

Kancelaria Senatu  
Biuro Prac Senackich

Materiały na posiedzenie  
Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji  
w dniu 16 maja 2012 r.

Wykonywanie wyroków Europejskiego  
Trybunału Praw Człowieka przez Polskę –  
podstawowe informacje

Przygotowała Joanna Granowska

Spis materiałów:

1. Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę – podstawowe informacje
2. Wybrane orzeczenia przeciwko Polsce.
3. Załącznik nr 1 – Deklaracja z Interlaken
4. Załącznik nr 2 – Rezolucja nr 1787 (2011) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w sprawie wykonywania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka
5. Załącznik nr 3 - Raport Komisji Prawnej i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy: „Parlamenty narodowe: gwaranci praw człowieka w Europie” (Dok. 12636 ZPRE)
6. Załącznik nr 4 – Dane statystyczne dotyczące orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

## Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę- podstawowe informacje

### Kryzys Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Z najnowszych statystyk wynika, że w grudniu 2011 przed Europejskim Trybunale Praw Człowieka zawisłych było 151 600 spraw. W roku ubiegłym skierowanych zostało 64 500 nowych skarg do rozpatrzenia (wzrost o 5% w porównaniu z 2010 rokiem). Pomimo tego, że 2011 roku Trybunał rozpoznał więcej skarg (52 188) niż w roku 2010 (41 182), to liczba spraw, które oczekują na rozpoznanie zwiększyła się w 2011 roku o 9 %.

Długi okres oczekiwania na rozstrzygnięcie poważnie osłabia skuteczność systemu Konwencji. W efekcie rodzi się pytanie, czy jednostka, której prawa gwarantowane Konwencją naruszono, uzyskuje realną ochronę w Trybunale.

Od wielu lat trwa debata i podejmowane są próby, mające na celu poprawę funkcjonowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jedną z ostatnich prób było przyjęcie w 2004 roku dodatkowego Protokołu do Konwencji (Protokół nr 14). Ze względu odmowę ratyfikacji Protokołu przez Rosję, wszedł on w życie dopiero 1 czerwca 2010. Zbyt wcześnie jest jeszcze na to, aby ocenić skuteczność tej reformy, choć można zauważyć, że od września 2011 zanotowano spadek liczby zawisłych spraw przed Trybunałem o 5%.

Już teraz pojawiają się jednak głosy że, podobnie jak i wszystkie dotychczasowe reformy mechanizmu konwencji, Protokół 14 jest rozwiązaniem tymczasowym i konieczne jest podjęcie dalszych prac nad bardziej fundamentalną zmianą charakteru Trybunału tak, aby był on w stanie sprawnie orzekać w sprawach dotyczących najpoważniejszych naruszeń praw człowieka. Tego rodzaju reforma oznaczałaby jednak znaczne ograniczenie dostępu indywidualnych wnioskodawców do strasburskiego sądu.

### Konferencja w Interlaken na temat przyszłości ETPCz

W lutym 2010 roku Szwajcaria, w ramach swego przewodnictwa w Komitecie Ministrów Rady Europy, zorganizowała w Interlaken konferencję wysokiego szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Plan Działania Deklaracji, przyjęty w celu wzmocnienia skuteczności systemu konwencyjnego, zawierał szereg zaleceń zaadresowanych do państw członkowskich, które dotyczyły m. in.: pełnego wykonywania wyroków ETPCz i uwzględniania orzecznictwa Trybunału, zapewnienia skutecznych środków odwoławczych na poziomie krajowym, dostarczania wyczerpującej informacji na temat Konwencji skarżącym oraz podejmowania współpracy z Komitetem

Ministrów po uprawomocnieniu się wyroku pilotażowego, w celu usunięcia problemów strukturalnych. Deklaracja wezwała Państwa-Strony do poinformowania Komitetu Ministrów, przed końcem 2011 roku, o środkach podjętych w celu jej realizacji (zał. nr 1).

Debata nad reformą systemu Konwencji była kontynuowana podczas konferencji w Izmirze w kwietniu 2011 roku.

W dniach 18-20 kwietnia br w Brighton odbyła się kolejna konferencja wysokiego szczebla na temat przyszłości Trybunału, zorganizowana w ramach brytyjskiej prezydencji w Komitecie Ministrów RE, podczas której przyjęto deklarację polityczną wyznaczającą kierunki dalszych reform systemu strasburskiego.

### Wezwanie do wzmocnienia zasady subsydiarności

Deklaracja z Interlaken podkreśla subsydiarny charakter mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję. Podstawową rolę w zagwarantowaniu ochrony praw człowieka odgrywają władze krajowe tj. rządy, parlamenty i sądy. To do państw należy podjęcie takich działań, aby prawa i wolności ustanowione w Konwencji były w pełni zabezpieczone na poziomie krajowym i aby liczba skarg kierowanych do ETPCZ była minimalna. System strasburski ma zapewnić kontrolę dopiero w ostateczności, kiedy krajowe mechanizmy ochrony okażą się nieskuteczne.

Zasada subsydiarności wynika art. 1 Konwencji, w którym ratyfikujące ją państwa zobowiązują się do uczynienia tego, co jest niezbędne, aby ich prawo wewnętrzne było z nią w zgodzie.

W raporcie z dnia 4 listopada 2011 roku przyjętym przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i opracowanym przez Marie-Louise Bemelmans-Videc z Holandii mowa jest o tym, że istota problemu tkwi nie tyle w dużej liczbie zaległych spraw przed ETPCz, co w tym, iż około 70% skarg adresowanych do Strasburga pochodzi z nielicznej grupy państw (Włochy, Polska, Rumunia, Rosja, Turcja i Ukraina), które nie wywiązują się z obowiązku wdrażania wyroków ETPCZ. To zmusza Trybunał do rozpatrywania kolejnych skarg tego samego rodzaju i nie pozwala mu na skoncentrowanie się nad bardziej poważnymi sprawami. Jeżeli Trybunał ma przetrwać, państwa-strony Konwencji muszą zrobić wszystko, co w ich mocy, aby zapewnić efektywną ochronę praw człowieka na szczeblu narodowym.

### Rola parlamentów krajowych

W szeregu rezolucji przyjętych ostatnio przez Zgromadzenie Parlamentarne RE wyraża się ubolewanie, iż parlamenty krajowe Państw Członkowskich Rady Europy nie są dostatecznie zaangażowane w kontrolowanie implementacji wyroków ETPCz.

W Rezolucji 1787 (2011) z 26 stycznia 2011 roku ( zał. nr 2) wzywa się parlamenty krajowe do odegrania bardziej aktywnej roli w kontroli implementacji orzeczeń ETPCz. W przeciwnym razie zagrożony zostanie system konwencyjny oraz Rada Europy jako organizacja czuwająca nad ochroną praw człowieka. Zgromadzenie zachęca parlamenty narodowe do wdrożenia specjalnych mechanizmów i procedur (wzorem jest tu Wielka Brytania i Holandia) dla zagwarantowania skutecznego nadzoru parlamentarnego nad implementacją wyroków Trybunału. Zgromadzenie rezerwuje sobie także prawo do podjęcia stosownych kroków w przypadku, gdy przedmiotowe państwo nie podejmuje działań w związku z wyrokiem Trybunału lub jeśli parlament krajowy nie wywiera nacisku na rząd, aby wykonywać wyroki ETPCz.

Rezolucja 1823(2011) Zgromadzenia z 23 czerwca 2011 roku (projekt Rezolucji zawarty w raporcie Christosa Pourgouridesa (zał. nr 3) wyraża zaniepokojenie z powodu tego, iż ogromny potencjał, jakim dysponują parlamenty krajowe w wykonywaniu skutecznego nadzoru nad wdrażaniem orzeczeń Trybunału, jest nadal niewykorzystany. W Rezolucji podane są jednak wzory państw, w których działają godne naśladowania parlamentarne mechanizmy nadzoru. Obok Wielkiej Brytanii i Holandii, wskazuje się na przykłady Niemiec, Finlandii i Rumunii. W Rezolucji po raz kolejny podkreśla się kluczową rolę parlamentów krajowych w przestrzeganiu norm dotyczących ochrony praw człowieka. To parlamentarzyści krajowi dysponują najlepszymi możliwościami, aby rozliczyć rząd z tego w jaki sposób realizowane są przez rząd orzeczenia Trybunału i aby dostrzec ewentualne potrzeby w zakresie zmian legislacyjnych.

W podobnym tonie utrzymane są zalecenia zawarte w w/w raporcie Marie-Louise Bemelmans-Videc z dnia 4 listopada 2011 roku. Chociaż nadzór nad wykonaniem orzeczeń Trybunału spoczywa zasadniczo na Komitecie Ministrów, to jednak parlamenty krajowe powinny wykazać dużo większą dynamikę na tym polu. Przede wszystkim, parlament powinien już w trakcie prac ustawodawczych kontrolować projekty ustaw pod kątem zgodności z Konwencją i protokołami. W ten sposób, można na samym wstępie zapobiec naruszaniu praw jednostki na poziomie krajowym. Jeżeli jednak dojdzie do takiego naruszenia i zostanie to potwierdzone wyrokiem ETPCZ, także i na tym etapie parlament ma istotną rolę do odegrania, gdyż często w celu pełnego wykonania wyroku zachodzi potrzeba podjęcia odpowiedniej inicjatywy ustawodawczej.

### Polska przed ETPCZ

Według danych za 2011 rok, pod względem ilości wnoszonych skarg przed ETPCz, Polska zajęła 7 miejsce po Rosji, Turcji, Włoszech, Rumunii, Ukrainie i Serbii (zał. nr 4). W ubiegłym roku skierowanych zostało 5035

nowych skarg przeciwko Polsce do rozpoznania (5777 w 2010 r.), 5038 skarg zostało uznanych za niedopuszczalne lub zostały skreślone z listy (3924 w 2010 r.), 247 spraw zostało zakomunikowanych rządowi polskiemu (315 w 2010 r.). W 2011 roku w sprawach polskich zostały wydane 72 wyroki (108 w 2010 r.).

Polska jest z reguły wymieniana jako jedno z tych państw, w których istnieją poważne wady systemowe, powodujące powtarzanie się naruszeń Konwencji i nadwyrażające zasadę rządów prawa. W przypadku naszego kraju zaznacza się zwykle problemy dotyczące przewlekłości postępowań sądowych i administracyjnych oraz nadużywanie stosowania aresztu tymczasowego.

### Wykonywanie przez państwo wyroków ETPCZ

Zgodnie z art. 46 ust. 1 Konwencji „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”. Pod nadzorem Komitetu Ministrów, państwo ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wykona swoje zobowiązanie prawne wynikające z art. 46, pod warunkiem, że środki takie będą zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku Trybunału.

Istnieją dwa typy środków, które należy podejmować: środki indywidualne i środki ogólne.

Pierwszy typ środków dotyczy skarżących. Odnoszą się one do obowiązku usunięcia skutków, których z powodu stwierdzonych naruszeń doznali skarżący, tak aby, o ile jest to możliwe, doprowadzić do *restitutio in integrum*.

Drugi typ środków odnosi się do obowiązku zapobiegania naruszeniom podobnym do tego lub do tych stwierdzonych w wyroku, lub położenia kresu naruszeniom ciągłym. W niektórych okolicznościach mogą one także dotyczyć ustanowienia środków odwoławczych w celu załatwienia spraw dotyczących już popełnionych naruszeń.

Zobowiązanie do podjęcia środków ogólnych, w zależności od okoliczności, może skutkować przeglądem ustawodawstwa, przepisów i/lub praktyki orzeczniczej w celu zapobiegania podobnym naruszeniom. Niektóre sprawy mogą nawet wiązać się ze zmianami konstytucyjnymi. Ponadto, może być wymagane podjęcie innego rodzaju środków, takich jak dokonanie renowacji więzienia, zwiększenie liczby sędziów lub personelu więziennego lub poprawa uwarunkowań administracyjnych, czy procedur.

Komitet Ministrów oczekuje również od właściwych władz podejmowania, w możliwym zakresie, środków tymczasowych, aby zapobiegać podobnym naruszeniom, zanim zostaną podjęte szersze i ostateczne środki.

Choć wyroki ETPCz wiążą państwo - stronę postępowania w danej sprawie, to państwa trzecie, które są stroną EKPCz powinny dążyć do ukształtowania systemu ochrony praw człowieka w taki sposób, aby w jak najpełniejszym zakresie uwzględniać standardy wypracowane w orzecznictwie Trybunału.

**Wybrane orzeczenia p-ko Polsce w których rząd polski przedstawił raport z wnioskiem o zamknięcie nadzoru spraw przez Komitet Ministrów Rady Europy, argumentując, że wszystkie ogólne środki zostały już podjęte. Zgodnie z regulaminem Komitetu <sup>1</sup> (art. 9), zanim jednak dana sprawa zostanie uznana za zamkniętą, Komitet Ministrów ma prawo rozpatrzyć nadesłane opinie i komentarze.**

### **Art. 2 Konwencji: prawo do życia**

Naruszenie art. 2 Konwencji ze względu na brak skutecznego postępowania wyjaśniającego okoliczności śmierci żony skarżącego

### **Byrzykowski przeciwko Polsce (11562/05) wyrok 27/06/2006**

*W lipcu 1999 r. dwudziestosiedmioletnia żona skarżącego miała rozpocząć poród dziecka. Rodzącej podano znieczulenie rdzeniowe, w wyniku którego zapadła w śpiączkę. Nie powiodły się zabiegi resuscytacyjne i żona skarżącego zmarła w dniu 31 lipca 1999 r. Pomimo wszczęcia postępowań, w których skarżący dążył do ustalenia faktów oraz odpowiedzialności osób uczestniczących przy porodzie z tytułu śmierci jego żony, po upływie niemal siedmiu lat w żadnym z tych postępowań nie wydano ostatecznej decyzji.*

*W tej sprawie Trybunał nie znalazł uchybienia po stronie Państwa w zakresie dostępności procedury, w której można ustalić odpowiedzialność karną, dyscyplinarną i cywilną osób ją ponoszących, jednakże uznał, że procedury te nie sprawdziły się w konkretnych okolicznościach przedmiotowej sprawy.*

*Trybunał zauważył, że wiedza o faktach i możliwych błędach popełnionych w toku sprawowania opieki medycznej powinna być ustalona szybko, w celu jej rozpowszechnienia wśród personelu medycznego danej instytucji, tak aby uniknąć powtórzenia podobnych błędów i tym samym przyczynić się do bezpieczeństwa pacjentów objętych opieką medyczną.*

*Trybunał orzekł, że nastąpiło proceduralne naruszenie art. 2 Konwencji.*

### **Stanowisko rządu:**

W celu wykonania orzeczenia Rząd Polski zobowiązał się podjąć działania zmierzające do:

1. poprawy efektywności pracy biegłych sądowych,
2. stworzenia skutecznych środków odwoławczych na przewlekłość postępowania,
3. wprowadzenia odpowiednich zmian dot. postępowania dyscyplinarnego przed izbami lekarskimi.

**Komitet Ministrów oczekuje na informacje dotyczące efektów podjętych działań, zaznaczonych w pkt. 1 oraz pkt. 3.**

---

<sup>1</sup> Regulamin Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonywania wyroków oraz warunków ugód

### **Art. 3 Konwencji: zakaz tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania**

Sprawy dotyczące naruszenia art. 3 Konwencji ze względu na nadmierne użycie siły przez funkcjonariuszy policji podczas zatrzymania oraz brak skutecznego postępowania wyjaśniającego.

#### **Dzwonkowski przeciwko Polsce (46702/99) wyrok 12/04/2007**

*W czerwcu 1997 r. skarżący został zatrzymany przez policję pod zarzutem zakłócania porządku publicznego i niszczenia mienia. Skarżący twierdził, iż w czasie jazdy był bity i wyzywany przez funkcjonariuszy policji. Ponawiane przez niego prośby, aby zabrać go do szpitala były ignorowane.*

*Orzekając w tej sprawie Trybunał przypomniał, iż w stosunku do osoby pozbawionej wolności, jakiegokolwiek użycie siły fizycznej, które nie było całkowicie konieczne i spowodowane zachowaniem tej osoby, stanowi zasadniczo naruszenie artykułu 3. Nawet przyjmując, że skarżący nie był spokojny i wdał się w bójkę z oficerami policji, nie ma dowodu, że był szczególnie niebezpieczny oraz, że posiadał broń. Rząd nie dostarczył przekonujących i wiarygodnych argumentów, które mogłyby stanowić podstawę do wyjaśnienia i uzasadnienia stopnia siły użytej przez policję, Trybunał uznał, że nastąpiło naruszenie artykułu 3 Konwencji z powodu maltretowania skarżącego. Ponadto wobec braku rzetelnego i skutecznego śledztwa w sprawie dowiedzionych roszczeń skarżącego, iż został pobity przez oficerów policji, Trybunał stwierdził, że nastąpiło naruszenie artykułu 3 Konwencji wynikające z braku przeprowadzenia skutecznego śledztwa w sprawie zarzutów skarżącego o maltretowanie.*

#### **Stanowisko rządu:**

Rząd polski poinformował KM o podjęciu następujących działań w celu wykonania orzeczenia:

1. Utworzenie sieci pełnomocników ds. ochrony praw człowieka w Policji.
2. Usprawnienie systemu składania skarg na działalność Policji.
3. Stworzenie Niezależnego Organu Monitorującego Niewłaściwe Działania Policji.
4. Publikacja i rozpowszechnianie informacji dot. Orzecznictwa ETPCz.

**Komitet Ministrów oczekuje na informacje dotyczące potwierdzenia skuteczności podjętych działań: a w szczególności działalność Organu Monitorującego Niewłaściwe Działania Policji oraz funkcjonowanie systemu komputerowego rejestrującego skargi na działania policji.**

Inne sprawy w tej kategorii:

Mrozowski przeciwko Polsce (9258/04) wyrok 12/05/2009

Sprawy dotyczące naruszenia art. 3 Konwencji ze względu na niezapewnienie osadzonemu należytej opieki zdrowotnej

#### **Musiał przeciwko Polsce (28300/06) wyrok 20 stycznia 2009**

*Skarżący zarzucił, że opieka medyczna i leczenie, którymi został objęty podczas pobytu w Aresztach Śledczych w Sosnowcu i Zabrze oraz w Zakładzie Karnym w Herbach Starych, nie uwzględniały jego chorób: epilepsji, schizofrenii i innych zaburzeń psychicznych. Ponadto skarżył się na przeludnienie i złe warunki w wyżej wskazanych jednostkach penitencjarnych.*



*Trybunał uznał w tej sprawie, że natura, czas i dotkliwość złego traktowania, któremu skarżący był poddany wystarczająco aby zakwalifikować je jako niehumanitarne i poniżające i że w rezultacie doszło do naruszenia artykułu 3 Konwencji.*

*Trybunał zauważył, że powaga i strukturalna natura problemu przeludnienia i wynikające z niego niedostateczne warunki bytowe i sanitarne w polskich aresztach stwierdzone zostały wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 maja 2008r. Trybunał uznał, że niezbędne środki ustawodawcze i administracyjne powinny być podjęte szybko, aby zapewnić odpowiednie warunki w areszcie przebywającym tam osobom, w szczególności, należyte warunki i opiekę medyczną więźniów, którzy wymagają szczególnej opieki z powodu ich stanu zdrowia. Pozwane Państwo musi zabezpieczać, najwcześniej jak to możliwe, odpowiednie warunki aresztu skarżącego w instytucji zdolnej zapewnić mu niezbędne leczenie psychiatryczne i stałą opiekę lekarską.*

### **Kaprykowski przeciwko Polsce (23052/05) wyrok 3 lutego 2009**

*Skarżący zarzucił, iż zaofiarowane mu podczas osadzenia w areszcie tymczasowym w Poznaniu leczenie oraz pomoc medyczna miały nieodpowiedni charakter zważywszy na jego zaawansowaną epilepsję oraz inne schorzenia neurologiczne.*

*W opinii Trybunału, brak odpowiedniej opieki lekarskiej w poznańskim Areszcie Śledczym oraz umieszczenie skarżącego w pozycji zależności oraz niższości względem jego zdrowych współtowarzyszy z celi naruszyło jego godność osobistą oraz naraziło go na szczególny trud, które z kolei wywołały niepokój oraz cierpienie wykraczające poza poziom nieuchronnie związany z pozbawianiem wolności.*

### **Wenerski przeciwko Polsce (44369/02) wyrok 20/01/2009**

*Trybunał uznał, iż poprzez przyzwolenie na to, by skarżący cierpiał z powodu bólu przez wskazany długi okres czasu, kiedy to konieczne i pilne leczenie prawej gałki ocznej nie było przeprowadzane (od 1998 roku aż do dnia 18 lutego 2004r), odpowiednie władze nie wypełniły ciążącego na nich obowiązku zapewnienia skarżącemu efektywnego leczenia, a sam skarżący został poddany niehumanitarnej i poniżającej traktowaniu skutkującemu naruszeniem Artykułu 3 Konwencji. Dodatkowo w kwestii listów skarżącego doszło do naruszenia jego prawa do tajemnicy korespondencji zagwarantowanego w Artykule 8 Konwencji.*

### **Stanowisko rządu:**

We wrześniu 2011 roku rząd polski przedstawił szczegółowy plan działania, którego celem jest zapewnienie lepszej opieki zdrowotnej osobom pozbawionym wolności. W szczególności rząd wskazał na rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania świadczeń zdrowotnych osobom pozbawionym wolności przez zakłady opieki zdrowotnej dla osób pozbawionych wolności.

