

Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – bilans doświadczeń w latach 1993–2014

Wprowadzenie

Dnia 26 listopada 1991 r. Polska stała się członkiem Rady Europy. Zgodnie z poza-statutowymi warunkami członkostwa przystąpienie do tej organizacji oznaczało konieczność podpisania, a następnie ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjętej w Rzymie 2 listopada 1950 r. (dalej jako Konwencja lub Konwencja europejska). Polska podpisała Konwencję w dniu przystąpienia do Rady Europy, ratyfikowała ją 19 stycznia 1993 r. Jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPCz) Polska przyjęła, zgodnie z oświadczeniem rządowym, po 30 kwietnia 1993 r.² Od tego momentu osoby znajdujące się pod jurysdykcją Polski, których prawa i wolności zostały naruszone, mogą wnosić skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na naruszenie postanowień Konwencji przez Polskę. Do chwili obecnej³ Polska ratyfikowała też część protokołów dodatkowych poszerzających katalog praw i wolności potwierdzonych w Konwencji. Stan ratyfikacji tychże protokołów dodatkowych przedstawia poniższa tabela.

Tabela. Stan ratyfikacji przez Polskę protokołów dodatkowych do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności rozszerzających katalog praw i wolności (stan na 10.01.2015)

Nr protokołu	Data otwarcia protokołu do podpisu	Data wejścia protokołu w życie	Data podpisania protokołu przez Polskę	Data ratyfikacji protokołu przez Polskę
Protokół Nr 1	20.03.1951	18.05.1954	14.09.1992	10.10.1994
Protokół Nr 4	16.09.1963	2.05.1968	14.09.1992	10.10.1994

¹ Uniwersytet Wrocławski, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Politologii.

² Oświadczenie Rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Dz. U. z 1993 Nr 61, poz. 286.

³ Stan na dzień 21 stycznia 2015 r.

Nr protokołu	Data otwarcia protokołu do podpisu	Data wejścia protokołu w życie	Data podpisania protokołu przez Polskę	Data ratyfikacji protokołu przez Polskę
Protokół Nr 6	28.04.1983	1.03.1985	18.11.1999	30.10.2000
Protokół Nr 7	22.11.1984	1.11.1988	14.09.1992	4.12.2002
Protokół Nr 12	4.11.2000	1.04.2005	Brak	Brak
Protokół Nr 13	3.05.2002	1.07.2003	3.05.2002	23.05.2013

Źródło: Informacje zamieszczone na stornach internetowych Rady Europy, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=3&CM=16&CL=ENG>

Analiza informacji przedstawianych w tabeli skłania do wniosku, że niektóre z protokołów były ratyfikowane przez Polskę dość opieszale. Dotyczy to w szczególności protokołów 6, 7 i 13. Protokół 6 dotyczący zniesienia kary śmierci Polska ratyfikowała pod naciskiem Unii Europejskiej, która uznała przyjęcie tego dokumentu za warunek konieczny do spełnienia w związku z procesem akcesji Polski do tejże organizacji. Kilkanaście lat zajęła Polsce ratyfikacja protokołu 13 do Konwencji, dotyczącego zniesienia kary śmierci bez względu na okoliczności. Analiza przyczyn dość powolnego przyjmowania tychże zobowiązań przekracza ramy niniejszego artykułu. Warto jednak podkreślić, że ratyfikacji towarzyszyło sporo kontrowersji i ożywiona dyskusja.

Jak łatwo zauważyć, spośród protokołów poszerzających katalog praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji, Polska nie przyjęła protokołu 12 dotyczącego zakazu dyskryminacji. Protokół ten został ratyfikowany przez 18 państw członkowskich Rady Europy. Polska jest w grupie 10 państw, które nawet go nie podpisały⁴. Ministerstwo Spraw Zagranicznych prowadziło konsultacje międzyresortowe dotyczące przyjęcia przez Polskę tego protokołu już w 2000 r. Ostateczna decyzja jednak brzmiała, że Polska wstrzyma się z podpisaniem i ratyfikacją protokołu 12⁵. Od kwietnia 2013 r. prace nad podpisaniem i ratyfikacją protokołu koordynowane są przez ministra spraw zagranicznych. Z informacji zamieszczonych na stronach MSZ wynika, że przeprowadzono analizę dotychczasowego orzecnictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące postanowień protokołu i obecnie (styczeń 2015 r.) trwają międzyresortowe konsultacje mające doprowadzić do zaproponowania zmian legislacyjnych, tak aby polskie prawodawstwo dostosować do standardów protokołu i orzecnictwa ETPCz⁶. Zastanawiające

⁴ Stan na dzień 21.01.2015, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=7&DF=09/10/2014&CL=ENG>

⁵ Kwestia przystąpienia Polski do protokołu była przedmiotem interpelacji poseł Wandy Nowickiej w 2012 r. W odpowiedziach na złożone przez panią poseł pytania można znaleźć ciekawą argumentację. Źródło: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=7163&view=null> [data dostępu: 10.01.2015].

⁶ Źródło: https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/aktualnosci/w_msz_trwaja_prace_msz_nad_podpisaniem_i_ratyfikacja_protokołu_nr_12_do_konwencji

jest jednak, że po dwóch latach prac nie mamy konkretnych osiągnięć w postaci ratyfikacji protokołu.

Dnia 9 kwietnia 2014 r. Polska podpisała, ale jeszcze nie ratyfikowała protokół 15 do Konwencji⁷. Nie podpisaliśmy natomiast do tej pory protokołu 16⁸. Pierwszy z wymienionych protokołów wprowadzi do preambuły Konwencji dwie ważne reguły interpretacyjne wypracowane przez ETPCz i ugruntowane w jego orzecznictwie, a mianowicie zasadę subsydiarności i doktryny marginesu oceny. Ponadto w protokole wyraźnie podkreślono obowiązek urzeczywistniania przez państwa praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji. Protokół 16 natomiast umożliwi wydawanie opinii doradczych przez ETPCz na wniosek sądów i trybunałów krajowych⁹.

Z powyższej analizy wynika, że Polska na początku lat 90. znalazła się w gronie państw Europy Środkowo-Wschodniej, które dość szybko ratyfikowały Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przyjmowanie zobowiązań wynikających z części protokołów dodatkowych do Konwencji przebiegało już dość opieszale, często bez racjonalnego uzasadnienia.

Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – statystyki

Jak wspomniano wyżej, Polska w 1993 r. uznała jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W latach 1993–2013 ETPCz wydał 1042 orzeczenia w sprawach przeciwko Polsce. W 885 dopatrył się naruszenia co najmniej jednego z postanowień Konwencji, co stanowi 87% wszystkich spraw przeciwko Polsce rozpatrywanych przez Trybunał we wspomnianym okresie. Dla porównania, w 101 sprawach Trybunał nie dopatrył się żadnego naruszenia (7% spraw rozpatrywanych przez Trybunał przeciwko Polsce). Wśród spraw przegranych przez Polskę największy odsetek stanowiły te, w których ETPCz dopatrył się przekroczenia długości postępowania sądowego, czyli naruszenia z zakresu art. 6 (prawo do rzetelnego procesu sądowego). Łącznie było to 441

wencji_o_ochronie_praw_czlowieka_i_podstawowych_wolnosci [data dostępu: 11.01.2015].

⁷ Protokół ten jest ratyfikowany tylko przez 10 państw członkowskich Rady Europy. Stan na 18.01.2015, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=213&CM=7&DF=09/10/2014&CL=ENG>

⁸ Dokument ten został podpisany tylko przez 14 państw członkowskich Rady Europy, wejdzie w życie po ratyfikacji przez 10 państw. Stan na 9.10.2014, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=214&CM=7&DF=09/10/2014&CL=ENG>

⁹ Szerzej na temat zmian wprowadzanych tymi protokołami zobacz: <http://www.europapraw.org/news/prace-nad-protokolami-15-i-16-do-ekpc>; porównaj też: *Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 214), Explanatory Report*, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/214.htm>; *Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), Explanatory Report*, źródło: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/213.htm> [data dostępu: 10.01.2015].

orzeczeń. Na drugim miejscu uplasowały się sprawy dotyczące naruszeń art. 5 – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, 288 spraw. Duża liczba orzeczeń dotyczyła ponadto:

- prawa do rzetelnego procesu sądowego (kwestie inne niż przewlekłość postępowania) – 103 orzeczenia,
- prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego – 100 orzeczeń,
- naruszeń prawa własności – 44 sprawy;
- naruszeń zakazu tortur, niehumanitarnego, poniżającego traktowania bądź karania – 28 spraw¹⁰.

Wykonywanie przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Omawiając zagadnienie wykonywania przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, warto przypomnieć, że na państwach stronach Konwencji, zgodnie z art. 46 EKPCz, spoczywa obowiązek wykonania wyroków Trybunału. Ponadto standardy wykonywania orzeczeń określono w licznych zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy¹¹, który jest organem nadzorującym wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału. W praktyce kontrolę Komitet Ministrów sprawuje w składzie zastępców ministrów spraw zagranicznych (Committee of Ministers Deputies). Istotną rolę w procedurze kontroli wykonywania orzeczeń ETPC odgrywa Departament Egzekucji Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do ważnych dokumentów,

¹⁰ Na podstawie danych statystycznych ETPCz, źródło: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2013_ENG.pdf [data dostępu: 10.01.2015].

¹¹ Zalecenia mają charakter niewiążący, jednak w obliczu członkostwa w Radzie Europy powinny stanowić dla państw stron Konwencji wskazówki wdrażane w praktyce na poziomie krajowym. Do szczególnie istotnych zaleceń Komitetu możemy zaliczyć:

- zalecenie Rec(2000)2 dotyczące ponownego zbadania albo wznowienia spraw na poziomie krajowym po wydaniu orzeczenia przez ETPCz;
- zalecenie Rec(2004)5 dotyczące kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz funkcjonujących rozwiązań prawnych i praktyki administracyjnej ze standardami określonymi w Konwencji;
- zalecenie Rec(2004)6 odnoszące się do wzmocnienia krajowych środków odwoławczych;
- zalecenie Rec(2008)2 dotyczące skutecznej krajowej zdolności do szybkiego wykonywania wyroków ETPCz;

Ponadto Komitet Ministrów w swych rekomendacjach zwracał uwagę na konieczność rozpowszechniania wiedzy na temat Europejskiej konwencji i standardów wypracowanych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. przykładowo zalecenia Rec(2002)13, Rec(2004)4).

Istotne znaczenie dla zwiększania efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka mają deklaracje Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału (tzw. deklaracja z Brighton i deklaracja z Interlaken). Część cytowanych tu dokumentów w polskiej wersji językowej można znaleźć na stronie: http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/zalecenia_km/ [data dostępu: 13.09.2016].

oprócz konwencji i wspomnianych rezolucji, zaliczymy przyjęty 10 maja 2006 r. Regulamin Komitetu Ministrów w sprawie kontroli wykonywania wyroków i warunków ugod.

Przechodząc do zagadnienia wykonywalności przez Polskę orzeczeń Trybunału, należy zwrócić uwagę, że system ochrony praw człowieka Rady Europy od wielu lat przeżywa kryzys. Spowodowany on jest z jednej strony wzrastającą liczbą skarg wnoszonych głównie przez osoby fizyczne do ETPCz, z drugiej strony przez niewydolność Komitetu Ministrów Rady Europy w zakresie nadzorowania wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału. Kolejne reformy ETPCz¹² zwiększyły wprawdzie jego efektywność, nie doprowadziły jednak w praktyce do całkowitego rozładowania kolejek przed Europejskim Trybunałem ani (w odniesieniu do niektórych państw) satysfakcjonującego poziomu wykonywalności jego orzeczeń. Aby zwiększyć efektywność ochrony praw jednostki gwarantowanych w Europejskiej konwencji państwa powinny podjąć wszelkie możliwe działania na rzecz:

- zmniejszenia liczby skarg napływających do Trybunału,
- zwiększenia wykonywalności orzeczeń,
- tworzenia skutecznych środków odwoławczych.

