



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

Pod lupą obywateli:

standardy, regulacje i praktyka wyborów
na wysokie stanowiska publiczne
– wnioski i rekomendacje z monitoringu obywatelskiego

Łukasz Bojarski, Grzegorz Wiaderek

Pod lupą obywateli:

standardy, regulacje i praktyka wyborów
na wysokie stanowiska publiczne – wnioski
i rekomendacje z monitoringu obywatelskiego

Łukasz Bojarski, Grzegorz Wiaderek

Fundacja im. Stefana Batorego

Warszawa 2017

Pod lupą obywateli:

standardy, regulacje i praktyka wyborów
na wysokie stanowiska publiczne – wnioski
i rekomendacje z monitoringu obywatelskiego

Łukasz Bojarski, Grzegorz Wiaderek



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Koordynatorzy projektu: Grażyna Czubek, Grzegorz Makowski

Redakcja i korekta: Katarzyna Szotkowska-Beylin

Opracowanie redakcyjne: Grzegorz Makowski

Projekt graficzny: hopa studio

Skład i druk: TYRSA Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



ISBN 978-83-65882-06-6

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2017

Spis treści

Streszczenie	7
Przegląd dotychczasowych doświadczeń	7
Podstawowe standardy	8
Bieżący kontekst – Krajowa Rada Sądownictwa i Sąd Najwyższy	9
Główne postulaty	12
Wprowadzenie	15
Wymogi dotyczące procedur wyborczych – postulowane standardy	19
Pełna jawność procesu wyboru	19
Precyzyjne procedury	20
Sprawdzalne kryteria wyboru	21
Pełna wiedza o kandydatach	22
Obowiązki kandydatów	23
Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz	25
Udział gremiów niepolitycznych	26
Procedura idealna?	27
Uwarunkowania prawne	31
Omówienie przebiegu monitorowanych wyborów	37
Wybory członków Rady Polityki Pieniężnej	37
Wybory członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	41
Wybory Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu	44
Wybory członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji	49
Wybór członków Rady Mediów Narodowych	53
Wnioski i rekomendacje	57
Najważniejsze wnioski	57

Najważniejsze rekomendacje	60
Procedura wyboru: zmiany prawa i terminarzy wyborów	60
Wiedza o kandydatach: kryteria wyboru i ich weryfikacja	61
Jawność: dokumenty i posiedzenia	63
Pod społeczną kontrolą: udział społeczeństwa	63
Bibliografia	65
Raporty z monitoringu	65
Publikacje i ekspertyzy powstałe w ramach monitoringu	66
Publikacje prasowe	66
Publikacje naukowe	67
Informacja o autorach	69

Streszczenie

Przegląd dotychczasowych doświadczeń

Organizacje obywatelskie od 10 lat monitorują wybory na różne ważne urzędy państwowe – od sędziów **Trybunału Konstytucyjnego**, poprzez **Prokuratora Generalnego** czy **Rzecznika Praw Obywatelskich** i **Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych**, po członków **Rady Polityki Pieniężnej**, **Kolegium** oraz **Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej**, członków **Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji** czy **Rady Mediów Narodowych**. Uważamy, że wybory na ważne urzędy powinny być jawne i transparentne, kryteria wobec kandydatów szczegółowe i dogłębnie weryfikowane, pogłębiona wiedza na temat kandydatów i ich dokonań znana i upubliczniona, a terminy w procedurze wyborów tak wyznaczone, żeby umożliwić społeczną debatę nad kandydatami, zaangażowanie gremiów eksperckich i społeczną kontrolę.

Niestety, nasze doświadczenia z ponad dziesięcioletniego monitoringu różnych wyborów i nominacji pokazują, że wybory są często przeprowadzane w pośpiechu, kryteria, jakie powinny spełniać kandydaci są bardzo ogólne i nie weryfikuje się ich publicznie, wiedza o kandydatach jest bardzo ograniczona (do krótkich notek biograficznych), posiedzenia komisji sejmowych opiniujących kandydatów są często traktowane jako formalność, a nie okazja do merytorycznej dyskusji i weryfikacji kryteriów formalnych oraz kompetencji kandydatów. Obywatele dowiadują się o wyborze *post factum* i nie mają szansy na wzięcie udziału w debacie publicznej o kandydatach, na wyrażenie swojej opinii. Brakuje tradycji organizowania wysłuchań publicznych z prawdziwego zdarzenia.

Problemy tego rodzaju powodują, że aby pokazać dobry standard postępowania, organizacje obywatelskie organizują równolegle do procedur oficjalnych swoje własne działania dotyczące wyborów – zbierają o kandydatach informacje, kontaktują się z nimi, opracowują i przekazują do wypełnienia kwestionariusze, zapraszają na organizowane wysłuchania obywatelskie, gdzie każdy

może zadać kandydatowi pytanie. Niektórzy kandydaci, rozumiejąc wagę tego rodzaju działań i znaczenie przejrzystości procedur wyborczych, pozytywnie odpowiadają na takie inicjatywy, część jest im niechętna lub je ignoruje.

Na podstawie doświadczeń z monitorowania przez organizacje obywatelskie licznych wyborów i nominacji **formułujemy szereg standardów**, które naszym zdaniem takie procedury powinny spełniać. Wydaje nam się, że każdej władzy powinno zależeć na tym, by osoby powoływane na stanowiska publiczne, poza poparciem odpowiedniej większości politycznej, spełniały najwyższe wymagania merytoryczne i etyczne. Uważamy, a wskazuje na to również literatura przedmiotu, że wybór jest także elementem legitymizacji działania organu i osób sprawujących dany urząd.

Mimo generalnego wniosku, że po ponad 10 latach podejmowania takich inicjatyw nie powiodło się doprowadzenie do utrwalenia dobrych standardów, musimy podkreślić, że udało się jednak osiągnąć **pewne pozytywne rezultaty** przy okazji różnych wyborów, zarówno w ramach procedur oficjalnych, jak i równoległych działań obywatelskich. Jest zatem do czego się odnosić, na czym budować. W opracowaniu proponujemy, co jeszcze powinno zostać zrobione. Bardziej szczegółowe rekomendacje znajdują się na końcu opracowania. Tutaj podkreślamy najważniejsze oczekiwania formułowane wobec różnych adresatów niniejszego opracowania.

Podstawowe standardy

Rządzący powinni opracować szczegółowe regulaminy postępowania w przypadkach wyborów na różne stanowiska, spełniające sformułowane przez nas w opracowaniu **postulaty**.

Pełna jawność procesu wyboru: znane publicznie powinny być wszystkie przepisy, regulacje wewnętrzne, dokumentacja dotycząca wyborów i kandydatów oraz uprawnienia i obowiązki instytucji biorących udział w procedurze nominacyjnej.

Precyzyjne procedury: z opisu procedur powinno jasno wynikać, kto zgłasza kandydatów, jakich musi dopełnić formalności, kto i w jaki sposób dokonuje oceny spełniania kryteriów przez kandydatów, kto się zgłosił lub został zgłoszony, kto i jakie decyzje podejmuje w procedurze nominacji; procedury powinny pozostawiać jak najmniejszy margines uznaniowości dla organów i instytucji dokonujących wyboru, tak by uniknąć manipulowania przebiegiem procedur czy sposobem ich dokumentowania.

Sprawdzalne kryteria wyboru: konieczne jest sformułowanie klarownych i możliwych do weryfikacji kryteriów dla kandydatów. Powinny one być wystarczająco szczegółowe i precyzyjne, tak by zapewniały najwyższy możliwy poziom merytoryczny kandydatów, stanowiły barierę dla kandydatów merytorycznie słabszych lub obarczonych innymi wadami utrudniającymi pełnienie urzędu oraz by umożliwiały porównanie kandydatów.

Pełna wiedza o kandydatach: konieczne jest posiadanie przez organy dokonujące wyboru oraz inne zainteresowane instytucje i obywatele pełnej wiedzy o kandydatach w kontekście kryteriów i wymogów dla danego stanowiska, m.in.: o ich drodze zawodowej, dorobku, aktywności społecznej i ewentualnych przeszkodach do pełnienia funkcji, o które się ubiegają.

Obowiązki kandydatów: obowiązkiem kandydatów powinno być przekazywanie przez nich wszystkich istotnych informacji, mogących mieć znaczenie przy ocenie ich zdolności do objęcia stanowiska, na które kandydują; kandydat powinien mieć też obowiązek odpowiedzi na zgłoszone wątpliwości dotyczące jego osoby, zanim zostaną podjęte decyzje w sprawie wyboru.

Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz: terminy na przedstawienie kandydatów oraz przeprowadzenie procedur wyborczych powinny być odpowiednio długie, by możliwe było wszechstronne poznanie kandydatów i przeprowadzenie debaty publicznej; możliwości skracania tych terminów powinny być wyłączone lub ograniczone do wyjątkowych, wyraźnie określonych sytuacji; standardem powinno być też planowanie i upublicznianie kalendarza wydarzeń w procesie wyboru.

Udział gremiów niepolitycznych: procedury i praktyka ich stosowania powinny zapewniać możliwość udziału środowisk eksperckich, zawodowych i obywatelskich w procedurach nominacyjnych poprzez m.in.: możliwość zgłaszania kandydatów, możliwość zgłaszania opinii i zastrzeżeń co do kandydatów, możliwość zgłaszania formalnego poparcia, zaproszenie przedstawicieli środowisk do udziału w posiedzeniach komisji i zespołów biorących udział w procedurze wyborczej.

Bieżący kontekst – Krajowa Rada Sądownictwa i Sąd Najwyższy

Obecnie, w wyniku prezydenckiego weta z 24 lipca 2017 względem uchwalonych przez parlament ustaw o Sądzie Najwyższym (SN) i Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS), są podejmowane prace dotyczące zmian w KRS oraz w SN, obejmujące proces wyboru lub nominacji członków KRS oraz sędziów SN.

Postulujemy, by w tych pracach uwzględnić proponowane standardy, postulaty i opisywany dorobek dotyczący wyborów do innych instytucji.

Skład Krajowej Rady Sądownictwa określa Konstytucja. Część jej członków pochodzi z urzędu (Pierwszy Prezes SN, Prezes NSA, Minister Sprawiedliwości), jedną osobę powołuje Prezydent, a reszta (15 sędziów, 4 posłów i 2 senatorów) pochodzi z wyboru. W przypadku parlamentarzystów członków KRS wybierają Sejm i Senat. W przypadku sędziów obecnie wyboru dokonują sami sędziowie (bezpośrednio lub przez przedstawicieli), odpowiednio sądów rejonowych i okręgowych (8 członków), sądów apelacyjnych (2), Sądu Najwyższego (2), wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego (2) oraz sądów wojskowych (1). Zawetowane ustawy zakładały wygaszenie kadencji 15 wybieranych sędziów oraz dokonanie wyboru nowych przez Sejm. Niezależnie od oceny tej propozycji (która w wielu analizach jest uznawana za niekonstytucyjną), gdyby doszło do wyboru sędziów – członków KRS przez Sejm, rozważyć trzeba, jakie standardy taki wybór powinien spełniać (standardy te zresztą powinny także, w możliwym zakresie, dotyczyć członków KRS wybieranych spośród posłów i senatorów).

Punktem odniesienia powinny być dodatkowo Standardy minimalne Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), w tym Standardy minimalne VI „Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem”¹ oraz (m.in. cytowane w komentarzu do tych standardów) opinie Komisji Weneckiej, która zajmowała się wyborami do rad sądownictwa w różnych krajach, w tym bardzo szczegółowymi rozwiązaniami dotyczącymi zapewnienia apolitycznego wyboru dokonywanego przez organy polityczne, jak Sejm.

A zatem, niezależnie od ostatecznej decyzji politycznej o tym, kto ma dokonywać wyboru członków KRS, proces ten powinien zakładać pełną jawność oraz określenie szczegółowego kalendarza i regulaminu wyborów: na zgłaszanie kandydatów powinien być odpowiednio długi czas, kandydaci powinni być szczegółowo przedstawieni (ich życiorys, kompetencje, dorobek, cechy charakteru). Kandydatów powinny móc zgłaszać gremia eksperckie, samorządowe, ale nie – polityczne (w tym podległe politykom, jak prokuratura). Zgłoszenia powinny zostać zweryfikowane pod względem spełniania warunków formalnych. Powinno się zorganizować publiczne wysłuchania kandydatów,

1 Oryginalny tekst standardów wraz z komentarzem: https://www.encj.eu/images/stories/pdf/workinggroups/encj_standards_vi_2015_2016_adopted_ga_warsaw.docx.pdf. Polskie tłumaczenie samych standardów: <http://krs.gov.pl/pl/dzialalnosc/wspolpraca-miedzynarodowa/c,438,wspolpraca-krs-z-europejska-siecra-rad-sadownictwa-encj/p,1/4780,standardy-minimalne-vi-obywatele-w-zarzadzaniu-sadownictwem>.

określić z góry długi czas na ich rzeczywiste (a nie formalne li tylko) przeprowadzenie oraz stworzyć realną możliwość zadawania pytań kandydatom. Powinno się stworzyć możliwość (i zapewnić na to czas) przekazywania opinii na temat kandydatów przez różne gremia profesjonalne oraz obywateli (w tym organizacje obywatelskie). W sytuacji wyboru przez organ polityczny decyzję powinna podejmować, jak to postulujemy w przypadkach innych wyborów, większość kwalifikowana, tak by wybór był jak najbardziej merytoryczny, a nie polityczny.

Wybory sędziów Sądu Najwyższego odbywają się wedle przepisów, z których (tak jak w przypadku KRS) część ma charakter konstytucyjny, a tylko część można zmienić ustawą. Sędziowie SN powoływani są przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Szczegółowe zasady wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego określa uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2003 r. w sprawie regulaminu wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. W sytuacji wakatu na stanowisku sędziego SN Kolegium Sądu Najwyższego (I Prezes SN, Prezesi Izby SN oraz sędziowie wybrani przez poszczególne Izby SN) podejmuje uchwałę ustalającą liczbę stanowisk sędziowskich przewidzianych do objęcia w SN. Następnie I Prezes SN obwieszcza w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski” o liczbie stanowisk sędziego SN, które są przewidziane do objęcia. Kandydaturę przedkłada się I Prezesowi Sądu Najwyższego, wskazując informacje dotyczące warunków wymaganych przez ustawę dla objęcia stanowiska sędziego SN. Wskazany sędzia Sądu Najwyższego sporządza ocenę kwalifikacji kandydata. Na jego wniosek Prezes SN może zwrócić się do właściwych organów o udzielenie niezbędnych dokumentów i opinii o kandydacie. Kandydaturę wraz z oceną kwalifikacji przedstawia się do zaopiniowania właściwej Izbie Sądu Najwyższego. Kandydat bierze udział w zgromadzeniu sędziów danej Izby: przedstawia się sędziom oraz odpowiada na ich pytania. Podczas zgromadzenia Izby wysłuchuje się oceny jego kwalifikacji, przeprowadza dyskusję i w głosowaniu tajnym opiniuje kandydata. Następnym organem opiniującym kandydatów na sędziów SN jest Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN. Wcześniej każdy z sędziów SN może zapoznać się z aktami osobowymi kandydata. Obecność kandydata podczas Zgromadzenia Ogólnego jest obowiązkowa. Kandydaci przedstawiają się członkom Zgromadzenia Ogólnego oraz odpowiadają na ich pytania. Głosowanie tajne odbywa się oddzielnie na kandydatów do poszczególnych Izby. Wyniki głosowania na nie więcej niż dwóch kandydatów na jedno wolne stanowisko sędziowskie Pierwszy Prezes SN przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa.

Z tej krótkiej analizy widać, że wybór sędziów SN był wyborem wewnętrznym, w dużej mierze determinowanym decyzjami samego SN oraz nieprzewidyującym udziału żadnych innych gremiów eksperckich, możliwości opiniowania kandydatów przez obywateli czy organizowania publicznych wysłuchań kandydatów. Zostawiamy na boku niezgodny z konstytucją pomysł, by sędziów SN grupowo przenosić w stan spoczynku (złożenie sędziego z urzędu jest możliwe jedynie w postępowaniu dyscyplinarnym). Zawetowana przez Prezydenta RP ustawa z lipca 2017 r. bezsprzecznie naruszała konstytucję. Jednak w przypadku uchwalania zmian dotyczących powoływania w przyszłości nowych sędziów SN warto rozważyć postulowane przez nas standardy – pełną jawność procesu, możliwość zgłaszania opinii o kandydatach przez gremia eksperckie oraz obywateli, wysłuchania publiczne kandydatów. Z racji rangi SN, jego pozycji ustrojowej, powinno się bowiem stworzyć możliwość odbycia debaty nad kandydatami na urząd sędziego SN po to, by publicznie ocenić ich drogę życiową, kwalifikacje, potrzebne cechy charakteru oraz upewnić się, że nie zachodzą przesłanki, które wykluczają ich kandydowanie.

Główne postulaty

Niezależnie od działań podejmowanych (lub nie) przez rządzących, **ugrupowania opozycyjne** powinny wypracować standardy obowiązujące przy okazji wyborów na ważne stanowiska publiczne, spełniające i uszczegóławiające proponowane przez nas standardy. Ugrupowania opozycyjne powinny obiecać, że w przypadku udziału w rządzeniu będą się tymi standardami kierować.

Organizacje obywatelskie powinny kontynuować swoje zaangażowanie w monitorowanie wyborów, a także, gdzie to możliwe, zwiększać swoją aktywność (na przykład proponując kandydatów społecznych, zbierając informacje o kandydatach, składając wnioski o opinie nt. kandydatów do odnośnych gremiów). Zachęcamy organizacje, które robiły to dotąd, ale i takie, które się nie angażowały, by zainteresowały się omawianą problematyką.

Środowiska eksperckie, w tym **samorządy zawodowe, stowarzyszenia zawodowe, wydziały uczelni wyższych, instytuty Polskiej Akademii Nauk**, powinny się angażować w procedury wyboru na ważne stanowiska publiczne. Postulujemy, by ich udział w procedurach był oficjalny i formalnie opisany. Jednak nawet jeśli tak się nie stanie, to zachęcamy do niesformalizowanego udziału – poprzez proponowanie i opiniowanie kandydatów itp.

Świat nauki zachęcamy do prowadzenia badań nad omawianą problematyką, zarówno do refleksji teoretycznej, jak i badań socjologicznych praktyki politycznej. Ta bardzo ważna problematyka nie cieszyła się jak dotąd specjalnym

zainteresowaniem. Sytuacja uległa zmianie w przypadku Trybunału Konstytucyjnego, w ciągu półtora roku powstało więcej publikacji na temat wyboru sędziów niż przez 30 lat funkcjonowania Trybunału. Zachęcamy, by badaniom naukowym poddać także procedury wyboru na inne stanowiska.

