

XII Seminarium Warszawskie

# Europejska Konwencja Praw Człowieka

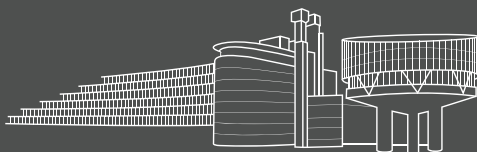
- 25 lat zmian oblicza polskiego  
prawa i praktyki

---

XII Warsaw Seminar

## European Convention on Human Rights

- 25 years of changes to Polish law  
and practice



25 lat

Europejskiej Konwencji  
Praw Człowieka w Polsce



XII Seminarium Warszawskie

# **Europejska Konwencja Praw Człowieka**

**- 25 lat zmian oblicza polskiego  
prawa i praktyki**

Warszawa 2019



*Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo  
Spraw Zagranicznych – Pełnomocnika Ministra  
ds. Postępowań przed Międzynarodowymi  
Organami Ochrony Praw Człowieka  
pod honorowym patronatem Marszałka  
Senatu RP Stanisława Karczewskiego*

**Wydawca/Publisher:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Pełnomocnik Ministra do spraw Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka

**Korekta tekstów w języku polskim i angielskim/Proofreading of Polish and English texts:**

Ewa Kaniowska, Agata Rak

**Tłumaczenie/Translation:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Biuro Archiwum i Zarządzania Informacją

**Projekt graficzny/Design:**

Paweł Maszerowski Heroldart.com

**Fotografie/Photos:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

*Opinie przedstawione w niniejszej publikacji są wyrazem poglądów jej autorów, a nie oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych*

*Opinions presented in this publication should not be perceived as an official statement of the Ministry of Foreign Affairs, but as the expression of their authors' point of view*

**ISBN 978-83-66213-37-1**

**Druk/Printing:**

Drukarnia Legra, ul. Albatrosów 10C, 30-716 Kraków

# Spis treści

<b>Wystąpienia inauguracyjne</b> .....	9
<i>Stanisław Karczewski</i> , Marszałek Senatu RP .....	11
dr hab. <i>Piotr Wawrzyk</i> , Podsekretarz Stanu w MSZ .....	12
<i>Renata Degener</i> , Zastępca Kanclerza Pierwszej Sekcji w ETPCz, adwokat <b>Wpływ orzecznictwa ETPCz na prawo i praktykę państw systemu EKPCz</b> .....	16
<b>Panel I</b>	
<b>Jak Europejska Konwencja Praw Człowieka przez 25 lat zmieniała oblicze polskiego prawa i praktyki</b> .....	23
dr hab. <i>Krzysztof Drzewicki</i> , prof. Uniwersytetu Gdańskiego, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Postępowań przed ETPCz w latach 1994–2003 <b>Doświadczenia pierwszej dekady obowiązywania EKPCz w Polsce</b> .....	25
<i>Justyna Chrzanowska</i> , radca prawny, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. Postępowań przed ETPCz w latach 2012–2018 <b>Nowe standardy działania władz publicznych w Polsce jako konsekwencja przynależności do systemu EKPCz</b> .....	47
dr hab. <i>Małgorzata Wąsek-Wiaderek</i> , prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, członek Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych <b>Jak wyroki ETPCz zmieniły polską procedurę karną</b> .....	61

<i>Justyna Metelska</i> , adwokat, Przewodnicząca Komisji Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej <b>Oddziaływanie orzecznictwa ETPCz na polskie prawo w aspekcie cywilistycznym</b> .....	66
<b>Panel II:</b> <b>Skuteczne wykonywanie wyroków ETPCz gwarancją braku kolejnych naruszeń praw człowieka – rozważania prawnoporównawcze</b> .....	73
<i>Fredrik Sundberg</i> , Zastępca Dyrektora Departamentu Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Rada Europy <b>Mechanizmy wykonywania wyroków ETPCz w krajach europejskich – rola wsparcia Sekretariatu Rady Europy</b> .....	75
<i>Vit Schorm</i> , Pełnomocnik Rządu Republiki Czeskiej ds. Postępowań przed ETPCz <b>Ubóstwo jako podstawa ograniczenia władzy rodzicielskiej? Wykonanie wyroków w sprawach: <i>Emílie Wallová i Jaroslav Walla p. Czechom</i> oraz <i>Havelka i inni p. Czechom</i></b> .....	80
<i>Marica Pirošková</i> , Pełnomocnik Rządu Republiki Słowackiej ds. Postępowań przed ETPCz <b>Skuteczność śledztwa w sprawach dotyczących napaści o podłożu rasistowskim – wykonanie wyroku <i>Koky i inni p. Słowacji</i></b> .....	87
dr <i>Zoltán Tallódi</i> , Pełnomocnik Rządu Węgier ds. Postępowań przed ETPCz <b>Wykonanie wyroku <i>Kmetty p. Węgrom</i> dotyczącego nadużycia siły przez funkcjonariuszy policji</b> .....	93
<i>Zbigniew Cichoń</i> , Senator RP, Zastępca Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP, członek Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, adwokat <b>Rola Senatu RP w procesie wykonywania wyroków ETPCz</b> .....	98
<b>Fotografie z XII Seminarium Warszawskiego</b> .....	209



# Contents

<b>Opening addresses</b> .....	111
<i>Stanisław Karczewski</i> , Speaker of the Senate of the Republic of Poland	113
Prof. <i>Piotr Wawrzyk</i> , Undersecretary of State at the Ministry of Foreign Affairs .....	114
<i>Renata Degener</i> , Deputy Registrar of First Section at the European Court of Human Rights, advocate	
<b>Impact of the ECtHR jurisprudence on law and practice of the ECHR Contracting States</b> .....	118
<b>Panel I</b>	
<b>How the European Convention on Human Rights has changed Polish law and practice over the last 25 years</b> .....	123
Prof. <i>Krzysztof Drzewicki</i> , University of Gdańsk, Agent of the Polish Government for proceedings before the European Court of Human Rights in the years 1994–2003	
<b>Experiences of the first decade of ECHR implementation in Poland</b>	125
<i>Justyna Chrzanowska</i> , Agent of the Polish Government for proceedings before the European Court of Human Rights in the years 2012–2018, attorney-at-law	
<b>New standards of functioning of public authorities in Poland as a consequence of being a part of the system of the ECHR</b> .....	149
Prof. <i>Małgorzata Wąsek-Wiaderek</i> , Catholic University of Lublin, member of the Legal Advisory Committee of the Minister of Foreign Affairs	
<b>How the ECtHR judgments have changed Polish criminal procedure</b>	164

*Justyna Metelska*, attorney-at-law, chair of the Human Rights Commission, Polish Bar Council

**The impact of ECtHR judgments on Polish law in its civil aspect** 169

**Panel II**

**Effective execution of the European Court of Human Rights judgments as a safeguard against further human rights violations – comparative law deliberations** ..... 175

*Fredrik Sundberg*, Deputy Head of the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Council of Europe

**Execution mechanisms of ECtHR judgments in European countries – the role of the Council of Europe Secretariat’s support** ..... 177

*Vit Schorm*, Agent for the Czech Government for proceedings before the European Court of Human Rights

**Poverty as grounds for limitation of parental rights? Execution of the ECtHR’s judgments in the case of *Wallová and Walla v. the Czech Republic* and the case of *Havelka and Others v. the Czech Republic* ....** 182

*Marica Pirošíková*, Agent for the Slovak Government for proceedings before the European Court of Human Rights

**The effectiveness of investigation in cases involving racially motivated assaults – execution of the ECtHR judgment in the case of *Kokey and Others v. Slovakia*** ..... 189

*Zoltán Tallódi*, PhD, Agent for the Hungarian Government for proceedings before the European Court of Human Rights

**Execution of the Court’s judgment in the case of *Kmetta v. Hungary* involving excessive use of force by police officers** ..... 195

*Zbigniew Cichoń*, Senator of the Republic of Poland, Vice-President of the Legislative Committee, Member of the Human Rights, the Rule of Law and Petitions Committee, barrister

**The role of the Polish Senate in the process of execution of ECtHR judgments** ..... 200

**Photographs from XII Warsaw Seminar** ..... 207

*Wystąpienia  
inaugurujące*



*Stanisław Karczewski*

Marszałek Senatu RP

## **Wystąpienie inauguracyjne Marszałka Senatu RP**

Panie Ministrze, Szanowni Państwo, Panie, Panowie Ambasadorowie, zaproszeni goście, w tym pięknym miejscu serdecznie witam Państwa. Niezwykle miło mi, że mogę choć przez chwilę pośledzić obrady Seminarium, bardzo ważnego, bardzo istotnego. Dla nas Polaków ten rok bardzo istotny to setna rocznica odzyskania przez nas niepodległości. Świątujemy. Cieszymy się. Robimy wszystko, żeby Polska była bezpieczna, żeby Polska była ważnym krajem w Europie. Jest to też 25. rocznica podpisania Konwencji Praw Człowieka. XII Seminarium, które mam przyjemność otwierać – a również mam przyjemność i honor patronować Państwa konferencji – to ważna debata i dyskusja, która już po raz dwunasty odbywa się i jest organizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Panie Ministrze, bardzo dziękuję za zorganizowanie tej konferencji, bardzo istotnej i ważnej, bo już w kularach, przed wejściem, dyskutowaliśmy, rozmawialiśmy jak ważne problemy, jak istotne problemy, jak bardzo praktyczne problemy będą dziś przez Państwa omawiane.

To 25. rocznica podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Polska przez długi czas była liderem, jeśli chodzi o kierowanie spraw do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. To wyjątkowy przywilej, że właściwie każdy obywatel, który ma poczucie, że jego prawa zostały złamane, może skierować swoją sprawę, a Trybunał tę sprawę rozpatruje. A my później w Senacie, a my później, politycy, musimy te orzeczenia respektować. Cieszę się niezwykle z tego, że Komitet Ministrów Rady Europy zatwierdza już nasze decyzje.

Senat jest szczególnym miejscem, bo to miejsce, w którym temperatura sporu politycznego jest dużo niższa. Jestem niezwykle wdzięczny Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, która zajmuje się sprawami praw człowieka, ale również zajmuje się orzeczeniami, analizuje je i z rządem konsultuje. Niejako inspiruje rząd do respektowania wszystkich orzeczeń.

Bardzo dziękuję Państwu za tak liczne przyjęcie zaproszenia, obecność. Życzę Państwu owocnych, inspirujących obrad. Panie Ministrze, jeszcze raz bardzo dziękuję, gratuluję i Państwu życzę dobrych wrażeń z Seminarium. Dziękuję bardzo.

## *dr hab. Piotr Wawrzyk*

Uniwersytet Warszawski, Podsekretarz Stanu  
w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP

Dzisiejsze Seminarium odbywa się w szczególnym momencie. W 2018 r. świętujemy 25-lecie związania się przez Polskę Europejską Konwencją Praw Człowieka. Minęło już także ćwierć wieku, odkąd nasz kraj uznał jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i prawo do skargi indywidualnej. Odpowiadając na oczekiwania polskiego społeczeństwa, władze polskie zdecydowały się 25 lat temu otworzyć każdej osobie w jurysdykcji Polski dodatkową drogę do ochrony swych praw i godności. Jakże symbolicznie rocznice te przypadają w roku, w którym świętujemy także setną rocznicę odzyskania przez Polskę niepodległości.

Krótko po rozpoczęciu demokratycznej transformacji naszego kraju w 1989 r. i po odzyskaniu przez Polskę – po kilkadziesiąt lat władzy komunistycznej – możliwości suwerennego korzystania ze swej niepodległości, podpisanie Konwencji w 1991 r. było decyzją, która wyznaczyła dalszy kierunek rozwoju polskiej państwowości. Przystąpienie do Konwencji było bowiem decyzją o budowie nowoczesnego i sprawiedliwego państwa, którego organy władzy są zorientowane przede wszystkim na dobro i służbę ludziom. Było to rozpoczęcie procesu generalnego przeorientowania sposobu myślenia na temat relacji między państwem a jednostką.

W 1993 r., kiedy dokumenty o ratyfikacji Konwencji były składane w Radzie Europy, przed władzami polskimi rozciągała się wciąż jeszcze daleka droga do urzeczywistnienia standardów prawnych i sprawiedliwości oczekiwanych w Konwencji, ale przede wszystkim przez obywateli. W istocie nasz kraj był wówczas dopiero na początku tej drogi. Podjęta wtedy decyzja o przyznaniu Polakom prawa zwrócenia się o ochronę do organów strasburskich była zatem decyzją odważną. Nieuchronnie wiązała się z konsekwencjami w postaci licznych skarg przeciwko naszemu krajowi, trudu wykonywania orzeczeń Trybunału i – jakże często – krytyki władz z wielu stron.

Decyzja ta była jednak realizacją moralnego zobowiązania, jakie demokratyczna opozycja z czasów PRL podjęła wobec Polaków. Przyznanie prawa do skargi indywidualnej było konkretnym urzeczywistnieniem demokracji, która udziela głosu, a nawet bezpośredniej roli swym obywatelom w reformowaniu swojego państwa. Zaufanie Polakom okazało się decyzją odpowiedzialną i korzystną, o czym wiemy dziś, z perspektywy czasu. Choć w ciągu tych 25 lat przynależności do systemu Konwencji pojawiło się wiele wyzwań, wiele skarg,

wiele trudnych problemów, to jednak także wiele wymiernych osiągnięć, niekiedy może nawet już tak oczywistych, że często niezauważalnych.

Podczas dzisiejszej konferencji będziemy się zastanawiać, w jaki sposób Konwencja i orzecznictwo Trybunału wpłynęły na polski system prawny. Zauważymy zapewne również, że są obszary, gdzie wciąż musimy działać lepiej i więcej, by spełnić swą odpowiedzialność wynikającą z decyzji podjętej 25 lat temu.

Warto jednak na początku uświadomić sobie, że nie tylko Konwencja wpłynęła na Polskę, ale także nasz kraj wpłynął na system Konwencji. Przede wszystkim naszym zaufaniem i poczuciem odpowiedzialności za Konwencję i za naszą własną decyzję o przystąpieniu i przynależeniu do niej.

Polska zawsze i konsekwentnie opowiadała się w Radzie Europy za zachowaniem pryncypiów, na których opiera się Konwencja i jej sukces, na czele z prawem do skargi indywidualnej. W toku kolejnych prób reform Trybunału, podejmowanych przez państwa Rady Europy w ciągu ostatnich 10 lat, a niezbędnych do usprawnienia jego działania w obliczu licznych skarg, Polska nie szukała łatwych dróg. Nasz kraj z determinacją i skutecznie przeciwstawił się prostym receptom proponowanym przez niektórych, podważającym te pryncypia. Nie popieraliśmy osłabienia Konwencji i nie uciekaliśmy od zobowiązania podjętego przez nasz kraj 25 lat temu wobec obywateli. Na forum Rady Europy Polska proponowała za to konkretne rozwiązania w celu ulepszenia systemu w obecnych ramach Konwencji. Wierzyliśmy, że możliwe jest rozwiązanie każdego problemu w oparciu o dobrą wolę, dialog i współpracę państw z Trybunałem.

Ten głos Polski był i jest słuchany w Radzie Europy. Legitymację do mówienia na temat przyszłości systemu Konwencji daje nam nasze doświadczenie takiej współpracy i – paradoksalnie – wyzwania, przed którymi stawaliśmy i z którymi sobie poradziliśmy. Na przykład, były wyzwania o charakterze systemowym dotyczące roszczeń zabużańskich i czynszów regulowanych, dotyczące tysięcy osób i przekładające się na początku XXI wieku na liczne skargi do Trybunału, które mogły zagrozić tak jego funkcjonowaniu, jak budżetowi państwa.

Dzięki gotowości Polski do współpracy z Trybunałem udało się jednak przekuć te wyzwania w nową procedurę pilotażową. Przy czym Polska także jako pierwsza wykonała dwa wyroki pilotażowe Trybunału – w sprawach *Broniowski* i *Hutten-Czapska* – dowodząc tym, że nowej procedurze da się sprostać w praktyce. Procedura pilotażowa wpisała się dziś na trwałe do skutecznych instrumentów procesowych stosowanych przez Trybunał w odpowiedzi na problemy systemowe państw Rady Europy.

Warto tu też przypomnieć procedurę ugody pilotażowej zawartej przez rząd polski ws. skargi zabużańskiej Broniowski. Ugoda została wykorzystana przez pozwane państwo nie tylko do zakończenia indywidualnego sporu ze skarżącym, ale także do określenia sposobu wykonania wyroku pilotażowego Trybunału. Było to zgodne z zasadą subsydiarności, która to państwu powierza głos decydujący w sprawie wyboru konkretnych środków wykonania wyroku Trybunału. Cieszymy się, że do dziś Trybunał respektuje w swych procedurach pilotażowych takie podejście, w którym sam określa problem systemowy, ale to państwu pozostawia możliwość poszukiwania własnych rozwiązań.

Do dziś też procedury ugodowe i deklaracji jednostronnych są wykorzystywane przez Trybunał w celu rozstrzygania skarg repetytywnych dotyczących tego samego problemu zidentyfikowanego wcześniej przez Trybunał. Oszczędzają one czas Trybunału, ale także skracają oczekiwanie skarżących na sprawiedliwość. Polska była wśród tych państw, których gotowość do uczestniczenia w takich procedurach umożliwiła Trybunałowi wypracowanie nowych, sprawniejszych dróg postępowania wobec skarg oczywiście uzasadnionych i powtarzalnych, które są dziś stosowane w ramach mechanizmu WECL (*well-established case-law*).

Chciałbym w tym miejscu przywołać osobę śp. Ambasadora Jakuba Wołásiewicza, który był wówczas pełnomocnikiem polskiego rządu i tą osobą, która szczególnie przyczyniła się do ukształtowania nowych mechanizmów Trybunału. Zapamiętaliśmy go wszyscy jako człowieka, który kierował się zawsze interesem państwem, a jednocześnie obywateli dotkniętych naruszeniem ich praw.

Polska przyczyniła się jednak nie tylko do rozwoju procedur trybunałowych. Wnosiliśmy wkład również do procedury egzekucji wyroków Trybunału, nie tylko budując mechanizmy instytucjonalne w kraju, takie jak Zespół ds. ETPCz. Przedstawialiśmy także wiele postulatów na forum Rady Europy dotyczących usprawnienia procedury nadzoru Komitetu Ministrów. Cieszymy się, że wiele z nich zostało wykorzystanych przez Departament Wykonywania Wyroków Trybunału.

Polska dostrzegała też wagę wymiany dobrych praktyk między państwami RE w celu usprawnienia wykonywania wyroków Trybunału. Inicjowaliśmy dyskusje państw na ten temat, ale też sami dzieliliśmy się swymi doświadczeniami z innymi. Przejawem tego było także opracowanie pod przewodnictwem Ambasadora Wołásiewicza *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy dotyczące skutecznych środków odwoławczych na przewlekłość postępowania*, wraz z *Podręcznikiem dobrych praktyk krajowych*. Bo choć Polska już w 2004 r. zaproponowała model krajowej skargi na przewlekłość postępowania, zdawaliśmy sobie jed-



nak sprawę, że nie zawsze działa on dobrze w praktyce i warto, by państwa dzieliły się swoimi doświadczeniami. Przy wielu okazjach Polska postulowała prowadzenie takiej wymiany dobrych praktyk, przyczyniając się do zwiększenia kompetencji tak RE, jak państw w dziedzinie przestrzegania Konwencji.

Szanowni Państwo, w tych krótkich ramach czasowych mogłem odnieść się tylko pokrótce i tylko do kilku zagadnień dotyczących wpływu Polski na system Konwencji. Nie o to jednak chodzi, by chwalić się tu naszym zaangażowaniem. To, co chciałbym przede wszystkim podkreślić, to że MSZ dostrzega dwie równie ważne strony przynależności Polski do systemu Konwencji, krajową i międzynarodową. Ważne jest, by była między nimi spójna wizja oparta na tych samych przesłankach. Myślę, że nasz kraj kieruje się tu jedną podstawową zasadą, a mianowicie zasadą odpowiedzialności.

Poprzez wykonywanie wyroków Trybunału w kraju z jednej strony i zaangażowanie na forum Rady Europy na rzecz skutecznego funkcjonowania praw człowieka i Konwencji z drugiej strony staramy się sprostać podjętemu 25 lat temu zobowiązaniu i odpowiedzialności wobec polskiego społeczeństwa.

*Renata Degener*

Zastępca Kanclerza Pierwszej Sekcji w ETPCz, adwokat

## **Wpływ orzecznictwa ETPCz na prawo i praktykę państw systemu EKPCz**

Wybór wyroków ilustrujących wpływ orzecznictwa Trybunału na ustawodawstwo i praktykę krajów Konwencji nie jest łatwy. Biorąc pod uwagę znaczną ilość orzeczeń, które mogą być uważane za kamienie milowe w orzecznictwie Trybunału, i różnorodność problemów prawnych rozpatrywanych przez Trybunał w sprawach uważanych za przełomowe, stanęłam przed trudnym zadaniem. Zastanawiałam się początkowo, czy nie powinnam mówić o zobowiązaniach pozytywnych państwa i prawach proceduralnych jednostki albo o sprawach dotyczących naruszeń przepisów Konwencji, które nie podlegają derogacji. Brałam pod uwagę różne zagadnienia, ale wybór jest trudny, bo w istocie trudno stwierdzić, co jest ważniejsze: wyroki, które dotyczą praw fundamentalnych, takich jak art. 2 i 3 Konwencji (prawa do życia, zakazu tortur), czy wyroki, które bez względu na to, jakiego prawa lub wolności dotyczą, w efekcie poprawiają jakość życia przeciętnego człowieka i tak naprawdę w tym sensie są kamieniami milowymi.

W związku z tym starałam się znaleźć temat, który będzie się plasował pomiędzy wpływem orzecznictwa Trybunału na prawo i praktykę państw w systemie Konwencji a miejscem Polski w orzecznictwie Trybunału przez minionych 25 lat. Mam na myśli sprawy polskie, które odcisnęły piętno nie tylko na ustawodawstwie naszego kraju, ale także na orzecznictwie Trybunału, i w ten sposób wpłynęły na prawo i praktykę innych krajów Konwencji. Trzeba przy tym zaznaczyć, że relacje między Trybunałem i państwami-stronami Konwencji to swego rodzaju dialog. Nie jest to ruch tylko w jedną stronę w tym sensie, że to wyłącznie wyroki Trybunału dyktują działania wpływające na ustawodawstwo i praktykę krajową. Ważna jest odpowiedź państwa na wyrok, a działania państwa w sferze wykonania wyroków to nie tylko sygnał przestrzegania praw człowieka, lecz także element wzmacniający pozycję i powagę orzeczeń Trybunału. Postaram się wskazać na kilku przykładach osiągnięcia Polski w tym zakresie.

Gdybym wybrała jako główny temat zobowiązania pozytywne państwa i ochronę praw proceduralnych jednostki, zaczęłabym od prawa do skutecznego środka odwoławczego w prawie krajowym, gwarantowanego w art. 13 Konwen-

cji. Zgodzimy się wszyscy, że jest to prawo fundamentalne, odzwierciedlenie zasady subsydiarności i pierwszeństwa systemów krajowych w rozwiązywaniu naruszeń praw człowieka. Bez procedury umożliwiającej jednostce dochodzenie swoich konwencyjnych praw i wolności przed organami krajowymi funkcjonowanie mechanizmu Konwencji ulega wypaczeniu, a role państwa i Trybunału odwracają się. W tym kontekście nie sposób nie wymienić Polski, albowiem przełomowy wyrok Trybunału, który przyniósł nową interpretację art. 13 Konwencji i znacząco wpłynął na ustawodawstwo i praktykę wielu krajów Konwencji, to właśnie wyrok przeciwko Polsce – *Kudła p. Polsce* (30210/96, wyrok z 26 października 2000 r.).

To, że dzisiaj prawo do środka odwoławczego w przedmiocie przewlekłości postępowania jest powszechnie uznane w krajach Konwencji i wydaje się całkowicie oczywiste, zawdzięczamy tej właśnie sprawie. Nie było jednak takie oczywiste, gdy ta sprawa zawisła przed Wielką Izbą Trybunału. Na sali widzę przynajmniej dwie osoby, które działały w ekipie rządowej przygotowującej obronę przed Trybunałem – ówczesnego pełnomocnika rządu prof. Drzewickiego i prof. Wąsek-Wiaderek, która odpowiadała za przygotowanie stanowiska procesowego odnośnie do art. 13. Sądzę, że chociaż Polska sprawę tę przegrała, są oni zadowoleni z wyniku końcowego. To właśnie w tej sprawie, w obliczu rosnącej liczby skarg dotyczących przewlekłości postępowania – w tym czasie (był to rok 2000) niekoniecznie z naszego kraju – Trybunał zerwie ze swoją uprzednią wykładnią relacji pomiędzy prawem do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie w art. 6 Konwencji i prawem do skutecznego środka odwoławczego z art. 13. Prawo do skutecznego środka odwoławczego do tego czasu było uważane za, w pewnym sensie, drugorzędne wobec prawa do rzetelnego procesu. W konsekwencji przyjmowano, że podlega ono absorpcji, pochłanianie jest przez dyspozycję art. 6. To w sprawie *Kudła p. Polsce* Trybunał podkreślił fundamentalną rolę zasady subsydiarności i pierwszoplanową odpowiedzialność państwa za przestrzeganie i implementację Konwencji, przyjmując, że z tej zasady wynika konieczność szerokiej interpretacji art. 13 rozumianego jako dodatkowa gwarancja umożliwiająca jednostce skuteczne wykonywanie praw zawartych w Konwencji. Wreszcie – to w tej sprawie Trybunał wyznaczył obowiązujący standard i zdefiniował podstawowe cechy skutecznego środka odwoławczego w przedmiocie przewlekłości postępowania, stwierdzając, że środek taki ma mieć zarówno charakter prewencyjny, czyli zapobiegać naruszeniu lub jego kontynuacji, jak i kompensacyjny, czyli umożliwiać wynagrodzenie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Wyrok *Kudła p. Polsce*, który został ogłoszony w momencie symbolicznym, w przededniu 50-lecia Konwencji, doprowadził do zmian prawa i praktyki nie tylko w Polsce, ale i w większości państw Konwencji. Tylko przykładowo wymienię Włochy, Słowację, Czechy, Niemcy, Francję, Grecję, Chorwację, Cypr, Słowenię, Węgry, Rumunię, Turcję i Bułgarię. Konsekwencją tego wyroku było wprowadzenie przez państwa Konwencji do systemów krajowych środków odwoławczych odpowiadających standardom wyznaczonym w tej sprawie. Pomimo upływu 18 lat skargi dotyczące przewlekłości postępowania nadal wpływają do Trybunału, a sam wyrok nie traci swojej aktualności i uniwersalności.

Kolejnym ważnym elementem w dorobku Polski poprzez 25 lat obowiązywania Konwencji jest procedura wyroku pilotażowego. Jestem przekonana, że bez wkładu Polski ta procedura nie byłaby takim sukcesem. Dodam na marginesie, że Polska jest krajem, którego kilka spraw umożliwiło Trybunałowi wydanie nowatorskich orzeczeń. *Kudła p. Polsce* jest wyrokiem, który przełamał sztywną i wąską interpretację Konwencji. Podobnie stało się w sprawie *Broniowski p. Polsce* (skarga nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r.), w której został wydany pierwszy w historii Trybunału wyrok pilotażowy. Jednakże samo wydanie wyroku pilotażowego to jeszcze nie wszystko. Wyrok taki identyfikuje problem systemowy, lecz go nie rozwiązuje. Rozwiązanie może przynieść jedynie wykonanie wyroku i jego wprowadzenie w życie. Ilustrują to niektóre wyroki pilotażowe przeciwko innym krajom, choćby w sprawie *Jurij Nikołajewicz Iwanow p. Ukrainie*, gdzie postępowanie nie zakończyło się sukcesem w postaci skutecznej implementacji. W tej kwestii wszystko zależy od woli i działań państwa. Gdyby postawa władz polskich była inna, a mianowicie, gdyby doszło do oporu w wykonaniu pierwszego – wówczas jeszcze pewnym sensie eksperymentalnego – wyroku pilotażowego w historii Trybunału, wtedy i kwestia skuteczności, i sensu procedury pilotażowej mogłaby stanąć pod znakiem zapytania. A tym samym wyrok *Broniowski* nie stałby się kamieniem milowym w historii orzecznictwa Trybunału. Dodam, że po wyroku w sprawie *Broniowski* Trybunał wydał 35 kolejnych wyroków pilotażowych.

Po wyroku Polska podjęła działania, które były niezwykle ważne i które ukształtowały pewien model postępowania państwa po wydaniu wyroku pilotażowego. Nie oznacza to, że wszystkie państwa tego modelu przestrzegają czy też zachowują się podobnie. W większości tak jest, ale myślę, że postawa Polski, która przyjęła na siebie odpowiedzialność za niezwłoczne wykonanie wyroku poprzez rozwiązanie problemu strukturalnego, była przykładem tego, jak państwo powinno postępować. Należy przy tym zwrócić uwagę na to, że wykonanie tego wyroku nie było typowe. Po pierwsze, Polska wprowadziła przy-

spieszoną ścieżką legislacyjną, która pozwoliła usunąć dysfunkcje systemowe w prawie i praktyce krajowej. Po drugie, ugoda w przedmiocie wprowadzenia w życie środków indywidualnych i środków generalnych koniecznych dla wykonania wyroku, którą ta sprawa się zakończyła, jest również modelowa. Albowiem typowa sytuacja to taka, gdzie wyrok zostaje przekazany do Komitetu Ministrów celem wykonania, a państwo stara się go wykonać w jak najlepszej wierze, lecz nie próbuje wcześniej wprowadzać do systemu krajowego środków generalnych w drodze ugody przed Trybunałem.

Natomiast Polska poszła o krok dalej. Propozycja ugody w sprawie *Broniowski* przyszła ze strony władz polskich. Prośba do Trybunału o udzielenie pomocy w zawarciu ugody w tej sprawie została przedstawiona przez ówczesnego pełnomocnika rządu Jakuba Wołosiewiczza i jego ówczesną zastępczynię Justynę Chrzanowską. Ugoda, która została zawarta w wyniku postępowania negocjacyjnego pomiędzy skarżącym a państwem polskim, jest zjawiskiem wyjątkowym. Była to pierwsza ugoda, w której państwo dobrowolnie przyjęło na siebie obowiązek wprowadzenia środków generalnych na korzyść innych osób pokrzywdzonych wadliwym działaniem ustawodawstwa krajowego, czyli środków, można powiedzieć w pewnym uproszczeniu, zmierzających ku dobru powszechnemu, zmierzających do przywrócenia i ochrony praw całej grupy obywateli i wykonania wyroku w odniesieniu do wszystkich innych osób pokrzywdzonych dysfunkcją systemową. To nie było typowe działanie, gdyż w ugodach państwa na ogół wybierają ścieżkę indywidualną w postaci zaspokojenia indywidualnych roszczeń i rozwiązania indywidualnego sporu, a środki generalne wprowadzane są w procesie egzekucji.

Ugoda, którą zawarł rząd RP w sprawie *Broniowski*, była obarczona pewnym ryzykiem. Obejmowała bowiem zobowiązanie do zmian legislacyjnych, a uchwalanie ustaw leży nie w kompetencji rządu, lecz parlamentu. Niemniej jednak obietnice złożone w ugodzie zostały wykonane w zupełności. Ustawę przyjęto w kształcie zgodnym ze standardami Konwencji i wskazaniem wyroku. Należy przy tym podkreślić, jak ważna jest rola parlamentu w wykonywaniu wyroków. Sądzę, że sprawa *Broniowski* i późniejsza sprawa pilotażowa *Hutten-Czapska* (skarga nr 35014/97, wyrok z 19 czerwca 2006 r.) pokazały, iż w sytuacjach, gdy wyrok Trybunału wymaga od państwa wprowadzenia nowych ustaw lub modyfikacji istniejącego ustawodawstwa, postawa parlamentu i szybkość, z jaką działa, ma wielkie znaczenie. Polsce należy się uznanie za sposób, w jaki podchodzi do wykonania wyroków, a w szczególności tych, które dotyczą problemów systemowych. Można by wymieniać dalsze przykłady wyroków przeciwko Polsce, które w sprawach indywidualnych doprowadziły

do zmian systemu prawnego, lecz czas na to nie pozwala. Moim celem jest przede wszystkim nakreślenie ogólnego obrazu Polski przed Trybunałem – jaki jest jej wpływ na orzecznictwo Trybunału i jak jest ona widziana w tej perspektywie jako państwo w systemie Konwencji. Myślę, że z całą stanowczością mogę powiedzieć, iż jest to obraz bardzo pozytywny. Ugoda zawarta w sprawie *Broniowski* i w innych przekonały również rząd, że rozwiązanie sporu w sposób polubowny ma sens i że współpraca odpowiedzialnych podmiotów w kraju, ale również pełnomocników rządu z kancelarią Trybunału przynosi efekty.

Negocjacje ugodowe w sprawie *Broniowski* otworzyły perspektywy dalszych działań ze strony rządu. Rząd Polski ma bowiem długie i ugruntowane doświadczenia we współpracy proceduralnej z Trybunałem w rozwiązywaniu sporów w drodze postępowania ugodowego. Polska zainicjowała tzw. konsultacje warszawskie, które miały miejsce wkrótce po wydaniu wyroku w sprawie *Hutten-Czapska*, drugiego wyroku pilotażowego dotyczącego Polski, i była pierwszym krajem, który coś takiego zrobił. Konsultacje te stanowiły serię spotkań, w których uczestniczyli przedstawiciele rządu, w tym ministerstw odpowiadających za problemy związane z poszczególnymi grupami spraw w Trybunale, oraz delegacja Kancelarii Trybunału. Służyły one ustalaniu ramowych rozwiązań – na ogół w postaci seryjnych ugód – służących rozwiązaniu sporów przed Trybunałem i zapobieżeniu kolejnym podobnym skargom, zwłaszcza wynikającym z ewentualnych problemów natury generalnej lub systemowej.

Wszyscy wiemy o tym, że Trybunał od lat zmagają się z natłokiem spraw, często seryjnych (*repetitive*) – wynikających z tej samej dysfunkcji praktyki lub prawa krajowego. Przyjmuje on metody pracy, które często są uważane za kontrowersyjne, jak np. przyspieszona procedura w składzie jednoosobowym czy procedura w sprawach dotyczących ustalonego orzecznictwa, w której orzeczenia wydawane są z bardzo zwięzłym uzasadnieniem. Jest z tego powodu krytykowany; trudno się dziwić temu, że strony postępowania chciałyby otrzymać orzeczenie z uzasadnieniem, które wyjaśnia w sposób szczegółowy powziętą decyzję. Alternatywą są postępowania ugodowe. Oczywiście nie wszystkie sprawy można zakończyć polubownie. Niemniej jednak koncyliacyjna postawa kolejnych pełnomocników państwa polskiego przed Trybunałem w sprawach, w których naruszenie Konwencji nie budzi większych wątpliwości, jest bezsprzecznie bardzo dobrym przykładem konstruktywnej współpracy z Trybunałem.

Na zakończenie wystąpienia pragnę podkreślić, że chcielibyśmy w Trybunale, aby ta współpraca trwała. Chcielibyśmy, aby ta świetna praca wykonana przez minione 25 lat nadal przynosiła pozytywne efekty. Z punktu widzenia

Trybunału nie ma innej możliwości aniżeli kontynuowanie dialogu, który trwa przez tyle lat. Jest to rzeczywisty dialog i chciałabym w imieniu Kancelarii Trybunału pogratulować Polsce tego wszystkiego, co się udało do tej pory osiągnąć w systemie Konwencji.





# *Panel I*

*Jak Europejska Konwencja  
Praw Człowieka przez 25 lat  
zmieniła oblicze polskiego  
prawa i praktyki*



*dr hab. Krzysztof Drzewicki*<sup>1</sup>

prof. Uniwersytetu Gdańskiego, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych  
do spraw Postępowania przed ETPCz w latach 1994–2003

## **Doświadczenia pierwszej dekady obowiązywania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce**

### **I. Droga do Brukseli wiedzie zawsze przez Strasburg**

Przystąpienie Polski do Rady Europy nastąpiło z nieprzypadkowym opóźnieniem. Polska została bowiem przyjęta do Rady dopiero 26 listopada 1991 r. jako trzecie państwo Europy Środkowej i Wschodniej po Węgrzech (1990) i ówczesnej Czechosłowacji (1991). Stało się tak, gdyż dopiero wybory parlamentarne z 27 października 1991 r. mogły być uznane za **w pełni wolne i uczciwe** (*free and fair*)<sup>2</sup>.

Proces demokratyzacji w Polsce nie przebiegał gwałtownie i z użyciem siły, lecz w sposób pokojowy, wedle tzw. modelu iberyjskiego. Jego istotą jest pokojowy i negocjacyjny charakter przemian ustrojowych, a transformacja polega na rokowaniach pomiędzy odchodzącą władzą autokratyczną a demokratyczną opozycją w celu stopniowego generowania demokracji reprezentatywnej i pluralistycznej<sup>3</sup>.

Większość społeczeństwa i polityków widziała jako priorytet przystąpienie do Unii Europejskiej i NATO, ale osiągnięcie tego celu następować mogło zgodnie z zasadą mówiącą, iż „droga do Brukseli wiedzie przez Stras-

---

1 Autor jest profesorem w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. W latach 1994-2003 był pierwszym pełnomocnikiem rządu RP przed Europejską Komisją Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

2 Zob. K. Drzewicki, *Kontekst sprawy Kudła v. Poland w 2000 r.: przystąpienie Polski do Rady Europy i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła p. Polsce z 2000 r.*, E.H. Morawska (red.), Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2019, s. 15-20.

3 Tzw. model iberyjski znalazł również zastosowanie na Węgrzech i w Czechosłowacji. W okresie po 1989 r. ujawniły się też modele z użyciem siły, jak „model Tiananmen” (Rumunia), model libański (Bałkany) oraz modele specjalne, jak rozpad b. ZSRS czy rozciągnięcie jurysdykcji RFN nad NRD – zob. więcej K. Drzewicki, *Protection of Human Rights and the Formation of Civil Society*, [w:] R. Dehousse (ed.) *An Ever Larger Union? The Eastern Enlargement in Perspective*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, s. 37-43.

burg”<sup>4</sup>. To bowiem założona w 1949 r. Rada Europy, po dokładnym i dłuższym sprawdzeniu państwa-kandydata, przyjmuje go do swego grona, wystawiając mu swego rodzaju „certyfikat demokratyczny” konieczny w staraniach o przystąpienie do UE, OECD i NATO.

Problem przyjmowania nowych członków, w uzupełnieniu 10 członków pierwotnych (założycieli), uregulowany został w Statucie Rady Europy w sposób niezbyt precyzyjny. Dopiero w drodze wykładni funkcjonalnej zdołano powstałe niejasności usunąć lub zniwelować w toku procedury akcesji kolejnych członków. Zarzut braku precyzji odnosi się zwłaszcza do brzmienia art. 3 Statutu Rady z 5 maja 1949 r., wedle którego:

*Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistnienia celu Rady określonego w rozdziale I.5*

Zwyczajowym i nieprecyzyjnym skrótem myślowym stała się formuła trzech warunków członkostwa (demokracja – rządy prawa – prawa człowieka), którą posługuje się sama Rada Europy, nie wyjaśniając braku klauzuli demokracji w tekście Statutu<sup>6</sup>. W istocie jednak art. 3 widziany w całościowej perspektywie wykładni Statutu wspólnie z preambułą nakazuje uznać za wymogi członkostwa sześć przesłanek, wedle których państwa kandydujące:

1. stanowią demokracje reprezentatywne i pluralistyczne;
2. oparte są na zasadzie rządów prawa (*rule of law*, *État de droit*);
3. respektują podstawowe prawa i wolności człowieka;
4. wykazują europejskie powołanie i tożsamość (*European vocation and identity*);
5. mają charakter pokojowy oraz

4 Zob. szerzej K. Drzewicki, „*The Future Relations between Eastern Europe and the Council of Europe*, [w:] *Legal Aspects of a New European Infrastructure*, ed. by A. Bloed, W. de Jonge, Utrecht: Europa Instituut-Nederlands Helsinki Comité, 1992, s. 41-53.

5 Dz.U. 1994, Nr 118, poz. 565. W tekście Statutu Rady w Dzienniku Ustaw termin *rule of law* z art. 3 został przetłumaczony jako „praworządność”, a nie „rządy prawa”. Tłumaczenie to jest językowo błędne oraz koncepcyjnie bałamutne, gdyż praworządność jest synonimem niesławnej zasady legalności państwa komunistycznego, a nie zasady rządów prawa autorstwa Alberta Diceya z 1885 r., która odzwierciedla szerszą koncepcję ustrojową nadrzędności prawa jako przeciwieństwo rządów człowieka (*rule of man*).

6 Zob. A. Drzemczewski, *The Council of Europe and the Rule of Law*, „*Human Rights Law Journal*”, 2017, Vol. 37, No. 1-6, s. 179-180. Autor nazywa je trzema fundamentalnymi zasadami Statutu (*three core principles*).