**Przedłożony plan działania ma być poddany ocenie Komitetu Ministrów.**

Inne orzeczenia w tej kategorii:

Wierzbicki przeciwko Polsce (48/03 ) wyrok 19/01/2010

Rokosz przeciwko Polsce (15952/09) wyrok 27/07/2010

## Sprawy dotyczące naruszenia art. 3 Konwencji ze względu na przeludnienie w jednostkach penitencjarnych

### **Orchowski przeciwko Polsce (17885/04) – wyrok 22/10/2009**

*Skarżący w szczególności zarzucił, iż warunki bytowe panujące w zakładach karnych, w których odbywał karę pozbawienia wolności doprowadziły do jego nieludzkiego i poniżającego traktowania sprzecznego ze standardami wynikającymi z Artykułu 3 Konwencji.*

*Ustalono, że skarżący w przedmiotowej sprawie przez większą część uwięzienia miał do dyspozycji mniej niż 3m<sup>2</sup>, a czasami nawet mniej niż 2 m<sup>2</sup> osobistej przestrzeni wewnątrz celi. Co więcej, z uwagi na to, że osobista przestrzeń skarżącego była bardzo ograniczona przez prawie cały dzień i noc, był on zmuszony spożywać posiłki w przeludnionej celi oraz brać prysznic pośród obcych osób, których liczba sięgała czasami dwudziestu czterech oraz był nieustannie przenoszony między celami oraz zakładami karnymi, Trybunał uznał, iż warunki te z pewnością nie pozwalały na jakąkolwiek prywatność oraz pogarszały sytuację skarżącego. Zdaniem trybunału doszło do naruszenia art. 3 Konwencji.*

Inne orzeczenia w tej kategorii:

Sikorski przeciwko Polsce (17599) wyrok z dnia 2210/ 2009

### **Stanowisko rządu:**

W sierpniu 2011 roku rząd polski poinformował Komitet Ministrów o podjętych działaniach w celu zlikwidowania problemu przeludnienia w celach. W szczególności, rząd wskazał na nowelizację ustawy Kodeks karny wykonawczy, która weszła w życie 6 grudnia 2009 roku. Zgodnie z ustawą powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>. Ponadto ustawa wymienia enumeratywnie warunki kiedy możliwe jest tymczasowe umieszczenia skazanego w celi o mniejszej powierzchni.

### **Stanowisko RPO:**

W listopadzie 2011 roku Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie do KM podniósł zarzut, iż w trakcie przeprowadzania wizytacji prewencyjnych przedstawiciele Krajowego Mechanizmu Prewencji ujawnili liczne przypadki ukrywania faktycznego przeludnienia jednostek penitencjarnych.

## **Artykuł 5 Konwencji: prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego**

Sprawy dotyczące naruszenia art. 5 § 1 Konwencji (przedłużone przetrzymywanie w areszcie tymczasowym osoby skierowanej do szpitala psychiatrycznego)

### **Mocarska przeciwko Polsce (26917/05) wyrok 6/11/2007**

*Skarżąca zarzuciła w szczególności, iż była bezprawnie przetrzymywana w areszcie tymczasowym, zamiast być przeniesioną do szpitala psychiatrycznego.*

*Trybunał przyjął argument Rządu, że nierealne i zbyt surowe byłoby oczekiwanie od władz natchmiastowego zapewnienia dostępności miejsca w wybranym szpitalu psychiatrycznym jednakże zaznaczył, że między wchodzącymi w grę interesami musi być zachowana racjonalna równowaga. W opinii Trybunału przy równoważeniu tych interesów szczególną wagę należy przywiązywać do prawa skarżącej do wolności. Ośmiomiesięczna zwłoka w przyjęciu do szpitala*

*psychiatrycznego nie może być uznana za dopuszczalną. W związku z tym doszło do naruszenia art. 5 § 1 Konwencji.*

#### **Stanowisko rządu:**

W maju 2010 roku rząd przedstawił Komitetowi Ministrów informacje na temat działań podjętych w celu wykonania orzeczenia. W 2009 roku powołany został Zespół do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonywania Orzeczeń Sądowych, funkcjonujący jako organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów. W maju 2009 powstała Grupa Robocza do Spraw Poprawy Skuteczności Wykonania Orzeczeń Sądowych w Przedmiocie Środków Zabezpieczających, której zadaniem była analiza przepisów dotyczących systemu wykonywania środków zabezpieczających oraz ocena skuteczności wykonywania orzeczeń w przedmiocie środków zabezpieczających. Sformułowane przez Grupę rekomendacje zostały przesłane Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego.

**Komitet Ministrów oczekuje na dodatkowe informacje dotyczące rozpowszechniania tekstu powyższego orzeczenia (zwłaszcza wśród komisji psychiatrycznych) oraz na temat innych środków, które powinny zapobiec podobnym naruszeniom, w tym planowanych zmian legislacyjnych i kroków podjętych w celu zwiększenia miejsc w szpitalach psychiatrycznych.**

Inne sprawy w tej kategorii:

Pankiewicz przeciwko Polsce (34151/04) wyrok 12/02/2008

Szereg spraw przeciwko Polsce dotyczących naruszenia Art 5 § 3 Konwencji ze względu na przewlekłe stosowanie aresztu tymczasowego

**Kauczor przeciwko Polsce (45219/06) wyrok 03/02/2009 (grupa spraw Trzaska i 151 innych)**

*Trybunał stwierdził w tej sprawie, że podstawy zastosowania aresztu podawane przez władze krajowe nie mogły uzasadniać całego okresu stosowania tego środka wobec skarżącego (siedem lat, dziesięć miesięcy oraz 3 dni).*

*Trybunał następnie przypomniał, że w ciągu ostatnich lat stwierdzone zostało w wielu podobnych sprawach, że przesłanki na jakich opierały się sądy krajowe w swoich decyzjach co do przedłużania czasu stosowania aresztu tymczasowego, ograniczały się do powtórzenia podstaw zatrzymania ujętych w Kodeksie postępowania karnego i że władze nie uwzględniały możliwości nałożenia innych środków zapobiegawczych, jednoznacznie przewidzianych przez polskie prawo dla zapewnienia prawidłowego przebiegu postępowania karnego. Nadmierna długość aresztów tymczasowych w Polsce ujawniła się w licznych sprawach co oznacza istnienie problemu natury strukturalnej polegającego na „stosowaniu praktyki niezgodnej z Konwencją”. Trybunał w konkluzji zauważył, że pozwane Państwo podjęło już działania, które mogą przyczynić się do ograniczenia nadużywania aresztu tymczasowego jako środka zapobiegawczego, jednak zaznaczył, że dalsze wysiłki na rzecz osiągnięcia zgodności z Art 5 § 3 Konwencji powinny być kontynuowane.*

#### **Stanowisko rządu:**

W listopadzie 2011 roku rząd polski przedstawił Komitetowi Ministrów informację na temat działań podjętych w celu rozwiązania problemu przewlekłości stosowania aresztu tymczasowego. Rząd wskazał m. in. na liczne zmiany art. 263 kodeksu postępowania karnego (przepis regulujący zastosowanie tymczasowego aresztowania i jego przedłużanie) oraz na przepisy zawarte w § 204 i § 205 Regulaminu wewnętrznego urzędowania powszechnych

jednostek prokuratury (Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r.), które przewidują obowiązek informowania prokuratora apelacyjnego o każdym przypadku tymczasowego aresztowania, którego czas trwania przekroczył 9 miesięcy, oraz obowiązek zawiadomienia Prokuratora Generalnego o każdym przypadku przedłużenia tymczasowego aresztowania na okres powyżej roku.

**W marcu 2012 Komitet Ministrów odnotował znaczny postęp (potwierdzony w statystykach) w wykonywaniu przez Polskę orzeczeń ETPCZ, które dotyczyły problemu nadmiernej długości aresztowań tymczasowych. W konsekwencji podjęto decyzję o przesunięciu tej grupy nadzorowanych przez KM spraw z tzw. procedury podwyższonej (*enhanced supervision procedure*)<sup>2</sup> do procedury standardowej (*standard supervision procedure*).**

### **Art. 6 Konwencji – prawo do sprawiedliwego procesu**

Szereg spraw przeciwko Polsce dotyczących naruszenia art. 6 § 1 ze względu na brak rozpatrzenia w rozsądnym terminie sprawy:

- a) karnej (grupa spraw Kudła i 60 innych)
- b) cywilnej (grupa spraw Podbielski i 232 innych)
- c) przed sądem administracyjnym (grupa spraw Fuchs i innych)

**Beller przeciwko Polsce (skarga nr 51837/99) wyrok 1/02/2005 (grupa spraw Fuchs, kategoria spraw tzw. nieruchomości dekretowych)**

*W 1990 roku skarżąca, jako spadkobierczyni majątku ojca, rozpoczęła starania o uregulowanie stanu prawnego i o zwrot nieruchomości w Warszawie (pałac Biskupów Krakowskich).*

*W wyroku ETPCz orzekł, że ogólny czas postępowania dotyczącego zwrotu nieruchomości (ponad 14 lat w momencie wydania orzeczenia przez ETPCz), w którym zaangażowany był szereg organów administracji, przekroczył rozsądny termin, stanowiąc naruszenie art. 6 § 1 Konwencji.*

### **Stanowisko Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka:**

W piśmie do Komitetu Ministrów z dnia 20 stycznia 2011 roku Helsińska Fundacja Praw Człowieka wskazała, że postępowanie w tej sprawie nie zostało jeszcze do tego momentu zakończone (tj. w 5 lat od wydania wyroku przez ETPCz). W opinii HFPC powyższa sprawa stanowi jaskrawy przykład niewykonania wyroku Trybunału przez władze polskie. Ponadto, ze względu na liczne trwające postępowania w sprawach dotyczących nieruchomości dekretowych i roszczeń reprivatyzacyjnych, zagadnienie to ma charakter problemu systemowego.

### **Stanowisko rządu:**

W listopadzie 2011 roku rząd przedstawił Komitetowi Ministrów informacje na temat działań, które mają na celu zlikwidowanie problemu przewlekłości postępowań sądowych w sprawach cywilnych i karnych oraz (w osobnym raporcie) przyspieszenia postępowań przed sądami administracyjnymi.

W obu raportach wskazano na liczne zmiany legislacyjne, m.in.: nowelizacje Kodeksu postępowania karnego oraz Kodeksu postępowania cywilnego, rozszerzenie kompetencji referendarzy sądowych, nowelizację ustawy Prawo o notariacie, ustawę z dnia 15 czerwca 2007

---

<sup>2</sup> Sprawy wymagające szybkiego podjęcia środków indywidualnych lub sprawy, które ujawniły istnienie poważnych problemów strukturalnych

r. o lekarzu sądowym oraz nowelizację Kodeksu handlowego. Inne działania rządu obejmują: monitorowanie długości postępowania przez Ministra Sprawiedliwości i Prezesa NSA, komputeryzację sądów, zwiększenie zatrudnienia sędziów i wydatków na infrastrukturę sądów oraz rozpowszechnianie standardów wyznaczonych przez Konwencję. Ponadto rząd odwołał się do ustawy z 17 czerwca 2004 roku o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki oraz do ustawy z dnia 20 stycznia 2011 roku o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

**Informacja rządu ma być poddana Komitetowi Ministrów do oceny.**

Sprawy dotyczące naruszenia art. 6 ze względu na nieprawidłowości w postępowaniu lustracyjnym

**Matyjek przeciwko Polsce (nr 38184/03) wyrok w dniu 24/04/2007**

*Skarżący – były poseł - twierdził, że postępowanie lustracyjne w jego sprawie było nierzetelne i naruszyło art. 6 Konwencji. Skarżący postawił zarzut, że jego sprawie została naruszona zasada równości broni, gdyż znajdował się w gorszej pozycji niż Rzecznik Interesu Publicznego, który miał dostęp do archiwów. Zarzucił również to, że nie mógł sporządzać notatek i miał ograniczony dostęp do akt.*

*Trybunał przyznał, że na końcu lat dziewięćdziesiątych państwo posiadało swój interes w przeprowadzeniu lustracji osób pełniących najważniejsze funkcje państwowe. Jednakże jeżeli państwo podejmuje kroki mające na celu lustrację, to musi zapewnić osobom, których lustracja dotyczy, wszelkie gwarancje procesowe przewidziane w Konwencji i związane z podejmowaniem przez państwo tych kroków.*

*Trybunał uznał, iż z powodu tajności dokumentów oraz ograniczeń osoby lustrowanej w dostępie do akt, jak również uprzywilejowanej pozycji Rzecznika Interesu Publicznego w postępowaniu lustracyjnym, zdolność skarżącego do udowodnienia, że jego kontakty z komunistycznymi służbami bezpieczeństwa nie oznaczały „umyślnej i tajnej współpracy” w znaczeniu ustawy lustracyjnej, była poważnie zredukowana. Trybunał stwierdził, iż w praktyce stanowiły one nadmierne obciążenie dla skarżącego i nie przyczyniły się do przestrzegania zasady równości stron. Trybunał orzekł, iż postępowanie lustracyjne prowadzone przeciwko skarżącemu, rozpatrywane w całości, nie może być uważane jako sprawiedliwe w znaczeniu artykułu 6 § 1 oraz artykułu 6 § 3 Konwencji.*

**Stanowisko rządu:**

W marcu 2011 roku rząd przedstawił Komitetowi Ministrów informacje na temat środków podjętych w celu wykonania wyroków w sprawie Matyjek i 4 innych, wskazując m.in. na nowelizację z dnia 14 lutego 2007 roku ustawy o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów i ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu).

**Komitet Ministrów poprosił o dodatkowe informacje na temat kroków, jakie zostały podjęte, aby uniknąć podobnych naruszeń w przyszłości, w tym o informację na temat: (i) aktualnych przepisów w postępowaniu lustracyjnym, (ii) umożliwienia dostępu do akt i doręczenia pisemnego wyroku osobie lustrowanej, (iii) regulacji prawnych dotyczących ochrony informacji niejawnych oraz (iv) o informację na temat pozycji Szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego.**

## **Art. 8 Konwencji – prawo do życia prywatnego i rodzinnego**

Naruszenie integralności fizycznej i psychicznej jednostki (niedopełnienie obowiązku pozytywnego proceduralnego)

### **Tysiąc przeciwko Polsce (nr 5410/03) wyrok 20/03/2007**

*Skarżąca twierdziła, iż prawo dla poszanowania jej życia prywatnego oraz fizycznej i moralnej integralności zostało naruszone jednakowo istotnie poprzez nie zapewnienie jej zgodnej z prawem aborcji z powodów medycznych oraz w odniesieniu do pozytywnego obowiązku państwa przez brak istnienia wyczerpujących podstaw prawnych gwarantujących jej prawa.*

*Trybunał orzekł w tej sprawie, iż w sytuacji, kiedy ustawodawca decyduje się zezwolić na aborcję, nie wolno mu ukształtować ram prawnych w taki sposób, aby ograniczyć rzeczywistą możliwość jej przeprowadzenia. Koncepcja legalizmu i rządów prawa w demokratycznym społeczeństwie wymaga, aby instrumenty dotyczące podstawowych praw człowieka były, w pewnych przypadkach, przedmiotem określonej procedury przed niezależnym organem, kompetentnym dla dokonania rewizji podstaw zastosowania danych środków oraz stosownych dowodów. Tego typu procedura powinna gwarantować kobiecie ciężarnej co najmniej możliwość bycia osobiście wysłuchaną i rozważenia przez organ jej argumentacji. Organ właściwy w sprawie powinien również na piśmie uzasadnić swoją decyzję.*

*Trybunał stwierdził, iż nie zostało wykazane, iż prawo polskie zawierało jakikolwiek skuteczny mechanizm umożliwiający ustalenie, czy w danej sprawie zostały spełnione warunki do dokonania zgodnej z prawem aborcji. Stwarzało to dla skarżącej stan przedłużającej się niepewności. W rezultacie, skarżąca doznała poważnego stresu i cierpienia rozważając możliwe negatywne dla jej zdrowia skutki ciąży i zbliżającego się porodu.*

*Trybunał ponadto stanął na stanowisku, iż postanowienia prawa cywilnego w części dotyczącej czynów niedozwolonych, zgodnie z wykładnią stosowaną przez polskie sądy, nie gwarantowały skarżącej instrumentów proceduralnych, którymi mogłaby dowieść słuszności swojego prawa do poszanowania jej życia prywatnego. Środek przysługujący na gruncie prawa cywilnego miał charakter wyłącznie retroaktywny i odszkodowawczy.*

### **Stanowisko rządu:**

W marcu 2011 roku rząd przedstawił Komitetowi Ministrów działania podjęte w celu wykonania orzeczenia. Rząd odwołał się do ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z 2008 roku oraz do Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie Komisji lekarskiej działającej przy Rzeczniku Praw Pacjenta z marca 2010 roku.

**Komitet Ministrów poprosił o dodatkowe informacje na temat regulacji prawnych określających procedurę odwoławczą od decyzji lekarza w przypadku, gdy kiedy powstaje spór między kobietą ciężarną a lekarzem o to, czy zachodzą warunki do przerwania ciąży.**

### **Stanowisko Centrum na Rzecz Praw Reprodukcyjnych:**

W piśmie do Komitetu Ministrów z dnia listopada 2010 roku Centrum na Rzecz Praw Reprodukcyjnych, wyraziło pogląd, że wbrew twierdzeniom rządu, ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z 6 listopada 2008 roku nie wypełnia zobowiązań wynikających z wyroku Trybunału.

## **Art. 10 Konwencji – prawo do wolności wypowiedzi**

### **Frankowicz przeciwko Polsce (nr 53025/99) wyrok z 16/12/2008**

*Skarżący, który jest lekarzem ginekologiem, sporządził odpłatnie opinię dotyczącą leczenia, jakie przeszedł Pan J.M. w Okręgowej Klinice Hepatologii w Tarnowie. W swojej opinii skarżący stwierdził, że u pacjenta, pomimo iż jego stan zdrowia pogarszał się i pojawiały się u niego symptomy uszkodzenia wątroby, nie przeprowadzono specjalistycznego badania. Okręgowy Sąd Lekarski uznał skarżącego winnym nieetycznego postępowania. W opinii sądu skarżący zdyskredytował lekarzy w oczach pacjenta, a zatem jego zachowanie było sprzeczne z zasadą solidarności zawodowej. Sąd nie badał zgodności przedmiotowej opinii, gdyż uznał, że kwestia dotycząca tego, czy „odzwierciedlała ona rzeczywistość” była „nieistotna” dla stwierdzenia naruszenia Kodeksu Etyki Lekarskiej. Naczelny Sąd Lekarski utrzymał w mocy postanowienie sądu pierwszej instancji.*

*Zdaniem Trybunału, fakt że przedmiotowa opinia została wydana w ramach działalności gospodarczej skarżącego i była krytyczna w stosunku do innego lekarza nie pozbawia jej automatycznie szczerości lub obiektywności. Władze krajowe nie dokonały żadnej poważnej oceny prawdziwości twierdzeń zawartych w opinii ani też nie zbadały, czy skarżący bronił interesów uzasadnionych ze społecznego punktu widzenia. Trybunał orzekł, że tak surowa interpretacja przez sądy dyscyplinarne prawa krajowego, pociągająca za sobą zakaz wyrażania wszelkich krytycznych opinii w ramach wykonywania zawodu lekarza, nie jest zgodna z prawem do wolności wyrażania opinii.*

W maju 2011 roku rząd przedstawił Komitetowi Ministrów działania podjęte w celu wykonania orzeczenia. Rząd zauważył, że w dniu 23 kwietnia 2008 roku Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż taka interpretacja Art. 52 Kodeksu Etyki Lekarskiej, która zakazuje obiektywnie prawdziwej i czynionej w interesie publicznym krytyki, jest niezgodna z Konstytucją. Dodatkowo w/w orzeczenie ETPCz zostało przetłumaczone i opublikowane na stronach Ministerstwa Sprawiedliwości.

### **Sanocki przeciwko Polsce (nr 28949/03) wyrok z 17/07/2007**

*Lokalny dziennik Nowa Trybuna Opolska opublikował w latach 1999-2000 serię artykułów krytykujących radę miejską oraz działalność skarżącego - ówczesnego burmistrza Nysy. Uważając te teksty na swój temat za kłamliwe skarżący odpowiedział w artykule opublikowanym w innym lokalnym tygodniku i nazwał je „bolszewickimi”. Skarżący przegrał proces, wytoczony przez wydawcę wydawca dziennika „Nowa Trybuna Opolska” o naruszenie dóbr osobistych.*

*W tej sprawie Trybunał zauważył, że skarżący użył w stosunku do swojego adwersarza, „Nowej Trybuny Opolskiej”, prowokującego i co najmniej pozbawionego elegancji języka. Jednakże, w dziedzinie debaty politycznej zniewaga polityczna wkracza często na plan osobisty: jest to ryzyko związane z grą polityczną i wolną ideową debatą, gwarantami społeczeństwa. Skoro swoboda wypowiedzi dziennikarza zawiera możliwość zastosowania pewnej dozy przesady, a nawet prowokacji, polityk, który odpowiada na łamach prasy na krytykę wyrażoną w stosunku do niego, powinien mieć możliwość odpowiedzi według tych samych zasad.*

### **Kuliś i Różycki przeciwko Polsce (nr 27209/03) wyrok 6 stycznia 2010**

*Skarżący przegrali proces wytoczony przez producenta żywności o ochronę dóbr osobistych w związku z publikacją satyrycznego rysunku wyśmiewającego kontrowersyjną kampanię reklamową tej firmy.*

*Trybunał uznał, że sądy krajowe nie uwzględniły faktu, że prasa ma obowiązek przekazywania informacji i idei w kwestiach będących przedmiotem społecznego zainteresowania, a czyniąc to może odwoływać się w pewnym stopniu do przesady a nawet prowokacji. Sformułowanie użyte przez wnioskodawców było przesadne, jednakże reagowali oni na hasła użyte w kampanii reklamowej przez powoda, które również charakteryzowały się brakiem delikatności i zrozumienia dla wieku i wrażliwości zamierzonych konsumentów ich produktu, a mianowicie dzieci. Styl wypowiedzi zastosowany przez wnioskodawców motywowany był rodzajem haseł, na które oni w ten sposób reagowali i nie przekraczał granic dopuszczalnych dla wolnej prasy.*

### **Kubaszewski przeciwko Polsce (nr 571/04) wyrok 2/02/2010**

*Sprawa dotyczyła Radnego, który na sesji rady miejskiej zarzucił władzom lokalnym nieprawidłowości w wykonywaniu budżetu, a następnie przegrał proces o ochronę dóbr osobistych z członkami zarządu gminy.*

*Trybunał orzekł, że zarzuty skarżącego dotyczące prania pieniędzy były częścią debaty politycznej. Wybrany przedstawiciel ma właściwie obowiązek zadawać kłopotliwe pytania dotyczące wydatków publicznych oraz dopuszczać się demaskatorskiej krytyki w stosunku do innych polityków odpowiedzialnych za zarządzanie funduszami publicznymi.*

*Trybunał stwierdził, że władze krajowe nie wzięły pod uwagę kluczowej roli, jaką odgrywa wolna debata polityczna w społeczeństwie demokratycznym.*

#### **Stanowisko rządu:**

W październiku 2011 roku rząd przedstawił KM informacje dotyczące wykonania tego orzeczenia. Zdaniem rządu, powyższa sprawa (tak jak i sprawy powyżej, które dotyczą naruszenia art. 10 Konwencji) miała charakter odosobniony i nie ma potrzeby podejmowania innych działań poza tłumaczeniem i rozpowszechnieniem tekstu orzeczenia Trybunału.