Szczególnie istotne wydaje się zagadnienie zwiększenia wykonywalności wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W praktyce nie chodzi tylko i wyłącznie o wykonywanie przez państwo orzeczeń, które dotyczą spraw wniesionych przeciwko niemu, ale także o realizowanie standardów wyznaczonych w wyrokach wydanych w związku ze sprawami wniesionymi przeciwko innym państwom. Do niedawna mimo licznych zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy, dotyczących realizacji postanowień Konwencji i wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału, państwa zdecydowanie koncentrowały się na wykonywaniu orzeczeń we własnych sprawach. W praktyce więc musi nastąpić zasadnicza zmiana w podejściu państw do realizacji orzeczeń Trybunału i przejście przez państwa większej odpowiedzialności za efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Jak zauważa A. Bodnar, skuteczne wykonywanie wyroków ETPCz jest „czynnikiem warunkującym stabilność oraz dobre funkcjonowanie całego systemu Konwencji, a w dalszej konsekwencji przyszłość ETPCz”¹³. Niestety,

¹² Szczególne znaczenie dla zwiększenia efektywności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka miała reforma przeprowadzona na podstawie protokołu 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Protokół został przyjęty 11 maja 1994 r., a wszedł w życie 1 listopada 1998 r. Pewne modyfikacje w warunkach dopuszczalności skargi i mechanizmie kontrolnym konwencji wprowadzone zostały protokołem 14 (przyjęty: 13 maja 2004 r., wszedł w życie: 1 czerwca 2010 r.). Najnowsze reformy mają zostać wprowadzone na podstawie wspomnianych wyżej protokołów 15 i 16.

¹³ A. Bodnar, *Instytucjonalne aspekty wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze stanowienia prawa*, [w:] A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Wolter Kluwer business, Warszawa 2011, s. 258.

w 2011 roku Polska została zaliczona przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy do grona dziewięciu państw członkowskich, które nie wywiązują się w należyтым stopniu z obowiązku wdrażania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do porządku krajowego¹⁴. Duże znaczenie ma też fakt, że Zgromadzenie Parlamentarne zarzuciło Polsce (podobnie jak pozostałym wymienionym krajom) brak eliminacji poważnych naruszeń systemowych wskazywanych w orzecznictwie, czego skutkiem była duża liczba tzw. powtarzających się spraw wnoszonych do Trybunału przez kolejne ofiary naruszeń. Jako najpoważniejsze naruszenia praw w Polsce wskazano: przewlekłość postępowań przed organami sądowymi i administracyjnymi oraz długość tymczasowego aresztowania. W reakcji na rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Helsińska Fundacja Praw Człowieka zwróciła się do Premiera RP z apelem o podjęcie działań mających na celu wykonanie orzeczeń ETPCz i wdrożenie rekomendacji Zgromadzenia Parlamentarnego. Fundacja wskazała, że Polska zalega z wykonaniem 760 (!) wyroków i podkreśliła, że poprzez wykonanie rekomendacji udowodnimy, że Polska jest „demokratycznym krajem, w którym naczelną zasadę odgrywa zasada rządów prawa i poszanowania praw człowieka”¹⁵.

Zaliczenie Polski do grona państw opieszale wykonujących orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka może być na pierwszy rzut oka zaskakujące, szczególnie biorąc pod uwagę działania o charakterze instytucyjnym i prawnym podjęte w okresie poprzedzającym przyjęcie rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego, a mające na celu zwiększenie wykonywalności orzeczeń Europejskiego Trybunału. Warto więc, choćby pobieżnie, przeanalizować te działania.

Z pewnością pod względem instytucjonalnym istotnym wydarzeniem było powołanie Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka (dalej jako Pełnomocnik). Podstawę prawną działalności Pełnomocnika stanowi Zarządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z 27 października 2003 r.¹⁶ Pełnomocnik jest w randze dyrektora Departamentu Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, a nadzór nad jego działalnością powierzono Ministrowi Spraw Zagranicznych. Pełnomocnik sprawuje ogólny

¹⁴ Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 26 stycznia 2011 r. nr 1787 (2011), źródło: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1787.htm> [data dostępu: 15.12.2014]. Obok Polski wymieniono: Bułgarię, Grecję, Włochy, Mołdawię, Rumunię, Rosję, Turcję, Ukrainę.

¹⁵ Treść wystąpienia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do prezesa Rady Ministrów oraz marszałka sejmu w sprawie rezolucji można znaleźć na stronie: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/wystapienie_HFP-C_8022011.pdf. Odpowiedź podsekretarza stanu Ministerstwa Spraw Zagranicznych zamieszczona została na stronie: http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/Odpowiedz_MSZ_23_02_2011.pdf [data dostępu: 1.12.2014].

¹⁶ Zarządzenie nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z 27 października 2003 r. w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Dz. Urz. MSZ z dnia 31 października 2003 r. Nr 4, poz. 53.

nadzór nad wykonywaniem orzeczeń ETPCz. Z Zarządzenia wynika, że jedną z najważniejszych funkcji Pełnomocnika jest reprezentowanie Polski jako strony w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem. W działaniach tych Pełnomocnik zobowiązany jest uwzględniać ochronę interesów naszego kraju i zapewniać poszanowanie prawa z uwzględnieniem zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka. Pełnomocnik zobowiązany jest przedkładać ministrowi spraw zagranicznych sprawozdania ze swej działalności, które – zgodnie z Zarządzeniem – uwzględniają opis stanu skarg wniesionych przed ETPCz oraz informację dotyczącą realizacji przez RP zobowiązań wynikających z orzeczeń wydanych przez Trybunał. Niezwykle istotne jest, że na podstawie par. 2, ust. 5 Pełnomocnik może do sprawozdania dołączyć propozycje zmian, które powinny być wprowadzone do ustawodawstwa polskiego w celu prawidłowego wywiązywania się z zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie praw człowieka oraz wnioski dotyczące działań organów administracji publicznej wynikających z orzecznictwa Trybunału¹⁷.

Omawiając efektywność wykonywania przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie sposób nie wspomnieć o przyjętym 17 maja 2007 r. *Programie Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej* (dalej jako Program lub Program Działań Rządu). W Programie wskazano główne problemy pojawiające się przy wykonywaniu wyroków ETPCz. Identyfikacja kluczowych problemów miała umożliwić określenie zakresu koniecznych zmian oraz wskazanie instytucji odpowiedzialnej za realizację zadań w celu likwidacji naruszenia. Ponadto w Programie znalazły się kwestie związane z rozpowszechnianiem wiedzy na temat Konwencji i orzecznictwa, zarówno w systemie oświaty, jak i sądów, prokuratur, zakładów karnych, aresztów śledczych, organów administracji, izb wytrzeźwień, zakładów psychiatrycznych, policji i straży granicznej. Za tem głównym celem przyjęcia Programu Działań Rządu, jak stwierdzono w jego Wstępie, jest zwiększenie skuteczności wykonywania wyroków Trybunału, zapobieganie naruszaniu przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz podjęcie systematycznych działań mających na celu poprawę jakości ustawodawstwa i praktyki działania w Polsce w dziedzinie praw człowieka¹⁸.

