



MINISTERSTWO  
SPRAWIEDLIWOŚCI  
[www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)



NORWEGIAN  
COURTS ADMINISTRATION



**RAPORT**

**Z WIZYTY STUDYJNEJ NORWESKICH SĘDZIÓW  
I PREZESÓW POLSKICH SĄDÓW  
W EUROPEJSKIM TRYBUNALE PRAW CZŁOWIEKA  
W STRASBURGU  
ORAZ W RADZIE EUROPY**

**(29 LISTOPADA 2016 R. – 2 GRUDNIA 2016 R.)**



*Raport został sporządzony przez Ministerstwo Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej  
we współpracy z Norweską Administracją Sądową. Udostępniono w dniu 27 stycznia 2017 roku.*

## Informacja ogólna o wizycie studyjnej

Norweska Administracja Sądowa (*Norwegian Courts Administration*) i Ministerstwo Sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej zorganizowały we współpracy z Radą Europy wizytę studyjną w instytucjach Rady Europy w Strasburgu dla przedstawicieli polskich oraz norweskich organów sądowych. Wizyta odbyła się w dniach 29 listopada - 2 grudnia 2016 roku. Uczestniczyło w niej 27 osób z obu państw (18 polskich sędziów sądów okręgowych, 3 pracowników Ministerstwa Sprawiedliwości, 2 tłumacze, 2 norweskich sędziów, 1 norweski ekspert z dziedziny praw człowieka, 1 pracownik Norweskiej Administracji Sądowej).

Głównym celem wizyty było poszerzenie wiedzy o standardach ochrony praw człowieka pośród osób, które mogą mieć wpływ na rozwój orzecznictwa krajowego. Równie ważne było, aby uczestnicy biorący udział w wizycie studyjnej mieli okazję do podjęcia dyskusji na temat możliwych sposobów implementacji standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce i Norwegii. Celem programu było także zwiększenie umiejętności praktycznych sędziów w obszarze komunikacji z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Niezwykle istotne było zapewnienie, aby sędziowie stosujący Europejską Konwencję Praw Człowieka wiedzieli jak poszukiwać niezbędnych informacji w bazach Rady Europy oraz analizować je w zgodzie z Konwencją. W tym miejscu należy również podkreślić, że realizowanie wspólnego projektu przez polskie i norweskie organy administracyjne jest okazją do wzmocnienia współpracy pomiędzy tymi państwami.



Podczas wizyty uczestnicy mieli okazję spotkać się z przedstawicielami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz pracownikami jednostek organizacyjnych Rady Europy (takich jak: Biuro Komisarza Praw Człowieka Rady Europy czy Europejskiej Komisji na rzecz Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości). W programie wizyty przewidziano również spotkania z p. prof. K. Wojtyczkiem oraz p. E. Møse – sędziami wybranymi odpowiednio z ramienia Polski oraz Norwegii. W dniu 30 listopada 2016 roku uczestnicy mieli także okazję wziąć udział jako publiczność w rozprawie przed Wielką Izbą w sprawie *Bărbulescu p. Rumunii* (sprawa nr 61946/08).

Wszystkie wyżej wymienione spotkania oraz szkolenia uświadomiły uczestnikom wagę praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz fakt, że oba państwa nie mogą zaprzestać podejmowania dalszych wysiłków zmierzających do zapewnienia realizacji podstawowych praw człowieka.

### **Znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (powszechnie znana jako Europejska Konwencja Praw Człowieka) została podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 roku przez 12 państw członkowskich Rady Europy (w tym przez Norwację). Postanowienia Konwencji weszły w życie w 1953 roku.

Jak to zostało wskazane w preambule Konwencji, poprzez akt jej ratyfikacji państwa członkowskie potwierdziły swoją głęboką wiarę w te „podstawowe wolności, które są fundamentem sprawiedliwości i pokoju na świecie [...] których zachowaniu najlepiej służy [...] jednolite zrozumienie i poszanowanie praw człowieka, od których one zależą”.

W przeciwieństwie do uprzednio przyjętych międzynarodowych aktów ochrony praw człowieka (takich jak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych z 1948 roku), które stanowiły zaledwie deklarację podstawowych praw (które nie mogły być powoływane przez jednostki), Europejska Konwencja od początku miała być wiążącym aktem prawnym, którego przestrzeganie miało być gwarantowane przez odpowiednie mechanizmy kontrolne powierzone międzynarodowym organom właściwym do rozpoznawania skarg indywidualnych (w trakcie przyjmowania dokumentu kompetencje te zostały przekazane Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka).