## 6. szczerze i wydatnie współpracują dla urzeczywistnienia celu Rady określonego w rozdziale I Statutu.

Rada Europy wytworzyła dla respektowania praw człowieka dwie linie frontu europeizacji. Pierwsza zostaje uruchomiona w trakcie skrupulatnego badania wniosków państw o przyjęcie do Rady wedle wskazanych wyżej warunków. W istocie pierwsze trzy państwa Europy Środkowej przyjęte do Rady w latach 1990-1991 spełniały warunki członkostwa jedynie generalnie i raczej powierzchownie<sup>7</sup>. Nieprzypadkowo były to państwa legitymujące się pewnymi doświadczeniami demokratycznymi sprzed 1939 r., a niekiedy sprzed wieków. Z późniejszej perspektywy okazało się, że liberalizacja procesu akcesji doprowadziła do akceptacji państw, których systemy i praktyki ustrojowe oraz kultura polityczna i prawna były jeszcze dalsze od modelu demokracji reprezentatywnej i pluralistycznej (np. Rosja, Ukraina, Albania, Bułgaria, Rumunia, Mołdawia, Azerbejdżan, Armenia).

Druga linia frontu europeizacji praw człowieka przewiduje związanie państw normami materialnymi oraz mechanizmami i procedurami praw człowieka zaakceptowanymi przez nie już w trakcie członkostwa w Radzie. Wśród tych rozwiązań najważniejszą pozycję zajmuje Europejska Konwencja Praw Człowieka wraz z całym jej mechanizmem kontroli o charakterze sądowym. Nie jest to przy tym jedyny mechanizm kontrolny, którego akceptacja oczekiwana jest po przystąpieniu do Rady Europy. Stworzono bowiem cały układ podsystemów ochrony i promocji praw człowieka<sup>8</sup>.

## II. Ratyfikacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz jej implikacje

Przyjęcie Polski do Rady Europy 26 listopada 1991 r. otworzyło drogę do ratyfikacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (w mocy od 3 września 1953 r.). Przystąpienie do osławionej Konwencji

7 Konkluzję tę uzasadnia rozmiar i jakość opinii Zgromadzenia Parlamentarnego RE: w sprawie przyjęcia Hiszpanii raport liczył ponad 40 stron, ale oceny każdego z państw pierwszej trójki z Europy Środkowej liczyły ledwie kilka stron. Dopiero wobec kolejnych kandydatów przyjęto ponownie metodę pogłębionej oceny ich systemów demokracji, rządów prawa i praw człowieka – K. Drzewicki, *Protection...*, op. cit., s. 37-43.

8 Bliższą charakterystykę systemów i podsystemów ochrony i promocji praw człowieka w Radzie Europy daje K. Drzewicki, *European Systems for the Promotion and Protection of Human Rights*, [w:] C. Krause and M. Scheinin (eds.), *International Protection of Human Rights. A Textbook*, Second, revised edition, Turku/Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2012, s. 397-422.

z jej Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (ETPCz) było marzeniem demokratycznej opozycji polskiej w czasach komunizmu.

Ratyfikacja przez Polskę miała miejsce 19 stycznia 1993 r. W drodze odrębnego oświadczenia rządu RP z 7 kwietnia 1993 r. uznano kompetencję Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ówczesne art. 25 i 46 EKPC)<sup>9</sup>. Temporalną granicę obowiązywania prawa do skargi indywidualnej począwszy od 1 maja 1993 r. sprecyzowano przez wskazanie, że takie skargi „będą mogły odnosić się do wszystkich czynów, decyzji i faktów, które nastąpią po dniu 30 kwietnia 1993 r.”.

Ważność wskazanych w oświadczeniu rządu RP z 1993 r. zastrzeżeń temporalnych została przedłużona i pozostają one w mocy do dnia dzisiejszego na mocy art. 6 Protokołu nr 11 z 1994 r. do Konwencji, który stanowi:

*Jeśli Wysoka Układająca się Strona złożyła deklarację uznającą kompetencję Komisji lub właściwość Trybunału w trybie artykułów 25 i 46 Konwencji w stosunku do spraw wynikających lub opartych na faktach następujących po złożeniu takiej deklaracji, takie ograniczenie pozostaje w mocy w odniesieniu do właściwości Trybunału na podstawie niniejszego protokołu<sup>10</sup>.*

Wskazane zastrzeżenia temporalne, choć tracić będą z biegiem czasu znaczenie, nadal odgrywają rolę, zwłaszcza w sprawach o przewlekłość postępowania.

Trzeba podkreślić, że potrzeba sprecyzowania zastrzeżeń temporalnych była konieczna z uwagi na znaną w orzecznictwie i doktrynie koncepcję naruszenia ciągłego (*continuing violation*). W oczywisty sposób jest to podejście oparte na wykładni rozszerzającej, która wspomaga obciążanie rządów skutkami naruszeń praw człowieka sprzed związania się Konwencją, czyli tymi, za które nie powinny one odpowiadać. Takie ryzyko znalazło potwierdzenie w praktyce orzeczniczej Komisji i Trybunału.

Dobłą ilustracją tego zjawiska jest pierwszy polski wyrok (*Proszak p. Polsce*), w którym Trybunał wyłożył swoją janusową interpretację, tłumacząc że w celu oceny zasadności trwania spornego postępowania „uwzględnienia wymaga jednakże stan sprawy na dzień 1 maja”<sup>11</sup>. W innej sprawie Trybunał orzekł, że może on „mieć na uwadze fakty sprzed ratyfikacji, ponieważ mogą

9 Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 285 i 286. Zob też: A. Drzemczewski, M.A. Nowicki, *Poland*, [w:] R. Blackburn and J. Polakiewicz (eds.) *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and Its Member States, 1950-2000*, Oxford: Oxford University Press, 2001, s. 658-660.

10 Tekst Protokołu nr 11 w: Dz.U. z 1998, Nr 147, poz. 962.

11 *Sprawa Proszak p. Polsce (2/1997/786/987)*, wyrok z 16 grudnia 1997, § 31.

one zostać uznane za przyczyny sytuacji rozciągającej się poza tę datę lub mogą być istotne dla zrozumienia faktów występujących po tej dacie<sup>12</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że taka ekwilibrystyka pozwala niestety Trybunałowi na dowolne interpretacje, a w rezultacie na nie zawsze koherentne orzecznictwo w materii granic temporalnych. Za przykład może służyć wielce korzystne dla Rosji potraktowanie granic temporalnych w sprawie katyńskiej, w której Trybunał nie dopatrywał się swojej właściwości temporalnej, gdy nieprzeprowadzenie dochodzenia w sprawie masowej zbrodni na polskich jeńcach w 1940 r. (aspekt proceduralny art. 2) miało miejsce kilka lat przed przyjęciem przez Rosję Konwencji<sup>13</sup>.

Po przyjęciu nowego państwa do Rady Europy organizacja wywierała na nie silne naciski, by ratyfikowało Europejską Konwencję Praw Człowieka, zaakceptowało prawo do petycji indywidualnej i uznało obowiązkową jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w jak najszybszym terminie, w świetle tzw. precedensu greckiego (od roku do dwóch)<sup>14</sup>. Uznano bowiem, że system skarg indywidualnych pełni rolę najlepszego mechanizmu testowania zgodności ustawodawstwa i praktyki praw człowieka nowych członków.

Takie stanowisko oznaczało fundamentalną zmianę polityki Rady Europy, która wcześniej tolerowała wieloletnie okresy oczekiwania pomiędzy przyjęciem państwa do Rady a ratyfikacją przezeń EKPC i akceptacją prawa do skargi indywidualnej. Przykładowo Francja, określająca się mianem „ojczyzny praw człowieka” (*la patrie des droits de l’Homme*), ratyfikowała Konwencję dopiero w 1974 r., a prawo do petycji zaakceptowała jeszcze później, bo w 1982 r. Długie okresy pomiędzy ratyfikacją Konwencji a akceptacją procedury skarg indywidualnych cechowały Cypr i Turcję.

W przypadku Polski okres między przystąpieniem do Rady Europy (26 listopada 1991 r.) a ratyfikacją Konwencji (19 stycznia 1993 r.) i datą uzyskania mocy przez deklarację o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji do rozpatrywania petycji indywidualnych (1 maja 1993 r.) wyniósł odpowiednio 14 i 18 miesięcy. Był to zatem okres wyjątkowo krótki jak na procedury akce-

12 *Sprawa Broniowski p. Polsce* (31443/96), wyrok z 22 czerwca 2004, § 122.

13 Zob. *Janowiec i inni p. Rosji* (55508/07 i 29520/09), wyrok Wielkiej Izby z 21 października 2013 (§ 127-151) oraz *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Praktyczny przewodnik w sprawie kryteriów dopuszczalności*, wyd. 3, Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014, s. 53.

14 Termin „precedens grecki” wywodzi się ze skutków zamachu stanu dokonanego przez pułkowników w kwietniu 1967 r. Po przywróceniu demokracji doszło do readmisji Grecji do Rady w 1974 r. przy narzuceniu jej wymogu szybkiej ratyfikacji Konwencji i akceptacji jej procedur fakultatywnych z art. 25 i 46. Zob. K. Drzewicki, *Zobowiązania międzynarodowe Polski w dziedzinie praw człowieka*, „Rocznik Polityki Zagranicznej Polski”, 1998, s. 111-112, i tegoż wersja angielska: *International Obligations of Poland in the Field of Human Rights*, „Yearbook of Polish Foreign Policy”, 1998, s. 112.

syjne zapowiadające fundamentalną zmianę systemu ochrony praw człowieka, z modelu autokratycznego na demokratyczny.

Nie ulega wątpliwości, że w toku procedury przystąpienia i w pierwszych latach obowiązywania Konwencji Polska nie wprowadziła wielu oczekiwanych i wymaganych zmian, zwłaszcza systemowych w sferze praw człowieka (np. przekazanie sądom spraw tymczasowego aresztowania czy usprawnienie postępowań sądowych). Pierwsze wyroki ujawniły w konsekwencji zakres opóźnień i niepełność podjętych w Polsce reform wymiaru sprawiedliwości. Dopiero te wyroki wygenerowały obowiązek podjęcia odpowiednich zmian, co oznacza, że w okresie pierwszych lat członkostwa w Radzie Polska nie wykorzystwała wystarczająco możliwości przeprowadzenia zmian zapobiegających wyrokom o naruszeniu Konwencji. Przystąpienie bowiem do systemu konwencyjnego wymagało skonstruowania odpowiedniej procedury wewnętrznej dla potrzeb wprowadzania rozległych, głębokich oraz incydentalnych zmian w ustawodawstwie pod wpływem orzeczonych naruszeń praw gwarantowanych w Konwencji.

### III. Model reprezentacji rządu RP przed Komisją i Trybunałem

Okres po przystąpieniu Polski do Rady Europy nie został aktywnie wykorzystany przez rząd RP do badania i usuwania niezgodności polskiej legislacji i praktyki z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Jednym z powodów było opóźnienie w powołaniu pełnomocnika rządu przed organami kontroli Konwencji, co nastąpiło dopiero z końcem 1994 r., dwa lata po ratyfikacji.

Wpierw powstał bowiem spór między resortami spraw zagranicznych i sprawiedliwości o to, który z nich winien ustanowić pełnomocnika z jego zapleczem<sup>15</sup>. Spór ten oparł się o Radę Ministrów, gdzie został rozstrzygnięty na korzyść MSZ. Spowodowało to jednak opóźnienie w uruchomieniu konwencyjnej procedury skargowej, gdyż odroczyło wszczęcie postępowania konkursowego na stanowisko pełnomocnika MSZ do spraw reprezentowania RP przed organami kontroli praw człowieka Konwencji Europejskiej. Ostatecznie konkurs został rozstrzygnięty we wrześniu 1994 r., a pełnomocnik rozpoczął działalność 1 grudnia 1994 r.

<sup>15</sup> W praktyce innych państw-stron Konwencji Europejskiej pełnomocnicy ds. reprezentowania rządów przed organami kontroli zostali usytuowani mniej więcej po połowie w resortach spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, a jedynie w paru przypadkach działają oni w strukturze organów typu prokuratoria.



W rezultacie tych sporów zdecydowano zatem o „instytucjonalizacji” reprezentacji Polski przed Europejską Komisją i Trybunałem przez MSZ. Wybrany model spowodował niemałe problemy organizacyjne wewnątrz MSZ. Wpierw pełnomocnika i jego zespół usytuowano w strukturze Wydziału Praw Człowieka Departamentu Prawno-Traktatowego (DPT), a w latach następnych przeniesiono go do Gabinetu Ministra, po czym z powrotem do DPT. Później wyodrębniono go jako Biuro, które wreszcie przekształcono w odrębny Departament do spraw Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Praw Człowieka (DPOPC). Od samego początku działalności pełnomocnika pojawiła się kwestia obsady przydzielonych etatów. Próby zatrudnienia doświadczonych prawników lub choćby legitymujących się ukończoną aplikacją sądową czy inną spełzły na niczym z powodu ogromnej wówczas różnicy między wynagrodzeniem prawników ze znajomością języka angielskiego zatrudnianych przez kancelarie prawne, zwłaszcza zagraniczne, a wynagrodzeniem w sektorze publicznym. Z konieczności pełnomocnik dokonał naboru spośród młodzieży prawniczej ze znajomością języka angielskiego. Z czasem jednak sytuacja uległa poprawie.

Należy mieć na uwadze, że trudności organizacyjno-kadrowe wynikły po części z faktu, że pełnomocnik musiał stworzyć pierwszy od 1945 r. zespół ds. międzynarodowych skarg i procedur sądowych w polskim MSZ. Władze PRL programowo bowiem nie uznawały żadnej z dostępnych sądowych procedur międzynarodowych<sup>16</sup>. To zaś oznaczało, że pełnomocnik nie mógł liczyć na żadne doświadczenia MSZ w sferze tzw. dyplomacji sądowej.

Po objęciu funkcji przez pierwszego pełnomocnika na jego biurku czekał już stos pierwszych skarg zakomunikowanych rządowi RP. Następnie po każdej z ośmiu sesji Europejskiej Komisji Praw Człowieka rocznie spływały kolejne stosy. Wśród pierwszych skarg zakomunikowanych rządowi RP większość stanowiły sprawy podnoszące zarzuty przewlekłości postępowań sądowych, zasadności i przewlekłości aresztów tymczasowych, kwestii własności, warunków pobytu w zakładach penitencjarnych i inne. Ich przedmiot już wówczas zdradzał zatem tematykę i proporcję skarg na następne lata.

W toku procedury wyjaśniającej kwestie stanu faktycznego i prawnego skarg poddawane były przez pełnomocnika regularnym konsultacjom, o które zwracano się albo do sądów i innych organów wymiaru sprawiedliwości, albo do odpowiednich ministerstw, zwłaszcza sprawiedliwości. W oparciu o te ustalenia pełnomocnik wraz ze swoim zespołem sporządzał końcową wer-

16 W szczególności Polska odmawiała przez ponad 70 lat złożenia klauzuli fakultatywnej uznającej jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości. Stało się to dopiero 25 września 1990 r.

sję tzw. obserwacji w sprawie dopuszczalności i meritum skargi i tzw. memoriałów przedkładanych Trybunałowi przed rozprawą ustną. Udzielano również odpowiedzi na liczne pisma procesowe Trybunału w różnych fazach postępowań.

Prawnicy zespołu skargowego opracowywali obserwacje po angielsku, co było niezgodne z pragmatyką panującą w MSZ. Praktyka ta ostatecznie znalazła aprobatę, co pomogło w unikaniu opóźnień przedkładania obserwacji, a przy tym podniosło sprawność w stosowaniu angielskiego języka prawniczego. W toku przesłuchań przed Trybunałem pełnomocnik i prawnicy jego zespołu również używali języka angielskiego<sup>17</sup>. Nie popełniali oni w swoich wystąpieniach pomyłek merytorycznych, co się zdarzyło kolegom występującym w języku polskim przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

W sferze pozaorzeczniczej ważne było ukształtowanie relacji między Biurem Pełnomocnika MSZ a Kancelarią Komisji i Trybunału dla dobra sprawnego funkcjonowania procedury skargowej. Udało się to osiągnąć mimo początkowych problemów. Przykładem było napięcie powstałe na tle uzyskiwania przez pełnomocnika podstawowych informacji statystycznych o liczbie skarg w różnych fazach postępowania na potrzeby ministrów i parlamentarzystów. Początkowe odmowy i trudności w udzielaniu takich informacji pod pozorem obowiązku zachowania tajemnicy służbowej spowodowały odpowiednie interwencje pełnomocnika i pozytywne załatwianie takich wniosków, ale na dłuższy czas wprowadziły chłodny klimat braku zaufania.

Warto na koniec wyrazić ocenę w kwestii, która ma ogromny wpływ na stan obsługi polskich skarg. Rząd wielokrotnie wyrażał pogląd, że personel Kancelarii Trybunału, a wcześniej i sekretariatu Komisji, winien być rekrutowany w sposób zapewniający wybór doświadczonych profesjonalistów. Stąd niepokój wzbudzały przypadki rekrutacji nie zawsze oparte na metodach konkursowych, a jeszcze większy niepokój budziła filozofia określana w Europie Wschodniej i Środkowej jako „system janczarski”. Polega on w tym przypadku na rekrutacji młodych prawników bez doświadczenia w praktykowaniu prawa, a w jednym przypadku nawet bez polskich studiów prawniczych.

Taka polityka spowodowała, że orzeczenia polskich sędziów najwyższych krajowych instancji podlegają wstępnej ocenie prawnej przez młodych i nie-doświadczonych prawników, zwłaszcza w fazie badania dopuszczalności. Niemniej trzeba podkreślić, że jakość systemu wielostopniowej kontroli w toku procedury skargowej przez doświadczonych prawników i samych sędziów przy-

---

<sup>17</sup> Na krytykę zasługują przypadki pogorszenia poziomu reprezentacji rządu polskiego w językach urzędowych Rady Europy.

nosi efekt z reguły pod postacią profesjonalnie sporządzanych wyroków z uzasadnieniami. Niepokojąca jest znaczna liczbowa przewaga kobiet w składzie polskiej sekcji Kancelarii, co każe postawić pytanie o dyskryminację mężczyzn.

W podsumowaniu uwag o kształtowaniu organizacyjnego modelu reprezentacji Polski przed Europejską Komisją i Trybunałem Praw Człowieka wypada wprawdzie potwierdzić trafność przyjętych rozwiązań<sup>18</sup>. Nauka z tych doświadczeń brzmi jak ostrzeżenie w razie ponawianych co pewien czas prób przeniesienia Pełnomocnika do innego resortu czy organu administracji państwowej. Najczęściej wspomina się Ministerstwo Sprawiedliwości czy Prokuratorię Generalną.

Po 25 latach wykreowane zostało już ogromne doświadczenie i profesjonalizm całego zespołu skargowego oraz silna pamięć instytucjonalna. Tych komponentów 25-letniego dorobku nie da się po prostu przenieść z jednego resortu do innego. Decyzje polityczne czy administracyjne w takich sprawach winny gwarantować ciągłość dobrej jakości i profesjonalizmu pracy.

#### **IV. Europeizacja praw człowieka w Polsce - lekcje pierwszej dekady**

Zgodnie z oczekiwaniami system Europejskiej Konwencji Praw Człowieka wygenerował obfite orzecznictwo w sprawach polskich. Przybrało ono postać decyzji, sprawozdań dawnej Komisji oraz wyroków. Tematyka orzeczeń jest uzależniona od treści wnoszonych skarg, wyrażając materie stanowiące bolączki i troski polskich skarżących, niekiedy także problemy ściśle prawne. Większość skarżących wciąż nie korzysta z pomocy zawodowych pełnomocników. Materie objęte orzecznictwem najogólniej podzielić można na dwie grupy.

Do pierwszej zaliczyć należy sprawy o charakterze systemowym czy strukturalnym. W przypadku orzeczeń o naruszeniu Konwencji sprawy te bezpośrednio przyczyniły się do wprowadzenia istotnych zmian, w tym częstokroć reform ustawodawczych usuwających podstawy naruszeń praw człowieka lub łagodzących ich skutki. Z kolei w przypadkach orzeczeń, gdy Trybunał

---

<sup>18</sup> Większości wyżej podniesionych problemów kształtowania się modelu reprezentacji nie porusza niestety J. Stańczyk, *Perspektywa historyczna postępowania p. Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka - ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 30 maja 2017 r. w Warszawie*, Warszawa: Ministerstwo Spraw Zagranicznych, 2017/8, s. 19-25. Dalszy rozwój instytucji Pełnomocnika kompetentnie przedstawia natomiast J. Chrzanowska, *Rola Agenta Rządu w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] *Reprezentacja...*, op. cit., s. 27-33.

orzekł o braku naruszeń w sprawach systemowych, oznaczało to potwierdzenie prawidłowości krajowych rozwiązań jako niesprzecznych z Europejską Konwencją Praw Człowieka. Do grupy tak rozumianych spraw systemowych zaliczyć należy następujące materie: przewlekłość postępowań sądowych, areszty tymczasowe, ochrona mienia, warunki pozbawienia wolności, status mniejszości narodowych, status izb wytrzeźwień czy wolność słowa<sup>19</sup>.

Do drugiej grupy należą materie, które przyniosły polemiczne interakcje z organami Konwencji oraz kontrowersyjne rozstrzygnięcia i trendy orzecznicze. Należą do nich takie materie, jak konfuzja wokół stanu prawnego pozbawienia mienia, prawo do życia w kontekście odpłatności za leki, rzetelny proces sądowy w kontekście wartości przedmiotu sporu, rozstrzyganie w materiach fundamentalnych w formie decyzji, a nie wyroków, nadmierne ingerowanie w sferę życia prywatnego i rodzinnego, orzekanie spekulatywne wobec słabych dowodów, odstępstwa od zasady subsydiarności czy zawężanie zakresu rozpoznania skarg, rozszerzenie pojęcia zadośćuczynienia na odszkodowania i ich przesadna wysokość, pobłażliwość wobec zjawiska lustracji i inne.

Z uwagi na ograniczoną objętość niniejszego eseju wypada skoncentrować się na kilku ważniejszych blokach tematycznych. Kwestie pozostałe, które stały się ilustracją interakcji i polemicznego dialogu z organami Konwencji, zostaną omówione jedynie pobieżnie.

## V. Sprawy systemowe i strukturalne

### 1) PRZEWLEKŁOŚĆ POSTĘPOWAŃ SĄDOWYCH

Najbardziej rozległą, dokuczliwą i wstydliwą chorobą polskiego wymiaru sprawiedliwości pozostaje przewlekłość postępowań sądowych. Liczba polskich skarg szybko usytuowała Polskę w czołówce państw. Orzeczenia strasburskie przyniosły Polsce, obok rozległej infamii, największe lekcje systemowe. Trafnie przypomina się angielskie maksymy *justice delayed, justice denied* (sprawiedliwość spóźniona to odmowa sprawiedliwości) i *late justice, no justice* (spóźniona

<sup>19</sup> Zob. moje uwagi o nadużywaniu koncepcji Konwencji jako „żyjącego instrumentu” (*living instrument*), w tym do trafnej tezy T. Jasudowicza o przenoszeniu badania skarg z art. 2 i 3 do art. 8 w celu wykorzystania jego elastycznych klauzul wyłączających w debacie na seminarium Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy: Zob. K. Drzewicki, *ECHR – Achievements, Failures or Disappointments, and Challenges. Presentation at the Parliamentary Seminar on The European Court of Human Rights: the Way Forward, Achievements and Challenges* (Strasbourg, 27 June 2017, Tuesday), Council of Europe. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights, s. 1-3.

sprawiedliwość to żadna sprawiedliwość). Transformacja ustrojowa po 1989 r. spowodowała pogorszenie sytuacji sądownictwa, a po części jego paraliż. Przyczyniło się do tego potrzebne wprowadzenie rozszerzenia kognicji sądów, które jednak doprowadziło do wzrostu liczby spraw o mniej więcej 30%. Doszło zatem w sumie do powtórki tzw. syndromu włoskiego, czyli paraliżu sądownictwa.

Sporym zaskoczeniem dla Polski i całej Europy była zmiana stanowiska w sprawach przewlekłości przez Trybunał, która dokonana się przy okazji sprawy *Kudła p. Polsce*<sup>20</sup>. Zmiana orzecznictwa w przedmiocie relacji art. 6 ust. 1 i art. 13 polegała na odejściu od wykładni uznającej art. 6 za konsumujący wymogi tego ostatniego przepisu. Wyrokiem tym Trybunał przyjął dokładnie odmienne stanowisko, uznając, że skarżący winni dysponować w prawie krajowym uprawnieniem do wniesienia odrębnego (autonomicznego) środka odwoławczego przeciwko przewlekłości postępowań sądowych. Strony Konwencji podjęły prace nad zmianami legislacyjnymi, jeśli uznano, że istnieje brak właściwego środka odwoławczego. W Polsce proces ten doprowadził do przyjęcia w 2004 r. ustawy o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>21</sup>.

Oceniając tę ustawę, należy wskazać, że stanowi ona typowy środek walki z symptomami przewlekłości sądowych, a nie z ich głębszymi przyczynami. Zasądzane sumy pieniężne w małym stopniu rekompensują dolegliwości przewlekłych postępowań, a ich głównych przyczyn nie likwidują ani nie redukują. Sąd może formułować zalecenia sądowi rozpoznającemu sprawę czy prokuratorowi nadzorującemu postępowanie przygotowawcze, jednak sądy rzadko korzystają z tej prerogatywy.

Dla Trybunału wyrok w sprawie *Kudła p. Polsce* był poniekąd odruchem obronnym wobec rosnącej liczby skarg. Nie wolno bowiem zapominać, że sam Trybunał przyczynił się do skokowego wzrostu liczby skarg na przewlekłość poprzez złagodzenie warunków oceny standardu z art. 6 ust. 1. W latach 90. XX w. Trybunał zrezygnował bowiem z metody oceny każdej skargi wedle wypracowanych kryteriów i zaczął stosować tzw. oceny całościowe (*overall as-*

20 Wyrok w sprawie *Kudła p. Polsce*, nr 30210/96, z 26 października 2000 r. Być może to nie Polska, ale Włochy zasłużyły na odegranie roli państwa, przeciwko któremu skargi na przewlekłość stworzyły przełomowy moment dla zmiany interpretacji art. 6 ust. 1 i 13 Konwencji. Zob. K. Drzewicki, „Sprawa *Kudła...*”, *op. cit.*, s. 89-111.

21 Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U z 2018 r., poz. 75).

essment). Innymi słowy, miast przeanalizować każdą skargę wedle swoich czterech kryteriów<sup>22</sup>, Trybunał uciekał się do ogólnikowych ocen, jakich z reguły nie przystoi wydawać organom sądowym. Metoda tak łatwego i uproszczonego wyrokowania o naruszeniach zachęciła skarżących i adwokatów do składania skarg. Ich lawiny nie zdołano zatrzymać, a na władze krajowe przerzucono jeszcze większą odpowiedzialność. Gdy wyrok w sprawie *Kudła* nie przyniósł znaczących zmian, wprowadzono procedurę wyroków pilotażowych, która pozwala na zajmowanie się zbiorowo pakietami identycznych niemal spraw wywodzących się z tego samego problemu.

## 2) TYMCZASOWE ARESZTOWANIE I STATUS PROKURATORA

Jedną z kilku kwestii wskazujących na *prima facie* niezgodność prawa polskiego ze standardami Konwencji Europejskiej były uprawnienia prokuratora do zarządzania i przedłużania tymczasowego aresztowania. Odpowiedni przepis Konwencji wymaga, by zatrzymany lub aresztowany w sprawie karnej został „niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym [...] do wykonywania władzy sądowej” (art. 5 ust. 3). Na gruncie Konwencji prokurator nie był uznawany za podmiot, który posiada atrybuty urzędnika wykonującego władzę sądową<sup>23</sup>. Procedura ratyfikacyjna w fazie rządowej i parlamentarnej nie wychwyciła owej sprzeczności między prawem konwencyjnym a krajowym.

Odpowiednia zmiana ustawodawstwa nastąpiła dopiero w 1996 r.<sup>24</sup> Ponadto, konieczne było zaplanowanie w budżecie znacznych wydatków na ustanowienie kilkuset nowych etatów. Zawężenie uprawnień dotyczących tymczasowych aresztowań przyczyniło się do znaczącego spadku liczby postanowień w tym zakresie, łącznie czterokrotnie. Powstrzymano zatem automatyzm stosowania aresztów przez prokuratorów do 1996 r.<sup>25</sup> Od 1997 r. liczba skarg do Europej-

22 Te kryteria to stopień skomplikowania sprawy, waga (znaczenie) przedmiotu sporu, działania (i zaniechania) właściwych organów oraz zachowania skarżącego – zob. K. Drzewicki, „Sprawa Kudła...”, *op. cit.*, s. 101-102.

23 Pierwszy wyrok, który odniósł się do kwestii prokuratorskich aresztów i statusu prokuratora, orzekając o niezgodności polskich rozwiązań z Konwencją Europejską, zapadł 4 lipca 2000 r. w sprawie *Niedbała p. Polsce* (skarga nr 27915/95), § 48-57. Zob. więcej P. Hofmański, Art. 5. [Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego], [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2010, s. 202-203.

24 Opóźnienie to byłoby jeszcze większe, gdyby nie stanowcza postawa ówczesnej minister sprawiedliwości Hanny Suchockiej.

25 Zob. *Przestępczość i polityka karna w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej*, dokument dostępny na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości ([www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)), s. 1 i 20.

skiej Komisji z tytułu prokuratorskich postanowień o tymczasowym areszcie drastycznie spadła. Wysoką pozycję utrzymuje nadal liczba skarg z powodu naruszania prawa zatrzymanego lub aresztowanego do osądzenia w rozsądnym terminie albo zwolnienia na czas postępowania (art. 5 ust. 3).

Konwencja wymusiła zatem zmiany systemowe w postaci przeniesienia decyzji o tymczasowych aresztach z gestii prokuratorów do kognicji sądów w kontrydiktoryjnej procedurze. Za niefortunne błędy i kilkuletnie opóźnienie w ustawowym wprowadzeniu tych zmian przyszło Polsce doświadczyć wielu wyroków o naruszeniu art. 5 i przyznaniu skarżącemu zadośćuczynienia.

### 3) RÓWNOŚĆ BRONI W KARNEJ PROCEDURZE ODWOŁAWCZEJ

Kolejnym defektem systemowym, z powodu którego Europejski Trybunał Praw Człowieka udzielił Polsce konstruktywnej lekcji, stało się wadliwe rozwiązanie przyjęte w procedurze karnej dotyczące sprowadzania oskarżonego z zakładu karnego na rozprawę odwoławczą. Z reguły sądy odwoławcze nie sprowadzały oskarżonego pozbawionego wolności. Wyrokiem w sprawie *Belziuk p. Polsce* z 25 marca 1998 r. Trybunał uznał, że każdy oskarżony pozbawiony wolności wyrażający wolę udziału musi być doprowadzony na rozprawę. W tym celu zmieniono art. 451 k.p.k.<sup>26</sup> Nowe brzmienie uznano wprawdzie za zgodne z *dictum* wyroku *Belziuk*, niemniej okazało się ono niewystarczające.

W wyroku *Strzałkowski p. Polsce* (nr 31509/02) z 9 czerwca 2009 r. Trybunał uznał, że wobec właściwości sądu odwoławczego do badania stanu i faktycznego, i prawnego oraz w braku istnienia istotnych przeciwwskazań oskarżony winien mieć zapewnione prawo do osobistego udziału w rozprawie odwoławczej. W konsekwencji nie w każdym przypadku sama obecność obrońcy na rozprawie jest wystarczająca dla zapewnienia równości broni między oskarżycielem a obroną<sup>27</sup>. Ostatecznie dyrektywy Trybunału spowodowały, że k.p.k. zmieniono ponownie z powodu uporu niektórych ekspertów rządowych przywiązanych do bardziej konserwatywnej teorii równości broni niż wyznaje Konwencja.

26 Zob. M. Wąsek-Wiaderek, *Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na ustawodawstwo polskie w dziedzinie prawa karnego - Zagadnienia wybrane*, [w:] VI Seminarium Warszawskie. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z Krajową Radą Sądownictwa, Warszawa: MSZ, 2013, s. 55-56.

27 Zob. szerzej uzasadnienie Trybunału w § 44-50 wyroku. Podobnie stało się w wyroku w sprawie *Sobolewski p. Polsce* z 9 czerwca 2009 r. (skarga nr 19847/07).

#### 4) STANDARDY W WARUNKACH POZBAWIENIA WOLNOŚCI

Skargi wniesione przeciwko Polsce w sprawach warunków więziennych stanowiły od początku niemałą proporcję spraw zawisłych przed Komisją i Trybunałem. Wynikało to z nagromadzenia się przez dekady problemów polskiego więziennictwa (ciasnota, stara infrastruktura itd.) oraz z dobrej znajomości przez więźniów procedury skargowej do Strasburga. Wśród spraw więziennych dominowały dwie kategorie: cenzura korespondencji pozbawionych wolności oraz warunki pobytu w zakładach karnych.

W pierwszej grupie spraw Trybunał odegrał ogromną rolę w wymuszeniu na władzach polskich koniecznych zmian w ustawodawstwie (kodeks karny wykonawczy) i regulaminach dotyczących aresztów tymczasowych i odbywania kary pozbawienia wolności w celu wzmocnienia kontroli sądowej oraz zniesienia lub złagodzenia przypadków cenzury korespondencji więziennej<sup>28</sup>. Zmiany te napotykały niestety opór organów penitencjarnych i sądowych. W każdym razie Komisja i Trybunał stanowiły dla pełnomocnika MSZ silne wsparcie w walce z lobby penitencjarnym i wymiaru sprawiedliwości w celu wprowadzenia standardów europejskich.

W drugiej grupie spraw przeważały skargi dotyczące przeludnienia w celach więziennych, narażania osób niepalących tytoniu na wspólne zajmowanie cel z osobami palącymi, odpowiedniego wyżywienia, w tym zgodnego z przekonaniami religijnymi i wymogami medycznymi, czy odpowiedniej opieki medycznej. Warto podkreślić, iż polscy skarżący dostali w jednej z pierwszych spraw odpowiedź, że potrzeba opieki medycznej nie oznacza automatycznie, łącznie z przypadkami generowania samookaleczeń, obowiązku władz penitencjarnych do zastosowania leczenia na wolności<sup>29</sup>.

#### 5) KWESTIE OCHRONY MIENIA

Problematyka ochrony mienia i stosunków własnościowych przysporzyła Polsce ogromnych problemów, gdyż akceptacja Protokołu nr 1 do Konwencji nastąpiła w momencie, gdy większość takich systemowych kwestii, jak reprywatyzacja, mienie zabużańskie, wyłączenia i inne, nie została ustawowo

28 Dla organów strasburskich szokujące było masowe stosowanie przez polskie organy podłużnej pieczętki na kopertach z napisem drukowanymi literami OCENZUROWANO.

29 Zob. sprawę Grzeszczuk p. Polsce, Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka w sprawie dopuszczalności skargi nr 23029/93, z dnia 10 września 1997 r.



rozwiązana. Z drugiej strony jednak, ratyfikacja Protokołu okazała się realnie potrzebna wobec fiaska wielu prób załatwienia tych problemów, a zwłaszcza zawetowania kompleksowej ustawy reprivatyzacyjnej z 2001 r. przez prezydenta A. Kwaśniewskiego. W rezultacie to w Trybunale skarżący pokładali nadzieje na załatwienie ich roszczeń. Dwie grupy spraw najlepiej charakteryzują sytuację z roszczeniami w sprawach własnościowych.

Pierwszą reprezentują tzw. sprawy zabużańskie, czyli roszczenia o rekompensaty z tytułu mienia pozostawionego za Bugiem, a których kompensacja przewidziana została w tzw. umowach republikańskich z państwami przejmującymi obszary II Rzeczypospolitej (Litwa, Białoruś i Ukraina)<sup>30</sup>. Zmiany ustawodawcze rozszerzające orzeczenia Sądu Najwyższego oraz obstrukcja realizacji prawa do uzyskania rekompensat przez władze publiczne doprowadziły do nagromadzenia się na początku lat 90. XX w. około 80 tys. niezaspokojonych roszczeń. Wielu skarżących wniosło skargi do Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Ostatecznie w sprawie *Broniowski p. Polsce* (skarga nr 31443/96) doszło w 2004 r. do wydania wyroku uznającego naruszenie prawa skarżącego do posiadania mienia z tytułu roszczenia zabużańskiego<sup>31</sup>. Orzeczenie to stało się też pierwszym wyrokiem pilotażowym, co pozwoliło, po wprowadzeniu odpowiednich zmian ustawodawczych, na załatwienie całego pakietu skarg wniesionych do Trybunału. Sprawa ta wyrządziła sporo bałaganu w krajowym stanie prawnym, gdyż zalegalizowała możliwość ponownego dochodzenia ekwiwalentu mimo uprzedniego zaspokojenia go w części<sup>32</sup>.

Drugi taki pakiet wyznaczyła sprawa ze skargi nr 35014/97 objęta wyrokiem *Hutten-Czapska p. Polsce* z 2006 r. Pokazuje on dokładnie, że Trybunał okazał się ponownie skutecznym środkiem przełamania wewnątrz krajowej blokady ustawodawczej i politycznej, niedopuszczającej do liberalizacji systemu kontroli wysokości czynszów. Wyrok został wydany jako pilotażowy, gdyż materia ta dotknęła około 100 tys. poszkodowanych.

30 Szerzej zob. R. Kowalska, *Formalne przesłanki dopuszczalności „skargi zabużańskiej”*. Uwagi na tle stanowiska strony rządowej przedstawionego na rozprawie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie *Broniowski p. Polsce*, „Biuletyn. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich”, Biuro Informacji Rady Europy, 2002, t. III, nr 4, s. 25-29.

31 Wyrok w sprawie *Broniowski p. Polsce* został uznany w komentarzach jako niereprezentatywny dla całej serii roszczeń, nierespektujący zasady subsydiarności i w konsekwencji źle dobrany dla procedury pilotażowej – zob. E. Łętowska, *Cooperation of the European Court of Human Rights with Supreme National Judiciary Bodies (Consultative Opinions) and the Role of Popularizing the Case Law of the European Court of Human Rights* [w:] *The European Court of Human Rights. Agenda for the 21st Century*, Warszawa: Information Office of the Council of Europe, 2006, s. 117-119.

32 Zob. *E.G. v. Poland*, no. 50425/99, and 175 other Bug River Applications, Decision of 23 September 2008.

Obie te grupy spraw nie wyczerpują naruszeń prawa do ochrony mienia, gdyż nie miała ich część ujawniła problemy z innymi roszczeniami restytucyjnymi i kompensacyjnymi<sup>33</sup>. Zastosowanie przez Trybunał procedury wyroków pilotażowych dowodzi skali i głębokości naruszeń praw człowieka, ale również nieskuteczności władz publicznych.

## 6) REJESTRACJA GAZET I CZASOPISM

W zabawnej poniekąd, ale i wstydlivej sprawie dotyczącej rejestracji gazet i czasopism (*Gawęda p. Polsce*, nr 26229/95) doszło do przypomnienia polskim sądom fundamentalnej zasady wolności słowa w sferze wyboru nazwy gazety lub czasopisma. W istocie była to sprawa kompromitująca polskie sądownictwo. Skarżący pokonał w tej kwestii dwukrotnie jednoosobowe składy sędziów okręgowych oraz trzyosobowe składy apelacyjne. Trybunał orzekł, że w systemie liberalnej demokracji sądy rejestrujące wnioski o założenie gazet i czasopism nie mogą ingerować w ich nazwę w stopniu naruszającym wolność słowa, na podstawie rozporządzenia, które jest niewystarczająco precyzyjne i niezgodne z ustawą prawo prasowe<sup>34</sup>. Wskazany fragment został usunięty z rozporządzenia. Wyrok w tej sprawie poucza, że tytuł gazety lub czasopisma jest wyrazem wolności słowa i jako taki nie powinien podlegać ścisłej kontroli uprzedniej, a w Polsce system cenzury prewencyjnej został zniesiony i zastąpiony kontrolą następczą, gdyby doszło do naruszenia prawa oraz praw i wolności osób trzecich. Gdyby badanie wniosku o rejestrację ograniczyło się jedynie do sprawdzenia formalnej zgodności, bez ingerencji w tytuł czasopisma, nie byłaby potrzebna zmiana rozporządzenia.

## 7) STATUS IZB WYTRZEŻWIENÍ

W sprawie dotyczącej umieszczenia skarżącego doszło do sprecyzowania statusu tej instytucji i jej procedur (*Witold Litwa p. Polsce*, nr 26629/95 z 2000 r.). Trybunał w swoim wyroku poddał ocenie, czy zatrzymanie skarżącego w izbie wytrzeźwień jest zgodne z art. 5 Konwencji. W tej kwestii uznał, że naruszono

33 Przykładowo, sporo roszczeń dotyczyło Warszawy na skutek dekretu z 26 maja 1945 r.

34 Sądy zarzuciły wnioskowi, że podtytuł czasopisma („*Miesięcznik Społeczno-Polityczny. Europejski sąd moralności*”) i tytuł innego czasopisma („*Niemcy - Tysiącletni Wróg Polski*”) podawały informacje niezgodne z rzeczywistym stanem faktycznym.

prawo skarżącego do wolności poprzez nieproporcjonalną reakcję władz wobec zatrzymanego, gdyż stwierdzono u niego umiarkowany stan nietrzeźwości i zwolniono po kilku godzinach. Drugą kwestią podjętą przez Trybunał był problem systemowy, a mianowicie, czy umieszczanie w izbach wytrzeźwień jako takich jest zgodne ze standardami Konwencji<sup>35</sup>.