Media powinny w procesie monitorowania wyborów na ważne stanowiska odgrywać kluczową rolę – powinny rzetelnie informować o procedurze wyboru oraz wszystkich istotnych okolicznościach, powinny się angażować w proces zdobywania informacji o kandydatach. Tymczasem zainteresowanie mediów jest okazyjne, nie wynika ze strategii, przygotowania do śledzenia konkretnych wyborów czy procesów nominacyjnych. Media inspirowane przez organizacje obywatelskie podejmowały od 2006 roku interesujące i ważne działania – publikowały na przykład giełdę nazwisk, wywiady z kandydatami, zbierały informacje o kandydatach, upubliczniały kontrowersje. Jednak jak na rolę, jaką mogłyby pełnić, podejmowane działania są niewystarczające.

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie poświęcone jest przede wszystkim omówieniu doświadczeń i wniosków z działań monitoringowych przeprowadzonych w 2016 roku przez Fundację im. Stefana Batorego – projekt „Monitoring kandydatów na stanowiska publiczne” – realizowanych w ramach programu „Odpowiedzialne Państwo”. Monitoring obejmował obserwację wyborów i powoływania: członków Rady Polityki Pieniężnej (RPP)², członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej³ oraz prezesa Instytutu Pamięci Narodowej (IPN)⁴, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (KRRiT)⁵ oraz członków Rady Mediów Narodowych (RMN)⁶. Fundacja Batorego prowadziła monitoring we współpracy z innymi organizacjami: Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych⁷, Fundacją Ośrodka Karta⁸ oraz Polskim Towarzystwem Ekonomicznym⁹. Szczegółowe raporty z poszczególnych monitoringów wraz z zebraną dokumentacją dostępne są na stronie internetowej: monitoringkandydatow.org.pl¹⁰. Opracowanie uwzględnia również perspektywę już ponad dziesięcioletnich (od 2006 roku) doświadczeń organizacji obywatelskich w monitorowaniu wyborów na inne ważne funkcje i stanowiska w najwyższych organach sądowych i w organach ochrony prawnej. Działania organizacji obejmowały: monitorowanie procedur wyborczych, zbieranie i upublicznianie informacji o kandydatach oraz organizowanie debaty publicznej na temat kandydatów i z kandydatami. Organizacje obywatelskie zajmowały się do tej pory monitorowaniem

2 www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/rada.html.

3 www.ipn.gov.pl/pl/o-ipn/struktura/kolegium-ipn-1/35660,Sklad-Kolegium-IPN.html.

4 www.ipn.gov.pl.

5 www.krrit.gov.pl.

6 www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp/rmn_sklad.

7 www.ofop.eu.

8 www.karta.org.pl.

9 www.pte.pl.

10 Zob. także bibliografia, poniżej.

wyborów na stanowiska: sędziów Trybunału Konstytucyjnego (TK)¹¹ – kilkanaście razy w latach 2006–2017, Prokuratora Generalnego (PG)¹² – dwukrotnie, w roku 2010 i 2015 (za drugim razem wyborów nie dokończono), Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO)¹³ – dwukrotnie, w 2010 i 2015 oraz Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO)¹⁴ – dwukrotnie, w roku 2010 i 2015. Dotychczas w monitoring zaangażowane były: Fundacja im. Stefana Batorego¹⁵, Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC)¹⁶, Instytut Prawa i Społeczeństwa INPRIS¹⁷, Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników¹⁸, Fundacja Panoptykon¹⁹, Forum Obywatelskiego Rozwoju FOR²⁰. Szczegółowe informacje, komunikaty, stanowiska, materiały i raporty ze zrealizowanych monitoringów można znaleźć na stronach internetowych wymienionych organizacji²¹, a także w publikacjach dostępnych w wersjach elektronicznych oraz drukowanych²². Istotna część analiz, wniosków i rekomendacji zawartych w opracowaniu odwołuje się do ustaleń dokonanych w ramach monitoringów we wcześniejszych latach.

W niniejszym opracowaniu podejmujemy próbę zebrania i opisu katalogu standardów, którym powinny odpowiadać modelowe procedury nominacji na ważne stanowiska publiczne. Uwzględniamy zarówno dbałość o wybór najlepszych merytorycznie kandydatów, jak i kwestię przejrzystości procedur wyborczych i możliwości udziału w nich przedstawicieli zainteresowanych środowisk eksperckich i zawodowych oraz organizacji obywatelskich. Standardy te będą stanowić punkt odniesienia do oceny poszczególnych procedur omawianych w opracowaniu oraz pozwolą sformułować propozycje zmian na

11 www.trybunal.gov.pl.

12 www.pk.gov.pl.

13 www.rpo.gov.pl.

14 www.giodo.gov.pl.

15 www.batory.org.pl.

16 www.hfhr.pl.

17 www.inpris.pl.

18 www.psmkp.pl.

19 www.panoptykon.org.

20 www.for.org.pl.

21 W tym głównie na stronie monitoringsedziow.org.pl prowadzonej przez INPRIS.

22 Szczegółowa lista publikacji – zob. bibliografia, poniżej. Najważniejsze publikacje to: Ł. Bojarski, K. Furman, K. Riedl, *Wybory pod społeczną kontrolą. Wybory sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego. Raport z monitoringu*, INPRIS, Warszawa 2016; G. Wiaderek (red.), N. Mileszyk, D. Sześciło, T. Zalasieński, *Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne – przejrzystość, standardy, rekomendacje*, INPRIS, Warszawa 2016; Ł. Bojarski (współpraca: M. Szulecka), *Wybory sędziów do Trybunału Konstytucyjnego*, INPRIS, Warszawa 2010.

przyszłość. Doświadczenia ostatnich dwóch lat dotyczące w szczególności wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego pokazują, jak ważny społecznie jest to temat. Warto także zwrócić uwagę na debatę, która toczy się od kilku lat w gremiach międzynarodowych w kwestii jakości procedur nominacyjnych dotyczących sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (ETPCz) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu (TSUE)²³. Pewne doświadczenia płyną także z aktywności monitoringowej organizacji obywatelskich w innych krajach naszego regionu, choć nie spotkaliśmy się nigdzie ze skalą porównywalną do działań, jakie podejmujemy w Polsce²⁴.

Choć odwołujemy się do analiz naukowych²⁵, nasze opracowanie nie ma charakteru naukowego i wynika głównie z doświadczeń praktycznych z monitoringu prowadzonego przez organizacje obywatelskie i prawników na tym tle. Podejście organizacji obywatelskich w ramach prowadzonych monitoringów różni się od analizy naukowej, choć posługujemy się podobnymi, a czasem tymi samymi, narzędziami²⁶.

23 Zob. odpowiednie części publikacji: G. Wiaderek (red.), N. Mileszyk, D. Sześciło, T. Zalański, *Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne...*, dz. cyt.

24 Nie przeprowadzaliśmy jednak szczegółowych badań porównawczych dotyczących monitorowania wyborów na ważne stanowiska w wielu krajach. Choć interesujemy się tym zagadnieniem od lat i zbieramy materiały, to zapewne mamy wiedzę niepełną. Dysponujemy jednak bardziej szczegółową wiedzą z kilku krajów, zdobytą w ramach dwóch projektów prowadzonych przez INPRIS. W projektach finansowanych ze środków Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (www.visegradfund.org): „Organizacje obywatelskie i sądownictwo – monitoring, interakcja, współpraca i komunikacja” (zakończony w 2016 roku) oraz „Think tanki prawnicze a rządy – budowanie potencjału współpracy” (zakończony w 2017 roku) powstały raporty krajowe nt. sytuacji w następujących krajach: Albania, Czechy, Macedonia, Mołdawia, Polska, Słowacja, Serbia, Ukraina, Węgry, zob. www.inpris.pl.

25 Ciekawych ustaleń dokonano zwłaszcza w ramach projektu prowadzonego przez Wydział Prawa Uniwersytetu Łódzkiego „Prawne i pozaprawne uwarunkowania obsady składu personalnego sądów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich”, sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki. W przygotowaniu do druku jest obecnie specjalny numer „Państwa i Prawa” poświęcony w całości tej problematyce i podsumowujący naukowe ustalenia. Na temat problematyki wyborów sędziów TK powstało ostatnio wiele analiz i artykułów, w tym najbardziej szczegółowa jak dotąd publikacja: P. Radziejewicz (red. nauk.), P. Tuleja (red. nauk.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego, czerwiec 2015 – marzec 2016*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

26 Można przytoczyć w tym kontekście definicję monitoringu praw człowieka przyjmowaną przez wiele organizacji obywatelskich, a sformułowaną w: M. Nowicki, Z. Fialova, *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, wydanie 2 uzupełnione, Warszawa 2004, s. 13. Zgodnie z tą definicją monitoring wykracza poza samo badanie i zakłada możliwość wpływu na zmiany badanej rzeczywistości: „Monitoring rozumiemy tu jako zaplanowane, usystematyzowane, prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmian tej rzeczywistości bez stosowania przemocy”.

Wymogi dotyczące procedur wyborczych – postulowane standardy

Doświadczenia organizacji obywatelskich w obserwacji wyborów na różne stanowiska publiczne pozwalają na sformułowanie standardów i oczekiwań, jakim powinny, naszym zdaniem, odpowiadać modelowe procedury wyborcze. Dotyczą one wymogów stawianych kandydatom, metod ich weryfikacji oraz przeprowadzania procedur wyboru. Stanowią one swoisty wzorzec, do którego odnosić można poszczególne procedury wyborcze. Taką też rolę będą pełniły w niniejszym opracowaniu. Pozwoli to na sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących odpowiedniego uregulowania warunków i procedur wyboru na najważniejsze stanowiska publiczne. Powinno to być także przydatne dla organizacji obywatelskich, środowisk i samorządów zawodowych, świata akademickiego, mediów i obywateli chcących obserwować te procedury lub brać w nich udział. Chodzi bowiem o to, by ustanowione wymogi i procedury sprzyjały zgłaszaniu i wybieraniu możliwie najlepszych kandydatów, by obywatele mieli zaufanie do organów podejmujących decyzje o wyborze poszczególnych osób, a w konsekwencji do osób wybranych, które sprawują później swoje funkcje i podejmują decyzje ważne dla państwa i obywateli.

Pełna jawność procesu wyboru

Podstawową kwestią jest **jawność wymogów wobec kandydatów oraz przebiegu procedur nominacyjnych**. Wszystkie kryteria formalne i merytoryczne, istotne warunki i okoliczności brane pod uwagę przy ocenie i wyborze kandydatów powinny być jawne i znane z odpowiednim wyprzedzeniem. Podobnie jawne i precyzyjnie opisane powinny być warunki proceduralne oraz uprawnienia i obowiązki podmiotów i instytucji biorących udział w procedurze nominacyjnej i procedurze wyboru. Chodzi tu oczywiście o warunki i procedury określone w przepisach rangi konstytucyjnej, ustawowej, w regulaminie Sejmu RP lub w regulaminie Senatu RP, ale też o wszelkie inne przepisy,

dokumenty i procedury, kwestionariusze i wzory stosowane w procedurach wyboru. Ważne jest, by media, zainteresowane środowiska, eksperci i obywatele wiedzieli, na jakich warunkach i zasadach odbywają się wybory, jakie obowiązują terminy, jakie są kryteria formalne i merytoryczne wyboru oraz czy i jak weryfikowane jest ich wypełnianie.

Precyzyjne procedury

Z jawnością jest związany ściśle kolejny element, czyli **precyzyja procedur wyborczych**. Procedury powinny być tak skonstruowane, by było jasne, kto zgłasza kandydatów, jakich musi dopełnić formalności, kto i w jaki sposób dokonuje oceny spełniania kryteriów przez kandydatów, a także, kto się zgłosił lub został zgłoszony, jakie ma doświadczenie, wiedzę i kompetencje, kto i jakie decyzje podejmował w procedurze nominacji oraz czym się kierowano przy wyborze konkretnych osób (nie chodzi rzecz jasna o ujawnianie kuchni politycznej czy prywatnych rozmów, ale o zobiektywizowanie wyboru i informowanie społeczeństwa o istotnych elementach całej procedury). Procedury powinny pozostawiać **jak najmniej margines uznaniowości** dla organów i instytucji dokonujących wyboru. Chodzi tu o wyłączenie lub istotne ograniczenie możliwości swobodnego manipulowania terminami (przede wszystkim ich skracania uniemożliwiającego debatę lub zbytniego wydłużania, co skutkuje powstawaniem wakatów) oraz manipulowania przebiegiem procedur czy sposobem ich dokumentowania. Jednocześnie jednak procedury wyborcze powinny umożliwiać organom i instytucjom je stosującym wprowadzenie – poprzez zastosowanie dobrych praktyk – wyższych standardów jawności postępowania, przejrzystości, otwartości na udział osób z zewnątrz i obserwację. Przykładem na to są m.in. dziesięcioletnie doświadczenia z monitorowania wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – na bazie tych samych przepisów praktyka przeprowadzania wyborów może być różna, zarówno co do terminów poszczególnych etapów wyboru, jak i przejrzystości i otwartości na debatę z kandydatami i o kandydatach²⁷. Z kolei z doświadczeń monitoringów prowadzonych przez Fundację Batorego wynika, że nietransparentność wyboru to jeden z podstawowych problemów, zwłaszcza gdy chodzi o powoływanie na różne stanowiska przez Prezydenta RP (między innymi do RPP).

27 Zob. przykłady różnic opisane m.in. w: Ł. Bojarski, K. Furman, K. Riedl, *Wybory pod społeczną kontrolą...*, dz. cyt. Wybory sędziów TK trwały na przykład (od ogłoszenia kandydatów do wyboru przez Sejm) od jednej doby, poprzez kilka czy kilkanaście dni, po około miesiąc. Przebieg posiedzeń komisji sejmowych opiniujących kandydatów bywał bardzo różny, podobnie sposób głosowania nad opinią, itp.

Sprawdzalne kryteria wyboru

Konieczne jest istnienie **klarownych i weryfikowalnych kryteriów dla kandydatów**. Powinny one być możliwie szczegółowe i precyzyjne, tak by z jednej strony zapewniały najwyższy możliwy poziom kwalifikacji, a z drugiej strony ustanawiały bariery dla kandydatów merytorycznie słabszych lub obarczonych innymi wadami utrudniającymi podjęcie i pełnienie urzędu. Kryteria, jakie powinni spełniać kandydaci, muszą mieć walor weryfikowalności. W omawianych procedurach mamy niekiedy przykłady słusznych, ale ogólnikowych kryteriów. Częste wątpliwości budziło na przykład rozumienie wymogu „wyróżniania się wiedzą prawniczą” dla kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Przepisy nie przesądzają, jakie kryteria i okoliczności pozwalają stwierdzić, czy dany kandydat „wyróżnia się” wiedzą prawniczą, czy nie, lub czy „wyróżnia się” nią bardziej niż inni kandydaci. Inny przykład dotyczy kandydatów na stanowiska członków Rady Polityki Pieniężnej. Tu z kolei wskazano, że muszą to być kandydaci wyróżniający się wiedzą z zakresu finansów. I znowu nie wiadomo, na czym to wyróżnianie się powinno polegać, jak je weryfikować. Podobnie w kolejnej ustawie o Radzie Mediów Narodowych – tu wskazano, że kandydat musi się wyróżniać wiedzą i doświadczeniem w sprawach związanych z zadaniami i działaniem mediów. W konsekwencji – bez szczegółowego ich opisanie i odniesienia do konkretnych zadań organów – są to kryteria zbyt ogólne, których nie da się w praktyce zastosować.

Są też niekiedy kryteria, które z różnych względów nie są weryfikowane. Na przykład kandydaci na sędziów Trybunału Konstytucyjnego musieli odpowiadać kryteriom kandydatów na sędziego Sądu Najwyższego lub sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wśród tych kryteriów jest wskazany wymóg posiadania stanu zdrowia umożliwiającego pełnienie funkcji sędziego – co w przypadku kandydatów do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego skutkuje obowiązkiem przejścia odpowiednich badań lekarskich i przedstawienia stosownego zaświadczenia. W przypadku kandydatów do Trybunału Konstytucyjnego, pomimo że zastosowanie miały te same przepisy, już takich badań nie przeprowadzano, nikt też formalnie nie weryfikował stanu zdrowia kandydatów²⁸.

Ustanowienie kryteriów dla wyboru na określone funkcje ma sens tylko wtedy, jeżeli są one **weryfikowane**. Każda procedura nominacyjna powinna zawierać takie elementy, które skutkowałyby realnym sprawdzeniem spełniania kryteriów, poprzez na przykład obowiązek dostarczenia określonych

28 Stąd na przykład w kwestionariuszu kandydata opracowanym przez organizację obywatelskie w ramach monitoringu wyborów sędziów TK, ale i innych wyborów, jest pytanie o stan zdrowia.

dokumentów, wykazania się konkretnymi, wskazanymi osiągnięciami zawodowymi.

To oczywiste, że nie można wszystkiego kazuistycznie zapisać w procedurach i ustawach. Dlatego dobrym pomysłem (jak dotąd wykorzystywanym przez organizacje monitorujące wybory na różne stanowiska, ale i częściowo w wyborach Prokuratora Generalnego w 2010 i 2015 roku) jest stosowanie kwestionariuszy lub wzorów informacji o kandydacie, które winny być tak skonstruowane, żeby informacje w nich zawarte odpowiadały kryteriom przewidzianym dla danego stanowiska i dawały możliwie pełną wiedzę o kandydatach.

Pełna wiedza o kandydatach

Wskazana wyżej weryfikacja spełniania kryteriów przez kandydatów jest możliwa tylko wtedy, gdy **dysponuje się odpowiednią wiedzą o kandydatach**, o ich dorobku i ewentualnych przeszkodach w pełnieniu funkcji, o które się ubiegają. Dlatego potrzebne są przepisy, które zobowiążą do przedstawienia w konkretnym terminie szczegółowych, określonych informacji o kandydatach na stanowiska państwowe. Konieczne jest wprowadzenie dobrych praktyk polegających na publicznym udostępnianiu (bez czekania na wnioski o udostępnienie informacji publicznej) zebranej i uporządkowanej informacji o kandydatach (tak robiono częściowo przy okazji wyborów Prokuratora Generalnego w roku 2015). Instytucje dokonujące wyboru nie powinny ograniczać się do przedstawienia informacji przekazanych przez samych kandydatów lub zgłaszające ich gremia. Powinny też same zbierać dodatkowe dane i opinie służące do wiarygodnej oceny, czy i w jakim stopniu kandydat spełnia kryteria wyboru na określone stanowisko. Chodzi też o to, by można było „prześwietlić” kandydata, co do okoliczności i faktów mogących negatywnie wpływać na jego zdolność do rzetelnego i bezstronnego pełnienia funkcji, którą chce objąć (na przykład potencjalne konflikty interesów czy postępowania sądowe i dyscyplinarne prowadzone przeciwko kandydatowi).