Wraz z upływem czasu, coraz więcej państw europejskich wyraziło swoją jednoznaczną wolę przystąpienia do Rady Europy, a co za tym idzie - podpisania i ratyfikowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Obecnie, akt ten jest wiążącym prawnie instrumentem w 47 państwach Rady Europy. Polski rząd podpisał Konwencję 26 listopada 1991 roku (która weszła w życie w 1993 roku).

Sam tekst Konwencji był kilkakrotnie poprawiany i rozszerzany. Obecnie Konwencja (wraz z dodatkowymi protokołami) chroni nie tylko prawa pierwszej generacji (takie jak prawo do życia, zakaz tortur, wolność wyrażania opinii, wolność wyznania, prawo do rzetelnego procesu sądowego itp.), ale również pewne prawa socjalne i ekonomiczne (np.: prawo do niezakłóconego poszanowania swojego mienia, prawo do nauki). Wszystkie prawa chronione przez Konwencję można podzielić na dwie grupy – te, które mogą zostać ograniczone w wyrażnie określonych sytuacjach (tzn. gdy zostaną spełnione wszystkie enumeratywnie wymienione w Konwencji warunki) oraz te, których stosowanie nie może zostać wyłączone w żadnych okolicznościach (ta kategoria zawiera np.: zakaz tortur, zakaz niewolnictwa, zasadę *ne bis in idem*).

Nie podlega dyskusji, że niezależnie od występowania różnych poziomów konwencyjnej ochrony praw, podstawowym obowiązkiem państw jest efektywna ochrona wszystkich podstawowych wolności objętych Konwencją. Podejmowane przez państwa wysiłki, aby osiągnąć ten cel powinny wynikać nie tylko z respektowania zasady *pacta sunt servanda* i w konsekwencji z wypełniania zobowiązań wynikających z międzynarodowych aktów prawnych, ale powinny przede wszystkim być przejawem głębokiego przywiązania do wartości chronionych przez Konwencję. Postanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która jest często postrzegana jako rodzaj współczesnej europejskiej karty wolności (a nawet rodzaj ponadnarodowej Konstytucji) nie mogą być w żaden sposób ignorowane.

Z wyżej wskazanych powodów, dyskusja pomiędzy sędziami, legislatorami i innymi piastunami organów publicznych powinna koncentrować się na wypracowywaniu właściwych metod, których przyjęcie pomogłoby w wypełnianiu obowiązków nałożonych przez Konwencję i promowaniu europejskich standardów ochrony praw człowieka pomiędzy osobami, których działania mogą mieć wpływ na prawa jednostek.

### **Zadanie wyeliminowania naruszeń Konwencji**

Wskaźnikiem pozwalającym na ocenę jak poszczególne państwa członkowskie radzą sobie ze stosowaniem postanowień Konwencji, jest liczba orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka stwierdzających naruszenie „Europejskiej Konwencji”. Warto zauważyć, że ETPCz publikuje na swojej stronie internetowej szczegółowe statystyki dotyczące ilości stwierdzonych naruszeń praw konwencyjnych w poszczególnych państwach członkowskich. Tabela poniżej wskazuje całkowitą liczbę naruszeń Konwencji od 1959 roku do 2015 roku we wszystkich 47 państwach Rady Europy.

<b>PAŃSTWO</b>	<b>Całkowita liczba orzeczeń stwierdzających naruszenie Konwencji (1959-2015)</b>
<b>Albania</b>	60
<b>Andora</b>	6
<b>Armenia</b>	60
<b>Austria</b>	352
<b>Azerbejdżan</b>	106
<b>Belgia</b>	218
<b>Bośnia I Hercegowina</b>	43
<b>Bulgaria</b>	577
<b>Chorwacja</b>	315
<b>Cypr</b>	69
<b>Czechy</b>	218
<b>Dania</b>	43
<b>Estonia</b>	47
<b>Finlandia</b>	185
<b>Francja</b>	962
<b>Gruzja</b>	64
<b>Niemcy</b>	287
<b>Grecja</b>	881
<b>Węgry</b>	407
<b>Islandia</b>	16
<b>Irlandia</b>	32
<b>Włochy</b>	2 336