W Polsce istnieje społeczny klimat przeważająco nieprzychylny wobec tej instytucji z powodu głośnych przypadków jej nadużywania przez właściwe organy. Trybunał miał kłopot z kwalifikacją prawną, ale ostatecznie dokonał rozszerzającej wykładni pojęcia „alkoholik” z art. 5 ust. 1 e) Konwencji i uznał, że izby wytrzeźwień nie są jako takie niezgodne z jej standardami. Sprawa ta zakończyła się połowicznie, gdyż uznaniu naruszenia w formie zatrzymania skarżącego w izbie wytrzeźwień towarzyszyło *dictum* o zgodności instytucji izb wytrzeźwień ze standardami europejskimi.

## 8) STATUS MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Z perspektywy braku regulacji ustawowych Trybunał dokonał oceny kwestii, czy osoby należące do grupy etniczno-kulturowej korzystające z prawa do stowarzyszania się (Ślązacy) stanowią mniejszość narodową (*Gorzelik i inni p. Polsce*, nr 44158/98 z 2004 r.)<sup>36</sup>. Istota problemu sprowadzała się do tego, że w razie odpowiedzi pozytywnej grupa reprezentująca mniejszość narodową miałaby prawo do uczestniczenia w podziale mandatów w wyborach do Sejmu z pominięciem progów ustalonych dla innych list wyborczych (5% lub 8%). Skarżący próbowali zarejestrować stowarzyszenie, które w swej nazwie (Związek Ludności Narodowości Śląskiej) i zapisach statutowych miało być organizacją śląskiej mniejszości narodowej. Rejestracja Związku trafiła przed Sąd Najwyższy, który podtrzymał orzeczenie o odmowie jego rejestracji.

Równoległe prace parlamentarne zakończono przyjęciem 6 stycznia 2005 r., czyli już po ostatecznym wyroku Trybunału, ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych. Zawiera ona definicje mniejszości narodowych i etnicznych (art. 1-2) oraz ich wyliczenie (9 mniejszości narodowych i 4 etniczne). Wśród nich ustawa nie wymienia Ślązaków. Sprawa byłaby o wiele prostsza dla Trybunału, gdyby w trakcie jej rozpatrywania ustawa już obowiązywała.

35 W krajach, które nie utworzyły wyodrębnionej instytucji typu izb wytrzeźwień, jej funkcje pełnią w istocie areszty policyjne, pogotowia ratunkowe, oddziały dyżurne szpitali czy inne podobne jednostki.

36 Trybunał wypowiedział się w tej sprawie dwukrotnie: w postępowaniu przed Izbą w 2001 r. i przed Wielką Izbą w 2004 r.

W braku tej regulacji Trybunał stanął wobec konieczności zbadania, czy odmawiając rejestracji, sądy polskie naruszyły art. 11 Konwencji. Trybunał zaakceptował stanowisko Sądu Najwyższego, wedle którego odmowę rejestracji uzasadniała pilna potrzeba społeczna, czyli ochrona systemu wyborczego i porządku demokratycznego.

Trybunał orzekł, że odmowa rejestracji przez sądy nie odbierała skarżącym prawa do zrzeszania się jako takiego, lecz jedynie w odniesieniu do stowarzyszenia, które mogłoby wykorzystać przywilej wyborczy bezprogowego uczestnictwa w podziale mandatów. Gdyby wyrok był odmienny, jego konsekwencje byłyby poważne. Polska musiałaby wówczas albo dopuścić do bezprogowego uzyskiwania mandatów poselskich przez Ślżaków i wszystkie inne organizacje regionalne nieodpowiadające uznanym wówczas mniejszościom narodowym, albo uznać ustawowo Ślżaków za mniejszość narodową, co dałoby jej przywilej bezprogowego udziału w podziale mandatów, albo też w ogóle znieść progi wyborcze<sup>37</sup>.

## VI. Sprawy interakcji i polemicznego dialogu z organami Konwencji

Jak wskazano wyżej, drugą grupę spraw charakteryzuje ich kontrowersyjny charakter. O ile w sprawach systemowych zapadłe orzeczenia, w tym uznające naruszenia, nie budziły z reguły wątpliwości po stronie rządu, o tyle w sprawach grupy drugiej pojawiły się silne akcenty polemiczne. Materie te wykraczają jednak poza ramy objętości artykułu, stąd ich jedynie krótkie omówienie.

Poważne konfuzje prawne wywołał wyrok w sprawie *Zwierzynski p. Polsce* dotyczący pozbawienia mienia. Trybunał orzekł naruszenie w sprawie pozbawienia budynku i przewlekłości postępowania<sup>38</sup>. Jednakże na mocy ostatecznego postanowienia Sądu Okręgowego w Olsztynie z 30 kwietnia 2003 r. o wznowieniu działu spadku ustalono, że ojciec skarżącego nie był właścicielem spornej nieruchomości. W konsekwencji rząd wnosił kolejne wnioski, które zmierzały do rewizji wyroków Trybunału z 2001 i 2002 r. w oparciu o przesłankę ujawnienia się faktu, który nie był znany w chwili ogłoszenia wyroku,

37 Wyrok ten, w razie uznania naruszenia przez Trybunał, miałby poważne skutki również dla systemów wyborczych niektórych innych państw-stron Konwencji.

38 Wyrok w sprawie *Zwierzynski p. Polsce* z 19 czerwca 2001 r., skarga nr 34049/96, i wyrok w tejże sprawie z 2 lipca 2002 r. w odniesieniu do słusznego zadośćuczynienia oraz wyrok z 24 września 2007 r. Trybunał zasądził w wyroku z 2 lipca 2002 r. kwotę o uśrednionej wysokości (60 500 euro), w przypadku gdyby nie doszło do restytucji nieruchomości, oraz 100 000 euro z tytułu pozbawienia prawa korzystania z niej.

Trybunał jednak je odrzucił. A zatem wyrok z 2001 r. uznał, że doszło do pozbawienia mienia ojca skarżącego, podczas gdy wyrok sądu krajowego z 2003 r. określił, że nie był on jedynym spadkobiercą nieruchomości. Trybunałowi zabrakło odwagi do dokonania rewizji swoich ustaleń i kwalifikacji prawnych<sup>39</sup>. Wniosek o rewizję dotyczył okoliczności podobnych do tych, które stanowiły już podstawę do wznowienia postępowania w kilku innych sprawach (np. francuskich i rumuńskich). Powstanie podwójnego stanu prawnego spowodowało największy bodaj kryzys zaufania w całej historii procedowania przed Trybunałem.

Wielce niefortunna była sprawa skargi z 2002 r. dotyczącej odpłatności za leki (*Nitecki p. Polsce*, nr 65653/01), w której podjęto próbę rozszerzania tzw. pozytywnych obowiązków państw-stron Konwencji. Ilustracją tego problemu wśród skarg skierowanych przeciwko Polsce była decyzja w sprawie dopuszczalności skargi osoby cierpiącej na przewlekłą chorobę. Władze publiczne odmówiły mu pełnego zwrotu kosztów leczenia, a system ubezpieczeń społecznych pokrywał tylko 70% kosztów. Trybunał podjął niefortunna decyzję o rozpatrzeniu tej skargi z perspektywy art. 2 Konwencji (prawo do życia), imputując, jakoby mogło dojść do naruszenia przez Polskę tego prawa poprzez narażenie życia jednostki w sytuacji odmowy udzielenia opieki zdrowotnej.

Pełnomocnik RP nie mógł podzielić takiej filozofii Trybunału i odmówił w istocie procedowania w tej sprawie, nie przekazując obserwacji w sprawie dopuszczalności i meritum, lecz jedynie składając oświadczenie, że skarga winna być uznana za niedopuszczalną bez jej komunikowania rządowi, jak się to czyni ze skargami w oczywisty sposób bezzasadnymi. Pełnomocnik uznał bowiem, że w świetle ustalonych okoliczności stawianie pytania o możliwe umyślne pozbawienie życia skarżącego graniczyło z czymś na poziomie zniesławienia RP. Trybunał uznał ostatecznie, że nie doszło do naruszenia art. 2.

W wyroku *Dybo p. Polsce* z 2003 r. ujawniła się inna tendencja Trybunału o kontrowersyjnym charakterze<sup>40</sup>. W sprawie tej NSA zasądził na rzecz skarżącego od kierownika Urzędu ds. Kombatantów i Osób Represjonowanych kwotę 10 zł z tytułu zwrotu uiszczzonego wpisu. Biurokracizm procedury doprowadził do omyłkowego przekazania jedynie 5 zł, czyli 1,20 euro wedle ówczesnego kursu walut. W tej sytuacji skarżący wystąpił do sądu z pozwem cywilnym, którego rozpatrzenie wpadło w pułapkę typowej polskiej przewlekłości sądowej (ponad 6 lat). Trybunał uznał naruszenie Konwencji i zasądził dla skarżącego 1000 euro zadośćuczynienia.

39 Zob. krytyczne uwagi wobec wyroku: E. Łętowska, *op. cit.*, s.117.

40 Sprawa wywodzi się ze skargi zarejestrowanej pod numerem 71894/01.

Trudno polemizować z meritum tego słusznego wyroku Trybunału. Skłonił on jednak do postawienia bardziej generalnego pytania, czy Europejski Trybunał Praw Człowieka stworzono do rozstrzygania tak banalnych czy trywialnych skarg, które rozpatruje się przewlekłe w procedurze sądowej o zapłacenie nieznaczącej kwoty. Z drugiej jednak strony przyznać wypada, że dla skarżącego była to bardziej kwestia naruszenia jego prawa człowieka do rzetelnego rozpatrzenia sprawy przez niezawisły sąd.

Jest sprawą wielce interesującą, że w swoich nieoficjalnych wypowiedziach prawnicy Rady Europy, z Kancelarią Trybunału włącznie, bronili tej drugiej interpretacji, choć już niedługo potem zmienili swoje spojrzenie, gdy w toku prac nad kolejną fazą procesu reformowania Trybunału pojawiła się w Protokole nr 14 z 2004 r. idea ograniczenia dopuszczalności skarg w oparciu między innymi o kryterium wartości przedmiotu skargi czy wyrządzonej krzywdy materialnej lub niematerialnej<sup>41</sup>. W czasie prac nad protokołem Kancelaria Trybunału oceniła, że pojęcie znaczącego uszczerbku można odnieść w przypadku szkody materialnej do wartości powyżej 500 euro.

Do innych materii kontrowersyjnych należało rozstrzygnięcie przez byłą Komisję w materiałach fundamentalnych dla ofiar i krajowego systemu prawnego w formie decyzji, a nie wyroków. Taki *modus procedendi* został również zastosowany w sprawach polskich. Dotyczyło to sprawy *D.D. p. Polsce* odnoszącej się do rzekomych nieprawidłowości, w tym użycia środków przymusu, w trakcie zatrzymania skarżącej<sup>42</sup>. Wobec rozbieżności co do faktów i ocen Trybunał zarządził rozprawę ustną, a wynikiem rozpatrzenia sprawy było podjęcie decyzji uznającej skargę za niedopuszczalną, choć sprawa zasługiwała na orzeczenie w formie wyroku<sup>43</sup>. Jeszcze bardziej potrzebne były rozstrzygnięcia w formie wyroków w tak kluczowych sprawach jak roszczenia z tytułu rzekomego pozbawienia mienia w czasie i po wojnie, które zapadły w formie decyzji<sup>44</sup>. Trzeba mieć świadomość, że wyroki docierają do szerszego grona zainteresowanych aniżeli decyzje, które wpadają w głęboką niepamięć.

41 Wprowadził do Konwencji kryterium, wedle którego Trybunał uznaje za niedopuszczalną skargę, gdy uzna, że „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia meritum skargi oraz pod warunkiem, że nie może być odrzucona na tej podstawie żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy” (art. 35 ust. 3 b).

42 Decyzja w sprawie dopuszczalności z 2000 r. (skarga nr 29461/95).

43 Zob. tłumaczenie decyzji w: „Biuletyn. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich”, Biuro Informacji Rady Europy, 2002, nr 2, t. I, s. 15-35.

44 Zob. np. decyzje w sprawie tzw. Powiernictwa Pruskiego: *Preussische Treuhand GMBH@CO KGAA v. Poland* z 2008 r. (skarga nr 47550/06) oraz nacjonalizacji mienia po II wojnie światowej *Henry Pikielny and Others v. Poland* z 2012 r. (skarga nr 3524/05).

## VII. Podsumowanie

Bardziej pogłębiona analiza relacji między Polską a Trybunałem wymaga obszerniejszego studium. Stąd oceny tutaj zawarte stanowią zaledwie zbiór refleksji. Upoważniają one jednak do sformułowania kilku wniosków.

Można konkludować, że Polska przystąpiła do Rady Europy, a zwłaszcza do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nieco przedwcześnie. Niemniej jednak okazało się to zaletą w procesie generowania potrzebnych zmian systemowych. Polska pokonała dwa progi europeizacji: dostosowując się do statutowych wymogów członkostwa w Radzie oraz akceptując rygory konwencyjnej procedury ochrony praw człowieka, włącznie z uznaniem prawa do petycji indywidualnej. Pomiedzy ratyfikacją Statutu Rady a ratyfikacją Konwencji Europejskiej oraz po akceptacji systemu skargowego podjęto lub zakończono niewiele prac ustawodawczych w celu przyspieszenia dostosowania Polski do standardów europejskich. Potwierdza to obserwacja, wedle której wymuszenie wielu zasadniczych zmian ustawodawczych nastąpiło dopiero pod wpływem zapadłych wyroków Trybunału.

Do korzyści można zatem zaliczyć stopniowe europeizowanie polskiego prawa w sferze praw człowieka. Istotne jest również, że tam, gdzie zdołano dostosować polskie rozwiązania do standardów europejskich, sfera ich stosowania nie zawsze jest w pełni europejska. To zaś w znacznej mierze wynika z pozostałości utartych zwyczajów i mentalności urzędników i struktur z czasów reżimu komunistycznego (np. arbitralność policji, automatyzm wnioskowania o areszty tymczasowe, nieprawidłowości w zakładach penitencjarnych czy przewlekanie postępowań sądowych i administracyjnych). Widać wyraźnie, że organy szeroko pojętego wymiaru sprawiedliwości czeka jeszcze wiele pracy w celu wyrugowania ze swoich działań i mentalności bizantyńskich i komunistycznych naleciałości oraz ukształtowania prawdziwie europejskiej kultury prawnej.

W toku generowania w Polsce zmian systemowych wpływ Trybunału obejmuje również oddziaływanie punktowe, czyli skierowane na problemy bardziej specyficzne niż strukturalne. Korekcyjne oddziaływanie Trybunału potrzebne jest zwłaszcza w obliczu pojawiających się nowych wyzwań, jak rozwój praktyk korupcyjnych, osłabienie ochrony ofiar przestępstw i ofiar praktyk niektórych organów państwowych (prokuratury, policji czy organów skarbowych) czy wzrost arbitralności działań i braku odpowiedzialności po stronie funkcjonariuszy państwowych.

W ramach wymaganej europeizacji utworzono w MSZ funkcję pełnomocnika reprezentującego rząd RP w postępowaniach przed Trybunałem. Pełno-

mocnik ze swoim zespołem, liczącym kilkunastu prawników, wykazują wysoki poziom fachowości prawniczej i językowej. Znaczna liczba przegrywanych spraw przed Trybunałem to nie wynik ich wadliwej obsługi, lecz braku szans obrony podnoszonych zarzutów, zwłaszcza w odniesieniu do skarg o przewlekłość postępowań sądowych. Można zasadnie twierdzić, że mimo statystyk pełnomocnik nie okazał się kauzyperdą. W istocie bowiem odpowiedzialność pełnomocnika nie jest przecież odpowiedzialnością rezultatu, ale należytej staranności (*due diligence*), tak jak ukształtowano rolę wszelkich pełnomocników procesowych od czasów prawa rzymskiego. Z tych względów planowane i po części podejmowane próby restrukturyzacji stwarzają niebezpieczeństwo osłabienia lub utraty wypracowanego dorobku, nagromadzonej pamięci instytucjonalnej i motywacji młodych prawników.

Polska wykazała, że jest państwem zrodzonym w systemie europejskich wartości chrześcijańskich, pluralizmu politycznego i kulturowego, greckiej filozofii, tradycji prawa rzymskiego, rządów prawa, demokracji reprezentatywnej i praw człowieka.

Przy ogromnym szacunku dla dokonań Europejskiego Trybunału Praw Człowieka można oczekiwać od niego większego wzmocnienia swojej roli w ramach sądowego monitorowania standardów europejskich, o ile potrafi uporać się ze swoją przesadną inklinacją do przewlekania spraw zawisłych, stosowania europejskiej urawniłowki, narzucania jedynie słusznych poglądów w sprawach przekonań religijnych i obyczajowych oraz ignorowania zasad subsydiarności i pluralizmu.



*Justyna Chrzanowska*

radca prawny, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw  
Postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w latach 2012–2018

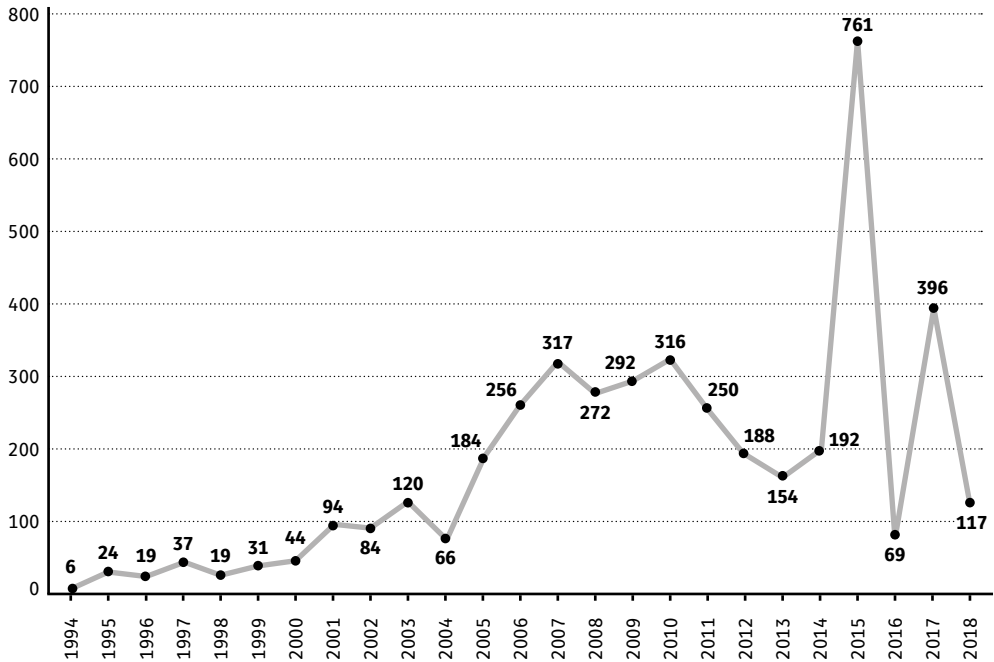
## **Nowe standardy działania władz publicznych w Polsce jako konsekwencja przynależności do systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

Przynależność Polski do systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: „Konwencja”), przez który to system można rozumieć pewien układ elementów mających określoną strukturę i stanowiących logicznie uporządkowaną całość, a więc katalog praw gwarantowanych Konwencją, procedur i organów w niej przewidzianych, stałaby się uczestnictwem jedynie formalnym, gdyby nie wypracowane w Polsce w ciągu ostatnich 25 lat pewne szczegółowe standardy i mechanizmy, zapewniające realizację w dobrej wierze prawnomiędzynarodowych obowiązków wynikających z tego unikalnego w skali światowej systemu ochrony praw człowieka. Tego wymaga artykuł 9 Konstytucji RP statuujący zasadę przychylności wobec prawa międzynarodowego.

Kształtowanie się tych standardów przypadło w szczególności na lata 2007–2015 i było odpowiedzią na wyzwanie ogromnej liczby skarg wnoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez polskich obywateli, którzy obdarzyli ten sąd międzynarodowy ogromnym zaufaniem.

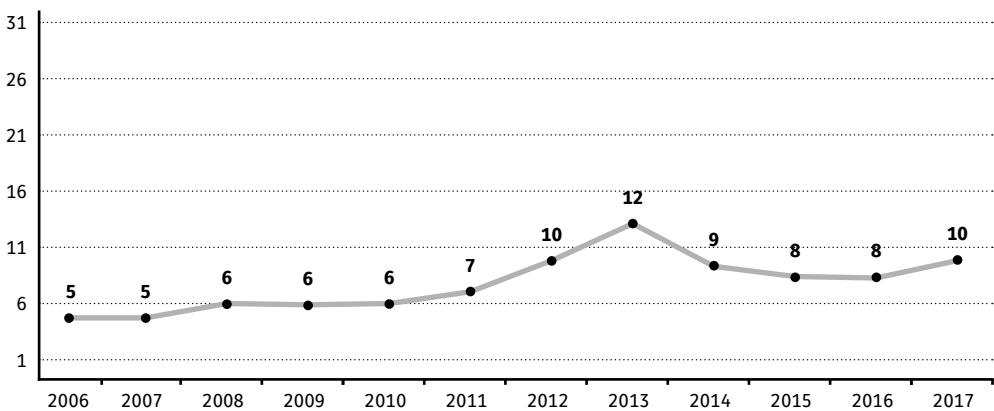
Slajd nr 1 wskazuje, iż w 2007 r. nastąpiła kulminacja, jeśli chodzi o liczbę spraw zakomunikowanych rządowi RP. Również w latach 2015 i 2017 zakomunikowane zostały Polsce obiektywnie duże liczby nowych skarg, jednakże ta duża liczba wiązała się z realizacją procedury wyroku pilotażowego w sprawie *Rutkowski i inni p. Polsce* z 8 lipca 2015 r. Miała zatem ona inny wymiar niż liczba skarg w roku 2007.

**Slajd 1.**

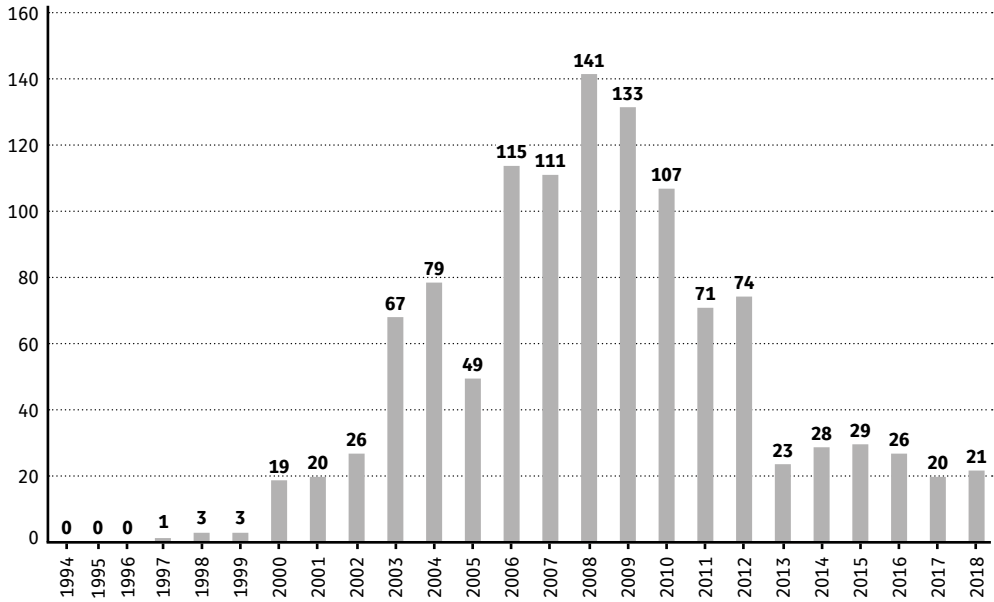


W 2006 i 2007 r. Polska znalazła się również wśród grupy 5 państw, przeciwko którym zawisłych było przed Trybunałem najwięcej skarg (slajd 2).

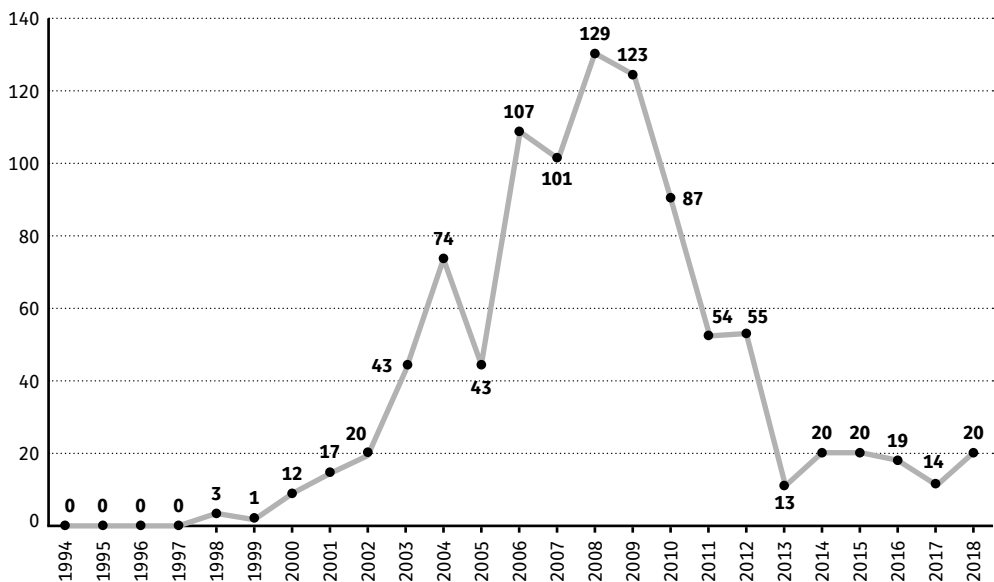
**Slajd 2.**



W latach 2006–2010 Trybunał wydał wobec Polski rekordową liczbę wyroków (slajd 3).

**Slajd 3.**

Przy czym były to wyroki (slajd 4) zawierające niekorzystne dla Polski rozstrzygnięcia, a więc przekazywane, zgodnie z artykułem 46 Konwencji, do Komitetu Ministrów Rady Europy celem nadzoru nad ich właściwym wykonywaniem.

**Slajd 4.**

Wszystkie te tendencje nie pozostały niezauważone przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych i rząd. Rok 2007 należy uznać za przełomowy dla kształtowania się standardów działania władz publicznych. Celem było zapewnienie nie tylko rzetelnej reprezentacji procesowej rządu, ale także położenie szczególnego nacisku na usuwanie przyczyn naruszeń Konwencji już stwierdzonych przez Trybunał, a nawet potencjalnych naruszeń. Zdano sobie wówczas sprawę, że reprezentacja rządu przed Trybunałem to nie tylko sam etap postępowania. Rzeczywista ochrona interesów państwa w postępowaniach przed Trybunałem wymagała także stosownych mechanizmów reagowania na stwierdzone przez Trybunał naruszenia. Pełnomocnik MSZ ds. Postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w swym obszernym sprawozdaniu, opracowanym już w 2006 r., zidentyfikował bowiem problem tzw. skarg i wyroków powtarzalnych, czyli podnoszących ten sam lub podobny problem do problemów stwierdzonych już przez Trybunał we wcześniejszych wyrokach. Jednocześnie brak było stałych mechanizmów instytucjonalnych, które mogłyby zapewnić sprawne ramy do usuwania przyczyn powtarzających się skarg i wiążących się z nimi skutków wizerunkowych i budżetowych w postępowaniach przed Trybunałem.

Był to tym samym moment zmiany percepcji polskiego uczestnictwa w systemie Konwencji wyrażający odpowiedzialność za funkcjonowanie strasburskiego systemu ochrony praw człowieka. Pierwszym przejawem tego nowego podejścia było przyjęcie 17 maja 2007 r. przez Radę Ministrów *Programu działań rządu ws. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej*. Wydaje się, że przyjęcie tego dokumentu stanowiło moment, w którym ciężar ochrony praw człowieka został dobitnie przeniesiony na władze krajowe. W ślad za wyrokami Trybunału i grupami wyroków Trybunału wskazano w Programie kilkanaście obszarów wymagających w pierwszej kolejności dostosowania do standardów wynikających z Konwencji. Wskazano wówczas na takie problemy, jak:

- stosowanie tymczasowego aresztowania i pozbawienia wolności;
- przewlekłość postępowań sądowych i administracyjnych;
- cenzura korespondencji osób pozbawionych wolności z Trybunałem;
- przypadki nieskutecznego zapewniania prawa rodziców do kontaktów z dzieckiem;
- ograniczenia i bariery w dostępie do sądu (m.in. w zakresie procedur umożliwiających odwołanie się do sądu od określonych decyzji Fundacji Polsko-Niemieckie Pojednanie, izb morskich i izb lekarskich; czy też w zakresie gwarancji dla osób korzystających z bez-

płatnej pomocy prawnej oraz wnioskujących o zwolnienie od opłat sądowych).

Szczególnie istotną kwestią wskazaną w Programie była potrzeba skutecznego przeprowadzenia procedury wykonania dwóch wyroków pilotażowych wobec Polski poprzez:

- realizację prawa do rekompensat dla Zabuzan i monitorowanie wykonywania nowych uregulowań wprowadzonych w 2005 r.;
- stworzenie mechanizmów zapewniających równowagę pomiędzy interesami właścicieli lokali mieszkalnych a ogólnym interesem społeczeństwa w obszarze czynszów regulowanych.

W Programie wskazano także – prawdopodobnie po raz pierwszy w tego typu dokumencie rządowym dotyczącym Konwencji – na konieczność podejmowania działań w zakresie lepszego upowszechniania standardów konwencyjnych i szkolenia w tym zakresie.

Trzeciego października 2012 r. Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie z realizacji powyższego Programu Działań Rządu za okres lipiec 2008 – lipiec 2012 z optymistyczną konkluzją, iż cele w kształcie określonym w tym pierwszym programie zostały w większości zrealizowane. Zdecydowano się wówczas na zamknięcie Programu, a zadania wymagające dalszej realizacji, w tym problem przewlekłe stosowanych aresztów tymczasowych, poddano nadzorowi Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nie oznaczało to bynajmniej, że wszystkie problemy i wyzwania przestały już istnieć. Zakończenie wdrażania Programu stanowiło natomiast podsumowanie pewnego wstępnego okresu kształtowania się mechanizmów odpowiedzi rządu polskiego na wyroki Trybunału. Program był pierwszym dokumentem tego typu, wprowadzał do działalności administracji rządowej nową filozofię myślenia o problematyce Trybunału. W 2012 r. MSZ uznało jednak, że istnieje potrzeba pełniejszego wykorzystania mechanizmu ustanowionego w 2007 r., tzn. wspomnianego Zespołu ds. ETPCz, do programowania na bieżąco niezbędnych działań w celu wykonywania wyroków ETPCz, także w nowych obszarach.

Prawdopodobnie Zespół ten był jednym z pierwszych tego typu rozwiązań w skali europejskiej. Został powołany już 19 lipca 2007 r. zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów jako organ opiniotawczo-doradczy.

Mandat Zespołu został określony w taki sposób, że umożliwia zajmowanie się wszystkimi istotnymi kwestiami dotyczącymi problematyki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, począwszy od spraw dopiero co komunikowanych

po wykonanie wyroków (we wszystkich aspektach – prawnych i praktycznych), a także podejmowanie działań prewencyjnych na przyszłość.

Skład Zespołu zapewnia udział wszystkich podmiotów, których działania lub wsparcie mogą być niezbędne w powyższych obszarach. Umożliwia także elastyczne dopraszanie podmiotów, których uczestnictwo może być uzasadnione merytorycznie ze względu na daną tematykę skargi lub zidentyfikowany problem mogący być podstawą skarg przyszłych.

Zespół zrzesza wszystkich przedstawicieli administracji rządowej, ale także innych instytucji państwowych, w tym zwłaszcza przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości reprezentujących Krajową Radę Sądownictwa, Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny, ale – co istotne – także reprezentantów obu izb Parlamentu, w tym przedstawicieli Kancelarii Prezydenta RP, Sejmu i Senatu. Zapewniony jest więc udział wszystkich trzech władz: wykonawczej, sędziowskiej i ustawodawczej, a ponadto najważniejszych organów kontroli państwowej i ochrony prawa, w tym Rzecznika Praw Obywatelskich, który aktywnie uczestniczy we wszystkich posiedzeniach Zespołu, oraz Najwyższej Izby Kontroli. Wszystkie podmioty uczestniczące wyznaczają swych przedstawicieli na szczeblu eksperckim. Osoby te zapewniają bieżącą współpracę MSZ z kilkudziesięcioma podmiotami, ułatwiając nie tylko obieg informacji i przyspieszając proces wykonywania wyroków Trybunału, ale też dając podstawy do funkcjonowania swoistej sieci osób obeznanych z problematyką Konwencji w najważniejszych instytucjach.

Zespół koncentruje się obecnie na wypracowywaniu rozwiązań mających na celu wykonanie konkretnych wyroków wydanych przez Trybunał w sprawach polskich i na eliminowaniu dostrzeżonych niezgodności polskiego prawa lub jego praktyki ze standardami wyznaczonymi orzecznictwem Trybunału.

Zespół spotyka się regularnie raz na kwartał. Pomiedzy tymi sesjami zbierają się grupy robocze złożone z przedstawicieli tych instytucji, które są odpowiedzialne za wypracowanie sposobu wykonania danego orzeczenia. Z posiedzeń Zespołu sporządzane są szczegółowe protokoły, które następnie przekazywane są do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz publikowane na stronie internetowej MSZ, przyczyniając się do większej przejrzystości procesu wykonywania wyroków ETPCz i dyskusji opartej na meritum.

Zarządzenie powołujące Zespół przeszło już trzy nowelizacje, z czego dwie wyjątkowo istotne dla zapewnienia jasnych standardów w zakresie informowania społeczeństwa obywatelskiego oraz Parlamentu w zakresie stanu wykonywania wyroków oraz wyjaśnienia roli, jaką poszczególne instytucje publiczne odgrywają w procesie wykonywania wyroków Trybunału.

I tak w rezultacie zmiany zarządzenia o Zespole w 2013 r. kontrola społeczna nad procesem wykonywania została wzmocniona poprzez wprowadzenie obowiązku sporządzania przez Pełnomocnika MSZ do spraw Postępowań przed ETPCz rocznego raportu z wykonywania wyroków w terminie do 31 marca każdego roku. Raport ten po przyjęciu go przez Radę Ministrów publikowany jest na stronie internetowej MSZ i przesyłany Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka w Sejmie oraz Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w Senacie, gdzie jest przedmiotem debaty z udziałem członków rządu, ale także przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, co niewątpliwie wpływa na wzmocnienie przejrzystości życia publicznego w Polsce i zapewnia kontrolę Parlamentu nad procesem wykonywania wyroków. Dostęp do informacji sprawia również, że debata nt. wykonywania wyroków Trybunału może mieć charakter w pełni merytoryczny. Raport z wykonywania wyroków za 2017 r. Rada Ministrów przyjęła 9 maja br. i został on przekazany do odpowiednich komisji w Sejmie i Senacie.

W 2015 r. do zarządzenia włączono szczegółowy algorytm wykonywania wyroków ETPCz przez poszczególnych ministrów. Algorytm ten MSZ opracowało jeszcze w 2014 r. Dzięki temu jest jasne, który minister i w jakim terminie od wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał zobowiązany jest do przetłumaczenia i upowszechnienia wyroku pośród podmiotów, których działanie bądź zaniechanie stało się podstawą skargi, a także przedstawienia planu działania na rzecz jego wykonania, a następnie poinformowania o jego wdrożeniu. Upowszechnienie orzeczenia nie tylko stanowi obowiązkowy element wykonania wyroku, lecz także spełnia rolę prewencyjną i edukacyjną. Warto podkreślić, że zarządzenie przewiduje też obowiązek upowszechnienia wszystkich decyzji Trybunału ws. ugód i deklaracji jednostronnych, co wykracza nawet poza obowiązki w zakresie wykonywania nałożone na rząd przez Konwencję.

Zespół otwarty jest także na głosy przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i stara się włączać w swe prace reprezentantów organizacji pozarządowych oraz samorządów zrzeszających osoby wykonujące zawody adwokata i radcy prawnego. Okazją do tego są m.in. coroczne otwarte posiedzenia Zespołu poświęcone podsumowaniu sytuacji w zakresie wykonywania wyroków przez Polskę i postulatami na przyszłość. To, że wkład społeczeństwa obywatelskiego i samorządu prawniczego jest istotny, potwierdza także fakt, że rząd obecnie tłumaczy i włącza do rocznych raportów komunikacje tych podmiotów kierowane do Komitetu Ministrów RE z uwagami nt. wykonywania wyroków Trybunału przez rząd. Poprzez wdrożone mechanizmy sprawozdawcze i ra-

portowania MSZ dokłada starań, by istniały warunki dla merytorycznej debaty i dialogu nt. wykonywania.

Działanie Zespołu do spraw ETPCz doceniane jest w RE jako modelowa praktyka w skali europejskiej. Cieszy, że niektóre państwa czerpały z niego inspirację. Pracom Zespołu przyglądały się również delegacje innych państw, jak np. w 2017 r. delegacja ukraińska. Dwukrotnie Zespół gościł na swoich obradach Przewodniczącego Komitetu do spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, przygotowującego raporty Zgromadzenia na temat wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zapewnia więc też ramy do dialogu z instytucjami RE.

Zespół wniósł niewątpliwie nową jakość do prac administracji publicznej. Stał się platformą współpracy, wymiany informacji i rozwiązywania problemów. Jego formuła zapewnia również wszechstronne podejście do zidentyfikowanych przez Trybunał problemów, często bowiem dla wyeliminowania przyczyny naruszenia potrzebne jest współdziałanie kilku ministrów i włączenie też innych podmiotów. Stanowi on też platformę dzielenia się wiedzą na temat sposobów upowszechniania standardów. Na każdym posiedzeniu Zespołu wybrana instytucja prezentuje swoje dotychczasowe działania na rzecz zwiększania wiedzy o Konwencji i orzecznictwie Trybunału pośród jej pracowników czy też służb podległych.

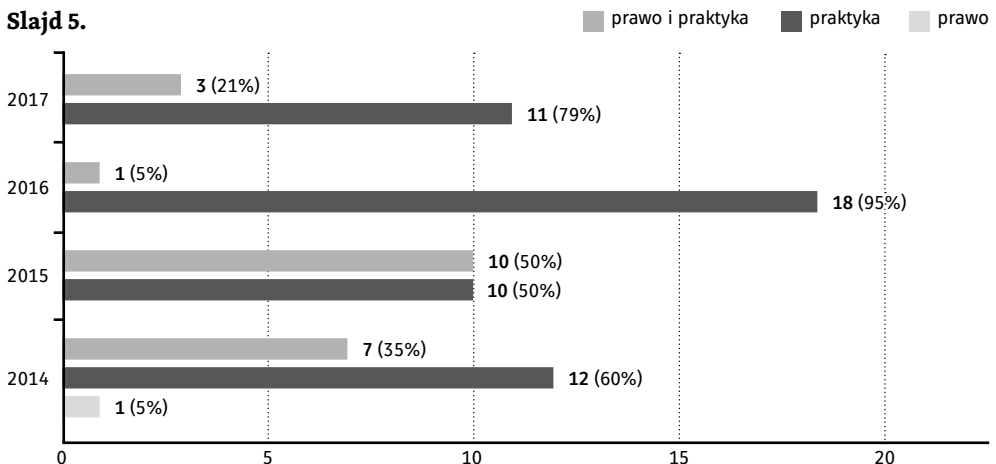
Wyznaczanie nowych standardów działania władz publicznych, celem zapewnienia jak najpełniejszej realizacji obowiązków wynikających z Konwencji i orzecznictwa Trybunału, nie byłoby możliwe bez wdrożenia systemu tłumaczenia i upowszechniania orzecznictwa strasburskiego. Taki system działa w Polsce nie tylko w odniesieniu do wyroków w sprawach polskich, tłumaczonych przez poszczególne resorty, z których kompetencją wiąże się dany wyrok. Tłumaczone są także orzeczenia Trybunału w sprawach przeciwko innym państwom. Na mocy porozumienia zawartego w 2014 r. między MSZ, MS – PK, NSA i TK wprowadzony został trwały mechanizm mający na celu zapewnienie tłumaczenia wyroków wydawanych przez Trybunał w sprawach przeciwko innym państwom. Stanowi on uzupełnienie dla systematycznie dokonywanych przez poszczególne resorty przekładów orzeczeń w sprawach polskich. Dzięki porozumieniu przetłumaczonych zostało dotychczas ok. 140 orzeczeń Trybunału, a także ok. 40 oficjalnych streszczeń orzeczeń Trybunału przygotowywanych przez jego kancelarię, które dostępne są na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości, w bazie orzeczniczej Trybunału HUDOC, a także na stronach internetowych pozostałych sygnatariuszy porozumienia.



Zasadniczą wartością porozumienia jest współodpowiedzialność zaangażowanych podmiotów za śledzenie rozwoju orzecznictwa Trybunału w sprawach innych państw i jego rozpowszechnianie ułatwiające stosowanie standardów orzeczniczych pośród różnych organów władzy publicznej i przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości. Porozumienie ułatwia zatem prowadzenie dialogu organów krajowych z Trybunałem w Strasburgu. Działanie powyższego porozumienia uzupełniła inicjatywa Rzecznika Praw Obywatelskich angażująca samorząd zawodowy adwokacki i radcowski oraz kancelarie prawne w proces tłumaczenia wyroków. Dzięki temu nie tylko zwiększy się liczba rocznie tłumaczonych wyroków Trybunału, ale także wzrośnie liczba podmiotów na bieżąco śledzących i upowszechniających orzecznictwo Trybunału.