Jak ważne jest zbieranie i odpowiednio wczesne publikowanie informacji o kandydatach pokazały ekspresowe wybory do Trybunału Konstytucyjnego w ostatnich dwóch latach (2015–2017), kiedy to już po zakończeniu procedury okazywało się, że co do niektórych osób istnieją zasadnicze wątpliwości, czy powinny zostać wybrane (m.in. zatajenie współpracy ze służbami specjalnymi, nieujawnienie bardzo słabych ocen dorobku zawodowego, postępowanie dotyczące spowodowania wypadku samochodowego i zachowania po wypadku, postępowanie dyscyplinarne w związku z poważnymi oskarżeniami

o okłamywanie klientki nt. rzekomo prowadzonej w jej imieniu sprawy). W trakcie różnych wyborów (w tym na przykład do RPP) mieliśmy także do czynienia z kandydatami, których w ostatniej chwili wycofywano. Czasem przyczyny były znane (na przykład kontrowersje ujawnione przez organizacje prowadzące monitoring lub media), czasem nieznane. To ostatnie miało miejsce w przypadku RPP – Prawo i Sprawiedliwość bez podania przyczyn nie poddało pod ocenę Komisji Finansów Publicznych zgłoszonej wcześniej kandydatury prof. Henryka Wnorowskiego, który udał się nawet na posiedzenie Komisji i tuż przed nim dowiedział się o cofnięciu mu przez posłów poparcia. Można się domyślać, że zgłaszający posiedli jakąś wiedzę o kandydacie, której nie mieli wcześniej, ponieważ kandydatom nikt się dokładnie nie przyglądał, bądź też uznali inną osobę za bardziej właściwą. Nie podano jednak publicznie żadnych wyjaśnień.

Warto także postulować, by szczegółowa wiedza o kandydatach była dostępna nie tylko w momencie kandydowania, ale i potem, po wyborze na dane stanowisko. Ważne jest, by informacje o sprawujących poszczególne urzędy czy stanowiska nie ograniczały się, jak to często bywa obecnie, do krótkich notek biograficznych. Tak, jak obywatele mają prawo wiedzieć, kto kandyduje na określone ważne urzędy, tak powinni też wiedzieć, kto je sprawuje. Taka wiedza może być także przydatna, by uniknąć konfliktu interesów. Wreszcie, w ramach monitoringu i gromadzenia danych przez organizacje obywatelskie, można na bieżąco uzupełniać wiedzę o osobach sprawujących ważne funkcje. Mogą się bowiem (jak pokazuje, czasem dość dramatycznie, życie) pojawić nowe informacje, które bywają bardzo istotne i podważają lub uzupełniają wcześniej przekazane dane.

Obowiązki kandydatów

Na podstawie doświadczeń ostatnich 10 lat warto podkreślić, że bardzo ważne jest zachowanie samych kandydatów. Część z nich podchodziła do idei monitorowania procedur, zbierania danych na ich temat oraz debaty publicznej bardzo sceptycznie, część nie podejmowała kontaktu. Byli też jednak kandydaci, którzy nie tylko uznawali za oczywiste poddawanie ich kandydatur publicznej debacie, ale przekazywali szczegółowe dane o sobie oraz brali udział w otwartych spotkaniach, odpowiadając na liczne pytania.

Naszym zdaniem, oczekiwanym standardem powinno być nie tylko odbieranie od kandydatów zgody na kandydowanie i ewentualnie przekazywanie przez nich syntetycznego biogramu, ale też **przekazywanie przez kandydatów wszystkich istotnych informacji** ich dotyczących (wedle przygotowanej listy

czy kwestionariusza), wraz z **formalnym potwierdzeniem**, że **przekazali wszelkie znane im fakty i dane**, mogące mieć znaczenie przy ocenie ich zdolności do objęcia stanowiska, na które kandydują. Jako standard powinien też być traktowany wymóg, by **kandydat musiał odpowiedzieć na zgłoszone pytania i wątpliwości dotyczące jego osoby** zanim odbędą się formalne głosowania i zostaną podjęte decyzje w sprawie wyboru (w tym w ramach wysłuchań podczas posiedzeń komisji sejmowych opiniujących kandydatów, które nie powinny odbywać się „pro forma”, ale być autentycznym wysłuchaniem/przesłuchaniem kandydata, na co przewiduje i rezerwuje się odpowiednią ilość czasu). Dowodem na potrzebę takich działań są wskazane wyżej sytuacje ujawnienia istotnych faktów już po wyborze danych osób na stanowiska państwowe.

Z powyższym zagadnieniem związana jest kwestia debaty publicznej z kandydatami i wokół kandydatów w ramach tzw. „**obywatelskich wysłuchań**”. Organizacje prowadzące obywatelski monitoring starają się organizować otwarte spotkania z kandydatami, w których każdy zainteresowany obywatel może wziąć udział, zadając kandydatowi pytanie. W ostatnich latach było to czasem trudne, ze względu na ekspresowe tempo procedur i małą otwartość kandydatów. Siła opinii publicznej i środowiskowej powinna mieć jednak takie znaczenie, aby poważny kandydat nie mógł odmówić udziału w spotkaniach, powinien być to jego oczywisty obowiązek. Można też formułę takich spotkań w pewnym zakresie zastąpić oficjalnymi procedurami, na przykład poprzez organizowanie podobnych spotkań przez organy publiczne i zapraszanie na nie organizacji obywatelskich i zawodowych, z możliwością zabrania głosu i wyrażenia opinii.

Na przestrzeni lat doświadczenia z udziałem kandydatów na poszczególne urzędy były bardzo różne, w tym pozytywne i dające nadzieję na wypracowanie trwałego standardu (do czego wszakże nigdy nie doszło). Jednak prowadzony przez Fundację Batorego w roku 2016 monitoring wyborów do różnych organów pokazał, że we wszystkich obserwowanych przypadkach procedura praktycznie uniemożliwiała zorganizowanie wysłuchań obywatelskich. Co ciekawe, ten mankament zdaje się dostrzegać także część kandydatów. W przypadku wyborów do RPP niektórzy z nich, co prawda już po wyborze, jako nowi członkowie RPP, odpowiedzieli pozytywnie na zaproszenie organizacji monitorujących i podczas seminarium podzielili się swoją wizją funkcjonowania Rady.

Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz

Sprawa **terminów na zgłoszenie kandydata oraz terminów prowadzenia procedur wyborczych** to kwestia szczegółowa i techniczna, ale bardzo ważna. Zbyt krótkie terminy na przeprowadzenie procedur nominacyjnych powodują, że wszelkie wymogi proceduralne i najwyższe nawet wymogi wobec kandydatów mogą stracić sens. Jeśli nie ma czasu, nie ma również możliwości sprawdzenia kandydatów i zweryfikowania spełniania przez nich kryteriów formalnych i kompetencyjnych, a także uzyskania wiedzy o innych kwestiach mogących mieć wpływ na sprawowaną funkcję. Warto podkreślić, że obecnie, mimo istnienia formalnych terminów, Regulamin Sejmu dopuszcza ich skracanie ze względu na „szczególne wypadki”²⁹. Z doświadczenia więc znamy kuriozalne sytuacje, kiedy od momentu zgłoszenia kandydata do jego wyboru mija kilkadziesiąt godzin (jak w przypadku niektórych wyborów do TK). Nie pozwala to ani parlamentarzystom, ani opinii publicznej na zapoznanie się z kandydatem, nie mówiąc już o rzeczywistej weryfikacji jego kompetencji do pełnienia określonej funkcji publicznej. Wpływa to na obniżenie autorytetu instytucji lub organu oraz autorytetu samego kandydata.

W przypadku procedur sejmowych **Regulamin Sejmu** przewiduje termin zgłaszania kandydatów na 30 dni przed upływem kadencji poprzednika lub 21 dni po stwierdzeniu zakończenia pełnienia funkcji z innych powodów (art. 30, ust. 3). W przypadku terminów dotyczących stanowisk, które obsadzane są po raz pierwszy (a także w kilku innych sytuacjach) Regulamin Sejmu daje zbyt dużą uznaniowość marszałkowi Sejmu, co może prowadzić do przeprowadzenia wyboru w ekspresowym tempie, bez debaty publicznej.

Wskazany wyżej termin 30-dniowy wydaje się być niewystarczający, często ulega on bowiem skróceniu ze względu na kalendarz obrad Sejmu i nie pozwala na rzetelne sprawdzenie kandydatów i przeprowadzenie zaplanowanych działań w ramach społecznego monitoringu wyborów. W ciągu ostatnich lat często pojawiał się postulat, ażeby termin ten zdecydowanie wydłużyć – do co najmniej 60-ciu dni (w jednej z ustaw o Trybunale Konstytucyjnym wprowadzono termin trzech miesięcy³⁰), tak, by była realna szansa na debatę publiczną oraz możliwość sprawdzenia kandydata.

29 Zob. Rozdział 5. Regulaminu Sejmu „Wybór oraz powoływanie i odwoływanie organów państwowych”, a zwłaszcza art. 30; www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm.

30 Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z 25 czerwca 2015.

W przypadku osób powoływanych przez Senat kwestie terminów rozstrzyga art. 94 **Regulaminu Senatu**³¹. Marszałek Senatu ustala i podaje do wiadomości senatorów początek i koniec okresu składania wniosków tak, aby był on nie krótszy niż 14 dni i aby wnioski były składane nie później niż 30 dni przed upływem kadencji organów lub członków organów lub od dnia odwołania, wygaśnięcia mandatu lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu. W Regulaminie Senatu nie przewidziano okoliczności pozwalających na skracanie tych terminów. W przypadku stanowisk, co do których Senat wyraża zgodę na powołanie określonej osoby (po wcześniejszym wyborze przez Sejm) przewidziano też odpowiednie terminy: na powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich oraz na powołanie i odwołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Dziecka – w ciągu miesiąca od dnia przekazania Senatowi odpowiedniej uchwały Sejmu. W przypadku zaś zgody na powołanie i odwołanie Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej oraz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie przewidziano terminów podjęcia decyzji przez Senat.

Dodatkowo warto zwrócić uwagę na brak zwyczaju informowania przez Sejm i Senat o planowanym kalendarzu przeprowadzania poszczególnych procedur wyborczych lub procedur wyrażania zgody na powołanie lub odwołanie ze stanowiska. Zainteresowani muszą dopytywać, sprawdzać posiedzenia komisji w Internecie itp. Standardem powinno być **planowanie i upublicznianie kalendarza wydarzeń** w procesie wyboru wraz z dokumentacją oraz nanoszenie na bieżąco zmian.

Udział gremiów niepolitycznych

Warto poddać analizie także kwestię **udziału środowisk eksperckich, naukowych, zawodowych oraz organizacji obywatelskich** w procedurach nominacyjnych. Różne są na ten temat opinie i różne doświadczenia. Uważamy, że odpowiednie **włączenie środowisk eksperckich, zawodowych czy obywatelskich w procedury nominacyjne** sprzyja wybieraniu lepszych kandydatów oraz większej przejrzystości wyborów (tam, gdzie widzimy niedostatki). Rozważać można różne warianty udziału tych środowisk w procedurach: dopuszczenie możliwości zgłaszania kandydatów na poszczególne stanowiska (bądź kandydatów na kandydatów – preselekcja), możliwość zgłaszania opinii, uwag i zastrzeżeń co do kandydatów, możliwość zgłaszania formalnego

31 Zob. Dział IX Regulaminu Senatu „Wybór oraz wyrażenie zgody na powołanie i odwołanie organów państwowych”, art. 91–96; www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrp/ustawy/regulamin.pdf.

poparcia, zaproszenie przedstawicieli środowisk do udziału w posiedzeniach komisji i zespołów biorących udział w procedurze wyborczej czy formalne występowanie do ww. środowisk z wnioskami o przekazywanie opinii o zgłoszonych kandydatach. Próba takiego włączenia środowisk prawniczych i obywatelskich w procedury wyborcze na poziomie ustawy miała miejsce w ramach procedowania zmian w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym w 2015 roku. W projekcie prezydenckim przekazanym do Sejmu zaproponowano przepisy, zgodnie z którymi to środowiska zawodowe i uczelniane wskazywałyby osoby odpowiednie do kandydowania do TK (preselekcja), a Sejm dokonywałby wyboru spośród zgłoszonych w ten sposób kandydatów. Ostatecznie nie zdecydowano się na to rozwiązanie³². Wybór dokonywany przez parlament będzie zawsze wyborem politycznym (w tym sensie, że wyboru dokonuje ciało polityczne), ale poprzez włączenie gremiów eksperckich w procedurę wyboru można wpływać na to, by jednocześnie był to wybór osób o najwyższych kompetencjach profesjonalnych i kwalifikacjach moralnych.

Procedura idealna?

Zarysowane wyżej standardy nie są naszym zdaniem specjalnie wyśrubowane, nie są też dowodem naiwności. **Czy istnieje zatem jakaś modelowa procedura**, która spełniałaby je wszystkie? Na podstawie naszego doświadczenia stwierdzamy, że nie, choć, o czym poniżej, gdyby złożyć różne elementy z różnych procedur i doświadczeń z przeszłości, można by próbować stworzyć taki model. A może jest jakiś **model zagraniczny**, który moglibyśmy przeszczepić do Polski? Też wydaje się, że nie. Badania porównawcze wyborów sędziów sądów konstytucyjnych przeprowadzone w ramach projektu Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego³³ pokazują, że bardzo wiele zależy od kultury prawnej w danym kraju, szacunku dla prawa, siły tradycji. Niech za przykład służą doświadczenia Hiszpanii i Niemiec. W tej pierwszej obowiązują bardzo szczegółowe przepisy określające wysokie standardy wyborów sędziów sądu konstytucyjnego, w praktyce jednak ciągle dochodzi tu do kryzysów. W Niemczech z kolei przepisów prawie nie ma, jeśli chodzi o praktyczny aspekt wyboru niemal wszystko opiera się na pewnej tradycji. Jej siła jest jednak taka, że wybory dokonują się płynnie, a wybierane osoby cieszą się autorytetem i nie

32 Więcej na ten temat zob. T. Zalasieński, *Zasady wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – dotychczasowa praktyka oraz konsekwencje zmian Ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2015 r.*, [w:] G. Wiadek (red.), N. Mileszyk, D. Sześciło, T. Zalasieński, *Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne...*, dz. cyt., s. 13–51.

33 Wspominany już wyżej projekt „Prawne i pozaprawne uwarunkowania obsady składu personalnego sądów konstytucyjnych w wybranych państwach europejskich”, z którego ustalenia znajdują się w przygotowywanym do druku numerze „Państwa i Prawa”.

wzbudzają kontrowersji czy protestów. Wydaje się zatem, że **trzeba stworzyć nasz własny polski model procedowania**. Warto przy tym czerpać z wzorców zagranicznych, warto je badać i opisywać. Prócz rozwiązań europejskich, warto sięgać do bogatej tradycji Stanów Zjednoczonych Ameryki – dotyczącej zwłaszcza przedstawiania obszernych informacji o kandydatkach na urzędy (czasem są to dokumenty kilkusetstronicowe), organizacji przesłuchań kandydatów (trwających czasem kilka dni) oraz zaangażowania mediów i organizacji obywatelskich w monitorowanie wyborów³⁴.

Mamy już **sporo przykładów pozytywnych także z praktyki polskiej** i można się do nich odwoływać. Zilustrujmy to doświadczeniami z monitoringu prowadzonego przez INPRIS i partnerskie organizacje. Przy okazji dwukrotnych wyborów Prokuratora Generalnego³⁵ wypracowano szereg dobrych rozwiązań – za pierwszym razem wybory przeprowadzała Krajowa Rada Sądownictwa (KRS), za drugim także Krajowa Rada Prokuratury³⁶. Już na rok przed wyborami opracowano **szczegółowe regulaminy**. Zgłoszenia kandydatów (w tych wyborach kandydaci zgłaszali się sami, nie byli zgłaszani przez instytucje czy środowiska) zawierały **szczegółowe informacje** o nich i były **publicznie dostępne** lub udostępniane na życzenie. Krajowa Rada Sądownictwa jako pierwsza w 2010 roku zorganizowała **publiczne przesłuchania kandydatów** – przedstawiali oni swoją wizję prokuratury oraz odpowiadali na pytania członków KRS w obecności publiczności i mediów. Spośród kandydatów wybierano dwie osoby, które przedstawiano Prezydentowi. Zarówno w roku 2010, jak i 2015 wszystkie te osoby zgodziły się na **udział w dodatkowym wysłuchaniu publicznym** zorganizowanym przez organizacje obywatelskie (nie zdawkowym, a trwającym kilka godzin).

Podobnie w przypadku wyborów GIODO (monitorowanych dwukrotnie)³⁷, pomimo bardzo skrótowych informacji w procedurze oficjalnej, wszyscy kandydaci zgodzili się na udział w monitoringu obywatelskim – **przekazali materiały** na swój temat, **wypełnili pytania kwestionariusza** oraz uczestniczyli w kilkugodzinnych wysłuchaniach publicznych.

34 Dla przykładu polecamy lekturę szczegółowych wpisów w Wikipedii poświęconych wyborom sędziów amerykańskiego Sądu Najwyższego, zob. na przykład: https://en.wikipedia.org/wiki/Sonia_Sotomayor_Supreme_Court_nomination.

35 W 2010 i 2015/2016 roku – w tym drugim przypadku doprowadzonych do ostatniego etapu, ale niezakończonych.

36 Zob. D. Głowacka (red.), *Raport z obywatelskiego monitoringu kandydatów na prokuratora generalnego 2010*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010, oraz Ł. Bojarski, K. Furman, K. Riedl, *Wybory pod społeczną kontrolą...*, dz. cyt., s. 65–76.

37 Zob. tamże, s. 27–43.

Przy okazji wyborów Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) w 2015 roku mieliśmy do czynienia z bardzo ciekawymi rozwiązaniami, do których warto nawiązywać w przyszłości³⁸. Po pierwsze **swego kandydata przedstawiły politykom (i promowały) organizacje obywatelskie**³⁹. Po drugie **procedura**, która doprowadziła do wyboru była **odpowiednio długa** i stwarzała możliwość szczegółowego poznania kandydatów (trwała intensywna debata publiczna na ich temat). Jeden z kandydatów (dr Adam Bodnar, późniejszy Rzecznik) przedstawił **szczegółowy program**, który zamierzał realizować w swojej pracy. **Posiedzenie Komisji Sejmowej przebiegało w merytorycznej, kulturalnej atmosferze**, oboje kandydaci (drugim była Zofia Romaszewska) przedstawili swój program i odpowiadali na pytania.