¹⁷ Od lipca 2012 r. funkcję Pełnomocnika pełni pani Justyna Chrzanowska. Warto wspomnieć, że do 2003 r., czyli do momentu powołania Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowania przez Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, Polska przed Europejskim Trybunałem była reprezentowana przez Pełnomocnika ds. Reprezentowania RP przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, którym od 1994 r. był Pan Krzysztof Drzewicki.

¹⁸ *Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej*, 17 maja 2007 r., źródło: <http://www.ms.gov.pl/resource/f8d245b2-1a5f-4e9c-9e37-85b9d15ca613:JCR> [data dostępu: 12.12.2014]. W 2012 r. Rada Ministrów przyjęła *Sprawozdanie z realizacji Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału*

W lipcu 2007 r., a więc już po przyjęciu Programu Działań Rządu i powołaniu Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka, utworzono Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako Zespół)¹⁹. Pełnomocnik kieruje jego pracami. Zgodnie z Zarządzeniem, stanowiącym podstawę prawną funkcjonowania Zespołu, do jego zadań zaliczono m.in.:

- „wypracowywanie [...] propozycji stanowisk dotyczących najważniejszych problemów wynikających ze skarg komunikowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka [...] oraz wydawanych przez niego orzeczeń w sprawach przeciwko Polsce”;
- wypracowywanie i przedstawianie Radzie Ministrów propozycji działań zapobiegających wydawaniu przez Trybunał wyroków stwierdzających naruszenie przez Polskę postanowień Konwencji lub propozycji działań w celu wykonania wyroków już przez Trybunał wydanych;
- monitorowanie wykonywania wyroków opartych na informacjach przedstawianych przez właściwych ministrów i analizowanie powstałych problemów;
- przygotowywanie rocznych informacji na temat stanu wykonania przez Polskę wyroków ETPCz;
- opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności ze standardami Konwencji i orzecznictwa ETPCz;
- omawianie istotnych problemów dotyczących orzecznictwa ETPCz, problemów dotyczących funkcjonowania Trybunału i ich znaczenia dla Polski;
- analizowanie problemów ochrony praw człowieka i działań ETPCz.

W praktyce Zespół umiejscowiony jest w Ministerstwie Spraw Zagranicznych²⁰ jako instytucji odpowiedzialnej za realizowanie zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Warto także wspomnieć, że wpływ na zwiększenie efektywności

Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej za okres 07.2008–07.2012, źródło: <http://www.msz.gov.pl/resource/c48983b6-56d3-446a-b9c5-dfb4869092c7:JCR>, [data dostępu: 23.12.2014].

¹⁹ Zespół został powołany na podstawie Zarządzenia nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Obecnie podstawę prawną jego działalności stanowi: Zarządzenie Nr 20 Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2013 r. zmieniające zarządzenie w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W styczniu 2015 r. najprawdopodobniej zostaną wprowadzone kolejne zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania Zespołu. Powinny one dotyczyć zwiększenia kompetencji Zespołu w zakresie monitorowania wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału przez kompetentne instytucje oraz określenia terminów działań podejmowanych w celu realizacji orzeczenia (np. przedstawienia tłumaczenia wyroku, projektu planu działań czy raportu z wykonania wyroku).

²⁰ Alternatywna koncepcja przewidywała umiejscowienie Zespołu w Ministerstwie Sprawiedliwości jako instytucji merytorycznie najbardziej odpowiedniej dla realizacji praw człowieka. Jednocześnie Ministerstwo Sprawiedliwości jest odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu sądownictwa, co do którego liczne zastrzeżenia zgłaszał ETPCz w orzeczeniach wydawanych przeciwko Polsce.

wykonywalności orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka miało powołanie przez ministra spraw zagranicznych w 2012 r. zastępcy Pełnomocnika ds. koordynacji wykonywania wyroków ETPC²¹.

Wymienione powyżej działania o charakterze instytucjonalnym (powołanie Pełnomocnika i jego zastępców oraz Zespołu), a także diagnostycznym (przyjęcie Programu) nie uchroniły Polski od krytyki ze strony instytucji kontrolnych Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i, jak wspomniano wyżej, umieszczenia jej w 2011 r. na liście krajów opieszale wykonujących orzeczenia Trybunału. Należy jednak podkreślić, że wprowadzone rozwiązania instytucjonalne posiadają wiele zalet. Wśród nich wymienić należy chociażby prawidłowo wyodrębniony zakres działań Pełnomocnika oraz Zespołu. Ponadto szeroko określono skład Zespołu, zapewniając odpowiednią reprezentację. W tym względzie istotne jest, że w składzie uwzględniono przedstawiciela Prokuraturii Generalnej, co jest ważne, biorąc pod uwagę odpowiedzialność odszkodowawczą Skarbu Państwa. Szeroko określony został zakres przedmiotowy Zespołu, który może zajmować się całym spektrum zagadnień związanych z przestrzeganiem praw człowieka, nie ograniczając się tylko i wyłącznie do orzeczeń w sprawach wniesionych przeciwko Polsce. Oznacza to, że Zespół uprawniony jest także do analizy orzeczeń w sprawach przeciwko innym państwom, co z kolei jest istotne dla wzmocnienia efektywności całego systemu ochrony praw człowieka Rady Europy. Ponadto należy podkreślić, że olbrzymią zaletą przyjętych rozwiązań jest możliwość opiniowania przez Zespół aktów prawnych pod względem ich zgodności z Konwencją. Bodnar podkreśla, że działalność Pełnomocnika przyczyniła się do wykonania wielu wyroków Europejskiego Trybunału i do największych sukcesów zalicza wykonanie wyroku w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*²²,

²¹ Na podstawie tej samej decyzji ministra spraw zagranicznych powołano także dwóch zastępców Pełnomocnika. Por. Decyzja Nr 121 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 29 września 2012 r. w sprawie wyznaczenia Zastępców Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz Zastępcy Pełnomocnika do spraw koordynacji wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, źródło: <http://msz.gov.pl/resource/e9dfe9c8-62bc-46c7-90c3-8ac9ecc3997a:JCR> [data dostępu: 15.01.2015].

