

**STANOWISKO
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA**

z dnia 16 grudnia 2011 r.

w przedmiocie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Do Krajowej Rady Sądownictwa zwrócił się Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz), ambasador J. Wołosiewicz, z prośbą o rozważenie wsparcia Pełnomocnika w działaniach mających na celu upowszechnianie orzecznictwa ETPCz.

Uznając wagę zagadnienia Krajowa Rada Sądownictwa podjęła decyzję o organizacji spotkania roboczego, w którym, w styczniu 2011 r., wzięli udział przedstawiciele Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, sądów różnych instancji (apelacyjnego, okręgowego, rejonowego), Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Sprawiedliwości, Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, Stowarzyszenia Sędziów Polskich Iustitia, Stowarzyszenia Sędziów Themis, Stowarzyszenia Sędziów Sądów Rodzinnych, Biura Informacji Rady Europy oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka.

Celami spotkania było zebranie wiedzy na temat działań podejmowanych przez wymienione instytucje w dziedzinie tłumaczenia i upowszechniania wyroków ETPCz oraz uwzględniania tej problematyki w szkoleniach dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, omówienie problemu przekazywania "informacji zwrotnej" wynikającej z orzeczeń ETPCz konkretnym sądom i sędziom orzekającym w sprawach krajowych, które stały się przedmiotem tych orzeczeń, zebranie i omówienie propozycji nowych rozwiązań, dyskusja na temat możliwej współpracy poszczególnych instytucji w kierunku uzupełniania działań i uniknięcia ich powielania.

Dodatkowo, w listopadzie 2011 r., zespół KRS spotkał się także z przedstawicielem Departamentu Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości, sędzią Sz. Janczarkiem oraz ambasadorem J. Wołosiewiczem wraz z jego współpracownikami z biura Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed ETPCz, panią J. Chrzanowską i panem J. Sobczakiem, w celu przedyskutowania, czy i jakie efekty przyniosło spotkanie

robocze zorganizowane przez KRS w styczniu 2011 r. oraz jakie działania są podejmowane przez te instytucje obecnie.

Po rozważeniu wniosków ze spotkania roboczego i analizie działań podejmowanych przez różne instytucje obecnie, oraz planowanych na przyszłość, Krajowa Rada Sądownictwa uważa za konieczne zwrócenie uwagi na następujące zagadnienia.

1. Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że problematyka ochrony praw człowieka oraz wykonywania orzeczeń ETPCz jest doniosła i wymaga podejmowania przez różne instytucje odpowiednich działań zapewniających tłumaczenia, publikacje oraz rozpowszechnianie dorobku ETPCz i opracowań na ten temat. Ważne jest także uwzględnianie tej problematyki w szkoleniach dla sędziów (kandydatów na sędziów) oraz wypracowanie metod przekazywania informacji zarówno całemu środowisku sędziowskiemu, jak i konkretnym sądom i sędziom orzekającym w sprawach, które następnie stały się podstawą wyroków ETPCz, ugód zawieranych przez Rząd RP oraz jednostronnych deklaracji Rządu RP o uznaniu naruszenia praw gwarantowanych przez Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
2. Krajowa Rada Sądownictwa docenia dotychczasowe wysiłki podejmowane przez liczne instytucje, w tym przede wszystkim Ministerstwo Sprawiedliwości oraz Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed ETPCz, na rzecz upowszechniania informacji o prawach człowieka i orzecznictwie ETPCz oraz popiera plany dalszych działań.

Najważniejsze problemy wymagające działań z punktu widzenia Krajowej Rady Sądownictwa są następujące:

- a) Ministerstwo Sprawiedliwości opracowało „Algorytm postępowania z wyrokami ETPCz przez Departament Praw Człowieka MS”, który zakłada, między innymi, analizę komunikatów prasowych ETPCz, dokonywanie szczegółowej analizy treści wyselekcjonowanych wyroków, sporządzanie informacji na temat wydanych wyroków (w cyklu tygodniowym), dokonywanie selekcji wyroków w sprawach przeciwko Polsce w celu ich tłumaczenia, względnie streszczenia, sporządzanie okresowych zestawień obejmujących orzeczenia w sprawach wydanych przeciwko Polsce.

Informacje opracowywane przez Departament, w tym cotygodniowe aktualności, oraz przetłumaczone wyroki, dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa. Ministerstwo na bieżąco tłumaczy (od września 2010 r.) wszystkie wyroki dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości (sądy i prokuratury) w sprawach

niepowtarzalnych (szacuje się, że wymiaru sprawiedliwości dotyczy ok. 95% wszystkich wyroków ETPCz w sprawach polskich).