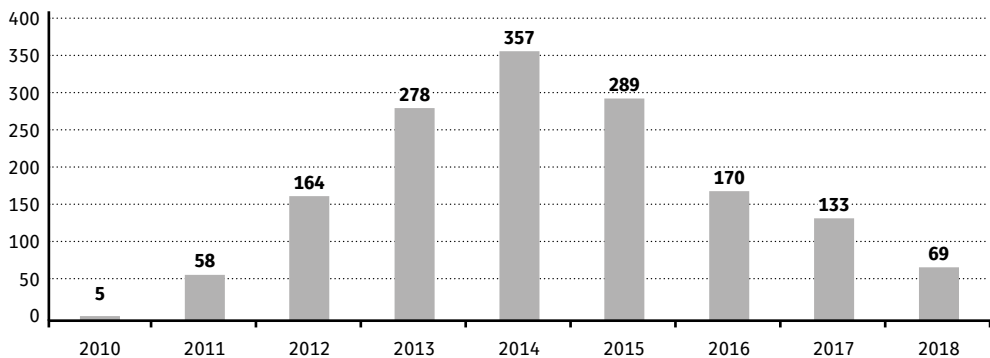
Innym standardem odzwierciedlającym podejście prewencyjne było wdrożenie w 2012 r. na poziomie rządowym wstępnego mechanizmu opiniowania projektów aktów prawnych pod kątem poszanowania gwarancji praw człowieka zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Opiniowaniem zajmuje się Departament do spraw Postępowań przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka w MSZ. Dla przykładu w 2017 r. Departament zaopiniował 572 akty prawne. Mechanizm ten nie jest na razie sformalizowany, a opinie wydawane przez departament nie są wiążące, inaczej jak to jest np. w przypadku opinii o zgodności z prawem Unii Europejskiej. Warto jednak pamiętać, że orzecznictwo Trybunału w sprawach polskich potwierdza, iż główną bolączką jest nie tyle zła jakość prawa w Polsce, co sposób jego stosowania, w szczególności przez organy wymiaru sprawiedliwości. Obrazuje to slajd 5, wskazujący, jaka liczba wyroków w ostatnich czterech latach odnosiła się do problemu jakości prawa, a jaka do praktyki jego stosowania.

Slajd 5.



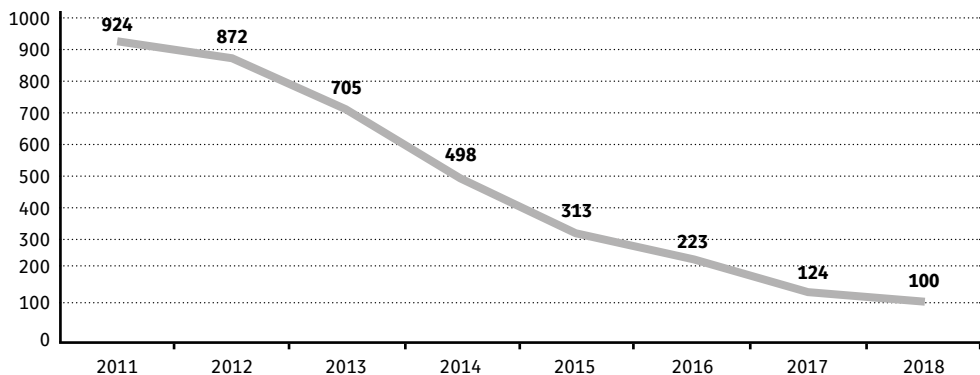
Ożywiona działalność orzecznicza Trybunału wobec Polski przyczyniła się zatem do wykształcenia w Polsce struktur i mechanizmów wykonywania wyroków i upowszechniania strasburskich standardów orzecznich. One z kolei przyniosły wymierne efekty w postaci znacznego przyspieszenia procesu wykonywania, ale także znacznego spadku liczby spraw znajdujących się w nadzorze Komitetu Ministrów oraz liczby nowych skarg kierowanych przeciwko Polsce do Trybunału oraz wydawanych wobec Polski rozstrzygnięć. Od 2011 r. udało się osiągnąć znaczącą dynamikę procesu wykonywania orzeczeń Trybunału i zamykania spraw, co obrazuje slajd 6:

#### Slajd 6.



Od 2011 r. rządowi polskiemu udało się zamknąć proces wykonywania wobec w sumie 800 orzeczeń Trybunału. Liczba polskich orzeczeń znajdujących się w fazie wykonywania pod nadzorem Komitetu Ministrów znacząco zmniejszała się w ciągu ostatnich siedmiu lat, by z pułapu 924 osiągnąć rekordowo niską liczbę 124 orzeczeń na koniec 2017 r. (slajd 7).

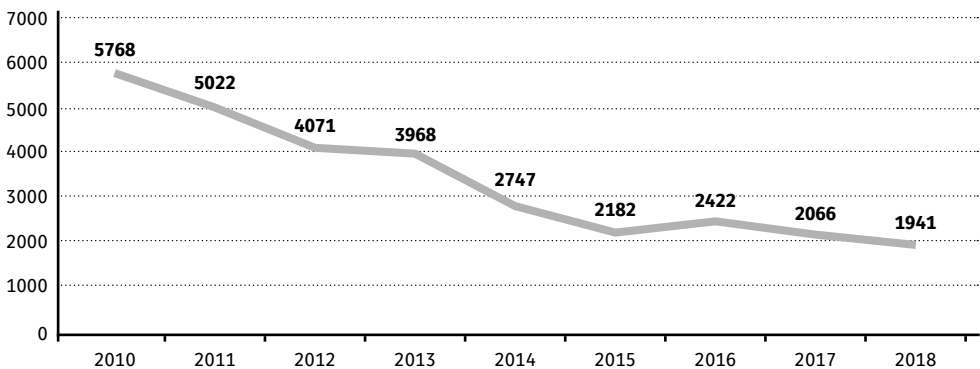
#### Slajd 7.



Od 2010 r. liczba skarg kierowanych przeciwko Polsce i przydzielanych do rozpatrzenia sędziom Trybunału wykazuje zauważalną tendencję spadkową. W 2010 r. liczba ta osiągnęła maksymalną dla Polski wartość 5768, obecnie spada do poziomu nieco powyżej 2000.

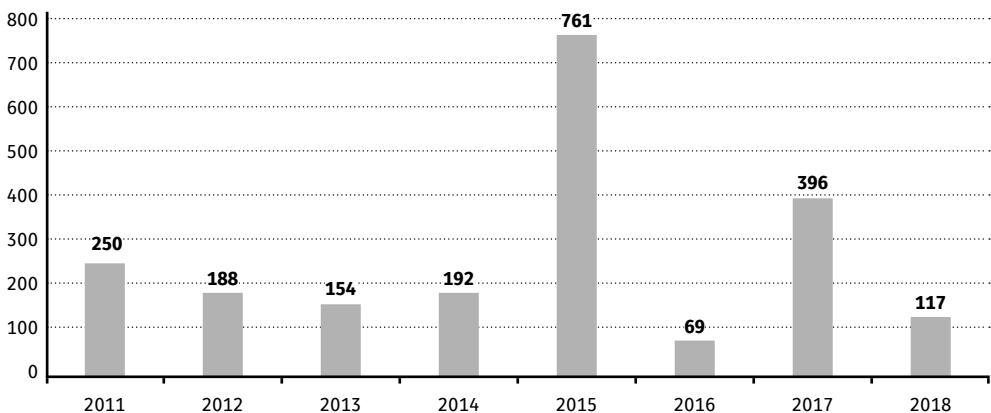
Wbrew temu, co mogłoby się też wydawać, Polacy nie są nacją najczęściej skarżącą się do Trybunału. Liczba napływających z Polski skarg w stosunku do liczby mieszkańców naszego kraju była w 2017 r. poniżej średniej europejskiej. W zeszłym roku stosowany przez Trybunał wskaźnik liczby skarg w stosunku do ludności spadł wobec naszego kraju do 0,54, przy czym średnia europejska wyniosła w 2017 r. 0,76. Polska znalazła się więc na 25 miejscu na 47 państw Rady Europy pod względem liczby nowych skarg w stosunku do liczby ludności. W 2010 r. wskaźnik ten był prawie trzykrotnie wyższy i wynosił dla Polski 1,51.

#### Slajd 8.

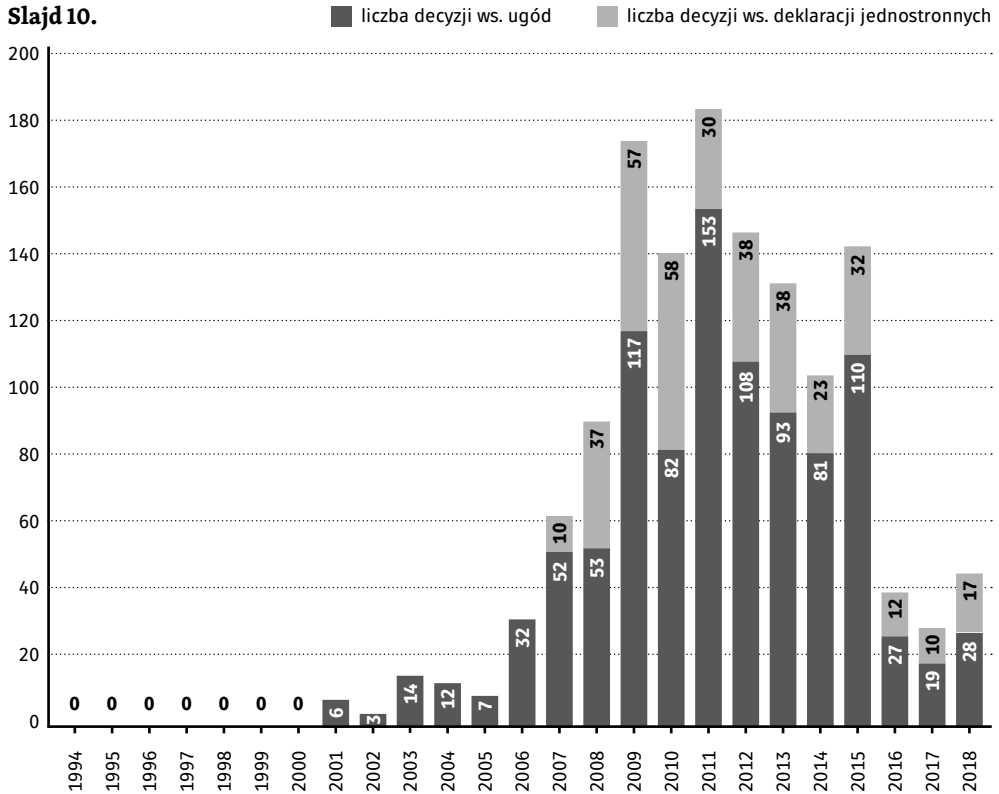


Maleje również liczba skarg komunikowanych rządowi RP, co prezentuje slajd 9:

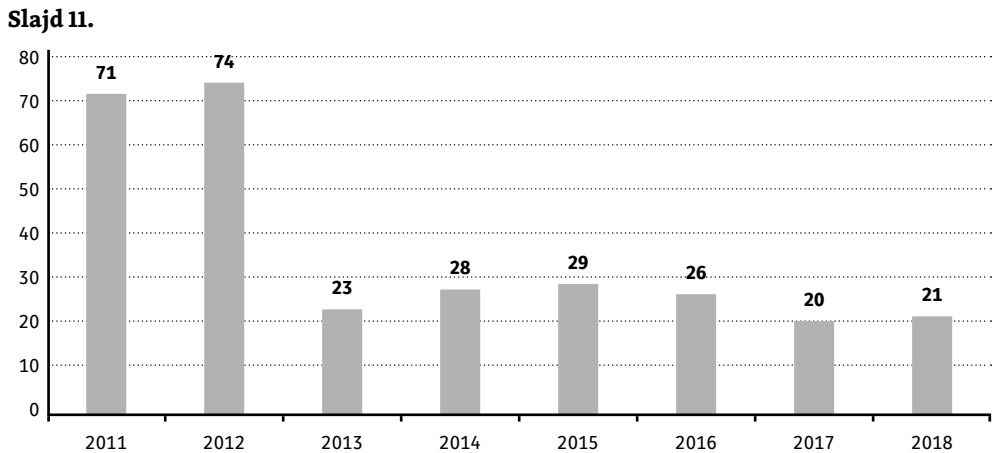
#### Slajd 9.



Liczba wyroków wydawanych w polskich sprawach również wykazuje tendencję spadkową, co uwidoczniło na slajdzie 10:



Liczba decyzji zatwierdzających ugody i deklaracje jednostronne w polskich sprawach podobnie zmniejsza się, co obrazuje slajd 11:



Obecnie Polska opuściła już pierwszą dziesiątkę państw z największą liczbą spraw w wykonywaniu i znajduje się na 11 miejscu na 47 państw pod względem liczby spraw zawisłych w wykonywaniu przed Komitetem Ministrów RE (slajd 12). Większość problemów dotyczy jednak zaszłości głównie historycznych, a nie nowych skarg i zagadnień.

### Slajd 12.

1. Rosja	1653	23. Francja	29
2. Turcja	1342	24. Armenia	28
3. Ukraina	1141	25. Austria	27
4. Rumunia	418	26. Słowenia	26
5. Włochy	378	27. Hiszpania	24
6. Węgry	238	28. Bośnia i Hercegowina	23
7. Grecja	233	29. Wielka Brytania	19
8. Azerbejdżan	200	30. Niemcy	17
9. Bułgaria	190	31. Malta	15
10. Mołdawia	189	32. Czarnogóra	12
11. Polska (stan na dzień 12 czerwca br.)	129	33. Cypr	10
12. Chorwacja	108	34. Holandia	10
13. Serbia	83	35. Irlandia	8
14. Albania	46	36. Szwajcaria	7
15. Finlandia	42	37. Czechy	6
16. Macedonia Północna	40	38. Islandia	5
17. Portugalia	39	39. Szwecja	3
18. Gruzja	37	40. Liechtenstein	2
19. Belgia	34	41. Estonia	2
20. Słowacja	33	42. Norwegia	1
21. Litwa	32	43. SanMarino	1
22. Łotwa	31		

Co jednak istotne, jeśli zestawiona zostanie liczba wszystkich spraw przekazanych do nadzoru Komitetu Ministrów z liczbą spraw uznanych za wykonane, to uzyskamy współczynnik, który umownie możemy określić jako „współczynnik wykonalności”. Dla Polski wynosi on 92%, plasując nasz kraj wśród 16 państw najefektywniej wykonujących wyroki Trybunału. Docelowym działaniem powinno być jednak zmierzanie do 100% współczynnika wykonalności i zerowej liczby spraw w wykonywaniu, czyli braku stwierdzanych przez Trybunał wobec Polski naruszeń. Byłby to właściwy cel na jubileusz trzydziestolecia Konwencji w Polsce. Choć cel wydaje się trudny do osiągnięcia, to jednak, jak stwierdził kiedyś Stanisław Lem, *„gdyby ludzie robili tylko to, co wyglądało na możliwe, do dzisiaj siedzieliby w jaskiniach”*.

**dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek**

prof. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II,  
członek Doradczego Komitetu Prawnego przy Ministrze Spraw Zagranicznych

## **Jak wyroki ETPCz zmieniły polską procedurę karną**

Chciałam się z Państwem podzielić kilkoma refleksjami na temat tego, jak wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przestrzeni 25 lat zmieniły polską procedurę karną. Temat jest bardzo obszerny, nie jest możliwe jego wyczerpanie w ciągu 15 minut.

Istnieją dwie ścieżki wykonywania wyroków ETPCz. Jedna to ścieżka legislacyjna, czyli wprowadzanie zmian przede wszystkim do Kodeksu postępowania karnego. Druga to ścieżka modyfikacji wykładni, zmiany paradygmatu wykładniczego. O obu tych ścieżkach chciałabym powiedzieć parę słów, zaczynając od zmian legislacyjnych.

Niewątpliwie na samym początku funkcjonowania orzecznictwa strasburskiego w sprawach karnych w Polsce istotne znaczenie miał wyrok *Belziuk p. Polsce* z 25 marca 1998 r. (skarga nr 23103/93), w którym Trybunał uznał naruszenie prawa do obrony i równości stron w sytuacji odmowy doprowadzenia oskarżonego pozbawionego wolności na rozprawę odwoławczą. Rzecz zdarzyła się jeszcze na gruncie obowiązującego ówczesnie art. 401 Kodeksu postępowania karnego z 1969 r., ale oczywiście wykonanie tego wyroku musiało wpłynąć na kolejne zmiany art. 451 k.p.k., i tak też się stało. Tutaj działali równolegle legislator i orzecznictwo. Z jednej strony mieliśmy po wyroku *Belziuk* aż trzy zmiany w treści art. 451, przy czym dwie należy wiązać bezpośrednio z tym wyrokiem, tj. nowelizacje z 2000 i 2003 r. Jedynie kosmetyczna zmiana miała miejsce w 2015 r. Natomiast jednocześnie Sąd Najwyższy zmienił wykładnię tego przepisu, uwzględniając orzecznictwo strasburskie. Ta zmiana i obecne brzmienie art. 451 k.p.k. – wprowadzenie zasady doprowadzenia oskarżonego pozbawionego wolności na rozprawę odwoławczą, a jedynie wyjątkowe odstępianie od tego doprowadzenia, przy jednoczesnym zapewnieniu obligatoryjnego udziału obrońcy w sprawie odwoławczej – wydaje mi się z perspektywy czasu bardzo istotna. W szczególności teraz, kiedy od zmian wprowadzonych w 2015 i 2016 r. mamy inny model postępowania odwoławczego w sprawach karnych. Jak wiadomo, sąd odwoławczy uzyskał większą możli-

wość reformatoryjnego orzekania oraz przeprowadzania dowodów. Możliwość uchylecia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania została maksymalnie ograniczona. Toteż również ustalenia faktyczne mogą być w obszernym zakresie dokonywane w instancji odwoławczej. Tym bardziej obecne brzmienie art. 451 będące pochodną wyroku w sprawie *Belziuk* ma znaczenie dla rzetelności procesu.

Można z pewnością postawić tezę, że obecny model tymczasowego aresztowania i procedury aresztowej jest ukształtowany w dużej mierze pod wpływem orzecznictwa strasburskiego. Tutaj trzeba oddać sprawiedliwość, że największe zmiany w tym zakresie, takie modelowe, dostosowawcze, wprowadziła nowelizacja z 27 września 2013 r., która weszła w życie z dniem 1 lipca 2015 r. Chcę tutaj wspomnieć o kilku tylko zmianach modelowych, które wzmocniły dostęp do obrońcy, a także dostęp podejrzanego tymczasowo aresztowanego do akt sprawy na przedsądowym etapie postępowania. Zmieniły też model, mam nadzieję na stałe, procedury stosowania tymczasowego aresztowania. Nie można pominąć zmiany w obrębie art. 249 § 5 k.p.k., czyli umożliwienia żądania podejrzanemu wyznaczenia obrońcy z urzędu w sytuacji, kiedy zechce wnieść zażalenie na postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania, lub w celu uczestniczenia w procedurze przedłużenia tymczasowego aresztowania. Oczywiście już wcześniej były wprowadzone zmiany w obrębie art. 249 k.p.k., tj. w celu zapewnienia równości stron i kontrydiktoryjności procedury aresztowej, czyli wykonania takich wyroków, jak chociażby *Niedbała p. Polsce* (skarga nr 27915/95, wyrok z 4 lipca 2000 r.), *Kawka p. Polsce* (skarga nr 25874/94, wyrok z 9 stycznia 2001 r.) *Trzaska p. Polsce* (skarga nr 25792/94, wyrok z 11 lipca 2000 r.) czy *Włoch p. Polsce* (skarga nr 27785/95, wyrok z 19 października 2000 r.). To są wszystko wyroki, które zapadały na początku XXI w. i stwierdzały naruszenie art. 5 ust. 4 Konwencji ze względu na brak zapewnienia równości broni i kontrydiktoryjności posiedzeń aresztowych. Nie stanowiło problemu samo pierwsze posiedzenie aresztowe, czyli zastosowanie tymczasowego aresztowania, bo mamy tutaj od 1996 r. decyzję sądową. Natomiast przedłużanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym nie było kontrydiktoryjne. Aby tę kontrydiktoryjność uczynić realną, ustawodawca polski w 2013 r. wyszedł ponad to, co niezbędne. Niezbędnym było zapewnienie możliwości udziału obrońcy w takich posiedzeniach, ale żeby ten udział uczynić realnym, trzeba było wskazać szybką ścieżkę wyznaczenia obrońcy i właśnie w obrębie art. 249 § 5 k.p.k. zmiana taką ścieżkę daje.

Druga zmiana, wprowadzona również w 2013 r., to pakiet przepisów, które miały zmniejszyć przewlekłość stosowania tymczasowego aresztowania.



Nie trzeba powtarzać czy udowadniać, że dużym strukturalnym problemem polskiej procedury karnej było nadmiernie długotrwałe stosowanie tymczasowego aresztowania. Wciąż pewnie w jakimś zakresie jest. Po rezolucji tymczasowej Komitetu Ministrów z czerwca 2007 r. oraz po *quasi-pilotażowym* wyroku *Kauczor p. Polsce* z 3 lutego 2009 r. (skarga nr 45219/06) ustawodawca z jednej strony istotnie wzmocnił obowiązki sądu, który decyduje się zastosować najbardziej surowy środek zapobiegawczy w postaci tymczasowego aresztowania, ale z drugiej strony dał szerszą możliwość realizowania prawa do obrony. Tu chcę wspomnieć przede wszystkim o dodaniu przepisu art. 263 § 4b k.p.k., który nakazuje uzależnić dopuszczalność dalszego stosowania tymczasowego aresztowania ponad tzw. względnie maksymalne terminy (12 miesięcy w postępowaniu przygotowawczym, 2 lata w postępowaniu sądowym, przed wydaniem pierwszego wyroku przez sąd pierwszej instancji) od prognozowanej kary. Nie bez znaczenia też, jak się okazuje, jest wprowadzona do art. 258 § 4 k.p.k. klauzula proporcjonalności. Im dalej w toku postępowania, z tym większą uwagą należy śledzić, czy konieczność tymczasowego aresztowania nadal istnieje. Również w tym pakiecie trzeba podkreślić wyraźne wskazanie, przez niektórych wręcz uważane za zbędne i nazbyt precyzyjne, co powinno być wykazane w uzasadnieniu postanowienia o zastosowaniu czy przedłużeniu tymczasowego aresztowania. Ta rzetelność uzasadnień wymusza pewien wyższy standard przyjrzenia się, czy nie wystarczy skorzystanie z nieizolacyjnych środków zapobiegawczych.

Kolejna zmiana to dostęp do akt sprawy. Tutaj niewątpliwie działały równolegle Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził niezgodność z Konstytucją art. 156 § 5 k.p.k., oraz Trybunał w Strasburgu, wydając orzeczenie *Migoń p. Polsce* (skarga nr 24244/94, wyrok z 25 czerwca 2002 r.) czy *Łaszkiwicz p. Polsce* (skarga nr 28481/03, wyrok z 15 stycznia 2008 r.). We wszystkich tych orzeczeniach brak dostępu obrony do akt postępowania przygotowawczego lub ograniczony do nich dostęp, uzależniony niekiedy od arbitralnej decyzji, został uznany za sprzeczny z art. 5 ust. 4 Konwencji. Obecne brzmienie art. 156 § 5a k.p.k., wprowadzone w 2013 r. z pewną modyfikacją w 2016 r., jak i art. 249a k.p.k. można uznać za satysfakcjonujące, aczkolwiek uważam, że wyłączenie w 2016 r. dostępu do treści zeznań świadków zagrożonych można było osiągnąć mniej dolegliwymi dla prawa do obrony środkami w postaci wykorzystania instytucji świadka *incognito*, od dawna w polskim prawie funkcjonującej.

Kolejna zmiana, również wprowadzona z mocą obowiązującą od 1 lipca 2015 r., to obowiązek niezwłocznego doprowadzenia do sądu osoby zatrzyma-

nej na podstawie listu gończego i zatrzymanej na podstawie postanowienia o zastosowaniu tymczasowego aresztowania wydanego *in absentia*, czyli bez uprzedniego wysłuchania ukrywającego się. Nowelizacja ta czyni zadość wymogom art. 5 ust. 3 Konwencji. Polskie prawo zostało w tym zakresie, przed zmianami, uznane za sprzeczne z art. 5 ust. 3 Konwencji w trzech wyrokach: *Ladent p. Polsce* z 18 marca 2008 r. (skarga nr 11036/03), *Piotr Nowak p. Polsce* z 7 grudnia 2010 r. (skarga nr 7337/05) i *Mamełka p. Polsce* z 17 kwietnia 2012 r. (skarga nr 16761/07). Siłą rzeczy konieczne okazało się wykonanie tych wyroków przez zmianę treści art. 269 § 3 k.p.k.

Ostatnia z tych zmian w pakiecie uczynienia procedury aresztowej zgodną ze standardami europejskimi to wprowadzenie maksymalnego terminu czterech miesięcy oraz podstawowego trzech miesięcy, z możliwością przedłużenia o jeden miesiąc stosowania tymczasowego aresztowania w oczekiwaniu na rozpoczęcie detencji psychiatrycznej wykonywanej w ramach środka zabezpieczającego. To są zmiany w obrębie art. 264 § 3 k.p.k., które stanowią wprost wykonanie również wyroków ETPCz w sprawach *Mocarska p. Polsce* z 6 listopada 2007 r. (skarga nr 26917/05), *Pankiewicz p. Polsce* z 12 lutego 2008 r. (skarga nr 34151/04) i *Kumenda p. Polsce* z 8 czerwca 2010 r. (skarga nr 2369/09).

Jest to tylko zasygnalizowanie zmian normatywnych, jakie wprowadził ustawodawca na skutek wyroków strasburskich.

Słów parę o drugiej części, czyli „wdrożeniu wykładniczym”. Chcę podkreślić, że w mojej ocenie istotną rolą w zmianach procedury karnej odgrywa art. 540 § 3 k.p.k., czyli przewidziana przez ustawodawcę możliwość wznowienia postępowania, jeżeli taka potrzeba wynika z orzeczenia ETPCz, nawet szerzej z rozstrzygnięcia ETPCz, jak wskazuje się w tym przepisie. To jest zawsze dla sądu, ustawodawcy i dla indywidualnego skarżącego taka perspektywa, że otrzymanie judykatu strasburskiego otwiera skarżącemu możliwość złożenia wniosku o wznowienie postępowania, które zostało dotknięte uchybieniami w obrębie prawa do rzetelnego procesu.

Słów parę o zmianach paradygmatu wykładniczego. Tu będę chwalić Sąd Najwyższy, który po sprawie *R.D. p. Polsce* (skargi nr 29692/96 i 34612/97, wyrok z 18 grudnia 2001 r.) zmienił swoje orzecznictwo co do tego, jak należy traktować wniosek o wyznaczenie obrońcy z urzędu w sytuacji, kiedy ten obrońca z urzędu ma być wyznaczony dla wniesienia kasacji. Były takie orzeczenia, które wskazywały, że już na tym etapie należy badać, czy zasadność tej kasacji jest możliwa. Od tego SN odszedł, przyjmując, że jeżeli oskarżony w toku instancji korzystał z obrońcy z urzędu, czyli wykazywał swoje ubóstwo, to można domniemywać, że to ubóstwo również istnieje w momencie

ubiegania się o obrońcę z urzędu w postępowaniu kasacyjnym. Stało się to drogą wykładniczą.

Nie można zapomnieć o drugim paradygmacie wykładniczym – sposobie liczenia terminu do wniesienia kasacji na nowo od momentu poinformowania oskarżonego pozbawionego wolności o tym, że obrońca wyznaczony z urzędu dla potrzeb wniesienia tej kasacji nie widzi ku temu podstaw i składa opinię, że nie wniesie kasacji w sprawie karnej. To liczenie na nowo 30-dniowego terminu przewidzianego w art. 524 k.p.k. umożliwi skazanemu ewentualne rozważenie uzyskania obrońcy z wyboru w celu wniesienia takiej skargi nadzwyczajnej. Ta zmiana linii wykładniczej była wprost skutkiem orzeczeń *Kulikowski p. Polsce* oraz *Antonicelli p. Polsce* (oba orzeczenia z 19 maja 2009 r., skargi odpowiednio nr 18353/03 oraz 2815/05), oraz mnóstwa innych orzeczeń, które szły w tym samym kierunku.

Trzeba też powiedzieć o zmianie wykładni art. 391 k.p.k. Tutaj głównie sądy apelacyjne, ale też SN, się ku temu przyczyniły. Zbyt łatwe było rezygnowanie z bezpośredniego przesłuchania świadka na rozprawie kosztem odczytania jego zeznań złożonych w postępowaniu przygotowawczym, które to prowadziło do naruszeń art. 6 ust. 3 lit. d Konwencji. Tutaj obserwuję taką zmianę paradygmatu wykładniczego. I jeśli chodzi o art. 185a k.p.k., czyli cały pakiet przesłuchania małoletniego pokrzywdzonego, to oczywiście sprawa *W.S. p. Polsce* (skarga nr 21508/02, wyrok z 19 czerwca 2007 r.) przyczyniła się do zmiany wykładniczej tego przepisu, ale też zmian normatywnych.

Konkluzja. Uważam, że były to zmiany na dobre. Z okazji jubileuszu pozostaje mi życzyć, żeby zespół pod przewodnictwem Justyny Chrzanowskiej, dalej tak sprawnie działał i doprowadzał do szybkiego wykonywania wyroków, żeby polska procedura karna zmieniała się na taką, która będzie zawsze spełniała standardy europejskie.

*Justyna Metelska*

adwokat, Przewodnicząca Komisji Praw Człowieka  
Naczelnej Rady Adwokackiej

## **Oddziaływanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na polskie prawo w aspekcie cywilistycznym**

Konstytucja RP wskazuje wprost na miejsce Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim porządku prawnym. Wynika to z obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, ale także miejsca Konwencji jako umowy międzynarodowej ratyfikowanej w oparciu o zgodę wyrażoną przez parlament w ustawie. Konwencja wraz z ratyfikowanymi przez Polskę protokołami dodatkowymi stanowi część krajowego porządku prawnego i podlega bezpośredniemu stosowaniu przez organy władzy publicznej. Co więcej, ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy nie da się pogodzić z Konwencją. Tekst Konwencji i protokołów dodatkowych wymienia gwarantowane prawa i wolności w sposób ogólny, posługuje się klauzulami generalnymi. Konkretyzacja następuje na skutek wniesienia skargi indywidualnej i wydania orzeczenia przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ta konkretyzacja poprzez orzecznictwo wpisuje się w doktrynę Konwencji jako „żyjącego instrumentu”, który podlega ciągłej zmianie, musi być interpretowany w świetle aktualnych warunków, w zależności od przemian społecznych.

Obowiązek wykonywania przez Polskę zobowiązań międzynarodowych obejmuje nakaz przestrzegania orzecznictwa ETPCz. Obowiązek uwzględniania przez sądy krajowe orzecznictwa Trybunału w Strasburgu zawsze silnie akcentował Sąd Najwyższy. Już w postanowieniu z 11 stycznia 1995 r. (III ARN 75/94) na tle sprawy dotyczącej prawa dostępu do sądu i kwestii zwolnienia od wpisu sądowego Sąd Najwyższy wskazał, że „od momentu wstąpienia Polski do Rady Europy orzecznictwo ETPCz może i powinno być uwzględniane przy interpretacji prawa polskiego”. Wielokrotnie na ten obowiązek wskazywał również Trybunał Konstytucyjny.

Uwzględnianie standardów ochrony praw człowieka wynikających z orzecznictwa strasburskiego nie może ograniczać się do wyroków wydanych w sprawach polskich. Trybunał poprzez orzecznictwo wskazuje generalne standardy, które powinny być uwzględniane przez wszystkie państwa człon-

kowskie Rady Europy. Dotyczy to spraw, w których standard konwencyjny ma znaczenie dla rozstrzygnięcia istoty sporu. Implementacja Konwencji na poziomie krajowym ma pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia skutecznej ochrony praw człowieka.

Ze względu na ramy czasowe wystąpienia ograniczę się do zilustrowania skutków prawnych na przykładzie wybranych wyroków ETPCz przeciwko Polsce, które wpłynęły na zmianę przepisów prawa cywilnego, a także zmianę ich wykładni.

Zacznę od grupy spraw dotyczących warunków pozbawienia wolności. W wyrokach zapadłych w dniu 22 października 2009 r. w sprawach *Orchowski i Sikorski p. Polsce* (skargi nr 17885/04 i 17599/05) Trybunał stwierdził naruszenie art. 3 Konwencji ze względu na nieludzkie, poniżające traktowanie skarżących w związku z pozbawieniem wolności w nieodpowiednich warunkach bytowych, w szczególności ze względu na przeludnienie. Trybunał wskazywał, że przeludnienie w polskich zakładach karnych i aresztach śledczych stanowi problem systemowy. Tegu typu spraw wnoszonych do Trybunału było znacznie więcej. Przybliżę je z punktu widzenia skuteczności krajowego środka odwoławczego. W swoich rozstrzygnięciach Trybunał przyjrzał się praktyce sądów krajowych w zakresie orzekania o naruszeniu dóbr osobistych w związku z brakiem zapewnienia skarżącym odpowiednich warunków pozbawienia wolności.

W wyroku z dnia 28 lutego 2007 r. (V CSK 431/06) Sąd Najwyższy po raz pierwszy przyznał, że „pozbawiony wolności może, na zasadzie art. 24 w związku z art. 448 Kodeksu cywilnego wnieść powództwo cywilne i domagać się zadośćuczynienia za naruszenie dóbr osobistych, w szczególności poszanowania godności i intymności, w związku z przeludnieniem i nieodpowiednimi warunkami bytowymi i sanitarnymi w zakładzie karnym”. Odpowiedzialność za naruszenie ponosi Skarb Państwa. Przyznał również istnienie domniemania bezprawności działania naruszającego dobra osobiste powoda. W kolejnym wyroku z dnia 17 marca 2010 r. (II CSK 486/09) Sąd Najwyższy powtórzył zasadę, że prawo do bycia pozbawionym wolności w warunkach gwarantujących poszanowanie godności osoby bez wątplenia należy do katalogu dóbr osobistych i działania naruszające to prawo mogą pociągać za sobą odpowiedzialność Skarbu Państwa, o której mowa w artykułach 24 i 448 k.c.

Orzecznictwo Sądu Najwyższego przyczyniło się do uznania przez Trybunał powództwa cywilnego za skuteczny środek odwoławczy. W decyzji z dnia 12 października 2010 r., w sprawie *Łatak p. Polsce* (skarga nr 52070/08) uznał skargę za niedopuszczalną ze względu na brak wyczerpania przez skarżącego

krajowych środków odwoławczych. Trybunał orzekł, że począwszy od wyroku Sądu Najwyższego z 17 marca 2010 r. środek odwoławczy przewidziany przepisami art. 24 w związku z art. 448 k.c. może być uznany za skuteczny w sprawach dotyczących przeludnienia w zakładach karnych.

Przypomnę, że 18 października 2011 r. (III CZP 25/11) Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów podjął uchwałę, w której stwierdził, że umieszczenie osoby pozbawionej wolności w celi o powierzchni mniejszej niż 3 m<sup>2</sup> przypadające na osadzonego może stanowić wystarczającą przesłankę stwierdzenia naruszenia dóbr osobistych. Odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 448 k.c. za krzywdę wyrządzoną tym naruszeniem nie zależy od winy.

Kolejna grupa spraw dotyczyła naruszenia prawa dostępu do sądu ze względu na brak informacji od pełnomocników ustanowionych z urzędu, w odpowiednim terminie i w odpowiedniej formie, o odmowie sporządzenia skargi kasacyjnej w sprawie cywilnej. W wyrokach z dnia 22 czerwca 2007 r. wydanych w sprawach *Staroszczyk i Siatkowska p. Polsce* (skargi nr 59519/00 oraz 8932/05) Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji. Wskazał, że pełnomocnik wyznaczony z urzędu ma prawo odmówić sporządzenia skargi kasacyjnej. Chodziło natomiast o brak mechanizmu zapewniającego efektywny dostęp do sądu w ramach pomocy prawnej z urzędu. Obowiązujące wówczas przepisy k.p.c. nie określały terminu dla pełnomocników do poinformowania klientów o odmowie sporządzenia skargi kasacyjnej. Nie obligowały także do sporządzenia opinii prawnej na temat szans powodzenia kasacji. Wskutek wydanych orzeczeń doszło do nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego na mocy ustawy z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Zgodnie z art. 118 ust. 5 k.p.c., jeżeli adwokat lub radca prawny ustanowiony w związku z postępowaniem kasacyjnym nie stwierdza podstaw do wniesienia skargi, jest obowiązany niezwłocznie o tym zawiadomić na piśmie stronę oraz sąd, nie później niż w terminie dwóch tygodni od dnia zawiadomienia go o wyznaczeniu. Do zawiadomienia adwokat lub radca prawny dołącza sporządzoną przez siebie opinię o braku podstaw do wniesienia skargi. Nowelizacja wprowadziła nowe przepisy dotyczące upływu terminu do wniesienia skargi kasacyjnej.

Kolejna grupa wyroków dotyczyła ograniczenia prawa dostępu do sądu poprzez odmowę zwolnienia skarżących od kosztów sądowych. Wśród zapadłych orzeczeń należy wymienić m.in. sprawy: *Kreuz p. Polsce* (skarga nr 28249/95), *Jedamski i Jedamska p. Polsce* (skarga nr 73547/01) oraz *Podbielski i PPU Polpure p. Polsce* (skarga nr 39199/98). Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w związku z odmową zwolnienia przez sąd od kosztów

procesu na różnych etapach postępowania. Obowiązek uiszczenia opłaty sądowej w związku z wytoczeniem powództwa w sprawie cywilnej nie może być uznany za ograniczenie prawa dostępu do sądu, które byłoby *per se* niezgodne z art. 6 ust. 1 Konwencji. Natomiast zgodność z postanowieniami Konwencji okoliczności limitujących dostęp do sądu podlega badaniu przez Trybunał w kontekście danej sprawy. Zgodnie z ogólnym testem konwencyjnym chodzi o ustalenie, czy w związku z decyzją odmowną nie doszło do naruszenia istoty prawa, czy cel ograniczenia był uprawniony oraz czy spełniał kryterium proporcjonalności. W wymiarze środków generalnych wykonanie wyroków z tej grupy spraw doprowadziło do wprowadzenia nowej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Przypomnę, że weszła w życie na początku marca 2006 r.

Odnosząc się do kwestii wykonania wspomnianych wyroków w wymiarze indywidualnym, należy podkreślić, że dla skarżących w sprawach, w których dochodzi do ograniczenia prawa dostępu do sądu, zasądzone przez Trybunał zadośćuczynienie nie rekompensuje poniesionej szkody. Często istotnym remedium byłyby możliwość wznowienia postępowania krajowego. W czasie Seminariów Warszawskich była podnoszona i dyskutowana kwestia braku możliwości wznowienia postępowania cywilnego po prawomocnym wyroku ETPCz stwierdzającym naruszenie Konwencji. Przywoływana była sprawa Janusza Podbielskiego. Skarżący, przy ogromnej pomocy ze strony Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, po prawomocnym wyroku Trybunału wielokrotnie występował do sądów krajowych, w tym dwukrotnie do Sądu Najwyższego, ze skargą o wznowienie postępowania. Niestety bezskutecznie. Inicjował również postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, które również zakończyło się umorzeniem postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Przypomnę, że 30 listopada 2010 r. Sąd Najwyższy w składzie siedmiu sędziów (III CZP 16/10) podjął uchwałę przesądzającą, że ostateczny wyrok Trybunału w Strasburgu, w którym stwierdzono naruszenie prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy przez sąd, zagwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji, nie stanowi podstawy do wznowienia postępowania cywilnego. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy odniósł się przede wszystkim do autonomicznych podstaw wznowienia postępowania przewidzianych w k.p.c. Natomiast stwierdził, że jeżeli naruszenie prawa stwierdzone przez strasburski Trybunał stanowi jednocześnie przesłankę wznowienia postępowania przewidzianą w k.p.c., wtedy taka możliwość zaistnieje. Taka możliwość zaistniała na tle wyroku wydanego w sprawie *Toziczka p. Polsce* (skarga

nr 29995/08). ETPCz w wyroku z 24 lipca 2012 r. stwierdził naruszenie prawa do rozpoznania sprawy przez bezstronny sąd. Skarżąca wystąpiła z wnioskiem o wznowienie postępowania. Sąd odmówił wznowienia postępowania ze względu na upływ pięcioletniego terminu przewidzianego w art. 408 k.p.c. W związku z powyższym skarżąca wniosła skargę konstytucyjną o zbadanie zgodności tego przepisu z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 22 września 2015 r. (sygn. akt SK 21/14) orzekł, że art. 408 k.p.c. w zakresie, w jakim po upływie pięciu lat od uprawomocnienia się wyroku nie pozwala żądać wznowienia postępowania z powodu nieważności wynikającej z naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, o którym ostatecznie orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka, jest niezgodny z art. 77 ust. 2 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Z dniem 3 kwietnia 2017 r. w tym zakresie art. 408 k.p.c. utracił moc.

Niejednokrotnie z perspektywy skarżącego wykonanie prawomocnego wyroku strasburskiego stwierdzającego naruszenie Konwencji wymaga podjęcia szeregu działań prawnych, co wiąże się z procesem rozłożonym na wiele lat.

