



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO



INPRIS

Warszawa, wrzesień 2017

Pod lupą obywateli

Standardy, regulacje i praktyka wyborów na wysokie stanowiska publiczne¹

Łukasz Bojarski, Grzegorz Wiaderek

1. Bieżący kontekst – Krajowa Rada Sądownictwa i Sąd Najwyższy

Obecnie, w wyniku prezydenckiego weta są podejmowane prace dotyczące zmian w Krajowej Radzie Sądownictwa (KRS) oraz w Sądzie Najwyższym (SN) obejmujące proces wyboru, 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).**

¹ Analiza jest częścią raportu Fundacji im. Stefana Batorego *Pod lupą obywateli: standardy, regulacje i praktyka wyborów na wysokie stanowiska publiczne – wnioski i rekomendacje z monitoringu obywatelskiego*. Pełny tekst raportu dostępny pod adresem: <http://bit.ly/monitoringkandydatow> (dostęp: 25.08.2017)

Punktem odniesienia powinny być dodatkowo Standardy minimalne Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (ENCJ), w tym Standardy minimalne VI „Osoby spoza sądownictwa uczestniczące w zarządzaniu sądownictwem” oraz (między innymi 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, określić z góry długi czas na ich rzeczywiste (a nie formalne li tylko) przeprowadzenie oraz stworzyć realną możliwość zadawania im pytań. Powinno się stworzyć możliwość (i zapewnić na to czas) do 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 o wyborze 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 nieprzewidującym udziału w wyborze 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 natomiast możliwe w postępowaniu dyscyplinarnym). Zawetowana przez Prezydenta RP ustawa z lipca 2017 r. bezsprzecznie naruszała konstytucję.

W przypadku uchwalania zmian dotyczących powoływania w przyszłości nowych sędziów SN warto rozważyć standardy opisane poniżej, w tym w szczególności – 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

do urzędu sędziego SN po to, by publicznie ocenić drogę życiową, kwalifikacje, potrzebne cechy charakteru kandydatów oraz upewnić się, że nie zachodzą przesłanki, które wykluczają ich kandydowanie.

2. Wybory na inne kluczowe stanowiska państwowe. Przegląd dotychczasowych doświadczeń

Od dawna różne organizacje obywatelskie monitorują wybory na 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.**

Nasze doświadczenia z ponad dziesięcioletniego monitoringu różnych wyborów i nominacji pokazują, że wybory są często przeprowadzane w pośpiechu, kryteria, jakie powinni 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 równoległe 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. **Jesteśmy przekonani, że nam 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.**

Jednocześnie, 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 budować². Tutaj uwypuklamy jedynie najważniejsze oczekiwania.

² Zob.: <http://www.inpris.pl/wazne/omx-monitoring/> (dostęp: 25.08.2017), a także *Pod lupą obywateli: standardy, regulacje i praktyka wyborów na wysokie stanowiska publiczne – wnioski i rekomendacje z monitoringu obywatelskiego*. Pełny tekst raportu dostępny pod adresem: <http://bit.ly/monitoringkandydatow> (dostęp: 25.08.2017)

3. Podstawowe standardy i postulaty, które powinny obowiązywać przy wyborze osób na kluczowe stanowiska publiczne

Rządzący powinni opracować szczegółowe regulaminy postępowania. Musi obowiązywać **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.

Powinny istnieć **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.

Stosowane powinny być 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.

Opinia publiczna powinna mieć pełną wiedzę 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. **Obowiązkiem kandydatów powinno być z kolei przekazywanie przez nich wszystkich istotnych informacji, mogących mieć znaczenie przy ocenie ich zdolności do objęcia stanowiska.** Kandydat powinien mieć też obowiązek odpowiedzi na zgłoszone wątpliwości dotyczące jego osoby, zanim zostaną podjęte decyzje w sprawie wyboru.

Powinien istnieć klarowny kalendarz wyborów. 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.

W wyborach powinien być zagwarantowany 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.

Niezależnie od działań podejmowanych (lub nie) przez rządzących ugrupowania opozycyjne powinny wypracować uniwersalne standardy obowiązujące przy okazji wyborów na ważne stanowiska publiczne, spełniające i uszczegółowiające proponowane przez nas standardy. Powinny one obowiązywać tak w stosunku do kandydatów, dajmy na to do Rady Polityki Pieniężnej, jak do kandydatów do Trybunału Konstytucyjnego, czy innej instytucji, kluczowej z punktu widzenia demokratycznego państwa prawnego.

Ugrupowania opozycyjne powinny już dziś zadeklarować, że w przypadku udziału w rządzeniu będą się tymi standardami kierować. Zapowiadane przez Prezydenta RP zmiany w organizacji Sądu Najwyższego i Krajowej Rady Sądownictwa tworzą unikalną okazję, żeby w ramach tych organów władzy stworzyć dobre praktyki, które później mogłyby zostać przeniesione także do innych instytucji.

Niezależnie od okoliczności, które towarzyszyły powstaniu niniejszego opracowania, **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 kandydatów, opiniowanie kandydatów itp.

Świat nauki zachęcamy do prowadzenia badań nad omawianą problematyką, zarówno 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.

Publikacja powstała w ramach projektu programu Odpowiedzialne Państwo Fundacji im. Stefana Batorego „Monitoring procesu wyboru osób na najwyższe urzędy państwowe” (<http://monitoringkandydatow.org.pl/>).

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

Teksty udostępnione na licencji
Creative Commons. Uznanie
autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-62338-74-0