#### **Stanowisko Helsińskiej Fundacji Paw Człowieka:**

W opinii Helsińskiej Fundacji Paw Człowieka, przedstawionej Komitetowi Ministrów w dniu 11 stycznia 2012, ze względu na niedostateczną znajomość orzecznictwa Trybunału i wynikające stąd często przypadki niedostosowania się sądów polskich do standardów wynikających z artykułu 10 Konwencji, środki podjęte przez rząd wydają się niewystarczające. Zdaniem HFPC istnieje potrzeba szerszego rozpowszechnienia treści wyroków dot. swobody wypowiedzi oraz przeprowadzenia szkoleń dla pracowników wymiaru sprawiedliwości. Ponadto, Fundacja wyraziła pogląd, że w przypadkach, gdy ETPCZ orzeknie o naruszeniu art. 10 Konwencji, skarżący powinien mieć prawo do wznowienia postępowania swojej sprawie.

### **Artykuł 11 Konwencji – prawo do wolności pokojowych zgromadzeń i zrzeszania się**

#### **Bączkowski i inni przeciwko Polsce (1543/06) wyrok 3/05/2007**

*Skarżący chcieli zorganizować zgromadzenie (Paradę Równości) w Warszawie mający na celu zwrócenie uwagi opinii publicznej na kwestię dyskryminacji mniejszości – seksualnych, narodowych, etnicznych i religijnych – a także dyskryminacji kobiet i osób niepełnosprawnych. Władze, podając jako powód niespełnienie przez organizatorów zgromadzeń pewnych przepisanych prawem technicznych wymogów, odmówiły wydania zezwolenia na zorganizowanie Parady oraz sześciu stacjonarnych zgromadzeń. Jednocześnie zezwolono na przeprowadzenie w tym samym czasie sześciu innych demonstracji. Pomimo zakazu Parada odbyła się w zaplanowanym terminie. Następnie organy odwoławcze uchylili*



*odmowne decyzje organu I instancji, stwierdzając, że nie były one należycie uzasadnione oraz że zostały wydane z naruszeniem prawa.*

*Trybunał przypomniał, że faktyczne i skuteczne poszanowanie wolności stowarzyszenia i gromadzenia się nie może być ograniczone jedynie do obowiązku po stronie państwa do nie ingerowania. Mogą zatem istnieć pozytywne obowiązki dla zabezpieczenia korzystania z tych wolności. Obowiązek ten jest szczególnie ważny dla osób o niepopularnych poglądach czy przynależących do mniejszości, ponieważ osoby te są bardziej narażone na prześladowanie. Mimo że ostatecznie zgromadzenia odbyły się w zaplanowanych terminach, to jednak odbyły się one bez założenia ich legalności, a takie założenie stanowi istotny aspekt skutecznego i niezakłóconego korzystania z wolności zgromadzania się i wolności słowa.*

*Trybunał stwierdził dodatkowo naruszenie art. 13 w związku z art. 11 Konwencji (brak skutecznego środka krajowego w odniesieniu do skargi dotyczącej naruszenia prawa skarżących do wolności zgromadzeń) oraz art. 14 Konwencji w związku z art. 11 Konwencji (zakaz dyskryminacji).*

W lutym 2012 roku rząd przedstawił Komitetowi Ministrów działania podjęte w celu wykonania orzeczenia. Rząd podniósł, że w następstwie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2006 roku, z dniem 2 lutego 2006 roku przestały obowiązywać odpowiednie przepisy Prawa o Ruchu Drogowym w odniesieniu do zgromadzeń. Co się zaś tyczy naruszenia art. 13 w związku z art. 11 Konwencji, rząd zauważył, że trwają właśnie prace nad prezydenckim projektem nowelizacji ustawy o zgromadzeniach. Ponadto, zdaniem rządu, można przyjąć, że już w chwili obecnej jest do dyspozycji skarżących skuteczny środek odwoławczy w odniesieniu do skarg tego rodzaju.

**Przedłożony plan działania ma być poddany ocenie Komitetu Ministrów.**

*Opracowanie:  
Joanna Granowska  
kpcpp*

## Konferencja wysokiego szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

### Deklaracja z Interlaken

19 lutego 2010 r.

Konferencja wysokiego szczebla, zwołana w dniach 18 i 19 lutego 2010 r. z inicjatywy szwajcarskiego przewodnictwa Komitetu Ministrów Rady Europy („Konferencja”):

Wyrażając głębokie zaangażowanie Państw-Stron na rzecz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Konwencja”) oraz na rzecz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („Trybunał”);

Uznając nadzwyczajny wkład Trybunału w ochronę praw człowieka w Europie;

Przywołując współzależność między konwencyjnym mechanizmem kontrolnym i innymi działaniami Rady Europy w dziedzinie praw człowieka, rządów prawa i demokracji;

Przyjmując z zadowoleniem wejście w życie, w dniu 1 czerwca 2010 r., Protokołu nr 14 do Konwencji;

Odnotowując z zadowoleniem wejście w życie Traktatu z Lizbony, który przewiduje przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji;

Podkreślając subsydiarny charakter mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, a zwłaszcza podstawową rolę, jaką władze krajowe, tzn. rządy, parlamenty i sądy, powinny odgrywać w zagwarantowaniu i ochronie praw człowieka na szczeblu krajowym;

Odnotowując z głębokim zaniepokojeniem, iż liczba skarg wniesionych do Trybunału oraz różnica między skargami złożonymi i skargami rozpatrzonymi ciągle wzrasta;

Biorąc pod uwagę, iż taka sytuacja poważnie osłabia skuteczność i wiarygodność Konwencji oraz jej mechanizmu kontrolnego, oraz stanowi zagrożenie dla jakości i spójności orzecznictwa oraz powagi Trybunału;

Przekonana, iż poza już przeprowadzonymi lub planowanymi usprawnieniami wymagane są niezbędne i pilnie dodatkowe środki celem:

i. osiągnięcia równowagi między liczbą wyroków i decyzji wydanych przez Trybunał, a liczbą składanych skarg;

ii. umożliwienia Trybunałowi zmniejszenia liczby spraw zaległych oraz rozpatrywania nowych spraw w rozsądnym terminie, zwłaszcza tych dotyczących poważnych naruszeń praw człowieka;

iii. zapewnienia pełnego i szybkiego wykonywania wyroków Trybunału i skuteczności nadzoru przez Komitet Ministrów;

Zważywszy, że niniejsza Deklaracja zmierza do ustalenia mapy drogowej na rzecz procesu reform mających na celu długofalową skuteczność systemu konwencyjnego;

## **Konferencja**

**(1) Potwierdza zaangażowanie Państw-Stron Konwencji w zakresie prawa do skargi indywidualnej;**

**(2) Ponawia zobowiązanie Państw-Stron do zapewnienia, aby prawa i wolności ustanowione w Konwencji były w pełni zabezpieczone na poziomie krajowym oraz wzywa do wzmocnienia zasady subsydiarności;**

**(3) Podkreśla, że niniejsza zasada oznacza wspólną odpowiedzialność Państw-Stron i Trybunału;**

**(4) Podkreśla, wagę zapewnienia jasności i spójności orzecznictwa Trybunału oraz wzywa, w szczególności, do jednolitego i ścisłego stosowania kryteriów odnoszących się do dopuszczalności i właściwości Trybunału;**

**(5) Zwraca się do Trybunału o maksymalne wykorzystanie narzędzi proceduralnych oraz zasobów, którymi dysponuje;**

**(6) Podkreśla potrzebę podjęcia skutecznych środków na rzecz zmniejszenia liczby skarg oczywiście niedopuszczalnych, potrzebę skutecznego filtrowania tychże skarg oraz potrzebę znalezienia rozwiązania w odniesieniu do rozpatrywania skarg powtarzających się;**

**(7) Podkreśla, że pełne, skuteczne i szybkie wykonywanie ostatecznych wyroków Trybunału jest niezbędne;**

**(8) Potwierdza potrzebę utrzymania niezależności sędziów oraz zachowania bezstronności i jakości Trybunału;**

**(9) Wzywa do wzmocnienia skuteczności systemu nadzorowania wykonywania wyroków Trybunału;**

**(10) Podkreśla potrzebę uproszczenia procedury zmieniania postanowień Konwencji w kwestiach natury organizacyjnej;**

**(11) Przyjmuje następujący Plan Działania, jako instrument zapewniający wytyczne polityczne dla procesu na rzecz długoterminowej skuteczności systemu konwencyjnego.**

## **Plan Działania**

### **A. Prawo do skargi indywidualnej**

1. Konferencja potwierdza fundamentalne znaczenie prawa do skargi indywidualnej, jako kamienia węgielnego systemu konwencyjnego, gwarantującej, iż w przypadku domniemanych naruszeń, które nie zostały skutecznie rozpatrzone na gruncie krajowym, istnieje możliwość wniesienia skargi przed Trybunałem.
2. W odniesieniu do dużej liczby skarg niedopuszczalnych, Konferencja zachęca Komitet Ministrów do rozważenia zastosowania środków, które umożliwią Trybunałowi skoncentrowanie się na jego podstawowej roli gwaranta praw człowieka i szybkie orzekanie w uzasadnionych sprawach, w szczególności tych dotyczących poważnych naruszeń praw człowieka.
3. W kwestii dostępu do Trybunału, Konferencja wzywa Komitet Ministrów do rozważenia przyjęcia środków dodatkowych, które mogą przyczynić się do prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, w szczególności do zbadania, w jakich warunkach mogłyby być wprowadzone nowe zasady proceduralne i praktyki, nie ograniczając składania skarg uzasadnionych.

### **B. Implementacja Konwencji na poziomie krajowym**

4. Konferencja przypomina, że to przede wszystkim Państwa-Strony ponoszą odpowiedzialność za stosowanie i implementację Konwencji, i w konsekwencji wzywa Państwa-Strony do zobowiązania się do:
  - a) kontynuowania, w miarę potrzeby we współpracy z krajowymi organizacjami ochrony praw człowieka oraz innymi właściwymi organami, podnoszenia świadomości władz krajowych w odniesieniu do standardów konwencyjnych oraz do zapewnienia ich stosowania;
  - b) pełnego wykonywania wyroków Trybunału, poprzez zapewnienie przyjęcia koniecznych środków w celu zapobiegania dalszym podobnym naruszeniom;
  - c) uwzględniania rozwoju orzecznictwa Trybunału, również w celu wyciągnięcia wniosków z wyroków stwierdzających naruszenie Konwencji przez inne Państwo-Stronę, jeśli w ich własnych systemach prawnych istnieją podobne, co do zasady, problemy;
  - d) zapewnienia, jeśli jest to konieczne przez wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych, czy to środka o charakterze szczególnym czy też ogólnego środka krajowego, że wszystkie osoby z dającymi się uzasadnić roszczeniami, że ich prawa i wolności gwarantowane Konwencją zostały naruszone, mają do dyspozycji skuteczny środek odwoławczy przed organem krajowym zapewniający w razie potrzeby odpowiednie zadośćuczynienie;

e) rozważenia możliwości oddelegowania sędziów krajowych oraz, w stosownych przypadkach, innych niezależnych prawników wysokiego szczebla do Kancelarii Trybunału;

f) zapewnienia kontroli realizacji zaleceń przyjętych przez Komitet Ministrów w celu pomocy Państwom-Stronom w wypełnieniu ich zobowiązań.

5. Konferencja podkreśla potrzebę wzmocnienia oraz poprawy kierowania i koordynacji z innymi już istniejącymi mechanizmami, działaniami i programami Rady Europy, w tym korzystania przez Sekretarza Generalnego z Artykułu 52 Konwencji.

### **C. Filtrowanie**

6. Konferencja:

a) wzywa Państwa-Strony oraz Trybunał do zapewnienia przekazywania potencjalnym skarżącym kompleksowych i obiektywnych informacji na temat Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału, w szczególności w odniesieniu do procedury skargowej oraz kryteriów dopuszczalności. W tym celu, Komitet Ministrów mógłby zbadać rolę Biur Informacji Rady Europy;

b) podkreśla znaczenie szczegółowej analizy praktyki Trybunału w odniesieniu do skarg uznanych za niedopuszczalne;

c) zaleca w odniesieniu do mechanizmu filtrującego:

i. aby Trybunał, w okresie krótkoterminowym, wprowadził w ramach istniejącej struktury mechanizm mogący zapewnić skuteczne filtrowanie;

ii. aby Komitet Ministrów zbadał ustanowienie mechanizmu filtrującego w Trybunale, wykraczającego poza procedurę jednego sędziego, oraz procedury przewidzianej w punkcie i).

### **D. Skargi powtarzające się**

7. Konferencja:

a) wzywa Państwa-Strony do:

i. ułatwienia, w stosownych przypadkach, w ramach gwarancji przewidzianych przez Trybunał, oraz w miarę potrzeb z pomocą Trybunału, przyjmowania ugód oraz deklaracji jednostronnych;

ii. współpracy z Komitetem Ministrów, po wyroku pilotażowym, w celu przyjęcia i implementacji środków ogólnych zdolnych do skutecznego naprawienia problemów strukturalnych leżących u podstaw skarg powtarzających się.

b) podkreśla konieczność wypracowania przez Trybunał jasnych i przewidywalnych standardów dla procedury „wyroków pilotażowych” w odniesieniu do wyboru skarg, procedury postępowania oraz rozpatrywania spraw zawieszonych, oraz do oceny skutków takiej i podobnych procedur;

c) wzywa Komitet Ministrów do:

i. rozważenia, czy sprawy powtarzające powinny być rozpatrywane przez sędziów odpowiedzialnych za filtrowanie (porównaj powyżej rozdział C)

ii. doprowadzenia do współpracy obejmującej wszystkie zainteresowane strony Rady Europy, celem przedstawienia ewentualnych możliwości Państwu-Stronie wymaganych w celu naprawienia problemu strukturalnego ujawnionego wyrokiem.

## E. Trybunał

8. Podkreślając znaczenie utrzymania niezależności sędziów oraz zapewnienia jakości i bezstronności Trybunału, Konferencja wzywa Państwa-Strony oraz Radę Europy do:

a) zapewnienia, w razie potrzeby poprzez poprawę przejrzystości i jakości procedury wyboru na szczeblu krajowym i europejskim, pełnego wypełnienia kryteriów konwencyjnych w odniesieniu do urzędu sędziego Trybunału, w tym znajomości prawa międzynarodowego publicznego i krajowych systemów prawnych, jak również znajomości przynajmniej jednego języka urzędowego. Ponadto, skład Trybunału powinien zapewnić niezbędne praktyczne doświadczenie prawnicze;

b) zagwarantowania Trybunałowi, w interesie jego sprawnego działania, koniecznego poziomu autonomii administracyjnej w ramach Rady Europy.

9. Konferencja, uznając podział odpowiedzialności między Państwami-Stronami a Trybunałem, zwraca się do Trybunału:

a) o unikanie ponownego rozpatrywania kwestii faktycznych lub prawa krajowego, które były rozpatrywane i zadecydowane przez władze krajowe, zgodnie ze jego orzecnictwem, według którego nie jest sądem czwartej instancji;

b) o jednolite i ścisłe stosowanie kryteriów dotyczących dopuszczalności i właściwości, oraz o pełne uwzględnienie jego subsydiarnej roli w zakresie interpretacji i stosowania Konwencji;

c) o pełne wdrożenie nowego kryterium dopuszczalności, przewidzianego w Protokole 14, oraz o rozważenie innych możliwości stosowania zasady *de minimis non curat pretora*.

10. W celu zwiększenia jego efektywności, Konferencja zwraca się do Trybunału o dalsze usprawniania jego wewnętrznej struktury i metod pracy, oraz o maksymalne wykorzystanie narzędzi i środków proceduralnych będących w jego dyspozycji. W tym kontekście zachęca do Trybunału w szczególności do:

a) korzystania z możliwości zwracania się do Komitetu Ministrów o ograniczenie liczby sędziów izb do pięciu członków, zgodnie z przepisami Protokołu 14;

b) kontynuowania swojej polityki określania priorytetów przy rozpatrywaniu spraw oraz kontynuowania stwierdzania w wyrokach istnienia problemu strukturalnego mogącego generować znaczącą liczbę skarg powtarzających się.

## **F. Nadzór nad wykonywaniem wyroków**

11. Konferencja podkreśla pilną potrzebę po stronie Komitetu Ministrów:

a) rozwinięcia środków, które będą służyć bardziej skutecznemu i transparentnemu nadzorowi nad wykonywaniem wyroków Trybunału. Mając powyższe na względzie, Konferencja zachęca Komitet Ministrów do wzmocnienia sprawowanego nadzoru poprzez przyznanie wyższego priorytetu i uwidocznienia nie tylko sprawom wymagającym pilnego podjęcia środków indywidualnych, ale również sprawom ujawniającym istnienie poważnego problemu strukturalnego, przywiązując szczególną wagę do ustanowienia skutecznych środków krajowych;

b) dokonania przeglądu metod pracy oraz zasad postępowania w celu zapewnienia ich lepszego dostosowania do aktualnych realiów i zapewnienia ich większej skuteczności przy rozstrzyganiu różnorodnych zagadnień, które się pojawiają.

## **G. Uproszczona procedura zmiany Konwencji**

12. Konferencja wzywa Komitet Ministrów do rozpatrzenia możliwości wprowadzenia, za pomocą Protokołu zmieniającego, uproszczonej procedury dokonywania w przyszłości zmiany zapisów Konwencji regulujących kwestie organizacyjne. Taka uproszczona procedura mogłaby zostać wprowadzona, na przykład, poprzez:

a) Statut Trybunału;

b) nowe postanowienie wprowadzone do Konwencji, podobne do zapisów Artykułu 41(d) Statutu Rady Europy.

## **Implementacja**

**Celem realizacji planu działania, Konferencja**

- (1) wzywa Państwa-Strony, Komitet Ministrów, Trybunał i Sekretarza Generalnego do pełnego wdrożenia planu działania;**
- (2) zwraca się w szczególności do Komitetu Ministrów oraz Państw-Stron o przeprowadzenie konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim na temat skutecznych sposobów realizacji planu działania;**
- (3) wzywa Państwa-Strony do przekazania Komitetowi Ministrów, przed końcem 2011 r., informacji o środkach podjętych celem wykonania odpowiednich części niniejszej Deklaracji;**
- (4) zachęca Komitet Ministrów, jeśli stosowne we współpracy z Trybunałem oraz poprzez określenie niezbędnych mandatów właściwym organom, do śledzenia i realizacji do czerwca 2011 r., środków określonych w niniejszej Deklaracji, które nie wymagają zmian Konwencji;**
- (5) zachęca Komitetu Ministrów do ustanowienia mandatu właściwym organom w celu przygotowania do czerwca 2012 r. konkretnych propozycji działań wymagających zmian w Konwencji; mandaty takie powinny zawierać propozycje odnoszące się do mechanizmu filtrującego w Trybunale oraz zbadanie środków mających na celu umożliwienie uproszczenia zmian Konwencji;**
- (6) zachęca Komitetu Ministrów do przeprowadzenia oceny, w latach 2012-2015, do jakiego stopnia wdrożenie Protokołu 14 oraz planu działania z Interlaken poprawiły sytuację Trybunału. Na podstawie tej oceny, Komitet Ministrów powinien podjąć decyzję, przed końcem 2015 r., czy istnieje konieczność podjęcia dalszych działań. Przed końcem roku 2019 Komitet Ministrów powinien podjąć decyzję, czy przyjęte środki okazały się wystarczające, aby zapewnić stabilne funkcjonowanie mechanizmu kontrolnego Konwencji, czy też konieczne są głębsze zmiany;**
- (7) zwraca się do szwajcarskiego przewodnictwa o przekazanie niniejszej Deklaracji oraz materiałów konferencji w Interlaken Komitetowi Ministrów;**
- (8) zachęca przyszłe przewodnictwa Komitetu Ministrów do dalszych działań na rzecz realizacji niniejszej Deklaracji.**



## Zgromadzenie Parlamentarne

### *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*

#### Rezolucja 1787 (2011)<sup>1</sup>

1. Zgromadzenie Parlamentarne uważa się za zobowiązane przyczynić się do nadzoru nad skutecznym wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („Trybunał”), od którego zależy przede wszystkim autorytet Trybunału.
2. Chociaż zgodnie z art. 46 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka („Konwencja”) to Komitet Ministrów nadzoruje wykonywanie wyroków Trybunału, Zgromadzenie oraz parlamenty krajowe muszą obecnie odgrywać znacznie bardziej aktywną rolę na tym polu. Jeśli to nie nastąpi, zostaną możliwie zagrożone zarówno kluczowa rola, jaką odgrywa Konwencja, jak i mechanizmy nadzorujące, oraz Rada Europy w całości w zakresie gwarantowania skutecznej ochrony praw człowieka
3. Zgromadzenie zdecydowało zatem zbadać w trybie priorytetowym kwestię poważnych problemów strukturalnych dotyczących spraw, w których wystąpiły nadzwyczaj niepokojące opóźnienia w implementacji. Obecnie rozpatrzona zostanie sytuacja dziewięciu państw członkowskich: Bułgarii, Grecji, Włoch, Mołdowy, Polski, Rumunii, Federacji Rosyjskiej, Turcji i Ukrainy. Sprawozdawca oraz Przewodniczący Komitetu ds. Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego przeprowadzili specjalne wizyty *in situ* w większości wspomnianych państw w celu zbadania wspólnie z krajowymi decydentami przyczyn powolnej egzekucji i/lub niestosowania się do wyroków, oraz w celu położenia nacisku na pilną potrzebę znalezienia rozwiązań na powyższe problemy.
4. W przypadku szeregu innych państw, między innymi Albanii, Armenii, Azerbejdżanu, Bośni i Hercegowiny, Gruzji oraz Serbii, problem nieprzestrzegania wyroków oraz konieczność znalezienia rozwiązań dla zaległych problemów powinny również zostać potraktowane priorytetowo.
5. Zgromadzenie zauważa z dużym niepokojem, że nadal istnieją poważne wady systemowe, które powodują dużą liczbę powtarzających się stwierdzeń naruszenia Konwencji oraz poważnie naruszają zasadę rządów prawa w przedmiotowych krajach. Wady te w szczególności odnoszą się do poniższych problemów:
  - 5.1. przewlekłości postępowań sądowych, która prowadzi do nieskutecznej ochrony szerokiego zakresu istotnych praw (szczególnie powszechnie we Włoszech);

<sup>1</sup> Debata w Zgromadzeniu Parlamentarnym z dnia 26 stycznia 2011 r. (6. posiedzenie) (zob. Dok. 12455, raport Komitetu ds. Prawnych i Praw Człowieka, sprawozdawca: Pan Pourgourides). Tekst przyjęty przez Zgromadzenie w dniu 26 stycznia 2011 r. (na 6. posiedzeniu).