Na zakończenie przywołam wyrok Trybunału z 2 marca 2010 r. w sprawie *Kozak p. Polsce* (skarga nr 13102/02), który miał wpływ przede wszystkim na wykładnię przepisów Kodeksu cywilnego. Sprawa dotyczyła dyskryminacji skarżącego i naruszenia jego prawa do poszanowania życia prywatnego poprzez fakt, że po śmierci jego partnera odmówiono skarżącemu prawa do wstąpienia w stosunek najmu lokalu z powodu jego orientacji seksualnej. Trybunał w Strasburgu stwierdził naruszenie art. 14 Konwencji w związku z art. 8 Konwencji. Dwa lata po wydaniu tego wyroku sąd okręgowy, rozpoznając podobną sprawę, przedstawił Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne związane z wykładnią przepisu art. 691 § 1 k.c. Rozstrzygając zagadnienie prawne, Sąd Najwyższy w uchwale z 28 listopada 2012 r. (III CZP 65/12) stwierdził, że „osobą faktycznie pozostającą we wspólnym pożyciu z najemcą – w rozumieniu art. 691 § 1 k.c. – jest osoba połączona z najemcą więzią uczuciową, fizyczną i gospodarczą, także osoba tej samej płci”. W uzasadnieniu uchwały Sąd Najwyższy nie tylko odwołał się do wyroku Trybunału w sprawie *Kozak p. Polsce*, ale również przywołał inne orzeczenia ETPCz, które zapadły przeciwko innym państwom członkowskim Rady Europy. Sąd Najwyższy, przywołując uzasadnienie Trybunału w sprawie *Kozak*, wskazał, że orientacja seksualna jako jedna z najbardziej intymnych części życia prywatnego jest chroniona przez art. 8 Konwencji. Natomiast art. 14 Konwencji, obejmujący także orientację seksualną, chroni osoby pozostające w podobnym położeniu przed odmiennym traktowaniem, stosowanym bez obiektywnego



i racjonalnego uzasadnienia. Trybunał uznał, że uniemożliwienie osobom pozostającym w relacjach homoseksualnych wstąpienia w stosunek najmu nie jest konieczne do ochrony rodziny.

Mam nadzieję, że moje uwagi na temat oddziaływania orzecznictwa ETPCz na polskie prawo pokazują również, jak trudne z perspektywy skarżącego, dotkniętego naruszeniem Konwencji, jest dochodzenie praw w wymiarze indywidualnym, a równocześnie jak złożonym procesem jest wykonanie wyroku strasburskiego w aspekcie podjęcia środków generalnych.



## *Panel II*

*Skuteczne wykonywanie  
wyroków ETPCz gwarancją  
braku kolejnych naruszeń  
praw człowieka – rozważania  
prawnoporównawcze*



*Fredrik Sundberg*

Zastępca Dyrektora Departamentu Wykonywania Wyroków  
Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Rada Europy

## **Mechanizmy wykonywania wyroków ETPCz w Europie – wsparcie Sekretariatu Rady Europy**

Z biegiem czasu system Konwencji stał się coraz ważniejszy zarówno dla zapewnienia elementarnej jedności kontynentu europejskiego, jak i dla ochrony bezpieczeństwa demokracji, wzmocnienia dobrych rządów w państwach członkowskich oraz zapewnienia poziomu zaufania niezbędnego do dobrej współpracy między państwami.

Nadzór Komitetu Ministrów nad wykonywaniem wyroków Trybunału jest niezwykle ważny dla wiarygodności i sprawności tego systemu. Dzięki nadzorowi skarżący otrzymują zadośćuczynienie, udaje się również znaleźć rozwiązania ogólnych problemów, które zostały zidentyfikowane w wyrokach. Nadzór opiera się na dialogu, otwartości i gotowości do współpracy. Czerpie on z doświadczenia i wiedzy Rady Europy oraz wspólnej odpowiedzialności wszystkich stron, o czym była mowa w Brukseli w 2015 r. i w Kopenhadze w maju 2018 r.

Polska wniosła ogromny wkład w sprawne funkcjonowanie tego procesu. Departament Wykonywania Wyroków Trybunału w Sekretariacie, który reprezentuję, wielokrotnie otrzymywał dowody wielkiego zaangażowania Polski w ten system i nieraz był pod wrażeniem osiągniętych wyników.

Jednym z kluczowych uczestników procesu jest krajowy punkt kontaktowy – w Polsce i w wielu innych krajach jest nim pełnomocnik rządu. Koordynuje on zbieranie informacji, a w razie potrzeby także krajowe działania nakierowane na poszukiwanie i wdrażanie rozwiązań. Komitet Ministrów działa przy wsparciu Sekretariatu, a we wszystkich kwestiach związanych z wykonaniem wyroków wspiera go Departament Wykonywania Wyroków Trybunału.

Głównym zadaniem Departamentu jest wspieranie Komitetu w analizie dokonanych postępów i w wyborze możliwych działań wspierających. Ogromne znaczenie ma tu dobra współpraca z biurami pełnomocników rządów i innymi organami państw. Przez wiele lat Departament zgromadził znaczny zasób pamięci instytucjonalnej dotyczącej praktyki Komitetu i państw. Jest on pomocny w wypracowywaniu reakcji na różne pojawiające się problemy.

Od 2000 r. proces nadzoru stawał się stopniowo coraz bardziej dostępny dla świata zewnętrznego. Informacje, które przekazują rządy, ukazują się dziś szybko w internecie. Ułatwia to prowadzenie merytorycznej dyskusji w krajach i pomaga właściwym instytucjom w realizacji bezpośrednich działań. Dostęp do tych informacji mają też skarżący, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, krajowe instytucje zajmujące się prawami człowieka i inne międzynarodowe organizacje, dzięki czemu mogą mieć one wkład w skuteczność procesu, wnosząc swoje uwagi na piśmie. Wszelkie informacje, w tym także oceny i decyzje Komitetu, są łatwo dostępne. Można je znaleźć w rocznych raportach Komitetu Ministrów, na stronie internetowej Komitetu i Departamentu, a także używając wyszukiwarki Trybunału HUDOC – HUDOC-Exec, wykorzystywanego w postępowaniach wykonawczych.

Mimo że proces ten jest otwarty i pragmatyczny, wymagane wyniki muszą być osiągnięte. Przez wyniki rozumiem zadośćuczynienie dla poszczególnych skarżących i środki generalne, które mają zapobiec podobnym naruszeniom w przyszłości. Łatwo się mówi, jednak kryje się za tym ogrom możliwości i problemów. Nie jest to jednak właściwe miejsce na rozwijanie tego tematu.

Przypatrując się bliżej roli Sekretariatu, a w szczególności roli Departamentu Wykonywania Wyroków, widzimy, że jego pracę można podzielić na etapy.

Pierwszy etap to przyjmowanie nowych wyroków. Departament szybko i sprawnie klasyfikuje je i przydziela do odpowiedniej grupy, biorąc przy tym pod uwagę konkluzje Trybunału i inne istotne informacje. Wiąże się to w szczególności z:

- » identyfikacją spraw precedensowych, to znaczy spraw, dzięki którym ujawnione zostają nowe problemy o charakterze ogólnym;
- » analizą zakresu i charakteru ujawnionych problemów pod kątem występowania w nich ważnych problemów strukturalnych lub problemów złożonych.

Analiza ta jest wykonywana w ścisłej współpracy z biurem pełnomocnika rządu i innymi właściwymi instytucjami. Na podstawie analizy Departament przygotowuje dla Komitetu propozycję najlepszej procedury nadzoru.

Jeśli analiza wykaże, że wyrok ujawnia ważne problemy strukturalne lub problemy złożone, Departament proponuje przeprowadzenie nadzoru w trybie procedury specjalnej, zwanej nadzorem wzmocnionym, co jest zgodne z aktualnie obowiązującą metodologią pracy, którą Komitet przyjął w 2010 r. Wyroki pilotażowe i sprawy pomiędzy państwami powinny z urzędu podlegać procedurze wzmocnionej.

Nie należy zapominać o znaczeniu zadośćuczynienia dla skarżących. Wzmocnionemu nadzorowi poddawane są też sprawy, w których pojawia się kwestia zastosowania pilnych środków indywidualnych – na przykład w sytuacji, gdy skarżący jest bezzasadnie pozbawiony wolności lub narażony na ryzyko szybkiego wydalenia, co może się wiązać z ryzykiem śmierci, tortur i innego niehumanitarnego traktowania.

Procedura wzmocnionego nadzoru oznacza, że Komitet będzie przeprowadzał kontrolę nadzorczą, udzielał porad i pomocy w sposób bardziej systematyczny. Będzie się to odbywało w drodze komunikacji z państwami podczas posiedzeń Komitetu oraz w drodze przyjmowanych przez Komitet decyzji lub rezolucji zawierających ocenę postępu, rekomendacje, sugestie lub inne wskazówki czy zapisy świadczące o zaniepokojeniu i komentarze na ten temat.

Inne sprawy kierowane są do nadzoru w trybie standardowym. Procedura ta ma prowadzić do rozwiązania potencjalnych problemów w oparciu o skuteczność istniejących krajowych struktur wykonawczych, wykształconych przez ostatnie dziesięciolecia. Istotne znaczenie ma tu również dobra współpraca pomiędzy Departamentem a krajowym punktem kontaktowym/pełnomocnikiem rządu. Takie sprawy są poddawane procedurze wzmocnionego nadzoru tylko w przypadku wystąpienia poważniejszych problemów, które wymagają szczególnej uwagi Komitetu.

Oczywiście państwa trzecie również mogą proponować klasyfikację, choć ma to miejsce sporadycznie. W przypadku wątpliwości ostateczną decyzję podejmuje Komitet. Pragnę jeszcze dodać, że sprawy powtarzalne klasyfikowane są w ten sam sposób co powiązana z nimi sprawa precedensowa.

Wyroki Trybunału są z reguły deklaratywne i sformułowane w sposób kazuistyczny. Z tego względu procedura nadzoru Komitetu Ministrów ma nieocenione znaczenie dla identyfikacji możliwych problemów ogólnych i wyboru odpowiedniej reakcji na te problemy. Procedura nadzoru ma duży wkład w skuteczność systemu Konwencji. Od lat odgrywa ogromną rolę w stosowaniu wymogów Konwencji w systemach prawnych i praktyce w całej Europie.

Zgodnie z obecną metodologią pracy procedura nadzoru powinna prowadzić do przedłożenia Komitetowi Ministrów planu działań nie później niż sześć miesięcy od daty uprawomocnienia wyroku precedensowego, niezależnie od tego, czy wykazane problemy są poddane nadzorowi wzmocnionemu czy standardowemu. Plan działań powinien zawierać orientacyjny harmonogram przyjęcia reform.

Przy przygotowywaniu i wdrażaniu planów należy zastanowić się nad złożonymi kwestiami, które wymagają podjęcia rozmów z różnymi jednostka-

mi w kraju, a czasem też z Radą Europy. Często zdarza się, że pierwsze plany działań są raczej planami procedury niezbędnej do zrozumienia wykrytego problemu, a nie planami przedstawiającymi środki niezbędne do rozwiązania tegoż problemu.

W każdym przypadku Departament może udzielić krajowym władzom wsparcia, jeśli zostanie o to poproszony. Jest to kolejna ważna kompetencja Departamentu.

Departament może w szczególności organizować spotkania, konferencje i dyskusje, dając możliwość spotkania zainteresowanych krajowych władz w celu omówienia wykazanych problemów i propozycji ich rozwiązań. W razie potrzeby w dyskusjach mogą wziąć udział inne kraje, które podzielą się swoimi doświadczeniami, Rada Europy lub inni eksperci. Departament, w ramach swoich kompetencji, służy także wiedzą prawną.

Sekretariat może również pomóc w doborze programów współpracy, jeśli jest to wskazane, oraz w wykorzystywaniu dostępnej wiedzy Rady Europy, w szczególności wiedzy zgromadzonej przez Europejski Komitet do spraw Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), Europejską Komisję do spraw Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) czy Komisję Wenecką. W istocie wykonanie polega nie tylko na znalezieniu rozwiązania zgodnego z Konwencją, ale daje również możliwość przyjęcia najlepszego z możliwych rozwiązań w oparciu o wiedzę krajową i europejską.

Rola Departamentu może być skrajnie różna w zależności od sprawy i kraju. Niektóre kraje chętnie podejmują dialog, podczas gdy inne wolą w największym możliwym zakresie korzystać z własnych zasobów.

Wśród obszarów, którymi ostatnio zajmuje się Departament, wymienić można przeludnienie więzień i nieludzkie warunki pozbawienia wolności. Departament nawiązał współpracę z licznymi właściwymi instytucjami i ministerstwami z wielu krajów, również z Polski, aby pomóc w identyfikacji skali wykazanych problemów i możliwych rozwiązań. Ogromne znaczenie ma dostępność wysokiej jakości wiedzy Rady Europy, zwłaszcza wiedzy wypracowanej przez CPT, którego dorobek i eksperci są cennym źródłem inspiracji w pracy reformatorskiej.

Niezależnie od tego, jakie metody zostaną wybrane w celu wykonania wyroku, najważniejszym jest, aby proces ten prowadził do opracowania dobrego planu działań i jego sprawnego przeprowadzenia.

Jak wspominali moi przedmówcy, zwłaszcza pani Degener, Trybunał wpływa również na niektóre procesy wykonawcze, udzielając wsparcia w postaci



wyroków pilotażowych i tak zwanych wyroków z artykułu 46, zawierających przydatne wskazówki odnośnie do źródeł wykazanych problemów i proponowanych reform. Wyroki pilotażowe często wyznaczają też ramy czasowe na przeprowadzenie reform. Komitet zaś może je określić tylko w wyjątkowych przypadkach.

Jednak takie wsparcie Trybunału zarezerwowane jest dla spraw mających większe znaczenie. Wyroki pilotażowe wydawane są rzadko, a wskazówki z artykułu 46 udzielane są w nielicznych sytuacjach, w większości w ramach nadzoru wzmocnionego. W 2017 r. Komitet zidentyfikował około 167 spraw precedensowych, które wykazały bardziej lub mniej ważne problemy ogólne. Trybunał udzielił wsparcia wykonawczego za pomocą sześciu wyroków na podstawie artykułu 46 i jednego wyroku pilotażowego. Wszystkie te wyroki odnosiły się do już trwających procesów wykonawczych. To dodatkowe wsparcie Trybunału w wykonaniu wyroków jest bardzo ważne, ponieważ może pomóc w przeciężeniu niechęci państw do przyznania, że istnieje bardziej ogólny problem. Może też być istotnym dodatkowym wsparciem i bodźcem, jeśli przeprowadzane reformy z jakiegoś powodu utknęły w martwym punkcie. Mam tu na myśli przede wszystkim reformy mające na celu wprowadzenie skutecznych środków odwoławczych, aby zapobiec wpływaniu do Trybunału powtarzających się spraw.

Chciałbym wreszcie podkreślić, że Komitet, a przez to i Departament, będzie obserwował wykonywanie wyroków we wszystkich sprawach, aby zagwarantować osiągnięcie oczekiwanych rezultatów w przyjętych ramach czasowych.

Jeśli oczekiwane rezultaty zostają osiągnięte, Departament proponuje zamknięcie sprawy w drodze ostatecznej rezolucji Komitetu Ministrów.

W przeciwnym razie sytuacja zaczyna się komplikować. Często trzeba wtedy działać *ad hoc*, łącząc interwencje Komitetu Ministrów, działania Sekretariatu i inicjatywy krajowe, a czasem także podejmować się koordynacji między poszczególnymi państwami członkowskimi lub z Unią Europejską, lub też z właściwymi organizacjami międzynarodowymi.

Chciałbym w tym miejscu podkreślić, że wysiłki Rady Europy zawsze zmierzają do nawiązania konstruktywnego dialogu na właściwym poziomie z odpowiednimi partnerami. Dialog ten ma zaowocować powszechnym zrozumieniem problemów (w tym wymogów Konwencji) i wypracowaniem rozwiązań, które uwzględniałyby zarówno interesy krajowe, jak i interesy Konwencji. W większości przypadków wysiłki te skutkują wykonaniem wyroku, choć czasem wymaga to uruchomienia znacznych pokładów kreatywności, intensywnych kontaktów pomiędzy wszystkimi stronami oraz czasu.

Jak do tej pory zawsze udawało się znaleźć rozwiązanie.

*Vít Schorm*

Pełnomocnik Rządu Republiki Czeskiej  
ds. Postępowań przed ETPCz

## **Ubóstwo jako podstawa ograniczenia władzy rodzicielskiej? Wykonanie wyroków w sprawach: *Emílie Wallová i Jaroslav Walla p. Czechom* oraz *Havelka i inni p. Czechom***

W pierwszej dekadzie XXI w. Europejski Trybunał Praw Człowieka zajmował się kilkudziesięcioma sprawami z Republiki Czeskiej dotyczącymi sporów rodziców pomiędzy sobą o dzieci, jak również kilkoma sprawami dotyczącym odebrania dzieci rodzicom biologicznym i umieszczenia ich w placówkach opiekuńczych. Omówię dwa przykłady należące do tej drugiej kategorii, które w rzeczywistości łączą w sobie trzy sprawy. Jedna z nich – *Polášek p. Czechom*<sup>1</sup> – zakończyła się decyzją o niedopuszczalności (w przeciwieństwie do dwóch pozostałych spraw, gdzie uznano, że odebranie dzieci spod opieki rodziców było konieczne w demokratycznym społeczeństwie), a zatem nie dotyczy go kwestia wykonania.

Myślę, że warto rozpocząć od przywołania przedmiotu spraw, których dotyczą dwa wyroki cytowane w tytule mojego wystąpienia, oraz od powodów, dla których Trybunał stwierdził naruszenie artykułu 8 Konwencji w aspekcie życia rodzinnego. Następnie chciałbym poruszyć kwestię środków indywidualnych wykonania bezpośrednio związanych z rodzinami, których dotyczyły sprawy. Potem przejdę do ogólnej koncepcji generalnych środków wykonania wyroku. Mam również nadzieję, że uda mi się przedstawić kilka uwag końcowych.

### **Przedmiot dwóch wyroków**

Pierwsza z dwóch spraw to *Wallová i Walla* dotycząca matki oraz ojca piątki dzieci w wieku od roku do lat szesnastu w przedmiotowym okresie. Wyrok w sprawie wydano w październiku 2006 r.<sup>2</sup> Rodzina żyła w złych warunkach na terenie punktu składowania odpadów, które władze uznawały za zagraża-

---

1 Nr 31885/05, decyzja z 8 stycznia 2007 r.

2 Nr. 23848/04, wyrok z 26 października 2006 r.

jące zdrowemu rozwojowi dzieci. Zauważono również, że skarżący byli bezrobotni lub podejmowali niestabilne formy pracy oraz nie wykazali, że podejmują wystarczające działania, aby rozwiązać swoją sytuację. Na wniosek służb odpowiedzialnych za ochronę dzieci sąd postanowił umieścić dzieci w placówce opiekuńczej. W czasie, kiedy sprawa była rozpatrywana w Strasburgu, jedno z dzieci osiągnęło już pełnoletność, dwoje powróciło do domu, a dwoje najmłodszych znajdowało się w pieczy zastępczej.

Trybunał w Strasburgu uznał, że rozdzielenie rodziny stanowi znaczną ingerencję w życie rodzinne osób, których dotyczyła sprawa, oraz że organy państwowe mają nie tylko negatywne, ale również pozytywne zobowiązania, aby stać na straży życia rodzinnego. W opinii Trybunału orzeczenie sądu krajowego opierało się jedynie na brakach materialnych, którym można by zaradzić poprzez użycie środków innych niż rozdzielenie rodziny. Instytucje państwowe mają prawny obowiązek, aby pomagać osobom napotykaającym tego rodzaju trudności oraz doradzać im. W przedmiotowej sprawie natomiast służby przyglądały się jedynie wysiłkom skarżących, a następnie wystąpiły o odebranie dzieci biologicznym rodzicom. Powody, na które się powoływano, były istotne, ale nie były wystarczające, aby uzasadnić tak poważną ingerencję w życie rodzinne.

Drugi wyrok, ogłoszony w czerwcu 2007 r. w sprawie *Havelka i inni*<sup>3</sup>, dotyczył ojca i trójki dzieci w wieku od 11 do 13 lat. Mieszkali oni w Pradze w mieszkaniu, w którym odcięto gaz i elektryczność po tym, gdy skarżący przestał płacić czynsz. Ponadto ojciec popadł w ogromne długi z tytułu niezapłaconego czynszu, a rodzinie groziła eksmisja. Na wniosek służb odpowiedzialnych za ochronę dzieci, które występowały jako ich opiekun, sądy postanowiły w latach 2004–2005 r. o umieszczeniu dzieci w placówce znacznie oddalonej od stolicy, która jednak zgodziła się przyjąć całą trójkę. W ramach postępowania nie wysłuchano dzieci, mimo że były w odpowiednim wieku, by zeznawać, a ojciec mógł złożyć zeznania dopiero po roku od umieszczenia dzieci w placówce.

Trybunał w Strasburgu skrytykował fakt, że chociaż opieka społeczna udzieliła skarżącemu pomocy finansowej w odróżnieniu od sprawy *Wallová i Walla*, to nie otrzymał on wystarczającego praktycznego wsparcia w poszukiwaniu rozwiązania sytuacji ani nie zapewniono mu lokalu zastępczego. Nie rozważono również zastosowania mniej restrykcyjnych środków. Ponadto Trybunał wytknął pewne uchybienia proceduralne związane z pełnieniem podwójnej roli przez służby odpowiedzialne za ochronę dzieci oraz przesłuchaniem zarówno ojca, jak i dzieci.

---

3 Nr 23499/06, wyrok z 21 czerwca 2007 r.

Widzimy więc podobieństwa dwóch opisanych spraw, które do pewnego stopnia wzajemnie się uzupełniają. Decyzja o rozdzieleniu rodziny wynikała głównie z trudności ekonomicznych rodzin oraz niezdolności rodziców do samodzielnego ich przewyciężenia. W żadnej z tych spraw nie podważano jednak poważnie zdolności wychowawczych rodziców ani ich zaangażowania w wychowanie dzieci, ponieważ sądy krajowe uznały rozpatrzenie tych aspektów za zbyt techniczne.

### **Indywidualne środki wykonania dwóch wyroków**

W momencie, gdy Trybunał ogłosił wyroki w latach 2006–2007, niektóre z dzieci nadal były rozdzielone ze swoimi rodzicami biologicznymi. Dwoje najmłodszych dzieci państwa Walla miało mniej niż 10 lat i było umieszczonych w pieczy zastępczej od 2005 r., podczas gdy troje dzieci pana Havelki było starszych i znajdowało się w placówce opiekuńczej. Pomimo pewnych różnic między ich sytuacjami oraz realnych wysiłków ze strony Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych, a także niektórych organizacji pozarządowych, połączenie rodzin okazało się niemożliwe w obu przypadkach po ponad pięciu latach od wydania wyroków.

W obu przypadkach dzieci przyzwyczyły się do nowego środowiska z podobnych powodów. Świadczą o tym nasze dwa przykłady.

Dzieci pana Havelki były starsze. Na próżno apelowaliśmy za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Socjalnych do gminy, która nie chciała odstąpić od stosowania zwyczajowego kryterium przydzielania dostępnych mieszkań jedynie osobom, które nie były zadłużone. Pechowo dla pana Havelki. Kontaktował się on z dziećmi głównie przez telefon i widział się z nimi w czasie świąt, kiedy zatrzymywały się u ciotki. Z obserwacji wynikało, że dzieci czują się dobrze w domu dziecka i nie tęsknią za Pragą. Mogły też spokojnie kontynuować naukę i zacząć budować swoje własne życie. Pomimo zachowania więzi z ojcem nie wydawało się, by dzieci chciały zmienić swoją sytuację. Nie uważały, że plany ojca co do ponownego połączenia rodziny są realistyczne. Jednocześnie ojciec, który nie mógł przewyciężyć braku zaufania do władz, w rzeczywistości nie współpracował z nimi i w końcu zrezygnował z ubiegania się o powrót dzieci z domu dziecka. W momencie gdy zakończono nadzór wykonania wyroku<sup>4</sup>, cała trójka dzieci była już pełnoletnia.

---

4 Rezolucja Komitetu Rady Ministrów CM/ResDH(2013)218 z 6 listopada 2013 r.

Dzieci państwa Walla były stosunkowo młodsze. Nie znajdowały się już w placówce opiekuńczej, ale w rodzinie zastępczej, gdzie po ponad dwóch i pół roku dobrze się zintegrowały. Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych zorganizowało kilka spotkań, podczas których szczegółowo omówiono bieżącą sytuację, komunikację oraz inne aspekty sprawy. Jak się okazało, dzieciom oraz ich biologicznej matce trudno się nawet było spotkać. Kontakt korespondencyjny mieli sporadyczny, a dzieci nie chciały odpisywać matce. Odkąd pani Wallová nagłośniła sprawę w mediach, sprawa sprowadzała się do budowania zaufania między nią, rodzicami zastępczymi oraz dziećmi.

W chwili zakończenia nadzoru nad wykonaniem wyroku<sup>5</sup> osiągniętych wyników nie można było uznać za sukces. Zastosowano jednak, w porównaniu z innymi sprawami, środki nadzwyczajne, a sytuację możemy oceniać jedynie z punktu widzenia dobra dzieci z tamtej perspektywy czasu. Zastosowanie nowych traumatyzujących środków nie byłoby dla nich dobre. Mam jedynie nadzieję – chociaż nie wiem, czy tak się stało, jako że nie śledziliśmy dalej losów dzieci – że obecnie, kiedy są dorosłe, rozumieją, że matka je kochała, i że nawiążą z nią kontakt.

Podsumowując, mogę powiedzieć, że indywidualne środki wykonania wyroku stanowiły realne próby znalezienia właściwych rozwiązań. Czasu jednak nie da się zatrzymać, jak śpiewała ABBA kilkadziesiąt lat temu w piosenie *Slipping Through My Fingers: sometimes I wish that I could freeze the picture and save it from the funny tricks of time* [„czasem chciałabym móc zatrzymać ten obraz i ocalić go przed dziwnymi sztuczkami czasu”]<sup>6</sup>. Nie możemy jednak powstrzymać dzieci przed zaadaptowaniem się do nowych sytuacji i oczekiwać od nich, że powrócą do przeszłości. Dlatego też środki generalne wykonania dwóch wyroków były niezwykle istotne.

## Generalne środki wykonania obu wyroków

Kiedy przyglądam się podjętym środkom generalnym, jestem zaskoczony ich liczbą i zakresem. Niezmiernie niezrozumiały jest fakt, że okresowy ra-

---

<sup>5</sup> Komitet Rady Ministrów zamknął obydwie sprawy wydaniem jednej rezolucji. Do rezolucji załączono raport z wykonania wyroku władz czeskich i zawiera szczegółowe informacje na temat podjętych środków. Dokument jest dostępny pod adresem: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-140577>.

<sup>6</sup> ABBA, album *The Visitors*, 1981 r.

port Komitetu Ministrów z nadzoru nad wykonaniem wyroków nie wspomina rezolucji końcowej przyjętej w 2013 r.<sup>7</sup>

Po pierwsze podjęto szeroko zakrojone wysiłki na rzecz rozpowszechnienia informacji o rzeczonych dwóch wyrokach. Nie tylko przetłumaczyliśmy te wyroki na czeski i rozesłaliśmy je do władz administracyjnych i sądowych, które zajmowały się tymi dwoma sprawami, co zwykle czynimy, ale także poinformowaliśmy wszystkie sądy okręgowe o wyrokach, przypominając o ich roli w implementacji wyroków, i poprosiliśmy o uwagi zwrotne. Zazwyczaj nie komunikujemy się z niezależnymi sądami w ten sposób. Ministerstwo Pracy i Spraw Socjalnych, które jest uprawnione do zapewniania wsparcia metodologicznego służbom odpowiedzialnym za ochronę dzieci, postąpiło w podobny sposób. Przeprowadzono szkolenia i seminaria zarówno dla wymiaru sądownictwa, jak i służb społecznych.

W rezultacie, jeśli zapytać sędziego zajmującego się sprawami rodzinnymi o dowolny wyrok Trybunału w Strasburgu, jest prawdopodobne, że odpowie, przywołując wyroki właśnie w sprawie *Wallová i Walla* oraz *Havelka i inni*. Wyroki te były również cytowane w szeregu wyroków Sądu Konstytucyjnego uchylających zakwestionowane orzeczenia sądów powszechnych. Wydano również szczegółowe wytyczne dla sądów w postaci wykładni Sądu Najwyższego przyjętej w 2010 r., w której to sąd podkreślił, że „problemy ekonomiczne rodziny, w szczególności problemy mieszkaniowe, nie mogą same w sobie być powodem do umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczej”.

Jednakże, formułując swoją opinię, Sąd Najwyższy uwzględnił nie tylko wyroki Trybunału w Strasburgu, ale również ewolucję przepisów krajowych. W rzeczy samej wykonaniu tych dwóch wyroków można przypisać szereg poprawek do różnych ustaw. Poprawka z 2006 r. podkreśliła obowiązek służb odpowiedzialnych za ochronę dzieci zapewnienia rodzicom, po odebraniu im dzieci, niezwłocznej i kompleksowej pomocy mającej na celu połączenie rodziny. Inna poprawka do Kodeksu postępowania cywilnego z 2008 r., wprowadzona w 2012 r., wzmocniła prawo dziecka do bycia wysłuchanym w sądzie w towarzystwie osoby przez nie wybranej.

W 2012 r. wprowadzono ponadto znaczące zmiany do Ustawy o rodzinie oraz Ustawy o społecznej i prawnej ochronie dzieci. Potwierdzały one wyraźnie,

---

<sup>7</sup> *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights [Nadzór nad Wykonaniem Wyroków i Decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka]*, 7. Raport roczny Komitetu Ministrów, 2013, Rada Europy, marzec 2014 r. Rezolucja mogłaby zostać wspomniana w pkt G.5. „Placement of children in public care, custody and access rights” [Umieszczanie dzieci w pieczy publicznej, opieka i prawo do kontaktu] na stronie 142.

że sądy nie mogą decydować o umieszczeniu dziecka w placówce opiekuńczej wyłącznie na podstawie nieodpowiednich warunków mieszkalnych lub sytuacji finansowej rodziców. Taka decyzja może zostać podjęta na okres maksymalnie trzech lat, a istotność powodów musi być poddawana ocenie co sześć miesięcy. Ponadto sąd może zadecydować o umieszczeniu dziecka w placówce dopiero po rozważeniu możliwości zastosowania łagodniejszych rozwiązań. Sformułowano również nowe obowiązki służb społecznych ds. ochrony dzieci, by zapobiec występowaniu przez nie do sądu o umieszczenie dzieci w placówce w związku z warunkami mieszkalnymi i sytuacją materialną rodziców. Co więcej, zasady zawarte w Ustawie o rodzinie znalazły odzwierciedlenie w nowym Kodeksie rodzinnym.

Podsumowując, warto zauważyć, że oprócz różnych dokumentów strategicznych, takich jak koncepcja przekształcenia opieki nad najbardziej narażonymi dziećmi, których nie dotyczyło wykonanie omawianych dwóch wyroków, Ministerstwo Spraw Socjalnych sporządziło szczegółowy plan działania w sprawie ogólnych środków wykonania i przedłożyło rządowi do akceptacji w 2010 r. Po półtora roku sporządzono sprawozdanie z wypełnienia zadań wskazanych w raporcie z wykonania, który również został przyjęty przez rząd. Wcześniej wspomniane środki stanowią część raportu z wykonania wyroku.

## Uwagi końcowe

Po pierwsze mogą Państwo pomyśleć z dzisiejszej perspektywy, że wszystko poszło gładko i obyło się bez większych trudności. Otóż na początku procesu wykonania nie byliśmy do końca świadomi zakresu problemu, którym mieliśmy się zająć. Chciałbym wyrazić uznanie dla naszego Ministerstwa Pracy i Spraw Socjalnych za zrozumienie, że należało podjąć odpowiednie działania. Dziękuję również innym instytucjom za podjęcie współpracy, na przykład mojemu Ministerstwu Sprawiedliwości, Sądowi Najwyższemu czy Akademii Sądowniczej. Był to prawdopodobnie drugi największy proces wykonania wyroków przeciwko Republice Czeskiej po wyroku *D.H. i inni*<sup>8</sup>, którego wykonanie nie zostało jeszcze sfinalizowane.

Moja druga uwaga odnosi się do tego, że nawet jeśli dostęp do odpowiednich warunków mieszkalnych był głównym przedmiotem dwóch spraw, o których orzekał Trybunał w Strasburgu, do tej pory nie udało się przyjąć

---

8 Nr 57325/00, wyrok [WI] z 13 listopada 2007 r.

kompleksowych przepisów dotyczących mieszkań socjalnych. Dlatego też wiele zależy od woli władz lokalnych, czy i za pomocą jakich środków zechcą zająć się tą kwestią.

Niemniej jednak moja trzecia uwaga jest bardziej optymistyczna, bowiem wyniki wszystkich działań wydają się pozytywne. W niedawnym komunikacie prasowym Rzecznik Praw Obywatelskich poinformowała, że żadna ze spraw, którą się zajmowała, nie dotyczyła odebrania dziecka biologicznym rodzicom wyłącznie na podstawie przesłanek ekonomicznych lub warunków mieszkaniowych rodziny<sup>9</sup>. Zauważyła jednak, że ubóstwo i zła sytuacja socjalna i ekonomiczna rodziny odgrywają istotną rolę w ochronie praw dzieci.

Moja czwarta i ostatnia uwaga dotyczy tego, że dwa opisane wyroki zmotywowały Republikę Czeską do zmiany prawa i zniechęciły inne państwa do odbierania dzieci wyłącznie z powodu warunków socjalnych czy ekonomicznych. Być może dzisiaj wyroki te wydają się już przestarzałe, ale wciąż są cytowane. To również świadczy o sukcesie Trybunału.

---

<sup>9</sup> Komunikat z 30 maja 2018 r. pod nagłówkiem „Sporů o děti přibývá a jsou vyhrocenější”, dostępny na stronie: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/sporu-o-deti-pribyva-a-jsou-vyhrocenejsi/> (dostęp 15 czerwca 2018 r.).



*Marica Pirošíková*

Pełnomocnik Rządu Republiki Słowackiej ds. Postępowań  
przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

## **Skuteczność śledztwa w sprawach dotyczących napaści o podłożu rasistowskim – wykonanie wyroku Trybunału Europejskiego w sprawie *Koky i inni p. Słowacji***

Procedura wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Republice Słowackiej nie jest oparta na szczegółowej regulacji prawnej. Organem koordynującym wykonanie wyroków Trybunału jest Pełnomocnik działający zgodnie ze swoim statutem. Z chwilą, gdy wyrok Trybunału staje się ostateczny, Biuro Pełnomocnika dokonuje oceny środków, jakie należy zastosować, kontaktuje się z innymi instytucjami krajowymi (m.in. ministerstwami, sądami) – w zależności od środków, jakie Biuro Pełnomocnika uważa za konieczne i odpowiednie do wykonania wyroku. Nie istnieją ustalona procedura ani metody identyfikacji środków wymaganych do wykonania wyroku.

W konsekwencji powyższego przedstawiane są środki indywidualne lub generalne mające na celu wykonanie wyroku. Biuro Pełnomocnika sporządza plan działania lub raport. Przyjęcie konkretnych środków generalnych lub indywidualnych jest konsultowane z Departamentem Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Rady Europy.

Odnosząc się do kwestii zapewnienia szybkiego i efektywnego wykonywania wyroków Trybunału należy podkreślić fakt, że kwoty słusznego zadośćuczynienia zasądzane przez Trybunał wypłacane są bezzwłocznie, podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych zaproponowanych środków indywidualnych. Słowacki system prawny przewiduje możliwość wznawiania postępowań cywilnych, karnych, a od niedawna również konstytucyjnych w przypadkach, gdy Trybunał uzna w wyroku, że dane orzeczenie czy postępowanie stanowiło naruszenie podstawowych praw człowieka lub wolności strony.

Dla potrzeb publikacji i rozpowszechniania treści rozstrzygnięć ETPCz każdy wyrok Trybunału przeciwko Słowacji tłumaczony jest na język słowacki przez Biuro Pełnomocnika, publikowany w „Przeglądzie Sądowym” (dzienni-

ku urzędowym wydawanym przez słowackie Ministerstwo Sprawiedliwości) i rozprawiany do wszystkich sądów Republiki Słowackiej i innych zainteresowanych podmiotów. Wyrok przesyłany jest do sądów krajowych wraz z pismem okólnym Ministra Sprawiedliwości Republiki Słowackiej. Wprowadzenie innych konkretnych środków generalnych (np. zmiany legislacyjne) zależne jest od okoliczności danej sprawy oraz kwestii poruszonych w wyroku. Biuro Pełnomocnika poszukuje właściwych środków, korzystając z wiedzy fachowej swojego personelu, a także sugestii innych instytucji oraz Departamentu Wykonywania Wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Stan wykonywania wyroków jest również przedmiotem rocznego raportu Biura Pełnomocnika, który jest przedkładany rządowi. W raporcie wyszczególnia się środki generalne, które należy przyjąć w poszczególnych wyrokach (zmiany legislacyjne, zmiany dot. Trybunału Konstytucyjnego lub Sądu Najwyższego).

W odniesieniu do działań edukacyjnych chciałabym zaznaczyć, że w Republice Słowackiej pełnomocnik oraz jego zastępca jako członkowie zewnętrzni Departamentu Pedagogicznego Akademii Sądowniczej regularnie wygłaszają wykłady na seminariach dla sędziów, wyższych rangą urzędników sądowych i prokuratorów na temat bieżącego orzecznictwa Trybunału i praktyki Komitetu Ministrów.

Zapotrzebowanie na takie seminaria wzrosło znacznie po wprowadzeniu 1 stycznia 2002 r. nowego środka odwoławczego w prawie krajowym, umożliwiającego osobom fizycznym składanie skarg do Trybunału Konstytucyjnego m.in. na podstawie naruszenia praw gwarantowanych przez Europejską Konwencję Praw Człowieka w postępowaniu krajowym. Jeśli Trybunał Konstytucyjny uzna, że ostateczne orzeczenie sądowe, środek lub akt prawny złamały prawa lub wolności skarżącego, to uchyla takie orzeczenie, środek lub akt. Jeżeli naruszenie wynika z zaniechania działania, Trybunał Konstytucyjny może nakazać właściwemu organowi, by je podjął. Jednocześnie Trybunał może odesłać sprawę do organu w celu kontynuacji postępowania, nakazać mu, by powstrzymał się od naruszania podstawowych praw i wolności lub, gdzie to wskazane, przywrócił *status quo ante*. W swojej decyzji Trybunał Konstytucyjny może przyznać osobie, której prawa zostały naruszone, odpowiednią rekompensatę pieniężną.

Mając na względzie to, że ETPCz wskazał na pewne uchybienia w praktyce Trybunału Konstytucyjnego, pełnomocnik pozostaje w stałym kontakcie z Trybunałem Konstytucyjnym, który ma na celu harmonizację jego orzecznictwa z orzecznictwem ETPCz.

Przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego organizuje regularne konferencje, w których udział biorą jego sędziowie, słowacki sędzia ETPCz i pełnomocnik. Celem jest przekazanie wiedzy na temat bieżącego orzecznictwa Trybunału oraz dyskusja nad kwestiami problematycznymi. Pozytywnym wynikiem takiej wymiany informacji jest ujednoczenie praktyki Trybunału Konstytucyjnego z praktyką ETPCz w wielu spornych dziedzinach, co zyskało aprobatę Komitetu Ministrów w ramach procesu wykonywania orzeczeń.

Proces wykonywania wyroków w sprawach przeciwko Słowacji należy uznać za wydajny i owocny, co jest możliwe dzięki zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron.

Jak przykład takich dobrych praktyk można wskazać sprawę *Koky i inni p. Słowacji* (skarga numer 13624/03, wyrok z 12 czerwca 2012 r.).

Sprawa dotyczy naruszenia art. 3 Konwencji w związku z brakiem efektywnego dochodzenia w sprawie ataku osób prywatnych na osiedle romskie w lutym 2002 r. Przyznając, że władze słowackie prowadziły śledztwo w sposób konstruktywny i rzeczowy, Trybunał stwierdził jednocześnie pewne braki. Trybunał w szczególności orzekł, że słowackie władze nie dopełniły obowiązku w zakresie ustalenia tożsamości osób odpowiedzialnych i wyciągnięcia wobec nich konsekwencji.

Trybunał stwierdził następujące braki:

1. **Luki w analizie materiału biologicznego, który okazał się kluczowym materiałem dowodowym:** materiał biologiczny zabezpieczony na miejscu przestępstwa był później analizowany i porównany z materiałem biologicznym podejrzanych. Trybunał Europejski zauważył, że pomiędzy dwoma okresami zawieszenia dochodzenia materiał biologiczny został pobrany w celu takiej analizy od trzech synów I.S. oraz od dziesięciu innych osób. Jednakże wyniki tych analiz przedłożone Trybunałowi wskazywały na to, że analizie podlegał jedynie materiał biologiczny synów I.S. i dwóch innych osób, podczas gdy brakowało wyników dotyczących ośmiu pozostałych osób;
2. **Nie podjęto żadnych działań w celu wyjaśnienia kontrowersji zawartej w oświadczeniach ofiary:** według pana Jána Koky, nie znał on tożsamości jednego z pięciu napastników, który nie był ubrany w kominiarkę. Później jednak, podczas okazania w 2002 r., pan Koky rozpoznał napastnika w innej osobie. Trybunał Europejski poddał krytyce brak działań mających na celu **wyjaśnienie tej kontrowersji**, np. w postaci wywiadu bezpośredniego;

**3. Brak jasności w kwestii, czy zgodnie z wnioskiem przedłożono zapisy rozmów telefonicznych:** Trybunał zauważył, że wystąpiono o zapisy rozmów, by rozwiać pewne wątpliwości faktyczne. Jednakże nie nastąpiła kontynuacja działań w tym względzie.