²² Sprawa *Broniowski przeciwko Polsce* (skarga nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r.) dotyczyła naruszenia prawa własności. Naruszenie było wynikiem niepodjęcia przez państwo działań, które rekompensowałyby obywatelom polskim poddanym po II wojnie światowej repatriacji utratę nieruchomości pozostawianych za Bugiem (na terytorium dzisiejszej Ukrainy, Białorusi i Litwy). Trybunał, rozpatrując sprawę, dopatrywał się naruszenia systemowego, w wyniku którego ponad 80 000 osób nie mogło korzystać we właściwy sposób z prawa własności i zalecił Polsce wprowadzenie właściwych środków prawnych i administracyjnych umożliwiających realizację tego prawa w odniesieniu do ziem zabużańskich. Jednocześnie Trybunał odroczył rozpatrywanie podobnych spraw. W wyniku tego orzeczenia dnia 8 lipca 2005 r. przyjęta została Ustawa o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami państwa polskiego. Trybunał uznał nowe prawo umożliwiający otrzymanie zadośćuczynienia za pozostawione mienie zabużańskie za skuteczne i w latach 2007–2008 skreślił z wokandy wszystkie podobne sprawy, które wcześniej zostały odroczone. Szerzej na temat tej sprawy, orzeczenia Trybunału i kontrowersji z tym związanych, zobacz: *Sprawa Broniowski przeciwko Polsce (skarga nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r.)*, źródło: <http://ms.gov.pl/pl/orzeczenia-etpcz/download,122,0.html> [data dostępu:

w której po raz pierwszy w historii ETPCz wydał wyrok pilotażowy²³, czy sprawy *Kudła przeciwko Polsce*²⁴, dzięki której stworzono krajowy środek odwoławczy na przewlekłość postępowania.

Analizując, choćby pobieżnie, działalność Zespołu, nie sposób nie wspomnieć o przyjętym w 2013 r. Algorytmie wykonywania wyroków. Jest to wypracowana przez Zespół procedura wykonywania wyroków ETPCz. Jej głównym celem jest zwiększenie efektywności wykonywania orzeczeń poprzez ich jak najszybsze i najskuteczniejsze wdrażanie wraz z dość precyzyjnym określeniem zadań członków Zespołu oraz

22.12.2014]; *Sprawa mienia zabużańskiego przed Trybunałem w Strasburgu*, źródło: <http://www.prawaczlowieka.edu.pl/index.php?dok=b16a457a3302d7c1f4563df2ffc96dccc3779af7-d3>, [data dostępu: 12.12.2014].

²³ Duży problem dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stanowią tzw. sprawy powtarzające się (*repetitive cases*), czyli takie, których przyczyną są problemy strukturalne występujące w systemie krajowym. Szacuje się, że tego typu sprawy stanowią aż 60% skarg rozpatrywanych przez ETPCz. W celu zwiększenia efektywności prac Trybunału i tak nadmiernie przeciążonego ilością napływających skarg, wprowadzono procedurę pilotażową. W jej ramach spośród skarg składanych przeciwko danemu państwu i zawierających podobne zarzuty dotyczące praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji, Trybunał wybiera jedną lub kilka w celu ich priorytetowego rozpatrzenia w ramach tejże procedury. W przyjmowanym przez Trybunał wyroku pilotażowym (*pilot judgment*) Trybunał stwierdza naruszenie określonych artykułów Konwencji i identyfikuje problem systemowy lub strukturalny, będący przyczyną owych naruszeń. Trybunał w orzeczeniu pilotażowym ma prawo udzielenia rządowi wskazówek, co do sposobu rozwiązania problemu. Cechą charakterystyczną procedury pilotażowej jest możliwość odroczenia rozpatrywania przez Trybunał wszystkich powiązanych spraw. Warunkiem koniecznym jest jednak podjęcie przez państwo działań na rzecz likwidacji naruszeń. W marcu 2011 r. reguła dotycząca procedury wyroku pilotażowego dodana została do Regulaminu Trybunału (reguła 61). Informacje na temat najważniejszych wyroków pilotażowych wraz z ich syntetycznym omówieniem przygotowanym przez ETPCz można znaleźć na stronie https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCIQFjAA&url=http%3A%2F%2Fbip.ms.gov.pl%2Fpl%2Fprawa-czlowieka%2Furopejski-trybunal-praw-czlowieka%2Fopracowania-i-analazy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka%2Fwybrane-zestawienia-tematyczne-orzecznictwa-etpcz%2Fdownload%2C2173%2C13.html&ei=AfWrVIHELZDlaN-NgfgC&usg=AFQjCNF4rpgG0jVmWPVCzQH-be7D_6X6jvw&bvm=bv.82001339,d.d2s [data dostępu: 10.10.2014]. Szerzej na temat wyroków pilotażowych zobacz przykładowo: W. Sadurski, *Partnering with Strasbourg: Constitutionalisation of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*, *Human Rights Review* 2009, t. 9, ss. 397–453; I. Ilchenko, *Pilot judgment procedure of the European Court of Human Rights: panacea or dead-end for Poland, Russia and Ukraine*, *Central European University*, 2013, źródło: http://www.etd.ceu.hu/2014/ilchenko_ivanna.pdf [data dostępu: 10.01.2015]; D. Haider, *The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, 2013; P. Leach, H. Hardman, S. Stephenson, B. K. Blitz, *Responding to Systemic Human Rights Violations. An Analysis of 'Pilot Judgments' of the European Court of Human Rights and Their Impact at National Level*, Intersentia, 2010.