5.2. chronicznego niewykonywania krajowych orzeczeń sądowych (szczególnie powszechne w Federacji Rosyjskiej i na Ukrainie);

5.3. śmierci i złego traktowania z rąk funkcjonariuszy publicznych stosujących środki przymusu bezpośredniego, jak również do braku skutecznych śledztw w przypadku zaistnienia takich sytuacji (szczególnie widoczne w Federacji Rosyjskiej i Mołdowie);

5.4. bezprawne stosowanie aresztu tymczasowego oraz przewlekłość jego stosowania (w Mołdowie, Polsce, Federacji Rosyjskiej i Ukrainie).

6. Zgromadzenie wyraża ubolewanie z powodu wspomnianych problemów z implementacją oraz zamierza wykonać wszystko, co w jego mocy, we współpracy z parlamentami krajowymi, aby wesprzeć Państwa-Strony Konwencji oraz Komitet Ministrów w działaniach na rzecz zlikwidowania niechlubnej sytuacji związanej z niewykonywaniem wyroków Trybunału.

7. Zgromadzenie w szczególności zachęca następujące państwa do nadania priorytetowego charakteru szczególnym problemom:

(...)

7.5. Przewlekłość postępowań przed sądami i organami administracji, jak również przewlekłość aresztu tymczasowego, są istotnymi problemami, z którymi Polska musi się zmierzyć.

8. Deklaracja z Interlaken oraz Plan Akcji z lutego 2010 roku sprecyzowały, iż priorytetem powinno być pełne i szybkie stosowanie się do wyroków Trybunału. Zgodnie z celami procesu z Interlaken, Zgromadzenie uważa, że również ono powinno zajmować się powyższą kwestią w celu zapewnienia równoległe regularnego i rygorystycznego nadzoru parlamentarnego nad problemami związanymi z implementacją – zarówno na szczeblu europejskim, jak i narodowym. Rola parlamentów krajowych może być kluczowa w tym zakresie, jak ukazały to parlamentarne mechanizmy nadzoru utworzone przez Niderlandy oraz Wielką Brytanię.

9. Istotną przyczyną niestosowania się całkowicie do wyroków Trybunału jest brak skutecznych krajowych mechanizmów i procedur, które zapewniałyby szybką implementację niezbędnych środków, co wymaga często skoordynowanych działań ze strony władz krajowych.

---

10. Mając powyższe na uwadze, Zgromadzenie:

10.1. silnie zachęca parlamenty krajowe, które jeszcze tego nie uczyniły, do wdrożenia specjalnych mechanizmów i procedur gwarantujących skuteczny nadzór parlamentarny nad implementacją wyroków Trybunału;

10.2. wzywa państwa członkowskie do utworzenia, na mocy ustawodawstwa lub w innym trybie, skutecznych krajowych mechanizmów, rekomendowanych

przez Komitet Ministrów w zaleceniu CM/Rec(2008)2, na rzecz szybkiej implementacji wyroków Trybunału, oraz do zapewnienia, że organ decyzyjny najwyższego szczebla politycznego weźmie pełną odpowiedzialność za koordynację wszystkich aspektów krajowego procesu implementacji;

10.3. zachęca władze państw wymienionych w niniejszej rezolucji do podjęcia wszelkich niezbędnych działań na rzecz rozwiązania zaległych problemów z implementacją wyszczególnionych w raporcie Zgromadzenia;

10.4. wzywa przewodniczących delegacji parlamentów krajowych państw, w których przeprowadzone zostały wizyty *in situ*, do przedstawienia – jeśli zajdzie potrzeba, wspólnie z właściwymi ministrami – rezultatów uzyskanych w zakresie rozwiązywania problemów wymienionych w niniejszej rezolucji;

10.5. rezerwuje sobie prawo do podjęcia stosownych kroków w przypadku, gdy przedmiotowe państwo stale nie podejmuje działań niezbędnych w związku z wyrokiem Trybunału lub jeśli parlament krajowy nie wywiera nacisku na rząd, aby wykonywać wyroki Trybunału;

10.6. w związku z pilną potrzebą, aby Państwa-Strony Konwencji przyspieszyły wykonywanie wyroków i w pełni je stosowały, oraz w świetle poważnych problemów napotykanym w tym zakresie w szeregu państw, postanawia dalej zajmować się tą kwestią oraz traktować ją priorytetowo.



Minister Spraw Zagranicznych  
Radosław Sikorski

*Gen. Alina, E. Polkowska*  
GABINET MARSZAŁKA SENATU  
*A. VII. Mst*  
wpłynęło dn. *30.06.11*  
nr. *3342* podpis. *[Signature]*

Warszawa, *28* czerwca 2011 r.  
S E K R E T A R I A T  
Szefa Kancelarii Senatu

Wpłynęło dn. *01.07* zał.  
nr. *54/859* podpis. *[Signature]*

Pan  
Bogdan Borusewicz  
Marszałek Senatu

S E K R E T A R I A T  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. *01.07* zał.  
nr. *6388* podpis. *[Signature]*

- 1) informacja:  
- Prezydent KPCz PIP - Pan  
Sutor Stanisław Podhraniec  
- Prezydent KSZ - Pan  
Sutor Leon Kierus
- 2) BPS - *[Signature]*  
Szanowny Panie Marszałku,

W nawiązaniu do Rezolucji 1787(2011) Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, dotyczącej kwestii wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyjętej podczas posiedzenia w dniu 26 stycznia 2011 r., pragnę Pana poinformować o działaniach podjętych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w odniesieniu do zawartych w niej zaleceń (robocze tłumaczenie Rezolucji w załączeniu).

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy wezwało w szczególności państwa członkowskie do utworzenia, na mocy ustawodawstwa lub w innym trybie, skutecznych krajowych mechanizmów, rekomendowanych przez Komitet Ministrów Rady Europy w Rekomendacji CM/Rec(2008)2 (robocze tłumaczenie Rekomendacji w załączeniu), na rzecz szybkiej implementacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, oraz do zapewnienia, że organ decyzyjny najwyższego szczebla politycznego weźmie pełną odpowiedzialność za koordynację wszystkich aspektów krajowego procesu implementacji. Państwa wymienione w rezolucji, w tym Polska, zostały ponadto zachęcone do podjęcia wszelkich niezbędnych działań na rzecz rozwiązania zaległych problemów z implementacją.

Działania organizacyjne podjęte przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych obejmują w szczególności zmianę zarządzenia w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do Spraw Postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka oraz zmianę struktury Departamentu ds. Postępowania przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka poprzez wyodrębnienie Referatu ds. koordynacji wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Referat rozpoczął działanie, po zakończeniu konkursowego procesu rekrutacyjnego, w maju 2011 r.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych wypracowało również dwufazową koncepcję realizacji zadań związanych z koordynacją wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, obejmującą w szczególności fazę przygotowawczą oraz fazę stałą. Należy przy tym jednak zaznaczyć, iż do bezpośredniej implementacji orzeczeń Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka właściwe są resorty, których dotyczy stwierdzone naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Faza przygotowawcza planowana jest w okresie pierwszych 6 miesięcy od rozpoczęcia działalności przez Referat ds. koordynacji wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (tzn. do listopada 2011 r.) i obejmuje następujące działania:

- analiza i klasyfikacja wszystkich orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich, zawisłych obecnie przed Komitetem Ministrów Rady Europy (ok. 800 spraw), celem określenia wynikających z nich zobowiązań oraz identyfikacji resortów właściwych do podjęcia konkretnych działań;
- przedstawienie Komitetowi Ministrów Rady Europy, w oparciu o uzyskane informacje oraz w uzgodnieniu z Sekretariatem Rady Europy, informacji o podjętych i planowanych działaniach w odniesieniu do wszystkich zawisłych spraw (w formie tzw. raportów / planów działań);
- usprawnienie koordynacji krajowej poprzez przygotowanie propozycji zmiany Zarządzenie Nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. w sprawie utworzenia Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zaproszenie do udziału w jego pracach przedstawicieli Kancelarii Sejmu i Senatu, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Prokuratury Generalnej.
- zakończenie fazy przygotowawczej raportem przedstawiającym analizę środków podjętych przez władze polskie we wszystkich sprawach zawisłych przed Komitetem Ministrów Rady Europy oraz propozycje dalszych działań przez właściwe resorty.

Faza stała prowadzona będzie równoległe do fazy przygotowawczej, a następnie kontynuowana po jej zakończeniu, i obejmuje następujące działania:

- bieżące monitorowanie realizacji przez właściwe resorty planów działań, celem aktualizacji informacji przedstawionych Komitetowi Ministrów Rady Europy;
- bieżąca analiza nowych ostatecznych orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz przygotowywanie planów / raportów działań w uzgodnieniu z właściwymi resortami;
- prowadzenie regularnych konsultacji z Sekretariatem Rady Europy oraz reprezentowanie władz polskich na posiedzeniach Komitetu Ministrów Rady Europy poświęconych nadzorowi nad wykonywaniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- przygotowanie corocznego raportu przedstawiającego analizę środków podjętych przez władze polskie we wszystkich sprawach zawisłych przed Komitetem Ministrów Rady Europy oraz propozycje dalszych działań przez właściwe resorty.

Biorąc pod uwagę powyższą koncepcję oraz fakt, iż Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy również silnie zachęca parlamenty krajowe do wdrożenia specjalnych mechanizmów i procedur gwarantujących skuteczny nadzór parlamentarny nad

implementacją wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pragnę prosić Pana Marszałka o wskazanie stałego przedstawiciela Kancelarii Sejmu do udziału w charakterze obserwatora w pracach Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Ufam, iż takie rozwiązanie umożliwi bieżące informowanie Szanownych Pań i Panów Posłów o podejmowanych oraz planowanych działaniach celem implementacji orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Pragnę przy tym nadmienić, iż międzyresortowy Zespół ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka został powołany na mocy Zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r. W jego skład wchodzi obecnie przedstawiciele wszystkich resortów oraz Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa.

Zadaniem Zespołu jest wypracowywanie propozycji stanowisk w odniesieniu do najistotniejszych spośród komunikowanych Rządowi przez Trybunał skarg oraz wydawanych wyroków, analizowanie zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka projektów aktów prawnych, a nadto analizowanie i omawianie problemów związanych z tematyką ochrony praw człowieka i ogólnych problemów dotyczących funkcjonowania Trybunału i ich implikacji dla Polski. Zespół odpowiedzialny jest także za monitorowanie stanu realizacji wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec RP.

Będę wdzięczny za przekazanie powyższych informacji również członkom polskiej delegacji do Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Z wyrazami szacunku,

S. Karol



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



## Zgromadzenie Parlamentarne

Dok. 12636

6 czerwca 2011 r.

### Parlamenty narodowe: gwaranci praw człowieka w Europie

Raport<sup>1</sup>

Komisji Prawnej i Praw Człowieka

Sprawozdawca: p. Christos POURGOURIDES, Cypr, Grupa Europejskiej Partii Ludowej

#### *Sreszczenie*

Wszystkie rodzaje władzy państwowej (wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska) są zobowiązane do zapewnienia przestrzegania praw człowieka. W tym kontekście często pomija się parlamenty narodowe. Jednak to one mają kluczowe znaczenie dla skutecznego wprowadzania w życie międzynarodowych norm praw człowieka na poziomie krajowym oraz mają doskonałe możliwości w zakresie ochrony praw człowieka poprzez stanowienie prawa, zaangażowanie w ratyfikację międzynarodowych umów o prawach człowieka, rozliczanie władzy wykonawczej (w szczególności w zakresie szybkiego i skutecznego wprowadzania w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), współpracę z instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka i działanie na rzecz kształtowania wszechobecnej kultury praw człowieka.

W raporcie poddano ocenie sposoby lepszego wykorzystywania potencjału parlamentów w tym zakresie i zaproponowano podstawowe zasady, które powinny być przestrzegane przez parlamenty państw członkowskich Rady Europy.

Parlamenty narodowe powinny utworzyć odpowiednie struktury parlamentarne celem zapewnienia rygorystycznego i regularnego monitorowania przestrzegania międzynarodowych zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka i sprawowania nadzoru w tym zakresie, na ile to możliwe poprzez specjalne komisje praw człowieka, których kompetencje powinny być jasno określone i uregulowane prawem.

<sup>1</sup> Odniesienie do komisji: decyzja Biura nr 3721 z 8 października 2010 r.

## A. Projekt rezolucji<sup>2</sup>

1. Zgromadzenie Parlamentarne przypomina, że państwa członkowskie Rady Europy odpowiadają za skuteczne wprowadzanie w życie międzynarodowych norm praw człowieka, do których przestrzegania się zobowiązały, w szczególności zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ETS nr 5) (dalej zwanej „Konwencją”). Zobowiązanie to dotyczy wszystkich organów władzy państwowej, zarówno wykonawczej, sędziowskiej, jak i ustawodawczej.
2. Parlamenti narodowe są często pomijane w tym kontekście, w związku z czym należy dokładniej zbadać ich możliwości. Mają one kluczowe znaczenie dla skutecznego wprowadzania w życie międzynarodowych norm praw człowieka na poziomie krajowym i wypełniania ich obowiązku ochrony praw człowieka poprzez stanowienie prawa (w tym sprawdzanie projektów aktów ustawodawczych), zaangażowanie w ratyfikację międzynarodowych umów o ochronie praw człowieka, rozliczanie władzy wykonawczej, współpracę z instytucjami zajmującymi się ochroną praw człowieka i działanie na rzecz kształtowania wszechobecnej kultury praw człowieka.
3. Członkowie Zgromadzenia, posiadający podwójny mandat – jako członkowie Zgromadzenia i odpowiednich parlamentów narodowych – są szczególnie zobowiązani do uczestniczenia w tych działaniach.
4. Zgromadzenie zauważa, że „Zasady paryskie” ONZ z 1993 roku stały się przyjętym na świecie modelem podstawowych minimalnych standardów dotyczących roli i funkcjonowania niezależnych krajowych instytucji ochrony praw człowieka; podobne modele powinny zostać opracowane dla organów parlamentarnych.
5. Odnośnie do wprowadzania w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej zwanego „Trybunałem”), Zgromadzenie:
  - 5.1. uważa, że parlamenti narodowe mają szczególne możliwości w zakresie rozliczania rządów z szybkiego i skutecznego wprowadzania w życie wyroków Trybunału, jak również szybkiego wprowadzania potrzebnych zmian aktów ustawodawczych;
  - 5.2. żąda, że tocząca się po Interlaken debata nad przyszłością systemu Konwencji nie uwzględnia w wystarczającym stopniu potencjalnie ważnej roli parlamentów i ubolewa nad pominięciem tej kwestii w deklaracji izmirskiej;
  - 5.3. wskazuje na pozytywne przykłady w kilku państwach członkowskich, zwłaszcza w Zjednoczonym Królestwie, Niemczech, Finlandii i Rumunii, które utworzyły struktury parlamentarne do monitorowania wprowadzania w życie wyroków Trybunału.
6. Ponadto Zgromadzenie:
  - 6.1. zachęca parlamentarzystów do monitorowania procesu ustalania i egzekwowania standardów praw człowieka przez krajowe władze sędziowskie i administracyjne;
  - 6.2. nalega, aby parlamentarzyści wywiązali się ze swojego obowiązku sprawowania starannej kontroli nad władzą wykonawczą w ich krajach przy wprowadzaniu w życie w szczególności międzynarodowych norm praw człowieka;
  - 6.3. wzywa rządy do angażowania parlamentów narodowych w proces negocjowania międzynarodowych umów o prawach człowieka oraz w proces wprowadzania w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
  - 6.4. wzywa wszystkie państwa członkowskie do zapewnienia odpowiednich procedur parlamentarnych służących systematycznej weryfikacji zgodności projektów aktów ustawodawczych ze standardami Konwencji i unikania przyszłych naruszeń Konwencji, w tym regularnego monitorowania wszystkich wyroków, które mogłyby wpłynąć na ład prawnych poszczególnych państw;
  - 6.5. nalega, aby parlamenti zwiększyły swoje wysiłki na rzecz nadzoru nad wyrokami Trybunału poprzez nadzorowanie działań podejmowanych przez właściwe władze celem wprowadzenia w życie niekorzystnych wyroków, w tym kontrolę rzeczywiście podejmowanych środków;
  - 6.6. wzywa parlamenti do ustanowienia i/lub wzmocnienia struktur, które pozwalałyby na wprowadzenie do głównego nurtu i rygorystyczne nadzorowanie ich międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka w oparciu o poniższe zasady.
7. Dlatego też Zgromadzenie zaprasza parlamenti do wprowadzenia w życie następujących podstawowych zasad parlamentarnego nadzoru nad międzynarodowymi standardami praw człowieka:
  - 7.1. Odpowiednie ramy i zakresy obowiązków
    - 7.1.1. Parlamenti narodowe powinny ustanowić odpowiednie struktury parlamentarne w celu zapewnienia rygorystycznego i regularnego monitorowania przestrzegania międzynarodowych zobowiązań dotyczących ochrony praw człowieka i sprawowania nadzoru w tym zakresie, na przykład poprzez specjalne komisje praw człowieka, których kompetencje powinny być jasno określone i uregulowane prawem.

---

<sup>2</sup> Projekt rezolucji przyjęty jednogłośnie przez komisję 6 czerwca 2011 r.



- 7.1.2. Kompetencje te powinny obejmować między innymi:
  - 7.1.2.1. systematyczną weryfikację zgodności projektów aktów ustawodawczych z międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie praw człowieka;
  - 7.1.2.2. wymóg regularnego przedstawiania przez rządy raportów o odpowiednich wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i ich wprowadzaniu w życie;
  - 7.1.2.3. inicjowanie wniosków ustawodawczych i zmian przepisów prawa;
  - 7.1.2.4. prawo do wzywania świadków i żądania dokumentów w ramach ich kompetencji.
- 7.1.3. Zadaniem tych komisji będzie zapewnienie prawidłowego doradztwa i przekazywania informacji parlamentom narodowym w sprawach związanych z prawami człowieka. Należy również zapewnić parlamentarzystom i ich personelowi szkolenia w zakresie praw człowieka.
- 7.2. Niezależne doradztwo
  - 7.2.1. Komisje praw człowieka lub odpowiednie analogiczne struktury powinny mieć dostęp do niezależnych ekspertów prawnych w zakresie praw człowieka.
  - 7.2.2. Należy również udostępnić odpowiednie zasoby celem zapewnienia specjalistycznej obsługi sekretarskiej.
- 7.3. Współpraca z innymi instytucjami i społeczeństwem obywatelskim
  - 7.3.1. Należy utrzymywać współpracę i regularny dialog z odpowiednimi organami krajowymi (np. narodowymi instytucjami praw człowieka, rzecznikami praw obywatelskich) oraz organami międzynarodowymi (np. Zgromadzeniem Parlamentarnym, Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy, międzynarodowymi organami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka), jak również z przedstawicielami organizacji pozarządowych o ugruntowanej pozycji, legitymujących się dużym i odpowiednim doświadczeniem.

**B. Memorandum wyjaśniające – sprawozdawca p. Pourgourides**

	<i>Strona</i>
1. Dotychczasowa procedura .....	4
2. Celem raportu .....	5
3. Definicja i funkcje parlamentu .....	6
3.1. Definicja parlamentu .....	6
3.2. Funkcje parlamentu .....	6
4. Osadzenie polityki praw człowieka w strukturach parlamentarnych .....	7
4.1. Wolność wypowiedzi i informacji dla parlamentarzystów .....	7
4.2. Parlamentarne struktury zarządzania .....	7
4.3. Ustawodawstwo: komisje praw człowieka - przekrojowe lub wyspecjalizowane .....	7
4.4. Ratyfikacja umów o prawach człowieka .....	9
4.5. Nadzorowanie działalności władzy wykonawczej .....	10
4.6. Postępowanie sądowe .....	10
4.7. Współpraca z narodowymi instytucjami praw człowieka .....	10
4.8. Szkolenia dla parlamentarzystów i służb parlamentarnych .....	10
4.9. Krzewienie kultury praw człowieka .....	11
5. Nadzorowanie zobowiązań w sferze praw człowieka .....	12
5.1. Rola Zgromadzenia na poziomie europejskim .....	12
5.2. Kluczowa rola parlamentów narodowych .....	12
5.3. Przykłady dobrych praktyk .....	13
5.3.1. Zjednoczone Królestwo .....	13
5.3.2. Niderlandy .....	14
5.3.3. Niemcy .....	15
5.3.4. Finlandia .....	16
5.3.5. Rumunia .....	16
5.3.6. "Była Jugosłowiańska Republika Macedonii" .....	17
5.3.7. Włochy .....	17
5.3.8. Ukraina .....	17
5.3.9. Inne dobre praktyki .....	17
6. Wnioski i propozycje .....	20

**1. Dotychczasowa procedura**

1. Komisja Prawna i Praw Człowieka zaproponowała, aby głównym tematem debaty nad stanem praw człowieka w Europie, zaplanowanej na sesję miesięczną w czerwcu 2011 roku były „Parlamenty narodowe jako gwaranci praw człowieka w Europie”, zgodnie z priorytetami określonymi w rezolucji 1547 (2007) i rekomendacji 1791 (2007) o stanie praw człowieka w Europie. Biuro Zgromadzenia Parlamentarnego zaakceptowało tę propozycję na swoim posiedzeniu 8 października 2010 r. Komisja Prawna i Praw Człowieka wyznaczyła mnie jako sprawozdawcę tego tematu 17 listopada 2010 r.