Także podczas niektórych wyborów sędziów TK na przestrzeni ostatnich ponad 10 lat udawało się spełnić choć część zarysowanych wyżej standardów. Zawsze było stosunkowo mało czasu na wybory, zawsze oficjalnie dostępne informacje o kandydatach były ubogie, ale zdarzało się, że można było przeprowadzić działania społeczne, na które kandydaci (bądź niektórzy kandydaci) odpowiadali pozytywnie – przekazywali informacje o sobie, wypełniali kwestionariusz kandydata, brali udział w wysłuchaniu publicznym. Także w wielu przypadkach przebieg sejmowych komisji opiniujących był spokojny i merytoryczny, choć widoczny jest brak tradycji w tej mierze, brak przygotowania posłów, raczej formalne traktowanie tego elementu procedury: krótkie posiedzenia komisji, atmosfera pośpiechu, „szkolne” pytania do kandydatów (nigdy jednak nie było tak złej atmosfery jak podczas wyborów przeprowadzanych od końca 2015 roku).

Doświadczenia Fundacji Batorego i partnerów monitorujących wybory do różnych organów w ostatnim czasie nie napawają optymizmem. Tylko część elementów wyborów można by uznać za spełniające zarysowane standardy (i to nie te najważniejsze). Najczęściej wybory odbywały się w bardzo szybkim tempie, wiedza o kandydatach była niewielka, a przesłuchania niepubliczne i niezbyt szczegółowe (zob. bardziej szczegółowe omówienia poniżej).

38 Zob. tamże, s. 47–61.

39 Wcześniej tak było także przy okazji wyborów GIODO, ale wtedy politycy, chociaż wstępnie zaakceptowali kandydata społecznego, potem się z tego wycofali.

Uwarunkowania prawne

Zamieszczamy tu syntetyczny opis uwarunkowań prawnych dotyczących wyborów, bowiem w znacznej mierze jest on wspólny dla większości omawianych poniżej procedur wyborczych. W ustawach zawierających przepisy dotyczące poszczególnych organów i funkcji określa się wymogi dla kandydatów na dane stanowiska publiczne, sposób ich wyłaniania, organy dokonujące wyboru lub wyrażające zgodę na wybór (wskazujemy na nie w następnych częściach opracowania dotyczących poszczególnych stanowisk). Natomiast doprecyzowanie procedury wyboru następuje już w Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu.

W przypadku osób powoływanych na określoną funkcję przez Prezydenta RP, poza kompetencjami wynikającymi z Konstytucji i ustaw szczegółowych, nie ma osobnych przepisów dotyczących procedury i warunków dokonywania wyboru/nominacji⁴⁰. W konsekwencji z reguły o nominacjach dokonywanych przez Prezydenta opinia publiczna dowiaduje się z komunikatów Kancelarii Prezydenta, w których nie ma pogłębionej informacji o osobach nominowanych, uzasadnienia nominacji w świetle kryteriów ustawowych, czy też wskazania drogi dojścia do takiej decyzji (na przykład informacji o rozważaniu innych kandydatów, sposobie oceny dorobku i walorów nominowanej osoby)⁴¹.

Regulamin Sejmu⁴² kwestię wyboru oraz powoływania i odwoływania organów państwowych ujmuje w art. 26–31⁴³. W art. 26 ust. 1 określono kompetencje Sejmu do wybierania m.in.: członków Rady Polityki Pieniężnej, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz członków Rady Mediów Narodowych.

40 Nie ma ich na przykład w statucie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, ustanawianym zarządzeniem przez Prezydenta, ani w Regulaminie organizacyjnym, przyjmowanym przez Szefa Kancelarii.

41 Zob. www.prezydent.pl/aktualnosci/nominacje/.

42 Zob. www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm.

43 Zob. www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/page.xsp?stanowiska_info.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 Regulaminu, Sejm, na wniosek Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, powołuje Prezesa IPN. Zgodnie z ust. 2 Sejm, na wniosek Kolegium, odwołuje Prezesa IPN oraz członka Kolegium IPN w przypadkach określonych w ustawie. Zatem organem wnioskującym o powołanie i odwołanie Prezesa IPN jest Kolegium IPN. Uchwała Sejmu w zakresie powołania i odwołania Prezesa IPN dla swej skuteczności wymaga zgody Senatu.

Inaczej jest w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka i Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Sejm powołuje i odwołuje kandydatów na te urzędy. Różnica natomiast dotyczy podmiotów uprawnionych do wnioskowania o wybór na ww. stanowiska. Zgodnie z art. 30 ust. 1 Regulaminu Sejmu wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób mogą zgłaszać marszałek Sejmu albo co najmniej 35 posłów, z tym że na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego – Prezydium Sejmu albo co najmniej 50 posłów, a na stanowisko Rzecznika Praw Dziecka – marszałek Sejmu, marszałek Senatu, grupa co najmniej 35 posłów lub co najmniej 15 senatorów. W przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego nie ma obowiązku wyrażenia zgody na wybór przez Senat RP. Do wniosku dołącza się **uzasadnienie, dane o kandydacie i jego zgodę na kandydowanie** (art. 30 ust. 2 Regulaminu). Regulamin Sejmu nie doprecyzowuje, co powinno się znaleźć w informacji o kandydacie i co zawierać ma uzasadnienie zgłoszenia kandydata. W praktyce są to po prostu podstawowe, niepogłębione informacje biograficzne.

Regulamin Sejmu przewiduje **kilka terminów** dotyczących procedury powołania na wszystkie omawiane wyżej funkcje (art. 30 ust. 3 Regulaminu). Pierwszy dotyczy zwykłego terminu powołania. Wnioski składa się marszałkowi Sejmu w terminie 30 dni przed upływem kadencji osoby pełniącej określoną funkcję. Formalnie nic nie stoi na przeszkodzie, aby składać takie wnioski (i informować o tym) wcześniej, na przykład na 60 dni przed końcem kadencji poprzednika. Doświadczenia organizacji monitorujących wybory wskazują jednak, że ukształtowała się praktyka, iż wnioski składa się marszałkowi Sejmu lub Senatowi ostatniego dnia zgodnie z kalendarzem wyborczym lub przed ostatnim dniem na składanie kandydatur. Natomiast zaraz po upływie końca terminu marszałek publikuje druk sejmowy z listą kandydatów i informacją

o nich⁴⁴. Inny termin (21 dni) dotyczy sytuacji odwołania lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu osoby pełniącej określoną funkcję. Pozostałe terminy regulaminowe stwarzają marszałkowi Sejmu dużą swobodę działania. Zgodnie z art. 30 ust. 3 pkt 4 Regulaminu – w przypadku wyboru organu po raz pierwszy, jeżeli ustawa nie określiła terminów zgłaszania kandydatów, a także kolejnych wyborów, jeżeli upływ kadencji nie wynika z aktów ogłoszonych w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, zgłaszanie kandydatów następuje w dowolnym terminie ustalonym przez marszałka Sejmu. Podobnie w przypadku zaistnienia innych – nieznanych Regulaminowi – okoliczności powodujących konieczność dokonania wyboru.

W Regulaminie wskazuje się także termin poddania pod głosowanie wniosków w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na stanowiska państwowe. Zgodnie z art. 30 ust. 4 Regulaminu Sejmu głosowanie nie może odbyć się wcześniej niż siódmego dnia od dnia doręczenia posłom druku zawierającego kandydatury. W tym samym jednak przepisie wskazano, że Sejm może postanowić inaczej. Gwarancyjna funkcja terminu siedmiodniowego dla zapoznania się posłów z kandydaturami jest zatem iluzoryczna, ponieważ mocą głosów większości parlamentarnej zawsze można procedować bez zachowania tego terminu. Przykładem tego jest chociażby procedura wyboru sędziego TK Grzegorza Jędrejka w lutym 2017, czy wyboru członków Kolegium IPN w czerwcu 2016 roku.

Zgodnie z art. 30 ust. 5 Regulaminu Sejmu marszałek Sejmu po ogłoszeniu druku z kandydatami i przed skierowaniem na głosowanie plenarne kieruje **wniosek o zaopiniowanie kandydatów do właściwej komisji sejmowej**. Rozpatrzenie przez Sejm wniosku o wybór, powołanie lub odwołanie, może się odbyć nie wcześniej niż następnego dnia po dniu doręczenia posłom druku zawierającego opinię komisji. W Regulaminie przewidziano jednak, że Sejm „w szczególnych wypadkach” może zaniechać przesyłania odpowiedniego wniosku do komisji sejmowej oraz podjąć decyzję o wyborze lub powołaniu w terminie krótszym niż 7 dni (art. 30 ust. 9 Regulaminu). W związku z tym, że pojęcie „szczególne wypadki” nie zostało doprecyzowane i można je bardzo szeroko rozumieć, należy uznać, że większość sejmowa ma zbytnią swobodę w podejmowaniu decyzji o skracaniu procedur i zaniechaniu posyłania wniosków o zaopiniowanie do odpowiednich komisji sejmowych.

44 Można się z nimi zapoznać na specjalnej podstronie z drukami sejmowymi dotyczącymi kandydatów na stanowiska, na które wyboru dokonuje Sejm: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druki.xsp?view=3&typ=lista%20kandydatow>.

Zgodnie z Regulaminem Sejmu wybór albo powołanie poszczególnych osób na stanowiska państwowe następuje **bezwzględną większością głosów** (ponad 50% głosów za), z tym że powołanie i odwołanie Prezesa IPN oraz członka Kolegium IPN następuje **zwykłą większością głosów** (więcej głosów „za” niż „przeciw”) (art. 31 ust. 1a Regulaminu Sejmu)⁴⁵. Uchwałę o wyborze, powołaniu albo odwołaniu ogłasza się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Przepisy przewidują również **rolę dla Senatu**⁴⁶ w procedurach nominacyjnych. Zadaniem Senatu jest wyrażenie zgody na powołanie lub odwołanie w przypadku osób piastujących niektóre stanowiska państwowe. Zgodnie z Regulaminem Senatu izba wyższa podejmuje uchwały w sprawie wyrażenia zgody na: powołanie Rzecznika Praw Obywatelskich, powołanie i odwołanie Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. Senat przed podjęciem tych uchwał może wezwać kandydata na dane stanowisko albo osobę je zajmującą do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów (art. 91 Regulaminu Senatu). Termin na podjęcie uchwały w sprawie zgody na powołanie RPO albo na powołanie lub odwołanie Prezesa NIK, Rzecznika Praw Dziecka oraz GIODO wynosi miesiąc od dnia przekazania Senatowi odpowiedniej uchwały Sejmu.

Senat również powołuje i odwołuje członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, dwóch członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej oraz trzech członków Rady Polityki Pieniężnej. Procedura powołania ukształtowana jest w sposób zbliżony do procedury obowiązującej w Sejmie, z tym że procedura senacka przewiduje **możliwość wzywania kandydatów do złożenia wyjaśnień i udzielania odpowiedzi**. Uchwały w sprawie wyboru członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Polityki Pieniężnej Senat podejmuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, uchwałę w sprawie wyboru członków Kolegium IPN podejmuje zwykłą większością głosów (art. 92 Regulaminu Senatu). Wniosek w sprawie wyboru lub powołania poszczególnych osób na ww. stanowiska państwowe może zgłosić do marszałka Senatu grupa co najmniej 7 senatorów

45 Wymóg większości zwykłej dla wyboru Prezesa IPN oraz członków Kolegium IPN został wprowadzony mocą uchwały Sejmu RP z 9 czerwca 2016 (M.P. 2016, poz. 512 z 16 czerwca 2016) po uchwaleniu ustawy z 29 kwietnia 2016 o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw, w której zawarto przepisy w zakresie trybu i warunków wyboru Prezesa IPN oraz członków Kolegium IPN.

46 www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/senatrpf/ustawy/regulamin.pdf.

(regulamin określa też maksymalną liczbę kandydatów, którym można udzielić poparcia). Do wniosku należy dołączyć dane o kandydacie, jego zgodę na kandydowanie oraz uzasadnienie uwzględniające kryteria wynikające z odpowiednich ustaw (art. 93 Regulaminu Senatu). Marszałek Senatu ustala początek i koniec okresu składania wniosków (nie krótszy niż 14 dni i aby wnioski były składane nie później niż 30 dni przed upływem kadencji, od dnia odwołania, wygaśnięcia mandatu lub stwierdzenia wygaśnięcia mandatu). Wybór Kolegium IPN w 2016 r jest jednak ciekawym przykładem na to, że w przypadku wyraźnej woli politycznej w rzeczywistości możliwa jest dowolność. Pojawiła się bowiem nowa zła praktyka. Mocą zmiany Regulaminu Senatu RP⁴⁷ wprowadzono możliwość, by marszałek Senatu dowolnie kształtował terminy składania wniosków w sprawie zgłoszenia kandydatów do Kolegium IPN. W efekcie wprowadzono ograniczenie terminu składania tych wniosków i ostatecznie czas na zgłoszenie kandydatów skrócił się do zaledwie 4 dni.

Marszałek Senatu kieruje wnioski do właściwych komisji w celu zaopiniowania. Komisje przedstawiają Senatowi listę prawidłowo zgłoszonych kandydatów oraz opinie sformułowane w oparciu o przeprowadzone przesłuchania kandydatów i głosowania (art. 94 Regulaminu Senatu). Senat, przed podjęciem uchwał w sprawie wyboru lub powołania osób, może wezwać kandydatów do złożenia wyjaśnień i udzielenia odpowiedzi na pytania senatorów. Jeżeli w głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyska wymaganej większości głosów, przeprowadza się kolejne tury głosowania, z wyłączeniem kandydata, który w danej turze uzyskał najmniejszą liczbę głosów (art. 95 Regulaminu Senatu).

47 Zob. Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 czerwca 2016 zmieniająca uchwałę w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (druk nr 199).

Omówienie przebiegu monitorowanych wyborów

Monitoring wyborów sędziów Trybunału Konstytucyjnego, wyborów Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich i Prokuratora Generalnego, prowadzony od roku 2006 przez autorów niniejszego opracowania (wraz z innymi organizacjami) jest na bieżąco podsumowywany w raportach i publikacjach zebranych w bibliografii. Poniżej odnosimy się do monitoringu wyborów, którego sami nie prowadziliśmy, a który oceniamy z punktu widzenia zebranych przez nas doświadczeń i zaproponowanych powyżej standardów.

Wybory członków Rady Polityki Pieniężnej

Wybory członków Rady Polityki Pieniężnej w 2016 roku były monitorowane przez Fundację Batorego we współpracy z Polskim Towarzystwem Ekonomicznym. W tym czasie zwalniało się osiem stanowisk w Radzie. Szczegółowy opis działań monitoringowych, raport z monitoringu wraz z dokumentacją znajdują się na stronie internetowej monitoringkandydatow.org.pl. Monitoring nie obejmował wyboru Prezesa NBP, który z urzędu jest członkiem Rady Polityki Pieniężnej, zatem dalsze rozważania nie będą dotyczyły tej kwestii.

Pełna jawność procesu wyboru – precyzyjne procedury – sprawdzalne kryteria wyboru

Regulacja prawna dotycząca powołania członków Rady Polityki Pieniężnej jako organu Narodowego Banku Polskiego jest raczej skąpa. Tej kwestii dotyczy jeden przepis Konstytucji RP (art. 227 ust. 5) oraz jeden przepis Ustawy o Narodowym Banku Polskim (art. 13). Zgodnie z nimi w skład Rady Polityki Pieniężnej wchodzi prezes NBP oraz dziewięć osób wyróżniających się wiedzą w zakresie finansów, powoływanych w równej liczbie przez Sejm, Senat oraz Prezydenta RP. Co ciekawe, o ile Konstytucja RP wskazuje, że do Rady

powinny być powołane osoby „wyróżniające się wiedzą z zakresu finansów”, to już w ustawie o NBP wskazano, że powinny to być osoby, które można zakwalifikować jako „specjalistów z zakresu finansów”. Są to w sposób oczywisty różne kręgi osób. Kryterium z ustawy o NBP jest znacznie szersze. Nie każdy specjalista z zakresu finansów musi wyróżniać się wiedzą z zakresu finansów. Nie ma wskazanych żadnych innych warunków, na przykład co do wieku kandydatów, wykształcenia, doświadczenia (na przykład mierzonego liczbą lat pracy), przynależności partyjnej lub apolityczności, nieskazitelności charakteru. Ten brak doprecyzowania warunków merytorycznych dla kandydatów jest szczególnie istotny w kontekście katalogu zadań, jakie zgodnie z ustawą o NBP ma Rada Polityki Pieniężnej. Zadania te wymagają wysoko specjalistycznej wiedzy, doświadczenia oraz wysokich standardów etycznych (zachowania tajemnicy, odporności na naciski polityczne czy środowiskowe).

Odnosząc się do wcześniej postulowanych standardów nominacji na stanowiska publiczne, trzeba stwierdzić, że oczekiwania jawności oraz czytelności procedur i kryteriów są tu spełnione tylko w ograniczonym zakresie. Procedury powołania są jawne w stosunku do członków Rady wybieranych przez Sejm i przez Senat (wynikają z opisanych wyżej rozstrzygnięć regulaminów obu izb parlamentów). Prezydent RP jedynie ogłasza swoją decyzję. Zastrzeżenia też trzeba zgłosić do opisanej wyżej niespójności Konstytucji RP i ustawy o Narodowym Banku Polskim co do ogólnego kryterium merytorycznego dla członkostwa w Radzie Polityki Pieniężnej. Z uzasadnienia kandydatury powinno wynikać, dlaczego wnioskodawcy uważają, że dana osoba wyróżnia się wiedzą z zakresu finansów, co na to wskazuje, co tego dowodzi (na przykład tytuły naukowe, doświadczenie, zajmowanie określonych stanowisk itp.). Nie ma także żadnego mechanizmu rzeczywistego weryfikowania tego kryterium.

W przypadku członków RPP brakuje szczegółowych wymogów prawnych co do wymaganych kompetencji i uzasadniania kandydatur, a zatem także i odniesienia się do konkretnych formalnych wymogów podczas procedury wyboru. Wszystko zależy więc od praktyki organów przeprowadzających wybory.

Z obserwacji poczynionych w ramach monitoringu⁴⁸ wynikają następujące wnioski. Kandydaci wybierani przez Sejm i Senat zgłaszani byli na koniec wyznaczonego terminu (30 dni przed upływem kadencji poprzedników). Okres świąteczno-noworoczny uniemożliwił przeprowadzenie pogłębionej debaty publicznej wokół kandydatów. Posiedzenia komisji Sejmu i Senatu

48 G. Czubek, *Podsumowanie monitoringu procedury wyboru członków Rady Polityki Pieniężnej*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, opracowanie dostępne na stronie internetowej monitoringkandydatow.org.pl.

opiniujących kandydatów były jawne, transmitowane przez telewizję parlamentarną, ich zapis jest dostępny na stronach internetowych parlamentu. Mogły w nich uczestniczyć w charakterze obserwatorów media oraz przedstawiciele organizacji monitorujących powoływanie członków RPP. Przebieg obrad obu komisji należy ocenić pozytywnie. Odbyla się dyskusja z udziałem kandydatów, zadawano merytorycznie istotne pytania, choć dotyczyły one głównie poglądów kandydatów, a nie ich danych biograficznych i dorobku. Kandydaci mieli też możliwość zaprezentowania się i odpowiadania na pytania podczas posiedzenia Senatu. Zespół monitorujący przesłał do Sejmu, Senatu i Prezydenta RP informacje o prowadzonym monitoringu wraz z prośbą o umożliwienie obserwowania procedury oraz o przekazanie informacji o kandydatach. Pisemną, kurtuazyjną odpowiedź, bez informacji o kandydatach, zespół otrzymał z Kancelarii Prezydenta RP.

Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz

W przypadku wyboru członków Rady Polityki Pieniężnej powoływanych przez Sejm i Senat obowiązują ogólne terminy wskazane w regulaminach obu izb parlamentu⁴⁹. Zgodnie z nimi powołanie nowych członków powinno nastąpić najpóźniej do dnia wygaśnięcia kadencji poprzednich. Jest to jednak termin o charakterze instrukcyjnym. Nie ma bowiem regulacji wskazującej rozwiązanie w sytuacji, gdy takie powołanie we wskazanym terminie nie nastąpi. Sytuacja taka miała miejsce w 2016 roku – powołanie przez Sejm członka Rady Polityki Pieniężnej nastąpiło z blisko dwumiesięcznym opóźnieniem. Kwestia ta nie ma jednak znaczenia dla ważności działań Rady, dopóki obraduje ona w minimalnym potrzebnym do podejmowania decyzji składzie pięciu członków⁵⁰. W przypadku RPP wskazać też trzeba, że terminy zapewniają minimalny standard pozwalający na poznanie kandydatów, ale możliwość skracania procedur oraz praktyka zgłaszania kandydatów tuż przed upływem terminu powodują, iż nie ma to istotnego znaczenia. Nie ma też ani prawnego wymogu, ani praktyki przygotowywania kalendarza prac w ramach procedur nominacyjnych do RPP, który by pokazywał kolejne kroki zaplanowane w tym procesie.

49 Art. 30 Regulaminu Sejmu i art. 94 Regulaminu Senatu.

50 Szerzej na ten temat Krzysztof Izdebski w „Opinii w przedmiocie procedury wyboru członków Rady Polityki Pieniężnej w kontekście wycofania poparcia dla kandydatury Henryka Wnorowskiego” z 19 lutego 2016, przygotowanej na zamówienie Fundacji Batorego (monitoringkandydatow.org.pl/wp-content/uploads/2016/02/Final_Opinia-prawna-ws.-procedury-wyboru-cz%C5%82onow-RPP-w-kontek%C5%9Bcie-wycofania-poparcia.pdf).

Pełna wiedza o kandydatach – obowiązki kandydatów

W przypadku większości kandydatów informacje zawarte w drukach sejmowych prezentowały tylko skrótowo ich drogę zawodową i osiągnięcia naukowe (za wyjątkiem dr. hab. Marka Dąbrowskiego, w którego przypadku przedstawiono szczegółowe informacje w tym zakresie). Dodatkowe informacje o kandydatach można było uzyskać podczas posiedzeń komisji parlamentarnych, kiedy to umożliwiono parlamentarzystom swobodną rozmowę z kandydatami. W ramach obywatelskiego monitoringu o dane biograficzne zapytano samych kandydatów, kierując do nich specjalny formularz – spośród 13 osób (11 kandydatów i 2 członków RPP nominowanych przez prezydenta) jakiegokolwiek informacje do momentu dokonania wyboru przesłały tylko 4 osoby, a zatem mniejszość (dwie wypełniły formularz, jedna uzupełniła formularz z danymi częściowo przygotowanymi przez zespół badawczy, a jedna przesłała notę biograficzną i uzupełniła formularz z danymi częściowo przygotowanymi przez zespół badawczy). Organizacjom prowadzącym monitoring nie udało się zorganizować planowanej otwartej debaty z udziałem kandydatów ze względu na ograniczenia czasowe i utrudnienia w dotarciu do kandydatów. Otwartość i zaangażowanie kandydatów należy zatem ocenić nisko. Większej aktywności kandydatów wobec obywatelskiego monitoringu nie wymuszały też w żaden sposób ani przepisy, ani praktyka działania organów prowadzących procedurę wyborczą.

Udział gremiów niepolitycznych

W procedurach powołania członków RPP nie przewidziano żadnych mechanizmów umożliwiających udział środowisk eksperckich i organizacji obywatelskich. Nie ma też formalnych mechanizmów poddania zgłoszonych kandydatur ocenie w debacie publicznej. W konsekwencji trudno znaleźć w istniejących procedurach formułę, w ramach której środowiska inne niż politycy dokonujący wyboru i powołania mogłyby zweryfikować jakość zaproponowanych kandydatów, kompletność informacji o nich oraz wskazać ewentualne przeszkody w pełnieniu przez nich stanowisk, na które kandydują. Ewentualne dopuszczenie (lub zaproszenie) w jakiegokolwiek roli do udziału w procedurach środowisk eksperckich zależy zatem od dobrej woli organów prowadzących procedury wyborcze. W przypadku wyborów członków Rady Polityki Pieniężnej jedyną formą udziału środowisk niepolitycznych była możliwość udziału organizacji monitorujących wybór w posiedzeniach komisji sejmowej i senackiej.

Podsumowując, zaletą procedur nominacyjnych w Sejmie i Senacie była otwartość władz komisji na udział organizacji monitorujących w posiedzeniach

komisji oraz przebieg samych posiedzeń komisji, podczas których odbywały się merytoryczne debaty. Mankamenty procedury to: krótki termin na przeprowadzenie procedury, brak określonego z góry szczegółowego harmonogramu wyboru, brak bliższych informacji dotyczących wyborów dokonywanych przez Prezydenta RP, ograniczenie się do przekazywanych przez wnioskodawców informacji o kandydatach, brak poszukiwania opinii o kandydatach wśród środowisk naukowych, eksperckich itd. oraz brak lub bardzo ograniczona chęć kandydatów do współpracy z organizacjami monitorującymi wybór. Wskazać też można, że podczas posiedzenia plenarnego Sejmu kandydatom nie zadawano pytań.

Wybory członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Wybory członków Kolegium IPN, monitorowane w 2016 roku przez Fundację Batorego we współpracy z Fundacją Ośrodka Karta, odbywały się na podstawie znowelizowanej w 2016 roku ustawy z 18 grudnia 1998 o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu⁵¹ (dalej ustawa o IPN). Wybory nie były kolejnymi, cyklicznymi, w związku z zakończeniem kadencji poprzedników. Nowelizacja ustawy o IPN uchwalona 29 kwietnia 2016 wygasza Radę Instytutu w trakcie trwania kadencji i wprowadziła na jej miejsce Kolegium IPN, które trzeba było powołać.

Pełna jawność procesu wyboru – precyzyjne procedury – sprawdzalne kryteria wyboru

Zgodnie z ustawą o IPN Kolegium liczy 9 członków, z czego Sejm wybiera pięciu, a Senat i Prezydent RP po dwóch. Ustawa o IPN określa następujące kryteria dla wyboru członków Kolegium:

- posiadanie wyłącznie obywatelstwa polskiego,
- wyróżnianie się wysokimi walorami moralnymi oraz wiedzą przydatną w pracach IPN.

Wskazano też kryteria negatywne, wykluczające możliwość pełnienia funkcji członka Kolegium IPN:

- pełnienie służby, praca lub współpraca z organami bezpieczeństwa państwa wskazanymi w ustawie o IPN,

51 Ustawa z 29 kwietnia 2016 o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, poz. 749).

- uchybienie godności urzędu jako sędzieja poprzez sprzeniewierzenie się niezawisłości sędziowskiej,
- istnienie w archiwach podlegających przekazaniu do Instytutu Pamięci Narodowej lub w innych archiwach państwowych informacji o tym, że istnieją wobec kandydata przesłanki dotyczące związków z organami bezpieczeństwa lub sprzeniewierzenia się niezawisłości sędziowskiej.

Członek Kolegium IPN nie może być także pracownikiem czy prokuratorem IPN, ani świadczyć innych usług na rzecz IPN na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Do wyborów członków Kolegium w Sejmie i Senacie stosuje się ogólną procedurę dla wyborów i powołań na stanowiska państwowe określoną w regulaminach obu izb parlamentu. Dotyczą jej te same co w innych przypadkach zastrzeżenia co do krótkich terminów i możliwości ograniczania dyskusji dotyczących kandydatów. Wnioski zgłaszające kandydatów są składane odpowiednio do marszałka Sejmu i marszałka Senatu. Natomiast przy okazji tych konkretnych wyborów, jako że były pierwszymi wyborami do nowego ciała, zastosowano skrócenie terminów, zarówno w Sejmie przez marszałka Sejmu, jak i w Senacie na mocy uchwały Senatu o zniesieniu czasowych ograniczeń dotyczących zachowania określonych terminów do składania wniosków. Warto też powtórzyć, że w przypadku Członków Kolegium IPN i Prezesa IPN przewidziano w Regulaminie Sejmu (zmienionym w czerwcu 2016) mniejsze wymogi w zakresie wymaganej większości głosujących.

Prezydent powołuje dwóch członków Kolegium IPN w niejawnej procedurze, bez obowiązku uzasadniania. Nazwiska nominowanych przez prezydenta członków Kolegium IPN są przysyłane mediom i ogłaszane na stronie internetowej prezydenckiej Kancelarii. Opinii publicznej nie zostały ujawnione jakiegokolwiek informacje na temat procesu wyboru.

Podsumowując, oceniamy, że zachowane zostały minimalne wymogi jawności procedur, jednakże ich przejrzystość i otwartość na działania innych podmiotów była *de facto* niewielka, ze względu na szybkie, i bez debaty publicznej, przeprowadzenie przez parlament wyboru. Wedle przepisów, powoływanie na stanowiska przez Prezydenta nie wymaga z kolei żadnego uzasadnienia (w przypadku Sejmu wnioski z kandydaturami przynajmniej teoretycznie takie uzasadnienie powinny zawierać). Jedyne merytoryczne kryterium, dotyczące odpowiednich walorów moralnych i właściwej wiedzy, jest zdecydowanie nieostre i bez poddania szczegółowej analizie postawy i dorobku kandydatów jest trudne do weryfikacji.

Trzeba także podkreślić, że we wspomnianej nowelizacji ustawy o IPN obniżono wymogi wobec kandydata na członka Kolegium i odstąpiono od konieczności posiadania tytułu naukowego lub stopnia naukowego w dziedzinie nauk humanistycznych lub prawnych. Wobec członka Kolegium IPN odstąpiono także od zakazu łączenia tej funkcji z mandatem posła lub senatora i od zakazu przynależności do partii politycznej lub związku zawodowego oraz zakazu prowadzenia działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu.

Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz

Wybór członków Kolegium IPN powoływanych przez Sejm i Senat odbywa się zgodnie z ogólnymi terminami wskazanymi w regulaminach obu izb parlamentu. Zapewniają one minimalny standard pozwalający na poznanie kandydatów, ale istniejące możliwości skracania procedur oraz praktyka zgłaszania kandydatów na ostatnią chwilę powodują, iż te terminy nie mają istotnego znaczenia. Nie ma też ani prawnego wymogu, ani praktyki przygotowywania kalendarza prac w ramach procedur nominacyjnych do IPN. Przebieg wyborów członków Kolegium IPN przez obie izby parlamentu był, jak wskazujemy wyżej, ekspresowy i nie pozwolił na poważną dyskusję o kandydatach oraz weryfikację ich predyspozycji etycznych i merytorycznych do pełnienia funkcji członka Kolegium IPN. Przebieg wyborów został szczegółowo opisany w oddzielnym raporcie⁵². Czas na składanie kandydatur skrócono do 6 dni w Sejmie i 4 dni w Senacie. Od momentu ogłoszenia listy kandydatów przez marszałka Sejmu, poprzez posiedzenie Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka opiniującej kandydatów, do wyboru członków Kolegium IPN przez Sejm minęły zaledwie 2 dni. W Senacie z kolei od momentu ogłoszenia listy kandydatów, poprzez posiedzenie komisji, do momentu wyboru minęły tylko 3 dni. W tak krótkim czasie nie było możliwości rzetelnej oceny i weryfikacji kandydatów przez posłów i senatorów.

Pełna wiedza o kandydatach – obowiązki kandydatów

Ze względu na przyjęty sposób działania organów dokonujących wyboru i na bardzo krótkie terminy środowiska eksperckie oraz organizacje obywatelskie nie miały szans na zebranie informacji o kandydatach i zgłoszenie swoich uwag i opinii. Także w trakcie posiedzeń odpowiednich komisji sejmowej i senackiej (w których uczestniczyli w charakterze obserwatorów przedstawiciele

52 G. Czubek, *Podsumowanie monitoringu wyboru członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, dostępne na stronie monitoringkandydatow.org.pl.

organizacji monitorujących) nie dokonano weryfikacji dorobku i walorów kandydatów. Informacje o nich ograniczono do minimum, nie było pytań do kandydatów. Jedynie na posiedzeniu plenarnym Senatu pojawiły się pytania do kandydatów senackich, dotyczące jednak głównie wizji funkcjonowania IPN.

Jeśli zaś chodzi o działania podejmowane w ramach monitoringu obywatelskiego, to, po pierwsze, były trudności z dotarciem do kandydatów. Po drugie, reakcja kandydatów na działania monitoringu obywatelskiego była niechętna – w większości nie wyrazili woli współpracy z organizacjami monitorującymi wybory. Na 14 kandydatów senackich i sejmowych tylko dwie osoby odpowiedziały na zaproszenia i prośby organizacji monitorujących o wypełnienie formularza osobowego, a spośród dwóch członków nominowanych przez Prezydenta jeden przekazał wypełniony formularz. Co do osób zgłoszonych przez Prezydenta RP nie było możliwości ich wcześniejszego poznania i oceny.

Udział gremiów niepolitycznych

Procedury prawne nie przewidują udziału gremiów i organizacji niepolitycznych w zgłaszaniu i opiniowaniu kandydatów do Kolegium IPN. Praktyka działania organów dokonujących wyboru również nie dała takich możliwości. Jedynymi możliwymi formami uczestniczenia w procedurze przez gremia pozapolityczne były zatem tylko jej obserwacja, komunikowanie publiczne wniosków oraz próby zachęcenia kandydatów do współpracy, co nie spotkało się z ich pozytywną reakcją.

Wybory Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

Wybór Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu był monitorowany przez Fundację Batorego we współpracy z Fundacją Ośrodka Karta. Szczegóły opisane są w raporcie⁵³.

53 G. Czubek, *Podsumowanie monitoringu wyboru na stanowisko Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, dostępne wraz z innymi materiałami na stronie internetowej: monitoringkandydatow.org.pl.

Pełna jawność procesu wyboru – precyzyjne procedury – sprawdzalne kryteria wyboru

Wybór odbywał się na podstawie wspomnianej wyżej przy okazji Kolegium IPN znowelizowanej w 2016 roku ustawy o IPN. Zawiera ona stosunkowo rozbudowane przepisy dotyczące wyboru Prezesa IPN i wskazuje szczegółowe kryteria. Zgodnie z nimi o powołanie wnioskuje Kolegium IPN, następnie Prezesa IPN powołuje Sejm za zgodą Senatu. Zgodnie z tą ustawą Kolegium IPN musi przeprowadzić otwarty konkurs na Prezesa i wyłonić kandydata spoza swojego grona.

Kryteria dla wyboru Prezesa IPN to:

- wyłącznie obywatelstwo polskie,
- wyróżnianie się wysokimi walorami moralnymi i wiedzą przydatną w pracach IPN,
- posiadanie stopnia doktora, doktora habilitowanego lub tytułu naukowego profesora.

Dodatkowo w ustawie o IPN wskazuje się na kryteria negatywne, wykluczające możliwość ubiegania się o stanowisko Prezesa IPN:

- skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo umyślne ścigane z urzędu,
- posiadanie związków służbowych z organami bezpieczeństwa państwa wskazanymi enumeratywnie w ustawie,
- w przypadku sędziego uchybienie godności zawodu poprzez sprzeniewierzenie się niezawisłości sędziowskiej,
- istnienie w archiwach podlegających przekazaniu do IPN lub w innych archiwach państwowych przesłanek wskazujących na posiadanie związków służbowych z organami bezpieczeństwa lub na uchybienie niezawisłości sędziego,
- brak możliwości szczegółowego przedstawienia informacji o przebiegu swojej służby, pracy lub współpracy ze względu na przepisy o ochronie informacji niejawnych.

Ustawa o IPN określa także ograniczenia dotyczące stanowiska Prezesa IPN: nie może on należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej niedającej się pogodzić z godnością urzędu; nie może wykonywać innych zajęć zawodowych, z wyjątkiem zajmowania stanowiska profesora szkoły wyższej; nie może być posłem albo senatorem.

W ustawie o IPN zawarto szczegółowe informacje o konkursie organizowanym przez Kolegium IPN, wskazano także na możliwy konflikt interesów członka Kolegium, wykluczający z możliwości oceny kandydatur na stanowisko

Prezesa IPN. Ustawodawca przyjął, że przesłuchania kandydatów na to stanowisko mają charakter publiczny. Określono dwa etapy konkursowe: pierwszy, polegający na weryfikacji dokumentacji kandydatów i drugi, polegający na publicznych przesłuchaniach. Określono tryb i zasady podejmowania uchwał oraz ogłaszania informacji dotyczących konkursu.

Z powyższego przeglądu procedury nominacyjnej na Prezesa IPN przewidzianej dla wyboru Prezesa w „normalnym” trybie (ale nie w sytuacji przejściowej po uchwaleniu omawianej ustawy) widać, że wyróżnia się ona pozytywnie na tle innych procedur (niestety dotyczy to tylko przyszłości, bowiem przy okazji pierwszych wyborów wszystko przeprowadzono w motywowanym politycznie pośpiechu). Procedura zakłada jako zasadę jawność. Wskazane kryteria są obszerne i stosunkowo precyzyjne (poza „wyróżnianiem się wysokimi walorami moralnymi”). Opisano ze szczegółami procedurę i etapy wyboru, odnosząc się przy tym też do kwestii konfliktu interesów. Wyboru nominata dla dalszej procedury w parlamencie dokonuje gremium przynajmniej z założenia eksperckie – Kolegium IPN (choć w przypadku członków Kolegium zniesiono wymóg tytułu naukowego i zakaz łączenia działalności z członkostwem w partii czy związku zawodowym, zob. wyżej). Szczególną uwagę warto zwrócić na ciekawe rozwiązanie dotyczące jednej z przesłanek wykluczających kandydowanie, a mianowicie braku możliwości szczegółowego przedstawienia – ze względu na przepisy o ochronie informacji niejawnych – informacji o przebiegu swojej służby, pracy lub współpracy związanej z dostępem do informacji niejawnych lub ochroną tych informacji. To rozwiązanie nieznane innym procedurom, a wydaje się bardzo ważne. W innych procedurach dokonujący wyboru opierają się tylko na informacjach przekazanych przez podmioty zgłaszające lub przez samych kandydatów. Nie wiadomo, czy dane są kompletne, czy nie przemilczano informacji, które podważyłyby zdolność kandydata do pełnienia określonej funkcji. Nie ma też praktyki odbierania od kandydatów oświadczeń, że przekazali wszystkie istotne informacje. I nawet w sytuacji, gdy są „luki w życiorysie” czy niejasne elementy, nie ma możliwości pełnego ich zweryfikowania. Jak ważna jest to kwestia, pokazała chociażby opisywana w mediach sytuacja związana z dr. hab. Mariuszem Muszyńskim, który został wybrany do Trybunału Konstytucyjnego, po czym pojawiły się informacje, że miał i może mieć związki z polskimi służbami specjalnymi. Informacje te nie zostały ostatecznie zweryfikowane. Nie było też możliwości odebrania od kandydata odpowiednich oświadczeń przed wyborem, który przeprowadzono w ciągu kilkudziesięciu godzin⁵⁴.

Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz

W przepisach dotyczących procedury nominacyjnej Prezesa IPN wskazano, że przewodniczący Kolegium IPN nie wcześniej niż na 6 miesięcy i nie później niż na 3 miesiące przed upływem kadencji Prezesa IPN ogłasza publiczny konkurs na stanowisko Prezesa IPN. W przypadku innej przyczyny opróżnienia stanowiska termin zgłaszania się kandydatów wynosi 30 dni od dnia ogłoszenia konkursu. W przypadku monitorowanego w 2016 roku konkursu na Prezesa IPN zastosowanie miały jednak przepisy przejściowe zawarte w ustawie nowelizującej ustawę o IPN⁵⁵, związane z zakończeniem kadencji dotychczasowego Prezesa IPN z momentem wejścia jej w życie. Ustawa bowiem wygasila kadencje wcześniej funkcjonującej Rady IPN oraz Prezesa IPN. Zgodnie z przepisami przejściowymi, z powodów politycznych związanych z przejęciem zarządzania instytucją, znacznie skrócono terminy procedury konkursowej dla wyboru Prezesa IPN. Zgodnie z ustawą pierwszy publiczny konkurs na stanowisko Prezesa IPN Kolegium ogłasza w terminie 10 dni od dnia powołania Kolegium. Termin składania zgłoszeń przez kandydatów wynosił natomiast 14 dni od dnia udostępnienia ogłoszenia o konkursie w Biuletynie Informacji Publicznej IPN. Z kolei Kolegium IPN powinno wyłonić rekomendowanego kandydata w terminie 3 dni od dnia zakończenia drugiego etapu konkursu. Dalsza procedura parlamentarna powołania Prezesa IPN jest prowadzona według omówionych wyżej ogólnych przepisów regulaminów obu izb parlamentu dotyczących wyboru lub powołania na stanowiska państwowe.

Terminy dla wyboru Prezesa IPN w normalnym trybie są odpowiednio długie, ale negatywnie należy ocenić przyjęcie w ustawie przepisów przejściowych, które pozwoliły na dokonanie wyboru Prezesa IPN ze znacznym skróceniem terminów. Przede wszystkim wskazać trzeba na pośpiech, w jakim dokonano oceny kandydatów. Od dnia ogłoszenia listy kandydatów (15 lipca 2016) do dnia rozstrzygnięcia przez Kolegium IPN (18 lipca 2016) upłynęły tylko 3 dni. Pomimo więc rozbudowanych kryteriów i procedur takie tempo procedowania nie pozwalało na poważną debatę i szczegółową analizę dorobku kandydatów i ewentualnych przeciwwskazań do pełnienia funkcji Prezesa IPN. Procedury sejmowa i senacka były również ekspresowe. Sejm powołał nowego Prezesa IPN już 21 lipca, a Senat wyraził zgodę na powołanie tego samego dnia. Oczywiście tak prowadzona procedura nie pozwoliła na wcześniejsze przedstawienie zaplanowanego kalendarza wyborczego. Nie ma też takiego wymogu w przepisach.

Pełna wiedza o kandydatach – obowiązki kandydatów

Oceniając omawianą procedurę można postawić zarzut, że pomimo tego, iż w wybór zaangażowane jest gremium eksperckie (z zastrzeżeniem sformułowanych wyżej uwag) – Kolegium Instytutu, to jednak nie przewidziano możliwości składania opinii, zastrzeżeń, uwag do kandydatów przez środowiska zawodowe, eksperckie czy obywatelskie (mimo publikowania informacji o zgłoszonych kandydatach w BIP).

Co więcej, informacje o kandydatach były lakoniczne, nie było możliwości dokładnego zbadania ich doświadczenia, dorobku i innych okoliczności mających wpływ na możliwości sprawowania przez nich funkcji Prezesa IPN. Podczas posiedzeń Sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka i podczas plenarnego posiedzenia Senatu, wskazany przez Kolegium kandydat na prezesa IPN (dr Jarosław Szarek) odpowiadał na pytania parlamentarzystów, dotyczące głównie wizji działania IPN i kontrowersji w ocenach różnych wydarzeń historycznych. W niewielkim stopniu dyskusje te dotyczyły samego kandydata.

Sami kandydaci również nie wykazali się otwartością na obywatelski monitoring. Nie odpowiedzieli na żadną próbę kontaktu ze strony organizacji monitorujących wybór Prezesa IPN. Jednak częściowo wyjaśnia to fakt, że sytuacja była mało komfortowa zarówno dla kandydatów, jak i dla monitorujących. Wyniki I etapu konkursu, tj. nazwiska kandydatów do przesłuchania, ogłoszono w piątek, a już w poniedziałek odbywało się przesłuchanie. Prowadzący monitoring nie byli w stanie w ciągu jednego popołudnia dotrzeć do adresów mailowych i wysłać ankiety do kandydatów. Wysłano zatem ankiety już po posiedzeniu kolegium IPN. Żaden z kandydatów nie przekazał jednak odpowiedzi.

Udział gremiów niepolitycznych

Procedura wyboru Prezesa IPN wyróżnia się w kontekście możliwości udziału w niej gremiów niepolitycznych. Przede wszystkim wyboru osoby, która jest przedstawiana parlamentowi jako kandydat, dokonuje gremium przynajmniej z założenia eksperckie – Kolegium IPN. Przyjęto, że przesłuchania kandydatów na stanowisko Prezesa IPN mają charakter publiczny. Jednakże środowiska eksperckie, zawodowe i obywatelskie nie miały wpływu na przebieg procedury ani na ocenę kandydatów. Nie przewidziano możliwości pytania ich o opinię, nie przewidziano też formalnej możliwości przedstawiania takich opinii. Ich jedyną rolą pozostało zatem obserwowanie procedury i zgłaszanie swoich uwag. Ich ewentualne przyjęcie zależy wyłącznie od dobrej

woli organów prowadzących procedurę nominacyjną. Obserwacja procedury nominacyjnej na Prezesa IPN jest ułatwiona ze względu na jej publiczny charakter.

Wybory członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

Wybór członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji był poddany obywatelskiemu monitoringowi po raz pierwszy. Wybory przeprowadzone w 2016 roku były monitorowane przez Fundację Batorego we współpracy z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych. Szczegóły zostały opisane w raporcie⁵⁶.

Pełna jawność procesu wyboru – precyzyjne procedury – sprawdzalne kryteria wyboru

Funkcjonowanie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji ma oparcie w Konstytucji RP (art. 213 – 215) i w ustawie o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji⁵⁷. Zgodnie z powyższymi przepisami pięciu członków KRRiT powołują: Sejm (dwóch członków), Senat (jednego członka), Prezydent RP (dwóch członków). Jedynym kryterium dotyczącym kandydatów wskazanym w przepisach ustawy jest określenie, że kandydaci na członków Rady muszą być osobami „wyróżniającymi się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu”. Z kolei Konstytucja (art. 214 ust. 2) zakazuje łączenia stanowiska członka Rady z przynależnością do partii politycznej, związku zawodowego oraz prowadzeniem działalności nie dającej się pogodzić z godnością pełnionej funkcji. W zakresie procedury wyboru członków Rady przez Sejm i Senat zastosowanie mają ogólne przepisy dotyczące powołania i wyboru na stanowiska państwowe zawarte w regulaminach obu izb parlamentu. Natomiast w zakresie wyboru członków Rady przez Prezydenta RP nie obowiązują żadne proceduralne przepisy. Prezydent RP ogłasza swoje nominacje bez konieczności wskazywania sposobu wyboru członków KRRiT i weryfikacji ich kwalifikacji i dorobku.

Biorąc pod uwagę oczekiwane standardy nominacji na stanowiska publiczne trzeba stwierdzić, że wymogi jawności i precyzji procedur oraz prawidłowości i kompletności kryteriów są w przypadku KRRiT spełnione tylko w minimalnym

56 G. Czubek, *Podsumowanie monitoringu procedury wyborów do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, opracowanie wraz z materiałami dodatkowymi dostępne na stronie monitoringkandydatow.org.pl.

57 Ustawa z 22 grudnia 1992 o Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (tekst jednolity Dz. U. z 2016, poz. 639).

zakresie. Wskazanie tylko jednego i to bardzo ogólnego kryterium „wyróżniania się wiedzą i doświadczeniem w zakresie środków społecznego przekazu” utrudnia rzeczywistą ocenę dorobku i kompetencji kandydatów. Nie ma żadnych innych kryteriów odnoszących się na przykład do zadań Rady, wymogów etycznych, dotyczących wykształcenia itd. Nie ma też mechanizmu rzeczywistego weryfikowania tego kryterium przez poszczególnych kandydatów.

Procedury powołania są formalnie jawne w stosunku do członków Rady wybieranych przez Sejm i Senat – obowiązują ogólne reguły z regulaminów obu izb parlamentu⁵⁸. W przypadku Prezydenta RP procedura nie wymaga jawności – Prezydent jedynie ogłasza swoją decyzję, nie musi (ale może) informować o jej uzasadnieniu, przebiegu procedury czy listy rozważanych kandydatów.

Sposób przeprowadzenia wyborów oraz zachowanie kandydatów zostały opisane wyczerpująco w cytowanym raporcie. Dla potrzeb niniejszego opracowania przywołamy tylko istotne ustalenia z przeprowadzonego monitoringu. Należy w tym zakresie zgłosić poważne zastrzeżenia. Po pierwsze, posiedzenie Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu było zamknięte dla obserwatorów. Możliwa była tylko obserwacja transmisji internetowej, udostępnionej przez Kancelarię Sejmu. Po drugie, podczas posiedzenia komisji nie zadano żadnych pytań kandydatom, nie badano ich biogramów, nie weryfikowano ich kompetencji i żadnych przedstawionych informacji. Po krótkim przedstawieniu sylwetek odbyło się głosowanie dotyczące opinii o kandydatach. Ocenic to trzeba krytycznie, opiniowanie potraktowano jako czystą formalność. Dodatkowo, przy braku szczegółowych informacji o kandydatach oraz przy skróceniu procedury nie wykorzystano posiedzenia komisji, żeby podjąć rozmowę z kandydatami i sprawdzić ich dorobek i postawę w kontekście wymogów dla funkcji członka KRRiT. Nieco inaczej wyglądał przebieg posiedzenia Senackiej Komisji Kultury i Środków Przekazu. Podczas posiedzenia mogli być obecni zainteresowani obserwatorzy, w tym osoby realizujące obywatelski monitoring wyborów do Rady, odbyła się merytoryczna dyskusja z kandydatami: zadawano im pytania, dyskutowano o kwestiach istotnych dla mediów elektronicznych.

Podsumowując, nie ma wymogów, narzędzi i mechanizmów poddania rzetelnej ocenie i szczegółowej weryfikacji kandydatów do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Istniejąca ogólna procedura sejmowa tego nie zapewnia. Można ją w zgodzie z przepisami przeprowadzić tak, że wybór będzie się odbywał w ciągu zaledwie kilkunastu godzin i bez żadnej weryfikacji spełniania przez

kandydatów przyjętych kryteriów oraz istnienia ewentualnych przeszkód w pełnieniu przez nich funkcji, na które kandydują.

Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz

Terminy proceduralne dla członków KRRiT powoływanych przez Sejm i Senat obowiązują jak dla innych stanowisk państwowych opisanych w regulaminach – standardowy termin to 30 dni na przedstawienie kandydatów (może być on jednak bez większych trudności skracany).

Przed wszystkim procedury zgłoszenia i wyboru członków KRRiT w Sejmie i Senacie trwały bardzo krótko. Procedura sejmowa od momentu ogłoszenia kandydatów (7 lipca 2016), poprzez opinię komisji sejmowej, do wyboru przez Sejm (22 lipca 2016) trwała tylko 15 dni. Dodatkowo trzeba podkreślić, że marszałek Sejmu wyznaczył tylko 4 dni na zgłaszanie kandydatów. Podobna sytuacja miała miejsce w Senacie. Tu procedura od momentu ogłoszenia kandydata (5 lipca 2016), poprzez prace komisji senackiej, do wyboru przez Senat (22 lipca 2016) trwała 17 dni. Taki harmonogram utrudniał rzetelny namysł nad kandydaturami, sprawdzenie informacji przekazywanych przez zgłaszające je gremia, zweryfikowanie ewentualnych przeszkód w pełnieniu funkcji. Nie ma też praktycznie możliwości zorganizowania obywatelskiej czy środowiskowej debaty o kandydatach i z kandydatami. Przy wyborach członków KRRiT nie ogłoszono też żadnego kalendarza prowadzonej procedury nominacyjnej.

Natomiast Prezydent RP powołał członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji 12 września 2016, już po upływie kadencji poprzednich nominatów prezydenckich (5 sierpnia 2016) bez jakiegokolwiek uzasadnienia decyzji, informacji o kandydatach i o przebiegu procesu decyzyjnego, a także bez wskazania przyczyn opóźnienia nominacji.

Można zatem stwierdzić, że przy wyborach członków KRRiT nie zachowano standardu dotyczącego odpowiedniego terminarza procedur nominacyjnych.

Pełna wiedza o kandydatach – obowiązki kandydatów

Druki sejmowe i senackie dotyczące kandydatów parlamentu zawierały skrótowe informacje biograficzne. W przypadku większości kandydatów na podstawie druków sejmowych trudno było stwierdzić, na ile rzeczywiście „wyróżniają się wiedzą i doświadczeniem dotyczącymi środków masowego przekazu”. Lepiej pod tym względem prezentowały się druki senackie – zawierały bardziej szczegółowe informacje o kandydatach, odnosiły się do kwestii

istotnych z punktu widzenia członkostwa w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji.

Procedury parlamentarne nie pozwoliły na pozyskanie szerszej wiedzy o kandydatach. Podczas posiedzenia komisji nie zadano im żadnych pytań, ani nie weryfikowano ich dorobku. Jak pisaliśmy wyżej, lepiej wyglądał przebieg posiedzenia komisji senackiej.

Co do samych kandydatów, ich reakcja na obywatelski monitoring była różna – na 10 kandydatów realny kontakt i podstawową współpracę podjęło 5 kandydatów. Przesłali oni wypełniony kwestionariusz wykorzystywany w monitoringu lub przekazali dane biograficzne. Jest to jednak liczba wyższa niż w przypadku procedur nominacyjnych do innych instytucji. Ze względu na presję czasu i brak współpracy ze strony połowy kandydatów nie udało się zorganizować debaty z kandydatami do Rady.

Uznać zatem należy, że wiedza pozyskana w procedurach nominacyjnych o kandydatach była niewielka, a organy dokonujące wyboru nie weryfikowały szczegółowo ich dorobku i predyspozycji do pełnienia funkcji członków KRRiT.

Udział gremiów niepolitycznych

W przepisach dotyczących powołania członków KRRiT nie przewidziano żadnych mechanizmów dotyczących udziału środowisk eksperckich, zawodowych i organizacji obywatelskich. Nie przewidziano też formalnych możliwości poddania kandydatów ocenie i debacie publicznej.

W żadnej z trzech procedur, w których wybierano członków KRRiT, nie wykorzystywano opinii i stanowisk środowisk pozapolitycznych: ekspertów, środowisk twórczych, organizacji obywatelskich itd. Nie stwierdzono, by miały one wpływ na wskazanie kandydatów na członków Rady, nie wykorzystano ich opinii i wiedzy w trakcie procedury wyborczej. Nie ma wymogów prawnych, by organy dokonujące wyboru sięgały do takich opinii, nie przewidziano też udziału gremiów i instytucji pozapolitycznych w procedurach decyzyjnych. Również organy dokonujące wyboru nie widziały potrzeby, by skorzystać z takich możliwości. Stąd, podobnie jak w przypadku większości opisywanych procedur, jedyną formą aktywności gremiów i środowisk pozapolitycznych pozostała obserwacja procesu nominacyjnego i zgłaszanie ewentualnych uwag i opinii, których wykorzystanie zależy od dobrej woli decydentów. Przypomnijmy, że – jak też wskazano wyżej – w przypadku wyboru dokonywanego przez Sejm nie pozwolono obserwatorom na uczestnictwo w posiedzeniu

komisji sejmowej. Jej obrady mogły być śledzone jedynie w Internecie (w posiedzeniu komisji senackiej obserwatorzy uczestniczyli).

Wybór członków Rady Mediów Narodowych

Wybór członków Rady Mediów Narodowych w 2016 roku był monitorowany przez Fundację Batorego we współpracy z Ogólnopolską Federacją Organizacji Pozarządowych. Szczegóły monitoringu zostały przedstawione w raporcie⁵⁹.

Pełna jawność procesu wyboru – precyzyjne procedury – sprawdzalne kryteria wyboru

Rada Mediów Narodowych została powołana ustawą z 2016 roku⁶⁰. W ustawie określono jej skład oraz kryteria wyboru członków. Rada składa się z pięciu członków, trzech powołuje Sejm RP, a dwóch Prezydent RP. W ustawie wprowadzono specyficzne, nieznane wcześniej rozwiązanie, że Prezydent powołuje członków Rady spośród kandydatów wskazywanych przez opozycyjne kluby parlamentarne lub poselskie. W ustawie określono następujące kryteria dla kandydatów do RMN:

- wyróżnianie się wiedzą i doświadczeniem w sprawach związanych z zadaniami i działaniem mediów,
- posiadanie polskiego obywatelstwa,
- brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione z winy umyślnej.

W ustawie wskazano też funkcje państwowe we władzy wykonawczej i samorządowej, które uniemożliwiają jednoczesne pełnienie funkcji członka Rady. Natomiast ustawa nie przewiduje zakazu łączenia funkcji członka RMN z pełnieniem mandatu poselskiego lub senatorskiego. Dodatkowe obostrzenie, związane z unikaniem konfliktu interesów, dotyczy tego, że członkiem RMN nie może być osoba posiadająca udziały albo akcje spółki lub w inny sposób uczestnicząca w podmiocie będącym dostawcą usługi medialnej albo producentem radiowym lub telewizyjnym. Do trybu wyboru członków Rady stosuje się przepisy ogólne Regulaminu Sejmu właściwe dla wyboru lub powoływania na stanowiska państwowe.