Lotwa	107
Liechtenstein	8
Litwa	118
Luxemburg	44
Malta	66
Moldawia	316
Monako	2
Czarnogóra	22
Holandia	146
Norwegia	40
Polska	1 099
Portugalia	309
Rumunia	1 197
Rosja	1 720
San Marino	14
Serbia	132
Słowacja	336
Słowenia	337
Hiszpania	135
Szwecja	144
Szwajcaria	162
Macedonia	121
Turcja	3 182
Ukraina	1 053
Wielka Brytania	526

źródło: [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2015\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2015_ENG.pdf) (19.01.2017)

Jak wynika z powyższej tabeli, Norwegia znajduje się wśród państw z najmniejszą liczbą naruszeń praw konwencyjnych. Może to prowadzić do konkluzji, że norweskie ustawodawstwo i organizacja sądownictwa powinny być wzorem dla państw rozwijających się. Porównując Norwegię z Polską, nie można jednakże zapomnieć o różniących je liczbach mieszkańców (ok. 5,3 miliona w Norwegii, ok. 38 milionów w Polsce).

Zaprezentowane powyżej dane statystyczne dotyczące Polski mogą świadczyć o tym, że w okresie transformacji ustrojowej i tworzenia instytucji liberalnej demokracji, nie udało się zapewnić właściwego zastosowania europejskich standardów ochrony praw człowieka. Dla polskich decydentów, służby cywilnej i sędziów powinno być istotne, aby pozostawać w stałej relacji z norweskimi partnerami, których doświadczenie w zakresie ochrony praw człowieka powinno być w należy sposób uznane.

Prawdziwym wyzwaniem w najbliższych latach będzie ustalenie potencjalnych źródeł naruszeń Konwencji i zapewnienie zgodności ustanawianych przez parlament praw ze standardami Konwencji. Należy jednakże podkreślić, że problem poszanowania standardów konwencyjnych może być przypisany nie tylko tzw. „prawu w księgach” (*law in books*), ale także „prawu w działaniu” (*law in action*).

Podmioty wydające decyzje, które wpływają na prawa poszczególnych jednostek powinny być świadome, że prawo krajowe należy interpretować w sposób zgodny z Konwencją. Działania organów państwowych muszą także koncentrować się na rozpowszechnianiu wiedzy o standardach konwencyjnych wśród urzędników państwowych, sędziów i innych osób wydających rozstrzygnięcia [mające wpływ na prawa jednostek].

Należy wspomnieć, że polski rząd podejmuje działania w celu zapewnienia powszechnego dostępu do informacji o standardach wynikających z orzecznictwa ETPCz. Każdorazowo po stwierdzeniu przez ETPCz naruszenia konwencyjnych praw jednostki, państwo polskie dąży nie tylko do zadośćuczynienia pokrzywdzonemu, ale także do rozpowszechnienia wyroku oraz wyjaśnienia jego treści, co może zapobiec powstaniu podobnych naruszeń w przyszłości.

Polskie procedury wykonywania wyroków ETPCz pokazują, w jaki sposób Polska eliminuje źródła tych naruszeń praw człowieka, które zostały wyraźnie stwierdzone w wyrokach Trybunału.

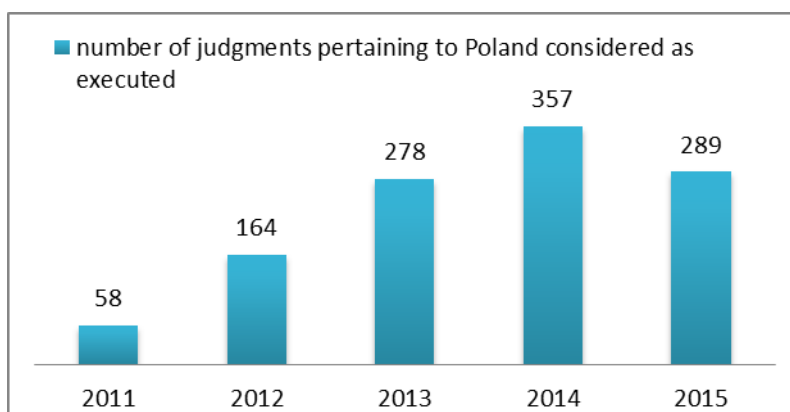
### **Wykonanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – środki pozwalające uniknąć powtarzalnych naruszeń**

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”. Działania podejmowane w celu wykonania poszczególnych orzeczeń są nadzorowane przez Komitet Ministrów Rady Europy.