W związku z tym Krajowa Rada Sądownictwa postuluje także analizowanie oraz tłumaczenie ważnych wyroków w sprawach niepolskich, których znaczenie wykracza poza obszar danego kraju i ma znaczenie dla polskiego prawa i praktyki. Dodatkowo należy poprzeć starania Departamentu Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości o uzyskanie środków na tłumaczenie materiałów opracowanych na zlecenie Rady Europy, takich jak seria praktycznych broszur (handbooks) dotyczących poszczególnych praw konwencyjnych.

- b) Osobnym zagadnieniem jest brak publikacji informacji na temat ugód zawieranych przez Rząd RP oraz jednostronnych deklaracji Rządu RP uznających, że doszło do naruszenia praw gwarantowanych Konwencją. Informacje te są bardzo istotne, albowiem wyrokami ETPCz kończy się niewielka ilość spraw. Wiele spraw tzw. powtarzalnych jest rozstrzyganych w formie ugód i jednostronnych deklaracji Rządu. Zdaniem Krajowej Rady Sądownictwa, informacja na temat naruszeń będących podstawą ugód i jednostronnych deklaracji powinna także docierać do środowiska sędziowskiego. W planach Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka jest opracowywanie informacji (także w formie „mapy naruszeń”) na temat wybranych kategorii spraw rozpatrywanych przez sądy polskie, które były podstawą ugody przed ETPCz bądź jednostronnej deklaracji. Należy poprzeć takie starania. Rozpowszechnianie opracowanych informacji powinno się odbywać we współpracy z Ministerstwem Sprawiedliwości przy wykorzystaniu istniejących kanałów przekazywania informacji sądom.
- c) Jednym z problemów wskazywanych przez osoby reprezentujące różne instytucje jest brak określenia po stronie rządu organu odpowiedzialnego za koordynację działań dotyczących upowszechniania dorobku ETPCz oraz brak współpracy różnych instytucji, na przykład w dziedzinie analizy i tłumaczeń orzeczeń, który powoduje, że zdarza się, iż niektóre wyroki są tłumaczone równolegle przez więcej niż jedną instytucję.

Na poziomie Rządu problematyką wykonywania orzeczeń ETPCz zajmuje się Zespół ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, powołany Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 19 lipca 2007 r. (zmienionym 8 stycznia 2008 r.) oraz

Referat ds. koordynacji wykonywania orzeczeń Trybunału, który rozpoczął działanie w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w maju 2011 r.

Krajowa Rada Sądownictwa jest zdania, że naturalnym koordynatorem działań w sprawach dotyczących wymiaru sprawiedliwości powinno być Ministerstwo Sprawiedliwości. W Ministerstwie podjęto już szereg ważnych inicjatyw i wydaje się, że warto je uzupełnić o, między innymi, pełnienie roli koordynatora czy platformy wymiany informacji na temat działań różnych instytucji, przede wszystkim Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego, dotyczących analizy, opracowywania, czy tłumaczenia orzecznictwa.

3. Sama publikacja i rozpowszechnianie wyroków oraz informacji na temat ugód i jednostronnych deklaracji nie są jednak działaniami wystarczającymi. Jednym z zagadnień podnoszonych stale przez Komitet Ministrów Rady Europy, odpowiedzialny za nadzór nad wykonywaniem wyroków ETPCz, jest pytanie o to, czy rozpowszechnianie wyroku i informacji o nim spowodowało zmiany w orzecznictwie. Z tego punktu widzenia dużego znaczenia nabiera uwzględnienie problematyki praw człowieka i orzecznictwa ETPCz w szkoleniach dla sędziów. Z informacji uzyskanych przez KRS wynika, że Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury planuje 7-letni program organizacji szkoleń na temat praw człowieka, które objęłyby wszystkich sędziów. Wśród planów jest też przeszkolenie części sędziów na wyższym poziomie, po to, by prowadzili dalsze szkolenia w środowisku sędziowskim. Krajowa Rada Sądownictwa popiera te plany i ma nadzieję, że dojdzie do ich realizacji. Dodatkowo Rada postuluje szersze uwzględnienie problematyki praw człowieka i orzecznictwa ETPCz w ramach szkolenia wstępnego (aplikacja ogólna i aplikacja sędziowska). Należy także organizować na bieżąco szkolenia specjalistyczne, poświęcone konkretnym zagadnieniom (często wynikającym z jednego wyroku ETPCz oraz późniejszych spraw powtarzalnych, istotnych dla określonego pionu orzecznictwa), po to, by ograniczyć zdarzające się czasami w dziesiątkach czy setkach spraw, decyzje organów krajowych uznane za naruszenie Konwencji.
4. Kolejnym zagadnieniem jest przekazywanie informacji zwrotnej na temat wyroków ETPCz konkretnym sędziom i sądom. Tym, których wyroki (bądź sprawy zawisłe przed sądami polskimi, a nie zakończone) stały się podstawą orzeczeń ETPCz. Z „Algorytmu postępowania z wyrokami ETPCz przez Departament Praw Człowieka Ministerstwa Sprawiedliwości” (punkty 4-6) wynika, że Departament identyfikuje sąd