Szczególność – wartość omówienia – regulację przewidziano dla członków RMN powoływanych przez Prezydenta spośród kandydatów zgłoszonych przez

59 G. Czubek (współpraca: M. Banach), *Podsumowanie monitoringu procedury wyborów do Rady Mediów Narodowych*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, opracowanie wraz z materiałami dodatkowymi dostępne na stronie: monitoringkandydatow.org.pl.

60 Ustawa z 22 czerwca 2016 o Radzie Mediów Narodowych (Dz. U. 2016, poz. 929).

kluby opozycyjne (art. 6 ustawy o Radzie Mediów Narodowych). Obowiązują ich te same wymogi ustawowe co członków Rady powoływanych przez Sejm. Prezydent wyznacza 14-dniowy termin na zgłaszanie kandydatów do Rady. Przepisy uzależniają kolejność i liczbę kandydatów, jakich mogą zgłosić kluby opozycyjne, od ich liczebności. W przypadku obecności w parlamencie więcej niż jednego klubu opozycyjnego, kandydatów zgłaszają dwa kolejne najliczniejsze kluby. Jeżeli któryś z nich nie skorzysta ze swego uprawnienia, uprawnienie to uzyskuje kolejny pod względem liczebności klub parlamentarny lub poselski. Prezydent powinien otrzymać od klubów opozycyjnych propozycje po dwóch kandydatów na jedno miejsce w Radzie. Jeżeli w wyznaczonym terminie nie otrzyma propozycji, może sam dokonać powołania członków RMN, spełniających kryteria.

Oceniając regulacje dotyczące wyboru na stanowiska członków Rady Mediów Narodowych w kontekście postulowanych standardów procedur nominacyjnych, stwierdzić trzeba, że zapewniony został standard jawności, natomiast pozostałe elementy budzą zastrzeżenia. Jeśli chodzi o sformułowane kryteria, to nie są one szczegółowe, a kluczowe kryterium „wyróżniania się wiedzą i doświadczeniem w sprawach związanych z zadaniami i działaniem mediów” jest nieostre – nie wiadomo, na czym polegać ma wyróżnianie się wiedzą, jak długo i jakiego rodzaju ma być doświadczenie, ażeby uznać je za wyróżniające. Jednocześnie jest to jedyne kryterium merytoryczne, mogłoby zatem stanowić dobre narzędzie do oceny kwalifikacji i dorobku kandydatów. Wymagałoby jednak doprecyzowania oraz stworzenia możliwości weryfikacji, w szczególności przy użyciu wiedzy eksperckiej i specjalistycznej (czego obowiązujące przepisy nie przewidują).

Jest to tym bardziej kontrowersyjne, że zgłoszeni do Rady kandydaci byli i są posłami większości sejmowej, zaś przewodnicząca Sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu – komisji oceniającej kandydatów, posłanka Elżbieta Kruk, podejmowała w istocie decyzje we własnej sprawie. Można zatem powiedzieć, że posłowie sami napisali ustawę, na jej podstawie zostali kandydatami do Rady, sami się ocenili w ramach prac w Komisji i zostali wybrani przez Sejm, w którym zasiadają. Dodatkowe kontrowersje budzi fakt równoległości działania Rady Mediów Narodowych i konstytucyjnego organu, jakim jest KRRiT.

Odpowiednie terminy, zaplanowany kalendarz

W zakresie procedury powołania przez Sejm członków Rady Mediów Narodowych zastosowanie znajdują ogólne przepisy Regulaminu Sejmu w sprawie wyboru i powołania na stanowiska państwowe. Obowiązują zatem także

krótkie – przewidziane w Regulaminie Sejmu – terminy dla dokonania zgłoszenia kandydata i późniejszego powołania. Natomiast w 2016 roku w przypadku członków Rady Mediów Narodowych miała miejsce szczególna sytuacja. W związku z tym, że Rada Mediów Narodowych powoływana była po raz pierwszy, wykorzystano przepis Regulaminu Sejmu, zgodnie z którym w takiej sytuacji wnioski o powołanie członka organu składa się do marszałka Sejmu w terminie ustalonym przez marszałka, jeżeli ustawa nie określiła terminów zgłaszania kandydatów (art. 30 ust. 3 pkt 4 Regulaminu Sejmu).

Tak, jak i w przypadku innych wyborów, tak i tu, ze względu na dość ogólny sposób uregulowania powołania członków Rady Mediów Narodowych, ważna jest rzeczywista praktyka. We wspomnianym raporcie⁶¹ opisano szczegółowo przebieg wyborów, co pozwala sformułować wnioski dla potrzeb niniejszego opracowania. Po pierwsze, zwraca uwagę bardzo szybkie tempo procedur wyborczych, co uniemożliwiło weryfikację i dyskusję wokół kandydatów. Marszałek Sejmu 7 lipca 2016 ogłosił, iż do 13 lipca przyjmuje kandydatury do Rady Mediów Narodowych. W dniu 15 lipca 2016 ogłoszono druk sejmowy z nazwiskami trzech posłów zgłoszonych do Rady. Sejmowa Komisja Kultury i Środków Przekazu na posiedzeniu 20 lipca 2016 zaopiniowała kandydatów pozytywnie, a już 22 lipca 2016. Sejm powołał te osoby na członków Rady Mediów Narodowych. Zatem od momentu ogłoszenia kandydatów do dnia ich powołania minęło zaledwie 7 dni. W tak krótkim czasie nie ma możliwości dobrego poznania kandydatów, zebrania i weryfikacji informacji ich dotyczących czy innych działań monitoringowych. Nie było też żadnego kalendarza procedury nominacyjnej. Nie można zatem uznać standardu dotyczącego terminów na zgłaszanie kandydatów, weryfikowanie i dokonywanie wyboru za spełniony.

Pełna wiedza o kandydatach – obowiązki kandydatów

Informacje przedstawione przez kandydatów w parlamencie były lakoniczne i zawierały podstawowe dane biograficzne. Podczas posiedzenia Komisji dyskusja o kandydatach była bardzo krótka, ograniczono się tylko do pojedynczych pytań dotyczących poglądów na organizację rynku mediów w Polsce oraz poddano krytyce fakt kandydowania do Rady czynnych polityków. Nie weryfikowano natomiast informacji przedstawionych przez kandydatów, nie dyskutowano na temat ich dorobku i kwalifikacji merytorycznych do

61 G. Czubek (współpraca: M. Banach), *Podsumowanie monitoringu procedury wyborów do Rady Mediów Narodowych...*, dz. cyt.

zasiadania w Radzie. Nie zweryfikowano też szczegółowo, czy spełniają kryteria wyboru.

Jeśli chodzi o wybór dwóch pozostałych członków Rady, zgodnie z ustawą Prezydent RP wyznaczył klubom opozycyjnym czternastodniowy termin na zgłaszanie kandydatur, który upływał 21 lipca 2016. Kluby opozycyjne w wyznaczonym terminie zgłosiły kandydatury 4 osób (dwa kluby po dwie osoby). Spośród tej czwórki Prezydent powołał dwóch członków Rady Mediów Narodowych 26 lipca 2016. O ich powołaniu opinia publiczna mogła się dowiedzieć z komunikatu Kancelarii Prezydenta RP. Nie podano danych biograficznych ani uzasadnienia.

Krytycznie ocenić należy również postawę samych kandydatów, którzy nie wykazali zainteresowania monitoringiem i prezentacją swojego dorobku. Na siedmiu kandydatów żadna osoba nie wypełniła przesłanego kwestionariusza, dotyczącego doświadczenia i dorobku ważnego ze względu na funkcję, do objęcia której kandydowali. Tylko jeden kandydat (Juliusz Braun) przesłał swój biogram.

Udział gremiów niepolitycznych

Przepisy nie przewidują udziału środowisk zawodowych i eksperckich w procedurze wyboru członków Rady Mediów Narodowych. Zarówno proces zgłaszania kandydatów, jak i procedura ich wyboru są zamknięte dla środowisk eksperckich, zawodowych i obywatelskich. Poza komentarzami publikowanymi w mediach, na stronach internetowych i w mediach społecznościowych nie miały one w żadnej formie możliwości udziału w procedurach nominacyjnych. Poważne zastrzeżenia budzi też sposób procedowania przyjęty przez Sejmową Komisję Kultury i Środków Przekazu. Do udziału w posiedzeniu komisji nie dopuszczono, nawet w charakterze obserwatorów, przedstawicieli organizacji monitorujących procedurę wyborczą oraz przedstawicieli środowiska mediów. Przebieg komisji mógł być śledzony jedynie za pośrednictwem transmisji na stronie internetowej Sejmu. Standard ten nie został zatem zachowany nawet na minimalnym poziomie.

Wnioski i rekomendacje

Biorąc pod uwagę zaproponowane wyżej standardy dotyczące procedur nominacyjnych na ważne stanowiska państwowe oraz przegląd doświadczeń z obserwacji przebiegu tych procedur, można sformułować wnioski i rekomendacje o charakterze prawnym i organizacyjnym, które powinny sprzyjać zwiększeniu jawności wyborów, wyłanianiu możliwe najlepszych merytorycznie kandydatów oraz rzetelności postępowania prowadzonego przez wszystkie instytucje i organy zaangażowane w procedury wyborcze.

Najważniejsze wnioski

Procedury nominacyjne trwają zbyt krótko, aby przeprowadzić rzeczywistą debatę wokół zgłoszonych kandydatów i szczegółowo zweryfikować ich dorobek oraz upewnić się, że nie ma przeszkód utrudniających im pełnienie stanowisk państwowych, o objęcie których się starają. Dodatkowo przepisy umożliwiają w praktyce dowolne skracanie tych procedur, tak że niektóre wybory dokonują się nawet w kilkadziesiąt godzin od zgłoszenia, co uchybia powadze funkcji i stanowisk państwowych.

Określone w przepisach kryteria, które powinni spełnić kandydaci są, poza nielicznym wyjątkami, **ogólne i niejednoznaczne**. Najczęściej stosuje się formułę „wyróżniania się” w danej dziedzinie. Takie kryteria nie pozwalają w pełni zweryfikować kompetencji kandydatów. W rzeczywistości spełnianie kryteriów najczęściej nie jest w żaden sposób weryfikowane przez organy dokonujące wyboru.

Zbyt mało jest kryteriów szczegółowych, jakie spełniać muszą kandydaci. W ramach istniejących kryteriów tylko wyjątkowo wprowadzono odniesienia do kwestii etycznych (wyróżnianie się wysokimi wartościami moralnymi) lub kwestii odpowiedniego stanu zdrowia, by sprawować określone funkcje. Jeśli jednak nawet takie odniesienia w procedurach się znajdują, to nie są one należycie analizowane i weryfikowane.

Dostępne oficjalne informacje o kandydatach rzadko zawierają wyczerpujące dane obejmujące wszystkie przesłanki (nawet formalne) ważne z punktu widzenia warunków, jakie powinien spełniać kandydat ubiegający się o stanowisko państwowe, na które dokonywany jest wybór.

W istniejących regulacjach **brakuje przepisów zobowiązujących do wskazywania przez kandydatów lub przez zgłaszające ich gremia wszystkich okoliczności i faktów**, które mogą mieć znaczenie z punktu widzenia sprawowania funkcji, o które się ubiegają. Kandydaci nie mają też obowiązku odniesienia się do wątpliwości (czy nawet zarzutów) podniesionych wobec ich kandydatur.

W przypadku niektórych nominacji **przepisy nie wymagają ujawniania uzasadnienia dokonanego wyboru** (w tym w kontekście spełniania kryteriów ustawowych) oraz sposobu dojścia do konkretnych ustawowych decyzji personalnych. Uwaga ta dotyczy głównie wyborów dokonywanych przez Prezydenta RP.

Praktyka przeprowadzania procedur nominacyjnych pokazuje, że **organy dokonujące wyborów mogą kształtować procedurę w bardzo różny sposób**: niekiedy przejrzysty, otwarty dla mediów i zainteresowanych organizacji, z rzetelną i merytoryczną dyskusją przy zachowaniu odpowiednich terminów, a niekiedy skrócony do minimum, bez debaty i analizy dorobku kandydatów, bez pytań do nich. Niestety zbyt często mamy do czynienia z tą drugą sytuacją. Nie ma bowiem działań zmierzających do budowania odnośnej kultury politycznej, a głosy organizacji obywatelskich nie robią na politykach wrażenia.

Istniejące **regulacje nie pozwalają, albo w bardzo istotny sposób ograniczają udział niezależnych środowisk eksperckich i obywatelskich** w procedurach nominacyjnych. Dopuszczenie innych środowisk niż polityczne bywa incydentalne i głównie w charakterze obserwatorów.

Aktywność kandydatów w istniejących procedurach oficjalnych jest najczęściej bardzo skromna – ogranicza się do zgody na kandydowanie i ewentualne pojawienie się na posiedzeniu odpowiedniego organu. Nie ma też (z jednym wyjątkiem) praktyki prezentowania przez kandydatów swojej wizji sprawowania urzędu.

Poza nielicznymi wyjątkami w procedurach nominacyjnych **brakuje regulacji związanych z możliwymi sytuacjami działania w warunkach konfliktu interesów** oraz wskazaniem odpowiedniego zachowania w takich sytuacjach (na przykład ujawnienia konfliktu interesów, wyłączenia określonej osoby z procesu decyzyjnego).

Część kandydatów odnosi się pozytywnie do działań organizacji obywatelskich, rozumiejąc wagę transparentności wyborów i prawo do społecznej kontroli wyborów. Są otwarci, udzielają informacji na swój temat, biorą udział w wysłuchaniach publicznych, nie boją się weryfikowania ich kompetencji przez przedstawicieli społeczeństwa. **Część kandydatów nie jest przekonana do idei monitoringu** lub ją ignoruje, nie przekazuje informacji na swój temat, nie godzi się na udział w spotkaniach. Wyraźnie **brakuje tradycji publicznej debaty** z kandydatami i na ich temat, w szczególności z udziałem środowisk eksperckich i obywatelskich niezależnych od gremiów dokonujących wyboru.

Decydenci, politycy, parlamentarzyści nie tworzą konsekwentnej pozytywnej praktyki wyborczej, która by uwzględniała wskazane przez nas standardy. Potrafią, kierując się wyłącznie decyzjami politycznymi, łamać standardy, zmieniać prawo *ad hoc*, pod kątem potrzeb, skracać terminy wyborów, uniemożliwiając debatę publiczną, ograniczać prawo do wysłuchania kandydatów, zadawania im pytań i weryfikowania ich kompetencji itp. W ramach tego samego oprzyrządowania prawnego zdarza się zupełnie różna praktyka wyborcza, czasem bliższa postulowanemu standardom, a czasem zupełnie im zaprzeczająca.

Problemem jest także to, że **świat nauki prowadzi zbyt mało badań** poświęconych omawianym procedurom. Badania takie uzupełniałyby obraz budowany na podstawie obywatelskiego monitoringu. Największe zainteresowanie wzbudzają wybory do Trybunału Konstytucyjnego, ale spowodowane jest to głównie obecnym kryzysem wokół i w tej instytucji, wcześniej przez szereg lat problematyka ta nie wzbudzała szerokiego zainteresowania. Także jeśli chodzi o inne wybory na ważne stanowiska niewiele jest analiz naukowych czy badań empirycznych. A mogłyby one dostarczyć danych pomagających w ocenie obecnej praktyki oraz służących formułowaniu propozycji zmian.

Pomimo generalnie negatywnej oceny respektowania proponowanych przez nas standardów, **mamy także do czynienia z pozytywnymi praktykami**, doświadczeniami, które mogą być punktem wyjścia dla zmian. Chodzi zarówno o elementy procedury oficjalnej (na przykład wspomniane wyżej pozytywne elementy w wyborach Prokuratora Generalnego), jak i zaangażowanie w monitoring społeczny (pozytywna reakcja kandydatów, przekazywanie materiałów, uczestniczenie w wysłuchaniach publicznych itp.).

Najważniejsze rekomendacje

Procedura wyboru: zmiany prawa i terminarzy wyborów

Dla wprowadzenia postulowanych standardów potrzebne są zmiany prawa. Oczekiwanie, iż wprowadzenie wysokich i trwałych standardów może nastąpić na drodze zmian samej praktyki, zwyczaju parlamentarnego, okazało się złudne. Nawet, jeśli następują zmiany na lepsze, to potem sytuacja się znowu pogarsza. Zmiany prawa nie oznaczają jedynie potrzeby zmian regulaminów Sejmu i Senatu; rozbudowane kryteria, jakie spełniać muszą kandydaci czy katalog podmiotów mogących zgłaszać kandydatów, powinny raczej znajdować się w ustawach dotyczących danych instytucji.

Dodatkowo postulujemy wprowadzenie **specjalnych regulaminów** dotyczących wyboru na ważne stanowiska publiczne dokonywanego przez różne organy publiczne (regulaminy wspólne dla różnych wyborów, z częścią wspólną i częściami szczegółowymi odnoszącymi się do elementów różniących te procedury). Im wyżej umocowane będą tego rodzaju przepisy, tym lepiej. Lecz w obliczu braku zmian w ustawach czy Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu, można postulować przyjmowanie takich rozwiązań na poziomie komisji sejmowych opiniujących kandydatów. Ważny jest jednak element trwałości, budowania trwałych rozwiązań, pewnej tradycji. Inaczej bowiem panują przypadkowość, zmienność i brak konsekwencji. Brakuje też oficjalnego punktu odniesienia, wobec którego można oceniać naruszenia procedur.

Terminy określone w ramach procedur nominacyjnych na poszczególne stanowiska powinny zostać wydłużone do co najmniej 60 dni, tak, by dać realną możliwość weryfikacji wszystkich istotnych okoliczności dotyczących kandydatów. **Możliwość skracania terminów powinna być wyeliminowana lub ograniczona** do absolutnie wyjątkowych i konkretnych sytuacji, wskazanych enumeratywnie, tak by nie było tu żadnej dowolności czy przestrzeni do interpretacji.

Kalendarz wyborczy dotyczący poszczególnych stanowisk powinien być z góry zaplanowany i znany opinii publicznej. Osoby zainteresowane wyborami na poszczególne stanowiska powinny móc się dowiedzieć, kto i kiedy może zgłaszać kandydatów, kiedy i gdzie zostaną opublikowane materiały na ich temat, kiedy odbędzie się spotkanie z nimi i kiedy będą opiniowani, a kiedy przewiduje się głosowania. Takie informacje powinny być przejrzyste i łatwo dostępne, można w tej mierze skorzystać z ustalonych wzorców pokazujących przebieg procesu legislacyjnego i dokumentację zgromadzoną w jego trakcie.