2. Na posiedzeniu 14 kwietnia 2011 r. komisja wysłuchała opinii następujących ekspertów:

- pana Martina Kuijera, starszego doradcy ministra bezpieczeństwa i sprawiedliwości ds. praw człowieka z Niderlandów;
- pani Almut Wittling-Vogel, pełnomocnik ds. praw człowieka w niemieckim Federalnym Ministerstwie Sprawiedliwości;
- pana Aleksieja Iwanowicza Aleksandrowa, przewodniczącego Komisji Rady Federacji ds. Prawodawstwa Konstytucyjnego z Rosji;
- pana Murraya Hunta, radcy prawnego z brytyjskiej Wspólnej Komisji Parlamentarnej ds. Praw Człowieka.

3. Ankieta na temat „kontrola parlamentarna europejskich norm praw człowieka”<sup>3</sup> została rozesłana w językach angielskim, francuskim, niemieckim i rosyjskim do parlamentów wszystkich 47 państw członkowskich Rady Europy 30 listopada 2010 r. Pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety dotyczyły istniejących na poziomie krajowym struktur parlamentarnych zapewniających regularne monitorowanie i ocenę realizacji międzynarodowych norm praw człowieka.

- Jakie istnieją struktury parlamentarne zapewniające regularne monitorowanie i ocenę realizacji międzynarodowych norm praw człowieka? Czy są specjalne (pod)komisje zapewniające regularne monitorowanie i ocenę? Jeśli takie struktury nie istnieją, jakie kroki są podejmowane w celu ich ustanowienia?
- Czy w strukturze parlamentu istnieją nieformalne grupy parlamentarne? Jeśli tak, proszę je wymienić, uwzględniając również doraźne układy z organizacjami pozarządowymi i narodową instytucją ochrony praw człowieka.

<sup>3</sup> Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej (ECPRD), wniosek nr 1586.

- Jakie specjalne szkolenia dotyczące praw człowieka są organizowane dla parlamentarzystów i/lub służb parlamentarnych? Czy parlamentarzyści i służby parlamentarne korzystają z pomocy niezależnych ekspertów w dziedzinie praw człowieka? Proszę podać szczegóły.
4. Trzydzieści sześć państw członkowskich odpowiedziało na pytania zawarte w kwestionariuszu. Główne ustalenia zostały przedstawione w niniejszym raporcie.

## 2. Cel raportu

5. Poszanowanie praw człowieka jest koniecznym warunkiem skutecznej demokracji<sup>4</sup> i odwrotnie; wydawałoby się więc, że parlamenty powinny odgrywać ważną rolę w sprawach związanych z prawami człowieka.

6. Jednak pomimo swojej kluczowej roli w każdej demokracji, parlamenty są często pomijane w debatach o prawach człowieka. W istocie to władza sądowicza, która musi na co dzień naprawiać naruszenia praw człowieka jest najczęściej wskazywana jako strażnik tych praw. Ponadto nawet społeczeństwo obywatelskie, po przez różne organizacje pozarządowe i media, często zdaje się bardziej angażować w ochronę praw człowieka niż parlamenty.

7. Po dokładniejszym zastanowieniu się, jasne staje się, że parlamenty i deputowani powinni odgrywać i w istocie odgrywają kluczową rolę w ochronie praw człowieka. Parlamenty, jako przedstawiciele narodu, ustalają ramy prawne, w których społeczeństwa funkcjonują. Ramy te muszą być zgodne z krajowymi i międzynarodowymi standardami praw człowieka i rządów prawa. Ustawy mogą stanowić gwarancję praw człowieka, lecz mogą również być źródłem naruszeń praw człowieka. Ponieważ parlamenty uchwalają ustawy, które są następnie wykonywane przez organy administracyjne i interpretowane przez sądy, powinny one również kontrolować ich stosowanie przez władzę wykonawczą.

8. Parlamenty i deputowani są łącznikiem między ludźmi jako podmiotem praw człowieka a władzami państwowymi. Parlamenty mają uprawnienia umożliwiające im odgrywanie poważnej roli w ochronie praw człowieka w społeczeństwie demokratycznym.

9. Niniejszy raport opisuje różne możliwości, którymi dysponują parlamenty w zakresie ochrony praw człowieka i podkreśla ich rolę w tej dziedzinie.

10. Raport dotyczy europejskich parlamentów narodowych. Jednak z uwagi na szczególną rolę Parlamentu Europejskiego, który ma coraz większy wpływ na politykę praw człowieka w państwach członkowskich Unii Europejskiej, jak również mające wkrótce nastąpić przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka („Konwencji”), nawiązano również do niektórych mechanizmów i praktyk Parlamentu Europejskiego.

11. Z wyjątkiem Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy, raport nie odnosi się do międzynarodowych organów parlamentarnych, jak Stowarzyszenie Parlamentarne Wspólnoty Narodów czy Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE).

12. W europejskim systemie ochrony praw człowieka nadrzędne znaczenie ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („Trybunału”). Główna odpowiedzialność za nadzorowanie wprowadzania w życie wyroków strasburskiego Trybunału spoczywa na Komitecie Ministrów.<sup>5</sup> Jednak od 2000 roku Zgromadzenie wnosi istotny wkład.<sup>6</sup>

13. Mniej uwagi poświęcono roli parlamentów narodowych we wprowadzaniu w życie wyroków Trybunału. W swoim ostatnim raporcie dotyczącym wprowadzania w życie wyroków Trybunału podkreśliłem znaczenie zaangażowania parlamentów narodowych we wprowadzanie w życie wyroków Trybunału.<sup>7</sup> Niniejszy raport dokładnie bada tę tezę.

14. Większość parlamentów narodowych nie sprawuje jeszcze regularnej i skutecznej kontroli nad wprowadzaniem w życie wyroków Trybunału. Niniejszy raport pokazuje przykłady dobrych praktyk w niektórych państwach, które mogłyby służyć innym za wzór.

## 3. Definicja i funkcje parlamentu

### 3.1. Definicja parlamentu

15. Parlament jest zgromadzeniem osób reprezentujących swój naród. Pochodzący z łaciny termin *parliamentum* i wywodzący się z niego francuski *parlement* określa czynność mówienia. Jest to zatem zgromadzenie ludzi mówiących i dyskutujących o sprawach dotyczących państwa.

16. Według Unii Międzyparlamentarnej (UM), parlament ustanowiony na demokratycznych zasadach musi posiadać następujące cechy: (1) musi być reprezentatywny pod względem społecznym i politycznym dla zróżnicowanego społeczeństwa oraz zapewniać równe szanse i ochronę wszystkim swoim członkom (reprezentatywność); (2) musi być otwarty wobec narodu za pośrednictwem różnych środków

---

<sup>4</sup> Stowarzyszenie Sekretarzy Generalnych Parlamentów (ASGP), „The mechanisms for treatment of human rights issues in national Parliaments”, *Const. Parl. Inf.*, tom 53 (2003), nr 186, str. 5.

<sup>5</sup> Art. 46 ust. 2 Konwencji.

<sup>6</sup> Zob. przypis 70. Zob. również Drzemczewski A., „The Parliamentary Assembly's involvement in the supervision of the judgments of the Strasbourg Court”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, tom 28/2 (2010), str. 164-178.

<sup>7</sup> Zob. dok. 12455, ust. 195-208.

przekazu oraz przejrzysty w prowadzeniu swojej działalności (przejrzystość); (3) musi być dostępny do opinii publicznej, co obejmuje zaangażowanie stowarzyszeń i ruchów społeczeństwa obywatelskiego (dostępność); (4) członkowie parlamentu muszą odpowiadać wobec elektoratu za sprawowanie swojego mandatu i uczciwe postępowanie, co jest zagwarantowane przez procedurę parlamentarną i okresowe wybory (odpowiedzialność) i (5) działalność parlamentu musi być zorganizowana sprawnie, zgodnie z demokratycznymi wartościami, zaś funkcje ustawodawcze i nadzorcze parlamentu mają być realizowane w sposób służący ogółowi społeczeństwa (efektywność).<sup>8</sup>

17. Art. 3 Protokołu Pierwszego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi, że wysokie układające się strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego.<sup>9</sup>

### 3.2. Funkcje parlamentu

18. Zgodnie z doktryną trójpodziału władzy, władzę w państwie sprawują trzy odrębne, niezależne od siebie instytucje, co ma na celu uniknięcie koncentracji władzy w rękach jednej osoby lub w jednej instytucji. W ramach tej doktryny władzę ustawodawczą sprawuje parlament, władzę wykonawczą rząd, odpowiedzialny za formułowanie i realizację polityk dla wspólnego dobra społeczeństwa, zaś władzę sądowniczą sprawują sądy, zapewniające prawidłowe wprowadzenie w życie ustaw i odpowiednie karanie za naruszenia.<sup>10</sup>

19. Parlamente zapewniają równowagę między władzą wykonawczą a sądowniczą poprzez debatowanie, przyjmowanie i monitorowanie ustawodawstwa. Właśnie parlamente określają ramy działania władzy wykonawczej i sądowniczej, choćby poprzez zatwierdzanie budżetu państwa.

20. Wynika z tego, że parlamente wypełniają następujące funkcje. Przede wszystkim stanowią prawo, czyli przyjmują ustawy rządzące życiem społeczeństwa. Obejmuje to ratyfikowanie lub udzielanie zgody na ratyfikację międzynarodowych umów i zapewniania transponowania do prawa krajowego i wprowadzania w życie norm zawartych w tych umowach. Po drugie, parlamente zatwierdzają budżet i ustalają narodowe priorytety polityki. Muszą przy tym zapewnić dostęp do odpowiednich funduszy na realizację praw człowieka oraz prawidłowe wykorzystywanie tych funduszy. Po trzecie, nadzorują działania władzy wykonawczej i sprawują nad nią kontrolę celem zapewnienia przestrzegania przez rząd, administrację i inne organy państwowe zobowiązań w zakresie praw człowieka. Po czwarte, deputowani do parlamentu są liderami opinii i mogą przyczynić się do budowy kultury praw człowieka w swoim kraju.

21. Zastanowię się teraz, jak polityka praw człowieka może zostać przełożona na struktury parlamentarne, mając na względzie nakreślone właśnie przeze mnie funkcje.

## 4. Osadzenie polityki praw człowieka w strukturach parlamentarnych

### 4.1. Wolność wypowiedzi i informacji dla parlamentarzystów

22. Aby zapewnić wysoką jakość debaty, będącej głównym instrumentem parlamentów, należy zagwarantować parlamentarzystom wolność wypowiedzi i zgromadzeń. Deputowani muszą również mieć swobodę wyszukiwania, otrzymywania i przekazywania informacji, jak również wyrażania poglądów bez obawy o represje, w granicach swojej odpowiedzialności wobec elektoratu. Należy chronić ich niezależny i autonomiczny status, umożliwiając im działanie bez presji, poza wewnętrznymi ustaleniami partyjnymi. W tym zakresie istotne znaczenie mają przywileje i immunitety parlamentarne. Parlamentarzyści odpowiadają tylko elektoratem. Ponadto parlamentarzyści muszą mieć zapewnioną nietykalność. W czasie sprawowania mandatu mogą być aresztowani, zatrzymani i poddani postępowaniu (karnemu lub rzadko cywilnemu) tylko za zgodą parlamentu.<sup>11</sup> Oczywiście stosowanie tej zasady ma swoje granice. Nietykalność to jednak nie to samo, co bezkarność. Upoważnia ona jedynie parlament do sprawdzenia, czy postępowania wszczęte wobec deputowanego jest prawnie uzasadnione.<sup>12</sup> Dlatego też w żadnym wypadku nie można pozwolić na to, by immunitet uniemożliwił skuteczne, niezależne i bezstronne prowadzenie dochodzenia w sprawach dotyczących poważnych naruszeń praw człowieka.<sup>13</sup>

### 4.2. Parlamentarne struktury zarządzania

23. Konstytucje narodowe określają podstawowe cechy władz i organizację parlamentu, przy czym przeważnie uprawniają parlamente do organizowania swoich prac i obrad według ich uznania.<sup>14</sup>

24. W parlamentach z reguły funkcjonuje dwuczęściowa struktura zarządzania.<sup>15</sup> Struktura polityczna jest odpowiedzialna za podejmowanie decyzji w kwestiach politycznych przed parlamentem. Struktura ta jest reprezentatywna dla politycznej konfiguracji

<sup>8</sup> Zob. „Parliament and democracy in the twenty first century – a guide to good practice”, UM (2006), str. 7, [www.ipu.org/PDF/publications/democracy\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf).

<sup>9</sup> Podobne sformułowanie można znaleźć w art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

<sup>10</sup> Zob. „A guide to parliamentary practice - a handbook”, UM i UNESCO (2003), str. 4, [www.ipu.org/PDF/publications/unesco\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/unesco_en.pdf).

<sup>11</sup> Szczegółowa analiza dotycząca immunitetów parlamentarnych, zob. Hulst M. (2000), „The parliamentary mandate: a global overview”, str. 63 i nast.

<sup>12</sup> „Human rights handbook for parliamentarians”, MU i Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (2005), str. 65.

<sup>13</sup> Zob. rezolucja 1675 (2009) „Stan praw człowieka w Europie: potrzeba wykorzystania bezkarności”, ust. 9.2.

<sup>14</sup> Zob. „Parliamentary Human Rights Committees”, Narodowy Demokratyczny Instytut Stosunków Międzynarodowych (2004), str. 11, [www.ndi.org/files/parlhrscmmittees\\_080105.pdf](http://www.ndi.org/files/parlhrscmmittees_080105.pdf).

<sup>15</sup> Zob. „A guide to parliamentary practice - a handbook”, op. cit., p. 6.

parlamentu, co oznacza, że reprezentowane są w niej zarówno partie rządzące jak i opozycyjne. Kieruje nią przewodniczący. Struktura administracyjna wspiera polityczny proces decyzyjny. Funkcję tę pełni zwykle sekretariat podlegający przewodniczącemu i świadczący na rzecz deputowanych usługi administracyjne i inne usługi pomocnicze. W sekretariacie pracują zwykle osoby zatrudnione według kryteriów merytorycznej oceny i wynagradzane przez parlament. Są one niezależne od władz politycznych i wymaga się od nich świadczenia usług niezależnie od powiązań politycznych poszczególnych deputowanych.

25. Parlamente wykonują swoje zadania głównie poprzez komisje. Są one organami izby. Pełnią funkcje legislacyjne i nadzorcze, przygotowują prace plenarne oraz badają proponowane teksty aktów ustawodawczych i przedkładają zalecenia. Są to komisje stałe i doraźne. Te pierwsze, działające w trybie ciągłym przez kolejne kadencje, wykonują główną część prac parlamentarnych, natomiast te drugie są powoływane w celu zbadania konkretnej sprawy i przedstawienia sprawozdania na ten temat.<sup>16</sup> Parlamente dwuizbowe często powołują wspólne komisje do badania spraw będących przedmiotem wspólnego zainteresowania obu izb i przedstawiania stosownych sprawozdań.

#### 4.3. Ustawodawstwo: komisje praw człowieka – przekrojowe lub wyspecjalizowane

26. Parlamente mają z zasady swobodę stanowienia prawa zgodnie z propozycjami ich członków. Jest to, jak wskazano powyżej, jedna z ich głównych funkcji. Kształtują one sposoby funkcjonowania społeczeństw i określają ramy legislacyjne. Jednak jako część państwa, muszą również przestrzegać konstytucji, jak również zobowiązań ponadnarodowych i międzynarodowych. Prawa człowieka odnoszą się do wszystkich tych działań. Chodzi zatem o to, jak parlamente mogą zorganizować swoje struktury, aby zapewnić uwzględnianie w procesie legislacyjnym narodowych, ponadnarodowych i międzynarodowych zobowiązań w zakresie praw człowieka.

27. Ogólnie biorąc, są dwa sposoby zajmowania się prawami człowieka w ramach struktur parlamentarnych i za pośrednictwem komisji parlamentarnych.

28. W pierwszym modelu prawa człowieka postrzega się jako kwestię o poziomym, przekrojowym charakterze, która powinna być uwzględniana (wprowadzana do „głównego nurtu”) prac wszystkich komisji parlamentarnych. Każda komisja parlamentarna jest zatem uważana za „komisję praw człowieka”. Jest to rozwiązanie przyjęte w Andorze<sup>17</sup>, Austrii<sup>18</sup>, Belgii<sup>19</sup>, Danii,<sup>20</sup> Estonii,<sup>21</sup> Unii Europejskiej,<sup>22</sup> Finlandii, Francji, Islandii, Niderlandach, Norwegii, Federacji Rosyjskiej, Słowacji,<sup>23</sup> Słowenii,<sup>24</sup> Hiszpanii,<sup>25</sup> Szwecji i Szwajcarii.<sup>26</sup>

29. Drugi model przewiduje utworzenie komisji parlamentarnej z konkretnym mandatem w dziedzinie praw człowieka lub rozszerzenie dotychczasowych kompetencji komisji o taki mandat. Taka komisja ma często za zadanie zapewnienie działania wszystkich pozostałych komisji parlamentarnych z poszanowaniem praw człowieka. Takie komisje mają następujące kraje: Bośnia i Hercegowina, Chorwacja,<sup>27</sup> Cypr,<sup>28</sup> Czechy,<sup>29</sup> Gruzja<sup>30</sup>, Niemcy, Grecja, Węgry,<sup>31</sup> Irlandia, Włochy,<sup>32</sup> Łotwa,<sup>33</sup> Litwa, Luksemburg,<sup>34</sup> „była Jugosłowiańska Republika Macedonii”, Mołdawia,<sup>35</sup> Polska,<sup>36</sup> Rumunia, Serbia,<sup>37</sup> Turcja,<sup>38</sup> i Zjednoczone Królestwo.

<sup>16</sup> Zob. przypis 14.

<sup>17</sup> Komisja Ustawodawcza ds. Wewnętrznych dyskutuje nad sprawozdaniem rocznym ombudsmana.

<sup>18</sup> Choć zarówno Komisja Praw Człowieka jak i Komisja Konstytucyjna Rady Narodowej dyskutują nad ustawodawstwem dotyczącym praw człowieka, nie ma bieżącego monitorowania i oceny.

<sup>19</sup> Krajowymi zagadnieniami praw człowieka zajmuje się Komisja Sprawiedliwości obu izb (Izby Deputowanych i Senatu), natomiast międzynarodowymi zagadnieniami praw człowieka zajmuje się Komisja Stosunków Zewnętrznych.

<sup>20</sup> Każda komisja zajmuje się prawami człowieka w ramach jej kompetencji. Utrzymywane są regularne kontakty między Komisją Spraw Prawnych a Duńskim Instytutem Praw Człowieka i ombudsmanem. Komisja dyskutuje nad sprawozdaniami tych podmiotów.

<sup>21</sup> Sprawami praw człowieka zajmuje się kilka komisji stałych, jak Komisja Konstytucyjna i Komisja Spraw Prawnych.

<sup>22</sup> Istnieje podkomisja ds. praw człowieka, która zajmuje się zagadnieniami praw człowieka poza Unią Europejską.

<sup>23</sup> Komisja Praw Człowieka i Mniejszości dyskutuje nad projektami ustaw, międzynarodowymi umowami i niektórymi programami rządowymi pod kątem ich zgodności z krajowymi i międzynarodowymi prawami człowieka. Współpracuje ona z centralnymi organami administracji państwowej, w szczególności Publicznym Obróncą Praw, Instytutem Pamięci Narodu, Urzędem Ochrony Danych Osobowych i Narodowym Centrum Praw Człowieka. Nie ma nieformalnych grup parlamentarnych. Odbywa się natomiast doroczna prezentacja sprawozdań powyższych podmiotów w Radzie Narodowej i jej komisjach.

<sup>24</sup> Nie ma specjalnej komisji i sprawami praw człowieka zajmuje się Komisja Polityki Wewnętrznej, Administracji Publicznej i Sprawiedliwości. Komisja ds. Petycji, Praw Człowieka i Równych Szans zajmuje się skargami obywateli, dyskutuje nad regularnymi rocznymi i specjalnymi raportami Ombudsmana oraz doradza Zgromadzeniu Narodowemu w sprawach związanych z prawami człowieka.

<sup>25</sup> Ani Kongres Deputowanych ani Senat nie dysponują specjalną strukturą. Prawa człowieka są zwykle rozpatrywane na posiedzeniach stałych komisji konstytucyjnych izb parlamentu. Specjalna komisja zajmuje się współpracą z ombudsmanem.

<sup>26</sup> Komisje stałe zajmują się w ramach swoich kompetencji kwestią praw człowieka. Natomiast rząd informuje parlament w swoim raporcie rocznym o działalności Szwajcarii w Radzie Europy.

<sup>27</sup> Stała Komisja ds. Praw Człowieka i Mniejszości Narodowych ustala polityki i monitoruje ich realizację, w tym wprowadzenie w życie ratyfikowanych międzynarodowych umów o prawach człowieka.

<sup>28</sup> Stała Komisja Praw Człowieka jest właściwa do monitorowania i badania wprowadzania w życie krajowych i międzynarodowych norm praw człowieka. Omawiane są poszczególne przypadki naruszeń praw człowieka. Utrzymywana jest ścisła współpraca z ombudsmanem, który może wydawać opinie.

<sup>29</sup> Parlamentarna Komisja ds. Petycji dyskutuje nad przepisami ustawodawczymi dotyczącymi praw człowieka i mniejszości, w tym projektów ustaw wprowadzających w życie prawo UE. Komisja dyskutuje nad sprawozdaniem o stanie praw człowieka w Czechach i monitoruje działalność publicznego obrońcy praw, jak również sprawozdanie roczne z działalności publicznego obrońcy praw. W Senacie istnieje Komisja ds. Edukacji, Nauki, Kultury, Praw Człowieka i Petycji.