²⁴ W tej sprawie skarżący, wobec którego zastosowano tymczasowy areszt, zarzucił, że nie zapewniono mu odpowiedniej opieki psychiatrycznej, aresztowanie trwało nierozsądnie długo, naruszono jego prawo do „przesłuchania w rozsądnym terminie” oraz nie mógł skorzystać ze skutecznego środka odwoławczego, aby poskarżyć się na przewlekłość postępowania karnego prowadzonego przeciwko niemu. Ostatecznie Trybunał po rozpatrzeniu sprawy uznał, że Polska naruszyła art. 3, 5 ust. 3, 6 ust. 1 oraz 13 Konwencji. Konsekwencją sprawy było przyjęcie Ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Por. sprawa *Kudła przeciwko Polsce* (sprawa nr 30210/96, wyrok z 26 października 2000 r.), źródło http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/kudla_p_polsce.doc [data dostępu: 23.12.2014].

uporządkowaniem zakresu działań różnych instytucji, które bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane są w wykonywanie wyroków Trybunału. Jak zauważył R. Kropiwnicki: „Wprowadzenie algorytmu uściśla obowiązki instytucji i ich przedstawicieli. Przyczynia się również do transparentności działań władz publicznych w tym zakresie, poprzez opisanie terminów i obowiązków. Opinia publiczna, poprzez media i działanie organizacji pozarządowych, łatwo może stwierdzić, kto wywiązuje się z zadań, a kto i jak często ma opóźnienia”²⁵. W ramach Algorytmu wyróżniono kilka zasadniczych etapów wykonywalności orzeczenia: od jego wydania przez Europejski Trybunał, poprzez przekazanie jego realizacji instytucji merytorycznie odpowiedzialnej, przygotowanie przez nią szczegółowego planu wdrożenia orzeczenia (wraz z konkretnymi terminami) i wykazem działań merytorycznych, po wykonanie wyroku i przedłożenie stosownej informacji w tej sprawie Komitetowi Ministrów Rady Europy²⁶. Wydaje się, że usystematyzowanie działań różnych resortów będące konsekwencją przyjęcia Algorytmu wpłynęło bardzo pozytywnie na zwiększenie efektywności wykonywalności wyroków. Świadczą o tym dane statystyczne. Otóż, w 2013 r. wysłaliśmy do Komitetu Ministrów Rady Europy 54 plany działań i raporty z działań na temat wykonania wyroków, co było najlepszym osiągnięciem od momentu uznania przez Polskę jurysdykcji Trybunału²⁷.

Mimo wielu pozytywnych działań Pełnomocnika i Zespołu wskazać możemy również pewne mankamenty w zakresie instytucjonalnych rozwiązań, które zostały przyjęte. Wśród nich tylko przykładowo wymienić możemy:

- duże uzależnienie Pełnomocnika od współpracy z innymi ministerstwami oraz organami administracji publicznej. Tym samym Pełnomocnik nie ma możliwości wykonania wyroku bez zgody właściwego ministra lub współpracy (jeśli wykonanie wyroku tego wymaga) z niezależnymi urzędami (np. Instytutem Pamięci Narodowej) czy jednostkami samorządu terytorialnego;
- niskie usytuowanie urzędu Pełnomocnika MSZ w hierarchii urzędniczej, co negatywnie wpływa na budowanie autorytetu i możliwość wywierania presji na inne organy władzy publicznej;

²⁵ R. Kropiwnicki, *System wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki*, E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014, s. 304.

²⁶ Por. Algorytm wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Współpraca międzyresortowa i koordynacja Pełnomocnika MSZ, źródło: <http://msz.gov.pl/resource/5354a04e-9360-4717-a62d-56a6d8fe540a:JCR> [data dostępu: 1.01.2015].

²⁷ R. Kropiwnicki, *op. cit.*, s. 305.

- brak specjalnej ustawy będącej podstawą prawną funkcjonowania Pełnomocnika i Zespołu, która powinna być przyjęta w miejsce obowiązujących zarządzeń Prezesa Rady Ministrów²⁸;
- łączenie funkcji reprezentowania rządu przed ETPCz oraz nadzorowanie wykonywania orzeczeń;
- brak w ministerstwach, z wyjątkiem Ministerstwa Sprawiedliwości, specjalnych komórek, które zajmowałyby się współpracą z Pełnomocnikiem, w szczególności w działaniach związanych z wykonywaniem wyroków. Pełnomocnik musi zatem liczyć na osobiste zaangażowanie osób rozumiejących problem. Sprawa jest utrudniona, jeśli tego zaangażowania nie ma, a rozwiązania systemowe też nie istnieją;
- brak polityki informacyjnej, co jest skutkiem niedookreślenia podmiotu odpowiedzialnego za informowanie opinii publicznej o działaniach, które mają być podjęte w celu realizacji wyroku ETPCz. Mamy zatem sytuację, w której informacji takich może udzielać Pełnomocnik, Rzecznik MSZ lub odpowiedni minister²⁹.

Oprócz konieczności podjęcia działań na rzecz wzmocnienia instytucjonalnego Pełnomocnika do kluczowych problemów pojawiających się przy realizacji przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka możemy zaliczyć słabe zainteresowanie Rządu RP problemem wykonywania wyroków ETPCz. Wielokrotnie już cytowany A. Bodnar stwierdza wręcz, że „w sprawach, które są ideologicznie wrażliwe, wykonanie wyroków jest wręcz lekceważone lub też podejmowane są działania, które nie naprawiają przyczyn naruszeń Konwencji”³⁰. Jako przykład posłużyć tu może sprawa Alicji Tysiąc³¹, w której wyniku przyjęto wprowadzić Ustawę o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, ale nie rozwiązano systemowo problemu dokonywania legalnych aborcji.

²⁸ Takie regulacje na poziomie ustawowym zostały przyjęte na przykład na Ukrainie czy we Włoszech. Ukraińską ustawę o wykonywaniu wyroków i zastosowaniu praktyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można znaleźć na stronie HFPC (źródło: http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/file/ustawa_Ukraina_wykonywanie_wyrokow_ETPC.doc) [data dostępu: 10.01.2015].

²⁹ Dość szczegółową analizę zalet i wad istniejącego rozwiązania instytucjonalnego przeprowadził A. Bodnar, *op. cit.*

³⁰ *Ibidem*, s. 269.

³¹ Sprawa dotyczyła naruszenia przez Polskę art. 8 Konwencji, dotyczącego prawa do poszanowania życia prywatnego (skarga nr 5410/03, wyrok z dnia 20 marca 2007). Zgodnie z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pani Alicji Tysiąc nie zapewniono prawa do odwołania się od podjętej przez lekarzy decyzji o odmowie dokonania aborcji spełniającej warunki określone w ustawie z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży. Szerzej na temat tej sprawy zobacz: J. Kondratiewa-Bryzik, *Wykonanie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Tysiąc przeciwko Polsce*, Problemy Współczesnego Prawa Europejskiego i Porównawczego 2009, t. VII, z. 2.