Ponad 200 polskich spraw jest obecnie na etapie wykonania orzeczenia, podczas gdy na liście Komitetu Ministrów wpisana jest tylko jedna sprawa norweska.

Pomimo tak dużej liczby spraw, Polska wykonała niezaprzeczalny postęp w ostatnich latach w tym zakresie. Wykres poniżej przedstawia liczbę polskich spraw, które zostały wykonane w latach 2011-2015.



Postęp ten był możliwy dzięki przyjęciu procedur, które są zgodne z wytycznymi Komitetu Ministrów zawartymi w *Zaleceniu CM/Rec (2008)2 dla państw członkowskich dotyczącym skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków ETPCz*.

W części wstępnej Zalecenia podkreślono znaczenie procesu wykonywania orzeczeń ETPCz poprzez przypomnienie, że przyczynia się on do „umocnienia ochrony praw człowieka w państwach członkowskich oraz do długoterminowej skuteczności Europejskiego systemu ochrony praw człowieka”.

Aby zapewnić, że proces wykonania orzeczeń będzie dobrze zaplanowany, w Zaleceniu zarekomendowano żeby wyznaczyć koordynatora, którego zadaniem byłby podział zadań pomiędzy właściwe, krajowe podmioty i który „rozwinie skuteczne synergie” pomiędzy nimi. W Polsce rola ta została przydzielona rządowemu agentowi reprezentującemu Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Rola Ministerstwa Sprawiedliwości (Wydziału do Spraw Postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, funkcjonującego w strukturach Departamentu Współpracy Międzynarodowej i Praw Człowieka) w procesie wykonywania orzeczeń skupia



się głównie na przygotowywaniu planów działań dotyczących niezbędnych zmian w systemie sprawiedliwości. Obejmuje również promowanie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz wśród polskich sędziów tak, ażeby ich decyzje były zgodne ze standardami ochrony praw człowieka.

Zgodnie z rekomendacją Komitetu Ministrów Rady Europy, Ministerstwo Sprawiedliwości zapewnia szybkie tłumaczenie orzecznictwa ETPCz i jego udostępnienie właściwym podmiotom. Wszystkie polskie sprawy, które nie mają charakteru powtarzalnego są tłumaczone niezwłocznie po ich publikacji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ministerstwo podejmuje także działania w celu przetłumaczenia orzeczeń dotyczących innych państw Rady Europy, które mogą potencjalnie stać się przedmiotem postępowań przed sądami polskimi.

Po przetłumaczeniu orzeczenia ETPCz, jego polska wersja językowa jest przekazywana do sądu, w którym toczyła się sprawa będąca przedmiotem postępowania. Ponadto, prezesi sądów regularnie otrzymują tłumaczenia także tych orzeczeń, w których ETPCz nie stwierdził naruszenia Konwencji, co pozwala zapoznać im się z przykładami dobrych praktyk.

Wszystkie wyżej wymienione tłumaczenia są publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości i są dostępne dla każdego. Jak to zostało wskazane w memorandum wyjaśniającym do *Zalecenia Rec (2002)13 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie publikacji i rozpowszechniania w państwach członkowskich tekstu EKPCz oraz orzecznictwa ETPCz*, obowiązek rządu, jakim jest zapewnienie, aby sędziowie mieli niezbędny dostęp do orzecznictwa ETPCz poprzez Internet „jest prawdopodobnie jednym z najważniejszych elementów Zalecenia, jeśli cel efektywnej implementacji Konwencji na krajowym szczeblu ma być osiągnięty”. Ta uwaga, która została poczyniona przez Komitet Ministrów w grudniu 2002 roku, pozostaje szczególnie aktualna dzisiaj, kiedy Internet postrzegany jest jako główne źródło informacji.