<sup>30</sup> Komisja Praw Człowieka uczestniczy w procesie legislacyjnym związanym z ratyfikacją i wprowadzaniem w życie międzynarodowych norm praw człowieka.

30. Na podstawie zgromadzonych informacji i wcześniejszych doświadczeń, moim zdaniem drugi model ma wyraźne zalety. Zapewnia on skoncentrowanie kompetencji i ukierunkowane działanie. Bardziej szczegółowo nawiązę do tej kwestii w moich konkretnych propozycjach przedstawionych poniżej.

#### 4.4. Ratyfikacja umów o prawach człowieka

31. Międzynarodowe umowy o prawach człowieka są zwykle negocjowane i podpisywane przez przedstawicieli władzy wykonawczej umawiających się stron. Aby mogły one wejść w życie w danym porządku prawnym, muszą następnie być ratyfikowane zgodnie z określonymi wymogami konstytucyjnymi obowiązującymi w tym porządku prawnym. W przypadku większości państw wiąże się to z zaangażowaniem parlamentu. Mając na względzie fakt, że deputowani do parlamentów narodowych z reguły nie uczestniczą bezpośrednio w sporządzaniu umów międzynarodowych lub w związanych z nimi procesach decyzyjnych,<sup>39</sup> UM wezwała do większego zaangażowania deputowanych do parlamentów narodowych w negocjowanie międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, ponieważ muszą one ostatecznie przyjąć odpowiednie akty ustawodawcze i zapewnić wprowadzenie ich w życie. Powinny one interweniować na długo przed etapem ratyfikacji i uczestniczyć, wraz z przedstawicielami rządu, w sporządzaniu nowych instrumentów w ramach międzynarodowych gremiów.<sup>40</sup>

32. Nie mogę nie zgodzić się z tym wezwaniem i jednocześnie chciałbym jest skierować do państw członkowskich Rady Europy. Inspiracją dla państw członkowskich mogłaby być procedura dostosowana do określonej w Protokole nr 1 dołączonym do Traktatu z Lizbony w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej,<sup>41</sup> który ustanawia mechanizm informowania parlamentów narodowych o projektach aktów prawodawczych przygotowywanych przez instytucje UE.

33. Proces opracowywania Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej (CETS nr 210) stanowi doskonały przykład zaangażowania parlamentów na wczesnym etapie w opracowywanie umowy międzynarodowej. W tym przypadku już deklaracja wiedeńska z 2008 roku, wzywająca Radę Europy do opracowania pierwszego projektu, nawołuje do zaangażowania parlamentów.<sup>42</sup> W tym kontekście doraźna komisja ds. zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (CAHVIO) regularnie brała pod uwagę wkład parlamentów narodowych wnoszony za pośrednictwem Komisji Zgromadzenia ds. Równych Szans dla Kobiet i Mężczyzn. Specjalna kampania zatytułowana „Stop przemocy wobec kobiet (2006-2008)” obejmowała nieformalną i sprawną strukturę. W każdym parlamencie zostali wyznaczeni parlamentarzyści do utrzymywania kontaktów w tym zakresie. Kampania rozrosła się następnie w sieć kontaktową parlamentarzystów Zgromadzenia Parlamentarnego, poświęconą zwalczaniu przemocy wobec kobiet, której celem lobbying, w poszczególnych parlamentach, na rzecz podpisania i ratyfikacji konwencji.<sup>43</sup>

34. Ponadto, konwencja ta jest pierwszym międzynarodowym instrumentem angażującym społeczność międzynarodową w procedurę monitorowania. Zaangażowanie to ma dwojaki charakter: na poziomie krajowym parlamenty będą uczestniczyć w monitorowaniu działań podejmowanych w celu wprowadzenia konwencji w życie; na poziomie europejskim Zgromadzenie Parlamentarne będzie zapraszane do regularnego dokonywania oceny stanu realizacji postanowień konwencji.

35. Podobnym przedsięwzięciem jest sieć kontaktowa parlamentarzystów w kontekście Konwencji Rady Europy o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych (CETS nr 201). Również w tym przypadku Zgromadzenie utworzyło sieć kontaktową parlamentarzystów w celu skojarzenia parlamentarzystów z poszczególnymi państwami z wymiarem parlamentarnym zorganizowanej przez Radę Europy „Kampanii Jedno na Pięć na rzecz powstrzymania przemocy seksualnej wobec dzieci”, koordynowania akcji parlamentarnej na poziomie krajowym, europejskim i międzynarodowym na rzecz zwalczania przemocy seksualnej

<sup>31</sup> Komisja ds. Praw Człowieka, Mniejszości i Spraw Obywatelskich i Religii zgłosiła inicjatywę, wnosi wnioski, wydaje opinie i podejmuje decyzje w sprawach praw człowieka.

<sup>32</sup> Izba Deputowanych: we wstępnym parlamencie nie ma specjalnego, wydzielonego organu zajmującego się weryfikacją zgodności projektów aktów ustawodawczych z konwencją, ponieważ prace w tym zakresie wykonuje każda komisja stała. Natomiast te komisje sprawdzają zgodność z konwencją, co jest również elementem procedury legislacyjnej na etapie projektów aktów ustawodawczych. W 2009 roku zostało utworzone Centrum Monitoringu Ksenofobii i Rasizmu. Senat: Specjalna Komisja Praw Człowieka, mająca funkcję doradczą, została utworzona w 2001 roku.

<sup>33</sup> Komisja Praw Człowieka i Spraw Publicznych zajmuje się monitorowaniem i kontrolowaniem wprowadzania w życie międzynarodowych norm praw człowieka. Komisje często zasięgały opinii organizacji pozarządowych.

<sup>34</sup> Rząd korzysta z pomocy komisji doradczej ds. praw człowieka.

<sup>35</sup> Komisja Praw Człowieka i Stosunków Międzyetnicznych ma za zadanie monitorowanie i ocenę wprowadzania w życie norm praw człowieka.

<sup>36</sup> Sejmowa Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka zajmuje się przestrzeganiem rządów prawa przez wszystkich uczestników procesu sądowego oraz przestrzeganiem praw człowieka. Sejm corocznie otrzymuje sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich.

<sup>37</sup> Komisja ds. praw i wolności człowieka i mniejszości oraz praw dziecka rozpatruje projekty ustaw i inne kwestie.

<sup>38</sup> Stałą Parlamentarną Komisją Praw Człowieka zapewnia zgodność z międzynarodowymi normami praw człowieka.

<sup>39</sup> Zgromadzenie do pewnego stopnia stanowi tu wyjątek, ponieważ wydaje, na wniosek Komitetu Ministrów, zwykle na podstawie tekstu przygotowanego przez Komisję do Spraw Prawnych, opinie o projektach konwencji przed ich ostatecznym przyjęciem.

<sup>40</sup> Zob. „Human rights handbook for parliamentarians”, op. cit., str. 65. Zob. również dokument Zgromadzenia nr 12632 – raport na temat roli parlamentów w umacnianiu i rozwoju praw społecznych w Europie (sprawozdawca: pani Carina Ohlsson, Szwecja, SOC), ust. 9.

<sup>41</sup> Protokół ten jest zamieszczony w Urzędowym Dzienniku Unii Europejskiej, C 83/203 z 30 marca 2010 r.: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0201:0328:EN:PDF>.

<sup>42</sup> Deklaracja wiedeńska – „Parlaments: act now to stop domestic violence”, przyjęta w Wiedniu 30 kwietnia 2008 r.: [www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/source/vienna\\_declaration\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/pace/campaign/stopviolence/source/vienna_declaration_en.pdf).

<sup>43</sup> Dodatkowe informacje:

[http://assembly.coe.int/main.asp?link=/Communication/Campaign/DomesticViolence/default\\_EN.asp](http://assembly.coe.int/main.asp?link=/Communication/Campaign/DomesticViolence/default_EN.asp).

wobec dzieci, ułatwienia wymiany najlepszych praktyk w zakresie działań ustawodawczych i politycznych realizowanych w poszczególnych państwach członkowskich oraz promowania podpisania i ratyfikacji konwencji.<sup>44</sup>

36. Takie przykłady trzeba należy naśladować w przyszłości.

#### 4.5. Nadzorowanie działalności władzy wykonawczej

37. Parlamenti odpowiadają za rozliczanie władzy wykonawczej poprzez nadzorowanie jej prac i niedopuszczanie do naruszania przez nią praw obywatelskich. Może to następować poprzez otrzymywanie od władzy wykonawczej regularnych sprawozdań z jej działalności, kierowanie zapytań do ministrów, powoływanie specjalnych komisji i organizowanie „wizji lokalnych” w celu zbadania zachowań władzy wykonawczej i zaproponowania działań zaradczych.<sup>45</sup>

38. Takie działania są prowadzone na bieżąco i wymagają zachowania ciągłej czujności. Pod tym względem na szczególną uwagę zasługuje niedawny przykład ze szwajcarskiego parlamentu: w sprawie stosowanej przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych praktyki prowadzenia „czarnych list”, szwajcarski parlament przegłosował, wbrew zaleceniu rządu, wniosek o zaprzestanie stosowania przez Szwajcarię odpowiednich sankcji, jeśli w czasie trzech miesięcy osoba, której sankcja dotyczy nie zostanie postawiona przed organem sądowym lub nie będzie mogła odwołać się do niezależnego organu. Wniosek ten został zatwierdzony jednogłośnie przez Radę Stanów (Senat) i przez znaczną większość izby niższej. Szwajcarski rząd był w związku z tym zobowiązany do zawiadomienia Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych o tej decyzji.<sup>46</sup>

#### 4.6. Postępowanie sądowe

39. W niektórych porządkach prawnych parlamenti narodowe mogą przyczynić się do ochrony praw człowieka na drodze postępowania sądowego. Na przykład według prawa niemieckiego Federalny Trybunał Konstytucyjny ma prawo wydać orzeczenie, na wniosek jednej czwartej deputowanych do Bundestagu, w przypadku różnic zdań lub wątpliwości dotyczących formalnej lub materialnej zgodności prawa federalnego lub prawa kraju związkowego z konstytucją, lub też zgodności prawa kraju związkowego z innymi przepisami prawa federalnego.<sup>47</sup> Taki wniosek często dotyczy praw podstawowych zawartych w konstytucji.

40. Parlamenti powinny wykorzystywać takie możliwości proceduralne do obrony praw człowieka.

#### 4.7. Współpraca z narodowymi instytucjami praw człowieka

41. Niektóre kraje utworzyły niezależne narodowe instytucje praw człowieka<sup>48</sup> na podstawie „Zasad paryskich”. Zasady te,<sup>49</sup> które zostały poparte przez Komisję Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych<sup>50</sup> i Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych,<sup>51</sup> stały się przyjętym na świecie wzorcem określającym podstawowe minimalne normy dotyczące roli i funkcjonowania narodowych instytucji praw człowieka. Wymagają one, by narodową instytucję praw człowieka cechowały: jasno określony i szeroki mandat oparty na powszechnych standardach praw człowieka, niezależność gwarantowaną przez przepisy ustawodawcze lub konstytucję, autonomia w stosunku do rządu, pluralizm, w tym skład członków ogólnie odzwierciedlający strukturę społeczeństwa, odpowiednie uprawnienia śledcze i wystarczające zasoby.

42. Stosunki z tymi instytucjami wymagają dalszego zbadania, ponieważ mają one wielki potencjał w zakresie ochrony praw człowieka na poziomie krajowym. W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę Zgromadzenia na „Wytyczne z Abudży” dotyczące wzmocnienia współpracy między narodowymi instytucjami praw człowieka a parlamentami, spisane w Abudży (Nigeria) w 2004 roku.<sup>52</sup>

#### 4.8. Szkolenia dla parlamentarzystów i służb parlamentarnych

43. Wystarczającą ochronę praw człowieka można zapewnić tylko wówczas, gdy parlamentarzyści i obsługujący ich personel wiedzą o ich istnieniu i znają ich zakres. Ponieważ parlamentarzyści są liderami opinii, których przykład ma znaczenie, rozwój parlamentarnej kultury praw człowieka w celu skutecznego włączenia zagadnień praw człowieka do wszystkich aspektów prac parlamentarnych ma ogromne znaczenie. Tylko kilka parlamentów organizuje takie szkolenia: w Bośni i Hercegowinie, Danii,<sup>53</sup> Estonii, Unii Europejskiej,<sup>54</sup> Finlandii,<sup>55</sup>

<sup>44</sup> Dodatkowe informacje: [www.coe.int/t/dg3/children/1in5/PACE/About\\_en.asp?expandable=5](http://www.coe.int/t/dg3/children/1in5/PACE/About_en.asp?expandable=5).

<sup>45</sup> Zob. „A guide to parliamentary practice - a handbook”, op cit., str. 9.

<sup>46</sup> Korespondencję z Radą Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych i dalsze informacje można znaleźć w: AS/Jur „Information note: Compatibility of UN Security Council and EU [terrorist] Black Lists with European Convention on Human Rights requirements”: [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010\\_blacklists.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/07122010_blacklists.pdf).

<sup>47</sup> Zob. art. 93 niemieckiej konstytucji (*Grundgesetz*).

<sup>48</sup> Państwami członkowskimi Rady Europy, w których istnieją takie instytucje są: Albania, Austria, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Dania, Francja, Niemcy, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Niderlandy, Norwegia, Polska, Portugalia, Federacja Rosyjska, Słowacja, Słowenia, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

<sup>49</sup> Zasady dotyczące statusu instytucji narodowych (Zasady paryskie): [www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm](http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm)

<sup>50</sup> Rezolucja 1992/54 z 3 marca 1992 r.

<sup>51</sup> Rezolucja 48/134 z 20 grudnia 1993, załącznik.

<sup>52</sup> „Human rights handbook for parliamentarians”, op. cit. str. 75.

<sup>53</sup> W tym kraju deputowani i personel odbywają szkolenia na żądanie.

<sup>54</sup> Regularne szkolenia są zapewnione zarówno deputowanym jak i personelowi.

<sup>55</sup> Istnieje nieformalna „Grupa Praw Człowieka”, która organizuje szkolenia dla parlamentarzystów w zakresie praw człowieka.

Gruzji<sup>56</sup> i „byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii”.<sup>57</sup> Na przykład w Bośni i Hercegowinie niemiecka Fundacja Konrada Adenauera organizuje, zarówno dla parlamentarzystów jak i personelu, serię seminariów o prawach człowieka, w tym o wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

44. Parlamenty powinny organizować więcej szkoleń zarówno dla parlamentarzystów jak i dla personelu, podobnie jak ma to miejsce w Bośni i Hercegowinie. Ponadto nowi parlamentarzyści i członkowie personelu powinni otrzymywać podręcznik na temat praw człowieka.

45. W tym zakresie podwójny mandat członków Zgromadzenie – jako zarówno członków Zgromadzenia jak i ich parlamentów narodowych – ma szczególne znaczenie dla zwiększania świadomości ich w dziedzinie praw człowieka. Uważam za obowiązek każdego z nas wnoszenie wkładu do tego procesu na każdym możliwym poziomie. Spoczywa tu na nas szczególna odpowiedzialność.

#### 4.9. Krzewienie kultury praw człowieka

46. Włączanie polityki w dziedzinie praw człowieka do struktur parlamentarnych może przybierać wiele innych form.

47. Nieformalne grupy wykraczające poza powiązania partii politycznych w celu realizacji wspólnych interesów są bardzo przydatne. Choć nie mają uprawnień formalnych komisji, ich nieformalny charakter często umożliwia im wypowiadanie się w sposób bardziej bezpośredni, co pozwala im pełnić rolę wpływowych rzeczników ochrony praw człowieka. Zebrane za pomocą kwestionariusza dane są pod tym względem skąpe. Wydaje się, że bardzo niewiele parlamentów przewiduje takie nieformalne grupy. Można je znaleźć w Unii Europejskiej,<sup>58</sup> Polsce,<sup>59</sup> Serbii,<sup>60</sup> Szwecji,<sup>61</sup> Szwajcarii,<sup>62</sup> Turcji<sup>63</sup> i Zjednoczonym Królestwie<sup>64</sup>.

48. Nieformalne grupy są dobrym narzędziem służącym zrozumieniu praw człowieka. Umożliwiają parlamentarzystom wymianę konkretnych informacji na wspólny temat. Często wykraczają one poza podziały partyjno-polityczne. Mam nadzieję, że jeszcze więcej takich grup pojawi się w naszych parlamentach.

49. Parlamentarzyści mogą mieć duży wpływ na świadomość praw człowieka ze względu na swój status i publiczny charakter pełnionej funkcji. W politycznym otoczeniu brytyjskie „wnioski na początek dnia” (*Early Day Motions*) są skutecznym sposobem zwracania uwagi mediów na daną kwestię poprzez zamieszczenie jej w porządku obrad.<sup>65</sup> Poprzez włączanie praw człowieka do manifestów swoich partii, parlamentarzyści zobowiązują się do działania na rzecz silniejszej kultury praw człowieka. Wspólne wnioski partii rządzącej lub rządzącej koalicji wraz z opozycją pokazują opinii publicznej znaczenie sprawy, dzięki czemu wyborcy widzą, że wszyscy politycy działają ramię w ramię na rzecz ochrony i propagowania praw człowieka. Jednocześnie percepcja parlamentarzystów przez opinię publiczną może skorzystać na ich działalności na rzecz praw człowieka, stwarzającej różnorodne możliwości zademonstrowania zasadniczego, humanistycznego stanowiska polityka.

50. Ponadto przyznawanie nagród w dziedzinie praw człowieka znacznie zwiększa świadomość tych praw. Od 1988 roku Unia Europejska przyznaje *Nagrodę Sacharowa na rzecz Wolności Myśli* osobom lub organizacjom za ich szczególne oddanie walce o prawa człowieka. Nagrodę przyznaje Parlament Europejski, którego członkowie mają możliwość skierować uwagę na prawa człowieka poprzez nominowanie ewentualnych zwycięzców i dyskutowanie nad kandydaturami.<sup>66</sup> Podobne nagrody są przyznawane przez parlamenty narodowe, np. francuski, niderlandzki czy portugalski. Wreszcie Zgromadzenie Parlamentarne przyznaje własną Nagrodę Praw Człowieka za wybitne działania społeczeństwa obywatelskiego w obronie praw człowieka w Europie.<sup>67</sup>

## 5. Nadzorowanie zobowiązań w sferze praw człowieka

### 5.1. Rola Zgromadzenia na poziomie europejskim

51. W europejskim systemie ochrony praw człowieka klejnotem w koronie niewątpliwie jest Europejska Konwencja Praw Człowieka w interpretacji strasburskiego Trybunału. Jego orzecznictwo podpira treść zwięzłych artykułów Konwencji i dodaje im życia. Staranne,

<sup>56</sup> Specjalne szkolenia przeprowadzają eksperci z zewnątrz przy wsparciu ze strony organizacji międzynarodowych.

<sup>57</sup> W tym kraju członkowie Stałej Komisji Śledczej ds. ochrony praw i wolności obywatelskich odbywają szkolenia organizowane przez Westminster Foundation i przez macedońskie stowarzyszenie młodych prawników.

<sup>58</sup> Istnieje kilka nieformalnych grup, jak Tibet Intergroup.

<sup>59</sup> Zespół Parlamentarny ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi monitoruje ustawodawstwo dotyczące organizacji pozarządowych i ma zadanie wspieranie dialogu społecznego. Zespół parlamentarny do spraw promocji demokracji w krajach byłego bloku komunistycznego monitoruje i analizuje sytuację polityczną w tych krajach w odniesieniu do demokratycznych standardów, podejmuje inicjatywy polityczne popierające przemiany demokratyczne oraz współpracuje z polskimi i zagranicznymi organizacjami i inicjatywami obywatelskimi.

<sup>60</sup> Są pewne nieformalne grupy, jak grupa ds. ochrony praw dziecka oraz zapobiegania zakażeniu wirusem HIV i opieki społecznej nad pacjentami z wirusem HIV.

<sup>61</sup> Jest pewna liczba nieformalnych grup, jak grupa działania przeciwko antysemityzmowi i komitet tybetański.

<sup>62</sup> Nieformalna grupa parlamentarna zajmująca się prawami człowieka utrzymuje ścisłe powiązania z organizacjami pozarządowymi.

<sup>63</sup> Istnieją grupy nieformalne: Komitet ds. Monitorowania Praw Dziecka i Wspólne Grupy Robocze Społeczeństwa Obywatelskiego (TGNA).

<sup>64</sup> W brytyjskim parlamencie funkcjonuje system nieoficjalnych międzypartyjnych grup parlamentarnych, np. ds. antysemityzmu, kary śmierci, „nadzwyczajnego przekazania”, ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości oraz uchodźców. Ugrupowania te nie mają oficjalnego mandatu, formalnych uprawnień, jak również zazwyczaj dostępu do niezależnych ekspertów.

<sup>65</sup> UM/UNDP (2004), Seminarium dla przewodniczących i członków parlamentarnych organów ochrony praw człowieka, str. 41: [www.ipu.org/pdf/publications/hr04\\_en.pdf](http://www.ipu.org/pdf/publications/hr04_en.pdf)

<sup>66</sup> Więcej informacji o nagrodzie: zob. [www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=EN&id=1003](http://www.europarl.europa.eu/parliament/archive/staticDisplay.do?language=EN&id=1003).

<sup>67</sup> Zob. [http://assembly.coe.int/Committee/JUR/HumanRightsPrize/Regulations\\_E.pdf](http://assembly.coe.int/Committee/JUR/HumanRightsPrize/Regulations_E.pdf).



czujne i sumienne wykonywanie wyroków przez państwa członkowskie jest warunkiem wstępnym umożliwiającym ludziom korzystanie z działalności Trybunału.

52. Choć za nadzorowanie wykonywania wyroków Trybunału odpowiada głównie Komitet Ministrów, zgodnie z art. 46 ust. 2 Konwencji, Zgromadzenie od kilku lat przyczynia się do skutecznego wprowadzania w życie wyroków Trybunału, poprzez wywieranie politycznego nacisku na rządy w przypadku wystąpienia szczególnie dużej zwłoki w wykonaniu wyroków. W ten sposób Zgromadzenie pokazuje, że poważnie traktuje swoją odpowiedzialność za ochronę wartości wyznawanych przez Radę Europy i zapewnianie przestrzegania przez państwa członkowskie standardów Konwencji.