Kwotę zadośćuczynienia zasądzoną przez Trybunał wypłacono 26 października 2012 r. Następnie poddano ocenie inne środki indywidualne. Jak zauważył Trybunał w wyroku, śledztwo w sprawie było zawieszono od 13 stycznia 2003 r., ale nie zostało zakończone mimo braku formalnej przeszkody, by je kontynuować. Następnie, 17 grudnia 2012 r., oficer śledczy z okręgowej dystrykcji korpusu policji wydał decyzję, na mocy której ściganie przestępstwa polegającego na naruszeniu miru domowego odbywać się miało na podstawie art. 238 §§ 1 i 3 Kodeksu karnego. W trakcie wznowionego śledztwa oficer śledczy zapoznał się szczegółowo z brakami wskazanymi przez Trybunał w wyroku. Pomimo podjętych działań i środków nie zidentyfikowano żadnych dodatkowych sprawców. Wydział kryminalny okręgowej dystrykcji korpusu policji prowadził poszukiwania i śledztwo wobec nieznanymi sprawców. Żadne z działań proceduralnych prowadzonych w dalszym postępowaniu nie pozwoliło ustalić okoliczności, które wskazywałyby jednoznacznie na sprawcę czynu. Ostatecznie, decyzją z 29 listopada 2013 r., śledczy zawiesił postępowanie na podstawie art. 228 Kodeksu postępowania karnego, wskazując, że ustalone fakty nie są podstawą do postawienia zarzutów komukolwiek. Zgodnie z art. 228 § 6 tego kodeksu decyzję tę można było zaskarżyć. Z uwagi na brak skargi Prokuratura Okręgowa oraz Generalna uznały decyzję za zgodną z prawem.

W odniesieniu do środków generalnych w raporcie z wykonania przedstawiliśmy następujące środki. Dekretem rządu z 8 czerwca 2011 r. przyjęto *Koncepcję walki z ekstremizmem na lata 2011–2014* zawierającą również działania Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Słowacji oraz Korpusu Policji w obszarze przestępstw o charakterze rasistowskim. Raport jest publikowany corocznie i zawiera ocenę wykonania różnych zadań. Ostatni raport (dotyczący 2014 r.) wspomniany w naszym sprawozdaniu z działań został opublikowany na stronie internetowej MSW. Informuje on o różnorodnych przedsięwzięciach edukacyjnych przeprowadzanych przez ekspertów policji w szkołach dla nauczycieli i uczniów, a także w instytucjach rządowych dla urzędników, pracowników socjalnych, sędziów, prokuratorów oraz policjantów. Osiemnastego marca 2015 r. rząd przyjął nową „Koncepcję walki z ekstremizmem na lata 2015–2019”, która wymienia różne działania, m.in. podnoszenie świadomości

społecznej, wzmocnienie potencjału policji w zakresie zarówno kadr, jak i wyposażenia, szkolenia czy środki o charakterze legislacyjnym (przygotowanie poradników metodologicznych w dziedzinie walki z ekstremizmem).

Co się tyczy śledztw dotyczących przestępstw na tle rasowym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało w 2014 r. nowe zarządzenie nt. walki z przestępstwami popełnianymi przez ekstremistów oraz pseudokibiców. Określa ono zadania komórek MSW, a także jednostek policji, włączając w to prewencję, ujawnianie, badanie, wyjaśnianie, dokumentowanie oraz prowadzenie dochodzeń w obszarze przestępstw na tle ekstremizmu i przemocy ze strony pseudokibiców. Zgodnie ze wspomnianym zarządzeniem kompetencję do prowadzenia postępowań w zakresie przestępstw związanym z ekstremizmem i przestępstw o podłożu rasowym są wyspecjalizowani śledczy. W regionalnych dyrekcjach policji powołuje się przynajmniej dwóch śledczych oraz dwóch pracowników operacyjnych, którzy zajmują się tym problemem na obszarze właściwości miejscowej swojej jednostki. Pracownicy ci są regularnie szkoleni w różnych kategoriach przestępstw tego typu, dzięki czemu stale zwiększają zakres swoich kompetencji. Na poziomie okręgowych dyrekcji policji przynajmniej dwóch członków korpusu policji jest przydzielonych z departamentu operacyjnego do wykonywania czynności z zakresu prewencji, wykrywania oraz wyjaśniania przestępstw ekstremizmu.

W ramach programu okresowego kształcenia sędziów i prokuratorów w 2012 r. odbyła się seria wydarzeń regionalnych pod tytułem „Najnowsze orzecznictwo Trybunału oraz jego wpływ na orzecznictwo krajowe”. Wydarzenia organizowano osobno dla sędziów orzekających w sprawach cywilnych, sędziów orzekających w sprawach karnych oraz dla prokuratorów. Podczas konferencji uczestnicy zajmowali się analizą spraw, otrzymując informacje o zapadłych w nich wyrokach: *V.C. p. Słowacji*, *N.B. p. Słowacji*, *Koky i inni p. Słowacji* i *Mižigárová p. Słowacji*. Łącznie odbyło się dwanaście jednodniowych spotkań. Akademia Sądownicza nadal organizuje seminaria i warsztaty dotyczące stosowania wyroków ETPCz, skupiając się przy tym głównie na wyrokach przeciwko Słowacji. Dla przykładu konferencje skierowane do sędziów karnych miały miejsce 6 listopada 2014 r. w Starej Leśnej, 30 stycznia 2015 r. w Bańskiej Bystrzycy, 10 lutego 2015 r. w Koszycach, 28 maja 2015 r. w Tarnawie i 11 grudnia 2015 r. w Bańskiej Bystrzycy.

Ponadto w dniach 7–9 października 2012 r. odbyło się seminarium pod tytułem „Ochrona praw człowieka w postępowaniu przygotowawczym” skierowane do prokuratorów. Wśród prelegentów znaleźli się przedstawiciele słowackiej i czeskiej prokuratury, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego oraz pełnomoc-

nicy rządów Słowacji i Czech przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Szczególną uwagę poświęcono zagadnieniu praw przysługującym ofiarom w postępowaniu karnym. Wszystkie prelekcje zostały opublikowane w specjalnym biuletynie Prokuratury Generalnej Republiki Słowackiej rozdystrybuowanym do wszystkich prokuratur.

Kwestia praw poszkodowanego w postępowaniu karnym była również poruszona wielokrotnie w wykładach pełnomocnika rządu, które wygłosił przy różnych okazjach (np. podczas międzynarodowej konferencji pt. „Ofiary przestępstw”, której gospodarzem był Wydział Prawa na Uniwersytecie Paneuropejskim w Bratysławie). Wydarzenie to odbyło się 27–28 października 2013 r.

*dr Zoltán Tallódi*

Pełnomocnik Rządu Węgier ds. Postępowań przed ETPCz

## **Wykonanie wyroku Trybunału w sprawie *Kmetty p. Węgrom* dotyczącego nadużycia siły przez funkcjonariuszy policji**

### **I. Grupa spraw dotyczących nieludzkiego i poniżającego traktowania przez funkcjonariuszy policji lub braku należytego zbadania tych zdarzeń oraz sytuacji z nimi powiązanych prowadzących do naruszenia prawa do życia lub zakazu dyskryminacji w związku z zakazem nieludzkiego lub poniżającego traktowania (naruszenie artykułów 2, 3 i 14 w zw. z art. 3).**

Pierwszą sprawą dotyczącą ww. problemu była *Kmetty p. Węgrom* (skarga nr 57967/00), w której wyrok zapadł 16 grudnia 2003 r. W przedmiotowym wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważył, że artykuł 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stoi na straży jednej z fundamentalnych wartości społeczeństwa demokratycznego. Konwencja kategorycznie zabrania stosowania tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania nawet w najtrudniejszych okolicznościach, takich jak walka z terroryzmem lub przestępczością. W przeciwieństwie do większości klauzul materialnoprawnych zawartych w Konwencji i Protokołach nr 1 i 4, artykuł 3 nie przewiduje wyjątków od tego zakazu, a artykuł 15 nie dopuszcza możliwości uchylecia jego stosowania nawet w przypadku niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu.

Trybunał przypomina, że złe traktowanie musi osiągnąć pewien minimalny poziom surowości, aby wchodzić w zakres artykułu 3. Ocena owego minimalnego poziomu jest względna, zależy bowiem od okoliczności sprawy takich, jak długość poddania takiemu traktowaniu, jego skutki fizyczne lub psychiczne oraz, w niektórych przypadkach, płeć, wiek oraz stan zdrowia ofiary. W przypadku osoby pozbawionej wolności użycie siły fizycznej, które nie okazało się konieczne ze względu na zachowanie tej osoby, poniża ludzką godność i stanowi złamanie prawa określonego w artykule 3 (patrz: *Assenov i inni p. Bułgarii*, skarga nr 24760/94, wyrok z 28 października 1998 r., §§ 93-94).

Odnośnie do śledztwa Trybunał zauważył, że nie wydaje się, aby podejrzani funkcjonariusze policji, pomimo możliwości zidentyfikowania ich

przez skarżącego, zostali przesłuchani w ramach śledztwa. Zdaniem Trybunału to nieuzasadnione uchybienie proceduralne pozbawiło skarżącego szansy na podważenie wersji zdarzeń przedstawionej przez domniemanych sprawców. Wobec powyższego oraz z uwagi na nieprzeprowadzenie rzetelnego i skutecznego dochodzenia w zgłoszonej przez skarżącego sprawie o znęcanie się nad nim przez funkcjonariuszy policji, Trybunał uznał, że nastąpiło naruszenie artykułu 3 Konwencji.

W sprawie *M.F. p. Węgrom* (skarga nr 45855/12, wyrok z 31 października 2017 r.) Trybunał dopatrywał się również naruszenia zakazu dyskryminacji w związku z zakazem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania wobec nieprzeprowadzenia przez władze dochodzenia w sprawie potencjalnych rasowych pobudek niewłaściwego traktowania skarżącego, osoby pochodzenia romskiego, gdy przebywał on w areszcie w 2010 r. (art. 14 w zw. z art. 3, w aspekcie proceduralnym).

Sprawa *Haász i Szabó* (skargi nr 11327/14 i 11613/14, wyrok z 13 października 2015 r.) w przypadku pierwszego skarżącego dotyczyła naruszenia jego prawa do życia w aspekcie materialnym i proceduralnym polegającego na nieuzasadnionym użyciu siły zagrażającej życiu przez funkcjonariusza policji niebędącego na służbie w sierpniu 2012 r. oraz braku przeprowadzenia dokładnego i skutecznego śledztwa w sprawie konieczności użycia siły zagrażającej życiu, a w szczególności sądowej kontroli decyzji o zawieszeniu postępowania (art. 2).

Niektóre ze spraw w tej grupie dotyczyły domniemanego niewłaściwego traktowania podczas interwencji policji lub przebywania w areszcie (zdarzenia miały miejsce między 2000 a 2015 r.) lub nieprzeprowadzenia skutecznego śledztwa w sprawie ww. zarzutów (materialne i/lub proceduralne naruszenia artykułu 3).

*Gubacsi p. Węgrom* (skarga nr 44686/07) dotyczy niehumanitarnego i poniżającego traktowania skarżącego przez policję w nocy z 19 na 20 sierpnia 2006 r. (naruszenie art. 3). Trybunał uznał, że rząd nie wykazał, że skarżący mógł odnieść obrażenia w inny sposób niż wskutek traktowania podczas pobytu w policyjnym areszcie.

W sprawie *Borbala Kiss p. Węgrom* (skarga nr 59214/11) stwierdzono niehumanitarnie i poniżające traktowanie skarżącej pochodzenia romskiego z powodu nadużycia siły przez policję podczas interwencji dnia 4 września 2010 r. w trakcie rodzinnej uroczystości zorganizowanej w prywatnym domu oraz brak przeprowadzenia skutecznego śledztwa w tej sprawie (materialne i proceduralne naruszenie artykułu 3). Trybunał podkreślił, że rząd nie wytłuma czył ani nie uzasadnił stopnia siły użytej przez policję podczas zdarzenia oraz



że ani skarżąca, ani pozostali uczestnicy, ani podejrzani funkcjonariusze policji nie zostali przesłuchani w toku postępowania karnego wszczętego na wniosek skarżącej.

*Réti i Fizli p. Węgrom* (skarga nr 31373/11): poniżające traktowanie obydwu skarżących podczas sprawdzania tożsamości w październiku 2006 r. przez funkcjonariuszy policji w ramach kontroli drogowej oraz brak śledztwa w tej sprawie (naruszenie art. 3).

*László Károly (nr 2.) p. Węgrom* (skarga nr 50218/08): nieludzkie i poniżające traktowanie skarżącego przez policję, gdy ten we wrześniu 2000 r. wdał się w bójkę z policjantami ubranymi po cywilnemu, po czym został przewieziony na miejscowy posterunek policji, gdzie był wielokrotnie bity i znieważany. Trybunał orzekł, że użycie siły skutkujące obrażeniami i cierpieniem skarżącego wyczerpało znamiona nieludzkiego traktowania, za które odpowiedzialność ponosi państwo.

## **II. Władze podjęły następujące środki ogólne:**

1. Policja realizuje działania mające na celu zapobieganie podobnym zdarzeniom w przyszłości poprzez wprowadzenie następujących środków:
  - » Praca policjantów jest organizowana w taki sposób, aby młodzi funkcjonariusze mogli wykonywać obowiązki służbowe z funkcjonariuszami mającymi bogate doświadczenie zawodowe i biegłość w zakresie stosowania środków przymusu;
  - » Pojazdy funkcjonariuszy pełniących służbę w miejscach publicznych zostały wyposażone w urządzenia rejestrujące dźwięk i obraz w celu kontroli stosowanych środków;
  - » Komendy powiatowe (i budapesztańska) mają składać kwartalne raporty zawierające wszystkie zdarzenia z użyciem siły, w których uczestniczyli funkcjonariusze na służbie. Raporty winny zawierać nie tylko opis okoliczności zdarzeń, ale także analizę przyczyn tychże zdarzeń oraz wnioski wyciągnięte na ich podstawie. Wyżej wymienione raporty powinny zostać włączone do materiałów szkoleniowych dla funkcjonariuszy policji oraz omawiane podczas odpraw;
  - » W ramach szkolenia instytucjonalnego Centrum Szkoleniowe Komendy Głównej Policji w Dunakeszi regularnie przeprowadza szko-

lenia uzupełniające z zakresu krajowego prawodawstwa dotyczącego praw człowieka, międzynarodowej współpracy policyjnej i taktyki stosowania środków. Wspomniane kursy służą upowszechnianiu zasad wypracowanych na podstawie orzeczeń Trybunału w Strasburgu mających wpływ na pracę policji oraz służą omawianiu wniosków nasuwających się z wyżej wymienionych przypadków.

2. Nadzwyczajne przypadki niewłaściwego postępowania funkcjonariuszy policji zwróciły uwagę kierownictwa tej służby na znaczenie zapewnienia funkcjonariuszom opieki psychologicznej. Z tego względu przeanalizowali obszary zastosowania psychologii w utrzymaniu i poprawie zdrowia psychicznego i proaktywności funkcjonariuszy oraz metody wspomagające zapobieganie zdarzeniom nadzwyczajnym.

Na powyższy temat ukazały się dwie prace. W jednej z nich podsumowano działania z zakresu psychologii podejmowane w jednostkach policji, w drugiej przedstawiono możliwości optymalizacji psychologicznych testów predyspozycji do pracy w policji przeprowadzanych w ramach tej służby.

Na podstawie propozycji zawartych w ww. pracach sporządzono plan działania zatwierdzony przez Komendanta Głównego Policji w celu zwiększenia wykorzystania psychologii. W planie działania wskazano na możliwość wdrożenia następujących rozwiązań:

- zbadanie potrzeb w zakresie zasobów ludzkich w różnych organizacjach w celu umożliwienia im pełnej realizacji zadań z zakresu psychologii i rozwinięcia działalności psychologicznej;
- wydanie instrukcji dla szefów komórek odpowiedzialnych za zasoby ludzkie w celu poprawy efektów pomocy psychologicznej świadczonej policjantom oraz skuteczniejszego zapobiegania;
- organizowanie szkoleń z zarządzania stresem dla kadry zarządzającej średniego szczebla i funkcjonariuszy;
- opracowanie podręcznika psychologicznego dla dowódców jednostek policji w celu zapoznania ich z formami pracy wykorzystywanymi w psychologii oraz do poprawy skuteczności zarządzania podwładnymi;
- opracowanie protokołu psychologicznego działania w przypadku zdarzeń nadzwyczajnych;
- przygotowanie podręcznika z ćwiczeniami sytuacyjnymi do wykorzystania podczas zajęć taktycznych;

- standaryzacja testów psychologicznych używanych do badania predyspozycji do pracy w policji;
- aktualizacja protokołu badania psychologicznego w oparciu o nowe opisy stanowisk pracy.

### **III. Węgry wykazują pewne trudności z wykonywaniem ww. wyroków. Problemy te mają charakter strukturalny, organizacyjny i prawny.**

Problem strukturalny polega na tym, że policja jest nadzorowana przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, co utrudnia zarządzanie sprawami. Agent rządu informuje lub kieruje zapytanie do MSW, a ministerstwo informuje lub przekazuje zapytanie do właściwej jednostki. Odpowiedzi wpływają tą samą ścieżką, co zajmuje bardzo dużo czasu.

#### **Trudności prawne:**

- brak dowodów i problem równej wagi zeznań (skarżącego i policji).

#### **Co można zrobić?**

- tłumaczenie wyroków (co jest istotne ze względu na słabą znajomość języków obcych wśród pracowników policji);
- upowszechnianie wyroków;
- prowadzenie szkoleń;
- zapewnienie wymiany informacji pomiędzy agentem rządu a Ministerstwem Spraw Wewnętrznych.

Władze podjęły już istotne kroki, jednak nasza działalność musi być kontynuowana.

**Zbigniew Cichoń**

Senator RP, Zastępca Przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Senatu RP,  
członek Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, adwokat

## **Rola Senatu RP w procesie wykonywania wyroków ETPCz**

Czuję się zaszczycony, że mogę w gronie wspaniałych twórców całego mechanizmu kontroli orzecznictwa i praktyki naszego wymiaru sprawiedliwości dokonywanej w Strasburgu wspomnieć o historycznych już zaszczytach, a zarazem podkreślić rolę Senatu w wykonywaniu zapadłych orzeczeń.

Przede wszystkim trzeba sięgnąć do źródeł Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zawsze tkwi mi w pamięci spotkanie z sędzią Edmondem Pettitim, wieloletnim dziekanem paryskiej izby adwokackiej, a następnie sędzią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Sędzia, mówiąc o mechanizmie kontroli zaproponowanym przez Europejską Konwencję Praw Człowieka, zawsze podkreślał, że jego przedmiotem jest troska o godność człowieka. Nie wahał się w swoich wypowiedziach i licznych opracowaniach wskazywać, dlaczego godność jest tak ważna, mówił o tym, że człowiek został stworzony na obraz i podobieństwo Boże i stąd przysługuje mu przyrodzona godność. Zresztą orzecznictwo, które było udziałem sędziego Pettitiego, bardzo wyraźnie podkreślało filozoficzny rys jego podejścia do praw człowieka.

Z kolei jeśli chodzi o samą procedurę postępowania, to warto pamiętać o słowach Petera Leuprechta, Zastępcy Sekretarza Generalnej Rady Europy Catherine Lalumière, iż od momentu ustanowienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu człowiek stał się w miejsce przedmiotu troski i czasami litości podmiotem równorzędnym państwu, które może on zaskarżyć do Trybunału i z którym może sprawę wygrać. Może uzyskać satysfakcję nie tylko w postaci stwierdzenia, że naruszone zostały jego prawa gwarantowane w Konwencji, ale również zasądzenia zadośćuczynienia finansowego, w tym zwrotu kosztów postępowania. Jest to rzeczywiście istotna rewolucja w podejściu do pozycji człowieka jako jednostki w państwie, albowiem z pozycji poddanego staje się on podmiotem równorzędnym. Tego właśnie dokonała Europejska Konwencja Praw Człowieka i mechanizm kontroli jej przestrzegania.

Polska ma istotny wkład w orzecznictwo Trybunału z racji wagi zawisłych przed nim spraw, takich jak sprawa *Broniowski p. Polsce* (skarga nr 31443/96).

Był to pierwszy w historii Trybunału wyrok pilotażowy odnoszący się do stu kilkudziesięciu spraw dotyczących niezaspokojenia roszczeń Zabużan, tj. osób, które w wyniku zmiany granic po II wojnie światowej utraciły swoje nieruchomości położone na kresach wschodnich II RP. Mechanizm pilotażu został wykorzystany także w sprawie *Hutten-Czapska p. Polsce* (skarga nr 35014/97). Jest to szczególnie wkład polskich spraw w orzecznictwo i historię Trybunału.

Senat jako izba parlamentu dba o to, aby orzeczenia Trybunału były wykonywane. Z wykonywaniem bywa różnie. Wspomnę w tym kontekście chociażby epizod związany ze sprawą *Broniowski p. Polsce*. Chlubimy się tym, że wprowadziliśmy ustawodawstwo, które uczyniło realnym zaspokojenie roszczeń Zabużan, zapominając o tym, że odbyło się to w kilku etapach. Najpierw uchwalono ustawę przewidującą rekompensatę w wysokości zaledwie 15% wartości nieruchomości pozostawionych na wschodzie. Została ona zaskarżona przez grupę 50 sprawiedliwych posłów, którzy uznali, że jest to rozwiązanie niekonstytucyjne. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jest to kwota symboliczna, której nie można uznać za rzeczywistą rekompensatę. W wyniku tego została ona podniesiona do 20%.

Trudno rozróżnić etapy wykonywania orzeczeń między Sejmem a Senatem. Polska procedura parlamentarna wygląda w ten sposób, że wprawdzie Senat posiada inicjatywę ustawodawczą, ale jest ona stosunkowo rzadko wykonywana. Gros ustaw procedowanych jest w Sejmie, a Senat jest swego rodzaju drugą instancją, która koryguje przyjęte przez Sejm rozwiązania. Nie będę zatem szczegółowo wskazywał, czy przyjęcie poszczególnych ustaw nastąpiło z inicjatywy samego Senatu czy też Sejmu, ale chcę wspomnieć o tych sprawach, które dotyczą jednego z ważniejszych aspektów godności człowieka, czyli prawa do wolności, zwłaszcza w kontekście zagadnień związanych z tymczasowym aresztowaniem. Otóż po wyrokach, które zapadły w sprawach takich, jak *Trzaska p. Polsce*<sup>1</sup>, *Frasik p. Polsce*<sup>2</sup>, w których Trybunał stwierdził, że zbyt swobodnie szafuje się w Polsce instytucją tymczasowego aresztowania, co narusza art. 5 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wprowadziliśmy zmiany do Kodeksu postępowania karnego.

Zmiany te są daleko idące w stosunku do systemu z czasów reżimu komunistycznego, gdy obowiązywał sławetny art. 217 k.p.k., za wystarczającą przesłankę tymczasowego aresztowania uznający wysokie społeczne niebezpieczeństwo czynu. Na szczęście odeszliśmy od niego i na skutek orzeczeń

1 25792/94, wyrok z 11 lipca 2000 r.

2 22933/02, wyrok z 5 stycznia 2010 r.

Trybunału przyjęliśmy regulacje, które wprowadzają maksymalny okres tymczasowego aresztowania do zakończenia postępowania przygotowawczego oraz do zakończenia postępowania w pierwszej instancji, jak również cały system zabezpieczeń, które mają na celu niedopuszczenie do szafowania tym środkiem zapobiegawczym. Z przykrością stwierdzam, że szafowanie wciąż występuje w praktyce, aczkolwiek trzeba powiedzieć, że i tak nastąpił znaczny postęp. Statystyki wskazują, że zaledwie 7% zażaleń obrońców na tymczasowe aresztowanie jest uwzględnianych, podczas gdy uwzględnia się 20% zażaleń prokuratorów na jego niezastosowanie. W kontekście spraw dotyczących aresztu chciałbym wspomnieć o dwóch, które wpłynęły może nie tyle na samo ustawodawstwo, ile na praktykę: sprawach *Frasik p. Polsce* i *Jaremicz p. Polsce*<sup>3</sup>, dotyczących odmowy aresztowanemu zawarcia związku małżeńskiego w areszcie. Obie te sprawy prowadziłem. Trybunał doszedł do jednoznacznych wniosków, w ślad za poprzednimi orzeczeniami dotyczącymi Wielkiej Brytanii, że pozbawienie człowieka wolności nie pozbawia go elementarnego prawa do zawarcia związku małżeńskiego przez mężczyznę i kobietę, wynikającego z art. 12 Konwencji.

Kwestii związanych z wolnością człowieka pośrednio dotyczą zagadnienia przewlekłości postępowania. Chciałem w tym kontekście zwrócić szczególną uwagę na orzeczenie pilotażowe *Rutkowski p. Polsce*<sup>4</sup> z lipca 2015 r. Spowodowało ono, że polski parlament podjął skuteczną inicjatywę ustawodawczą i w 2017 r. uchwalił zmianę ustawy o skardze na opieszałość postępowania. Wprowadzono remedia przeciwko krytykowanej przez ETPCz sytuacji, tzn. rozdzielania postępowania na różne instancje. W rezultacie dochodziło do takich absurdów, że jeżeli sprawa w I instancji trwała bardzo długo, np. kilka lat, a postępowanie w II instancji parę miesięcy, i właśnie na tym etapie postępowania złożono skargę na przewlekłość, to nasze sądy w ślad niestety za orzecznictwem Sądu Najwyższego uznawały, że wszystko jest dobrze, ponieważ bierze się pod uwagę tylko postępowanie w II instancji. Na to, jak prowadzono postępowanie w I instancji, spuszczano zasłonę milczenia. Ludzie przegrywali skargi na przewlekłość postępowania, wygrywali zaś te sprawy w Trybunale w Strasburgu. ETPCz piętnował ponadto kwestię quasi-odszkodoowań za stwierdzoną opieszałość postępowania w sytuacji, gdy zasądzone kwoty czasami były wręcz śmieszne. Wprowadziliśmy rozwiązania, które pozwalają unikać tej parcelacji, gdyż nakazują wziąć pod uwagę całość postępowania

---

3 24023/03, wyrok z 5 stycznia 2010 r.

4 72287/10, wyrok z 7 lipca 2015 r.

przy ocenie, czy jest ono opieszale. Jeśli chodzi o kwestię quasi-odszkodowania, to wprowadzono pewne normy, za jeden rok opieszalności postępowania przyznając, o ile pamiętam, ok. 500 euro. Ja, nawiasem mówiąc, optowałem za tym, żeby ta kwota była wyższa, bo ETPCz z reguły operuje kwotą mniej więcej 1000 euro za rok przewlekłości.

Następnym zagadnieniem dotyczącym osób pozbawionych wolności jest kwestia nieograniczonego kontaktu z obrońcą, w tym wolności od cenzurowania korespondencji. W sprawach takich, jak *Klamecki p. Polsce*<sup>5</sup>, Trybunał stwierdził, że cenzura korespondencji jest w takiej sytuacji niedopuszczalna, gdyż narusza podstawowe prawo do poufności korespondencji między adwokatem a osobą przez niego bronioną. Mało tego, muszę powiedzieć, że w tej sprawie niestety polskie władze same się poniekąd podłożyły, ponieważ nie dość, że cenzurowano korespondencję pana Klameckiego ze mną, to jeszcze cenzurowano jego korespondencję z ETPCz. Stąd wprowadzono zmianę do Kodeksu karnego wykonawczego. Do art. 217 § 1a dopisano zasadę stanowiącą zupełne odwrócenie tej poprzednio obowiązującej, wedle której korespondencja podlegała przeglądaniu, chyba że organ, w którego dyspozycji pozostawała osoba pozbawiona wolności, postanowił inaczej. Teraz zasadą jest, że korespondencja może podlegać przeglądaniu jedynie w uzasadnionych przypadkach. Niestety nie sprecyzowano, jakie to są uzasadnione przypadki. Generalnie rzecz ujmując, tajemnica korespondencji dzięki tej zmianie powinna być zachowana; oczywiście osobną kwestią jest, jak będzie wyglądać praktyka. Zawsze istnieje ryzyko, wszystko zależy oczywiście od ludzi, którzy podejmują stosowne decyzje, tzn. prokuratora i sądu.

Gdy chodzi o sprawy osób pozbawionych wolności, to chciałem podkreślić, że decydujące jest nie tyle samo prawo, które np. w art. 3 Konwencji stanowiło zabranie nieludzkiego, poniżającego traktowania czy tym bardziej tortur, ile praktyka. Przykład słowacki, o którym mówił mój przedmówca, występował w sprawie polskiej, *Dzwonkowski p. Polsce*<sup>6</sup>, gdzie chodziło o nadużycie przez policję przemocy w stosunku do osób zatrzymanych. Pokazuje to, że bardzo ważna jest praktyka, jaką stosują organy państwowe, zwłaszcza policja i inne służby.

Jeżeli chodzi o kwestię związaną z przewlekłym postępowaniem, chciałem dodać, że polska instytucja skargi na niezachowanie rozsądnego terminu orzekania wzorowana jest na rozwiązaniu włoskim. Obowiązująca we Włoszech ustawa *Pinto* po pierwsze wprowadziła system stwierdzania naruszenia

5 31583/96, wyrok z 3 kwietnia 2004 r.

6 46702/99, wyrok z 12 kwietnia 2007 r.

rozsądności terminu co do orzekania, po drugie zaś dała możliwość sformułowania przez sąd, który orzeka o opieszałości, wskazówek dla sądu, który owej opieszałości się dopuścił. Po trzecie, w ramach tego rozwiązania możliwe jest przyznanie odszkodowania. Na pocieszenie powiem, że nie znajdujemy się na czele państw dotkniętych przewlekłością postępowań sądowych, gdyż Włosi są większymi mistrzami w tej konkurencji od nas, podobnie jak Francuzi. Muszę powiedzieć, że miałem niedawno przyjemność oprowadzać francuskich sędziów po sądach w Krakowie. Byli oni zdumieni krótkotrwałością postępowania przed polskimi sądami administracyjnymi, gdyż sprawa u nas z reguły trwa do pół roku, podczas gdy we Francji trzeba czasami czekać kilka lat. Nie jest zatem tak źle, gdy chodzi o Polskę, co zresztą nadmieniła Kanclerz Degener. Polska jest również pozytywnie oceniana w aspekcie wykonywania wyroków Trybunału. Nasze państwo słynie z tego, że wykonuje wyroki Trybunału.

Jeżeli chodzi o kwestie związane z niezależnością sądów, zwłaszcza prawem strony do uzyskania wyroku wydanego przez niezawisły sąd, chciałem zwrócić uwagę na wyrok w sprawie *Urban p. Polsce*<sup>7</sup>, w którym Trybunał uznał, że asesory sądowi w rozwiązaniu, które istniało kilkanaście lat temu, nie spełniali wymogu bezstronności i niezawisłości, z uwagi na możliwość ich każdorazowego odwołania przez Ministra Sprawiedliwości. Skutkiem tego wyroku było wyeliminowanie na kilka lat instytucji asesorów sądowych. Niedawno wprowadziliśmy ją na nowo przy okazji reformy sądownictwa, ale status asesorów jest odmienny. Wprawdzie powołuje ich do orzekania Minister Sprawiedliwości, lecz to Krajowa Rada Sądownictwa ma głos decydujący, gdyż w terminie 30 dni może się sprzeciwić powołaniu danej osoby na asesora sądowego.

Mieliśmy również trochę spraw dotyczących kwestii uczestnictwa przed sądem osoby zainteresowanej wynikiem postępowania w sprawie karnej. Wspomniana już sprawa *Belziuk p. Polsce*<sup>8</sup>, prowadzona przez obecnego tu senatora Janusza Gałkowskiego, doprowadziła do tego, że wprowadzono do polskiej procedury karnej zasadę, iż na żądanie oskarżonego ma być on doprowadzony do sądu na rozprawę przed II instancją. Uznano, że jest to prawo podmiotowe, które przysługuje takiej osobie. Podobnie jest teraz w sprawach dotyczących osób ubezwłasnowolnionych. Znamienna jest sprawa *Kędzior p. Polsce*<sup>9</sup>, w której chodziło o umieszczenie w zakładzie opieki człowieka ubezwłasnowolnionego – i to umieszczenie wbrew jego woli, a na żądanie jego opiekuna. W ślad za tym

7 23614/08, wyrok z 30 listopada 2011 r.

8 23103/93, wyrok z 25 marca 1998 r.

9 45026/07, wyrok z 16 października 2010 r.



wyrokiem także polski Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że procedura, która uniemożliwia osobie ubezwłasnowolnionej złożenie wniosku o uchylenie orzeczenia w przedmiocie ubezwłasnowolnienia albo jego zmianę z całkowitego na częściowe jest sprzeczna z Konstytucją RP oraz Europejską Konwencją Praw Człowieka. Wskutek tego nastąpiła zmiana art. 509 k.p.c. poprzez wprowadzenie zasady, że ubezwłasnowolniony może wnioskować o uchylenie takiego orzeczenia.

Wprowadzono ponadto szereg zmian związanych z koniecznością zapewnienia równości broni stron procesowych w sprawach karnych, zwłaszcza tam, gdzie chodzi o tymczasowe aresztowanie. Poprzednio podejrzany i obrońca nie mieli dostępu do akt, podczas gdy to na ich podstawie decydowano o tymczasowym areszcie. W tym zakresie zostały wprowadzone zmiany, które przewidują, że podejrzany i obrońca mają prawo wglądu do tych akt. Regulacja ta jest precyzyjna, ma ona charakter gwarancyjny.

W tym kontekście chciałem wspomnieć wyrok w sprawie *Migoń p. Polsce*<sup>10</sup>. Zasada równości broni stron procesowych ma fundamentalne znaczenie i Trybunał często o niej przypomina. Dotyczy nie tylko dostępu do akt sądowych, ale również prawa do składania wniosków dowodowych różnego rodzaju – o przesłuchanie świadków, dowody z dokumentów itd. W tym zakresie częstokroć spotykamy się w praktyce z tym, że sądy błędnie pojmują swoje uprawnienia i nie dopuszczają pewnych dowodów. Na szczęście II instancja często koryguje te wadliwości. Ostatecznie wszystko zależy od ludzi, którzy orzekają, i od tego, jakie mają nastawienie. Wykonując zawód prawnika, trzeba być humanistą. Jeśli kierujemy się zasadami, to zawsze znajdziemy jakieś odniesienia, jeśli nie w naszym prawie pozytywnym, które może czasami być ułomne, to w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Konwencji, która jest tak wspaniałym instrumentem, że w zaledwie 19 artykułach (tyle jest artykułów, które dotyczą praw człowieka, reszta dotyczy procedury) zawarła tak dużo treści. Stało się to dzięki twórczemu orzecznictwu ETPCz, który potrafi te prawa interpretować z duchem czasu. Uważam, że tylko twórcze i wrażliwe, humanitarne podejście może doprowadzić do tego, że nasz wymiar sprawiedliwości będzie funkcjonował prawidłowo. To, co jest pewnym hamulcem we właściwym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości, leży w tej chwili w złych procedurach. Przecież różne rozwiązania, które przewidują prekluzje dowodowe, triki czysto proceduralne, prowadzą do tego, że często sąd zastanawia się, co zrobić, by nie zrobić nic, bo ma tyle różnych możliwych kruczków,

---

10 24244/94, wyrok z 25 czerwca 2002 r.

żeby sprawę albo umorzyć, albo w ogóle jej nie prowadzić dalej, albo zakończyć szybko bez dojścia do prawdy materialnej. Powinniśmy dbać o to, aby istniały właściwe instrumenty prawne dla należytego funkcjonowania. Mamy swego rodzaju pomocnika w instytucji ETPCz w Strasburgu, który twórczym orzecznictwem wiele nam pomaga. Nie oznacza to, że jestem bezkrytyczny wobec jego orzecznictwa, bo również Trybunałowi zdarzają się pewnego rodzaju wypadki przy pracy. Najlepszą ilustracją tego była słynna sprawa *Lautsi p. Włochom*, dotycząca kwestii krzyża wiszącego w sali lekcyjnej. Pierwotnie Trybunał w składzie Izby stwierdził, że wiszący w sali lekcyjnej krzyż narusza Konwencję, gdy natomiast sprawa trafiła przed Wielką Izbę, 17 sędziów jednogłośnie stwierdziło, że o naruszeniu nie ma mowy.





XII Warsaw Seminar

# **European Convention on Human Rights**

**- 25 years of changes  
to Polish law and practice**

Warsaw 2019



*Conference organised by the Ministry of Foreign  
Affairs – Plenipotentiary for Proceedings before  
International Human Rights Protection Bodies  
under the honorary patronage of the Speaker  
of the Senate of the Republic of Poland  
Mr Stanisław Karczewski*





*Opening  
addresses*



*Stanisław Karczewski*

Speaker of the Senate of the Republic of Poland

## **Opening speech of Speaker of the Polish Senate**

Dear Minister, Ladies and Gentlemen, Your Excellencies, Distinguished Guests, I would like to welcome you warmly to this beautiful building. It gives me great pleasure to follow the seminar discussions even for a moment for this seminar is truly important. This year is very important for us, Poles; one hundred years ago we regained our independence. We are celebrating, we are rejoicing. We do our best for Poland to be safe, to be an important player on the European stage. This year also marks the 25<sup>th</sup> anniversary of Poland signing the Human Rights Convention. Today I have the pleasure to open the 12<sup>th</sup> seminar, and I am also pleased and honoured to be the patron of this conference. The seminar is an important debate that is organized for the 12<sup>th</sup> time by the Ministry of Foreign Affairs. Dear Minister, thank you very much for organizing this vital conference. During behind-the-scenes talks, when we were waiting for the conference to begin, we all agreed that it will give us an opportunity to discuss crucial and very practical problems.

We are celebrating the 25<sup>th</sup> anniversary of Poland signing the European Convention on Human Rights. Poland has long been a leader in the number of applications to the European Court of Human Rights. It is a true privilege for every person who feels their rights were breached to be able to bring their case before the Court. And later on, we, senators and politicians, have to respect these judgments. I am very happy that the Committee of Ministers of the Council of Europe already adopts our decisions.

The Senate is a special place where the temperature of political disputes is much lower. I am deeply thankful to the Human Rights, the Rule of Law and Petitions Committee which deals with human rights issues, analyses ECHR judgments and consults them with the Government. In a way, it inspires the Government to respect all judgments.

I thank you very much for accepting our invitation and coming here in such great numbers. I wish you fruitful and inspiring discussions. Dear Minister, once again let me thank you and congratulate you. I wish you all a very successful seminar. Thank you for your attention.

*prof. Piotr Wawrzyk*

University of Warsaw, Undersecretary of State  
at the Ministry of Foreign Affairs of Poland

This seminar is held at a special moment. In 2018, we celebrate the 25<sup>th</sup> anniversary of Poland's accession to the system of the European Convention of Human Rights. It has also been already a quarter of a century since our country recognised the jurisdiction of the European Court of Human Rights and the right to individual application. In response to the expectations of the Polish society, 25 years ago Polish authorities decided to open to each individual under Poland's jurisdiction another path to seek protection of their rights and dignity. Significantly, these anniversaries are celebrated in the same year in which we celebrate also the hundredth anniversary of Poland's independence.

Shortly after the start of the democratic transformation of our country in 1989 and after Poland regained its ability to exercise its independence in a sovereign manner following the decades of the Communist regime, the signing of the Convention in 1991 was a decision that determined the further direction of the development of the Polish statehood. The decision to accede the Convention was, in fact, a decision to build a modern and fair State with public bodies oriented mainly towards the best interest of and service to its people. This was a beginning of an overall process of reorientation in terms of the manner of thinking about relations between the State and individuals.

In 1993, when ratification documents of the Convention were filed with the Council of Europe, Polish authorities still had a long way to go to satisfy legal standards and norms related to justice provided for in the Convention but first and foremost expected by citizens. Indeed, our country was at the beginning of this journey. The decision made back then about granting Polish people the right to apply for protection to Strasbourg authorities was thus a brave decision. Inevitably, this meant consequences, such as numerous applications against our country, the burden of executing the ECtHR's judgments and often the criticism of authorities heard from various sides.

That decision, however, was the fulfilment of a moral obligation undertaken towards Polish people by the democratic opposition in the times of the Polish People's Republic. The introduction of the right of individual application was a concrete realisation of democracy giving voice to and even ensuring a direct role for its citizens in reforming the State. Trusting Polish people in this regard proved responsible and beneficial, which we know today, looking back. Even though many challenges, many applications and many difficult

issues were experienced throughout the 25 years of our presence within the Convention system, there has been also a number of measurable achievements, which may sometimes be taken for granted and therefore unnoticeable.

Today, at the conference, we will also think about the impact of the Convention and the ECtHR's case-law on the Polish legal system. We will probably also identify some areas in which we need to do more and better to satisfy our responsibilities arising from the decision made 25 years ago.

It is, however, worth noticing at the beginning that not only did the Convention had an influence on Poland, but also Poland had an influence on the system of the Convention. First and foremost: through our trust and sense of responsibility for the Convention and our own decision to accede and being a part of the system.