oraz postępowanie, którego stwierdzone naruszenie dotyczy, oraz przygotowuje pismo informujące o fakcie wydania przez Trybunał wyroku stwierdzającego naruszenie Konwencji przez konkretny sąd, które przesyła do prezesa właściwego sądu oraz prezesa sądu bezpośrednio przełożonego, w celu jego wykorzystania zarówno w odniesieniu do spraw będących w toku, jak i spraw zakończonych. Dodatkowo, jeśli chodzi o sprawy będące w toku, Departament ustala, czy dane postępowanie objęte jest nadzorem administracyjnym Ministra Sprawiedliwości, i jeśli tak nie jest, zwraca się do właściwego Departamentu Ministerstwa Sprawiedliwości celem rozważenia możliwości podjęcia tego rodzaju decyzji. Natomiast Ministerstwo Sprawiedliwości nie ma wiedzy na temat tego, w jaki sposób takie informacje przekazywane sądom są analizowane, czy i w jaki sposób docierają do poszczególnych sędziów, czy i w jaki sposób są omawiane.

Krajowa Rada Sądownictwa uważa, że problematyka przekazywania informacji o wyrokach, ugodach i jednostronnych deklaracjach sądom i sędziom powinna być przedmiotem dyskusji w samym środowisku sędziowskim, w celu opracowania najbardziej skutecznych metod przekazywania i analizy takich informacji (np. na zgromadzeniach sędziów). Wymaga to zbadania sytuacji obecnej (z informacji uzyskanych przez KRS wynika bowiem, że praktyka w różnych sądach jest odmienna), wymiany doświadczeń między sądami i sędziami oraz zaproponowania standardów postępowania (dobrych praktyk). Rada rozważy w związku z tym celowość zorganizowania konferencji służącej wymianie doświadczeń oraz omówienia tych zagadnień w środowisku sędziowskim.

Warto także zwrócić uwagę na to, że gromadzenie odpowiednich informacji oraz analiza orzeczeń sądów polskich dotyczących praw i wolności obywatelskich oraz praw człowieka, w tym zawartych w nich odniesień do Konwencji i orzecznictwa ETPCz, wymagają wprowadzenia rejestrowania tematycznego takich spraw. Krajowa Rada Sądownictwa poddaje Ministerstwu Sprawiedliwości pod rozagę ewentualne wprowadzenie osymbolowania spraw sądowych z zakresu ochrony praw człowieka, co pozwoliłoby na wyodrębnienie spraw należących do tej kategorii i szybkie ich odszukanie pośród wielu innych spraw sądowych.

5. Wykonywanie wyroków ETPCz nie obejmuje tylko wypłacenia przez Rząd RP stosownego zadośćuczynienia (*just satisfaction*) osobie, której prawa chronione Konwencją zostały naruszone. Wykonanie orzecznictwa ETPCz powinno polegać także na przedsięwzięciu środków (podjęciu działań) zapobiegających podobnym

naruszeniom w przyszłości. Temu może służyć opracowanie odpowiednich programów szkoleniowych dla sędziów (w ramach szkolenia wstępnego oraz ustawicznego), a także podjęcie stosownych działań przez osoby sprawujące nadzór administracyjny nad działalnością sądów powszechnych (w szczególności prezesów sądów działających przez/ z pomocą sędziów wizytatorów).

Należy rozważyć skuteczność obecnego modelu nadzoru administracyjnego nad sądami (sprawami), w których już doszło do stwierdzonego przez ETPCz naruszenia Konwencji (np. prawa do sądu gwarantowanego przez jej art. 6), chociaż postępowania w nich jeszcze się prawomocnie nie zakończyły (sprawy te są nadal w toku przed sądami polskimi). Jest to kwestia delikatna, ponieważ nadzór administracyjny nigdy nie powinien wkraczać w merytoryczne rozstrzygnięcia sprawy, co mogłoby naruszać niezawisłość sędziowską. Jednak pogłębiona analiza przyczyn powtarzających się naruszeń Konwencji i monitorowanie nadal toczących się postępowań już po ich stwierdzeniu mogłoby przyczynić się do rozwiązania problemu systemowych przyczyn tych naruszeń (np. przewlekłości postępowań cywilnych w sprawach rozpoznawanych w trybie nieprocesowym, w szczególności spraw działowych).

Krajowa Rada Sądownictwa dostrzega potrzebę rewizji zasad i sposobów sprawowania nadzoru administracyjnego nad tymi sprawami sądowymi, w których doszło do wydania wyroku przez ETPCz, do zawarcia ugody z Rządem lub złożenia przez Rząd jednostronnej deklaracji uznającej naruszenie, a sprawa przed polskim sądem nadal jest w toku.