Niektóre z wyroków, i to tych identyfikujących naruszenia systemowe, wykonywane są opieszale³². Problemem jest także niewielka rola parlamentu w realizacji standardów dotyczących praw człowieka³³. Warto w tym miejscu przypomnieć, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zwracało uwagę na zasadniczą rolę parlamentów narodowych w tej dziedzinie³⁴. Kolejnym mankamentem jest brak badania zgodności projektów aktów prawnych ze standardami Europejskiej konwencji oraz orzecznictwa ETPCz na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego, najlepiej na etapie prac parlamentarnych. Zasadne byłoby powołanie specjalnej instytucji (komisji, obserwatorium), która monitorowałaby orzecznictwo ETPCz i wskazywała standardy konieczne do wdrożenia³⁵. Istotne jest także dokonywanie stałych przeglądów już istniejących rozwiązań prawnych, w celu weryfikacji ich zgodności z EKPCz.

Podsumowanie, czyli o kierunkach zmian

Mimo licznych mankamentów w istniejących rozwiązaniach instytucjonalnych czy procesie legislacyjnym w ostatnich latach przyjęto kilka rozwiązań, które mają zwiększyć efektywność wykonywania przez Polskę orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw

³² Przykładem może być sprawa *Bączkowski przeciwko Polsce*, w której Trybunał zwrócił uwagę na wadliwość polskiego prawa dotyczącego zgromadzeń publicznych (skarga nr 1543/06, wyrok z 3 maja 2007).

³³ Por. *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*, Biuro Analiz Sejmowych, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A15FEF47EBBEA64C1257A8C0025B869/\\$file/Wykonywanie%20wyrokow%20ETPC%20przez%20Sejm_2012.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A15FEF47EBBEA64C1257A8C0025B869/$file/Wykonywanie%20wyrokow%20ETPC%20przez%20Sejm_2012.pdf)

³⁴ Por. Rezolucję 1516(2006) z 2 października 2006 r. oraz rezolucję 1823(2011), w których parlamenty narodowe zostały wezwane do wprowadzenia specjalnych mechanizmów zapewniających efektywny nadzór nad wykonywaniem wyroków Trybunału. Znaczenie parlamentów z jednej strony jest istotne ze względu na proces uchwalania aktów prawnych (szczególnie ważne, jeśli z wyroku Trybunału wynika, że przyczyną naruszenia praw jednostek jest niewłaściwe ustawodawstwo). Z drugiej strony parlament może być miejscem debaty na temat wyroków ETPCz. Niestety praktyka parlamentów narodowych jest zgoła inna i raczej nie wykazują one zainteresowania i nie sprawują aktywnej roli w zakresie nadzorowania wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału. Rola parlamentów ogranicza się do uchwalania ustaw. Wyjątki w tym względzie stanowią parlamenty Wielkiej Brytanii, Holandii, Niemiec czy Rumunii.

³⁵ A. Bodnar wskazuje na konieczność badania zgodności projektów aktów prawnych z Konwencją na jak najwcześniejszym etapie procesu legislacyjnego, ponieważ rząd ze względów politycznych nie zawsze będzie zainteresowany takim badaniem. To wymagałoby z kolei powołania specjalnej instytucji lub wdrożenia mechanizmu, za pomocą którego monitorowano by zgodność prawa krajowego ze standardami Konwencji. Przykładem takiego rozwiązania może być funkcjonujące we Włoszech Stałe Obserwatorium Orzecznictwa ETPCz, umiejscowione przy niższej izbie parlamentu czy działająca w brytyjskim Ministerstwie Spraw Zagranicznych sekcja praw człowieka. W niektórych krajach (Francja, Irlandia, Grecja) działają też specjalne komisje, które zajmują się weryfikacją zgodności aktów prawnych ze standardami ETPCz. Bardzo ciekawe rozwiązanie zastosowano w Wielkiej Brytanii, gdzie przyjęcie aktu prawnego poprzedzone jest złożeniem przez odpowiedniego ministra specjalnego oświadczenia, potwierdzającego zgodność tego aktu z konwencją. Tym samym minister ponosi polityczną odpowiedzialność za ewentualną niezgodność przepisów prawnych ze standardami wynikającymi z orzecznictwa. A. Bodnar, *op. cit.*, s. 274–275.

Człowieka. W 2009 r. w Ministerstwie Sprawiedliwości został stworzony specjalny departament zajmujący się kwestiami związanymi z ochroną praw człowieka. Obecnie w strukturze ministerstwa umiejscowiony jest Departament współpracy międzynarodowej i praw człowieka, w ramach którego działają: Wydział do spraw międzynarodowych procedur ochrony praw człowieka oraz Wydział postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Dobrą praktyką jest także uwzględnianie orzecznictwa ETPCz przez Komisję kodyfikacyjną prawa karnego w Ministerstwie Sprawiedliwości. Takie rozwiązania powinny mieć jednak szerszy zasięg i obejmować również inne ministerstwa.

Od 2013 r. Rada Ministrów przygotowuje i przedstawia roczną informację na temat stanu wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę. Tym samym opinia publiczna otrzymuje informację o zakresie realizacji przez Polskę orzeczeń Trybunału. Zasadne wydaje się wprowadzenie praktyki odbywania debaty sejmowej na temat przedstawionego sprawozdania. Do cennych inicjatyw zaliczyć powinniśmy również przyjęcie wspomnianego wyżej Algorytmu wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W lutym 2014 r. na wspólnym posiedzeniu dwóch sejmowych komisji: Komisji sprawiedliwości i praw człowieka oraz Komisji spraw zagranicznych powołana została stała Podkomisja sejmowa ds. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁶. Warto wspomnieć, że w latach poprzedzających powołanie Podkomisji odbywały się wspólne posiedzenia sejmowej Komisji sprawiedliwości i praw człowieka oraz senackiej Komisji praw człowieka, praworządności i petycji, na których dyskutowano sprawy związane z wykonywaniem przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ponadto parlamentarzyści, zarówno z Sejmu, jak i z Senatu, uczestniczyli w posiedzeniach międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a przedstawiciele rządu oraz Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka brali udział we wspólnych posiedzeniach komisji sejmowej i senackiej, wspomnianych powyżej. Wśród najważniejszych kompetencji powołanej podkomisji wymienić możemy rozpatrywanie corocznego sprawozdania rządu na temat stanu wykonywania wyroków Trybunału oraz monitorowanie wyroków Trybunału wydanych w sprawach przeciwko Polsce i przygotowanie projektów dezyderatów lub opinii Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych w sprawie realizacji przez Radę