In the Council of Europe Poland always consistently supported the maintenance of basic principles on which the Convention and its success are based, in particular the right to individual application. In the course of successive attempts to reform the ECtHR, made by the member states of the Council of Europe within the last 10 years, which were necessary to make its functioning more efficient in the face of numerous applications, Poland never sought shortcuts. Our country was determined and effective in opposing simple solutions, proposed by some countries, that would undermine such basic principles. We did not support the weakening of the Convention and we did not shy away from the obligation undertaken by our country towards citizens 25 years ago. At the forum of the Council of Europe, Poland proposed specific solutions aimed at improving the system within the existing framework of the Convention. We believed that it is possible to solve any problem with goodwill, dialogue and cooperation between the Contracting States and the ECtHR.

This voice of Poland has been and still is listened to in the Council of Europe. Our experience of such cooperation and, paradoxically, the challenges we faced and managed to handle give us the mandate to talk about the future of the system of the Convention. For instance, there were challenges of systemic nature related to the Bug River claims and regulated rents that affected thousands of people and resulted in numerous applications lodged with the ECtHR in the early 2000s, which could have posed a risk both to the functioning of the ECtHR and the State's budget.

Thanks to Poland's readiness to cooperate with the ECtHR, it was possible to transform those challenges into a new pilot judgment procedure. Poland was, in fact, also the first country to execute the two pilot judgments delivered by the ECtHR in *Broniowski* and *Hutten-Czapska* cases and proved that the Contracting

States were able to handle the procedure in practice. Today, a pilot procedure is an inherent part of effective procedural instruments applied by the ECtHR in response to systemic issues in the member states of the Council of Europe.

Worth recalling is also the procedure of pilot-friendly settlement reached by the Polish Government in *Broniowski* case related to the Bug River claim. The friendly settlement was used by the Respondent State not only to close the individual dispute with the applicant but also to determine how the pilot judgment would be executed. This was in keeping with the principle of subsidiarity, under which the State has a decisive voice in the choice of concrete measures to execute the ECtHR's judgment. We are glad that the ECtHR respects this approach in its pilot procedures to this very day: it defines a systemic issue but leaves it up to the State to choose its own solutions.

Friendly settlement procedures and unilateral declaration procedures are also used by the ECtHR till now to resolve recurring applications concerning the same issue that has been already identified by the ECtHR. Not only does this save the ECtHR's time, but also shortens the proceedings for applicants awaiting justice. Poland was one of the countries whose readiness to participate in such procedures enabled the ECtHR to develop new and more efficient procedures to deal with manifestly founded and recurrent applications, which are followed to this day within the WECL (well-established case-law) mechanism.

At this point, I would like to remind you of the late Ambassador Jakub Wołásiewicz, who at that time was the Agent of the Polish Government and the person who played a special role in the process of shaping the new mechanisms at the ECtHR. We all have a recollection of him as a person who was always driven by the interest of the State and the interest of citizens affected by violations of their rights.

However, Poland's contribution was not limited to the area of developing Court procedures. We also played a role in the procedure of judgment execution, and this was not only through the creation of domestic institutional mechanisms, such as the ECtHR Team. We put forward many proposals at the forum of the Council of Europe targeted at streamlining the procedure of supervision by the Committee of Ministers. We are glad that many of them have been used by the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights.

Poland recognised also the importance of the exchange of good practices between the Council of Europe's member states to facilitate the execution of the ECtHR's judgments. We initiated discussions between the Contracting States in this regard, but we also shared our experience with other member

states. An illustrative example was the drafting, under the leadership of Ambassador Wołásiewicz, of the *Recommendations of the Council of Ministers of the Council of Europe on effective remedies for excessive length of proceedings* along with the *Guide to Good domestic practice*. Even though Poland proposed a domestic model for remedies for excessive length of proceedings as early as in 2004, we were well aware that it did not always work in practice and that member states should share their experiences. On many occasions, Poland advocated for such exchanges of good practices and thus contributed to the increase in competences of both the Council of Europe and its member states in the area of respecting the Convention.

Ladies and Gentlemen!

In this short speech, I could only briefly refer to selected topics related to the influence of Poland on the system of the Convention. The aim is not to brag about our involvement. What I would like to emphasise here, first of all, is that the Ministry of Foreign Affairs recognizes two equally important aspects of Poland's presence in the system of the Convention: the domestic aspect and the international aspect. It is important that the two are linked with a coherent vision based on the same elements. I believe that our country follows one basic principle, which is the principle of responsibility.

By executing the ECtHR's judgments in Poland on the one hand, and by the involvement in the effective functioning of human rights and the Convention at the forum of the Council of Europe on the other hand, we strive to meet the obligation and responsibilities towards Polish society undertaken 25 years ago.

*Renata Degener*

Deputy Registrar of First Section at the European  
Court of Human Rights, attorney-at-law

## **Impact of ECtHR's case-law on law and practice of Convention system states**

It would not be straightforward to choose judgments illustrating the impact of the Court's case-law on the legislation and practice of the Convention states. I have been faced with a difficult task, given the considerable number of judgments that could be considered as milestones in the Court's case-law as well as the diversity of legal problems examined by the Court in cases regarded as groundbreaking. I wondered at first whether I should not be talking about the positive obligations of the state and the procedural rights of the individual or about matters relating to breaches of Convention provisions which are not subject to derogation. I took different issues into consideration but the choice is by no means easy as it is indeed difficult to say what is more important: judgments which concern such fundamental rights as Articles 2 and 3 of the Convention (the right to life, prohibition of torture) or judgments which, regardless of the rights or freedoms they relate to, effectively improve the quality of life of the average man, and in that are truly the milestones.

As a result, I have tried to find a subject somewhere in between; on the one hand, the impact of the Court's case-law on the law and practice of states in the Convention system and, on the other hand, the place of Poland in the Court's case-law over the past 25 years. By that I mean the Polish cases that have left a mark on both the laws of our country and the Court's case-law and thus have influenced the law and practice of other states of the Convention. It should be noted at this point that the relationship between the Court and the States Parties to the Convention is a kind of dialogue. It is not a one-way movement in the sense that it is only the Court's judgments that require action that influences national legislation and practice. The state's response to a judgment matters too and the implementation measures it pursues do not only reflect observance of human rights but also strengthen the position and the gravitas of the Court's rulings. I am going to try to point out some examples of Poland's achievements in this area.

If I were to choose as the main subject the state's positive obligation and the protection of the individual's procedural rights, I would start from the



right to an effective remedy in national law, as guaranteed by Article 13 of the Convention. We all agree that it is a fundamental right, one which reflects the principle of subsidiarity and the primacy of national systems in addressing human rights violations. Without a procedure enabling an individual to pursue their Convention rights and freedoms before the national authorities, the functioning of the Convention mechanism is distorted and the roles of the state and the Court reversed. In this context, one cannot but mention Poland because it is the Court's landmark ruling against Poland in *Kudła v. Poland* (no. 30210/96, judgment of 26 October 2000) that has brought about a new interpretation of Article 13 of the Convention and has significantly influenced the legislation and practice of many of the Convention states.

We owe it to this case that today the right to a remedy against the excessive length of proceedings is generally recognised in the Convention states and seems to be quite obvious. However, it was not that obvious when the case was first examined by the Grand Chamber of the Court. I can see at least two people in the room who worked in the government team preparing the defence before the Court: Professor Drzewicki, then Government Agent, and Professor Wąsek-Wiaderek, who was responsible for preparing the legal position for Article 13. In spite of the fact that Poland has lost the case, I believe that they are satisfied with the final outcome. It is in this case that, in view of the increasing number of applications concerning the excessive length of proceedings (at that time [2000], not necessarily coming from our country) the Court would break from its previous interpretation of the relationship between the right to hear the case within a reasonable period of time under Article 6 of the Convention and the right to an effective remedy under its Article 13. Until then, the right to an effective remedy was considered to be, in a certain sense, secondary to the right to a fair trial. Consequently, it was accepted that it was absorbed by the disposition of Article 6. In *Kudła v. Poland*, the Court emphasised the fundamental role of the principle of subsidiarity and the primary responsibility of the state for the observance and implementation of the Convention, assuming that under this principle, Article 13 has to be construed broadly, as a supplementary guarantee that enables individuals to exercise the rights of the Convention effectively. Finally, it was in that case that the Court has set the standard and defined the basic features of an effective remedy in the excessive length of proceedings, stating that such a remedy is intended to be both preventive in nature, i.e. it must prevent the breach or its continuation, as well as compensatory, i.e. it must enable the redress of harm caused by a breach of the right to hear the case within a reasonable time.

The judgment in *Kudła v. Poland*, announced at a symbolic time in the run-up to the Convention's 50th anniversary, has led to changes in law and practice not only in Poland but also in most of the Convention states: Italy, Slovakia, the Czech Republic, Germany, France, Greece, Croatia, Cyprus, Slovenia, Hungary, Romania, Turkey, and Bulgaria, to name a few. As a result, the Convention states introduced remedies meeting the standards defined in that case into their national systems. In spite of the 18 years that passed, applications concerning the excessive length of proceedings are still being lodged with the Court, while the judgment has lost nothing of its validity and universality.

The procedure of the pilot judgment is another of Poland's achievements in the 25 years of the Convention. I am convinced that without Poland's contribution this procedure would not be such a success. I would add in passing that Poland is a country with a few cases that have made it possible for the Court to issue novel judgments. *Kudła v. Poland* is a judgment that has broken the rigid and narrow interpretations of the Convention. The same case was with *Broniowski v. Poland* (application no 31443/96, judgment of 22 June 2004), which gave rise to the first-ever pilot judgment in the Court's history. However, the passing of a pilot judgment is not all. Such judgment identifies a systemic problem but does not solve it. The solution can only come from the enforcement of the judgment and its implementation. This is illustrated by some pilot judgments against other countries, for example in *Yuriy Nikolayevich Ivanov v. Ukraine*, where the proceedings did not end in success, i.e. effective implementation. In this respect, everything depends on a state's willingness and actions. If the position of the Polish authorities had been different, that is, if there had been resistance in implementing the first (at the time, to a certain degree, experimental) pilot judgment in the Court's history, then the effectiveness and sense of the pilot procedure could have been called into question. Thus, the judgment in *Broniowski* would not have become a milestone in the history of the Court's case-law. Let me add that after the *Broniowski* judgment, the Court issued 35 further pilot judgments.

After the judgment, Poland took action that proved extremely important and shaped a certain model of state behaviour after a pilot judgment. That does not mean that all countries follow this model or do likewise. It is mostly the case but I think that the attitude of Poland that assumed responsibility for the immediate implementation of the judgment by addressing a structural problem was an example of how the state should act. It should be noted that the enforcement of that judgment was not typical. First, Poland put in place a fast track legislative path that removed systemic dysfunctions in national

law and practice. Second, it was also a model settlement that concerned the implementation of individual and general measures necessary to comply with the judgment which ended the case. Because the typical situation is one when a judgment is handed over to the Committee of Ministers for enforcement and the state tries to implement it in the best possible faith without attempting earlier to introduce general measures into the national system by way of settlement before the Court.

Poland went a step further. A proposal for a settlement in the *Broniowski* case came from Polish authorities. The Court was asked to provide assistance in concluding a settlement in this case by the then Government Agent Jakub Wołásiewicz and his then alternate Justyna Chrzanowska. It was a unique agreement which was concluded as a result of the negotiation procedure between the applicant and the Polish state. It was the first agreement whereby a state voluntarily assumed responsibility for introducing general measures in favour of other persons who had suffered from a defective operation of the national legislation, that is to say, measures that, somewhat simplified, were designed in the best interests of the general public; designed to restore and protect the rights of the whole group of citizens, and to comply with the judgment in respect of all other persons who were victims of a systemic dysfunction. This was not a typical action as the states in settlements generally choose the individual path of satisfying individual claims and solving a specific dispute, while general measures are introduced in the implementation process.

The settlement reached by the Polish government in *Broniowski* carried a certain risk: it included a commitment to legislative changes even though passing laws is not within the remit of the government but that of the parliament. Nevertheless, the promises made in the settlement were fully honoured. The act was adopted in a version consistent with the standards of the Convention and recommendations in the judgment. It must be noted how important a role the parliament plays in the implementation of judgments. I believe that *Broniowski* and the subsequent *Hutten-Czapska* pilot case (application no. 35014/97, judgment of 19 June 2006) have shown that in situations where a judgment of the Court requires a state to introduce new laws or to modify the existing legislation, what greatly matters is the attitude of a parliament and the speed with which it operates. Poland deserves the credit for how it sets about implementing judgments, and in particular those relating to systemic problems. I could mention further examples of judgments against Poland which in individual cases have led to changes in the legal system but time does not allow it. My purpose is, above all, to outline the general image of Poland vis-à-vis the

Court: its impact on the Court's case-law and its perception in this context as a state in the Convention system. I think I can tell you with absolute certainty that this is a very positive image. The settlement reached in *Broniowski* and in other cases also persuaded the government that settling the dispute in an amicable manner makes sense and that cooperation is bearing fruit between the concerned parties at home but also between the government's agents and the Court's Registry.

The *Broniowski* settlement negotiations opened up prospects for further action by the government. The Polish government has a long and well-established experience in procedural cooperation with the Court in resolving disputes through settlement proceedings. Poland was the first country to initiate the so-called 'Warsaw consultations', which took place shortly after the judgment in *Hutten-Czapska*, a second pilot judgment concerning Poland. These consultations were a series of meetings involving government representatives, including ministries responsible for issues related to each of the Court's case groups, and a delegation from the Court's Registry. The purpose of those consultations was to come up with framework solutions (usually in the form of serial settlements) to resolve disputes before the Court and to prevent further similar applications, in particular, those arising from possible problems of a general or systemic nature.

We all know that the Court has long been struggling with a backlog of often repetitive cases that result from the same dysfunctional practice or national law. The Court adopts working methods that are often considered controversial, such as an accelerated procedure in a single-judge formation or the procedure in cases concerning the established case-law in which decisions are given with very concise reasoning. That is why the Court has come under criticism; it is hardly surprising that the parties to the proceedings would like to receive a reasoned judgment that explains the decision in detail. Settlement proceedings are the alternative. Of course, not all cases can be settled amicably. Nevertheless, the conciliatory attitude of the successive agents of the Polish State before the Court in cases where a breach of the Convention does not give rise to any serious doubts is undeniably a very good example of constructive cooperation with the Court.

Finally, let me stress that we as the Court would like this cooperation to continue. We would like this great work that has been done over the past 25 years to continue producing positive results. From the Court's perspective, there is no other option but to continue the long-standing dialogue. It is a genuine dialogue and on behalf of the Court's Registry let me congratulate Poland on everything that has been achieved so far within the Convention system.

## *Panel I*

*How the European Convention on  
Human Rights has changed Polish law  
and practice over the last 25 years*



*prof. Krzysztof Drzewicki*<sup>1</sup>

University of Gdańsk, Agent of the Polish Government for proceedings  
before the European Court of Human Rights in the years 1994–2003

# The first decade of the European Convention on Human Rights in Poland

## I. All roads to Brussels lead through Strasbourg

Poland's accession to the Council of Europe was delayed and it was no coincidence. Poland was admitted to the Council only on 26 November 1991 as the third country of Central and Eastern Europe after Hungary (1990) and what was then Czechoslovakia (1991). The reason was that only the parliamentary elections of 27 October 1991 could be considered entirely free and fair.<sup>2</sup>

The process of democratisation in Poland was not abrupt and forceful but a peaceful one, following the so-called Iberian model. The essence of this model is a peaceful and negotiation-based nature of systemic transformation, which consists in talks between the outgoing autocratic authorities and the democratic opposition that aim to gradually shape a representative and pluralist democracy.<sup>3</sup>

The majority of the society and politicians prioritised joining the European Union and the North Atlantic Treaty Organisation, but this objective could be attained in line with the principle according to which 'All roads to Brussels lead

---

<sup>1</sup> The author is a professor of the Department of Public International Law at the Faculty of Law and Administration, University of Gdańsk; in 1994–2003, he was the first Agent of the Government of the Republic of Poland representing it before the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights.

<sup>2</sup> See K. Drzewicki, 'Kontekst sprawy *Kudła v. Poland* w 2000 r.: przystąpienie Polski do Rady Europy i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka' ('The Context of the *Kudła v. Poland* Case in 2000: Poland's accession to the Council of Europe and the European Convention on Human Rights'), in: *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła p. Polsce z 2000 r.* (Polish cases in the European Court of Human rights, Leading Case: *Kudła v. Poland* from 2000), E.H. Morawska (ed.), Warsaw: Wydawnictwo C.H. Beck, 2019, pp. 15–20.

<sup>3</sup> The Iberian model was applied also in Hungary and in Czechoslovakia. The period after 1989 witnessed also the use of forceful models, such as the Tiananmen model (Romania), the Lebanese model (Balkans) and some special models, including the dissolution of the USSR or the expansion of the Federal Republic of Germany's jurisdiction over the German Democratic Republic – see more K. Drzewicki, 'Protection of Human Rights and the Formation of Civil Society', in: R. Dehousse (ed.) *An Ever Larger Union? The Eastern Enlargement in Perspective*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998, pp. 37–43.

through Strasbourg'.<sup>4</sup> Indeed, it is in Strasbourg where the Council of Europe, established in 1949, accepts a candidate State to its ranks after a thorough and long verification and issues for such State a sort of 'democratic certificate', which is necessary in the process of applying for membership in the EU, the OECD or NATO.

The mechanism of accepting new members joining the ten original (founding) members has been regulated in the Statute of the Council of Europe rather vaguely. The existing ambiguities were removed or limited by means of functional interpretation as new members acceded to the organisation. Allegations concerning lack of precision were raised, in particular in respect of the wording of Article 3 of the Statute of the Council of 5 May 1949, which stipulates that:

*Every member of the Council of Europe must accept the principles of the rule of law and of the enjoyment by all persons within its jurisdiction of human rights and fundamental freedoms, and collaborate sincerely and effectively in the realisation of the aim of the Council as specified in Chapter I.*<sup>5</sup>

A slogan expressing three conditions of membership (democracy – rule of law – human rights) became a common and imprecise mental short-cut used by the Council of Europe itself without explaining why the condition concerning democracy is not included in the wording of the Statute<sup>6</sup>. In essence, however, Article 3 perceived holistically from the perspective of the interpretation of the Statute as accompanied by the Preamble requires that 6 conditions be met by candidate States:

1. they are representative and pluralist democracies;
2. they are based on the rule of law (*État de droit*);
3. they respect fundamental human rights and freedoms;
4. they display European vocation and identity;

<sup>4</sup> See further K. Drzewicki, 'The Future Relations between Eastern Europe and the Council of Europe', [In:] *Legal Aspects of a New European Infrastructure*, ed. by A. Bloed, W. de Jonge, Utrecht: Europa Instituut-Nederlands Helsinki Comité, 1992, pp. 41–53.

<sup>5</sup> Journal of Laws of 1994, No 118, item 565. In the Polish version of the Statute published in the Journal of Laws, the term 'rule of law' contained in Article 3 was translated as 'praworządność' (literally: lawfulness/legality) and not 'rządy prawa' (literally: rule of law). The translation is linguistically incorrect and conceptually misleading as *praworządność* is the synonym of the notorious principle of legality as used in the Communist state and not the term expressing the principle of the rule of law as introduced by Albert Dicey in 1885, which reflects a wider systemic concept of the systemic superiority of law understood in contrast to the rule of man.

<sup>6</sup> See A. Drzemczewski, 'The Council of Europe and the Rule of Law', *Human Rights Law Journal*, 2017, Vol. 37, No. 1–6, pp. 179–180. The author calls them 'three core principles' under the Statute.



5. they are of peaceful nature; and
6. they cooperate, honestly and efficiently, to attain the objective of the Council of Europe stated in Chapter I of the Statute.

The Council of Europe formed two front-lines of Europeanisation for the purposes of respecting human rights. The first one was set during a thorough examination of applications of States willing to be admitted to the Council against the aforementioned requirements. In fact, the first three states of Central Europe that joined the Council in 1990–1991 met the membership requirements in a general and superficial manner<sup>7</sup>. It was no coincidence that these were the States with their democratic experience dating back to the period before 1939 or even centuries ago. Next years proved that the liberalisation of accession process resulted in the admission of the States whose political systems, systemic practices as well as political and legal culture were even more distant from the model of representative and pluralist democracy (for instance, Russia, Ukraine, Albania, Bulgaria, Romania, Moldova, Azerbaijan, Armenia).

The second front-line of the Europeanisation of human rights envisages that the States are bound by substantial norms as well as human rights mechanisms and procedures accepted by them during their membership in the Council of Europe. The most significant among such mechanisms is the European Convention on Human Rights with its entire mechanism of judicial control. This is not, however, the only control mechanism whose acceptance is expected following the admission to the Council of Europe. The entire set of sub-systems to protect and promote human rights has been developed<sup>8</sup>.

## **II. Ratification of the European Convention on Human Rights and its implications**

The admission of Poland to the Council of Europe on 26 November 1991 opened the way to the ratification of the Convention for the Protection of Human

---

<sup>7</sup> This conclusion is supported by the length and quality of the opinions of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: in the case of Spain the opinion was 40 pages long, but for each of the first three States from Central Europe it was contained in merely a few pages. Only with the subsequent candidates a decision was made to return to the in-depth assessment of their systems of democracy, rule of law and human rights – K. Drzewicki, ‘Protection...’, *op. cit.*, pp. 37–43.

<sup>8</sup> Systems and sub-systems of protection and promotion of human rights within the Council of Europe have been described in detail in K. Drzewicki, ‘European Systems for the Promotion and Protection of Human Rights’, in: C. Krause and M. Scheinin (eds.), *International Protection of Human Rights. A Textbook*, Second, revised edition, Turku/Åbo: Åbo Akademi University Institute for Human Rights, 2012, pp. 397–422.

Rights and Fundamental Freedoms of 4 November 1950 (effective from 3 September 1953). The accession to the famous Convention safeguarded by the European Court of Human Rights was a dream of the Polish democratic opposition in the era of communism.

Poland ratified the Convention on 19 January 1993. By means of a separate statement of the Government of the Republic of Poland of 7 April 1993, the mandate of the European Commission of Human Rights and the jurisdiction of the European Court of Human Rights (under then Article 25 and 46 of the ECHR) were recognised.<sup>9</sup> A time-limit for the purposes of individual applications was set on 1 May 1993 and it was clarified that such applications ‘*may concern any acts, decisions or facts that would occur after 30 April 1993*’.

The validity of temporal limitation specified in the statement of the Government of the Republic of Poland from 1993 has been extended and they are in force to this day under Article 6 of Protocol No.11 of 1994 to the Convention, which stipulates that:

*Where a High Contracting Party had made a declaration recognising the competence of the Commission or the jurisdiction of the Court under former Article 25 or 46 of the Convention with respect to matters arising after or based on facts occurring subsequent to any such declaration, this limitation shall remain valid for the jurisdiction of the Court under this Protocol.*<sup>10</sup>

Even though temporal limitations are losing their significance as time passes, they still play a role, in particular where a case concerns the excessive length of proceedings.

It should be noted that the temporal limitations were necessary given the existence of the idea of continuing violation, well-known both in case-law and legal theory. Clearly, this is an approach based on a broader interpretation which favours the governments being burdened with the consequences of human rights violations occurring prior to the State’s accession to the Convention, namely those for which such government should not be held accountable. The risk in question was confirmed by the case-law of the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights.

---

<sup>9</sup> Journal of Laws of 1993, No. 61, item 285 and 286. See also A. Drzemczewski, M.A. Nowicki, ‘Poland’, in: R. Blackburn and J. Polakiewicz (eds.) *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and Its Member States, 1950–2000*, Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 658–660.

<sup>10</sup> The Polish translation of Protocol No 11 has been included in: Journal of Laws 1998, No. 147, item 962.

A perfect illustration to prove the point may be the first Polish judgment (*Proszak v. Poland*), where the ECtHR provided an ambiguous interpretation by explaining that in order to determine the reasonableness of the length of proceedings at issue ‘regard must be had, however, to the state of the case on 1 May’.<sup>11</sup> In yet another case the ECtHR held that ‘it could have regard to the facts prior to ratification inasmuch as they could be considered to have created a situation extending beyond that date or might be relevant for the understanding of facts occurring after that date’.<sup>12</sup>

Undoubtedly, such balancing allows the ECtHR to reach any interpretation and consequently results in the not always coherent case-law on temporal limitations. An approach to temporal limitations expressed in the *Katyń* case may serve as an example: the decision proved very favourable to Russia as the ECtHR did not find itself competent *ratione temporis* given that the failure to investigate the mass crime against Polish prisoners of war in 1940 (procedural limb of Article 2) had taken place a few years before Russia had adopted the Convention.<sup>13</sup>

After any State was admitted to the Council of Europe, the organisation exerted a strong pressure on the new member to ratify the European Convention of Human Rights accept the right to individual application and recognise the mandatory jurisdiction of the European Court of Human Rights as soon as possible, in the light of the so-called Greek precedent (1–2 years).<sup>14</sup> It was found that the system of individual applications constitutes the best mechanism to test the compliance of the new members’ legislation and practices in the domain of human rights.

This approach meant a fundamental shift in the policy of the Council of Europe, which had so far tolerated prolonged periods between the State’s admission to the Council of Europe and its ratification of the Convention and the acceptance of the right to individual application. For instance, France, which calls itself ‘the motherland of human rights’ (*la patrie des droits de l’Homme*) ratified the Convention as late as in 1974 and accepted the right to individual

11 *Proszak v. Poland* (Application no. 2/1997/786/987), judgment of 16 December 1997, § 31.

12 *Broniowski v. Poland* (Application no. 31443/96), judgment of 22 June 2004, § 122.

13 See *Janowiec and Others v. Russia* (Applications nos. 55508/07 and 29520/09) [GC] of 21 October 2013 (§ 127–151) and *European Court of Human Rights. Practical guide on admissibility criteria*. 3rd edition. Strasbourg: Council of Europe/European Court of Human Rights, 2014, pp. 53.

14 The term ‘Greek precedent’ originates from the effects of the *coup d’état* committed by colonels in April 1967. After democracy was restored, Greece was re-admitted to the Council of Europe in 1974 with the requirement that the Convention be ratified swiftly and non-obligatory procedures provided for in Article 25 and 46 be accepted. See K. Drzewicki, ‘Zobowiązania międzynarodowe Polski w dziedzinie praw człowieka’, *Rocznik Polityki Zagranicznej Polski*, 1998, pp. 111–112, and the same in English: ‘International Obligations of Poland in the Field of Human Rights’, *Yearbook of Polish Foreign Policy*, 1998, pp. 112.

application only in 1982. The long periods between the ratification of the Convention and the acceptance of the right to individual application were observed in the cases of Cyprus and Turkey.

As far as Poland is concerned, the periods between the accession to the Council of Europe (26 November 1991) and the ratification of the Convention (19 January 1993) or the effective date of the declaration on the recognition of the competence of the Commission to consider individual applications (1 May 1993) were 14 and 18 months respectively. The periods were, thus, relatively short given the fact that accession procedures launched fundamental changes in the system of the protection of human rights which was transformed from the autocratic to the democratic one.

Undoubtedly, during the accession procedure and in the first years of the Convention's applicability Poland did not implement numerous expected and required changes, in particular systemic changes in the area of human rights (e.g. transferring pre-trial detention cases to courts or streamlining judicial proceedings). As a result, first judgments revealed the scale of delays and incompleteness of judiciary reforms undertaken in Poland. It was only the judgments that gave rise to the obligation to introduce changes, which means that in the first years of its membership in the Council of Europe Poland failed to use sufficiently its opportunity to implement changes to prevent judgments finding violations under the Convention. The accession to the Convention system required the development of an adequate procedure at the governmental level to implement broad and deep but also incidental changes in the legislation in response to the ECtHR's declaration of violation of the rights guaranteed by the Convention.

### **III. The model of the representation of the Government of the Republic of Poland before the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights**

The period of Poland's accession to the Council of Europe has not been actively used by the Government of the Republic of Poland to analyse and eliminate incongruities between the Polish legislation and practice and the European Convention on Human Rights. One of the main causes was a delay in the appointment of a person to represent the Government before the bodies in charge of controlling the compliance with the Convention, as the Agent was appointed at the end of 1994, two years after the ratification.

Firstly, a dispute arose between the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Justice which one should appoint the Agent and provide supporting resources.<sup>15</sup> The dispute escalated to the level of the Council of Ministers and the decision made was in favour of the Ministry of Foreign Affairs. Nonetheless, this resulted in a delay in the launching of the procedure of lodging applications under the Convention as it postponed appointing the Ministry of Foreign Affairs Agent who would represent Poland before bodies responsible for controlling the compliance with human rights guaranteed under the Convention. Finally, the procedure ended in 1994 and the Agent took up his responsibilities on 1 December 1994.

As a result of the dispute, a decision was made to 'institutionalise' the representation of Poland before the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights through the Ministry of Foreign Affairs. This model contributed to significant organisation problems within the ministry itself. Firstly, the Agent and his team were a part of the Human Rights Division of the Legal and Treaty Department (DPT) and after several years they were moved to the Minister's Cabinet only to be later brought back to the DPT. Subsequently, a separate office was created, which then has evolved into a separate Department for Proceedings before International Human Rights Protection Bodies (DPOPC). From the very beginning of the Agent's functioning, a problem of staffing the allocated vacancies arose. Attempts of hiring experienced lawyers or at least those with completed judge's apprenticeship or any other apprenticeship in legal professions were to no avail due to the enormous gap in the remuneration proposed to lawyers with a good command of English in law firms, in particular foreign ones, and in the public sector. The Agent, therefore, had no other option than recruiting young lawyers fluent in English. The situation improved gradually.

It should be noted that organisational and staff-related issues could be partially attributed to the fact that the Agent had to create in the Polish Ministry of Foreign Affairs an international application and litigation team for the first time since 1945. The authorities of the Polish People's Republic did not recognise any international court procedures<sup>16</sup>. This meant that the Agent

---

<sup>15</sup> As for the practices in other Contracting States, the number of Agents representing the States before control bodies who come from the ministries of internal affairs is comparable to those from the ministries of foreign affairs, and there are only a few examples of Agents coming from bodies equivalent to the General Counsel (*Prokuratoria*).

<sup>16</sup> In particular, Poland has refused for more than 70 years to sign the optional clause to recognise the jurisdiction of the International Court of Justice. It did sign it as late as on 25 September 1990.

could not rely on any experience of the Ministry of Foreign Affairs in the area of so-called judicial diplomacy.

As soon as the first Agent took up his responsibilities, there was already a pile of first applications communicated to the Government of the Republic of Poland on his desk. Afterwards, after each of eight sessions that the European Commission of Human Rights held every year further piles arrived. In the first applications communicated to the Government of the Republic of Poland, the majority of applicants complained about the excessive length of court proceedings, legality, and length of pre-trial detention, property issues, the conditions of imprisonment and others. The merits of the applications signalled the scope and proportion of applications in the years to come.

As part of an examination procedure, factual and legal circumstances of cases were regularly consulted by the Agent with courts and other judicial bodies or with other ministries, in particular the Ministry of Justice. Based on such findings, the Agent supported by his team drafted a final version of so-called observations on the admissibility and merits of the applications and so-called memorials submitted to the ECtHR prior to oral hearings. Replies to numerous procedural documents served by the ECtHR at various stages of proceedings were also provided.

The lawyers of the team drafted their observations in English, which violated a practice followed usually in the Ministry of Foreign Affairs. Ultimately, this practice has been approved, which was helpful in avoiding delays in the submission of observations and at the same time increased proficiency in the use of legal English. During the hearings before the ECtHR, the Agent and lawyers forming his team also communicated in English<sup>17</sup>. They did not make substantive errors, which actually happened to their counterparts using Polish before the Court of Justice of the European Union.

As far as non-judicial issues are concerned, it was important to shape properly relations between the Office of the Agent at the Ministry of Foreign Affairs and the Registry of the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights to achieve the efficient functioning of the application procedure. The goal was attained in spite of initial difficulties. A tension occurred, for instance, in relation to the Agent's obtaining access to statistics on the number of applications broken down by the stage of proceedings for the benefit of ministers and members of parliaments. Initial refusals

---

<sup>17</sup> The cases of deterioration of the level of representation of the Polish Government in other official languages of the Council of Europe deserves to be criticised.

and difficulties in obtaining this type of information on the grounds of secrecy resulted in interventions by the Agent and in positive decisions on similar requests, but also had a side effect of tensions and lack of confidence.

Finally, one aspect that has an enormous impact on the processing of Polish applications should be mentioned. On many occasions, the Government noted that the staff of the Court's Registry, and of the Commission's Secretariat in the past, should be recruited in a manner ensuring selection of experienced professionals. Therefore, recruitments based on methods other than competition-based methods raised concerns, in particular if they followed a philosophy known in Central and Eastern Europe as a 'Janissaries system'. In this case, it consisted in recruiting young lawyers without much experience in practising law, and in one case even without a Polish degree in the field of law.

This policy contributed to the situation in which the judgments delivered by Polish judges in domestic courts of the highest instance were subject to initial legal assessments made by young and inexperienced lawyers, in particular at the stage when the admissibility of the application is decided on. Nonetheless, it should be emphasised that the quality of the multi-level control system within the application procedure that involves experienced lawyers and judges themselves results in professional judgments with the statement of reasons provided. What may be seen as alarming is the fact that women outnumber men in the Polish section of the Registry, which raises the question about discrimination against men.

To summarise the comments on the organisational model of representation of Poland before the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights, it should be first confirmed that the solutions adopted are accurate<sup>18</sup>. Lessons learnt from the previous experience may serve as a warning in the context of regular attempts of moving the Agent to another ministry or public administration authority. The Ministry of Justice or the General Counsel is usually proposed.

---

18 Unfortunately, the majority of the problems mentioned above that occurred in the process of shaping the model of representation were not mentioned by J. Stańczyk ('Perspektywa historyczna postępowania p. Polsce przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka', (Historical perspective over the proceedings v. Poland before the European Court of Human Rights) in: *Reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka - ponad dwie dekady doświadczeń Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 30 maja 2017 r. w Warszawie* (Representation of the Republic of Poland before the European Court of Human Rights - over two decades of experience gathered by the Ministry of Foreign Affairs. Conference held by the Ministry of Foreign Affairs on 30 May 2017 in Warsaw), Warszawa: Ministry of Foreign Affairs, 2017/8, pp. 19-25. Further developments related to the institution of the Agent were comprehensively discussed by J. Chrzanowska, 'Rola Agenta Rządu w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka' ('The role of the government's Agent in the proceedings before the European Court of Human Rights') in: *Ibidem*, s. 27-33.

Throughout the 25 years, a vast amount of experience and professionalism as well as strong institutional memory have been created in the entire team responsible for applications. This heritage of 25 years cannot be transferred from one ministry to another. Political or administrative decisions in such matters should guarantee the continuity of high quality and professionalism of the process.

#### **IV. Europeanisation of human rights in Poland – lessons learnt from the first decade**

As expected, the system of the European Convention on Human Rights generated rich case-law concerning Polish cases. It has a form of decisions, reports of the European Commission of Human Rights and judgments. The topics of judgments depend on the content of applications submitted; they reflect the subject matters of trials and tribulations of Polish applicants, but not necessarily the issues of strictly legal importance. The majority of applicants still do not turn to professional representatives. Generally, the case-law may be divided into two groups.

The first is composed of cases of systemic or structural importance. If it was held that the Convention had been violated, such cases contributed directly to the implementation of significant changes, including numerous legislative reforms that eliminated the grounds of human rights violations or mitigated the effects thereof. When the ECtHR held that there had been no violation in systemic cases, this served as a confirmation that national measures were correct and compliant with the European Convention on Human Rights. This group of systemic cases understood in such sense has been formed by cases concerning: excessive length of court proceedings, pre-trial detentions, protection of property, conditions of detention, the status of national minorities, the status of sobering-up stations or freedom of speech.<sup>19</sup>

The second group consists of cases that resulted in polemical interactions with the Conventional bodies and in controversial decisions and case-law

---

<sup>19</sup> See my comments on the overuse of the concept of the Convention as a living instrument, including on the accurate claim made by T. Jasudowicz concerning the transfer of the examination of applications under Article 2 and 3 to Article 8 in order to take advantage of its flexible exclusion clauses, as presented during the debate at the Seminar of the Council of Europe's Parliamentary Assembly: See K. Drzewicki, *ECHR – Achievements, Failures or Disappointments, and Challenges*, Presentation at the Parliamentary Seminar on *The European Court of Human Rights: the Way Forward, Achievements and Challenges* (Strasbourg, 27 June 2017), Council of Europe. Parliamentary Assembly. Committee on Legal Affairs and Human Rights, pp. 1-3.



trends. It includes cases touching upon such matters as the confusion on the legal status of property deprivation, the right to life in the context of payment for medicines, fair trial in the context of the value of a claim, deciding upon fundamental issues in a form of decisions instead of judgments, excessive interference with private and family life, issuing speculative judgments based on weak evidence, derogations from the principle of subsidiarity, narrowing the scope of application examination, extending the notion of the compensation for non-pecuniary damage over the compensation for pecuniary damage and excessive amounts thereof granted, leniency towards lustration procedures and others.

As the volume of this essay is limited, the further part will focus on the most important topic areas only. Other issues, which illustrate the interactions and polemical dialogue with the Conventional bodies, will be only briefly outlined.

## V. Systemic and structural cases

### 1) EXCESSIVE LENGTH OF COURT PROCEEDINGS

The most widespread, troublesome and shameful illness of the Polish judiciary is the excessive length of court proceedings. The number of Polish applications quickly ranked Poland at the top of the list of applications by country. Strasbourg judgments gave Poland notoriety, but also the most significant systemic lessons. English proverbs such as *justice delayed, justice denied* or *late justice*, and *no justice* are rightly reminded of. The transformation after 1989 brought about a deterioration, if not paralysis, in the judiciary system. A contributing factor was the extension of court competence, which – although necessary – resulted in the 30% increase in the number of cases. It was, then, an Italian syndrome witnessed again as a paralysis of the judiciary.

What came as a surprise for Poland and entire Europe was a shift in the position on the excessive length of proceedings expressed by the European Court of Human Rights (ECtHR) in *Kudła v. Poland*<sup>20</sup>. A shift in the case-law on the relationship between Article 6 (1) and Article 13 consisted in derogating from the interpretation according to which Article 6 was perceived as absorbing

---

<sup>20</sup> The *Kudła v. Poland* judgment, Application no. 30210/96, of 26 October 2000. It may be that it is not Poland, but Italy that actually deserves to be finger-pointed as the State, applications against which created a critical mass to change the interpretation of Article 6(1) and 13 of the Convention. See K. Drzewicki, 'Sprawa Kudła...', *op. cit.*, pp. 89–111.

the requirement of the latter. By the judgment referred to the ECtHR adopted a directly opposite approach and stated that the applicant should be able to have access to a separate (independent) remedy against the excessive length of court proceedings within national law. The Contracting States commenced legislative work where it was found that adequate remedies are not ensured. In Poland, this led to the adoption in 2004 of the Act on the appeal against the violation of the party's right to have the case examined without undue delay within pre-trial proceedings carried out or supervised by the prosecutor and within court proceedings<sup>21</sup>.

When assessing this Act, it is necessary to specify that this is a typical measure to fight against the symptoms of the excessive length of proceedings and not their root causes. The amounts granted in respect of damage barely compensate for the nuisance caused by the excessive length of proceedings, they do not eliminate root causes and they do not result in reducing the problem. The court may address recommendations to the court considering the case in question or to the prosecutor supervising pre-trial proceedings, but courts rarely use this privilege.

For the ECtHR, *Kudła v. Poland* judgment was, therefore, a defensive mechanism in view of the growing number of applications. It should not be forgotten that the ECtHR itself contributed to the surge in the number of applications concerning the excessive length of the proceedings by introducing less strict assessment standards under Article 6 (1). In the 1990s the ECtHR gave up the assessment of each application against criteria developed and replaced it with so-called overall assessments. In other words, instead of analysing each application against its own four criteria<sup>22</sup>, the ECtHR resorted to general assessments that are usually seen as unbecoming to judicial bodies. This method of simple and fast-track decision-making on violations encouraged applicants and their lawyers to lodge applications. The flood of applications could not be contained and national authorities had to face even more responsibility. When the *Kudła* judgment did not bring significant changes, the procedure of pilot judgments was introduced in order to create packages of almost identical cases derived from the same issue and proceed them together.

---

21 Act of 17 June 2004 Act on the appeal against the violation of the party's right to have the case considered without undue delay within pre-trial proceedings carried out or supervised by the prosecutor and within court proceedings [Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki] (Journal of Laws of 2018, item 75).

22 The criteria include the complexity of the case, severity (importance) of the dispute, actions (and omissions) of relevant authorities and the conduct of the applicant – see K. Drzewicki, 'Sprawa Kudła...', *op. cit.*, pp. 101-102.

## 2) PRE-TRIAL DETENTION AND THE STATUS OF A PROSECUTOR

One of several issues revealing a *prima facie* incoherence of Polish law with the standards of the European Convention on Human Rights was the prosecutor's power to order and extend pre-trial detention. It is required under the relevant provision of the Convention that everyone arrested or detained be 'brought promptly before a judge or other officer authorised [...] to exercise judicial power' (Article 5 [3]). Under the Convention, the prosecutor was not deemed an officer authorised to exercise judicial power<sup>23</sup>. This inconsistency between the Convention and domestic law was not realised during the ratification procedure at its governmental or parliamentary stages.