53. Bez wdawania się w szczegóły, chciałbym wskazać, że Zgromadzenie od 2000 roku przyjęło siedem rezolucji i sześć rekomendacji mających na celu pomóc państwom w przezwyciężeniu braków strukturalnych i w przyspieszeniu procesu pełnego wykonywania wyroków Trybunału.<sup>68</sup>

## 5.2. Kluczowa rola parlamentów narodowych

54. Natomiast mniej uwagi poświęca się parlamentom narodowym, których żywotnej roli w tej dziedzinie nie wolno przeoczyć.

55. Parlamente narodowe są zobowiązane do zagwarantowania praw i wolności zapisanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i dołączonych do niej protokołach. Art. 1 Konwencji wyraźnie stwierdza, że "Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej konwencji". Zatem obowiązkiem wszystkich organów władzy państwowej – wykonawczej, sądowniczej i ustawodawczej – jest zapobieganie naruszeniom praw człowieka lub ich naprawa na poziomie krajowym.

56. Parlamentarzyści narodowi, jako demokratycznie wybrani przedstawiciele narodu mają doskonałe możliwości kontrolowania działań rządu na rzecz szybkiego i skutecznego wprowadzania w życie wyroków Trybunału. Powinni oni zapewniać przyjmowanie przez właściwe organy wymaganych przepisów w celu wykonania niekorzystnego wyroku Trybunału i następnie zbadać rzeczywistą treść tych przepisów.

57. W swoim ostatnim raporcie na temat wprowadzania w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w styczniu 2011 roku, stwierdziwszy w uwagach, że w państwach o dużym dorobku w tym zakresie w proces wprowadzania wyroków w życie mocno zaangażowani są parlamentarzyści,<sup>69</sup> podkreśliłem, że zaangażowanie parlamentów narodowych jest żywotnym narzędziem w procesie wprowadzania w życie wyroków Trybunału.<sup>70</sup> Wyraziłem również ubolewanie, że obecnie bardzo niewiele państw aktywnie angażuje się w ten proces.<sup>71</sup>

58. Podobnie, deklaracja z Interlaken z 19 lutego 2010 roku<sup>72</sup> wzywa do wzmocnienia zasady pomocniczości i zwiększenia sprawności systemu nadzoru nad wykonywaniem wyroków Trybunału. W preambule deklaracja jednoznacznie nawiązuje do roli parlamentów [narodowych] w gwarantowaniu i ochronie praw człowieka na poziomie narodowym. Konkretne odniesienie do parlamentów zostało dodane do deklaracji tuż przed odbyciem konferencji i można z dużą dozą pewności stwierdzić, że jest to efektem prac Komisji do Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia pod przewodnictwem mojej poprzedniczki, pani Herty Daubler-Gmelin.<sup>73</sup> Moja koleżanka, pani Marie-Louise Bemelmans-Videc również ubolewała nad "niewielką cechą dokumentów przyjętych w Interlaken, które w ogóle nie wspominają o Zgromadzeniu i nie ma w nich prawie słowa o roli parlamentów narodowych".<sup>74</sup>

59. W szczególności rozczarowuje fakt, że bieżąca debata nad przyszłością systemu konwencji zdaje się nie uwzględniać roli, którą odgrywają parlamente narodowe w nadzorowaniu wykonywania wyroków Trybunału. Nawiasem mówiąc, deklaracja przyjęta na koniec ostatniej konferencji poświęconej tej tematyce, która odbyła się w Izmirze 26 i 27 kwietnia 2011 r.,<sup>75</sup> nawiązuje do nadzoru nad wykonywaniem wyroków, choć tylko w odniesieniu do roli Komitetu Ministrów.<sup>76</sup>

60. Postęp w ustanawianiu odpowiednich struktur parlamentarnych jest powolny. Niemniej jednak można mieć nadzieję na poprawę, co chciałbym zilustrować kilkoma przykładami dobrych praktyk.

<sup>68</sup> Zob. rezolucja 1226 (2000), rekomendacja 1477 (2000), rezolucja 1268 (2002), rekomendacja 1546 (2002), rezolucja 1297 (2002), rekomendacja 1576 (2002), rezolucja 1381 (2004), rezolucja 1411 (2004), rekomendacja 1685 (2004), rezolucja 1516 (2006), rekomendacja 1764 (2006), rezolucja 1787 (2011) i rekomendacja 1955 (2011).

<sup>69</sup> Zob. studium porównawcze opracowane w ramach projektu JURISTRAS „Why do states implement differently the European Court of Human Rights judgments? The case law on civil liberties and the rights of minorities”, kwiecień 2009 r., str. 23: [www.juristras.eliampe.gr/wp-content/uploads/2009/05/why-do-states-implement-differently-the-european-court-of-human.pdf](http://www.juristras.eliampe.gr/wp-content/uploads/2009/05/why-do-states-implement-differently-the-european-court-of-human.pdf).

<sup>70</sup> Zob. dok. 12455, ust. 195-208.

<sup>71</sup> Zob. również Drzemczewski A., op. cit., str. 174-175.

<sup>72</sup> [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/INTERLAKEN%20DECLARATION%20final\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/INTERLAKEN%20DECLARATION%20final_en.pdf)

<sup>73</sup> Obszerna analiza: zob. Drzemczewski A., op. cit., str. 165, uwaga 2.

<sup>74</sup> Zob. dok. 12221 i rezolucja 1726 (2010) „The effective implementation of the European Convention on Human Rights: the Interlaken process”.

<sup>75</sup> Dalsze informacje: zob. [www.coe.int/izmir](http://www.coe.int/izmir).

<sup>76</sup> Zob. pkt B.1.b deklaracji: „Konferencja... zaprasza Państwa-Strony do ... pełnej współpracy z Komitetem Ministrów w ramach nowych form nadzoru nad wykonaniem wyroków Trybunału”. Zob. również dział H planu dalszego działania: [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20E.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20E.pdf).

### 5.3. Przykłady dobrych praktyk

#### 5.3.1. Zjednoczone Królestwo

61. W brytyjskim parlamencie głównym organem nadzoru parlamentarnego jest Wspólna Komisja Praw Człowieka (Joint Committee on Human Rights – JCHR): jest to komisja specjalna składająca się z 12 członków – sześciu z Izby Gmin i sześciu z Izby Lordów.<sup>77</sup> Jej zakres działania jest określony szeroko: jest ona uprawniona „do rozpatrywania spraw dotyczących praw człowieka w Wielkiej Brytanii” (lecz nie indywidualnych przypadków). Sekretariat komisji zatrudnia dwóch niezależnych ekspertów w dziedzinie prawa praw człowieka. Inne komisje parlamentarne okazjonalnie rozpatrują zagadnienia związane z prawami człowieka, kiedy mają one znaczenie dla ich zakresu działania, lecz prawa człowieka nie są centralnym przedmiotem ich kontroli i nie korzystają one z pomocy niezależnych ekspertów w dziedzinie praw człowieka.

62. Od czasu jej utworzenia w 2001 roku, JCHR wypracowała szereg różnych sposobów wspierania parlamentu w nadzorowaniu wprowadzania w życie norm praw człowieka w Zjednoczonym Królestwie. Najważniejsze z nich to: systematyczna kontrola wszystkich przepisów wprowadzanych przez rząd pod kątem ich zgodności ze zobowiązaniami Zjednoczonego Królestwa w dziedzinie praw człowieka, w tym z Europejską Konwencją Praw Człowieka, regularne monitorowanie reakcji rządu na wyroki sądowe dotyczące praw człowieka, wydawane zarówno przez Europejski Trybunał Praw Człowieka jak i przez sądy brytyjskie, przeprowadzanie tematycznych postępowań wyjaśniających, dotyczących problematyki praw człowieka (np. zgony osób pozbawionych wolności, biznes a prawa człowieka, prawo osób niepełnosprawnych do samodzielnego mieszkania); realizacja zaleceń międzynarodowych organizacji monitorujących przestrzeganie praw człowieka, jak komisje ONZ ds. kontroli przestrzegania prawa.

63. W nowym parlamencie po wyborach w 2010 roku nowa komisja kontynuowała większość swoich prac, choć jej zdolności w tym zakresie uległy zmniejszeniu wskutek zmniejszenia zasobów.<sup>78</sup>

64. Podejście JCHR do monitorowania reakcji rządu Zjednoczonego Królestwa na wyroki w sferze praw człowieka zostało określone przez komisje w *Wytycznych dla departamentów dotyczących reakcji na wyroki Trybunału dotyczące praw człowieka*, opublikowanych przez poprzednią JCHR w marcu 2010 roku, lecz przyjętych przez obecną komisję.<sup>79</sup> JCHR oczekuje szybkiej i pełnej reakcji rządu na wyroki stwierdzające niezgodność prawa lub polityki Zjednoczonego Królestwa z prawami człowieka. Ustanowiła docelowy terminarz działań naprawczych i oczekuje uzasadnienia wszelkich odstępstw od tego terminarza. W szczególności:

- JCHR oczekuje niezwłocznego zawiadomienia jej przez rząd o wszystkich istotnych wyrokach.
- W ciągu czterech miesięcy od wyroku komisja oczekuje poinformowania jej o szczegółowych planach rządu dotyczących ustosunkowania się do wyroku, łącznie z ewentualnymi proponowanymi ogólnymi działaniami i orientacyjnym terminarzem.
- W ciągu sześciu miesięcy od wyroku komisja oczekuje podjęcia przez rząd ostatecznej decyzji w sprawie sposobu usunięcia niezgodności. Bada przyczyny niedotrzymania przez rząd ustalonego terminarza.
- Komisja może zażądać udokumentowania proponowanej przez rząd reakcji na wyrok, zwrócić się do rządu na piśmie w tej sprawie, skierować ustne zapytania do ministra i poinformować parlament o meritum danego środka naprawczego, wskazując, czy usuwa on daną niezgodność, jak również inne obawy co do sposobu dokonania zmiany prawa lub polityki w odpowiedzi na wyrok. Komisja może wysłuchać ustnych wyjaśnień na temat kwestii wynikających z poszczególnych wyroków.
- Rząd udziela odpowiedzi na konkretne zapytania i obecnie zobowiązał się do corocznego sprawozdania w czerwcu.
- JCHR informuje parlament mniej więcej raz do roku o odpowiedziach rządu na jej zapytania.
- Komisja może proponować zmiany przepisów w celu wprowadzenia wyroków w życie.

65. Głównym sposobem nadzorowania przez JCHR wprowadzania w życie międzynarodowych norm praw człowieka, w tym Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jest kontrola przepisów rządowych pod kątem ich zgodności z prawami człowieka. Kontrolowane są wszystkie projekty rządowe i celem komisji jest przekazywanie informacji na tyle wcześnie w procesie przechodzenia projektu przez parlament, by zapewnić przeprowadzenie świadomej debaty nad możliwą zmianą projektu w celu wyeliminowania wątpliwości dotyczących praw człowieka. Komisja staje się coraz bardziej aktywna w działaniach w zakresie kontroli aktów prawnych. Komisja identyfikuje projekty, z których mogą wynikać problemy związane z prawami człowieka i przed ogłoszeniem projektu wysyła wezwania do złożenia wyjaśnień. Jeśli jest to możliwe, eksperci komisji w dziedzinie praw człowieka spotykają się z urzędnikami rządowymi przygotowującymi projekt w celu ustalenia kwestii w zakresie praw człowieka, które mogą wynikać z przedmiotu projektu. Ministerstwa często przekazują teraz komisji szczegółowe „memorandum w sprawie praw człowieka”, szczegółowo przedstawiające uzasadnienie opinii rządu, że projekt jest zgodny ze zobowiązaniami Zjednoczonego Królestwa w dziedzinie praw człowieka. Komisja zwraca się do rządu z pisemnym zapytaniem o dodatkowe informacje lub wyjaśnienie, lub też prosi o wskazanie podstawy prawnej opinii rządu. Komisja składa sprawozdanie parlamentowi w świetle odpowiedzi rządu i jej korespondencja z rządem jest publikowana celem poinformowania uczestników debaty. Raporty komisji mogą zalecać poprawki do projektu w celu wprowadzenia w życie rekomendacji komisji. Członkowie komisji mogą zgłaszać poprawki we własnym imieniu (sama komisja nie jest uprawniona do zgłaszania wniosków w sprawie poprawek do projektów).

#### 5.3.2. Niderlandy

<sup>77</sup> Witryna JCHR: [www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/joint-committee-on-human-rights](http://www.parliament.uk/business/committees/committees-archive/joint-committee-on-human-rights).

<sup>78</sup> Liczba pracujących dla komisji ekspertów w dziedzinie praw człowieka została zmniejszona z trzech do dwóch.

<sup>79</sup> Piętnasty raport z sesji 2009-10, *Enhancing Parliament's role in relation to human rights judgments*, HL Paper 85/HC 455 (załącznik).

66. Niderlandy – jak większość innych państw członkowskich Rady Europy – nie mają konkretnej procedury parlamentarnej służącej do weryfikacji zgodności projektów ustaw z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Jednak urzędnicy sporządzający projekty aktów prawnych muszą uwzględnić specjalne „instrukcje” dotyczące ustawodawstwa, które zobowiązują ich do wskazywania dlaczego projekt aktu prawnego uważa się za zgodny z międzynarodowymi normami praw człowieka. Często prowadzi to do sprawdzania zgodności z konwencją przez sekcję praw człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości.<sup>80</sup>

67. Ponadto, kiedy parlament wyraża wątpliwości dotyczące zgodności projektu aktu prawnego z prawami człowieka, dodaje się klauzule oceny, która zobowiązuje do dokonania oceny danego aktu prawnego po upływie określonej liczby lat.

68. Jeśli chodzi o nadzór nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pełnomocnik rządu przed Trybunałem przedstawia parlamentowi raport roczny dotyczący wyroków Trybunału wydanych przeciwko Niderlandom. Od czasu stosowanego wniosku Senatu z 2006 roku raport ten obejmuje obecnie informacje dotyczące przepisów przyjętych w celu wprowadzenia w życie niekorzystnych wyroków Trybunału. Ponadto raport zawiera wyroki przeciwko innym podmiotom państwowym mogącym mieć bezpośredni lub pośredni wpływ na niderlandzki system prawny.<sup>81</sup>

69. Są wymierne wyniki tej praktyki: istnieje wiele przykładów sytuacji, kiedy wyroki Trybunału w spornych sprawach dotyczących niderlandzkiego ustawodawstwa lub jego wprowadzania w życie doprowadziły do zmian krajowych przepisów lub polityki. Na przykład dokonano poważnych zmian różnych działów kodeksu karnego i ustawy o postępowaniu karnym, kodeksu administracyjnego i ustawy o postępowaniu administracyjnym, ustawy o cudzoziemcach, ustawy o rodzinie, ustawy o zabezpieczeniu społecznym, ustawy o postępowaniu cywilnym, ustawy o dyscyplinie wojskowej i ustawy o przymusowym kierowaniu do szpitali psychiatrycznych.

70. Ponadto wyroki Trybunału przeciwko innym Wysokimi Umawiającymi się Stronami mogą również prowadzić do zmian przepisów krajowych. Można podać choćby jeden z ostatnich przykładów: po wydaniu wyroku w sprawie *Salduz*,<sup>82</sup> zainicjowano niezbędne zmiany niderlandzkiego prawa po debacie w parlamencie bezpośrednio po dacie wyroku Trybunału.

### 5.3.3. Niemcy

71. Niemiecki *Bundestag* ma kilka przydatnych mechanizmów sprawozdawczych. Po pierwsze, od 2007 roku, w bezpośrednim wyniku prac Zgromadzenia,<sup>83</sup> Ministerstwo Sprawiedliwości przedstawia parlamentowi raporty roczne na piśmie dotyczące wyroków i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz ich wprowadzania w życie w Niemczech. Od ubiegłego roku kolejny raport przedstawia odpowiednie sprawy przeciwko państwom innym niż Niemcy. Po drugie, Komisja ds. Praw Człowieka i Pomocy Humanitarnej jest zaangażowana w opracowywanie raportów dla różnych organów ONZ.<sup>84</sup> Po trzecie, rząd przedstawia parlamentowi co dwa lata ogólny raport o prawach człowieka i przedkłada plan działania na rzecz poprawy sytuacji.<sup>85</sup> Wreszcie rząd często doradźnie przedstawia ustne i pisemne raporty dotyczące spraw związanych z prawami człowieka parlamentarnej Komisji ds. Praw Człowieka i Pomocy Humanitarnej.

72. Wspomniane dwa raporty roczne dotyczące orzecznictwa strasburskiego Trybunału przedstawiają trzy aspekty: (1) wszystkie orzeczenia i decyzje wydane w danym roku w postępowaniach przeciwko Niemcom; (2) środki podjęte w celu wprowadzenia w życie

---

<sup>80</sup> Na przykład: w 2008 roku wpłynęło ok. 95 wniosków od urzędników pracujących w Departamencie Ustawodawczym Ministerstwa Sprawiedliwości, 195 wniosków otrzymano z innych departamentów w Ministerstwie Sprawiedliwości, a ok. 75 wniosków z innych ministerstw.

<sup>81</sup> Rola parlamentów w zakresie wprowadzania w życie standardów praw człowieka nie ogranicza się do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: (1) debata z rządem po uwagach końcowych komisji ONZ. Rząd przesyła te uwagi do parlamentu wraz z własną odpowiedzią, po czym zwykle następuje debata parlamentarna; (2) debata z rządem po raporcie Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom i Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu (CPT) - również w tym przypadku raport i uwagi rządu zostają przekazane parlamentowi, który może zainicjować debatę parlamentarną; (3) debata z rządem po krytycznych uwagach Komisarza Praw Człowieka Rady Europy.

<sup>82</sup> *Salduz przeciwko Turcji*, pozew nr 36391/02, wyrok z 27 listopada 2008 r.

<sup>83</sup> Zob. rezolucja 1516 (2006) i rekomendacja 1764 (2006) w sprawie wprowadzania w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

<sup>84</sup> Są to państwowe raporty, do których składania Niemcy są zobowiązane na podstawie konwencji ONZ dotyczących praw człowieka, a mianowicie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych (ICCPR), Międzynarodowej Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD), Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania (CAT) oraz wstępnego raportu w sprawie Międzynarodowej Konwencji o ochronie osób prze wymuszonym zaginięciem (ICED), jak również dokumentu podstawowego. Kiedy Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości przystępuje do prac nad jednym z tych raportów, informuje Komisję ds. Praw Człowieka i Pomocy Humanitarnej niemieckiego Bundestagu i umożliwia jej wniesienie wkładu do raportu. Jest to raport rządowy, zaś parlament zachowuje swoje niezależne stanowisko. Jednak istotnie komisja praw człowieka miała wpływ na przedstawienie swoich prac w raporcie, lub przekazała swoją opinię na temat, o których ma obowiązek informować. Po ukończeniu raportu państwowego i przyjęciu go przez rząd federalny jest on przekazywany do ONZ i do niemieckiego Bundestagu. Co pewien czas komisja praw człowieka wprowadza te raporty do swojego porządku obrad i zwraca się do rządu federalnego o przedstawienie informacji na ich temat. W przeciwieństwie do raportów na tema wyroków Trybunału, komisja ma tu możliwość uzyskania pełniejszego obrazu prac rządu nad określonymi sprawami związanymi z prawami człowieka, jak zwalczanie rasizmu czy zapobieganie torturom.

<sup>85</sup> Ten raport ma bardzo szeroki zakres tematyczny. Rząd federalny informuje tu swojej polityce w zakresie praw człowieka. Jest on opracowywany specjalnie dla parlamentu i obejmuje zarówno politykę zagraniczną jak i wewnętrzną. Przez ostatnie kilka lat raport ten obejmował również „Narodowy plan działania w dziedzinie praw człowieka”. Materiały do raportu przygotowują wszystkie ministerstwa zajmujące się problematyką praw człowieka. Ogólna odpowiedzialność za redakcję raportu spoczywa na Ministerstwie Spraw Zagranicznych. Parlament miał decydujący wpływ na kształt tego raportu, który pierwotnie dotyczył tylko kwestii polityki zagranicznej. Komisja Praw Człowieka i z jej inicjatywy Bundestag dokonały oceny i w różnych uchwałach skrytykowały konstrukcję raportu. Zobowiązało to rząd do uwzględnienia w coraz większym stopniu również sytuacji w zakresie praw człowieka w kraju. Ponadto Bundestag jednoznacznie wezwał do opracowania „Narodowego planu działania w dziedzinie praw człowieka”. Ta część raportu również prawdopodobnie nie istniałaby bez inicjatywy parlamentu. Zob. ostatni raport obejmujący okres od 1 marca 2008 r. do 28 lutego 2010 r., „9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik”, [www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/9\\_Bericht\\_der\\_Bundesregierung\\_uber\\_ihre\\_Menschenrechtspolitik.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/9_Bericht_der_Bundesregierung_uber_ihre_Menschenrechtspolitik.pdf?__blob=publicationFile).

wyroków przeciwko Niemcom; oraz (3) wyroki i decyzje w postępowaniach przeciwko innym państwom, które potencjalnie mogą mieć znaczenie dla Niemiec. Raporty te są przysyłane nie tylko do parlamentu, lecz również do innych zainteresowanych urzędów i osób. Są one publikowane w witrynie Federalnego Ministerstwa Sprawiedliwości.<sup>86</sup>

73. Należy zauważyć, że są to dość niedawne zmiany. Choć raporty w sprawie wyroków i decyzji w postępowaniach przeciwko Niemcom są przygotowywane do 2004 roku, dopiero w 2007 roku włączono, na wniosek parlamentu, przepisy wprowadzające w życie wyroki Trybunału.

74. Raporty te są szczególnie ważne, kiedy wyrok stwierdza niezgodność niemieckiej ustawy z Europejską Konwencją Praw Człowieka. W takich przypadkach konieczna jest zwykle zmiana legislacyjna. W tym punkcie przyjęta przez parlament odpowiedzialność w zakresie monitorowania wprowadzania wyroków w życie przez rząd zbiega się z odpowiedzialnością za stanowienia prawa, które stanowi istotę prac parlamentu.