³⁶ Inicjatywa utworzenia podkomisji wpłynęła do ówczesnej marszałek sejmu – Ewy Kopacz – od ówczesnego przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu (Grzegorza Schetyny), przewodniczącego Polskiej Delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy (Andrzeja Halickiego) i ówczesnego przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (Ryszarda Kalisza), przy dużym poparciu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Ministrów obowiązku wykonania wyroków. Powołanie Podkomisji jest istotne dla zwiększenia efektywności wykonywania przez Polskę orzeczeń ETPCz z kilku powodów. Po pierwsze, jest zgodne ze wskazywanym już wyżej stanowiskiem Zgromadzenia Parlamentarnego w sprawie zwiększania roli parlamentów narodowych w procesie wykonywania przez państwa członkowskie Rady Europy orzeczeń Europejskiego Trybunału. Po drugie, instytucjonalizuje współpracę między rządem a parlamentem, czego wynikiem ma być większa skuteczność rządu w wykonywaniu orzeczeń Trybunału. Po trzecie, powołanie podkomisji może przyczynić się nie tylko do zwiększenia nadzoru parlamentarnego nad działaniami rządu w dziedzinie wykonywania orzeczeń, ale również może zintensyfikować dyskusję na temat praw człowieka w parlamencie. Po czwarte, podkomisja może efektywnie sprawować nadzór nad pojedynczymi problemami związanymi z przestrzeganiem praw człowieka wskazanymi w wyrokach Trybunału. I wreszcie, po piąte, kontrola parlamentarna może korzystnie wpływać na jakość prac rządu w dziedzinie wykonywania orzeczeń Trybunału. Istotne wydawało się ponadto, że funkcję pierwszego przewodniczącego podkomisji objął Andrzej Halicki – Przewodniczący Polskiej Delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, co skutecznie mogło wzmocnić współpracę pomiędzy polskim parlamentem a organem parlamentarnym RE. Wydaje się, że wprowadzenie „parlamentarnego nadzoru” wykonywania orzeczeń przez rząd RP było słusznym rozwiązaniem. W praktyce jednak po paru miesiącach funkcjonowania, pod koniec sierpnia 2014 r., podkomisja przestała działać (!). Powodem tego stanu rzeczy było powołanie przewodniczącego podkomisji na stanowisko ministra administracji i cyfryzacji i brak nowej nominacji. W grudniu 2014 r. zapowiedziano wybór nowego przewodniczącego³⁷.

Mimo licznych mankamentów rozwiązań instytucjonalnych wykonywalność wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce jest coraz lepsza. Z raportów sporządzanych przez Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz informacji MSZ dotyczących wykonywania przez Polskę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁸ wynika, że liczba wykonywanych wyroków systematycznie wzrasta i jednocześnie maleje liczba orzeczeń wydawanych w sprawach przeciwko Polsce przez Trybunał. W 2011 r. Trybunał wydał 71 orzeczeń w sprawach przeciwko Polsce, w 2012 r. – 74, w 2013 r. liczba ta spadła do 23 orzeczeń. Zestawiając powyższe dane, łatwo zauważyć, że odnotowaliśmy spory spadek wydawanych przez Trybunał orzeczeń. Analiza danych z ostatnich czterech lat wskazuje, że jednocześnie zwiększyliśmy efektywność wykonywania orzeczeń.

³⁷ Do momentu oddania artykułu do druku (21 styczeń 2015) przewodniczący nie został wyłoniony.

³⁸ Raport z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2013 r., Warszawa, dnia 28 marca 2014 r., źródło: <http://www.msz.gov.pl/resource/68a5442b-f7da-463b-83d0-6-eeafc871f0a:JCR> [data dostępu: 23.12.2014].

W 2011 r. wykonano ich 58, w 2012 r. – 164, w 2013 r. – 278, a w 2014 r. – 352. Liczba wykonywanych orzeczeń w omawianym okresie wzrosła więc ponad sześciokrotnie. Spadła też liczba skarg wnoszonych do Trybunału przeciwko Polsce. O ile w 2010 r. Polska zajmowała 6 miejsce w rankingu państw, przeciwko którym wnoszono największą liczbę skarg, a tyle w roku 2013 byliśmy już poza pierwszą dziesiątką (12 pozycja). W 2011 r. do Trybunału złożono łącznie 6305 skarg, w 2012 – 5554, w 2013 – 5031. Zanołowaliśmy też spadek liczby skarg komunikowanych Polsce. Dla porównania w 2011 roku było to 246 skarg, w 2012 r. – 193 skargi, a w 2013 r. – 154 skargi. W 2014 r. liczba ta wzrosła do 181³⁹.

W Raporcie z wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2013 r. przedstawiono także informacje na temat wielu działań podejmowanych przez rząd, a przyczyniających się do zwiększenia efektywności wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału. Wśród nich wymienić możemy: zapewnienie kontroli projektów aktów prawnych pod kątem ich zgodności ze standardami Europejskiej konwencji praw człowieka, działania edukacyjne skierowane do administracji rządowej i samorządowej dotyczące standardów ochrony praw człowieka, zapewnienie tłumaczeń i publikacji wybranych orzeczeń Trybunału, nie tylko w sprawach wniesionych przeciwko Polsce, ale także w sprawach przeciwko innym państwom – stronom konwencji, mającym istotne znaczenie dla standardów ochrony praw człowieka. Miejmy nadzieję, że te pozytywne tendencje utrzymają się w kolejnych latach. Należy na koniec podkreślić, że do rozwiązania pozostają nam nadal problemy systemowe, dotyczące chociażby przewlekłości postępowań sądowych czy złych warunków panujących w więzieniach.

Poland before the European Court of Human Rights – the assessment of experience in the years 1993–2014

Summary: In 1991 Poland became a member state of the Council of Europe, signed and then ratified the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. All supplementary protocols to the Convention have not been ratified so far. This article presents the state of ratifying these protocols, the statistics on cases filed against Poland to the European Court of Human Rights and sentences pronounced by the Court. It also discusses the problems connected with the enforcement of the Court judgments and the action contributing to the increase of the effectiveness of enforcing judgments. This action has brought about notable effects, such as a larger number of judgment enforcement, a smaller number of judgments issued in the cases against Poland by the Court and a smaller number of cases filed to the Court or providing the control of legislation projects, paying special attention to the conformity with the standards of the European Convention on Human Rights.

³⁹ W statystykach tych uwzględniono tylko skargi komunikowane przez Trybunał rządowi RP.