Wobec powyższego, Ministerstwo Sprawiedliwości koncentruje swoje wysiłki na regularnym uaktualnianiu informacji publikowanych na swojej stronie internetowej. Poza tłumaczeniami orzeczeń ETPCz, publikowane są materiały informacyjne dotyczące ostatnich wyroków i decyzji Trybunału Strasburskiego w sprawach polskich. Nadto, osoby odwiedzające stronę internetową Ministerstwa mogą znaleźć polskie wersje językowe

najważniejszych zaleceń i wytycznych Komitetu Ministrów Rady Europy, jak również niezbędne informacje dotyczące procedury złożenia skargi do ETPCz.

W latach 2009-2016 Ministerstwo Sprawiedliwości przygotowało swoją własną szczegółową analizę orzecznictwa ETPCz. Zbiór tzw. „standardów ochrony praw człowieka” można łatwo odnaleźć na rządowej stronie internetowej. Należy podkreślić, że jest on doceniany przez polskich sędziów, którzy uznają go za przydatne narzędzie do zapoznawania się ze standardami ETPCz. Publikacje, które są najczęściej pobierane ze strony internetowej dotyczą następujących tematów: praw osób osadzonych w jednostkach penitencjarnych, prawa do rozsądnego czasu aresztowania, wolności wyrażania opinii i praw świadka w trakcie procesu.

Poza sporządzaniem własnych analiz, Ministerstwo zapewnia również tłumaczenia publikacji ekspertów Rady Europy, które są skrupulatnie analizowane przez sędziów, prokuratorów i wszystkich urzędników państwowych, którzy stosują Konwencję w swojej pracy.

Można zatem stwierdzić, że Polska wypełnia nałożony na nią obowiązek rozpowszechniania wiedzy o standardach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, co powinno przyczynić się do zmniejszenia ryzyka pojawienia się naruszeń w przyszłości.

### **Potrzeba dalszych szkoleń**

Pomimo przydatności opisanych powyżej działań należy zaznaczyć, że samo udostępnienie szczegółowych analiz na stronach internetowych rządu nie gwarantuje, że wszyscy sędziowie zinternalizują standardy wynikające z orzecznictwa ETPCz.

Jest zatem istotne, aby eksperci z zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka utrzymywali stałe zawodowe relacje z sędziami, prokuratorami oraz innymi pracownikami sądownictwa. Z tego też powodu Ministerstwo Sprawiedliwości regularnie organizuje szkolenia i warsztaty, których celem jest uwrażliwienie sędziów na kwestię stosowania standardów konwencyjnych. Ten bezpośredni kontakt pomiędzy praktykami prawa i ekspertami jest zawsze okazją do wymiany doświadczeń i wyjaśnienia wszystkich wątpliwości dotyczących interpretacji postanowień Konwencji.

Potrzeba organizowania takich profesjonalnych szkoleń jest także podkreślana przez Komitet Ministrów Rady Europy, który podkreślił, że „wydaje się konieczne,

by wszystkie państwa członkowskie umożliwiły stosowne nauczanie dotyczące Konwencji, szczególnie dotyczy to zawodów prawniczych oraz związanych z przestrzeganiem prawa”<sup>1</sup>.

Tym niemniej należy zaznaczyć, że z korzyścią dla prawników (tak tych tworzących, jak i stosujących przepisy prawne) wiąże się nie tylko udział w warsztatach organizowanych na poziomie krajowym, ale także na poziomie europejskim lub międzynarodowym.

W zakresie szkoleń na temat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka za wartościową należy uznać możliwość podzielenia się wiedzą i doświadczeniem przez polskich sędziów i urzędników cywilnych z ich odpowiednikami z Norwegii (która jest europejskim liderem w zakresie respektowania praw człowieka).

Wizyta studyjna do Strasburga, która została zorganizowana w listopadzie – grudniu 2016 roku zakończyła się sukcesem, albowiem przyczyniła się do zwiększenia wiedzy uczestników o standardach konwencyjnych. Należy oczekiwać, że przełoży się to na większą staranność w stosowaniu standardów ochrony praw człowieka w obu państwach.

Dzięki niewątpliwie pozytywnym efektom szkolenia, zaleca się zorganizowanie podobnego projektu w przyszłości, co przyczyniłoby się do zwiększenia wiedzy na temat uznanych na poziomie europejskim praw podstawowych oraz do rozwoju współpracy pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Królestwem Norwegii.

---

<sup>1</sup> Zobacz: ust. 3 Załącznika do *Zalecenia Rec (2004)4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w kształceniu uniwersyteckim oraz szkoleniu zawodowym*