75. W ubiegłym roku Niemcy rozpoczęły sporządzanie raportów na temat orzecznictwa Trybunału w zakresie praw człowieka w sprawach przeciwko państwom innym niż Niemcy. Raport ten, opracowywany przez uniwersytecki instytut, jest finansowany przez Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości i publikowany na stronie internetowej ministerstwa.<sup>87</sup>

76. Ponadto Federalne Ministerstwo Sprawiedliwości ocenia zgodność wszystkich projektów ustaw z prawami człowieka, prawem Unii Europejskiej i istniejącym niemieckim ładem konstytucyjnym. W przypadku wystąpienia istotnych kwestii związanych z prawami człowieka wyniki oceny są zamieszczane w oficjalnym uzasadnieniu/memorandum wyjaśniającym, które jest przedstawiane parlamentowi wraz z projektem ustawy. Rząd Federalny musi poinformować o tej ocenie podczas rozpatrywania projektów w odpowiednich komisjach parlamentarnych oraz udzielić odpowiedzi na pytania parlamentarzystów.

77. Ze szczególnym zadowoleniem przyjmuję system sprawozdawczy dotyczący wyroków Trybunału, w tym przypadków stwierdzenia naruszeń dotyczących innych państw, lecz które mogą mieć wpływ na krajowy porządek prawny. Taka praktyka prawidłowo uznaje interpretacyjną wartość („res interpretata”) wyroków Trybunału. Opowiadałem się już za tą praktyką na Konferencji w sprawie zasady pomocniczości w Skopje w dniach 1 i 2 października 2010 r.<sup>88</sup> Takie raporty są niezwykle przydatne, zważywszy że wyroki stwierdzające naruszenia w jednym państwie mogą stanowić dużą pomoc w zapobieganiu kolejnym naruszeniom praw człowieka, które spowodowałyby składanie dużej liczby nowych pozwów do Trybunału z innych państw.

#### 5.3.4. Finlandia

78. W Finlandii Komisja ds. Prawa Konstytucyjnego wydaje oświadczenie w sprawie konstytucyjności propozycji legislacyjnych i innych spraw skierowanych do niej do rozpatrzenia, jak również ich powiązań z międzynarodowymi umowami o prawach człowieka, przy czym konwencja jest najważniejszym międzynarodowym dokumentem, w odniesieniu do którego ocenia się akty prawne. Ponadto raz do roku rząd przedstawia parlamentowi raport o polityce praw człowieka w Finlandii. W tym kontekście Komisja Spraw Zagranicznych wysłuchuje ekspertów z różnych organizacji, w tym również pozarządowych, i przygotowuje raport komisji na posiedzenie plenarne.

#### 5.3.5. Rumunia

79. Obiecujące zmiany widoczne są również w Rumunii. W tym kraju, z inicjatywy Zgromadzenia,<sup>89</sup> rumuńska Izba Deputowanych utworzyła w 2007 roku podkomisję Komisji Spraw Prawnych ze szczególnym upoważnieniem do monitorowania wprowadzania w życie wyroków Trybunału. Podkomisja ta składa się z siedmiu członków parlamentu reprezentujących wszystkie grupy polityczne. Na posiedzeniu Komisji ds. Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia, które odbyło się w kwietniu 2011 roku, pan Tudor Pantiru – wybrany przewodniczący nowej podkomisji i były sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – poinformował, że podkomisja rozpoczęła prace, organizując przesłuchania dotyczące konkretnych kwestii.

80.

#### 5.3.6. „Była Jugosłowiańska Republika Macedonii”

81. Zgodnie z pisemną informacją otrzymaną przez sekretariat w związku z przygotowaniem tego raportu, w parlamencie „byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii” funkcjonuje stała komisja śledcza do spraw ochrony praw i wolności obywatelskich, która z urzędu

---

<sup>86</sup> Zob. raport z 20 czerwca 2010 r., "Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2009", [www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtsprechung\\_des\\_Europaeischen\\_Gerichtshofs\\_fuer\\_Menschenrechte\\_und\\_die\\_Umsetzung\\_seiner\\_Urteile\\_in\\_Verfahren\\_gegen\\_die\\_Bundesrepublik\\_Deutschland\\_im\\_Jahr\\_2009.pdf?blob=publicationFile](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_Europaeischen_Gerichtshofs_fuer_Menschenrechte_und_die_Umsetzung_seiner_Urteile_in_Verfahren_gegen_die_Bundesrepublik_Deutschland_im_Jahr_2009.pdf?blob=publicationFile).

<sup>87</sup> Zob. raport z 13 stycznia 2011 r., "Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Fällen gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2009", [www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Bericht\\_ueber\\_die\\_Rechtsprechung\\_des\\_Europaeischen\\_Gerichtshofs\\_fuer\\_Menschenrechte\\_in\\_Faellen\\_gegen\\_andere\\_Staaten\\_als\\_Deutschland\\_2009.html](http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Bericht_ueber_die_Rechtsprechung_des_Europaeischen_Gerichtshofs_fuer_Menschenrechte_in_Faellen_gegen_andere_Staaten_als_Deutschland_2009.html).

<sup>88</sup> Zasada ta, która opiera się na art. 1 i 19 Konwencji, ma ogromne znaczenie dla gwarantowania skuteczności Konwencji. Nie należy jej mylić z skutkiem wyroków "erga omnes", którego ewidentnie nie mają, ponieważ art. 46 Konwencji wyraźnie przewiduje skutek "inter partes". Dokładniejsza analiza: zob. mój wkład do opracowania „Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's case law into National Law and Judicial Practice”, [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125\\_skopje.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skopje.pdf).

<sup>89</sup> Zob. rezolucja 1516 (2006) i rekomendacja 1764 (2006) w sprawie wprowadzania w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

sprawdza zgodność ustawodawstwa z prawem międzynarodowym, w tym z konwencją. Ponadto pełnomocnik rządu przed strasburskim Trybunałem składa komisji roczne sprawozdania.

#### 5.3.7. *Włochy*

82. We Włoszech „ustawa Azzoliniego”<sup>90</sup> z 2006 roku stworzyła podstawę prawną dla specjalnej procedury nadzoru nad wprowadzaniem wyroków w życie przez rząd i parlament. W tym przypadku premier jest zobowiązany do natychmiastowego przekazywania izbom parlamentu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących Włoch, aby umożliwić ich zbadanie przez właściwe stałe komisje parlamentarne, oraz do składania parlamentowi rocznych sprawozdań dotyczących stanu wykonywania tych wyroków. Ponadto przewodniczący izb parlamentu wydali okólniki kładące nacisk na znaczenie systematycznej weryfikacji zgodności projektów ustaw i konwencją w celu antycypowania naruszeń i skutecznego zapobiegania im.

#### 5.3.8. *Ukraina*

83. Podczas wizyty na Ukrainie w związku z przygotowaniem poprzedniego raportu zostało podpisane 9 lipca 2009 r. przeze mnie i pana Kiwałowa, przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości Rady Najwyższej i członka Komisji do Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia, memorandum o porozumieniu w sprawie wywiązywania się Ukrainy ze zobowiązań w odniesieniu do prawomocnych wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dokument ten uznaje za pożądane monitorowanie przez Komisję Sprawiedliwości i jej podkomisje egzekwowania wyroków Trybunału dotyczących Ukrainy, jak również innego odpowiedniego orzecznictwa Trybunału. Ponadto pan Kiwałow wskazał, że nowa podkomisja ds. wprowadzania w życie standardów międzynarodowych wkrótce przeprowadzi dokładny przegląd stanu wprowadzania w życie wyroków Trybunału na Ukrainie.

84. Choć ta zapowiedź była obiecująca, nie otrzymałem jeszcze informacji o żadnych dalszych zmianach.

#### 5.3.9. *Inne dobre praktyki*

85. W belgijskiej Izbie Deputowanych, Komisji Sprawiedliwości powierzone zostało przez Konferencję Przewodniczących zadanie kontroli wprowadzania w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W Bośni i Hercegowinie Komisja Konstytucyjna i Prawna systematycznie sprawdza konstytucyjną ustaw. Obejmuje to zgodność z Europejską Konwencją Praw Człowieka, zważywszy na konstytucyjny status owej konwencji w tym kraju.

86. W Grecji zgodność projektów aktów prawnych z Konwencją bada pion naukowy parlamentu, który sporządza niewiążący raport przekazywany deputowanym przed debatą nad projektem.

87. Na Litwie Komisja do Spraw Prawnych sprawdza konstytucyjność projektów ustaw i ich zgodność z międzynarodowymi umowami, w tym z Europejską Konwencją Praw Człowieka.

88. W Federacji Rosyjskiej Rada Federacji utworzyła centrum monitorowania prawa w celu zminimalizowania naruszeń praw człowieka. Komisja ds. ustawodawstwa konstytucyjnego Rady Federacji monitoruje decyzje rosyjskiego trybunału konstytucyjnego, które nie zostały wprowadzone w życie. Oczekiwałbym, że monitoring ten zostanie rozszerzony na nadzór nad wykonywaniem wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

89. Należy również wspomnieć o Norwegii, gdzie nieformalna komisja, powołana w 2009 roku, została upoważniona do zaproponowania rewizji konstytucji w celu wzmocnienia pozycji praw człowieka w tym akcie.<sup>91</sup> Ma nadzieję, że znajdzie to odzwierciedlenie w parlamentarnych mechanizmach nadzoru.

90. W Irlandii Komisja Praw Człowieka, której zadaniem jest propagowanie i ochrona praw człowieka w prawie, polityce i praktyce, dokonuje oceny projektów aktów prawnych, publikuje deklaracje polityki w sprawach praw człowieka i wydaje rekomendacje rządowi. Jest ona jednak powiązana z resortem rządowym, a nie z parlamentem. Ogranicza to niestety wpływ parlamentu na kształtowanie polityki zgodnie z normami praw człowieka.

## 6. Wniosek i propozycje

91. Opisane powyżej dobre praktyki pokazują, że pod względem tworzenia w parlamentach narodowych konkretnych procedur w zakresie nadzorowania wywiązywania się ze zobowiązań w dziedzinie praw człowieka, poczyniono w ostatnich latach pewien postęp, w szczególności odnośnie do mechanizmów nadzoru nad wprowadzaniem w życie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Odzwierciedlają one pozytywny trend i dają podstawę do pewnego optymizmu.

92. Niemniej jednak sytuacja jest nadal daleka od zadowalającej. Większość parlamentów narodowych jest daleka od wykorzystywania swojego pełnego potencjału w tym procesie. Istnieje pilna potrzeba budowania zdolności parlamentów narodowych do zapewnienia skutecznego nadzoru nad wprowadzaniem w życie praw człowieka.

---

<sup>90</sup> Ustawa nr 12 z 2006 roku. Ustawa ta jest określana nazwiskiem jej inicjatora, ówczesnego przewodniczącego włoskiej delegacji do Zgromadzenia, pana Claudio Azzoliniego.

<sup>91</sup> Raport tej nieformalnej komisji ma być gotowy 1 stycznia 2012 r.

93. Należy poczynić odważniejsze kroki, aby parlamenty narodowe stały się prawdziwymi gwarantami praw człowieka. Czas skoordynować wysiłki oraz określić jasne zasady przewodnie. Obserwowaliśmy wpływ “Zasad paryskich” na powstanie i ukierunkowanie niezależnych narodowych instytucji praw człowieka. Należy stworzyć porównywalny do nich zbiór podstawowych zasad. W związku z tym proponuję przyjęcie takich podstawowych zasad:

### **Podstawowe zasady nadzoru parlamentarnego w zakresie międzynarodowych standardów praw człowieka**

#### **1. Odpowiednie ramy i obowiązki**

Parlamenty narodowe powinny utworzyć odpowiednie struktury parlamentarne celem zapewnienia rygorystycznego i regularnego monitorowania przestrzegania międzynarodowych zobowiązań do ochrony praw człowieka i nadzoru w tej dziedzinie. Strukturami tymi powinny być, tam gdzie jest to możliwe, specjalne komisje praw człowieka, lub też odpowiednie analogiczne struktury, których zakres działania powinien być wyraźnie określony przepisami prawa.

Powinien on obejmować między innymi:

- systematyczną weryfikację zgodności projektów aktów prawnych z międzynarodowymi zobowiązaniami do ochrony praw człowieka;
- wymóg regularnego przedstawiania przez rządy raportów dotyczących odpowiednich wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i wprowadzania ich w życie;
- inicjowanie wniosków ustawodawczych i zmian przepisów prawa;
- uprawnienie do wzywania świadków i żądania dokumentów w ramach ich kompetencji.

Zadaniem tych komisji będzie zapewnienie prawidłowego doradztwa i przekazywania informacji parlamentom w sprawach związanych z prawami człowieka. Należy również zapewnić parlamentarzystom i ich personelowi szkolenia w zakresie praw.

#### **2. Niezależne doradztwo**

Komisje praw człowieka lub odpowiednie analogiczne struktury powinny mieć dostęp do niezależnych ekspertyz prawnych w zakresie praw człowieka.

Należy również udostępnić odpowiednie zasoby celem zapewnienia specjalistycznej obsługi sekretarskiej.

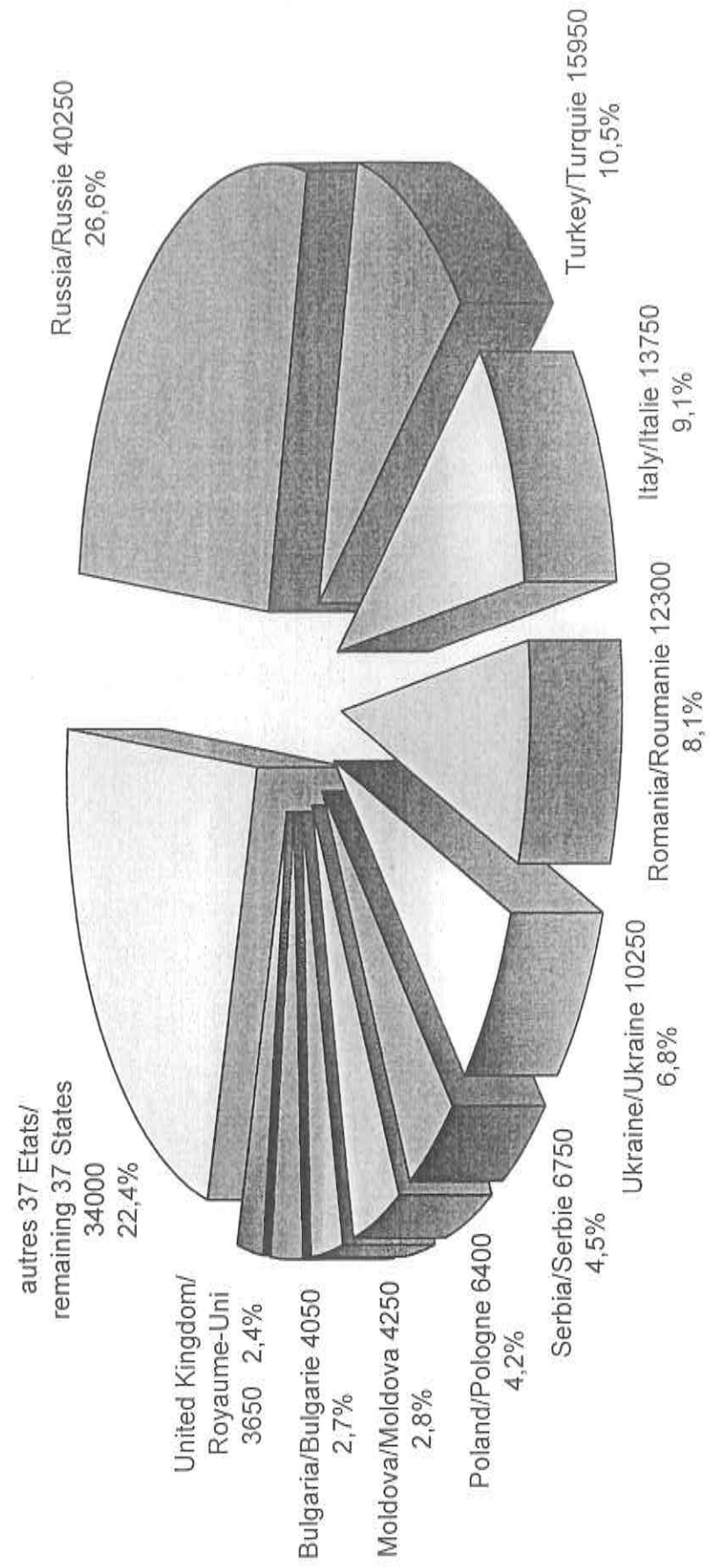
#### **3. Współpraca z innymi instytucjami i społeczeństwem obywatelskim**

Należy utrzymywać współpracę i regularny dialog z odpowiednimi organami krajowymi (np. narodowymi instytucjami praw człowieka, rzecznikami praw obywatelskich) oraz organami międzynarodowymi (np. Zgromadzeniem Parlamentarnym, Komisarzem Praw Człowieka Rady Europy, międzynarodowymi organami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka), jak również z przedstawicielami organizacji pozarządowych o ugruntowanej pozycji, legitymujących się dużym i odpowiednim doświadczeniem.

93. Chciałbym zachęcić nas wszystkich do działania na rzecz wdrożenia tych podstawowych zasad, aby nasze parlamenty stały się prawdziwymi gwarantami praw człowieka w Europie.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

PENDING APPLICATIONS ALLOCATED TO A JUDICIAL FORMATION  
REQUÊTES PENDANTES DEVANT UNE FORMATION JUDICIAIRE  
31/12/2011

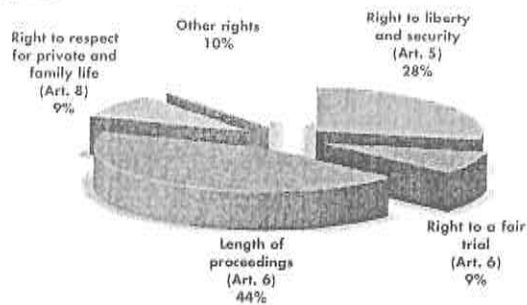


Total number of pending applications: 151 600  
Nombre total des requêtes pendantes : 151,600

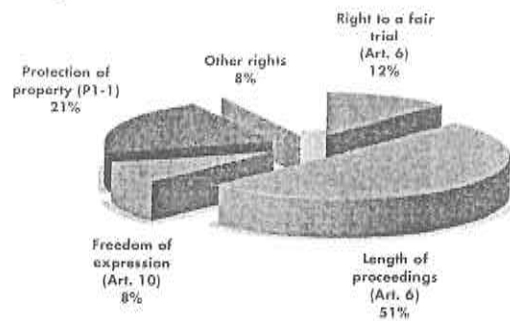
# Subject-matter of violation judgments

źródło: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique\\_violation\\_en.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E6B7605E-6D3C-4E85-A84D-6DD59C69F212/0/Graphique_violation_en.pdf)

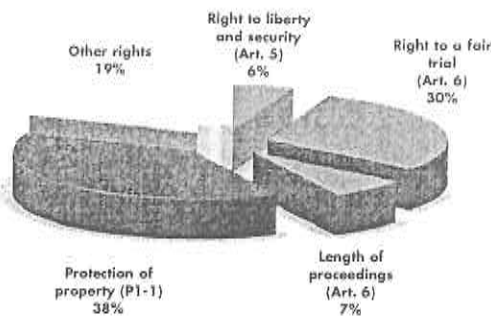
## Poland



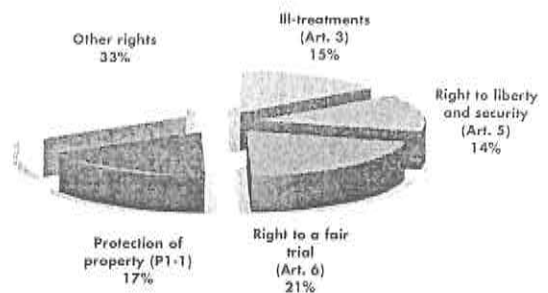
## Portugal



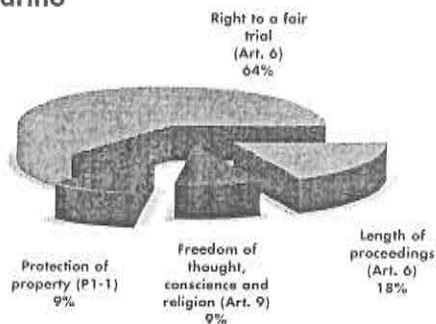
## Romania



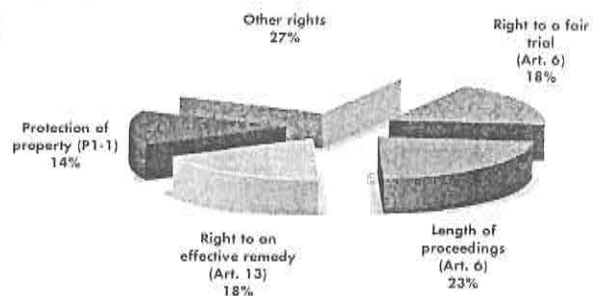
## Russia



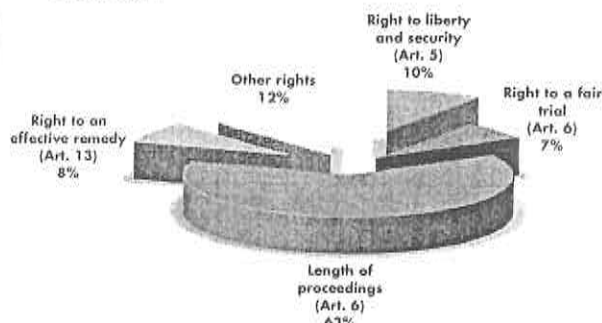
## San Marino



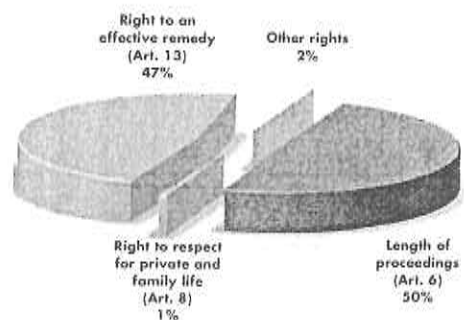
## Serbia



## Slovakia



## Slovenia



Note : Other judgments : just satisfaction, revision judgments, preliminary objections and lack of jurisdiction