Wiedza o kandydatach: kryteria wyboru i ich weryfikacja

Kryteria dla kandydatów na poszczególne stanowiska powinny być rozbudowane i sformułowane w konkretny sposób, tak, by zamiast, bądź obok, ogólnej formuły „wyróżniania się” wskazać minimalne warunki kompetencyjne dotyczące wykształcenia, doświadczenia i dorobku (w tym wieku czy lat konkretnego doświadczenia), które predestynują daną osobę do pełnienia określonych funkcji. Konkretnie rozwiązania zależą oczywiście od poszczególnych stanowisk, kompetencji wymaganych od kandydatów, kompetencji organów. Jednak chodzi o to, by „wyróżnianie się” nieco zobiektywizować, i tym samym ułatwić wybór osób rzeczywiście kompetentnych, a utrudnić wybór osób niekompetentnych lub ewidentnie przeciętnych.

Równie ważne są kwestie etyczne – wysokie walory moralne, do których obecnie przepisy odwołują się tylko wyjątkowo. Te elementy, w miarę możliwości ukonkretnione, powinny być wprowadzone do wszystkich procedur nominacyjnych. Kryteria etyczne powinny też podlegać weryfikacji w ramach procedur nominacyjnych, w szczególności poprzez sprawdzenie, czy wobec kandydatów nie toczyły się lub nie toczą postępowania dyscyplinarne, sądowe lub postępowania innego rodzaju, podające w wątpliwość kwalifikacje etyczne i nieskazitelną charakteru kandydatów. Chodzi bowiem nie tyle o sformułowanie ładnie brzmiących minimalnych wymogów (jak „nieskazitelna postawa moralna”, itp.), które można dowolnie interpretować, a także wykorzystywać dla zwalczania niewygodnych osób, ale o poszukiwanie obiektywnych elementów, pozwalających na wychwycenie zachowań, zdarzeń, które powinny eliminować z grona kandydatów.

W przypadku istnienia **kryteriów dotyczących odpowiedniego stanu zdrowia kandydatów**, umożliwiającego pełnienie funkcji, o które się starają, przesłanka ta również powinna podlegać weryfikacji poprzez przedstawienie odpowiednich zaświadczeń.

Do przepisów dotyczących poszczególnych nominacji należy **włączyć przepisy zobowiązujące do przygotowania przez organy dokonujące wyboru kwestionariuszy**, które byłyby obowiązkowe przy zgłaszaniu kandydatów i które by szczegółowo wskazywały, jakie informacje o kandydatach muszą być przekazane oraz jakie załączniki i dodatkowe dokumenty należy dołączyć do dokumentacji. Kwestionariusze te powinny bezpośrednio odnosić się do kryteriów formalnych i merytorycznych dotyczących naboru, pozwalać na wiarygodne porównanie dorobku i walorów poszczególnych kandydatów oraz umożliwiać stwierdzenie, czy dany kandydat spełnia kryteria wyboru.

Informacje te, poza danymi podlegającymi ochronie danych osobowych, powinny być **publicznie dostępne**.

Instytucje i organy podejmujące niektóre decyzje w procedurach nominacyjnych (na przykład dotyczące zgłaszanych kandydatów) powinny być **zobowiązane do szczegółowego i publicznego uzasadnienia** swego stanowiska, w szczególności z precyzyjnym odniesieniem do kryteriów wyboru.

Przepisy regulujące postępowania nominacyjne powinny odnosić się do możliwych konfliktów interesów oraz określać właściwe ich konsekwencje. Z jednej strony dotyczy to na przykład stosowania wyłączeń konkretnych osób z podejmowania rozstrzygnięć nominacyjnych w sprawie kandydatów. Z drugiej strony może dotyczyć samych kandydatów i kryterium obowiązkowej karencji przed objęciem stanowiska (na przykład formułowany już postulat, by nie można było zostać sędzią Trybunału Konstytucyjnego w ciągu 4 lat od czasu zakończenia funkcji parlamentarzysty czy sprawowania funkcji rządowej).

Procedury nominacyjne powinny zawierać **zobowiązanie kandydatów do przedstawienia szczegółowych informacji** na swój temat oraz **potwierdzenia** podpisem oświadczenia, **iż przedstawili wszystkie znane im fakty i okoliczności** mogące mieć znaczenie w kontekście wyboru na określoną funkcję. Kandydaci powinni być też formalnie zobowiązani do udzielania odpowiedzi na wszelkie wątpliwości i zastrzeżenia ich dotyczące, zgłoszone formalnie do organów prowadzących postępowanie nominacyjne.

W przypadku części stanowisk (innych niż sędowskie) można rozważyć wprowadzenie **zwyczaju przedstawiania przez kandydatów ich wizji sprawowania funkcji**. Forum takiej prezentacji mogłyby być posiedzenia organów prowadzących postępowania nominacyjne, ale również wysłuchania publiczne organizowane przez środowiska eksperckie i obywatelskie.

Organy prowadzące postępowania nominacyjne powinny mieć **obowiązek weryfikacji przedstawionych kandydatur nie tylko na podstawie dostarczonych informacji, ale także poprzez samodzielne działania**: na przykład występowanie do samych kandydatów, do ich pracodawców, do środowisk eksperckich, do uczelni wyższych o przedstawienie opinii o kandydatach; weryfikowanie, czy wobec kandydatów nie toczyły się lub nie toczą postępowania dyscyplinarne lub karne; uzyskiwanie od byłych pracodawców kandydatów informacji o ocenach ich pracy. Organy prowadzące postępowania nominacyjne powinny również obligatoryjnie **umożliwiać zgłaszanie zastrzeżeń, pytań i uwag** do kandydatów przez każdego zainteresowanego – organy te

powinny analizować te zgłoszenia i w razie ich zasadności, zobowiązywać kandydatów do udzielenia odpowiedzi lub wyjaśnień.

Jawność: dokumenty i posiedzenia

Postępowania nominacyjne powinny toczyć się jawnie, z wyłączeniem możliwości zamknięcia obrad. Wszelkie dokumenty związane z procedurą nominacyjną powinny być publikowane. Na posiedzenia organów prowadzących postępowania nominacyjne powinni być zapraszani przedstawiciele zainteresowanych środowisk.

Postępowania nominacyjne powinny przewidywać **jawne, otwarte przesłuchania kandydatów, z możliwością zadawania pytań i zgłaszania zastrzeżeń.** Warto rozważyć możliwość zgłaszania takich pytań również przez przedstawicieli zainteresowanych środowisk pozapolitycznych.

Posiedzenia sejmowych komisji opiniujących powinny być odpowiednio zaplanowane i przebiegać wedle ustalonego scenariusza, zapewniającego stosowną atmosferę i poziom kultury, szacunek dla kandydatów, respektowanie praw posłów, w tym opozycji. Na posiedzenia powinno się rezerwować wystarczającą ilość czasu, tak, by nie ograniczać praw posłów do dyskusji i zadawania pytań, a kandydatom stworzyć możliwość odpowiedzi. Parlamentarzyści powinni się aktywnie włączać w proces weryfikacji spełniania przez kandydatów kryteriów wyboru i przygotowywać do merytorycznej debaty.

Pod społeczną kontrolą: udział społeczeństwa

W przypadku niektórych stanowisk państwowych, w szczególności związanych z wymogiem posiadania specjalistycznej wiedzy, powinno się rozważyć **formalne włączenie środowisk eksperckich i obywatelskich w proces zgłaszania kandydatów**, na przykład poprzez wysuwanie takich kandydatów (lub kandydatów na kandydatów w ramach preselekcji) przez te środowiska, bądź poprzez obowiązek uzyskiwania określonych rekomendacji lub pozytywnych opinii.

Kandydaci występujący przed organami podejmującym decyzje o wyborze powinni **informować, czy byli proszeni o przekazanie informacji o sobie oraz proszeni o udział w wysłuchaniach publicznych przez organizacje obywatelskie** prowadzące monitoring procedur wyborczych oraz jaka była ich reakcja. Organy te powinny prosić organizacje o analogiczne informacje.

Środowiska eksperckie, naukowe, samorządy i stowarzyszenia zawodowe, organizacje obywatelskie powinny włączać się w proces wyboru, nawet

jeśli nie przewidują tego przepisy prawa. W ramach takich działań można publicznie zgłaszać kandydatów środowiskowych, formułować opinie o kandydatach, zbierać i przekazywać informacje na ich temat. Jest to swego rodzaju wywieranie presji na decydentów, by kierowali się walorami merytorycznymi przy wyborach. Stymuluje też debatę publiczną na temat wyborów i kandydatów.

Świat nauki powinien prowadzić zarówno teoretyczną **refleksję naukową** (na przykład nad tym, jak zobiektywizować kryteria „wyróżniania się wiedzą prawniczą”, „wyróżniania się wiedzą w zakresie finansów” czy „wyróżniania się wysokimi walorami moralnymi”), **jak i stałe badania empiryczne** przeprowadzanych wyborów. Badania naukowe dostarczają danych, na podstawie których można wyciągać wnioski i formułować rekomendacje. W ich braku lukę starają się wypełnić organizacje obywatelskie, nie ma jednak powodu, by świat nauki pozostawał w tej sprawie bierny. Nagłe głębsze zaangażowanie naukowe w zagadnienia wyborów sędziów TK spowodowane było kryzysem konstytucyjnym, nadal jednak brak pogłębionej analizy wyborów na inne stanowiska. Istnieje wreszcie potrzeba poważnych **badania porównawczych**, nie są one łatwe, ale mogą z nich wynikać propozycje przyjmowania dobrych praktyk znanych innym krajom.

Bibliografia

Raporty z monitoringu (kolejność chronologiczna, od najnowszych)

Bojarski Ł., K. Furman, K. Riedl, *Wybory pod społeczną kontrolą. Wybory sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prokuratora Generalnego. Raport z monitoringu*, INPRIS, Warszawa 2016.

Czubek G., *Podsumowanie monitoringu procedury wyboru członków Rady Polityki Pieniężnej*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, dostępne na stronie: monitoringkandydatow.org.pl.

Czubek G., *Podsumowanie monitoringu wyboru na stanowisko Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, dostępne wraz z innymi materiałami na stronie: monitoringkandydatow.org.pl.

Czubek G., *Podsumowanie monitoringu wyboru członków Kolegium Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, dostępne na stronie monitoringkandydatow.org.pl.

Czubek G., *Podsumowanie monitoringu procedury wyborów do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, dostępne wraz z innymi materiałami na stronie: monitoringkandydatow.org.pl.

Czubek G. (współpraca: M. Banach), *Podsumowanie monitoringu procedury wyborów do Rady Mediów Narodowych*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, dostępne wraz z innymi materiałami na stronie: monitoringkandydatow.org.pl.

Bojarski Ł. (współpraca: M. Szulecka), *Wybory sędziów do Trybunału Konstytucyjnego*, INPRIS, Warszawa 2010.

Głowacka D. (red.), *Raport z obywatelskiego monitoringu kandydatów na Prokuratora Generalnego 2010*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2010.

Bojarski Ł. (red.), *Obywatelski monitoring kandydatów na sędziów. Raport*, Fundacja Batorego, Warszawa 2007.

Publikacje i ekspertyzy powstałe w ramach monitoringu (kolejność chronologiczna, od najnowszych)

Wiaderek G. (red.), N. Mileszyk, D. Sześciło, T. Zalasieński, *Procedury nominacji na wybrane stanowiska publiczne – przejrzystość, standardy, rekomendacje*, INPRIS, Warszawa 2016.

Izdebski K., *Opinia prawna dotycząca procedury wyboru członków Rady Polityki Pieniężnej w kontekście wycofania poparcia dla kandydatury Henryka Wnrowskiego*, Warszawa 2016, dostępna na stronie monitoringkandydatow.org.pl/?page_id=361.

Zalasieński T., *Opinia prawna dotycząca zmian sposobu wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału Konstytucyjnego przewidzianych w projekcie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (druk sejmowy 1590/VII kadencja)*, Warszawa 2015, dostępna na stronie inpris.pl.

Bojarski Ł., *Obywatelski monitoring wyborów sędziów TK – nowa inicjatywa organizacji społecznych*, [w:] *Księga XXV-lecia Trybunału Konstytucyjnego. Ewolucja funkcji i zadań Trybunału Konstytucyjnego – założenia a ich praktyczna realizacja*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2010.

Bojarski Ł., *Monitoring wyborów sędziów – nowe zadanie dla organizacji pozarządowych*, [w:] Ł. Bojarski (red.), *Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk. Część druga*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

Radziejewicz P., *Zasady i procedura wyboru sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, dostępne na stronie inpris.pl.

Publikacje prasowe (kolejność chronologiczna, od najnowszych)

Bojarski Ł., *Ekspressem do Trybunału*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 14 marca 2017 (nr 51), s. 2–3.

Bojarski Ł., *Patrzymy na Was*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 22 listopada 2016 (nr 225), s. 6–7.

Bojarski Ł., *Zwroty akcji jak w filmie*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 12 kwietnia 2016 (nr 70), s. 4–5.

Bojarski Ł., *Nowy Rzecznik Praw Obywatelskich. Nowy standard wyborczy*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 14 sierpnia 2015 (nr 157), s. 6–7.

T. Koncewicz, Zajadło J., *Jak (nie)wybierać sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Gazeta Wyborcza”, 23 czerwca 2015.

Bojarski Ł., *Wybory pod lupą, OMX na start*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 12 czerwca 2015 (nr 112), s. 6–7.

T. Koncewicz, Zajadło J., *Sędzia konstytucyjny, czyli kto*, „Rzeczpospolita”, 27 maja 2015.

Bojarski Ł., *Kim jest X? Wybór pod społeczną kontrolą*, „Prawnik” (dodatek do „Dziennika Gazety Prawnej”) z 2 stycznia 2015 (nr 1), s. 6–7.

Wiaderek G., *Nominacje na ważne stanowiska państwowe według przejrzystych procedur*, „Rzeczpospolita”, 8 września 2014.

Widacki J., *Wybory do Trybunału Konstytucyjnego. Jakość sędziów = jakość prawa*, „Gazeta Wyborcza”, 21 września 2010.

T. Koncewicz, Zajadło J., *Sędzia Nadzwyczajny*, „Gazeta Wyborcza”, 24 marca 2010.

Publikacje naukowe

Banaszak B., J. Zbieranek, *Ankieta konstytucyjna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Dębska H., *Władza, symbol, prawo. Społeczne tworzenie Trybunału Konstytucyjnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2015.

Dębska H., *Trybunał Konstytucyjny w poszukiwaniu legitymizacji. Szkic z socjologii prawa*, „Studia Prawnicze PAN”, nr 4/2015.

Koncewicz T., Zajadło J., *Sprawiedliwość konstytucyjna czy polityczne targowisko: kogo i jak wybierać do sądu konstytucyjnego?*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2016, nr 35, s. 533–543.

Mikołajewicz J., *Kilka uwag o legitymizacji Trybunału Konstytucyjnego w kontekście obsady stanowisk sędziowskich*, [w:] *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, M. Smolak (red. nauk.), Warszawa 2016, s. 207–220.

Muszyński M., *Anatomia „spisku”. Analiza prawna procesu wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego jesienią 2015 roku*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/2017, s. 75–103.

Radziejewicz P. (red. nauk.), Tuleja P. (red. nauk.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego*, czerwiec 2015 – marzec 2016, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

Skotnicki K., *O potrzebie i kierunkach zmian wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego (uwagi w związku z ankietą konstytucyjną)*, [w:] *Prawo w służbie państwu i społeczeństwu. Prace dedykowane Profesorowi Kazimierzowi Działosze z okazji siedemdziesiątych urodzin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 189–196.

Szewczyk M., *Tryb wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego – uwagi de lege lata i de lege ferenda*, [w:] *15 lat funkcjonowania Konstytucji RP w polskim porządku prawnym*, E. Grzęda (red.), Ł. Zbyszyński (red.), Przygotownia Pracownia DTP i Grafiki, Kraków 2013.

Zoll A., *Sposób wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 1, s. 43–50.

Informacja o autorach

Łukasz Bojarski

Współzałożyciel i prezes zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS (www.inpris.pl). Jeden z fundatorów i przewodniczący Rady Fundacji Uniwersyteckich Poradni Prawnych (fupp.org.pl). Członek Zespołu Ekspertów Prawnych przy Fundacji Batorego (www.batory.org.pl), polski sprawozdawca w Niezależnej Sieci Ekspertów Prawnych ds. prawa antydyskryminacyjnego (www.equalitylaw.eu). Wcześniej, między innymi, członek Krajowej Rady Sądownictwa (2010–2015) powołany przez Prezydenta RP, pracownik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, członek Rady Dyrektorów w Public Interest Law Network (PILNET). Autor badań i publikacji dotyczących, między innymi, monitorowania wyborów na różne stanowiska publiczne, sądownictwa i zawodów prawniczych, pomocy prawnej, edukacji prawnej, prawa antydyskryminacyjnego, działalności organizacji obywatelskich.

Grzegorz Wiaderek

Współzałożyciel i członek zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa INPRIS (www.inpris.pl). W latach 1999–2011 koordynator Programu Prawnego Fundacji Batorego. Wcześniej przez 4 lata pracownik Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. Członek Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji Batorego. Był przewodniczącym Rady Ekspertów Programu „Obywatel i Prawo” (Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności). Autor lub współautor publikacji z zakresu prawa cywilnego, bankowego, prawa dotyczącego organizacji obywatelskich oraz problematyki dotacji z UE. Ekspert w zakresie funduszy unijnych i innych mechanizmów grantowych.

Obaj autorzy, Łukasz Bojarski jako pracownik Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka i Grzegorz Wiaderek jako pracownik Fundacji Batorego, wraz w prof. Zbigniewem Lasocikiem, reprezentującym Sekcję Polską Międzynarodowej Komisji Prawników, opracowali metodologię i zainicjowali w 2006 roku Obywatelski Monitoring Kandydatów na Sędziów TK, pierwszy taki monitoring w Polsce. Łukasz Bojarski i Grzegorz Wiaderek od 2008 roku kontynuują tę działalność w ramach INPRIS-u, rozszerzając monitoring na wybory GiODO, RPO i Prokuratora Generalnego (w czasie, gdy był wybierany).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48-22) 536 02 00

fax (48-22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Publikacja jest omówieniem obywatelskiego monitoringu naboru na wysokie stanowiska państwowe – członków Rady Polityki Pieniężnej, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rady Mediów Narodowych, kolegium Instytutu Pamięci Narodowej oraz na stanowisko prezesa Instytutu Pamięci Narodowej. Zawiera ocenę praktyki obsadzania tych stanowisk. Autorzy formułują też konkretne rekomendacje i postulaty jak powinien wyglądać nabór na tak istotne z punktu widzenia państwa funkcje, żeby spełniał najwyższe standardy przejrzystości i wymogi merytoryczne.