Respective amendments were introduced as late as in 1996<sup>24</sup>. Additionally, it was necessary to plan a budget to cover significant financial expenses to establish a few hundred new posts. The limitation of powers related to pre-trial detentions contributed to a significant decrease in pre-trial detention orders, four-fold in total. The automatism of pre-trial detention orders issued by prosecutors witnessed since 1996 was stopped<sup>25</sup>. Since 1997 the number of applications to the European Court of Human Rights concerning pre-trial detention orders issued by prosecutors has dropped drastically. There is still a high number of applications regarding the violation of the rights of arrested or detained persons to trial within a reasonable time or to release pending trial (Article 5 [3]).

Therefore, the Convention forced Poland to introduce systemic changes consisting in the transfer of powers related to pre-trial detentions from prosecutors to courts that would decide upon detention within adversarial proceedings. Due to unfortunate errors and a delay in the legislative introduction of the changes in question counted in years, still, numerous judgments were delivered against Poland under Article 5 with compensation in respect of non-pecuniary damage granted to applicants.

---

23 The first judgment that raised the issues of prosecutor's pre-trial detention orders and the status of the prosecutor, which held that Polish measures were incompatible with the Convention, was delivered on 4 July 2000, *Niedbała v. Poland*, Application no. 27915/95), § 48–57. See more P. Hofmański, 'Article 5. [Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego]' (Article 5 [Right to liberty and security]), in: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18* (Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Commentary on Articles 1–18), Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck, 2010, pp. 202–203.

24 Had it not been for the decisive standing of the then Minister of Justice, Hanna Suchocka, the delay would be even longer.

25 See *Przestępczość i polityka karna w Polsce na tle innych krajów Unii Europejskiej* (Crime and penal policy in Poland in comparison with other UE Member States), available at the website of the Ministry of Justice ([www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl)), pp. 1, 20.

### 3) EQUALITY OF ARMS IN CRIMINAL APPEAL PROCEEDINGS

Another systemic defect that resulted in Poland's being taught a constructive lesson by the European Court of Human Rights was a defective measure provided for in criminal proceedings, which related to the transfer of an imprisoned defendant to an appeal hearing. As a rule, courts of appeal did not bring imprisoned defendants to the courtroom. In *Belziuk v. Poland* of 25 March 1998, the ECtHR stated that each defendant deprived of liberty who expresses his or her willingness to appear before the court must be brought to the courtroom. For this reason, Article 451 of the Polish Code of Criminal Procedure was amended<sup>26</sup>. Even though the new wording was regarded as compliant with the *dictum* of the *Belziuk* judgment, this proved insufficient.

In *Strzałkowski v. Poland* (application no. 31509/02) of 9 June 2009, the ECtHR held that given the court of appeal was competent to examine the factual and legal circumstances of the case and given the lack of significant contra-indications, the defendant should have been ensured the right of personal attendance at the appeal hearing. As a result, it is not always enough for the purpose of the equality of arms that the defendant is represented by his lawyer<sup>27</sup>. Finally, the directives of the ECtHR resulted in further amendments to the Polish Code of Criminal Proceedings caused by the persistence of some government experts who were attached to the more conservative theory of the equality of arms than the one provided for by the Convention.

### 4) STANDARDS OF DETENTION CONDITIONS

Applications against Poland with the allegations concerning the conditions in prisons from the very beginning accounted for the significant proportion of cases pending before the European Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights. The root cause was the combination of the problems that accumulated in the Polish penitentiary system for decades (lack of

---

26 See M. Wąsek-Wiaderek, 'Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na ustawodawstwo polskie w dziedzinie prawa karnego - Zagadnienia wybrane' ('The Influence of the European Court of Human Rights on the Polish Legislation in the Area of Criminal Law'), in: *VI Seminarium Warszawskie. Konferencja zorganizowana przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z Krajową Radą Sądownictwa* (4th Warsaw Seminary. Conference organised by the Polish Ministry of Foreign Affairs and the National Council of the Judiciary), Warszawa: MSZ, 2013, pp. 55-56.

27 See the statement of reasons provided by the ECtHR in § 44-50 of the judgment. The outcome was similar in *Sobolewski v. Poland* of 9 June 2009 (Application no. 19847/07).

space, old infrastructure, etc.) and the fact that detainees were well acquainted with the procedure of lodging applications to Strasbourg. Two categories of imprisonment-related cases could be distinguished: the censorship of detainees' correspondence and the conditions in correctional facilities.

As for the first category of cases, the European Court of Human Rights played a significant role in forcing Polish authorities into necessary amendments to legislation (Code of Execution of the Criminal Sentences) and the rules on pre-trial detention and imprisonment, aimed at strengthening a judicial review and eliminating or limiting the censorship of prison correspondence<sup>28</sup>. Unfortunately, the amendments in question were resisted by penitentiary and judicial authorities. In any case, both the Commission and the Court were strong allies of the Agent of the Ministry of Foreign Affairs in his fight with the penitentiary lobby and strong allies of the judicial system in the process of introducing European standards.

In the second group of cases, the allegations that prevailed in the applications lodged were: the overcrowding of prison cells; exposing non-smokers to sharing cells with smokers; adequate food, including religious and medical requirements; and adequate medical care. It is worth mentioning that following one of the first applications Polish applicants made aware that the need for medical care, even in the case of self-inflicted harms, does not mean automatically the obligation on the part of penitentiary authorities to ensure treatment outside closed facilities<sup>29</sup>.

## 5) PROTECTION OF PROPERTY

The matters of the protection of property and property relations led to enormous problems in Poland because Protocol No. 1 to the Convention was accepted when the majority of systemic issues, such as re-privatisation, Bug River claims, expropriation and many others have not yet been regulated by statutory acts. On the other hand, however, the ratification of the Protocol proved truly necessary given the number of unsuccessful attempts of solving these problems, in particular in the light of the veto against the re-privatisation Act of 2001 cast by President Aleksander Kwaśniewski. Consequently, it was the

---

28 For Strasbourg bodies, it was shocking to find that the Polish authorities stamped envelopes with the rectangular 'CENSORED' stamp on a massive scale.

29 See *Grzeszczuk v. Poland*, Decision of the European Commission of Human Rights on the admissibility of Application no. 23029/93 of 10 September 1997.

European Court of Human Rights that the applicants turned to in order to seek their claims. There are two groups of cases that best illustrate the situation related to property claims.

The first one is represented by so-called Bug River Claims cases (*sprawy zabużańskie*), that is claims for compensation for the property left behind the post-war Eastern border of Poland pursuant to agreements signed with the States taking over the areas of the Second Republic of Poland (Lithuania, Belarus, and Ukraine).<sup>30</sup> The amendments to the legislation that extended interpretations provided for by the Supreme Court and the obstructions in the enforcement of the right to compensation caused by public authorities led to the accumulation of approximately 80,000 unsatisfied claims since the beginning of the 1990s. Many applicants lodged their applications with the European Commission of Human Rights. Finally, in *Broniowski v. Poland* case (application no. 31443/96) a judgment was delivered in 2004 finding the violation of the applicant's right to property under a Bug River claim<sup>31</sup>. The judgment in question became at the same time the first pilot judgment, which, after respective legislative amendments were introduced, allowed the ECtHR to proceed with the entire package of similar cases brought before it. The case caused a significant disruption in the domestic legal system as it legalised the possibility of seeking again for equivalent value even though a part of the claim has already been satisfied<sup>32</sup>.

The other set of cases was epitomised by a judgment of 2006 delivered in the *Hutten-Czapska v. Poland* case (application no. 35014/97). It showed precisely that the European Court of Human Rights once again proved to be an effective measure to break a domestic legislative and political stalemate preventing the liberalisation of the system controlling the level of rents.

---

30 See more R. Kowalska, 'Formalne przesłanki dopuszczalności "skargi Zabużańskiej"'. Uwagi na tle stanowiska strony rządowej przedstawionego na rozprawie przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu w sprawie Broniowski p. Polsce', ('Formal grounds of admissibility of the "Zabużańska's application". Comments on the government's views'. presented on the hearing before the European Court of Human Rights in Strasbourg in *Broniowski v. Poland* case) in: *Biuletyn. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich* (Bulletin. Selected case-law of the European Court of Human Rights in Polish cases), Biuro Informacji Rady Europy, 2002, t. III, No. 4, pp. 25-29.

31 Judgment delivered in the *Broniowski v. Poland* case was deemed unrepresentative for the entire package of claims and was criticised as failing to respect the rule of subsidiarity, and consequently, erroneously selected for the purpose of a pilot procedure. E. Łętowska, 'Cooperation of the European Court of Human Rights with Supreme National Judiciary Bodies (Consultative Opinions) and the Role of Popularizing the Case Law of the European Court of Human Rights' in: *The European Court of Human Rights. Agenda for the 21st Century*, Warsaw: Information Office of the Council of Europe, 2006, pp. 117-119.

32 See *E.G. v. Poland, Application No. 50425/99, and 175 other Bug River Applications, Decision of 23 September 2008*.

The judgment served as a pilot decision as the problem in question affected 100,000 people.

The two sets of cases do not exhaust the topic of the protection of property as in many cases further legal issues related to restitution and compensation claims were revealed<sup>33</sup>. The fact that the European Court of Human Rights applied the pilot judgment procedure is proof of the scale and seriousness of human rights violations, but also shows the lack of effectiveness on the part of public authorities.

## 6) REGISTRATION OF NEWSPAPERS AND MAGAZINES

In a somewhat amusing, but equally embarrassing, case concerning the registration of newspapers and magazines (*Gawęda v. Poland*, Application no. 26229/95) Polish courts were reminded of the fundamental rule of the freedom of speech in the area of choosing a name for a newspaper or a magazine. In fact, this was a case that discredited the Polish judiciary. The applicant won over the one-person adjudicating panels of regional courts and three-person adjudicating panels of the courts of appeal twice. The ECtHR held that in the system of liberal democracy the courts registering the applications for the establishment of newspapers and magazines are not allowed to interfere with their names in so far as it would violate the freedom of speech under the regulation that is not sufficiently precise and contrary to the Press Law<sup>34</sup>. The part at issue was deleted from the respective regulation. The judgment delivered in this case reminds that the titles of newspapers and magazines are the expression of the freedom of speech and, as such, they cannot be subject to a rigorous *a priori* control, and that the system of preventive censorship was withdrawn from and replaced with the post-factum censorship used in the event of violations of law or violations of the rights and freedoms of third parties. If the examination of a registration application had been limited to the verification of formal aspects, without any interference in the title of the magazine, it would not have been necessary to change the ordinance.

---

<sup>33</sup> For instance, numerous claims concerned Warsaw as a result of the decree of 26 May 1945.

<sup>34</sup> The courts alleged that the subtitle of the magazine (*Miesięcznik Społeczno-Polityczny. Europejski sąd moralności* [Social and Political Monthly. European judgment of morality]) and the title of another magazine (*Niemcy - Tysiącletni Wróg Polski* [Germany - A thousand-year enemy of Poland]) provided information that was inaccurate.

## 7) STATUS OF DRUNK TANKS

The status of drunk tanks (*izba wytrzeźwień*) and procedures related thereto have been specified as a result of a case concerning the detention of the applicant in such an institution (*Witold Litwa v. Poland*, application no. 26629/95 of 2000). In its judgment, the ECtHR assessed whether the detention of the applicant in the drunk tank was compliant with Article 5 of the Convention. In this regard, the ECtHR decided that the applicant's right to freedom had been violated due to the disproportional response of authorities with respect to the arrested person as the moderate state of intoxication had been found and he had been released after a few hours. Another matter raised by the ECtHR was a systemic issue, namely whether detaining people in drunk tanks is, in general, compliant with the standards provided for by the Convention<sup>35</sup>.

In Poland, the social atmosphere of objection against the institution prevails due to notorious cases of the abuse of powers by competent authorities. The ECtHR found it difficult to classify the issue, but finally, it extended the notion of 'alcoholics' included in Article 5(1)(e) of the Convention and decided that drunk tanks generally do not fall short of the standards under the Convention. The case was inconclusive as on the one hand it was held that the detention of the applicant in the drunk tank caused a violation, but on the other hand, it was stated *obiter dictum* that drunk tanks are compliant with European standards.

## 8) STATUS OF NATIONAL MINORITIES

Given the lack of applicable statutory regulations, the ECtHR assessed whether people belonging to an ethnic and cultural group who exercise their freedom of association ('Silesian people') constitute an ethnic minority (*Gorzelik and Others v. Poland*, Application no. 44158/98 of 2004)<sup>36</sup>. The core of the case was that in the event of positive response to the question, the group considered a national minority would be entitled to mandates in the lower parliamentary chamber (*Sejm*) without the need to reach thresholds envisaged for other lists of candidates (5% or 8%). The applicants tried to register an association which,

---

<sup>35</sup> In the States where separate institutions similar to sobering-up stations were not established the same functions are exercised by police custody, emergency departments, emergency rooms of hospitals or similar facilities.

<sup>36</sup> The ECtHR took a stand on this issue twice: in proceedings before Chamber in 2001 and in proceedings before the Great Chamber in 2004.



according to its name and statute provisions, was supposed to be an organisation for the Silesian nationality minority (*Związek Ludności Narodowości Śląskiej*). The case was brought to the Supreme Court which upheld a judgment refusing the registration.

Parliamentary work in this regard was completed with the Act on national and ethnic minorities on 6 January 2005, that is after the final judgment of the ECtHR. The Act in question includes definitions of national and ethnic minorities (Article 1–2) and enumerates them (9 national minorities and 4 ethnic minorities). Silesian people are not mentioned. The case would have been much easier for the ECtHR if the Act had applied during the proceedings. Given the lack of regulations, the ECtHR faced the need to examine whether the Polish courts violated Article 11 of the Convention by refusing the registration. The ECtHR accepted the position of the Polish Supreme Court, according to which the refusal of registration was justified by an urgent social need, namely the protection of the election system and democratic order.

The ECtHR held that the court's refusal of registration did not deprive the applicants of their freedom of association, but it applied only to the association that could otherwise use an election privilege of being taken into account while distributing mandates without achieving the required threshold. Any other decision would have serious consequences. Poland would need to either allow Silesian people and other regional organisations that were not recognised as national minorities at that time to obtain mandates without achieving election thresholds or officially recognise Silesians as a national minority which would give them the privilege of taking advantage of obtaining mandates without achieving thresholds or eliminate the thresholds completely.<sup>37</sup>

## **VI. Interactions and a polemic dialogue with the bodies of the Convention**

As mentioned above, the characteristic feature of the second set of cases is their controversial nature. Although judgments delivered in systemic cases, even when violations were found, usually did not provoke doubts on the part of the Government, strong polemical voices were heard in the context of the second

---

<sup>37</sup> Had the violation been declared by the ECtHR, this would have serious consequences for the electoral systems of other Contracting States as well.

set. The issues here go far beyond the scope and potential length of this paper and for this reason, they will be only briefly mentioned.

A serious legal confusion was caused by the *Zwierzyński v. Poland* judgment concerning the deprivation of property. The ECtHR declared a violation related to a deprivation of the property and excessive length of proceedings<sup>38</sup>. However, pursuant to a final decision of the Regional Court in Olsztyn of 30 April 2003 on the reopening of estate division proceedings, it was determined that the applicant's father had not been the owner of the property at issue. As a result, the Government filed further requests aimed at the revision of judgments delivered by the ECtHR in 2001 and 2002 on the ground that a fact was revealed that had not been known at the moment of delivering judgment, but the ECtHR rejected them. Therefore, it was held under the ECtHR's judgment of 2001 that the applicant's father was deprived of the property, while in the judgment delivered by the national court in 2003 it was stated that he was not the only heir to the property. The ECtHR was not courageous enough to revise its own findings and legal classifications<sup>39</sup>. A request for revision concerned circumstances similar to those that constituted a basis for the reopening of proceedings in a few other cases in the past (e.g. French or Romanian ones). The existence of contradictory case-law led to what was probably the most serious crisis of confidence in the entire history of the ECtHR's functioning.

Another unfortunate case was the one originating in the application of 2002 concerning payment for medicines (*Nitecki v. Poland*, application no. 65653/01), in which attempts were made to extend so-called positive obligations of the Contracting States. The problem in question, present in applications against Poland, was illustrated by a decision on the admissibility of the application lodged by a person with chronic disease. Public authorities refused full reimbursement of the cost of treatment and only 70% of the costs were covered within the system of national social insurance. The ECtHR made an unfortunate decision to examine the application under Article 2 (right to life) and implied that Poland could have violated the right by putting the individual's life at risk by refusing to provide medical care.

The Agent of the Republic of Poland could not share this 'philosophy' of the ECtHR and in fact refused to proceed and did not provide any observations on

---

38 The *Zwierzyński v. Poland* judgment of 19 June 2001, Application no. 34049/96, the judgment of 2 July 2002 delivered in the same case on satisfaction and the judgment of 24 September 2007. In its judgment of 2 July 2002, the ECtHR granted the average amount (EUR 60,500) in case of failure to return the property and EUR 100,000 as a result of the applicant's being deprived of enjoyment of the property.

39 See critical remarks on the judgment – E. Łętowska, *op. cit.*, p. 117.

admissibility or merits, but only submitted a statement to the effect that the application should be considered inadmissible without being communicated to the Polish government as this is what happens with applications that are manifestly ill-founded. The Agent stated that in the light of circumstances established raising a question of intentional deprivation of life of the applicant amounted to the defamation of the Republic of Poland. Ultimately, the ECtHR held that Article 2 had not been violated.

Yet another controversial tendency was witnessed in *Dybo v. Poland* of 2003<sup>40</sup>. In the case in question, the Supreme Administrative Court granted the applicant PLN 10 to be paid by the Head of the Office for War Veterans and Victims of Oppression as the return of the case registration payment. The bureaucracy of the procedure led to the erroneous transfer of PLN 5, namely EUR 1,2 according to the then exchange rate. In these circumstances, the applicant brought a civil claim which fell trap to the typically Polish excessive length of proceedings (above 6 years). The ECtHR held that the Convention had been violated and awarded the applicant PLN 1,000 in respect of non-pecuniary damage.

It is difficult to question the essence of this legitimate judgment delivered by the ECtHR. The judgment, however, provokes a more general question whether the European Court of Human Rights was established for the purpose of hearing so simple and trivial cases, which are resolved in proceedings in the matter of the payment of an insignificant amount of money that happen to be of excessive length. On the other hand, it should be admitted that for the applicant it was rather a matter of the violation of the right to have the case considered by an independent court.

It is genuinely interesting to note that when asked unofficially the lawyers of the Council of Europe, including the Registry of the ECtHR, advocated for the second interpretation, although they changed their views shortly after when, in the process of working on subsequent stages of the ECtHR's reform, the concept of limiting the admissibility of an application was introduced to Protocol No. 14 of 2004 on the grounds of, among others, the criterion of the value of the dispute or the value of the material or non-material damage suffered<sup>41</sup>. In the process of drafting the protocol, the Registry of the ECtHR decided that the

---

40 The case originated in Application No. 71894/01.

41 A criterion was introduced under which the ECtHR shall declare inadmissible any individual application submitted under Article 34 if it considers that: 'the applicant has not suffered a significant disadvantage, unless respect for human rights as defined in the Convention and the Protocols thereto requires an examination of the application on the merits and provided that no case may be rejected on this ground which has not been duly considered by a domestic tribunal' (Article 35[3b]).

concept of the significant disadvantage may be applied to the material damage exceeding EUR 500.

Another controversy was the fact that the former Commission issued decisions and not judgments on the matters that were fundamental for victims and national legal systems. This *modus procedendi* was applied also in Polish cases. It was followed, for instance, in the *D.D. v. Poland* case concerning the allegations of irregularities in the use of coercive measures upon the arrest of the applicant<sup>42</sup>. Due to the incongruities of facts and assessments, the ECtHR ordered an oral hearing and the outcome of the proceedings was a decision on inadmissibility, even though the case deserved a judgment<sup>43</sup>. Rulings in a form of judgments were even more necessary in such high-profile cases as those concerning claims for the alleged deprivation of property during and after the war, in which decisions were delivered instead<sup>44</sup>. It should be noted that judgments reach a wider circle of interested parties than decisions that tend to fall into oblivion.

## VII. Conclusions

A detailed analysis of relations between Poland and the European Court of Human Rights would require a more extended study. Therefore, the points raised in this paper should be seen only as a collection of reflections. A few conclusions, however, may be made.

It transpires from the above that Poland's accession to the Council of Europe, and in particular to the European Convention on Human Rights, was somewhat premature. Nonetheless, this turn of events proved an advantage in the process of generating necessary systemic changes. Poland overcame two thresholds of Europeanisation in the following ways: by adjusting to the statute-based requirements of membership in the Council of Europe and by accepting the strict requirements of the procedure of protecting human rights, including the right for individual applications. In the period between the ratification of the Statute of the Council of Europe and the ratification of the European Convention of Hu-

---

42 Decision on admissibility of 2000 (Application no. 29461/95).

43 The Polish translation of the decision In: 'Biuletyn. Wybór orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach polskich' ('Bulletin. Selected case-law of the European Court of Human Rights in Polish cases'), *Biuro Informacji Rady Europy*, 2002, No. 2, Vol. Ibidem, pp. 15-35.

44 See, for instance, decisions on so-called Prussian Trust: *Preussische Treuhand GMBH@CO KGAA v. Poland* of 2008 (Application no. 47550/06) and the nationalisation of assets after the Second World War *Henry Pikielny and Others v. Poland* of 2012 (Application no. 3524/05).

man Rights limited legislative steps were taken or completed in order to speed up the alignment of Polish regulations with European standards. This is corroborated by the observation that many fundamental legislative changes were forced only by judgments delivered by the European Court of Human Rights.

A benefit was, therefore, a gradual Europeanisation of Polish law in the field of human rights. It is also important to note that in the areas where Polish measures were actually adjusted to European standards, its scope of execution is not always entirely European. This is mainly the consequence of the Polish legacy and the mindset of public servants and structures inherited from the communist regime (e.g. arbitrariness of the police, automatic requests for pre-trial detention orders, irregularities in correctional facilities or excessive length of court and administrative proceedings). It is clearly visible that the bodies of the *sensu largo* justice system need to intensify efforts to eradicate from its functioning and mindset the Byzantine-like and communist influences and to shape the truly European legal culture.

In the process of generating systemic changes in Poland, the impact of the ECtHR is reflected also by a precise impact addressing certain specific problems and not necessarily structural ones. Such a corrective impact of the ECtHR is necessary particularly in view of emerging challenges, such as the development of corruption practices, lower protection of the victim of crimes and the victims of practices of public bodies (the prosecutor's office, the police or tax authorities) or the increasing arbitrariness of actions and lack of accountability of public officials.

As part of the Europeanisation required, the function of the Agent representing the Government of the Republic of Poland in proceedings before the European Court of Human Rights was established at the Ministry of Foreign Affairs. The Agent and the Agent's team composed of a dozen of lawyers show high professionalism in law and language. A high percentage of cases lost before the ECtHR is not the consequence of defective case management, but the result of lack of possible defence against the allegations made against the State, in particular if concerning the excessive length of court proceedings. It may be said that, contrary to what is suggested by statistics, the Agent is not a lost case. In fact, the responsibility of the Agent should not be understood as the responsibility for the outcome, but the responsibility for due diligence, which has been true for any legal counsel since the Roman times. For this reason, the planned and taken up attempts of restructuring in this regard pose a risk of weakening or even losing the developed knowledge base, the stored institutional memory and the motivation of young lawyers.

Poland proved to be a State born within the system of European Christian values, political and cultural pluralism, Greek philosophy, Roman law traditions, rule of law, representative democracy and human rights.

With all due respect to the accomplishments of the European Court of Human Rights, as long as it is able to overcome its excessive inclination to delay pending cases, apply the European levelling-out method, impose the only correct views concerning religious and social beliefs and ignore the principle of subsidiarity and pluralism, the strengthening of its role in judicial monitoring of European standards could still be expected.

*Justyna Chrzanowska*

Ministry of Foreign Affairs of Poland, Agent of the Polish Government  
for proceedings before the European Court of Human Rights  
in the years 2012–2018, attorney-at-law

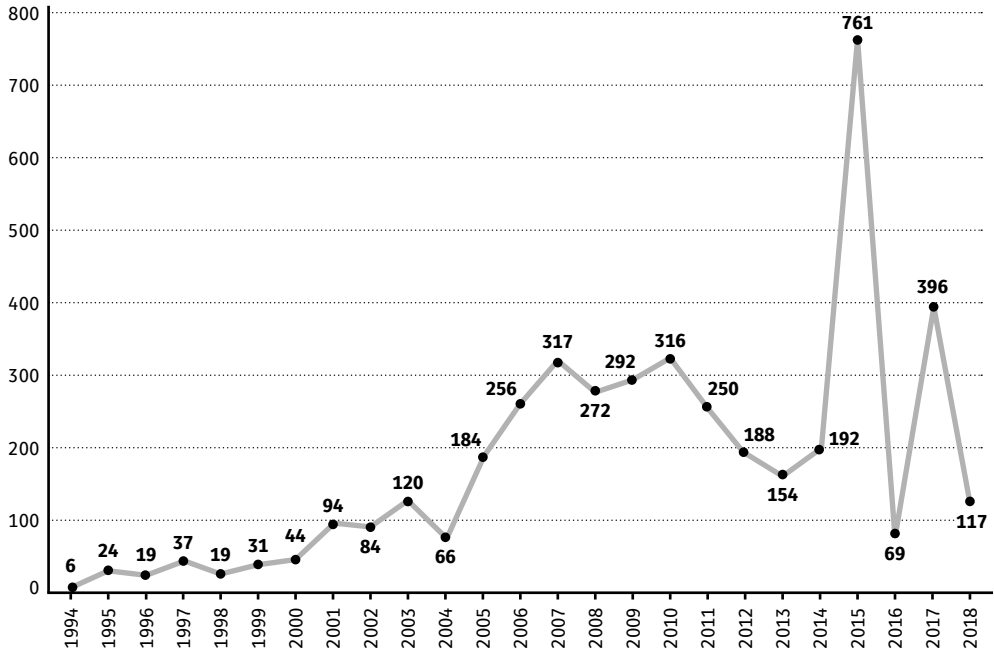
## **New standards of actions for public authorities in Poland introduced as a result of its membership of the European Convention on Human Rights system**

Poland's membership of the system of the European Convention on Human Rights (hereinafter referred to as 'the Convention'), understood as a combination of elements with specific structure that form a logically ordered whole, namely a list of rights guaranteed under the Convention, procedures, and bodies provided for therein, would be solely formal if it had not been for detailed standards and mechanisms developed throughout the last 25 years in Poland to ensure good faith performance of legal and international obligations arising from that globally unique human rights protection system. This is required by Article 9 of the Constitution of the Republic of Poland establishing the principle of weighting in favour of international law.

The process of shaping these standards took place mainly in 2007–2015 and was undertaken in response to the challenge of the enormous number of applications lodged with the European Court of Human Rights (ECtHR) by Polish citizens who placed considerable confidence in the international court.

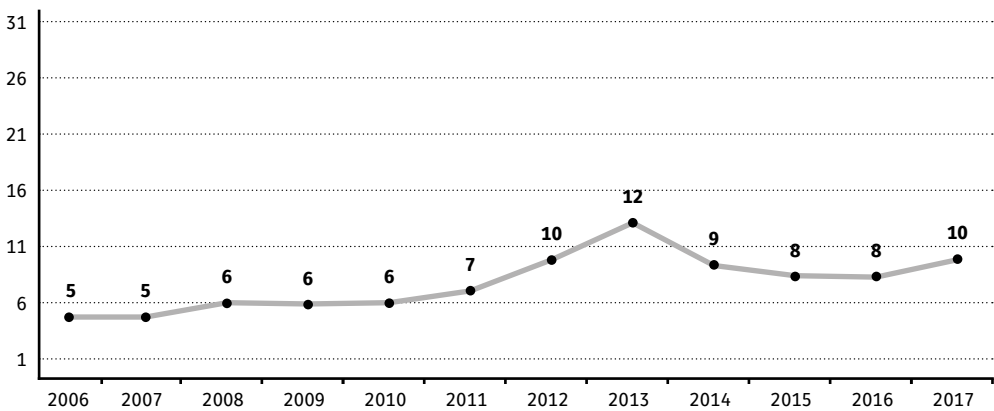
Slide No. 1 shows that the year 2007 witnessed a peak in terms of the number of cases communicated to the Government of the Republic of Poland. In 2015 and 2017, the numbers of communicated cases were also high, objectively speaking, but these figures were derivatives of the pilot judgment procedure in *Rutkowski and Others v. Poland* of 8 July 2015. Therefore, the true meaning of the numbers was different than in 2007.

**Slide 1.**



In 2006 and 2007, Poland was among 5 countries with the highest number of cases pending before the ECtHR (Slide 2).

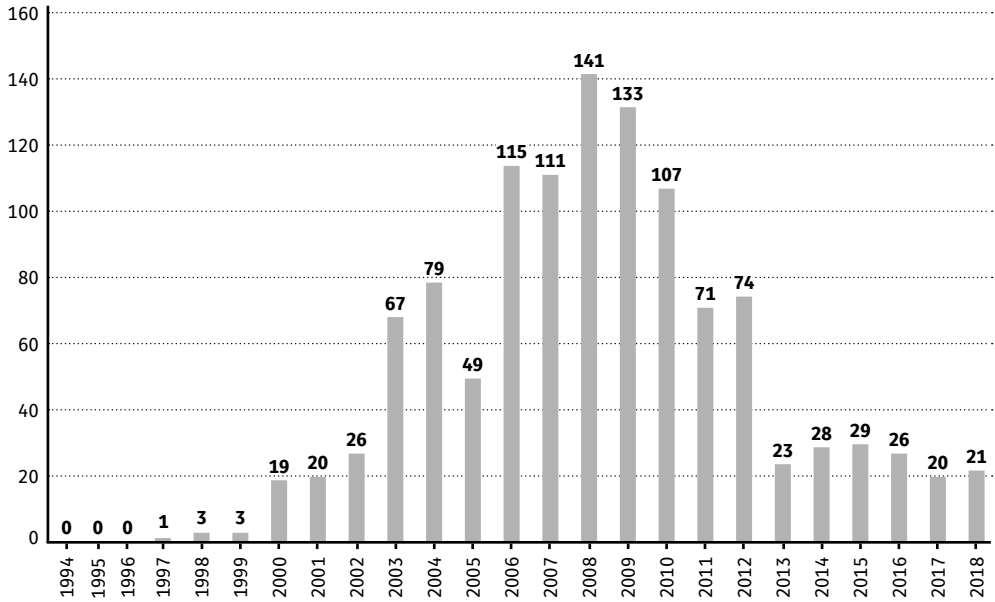
**Slide 2.**



In 2006-2010, the ECtHR delivered the record number of judgments addressed to Poland (Slide 3).

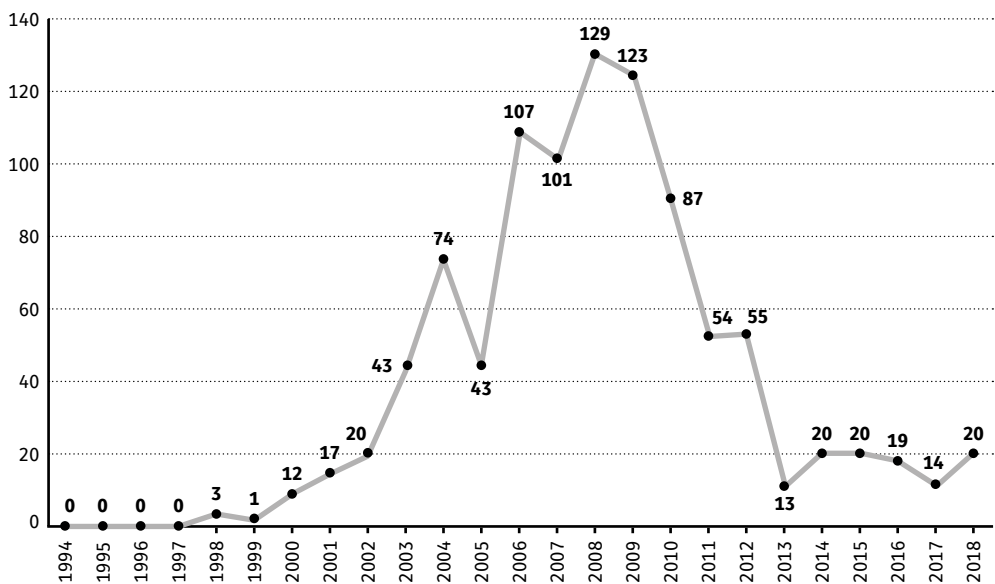


**Slide 3.**



These were judgments (Slide 4) against Poland, which meant that, according to Article 46 of the Convention, they were forwarded to the Committee of Ministers of the Council of Europe for the purpose of supervising their execution.

**Slide 4.**



All the tendencies mentioned did not remain unnoticed by the Ministry of Foreign Affairs and the Government. The year 2007 should be considered a turning point in the process of shaping the standards for the actions of public authorities. The objective was not only to ensure proper procedural representation for the Government during proceedings but also to put special emphasis on the elimination of causes of violations of the Convention that have been already declared by the ECtHR or even potential violations. It was realised that the representation of the Government before the ECtHR is not only a stage of proceedings. The real protection of the interest of the State in proceedings before the ECtHR required appropriate mechanisms of responding to violations declared by the ECtHR. In the extensive report of 2006, the Plenipotentiary of the Ministry of Foreign Affairs for proceedings before the European Court of Human Rights identified the problem of recurring applications and judgments, namely those that raise issues that are the same as or similar to the issues already identified by the ECtHR in earlier judgments. At the same time, there were no permanent institutional mechanisms to ensure an efficient framework to eliminate the causes of recurring applications and consequences thereof for the State's image and the State's budget in proceedings before the ECtHR.

It was at this point that the perception of the Polish membership of the Convention system shifted towards the approach of responsibility for the functioning of the Strasbourg system aimed at protecting human rights. The first manifestation of the new approach was the adoption of the Government's Actions Program on 17 May 2007 by the Council of Ministers for the enforcement of the judgments of the European Court of Human Rights addressed to the Republic of Poland. It seems that the moment the document was adopted, the responsibility for the protection of human rights was clearly transferred to national authorities. In the aftermath of the ECtHR's judgments and groups of judgments, the Program defined several areas in which the adjustment to the standards arising from the Convention was needed in the first place. The issues identified included the following:

- use of pre-trial detention (remand),
- excessive length of court proceedings and administrative proceedings;
- censorship of correspondence between detainees and the ECtHR;
- cases of ineffective enforcement of parents' right of contact with their child,
- limits and barriers in access to courts (among others in terms of availability of procedures to challenge, before the court, specific

decisions issued by the Foundation for Polish-German Reconciliation, maritime chambers or medical chambers; or in terms of guarantees for people using legal aid or applying for relief from court fees).

A matter of particular importance specified in the Programme was the need to ensure effective enforcement of two pilot judgments addressed to Poland by means of:

- exercising the right to compensation for the Bug River claimants and monitoring the enforcement of new regulations introduced in 2005,
- creating mechanisms to ensure a balance between the interests of the owners of residential property and the general interest of the society in the area of regulated rents.

The Programme also mentioned, probably for the first time as far as this type of governmental document related to the Convention is concerned, the need to take action to improve the popularisation of conventional standards and training in this regard.

On 3 October 2012, the Council of Ministers adopted the report on the execution of the above Programme of Government's Actions for July 2008–July 2012, including an optimistic conclusion that the objectives outlined in the first programme were mostly achieved. A decision was then made to close the Programme, while the tasks remaining to be completed, including the issue of pre-trial detentions of excessive duration, were made subject to the supervision of the Team on the European Court of Human Rights (ECtHR Team). It did not mean, however, that all issues and challenges were solved. The termination of the Programme implementation was a closure of the initial period of shaping mechanisms of the Polish Government's response to the ECtHR's judgments. The Programme was the first document of this type and it set a new mindset for thinking about the ECtHR within the framework of governmental administration. In 2012, the Ministry of Foreign Affairs decided that it is necessary to use the mechanism, i.e. the aforementioned ECtHR Team established in 2007, more fully to promote an on-going basis action necessary to enforce the judgments of the ECtHR, also in new areas.

The Team was probably one of the first measures of this type in Europe. Established on 19 July 2007 by means of an order of the Prime Minister, it was as an opinion-making and advisory body.

The mandate of the Team was specified in such a manner that the Team may handle all important issues related to the European Court of Human Rights, from the cases just communicated to the enforcement of judgments (in all aspects, both legal and practical), as well as take preventive actions for the future.

The composition of the Team ensures that all entities whose actions or support may be necessary in the above areas are involved. It also provides for the flexible possibility of inviting, as appropriate, those entities whose involvement may prove justified because of the subject matter of the application or because an identified issue may constitute a ground for future applications.

The team consists of all representatives of governmental administration but also of other State institutions. In particular, the representatives of the judiciary representing the National Council of the Judiciary, the Constitutional Court, the Supreme Court, and the Supreme Administrative Court but also, importantly, the representatives of the two chambers of the Parliament, including the representatives of the Chancellery of the President, the Sejm, and the Senate. Therefore, participation of the three branches of power (executive, judicial and legislative) is ensured, and so is the involvement of the most important entities of State responsible for State control and protecting law, including the Commissioner for Human Rights who takes active part in all meetings of the Team and the Supreme Audit Office. All the entities involved appoint their expert-level representatives. Such representatives ensure on going cooperation between the Ministry of Foreign Affairs and several dozens of entities by facilitating the spread of information and making the process of the ECtHR's judgment enforcement faster but also by providing the foundations for the operation of a network of people well acquainted with the topics concerning the Convention in the most important institutions.

The Team is currently focused on developing solutions aimed at enforcing specific judgments delivered by the ECtHR in Polish cases and by eliminating discovered inconsistencies between Polish law or practices and the standards set by the ECtHR's case-law.

The Team meets regularly once per quarter. In the periods between the sessions, meetings of working groups are organised; the working groups consist of the representatives of institutions responsible for working out how the judgment should be enforced. The detailed minutes of the Team's meetings are drafted and subsequently forwarded to the Chancellery of the President of the Council of Ministers and published on the website of the Ministry of Foreign Affairs, contributing to enhanced transparency in the enforcement of the ECtHR's judgments and to hold a merit-based discussion.

The order establishing the Team has been already amended three times, and two of the amendments were particularly significant for ensuring clear standards related to informing civil society and the Parliament on the progress in the enforcement of judgments and explaining the role played by specific public institutions in the process of enforcing the ECtHR's judgments.

Thus, as a result of the amendment of the order establishing the Team of 2013, social control over the process of enforcement was strengthened by the introduction of an obligation under which the Plenipotentiary of the Ministry of Foreign Affairs for proceedings before the ECtHR is required to draft an annual report on the enforcement of judgments by 31 March each year. After being approved by the Council of Ministers, the report is published on the website of the Ministry of Foreign Affairs and forwarded to the Sejm's Committee for Justice and Human Rights and the Senate's Committee for Human Rights, Rule of Law and Petitions, where it is a subject matter of a debate among the members of the Government but also among the representatives of civil society, which undoubtedly strengthens the transparency of public life in Poland and ensures the Parliament's control over the process of enforcing judgments. Access to information ensures that the debate on the enforcement of judgments delivered by the ECtHR may be fully substantive in nature. The report on the enforcement of judgments in 2017 was approved by the Council of Ministers on 9 May 2019 and forwarded to the respective committees in the Sejm and the Senate.

In 2015, the order was complemented with a detailed algorithm, developed by the Ministry of Foreign Affairs in 2014. It presents the enforcement of the ECtHR's judgments by specific ministers (so that it is clear which minister is responsible for arranging translation and dissemination of the judgment among entities whose actions or omissions resulted in the application lodged) as well as an action plan for the enforcement of the judgment and informing about the implementation of the judgment. The algorithm also sets time limits for taking the above steps. The dissemination of the judgment is not only a mandatory element of enforcing judgments, but it is also of preventive and educational value. It is worth noting that the order provides for the obligation to disseminate all decisions of the ECtHR concerning friendly settlements and unilateral declarations, which goes even beyond the enforcement-related obligations imposed on the Government under the Convention.

The Team is also open to the opinions of the representatives of civil society and it makes an effort to involve the representatives of non-governmen-

tal organisations and self-governments of advocates and attorneys-at-law in its work. Such involvement may take place, among others, during annual open meetings of the Team, which tend to be focused on the summary of the *status quo* in terms of the enforcement of judgments by Poland and suggestions for the future. The importance of such contribution of the civil society and legal professions' self-governments is confirmed by the fact that the government translates and includes in its annual reports communications sent by these entities to the Committee of Ministers of the Council of Europe that include their opinions on the enforcement of the ECtHR's judgment by the Government. Through the reporting mechanisms in place, the Ministry of Foreign Affairs makes effort to ensure conditions for a merits-based debate and dialogue on enforcement.

The functioning of the ECtHR Team is appreciated in the Council of Europe and perceived as a model practice at the European scale. It is welcomed that other countries took it as an inspiration. The work of the Team was observed by delegations of other countries, e.g. a delegation of Ukraine in 2017. It happened twice that the Team session was attended by the President of the Committee on Legal Affairs and Human Rights at the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, tasked with drafting the Assembly's reports on the enforcement of the European Court of Human Rights. Therefore, the Team is an entity that provides a framework for the dialogue with the CoE institutions.

Undoubtedly, the Team has introduced new quality to the work of public administration. It has become a platform for cooperation, information exchange and problem-solving. Its format ensures a versatile approach to the issues identified by the ECtHR because very often in order to eliminate the causes of violations it is necessary to arrange the cooperation between several ministers and involve other entities. The Team is also a platform for sharing knowledge on how standards may be promoted. At each Team meeting, one of the institutions presents its activities aimed at improving knowledge about the Convention and the ECtHR's case-law among its staff or subordinate services.

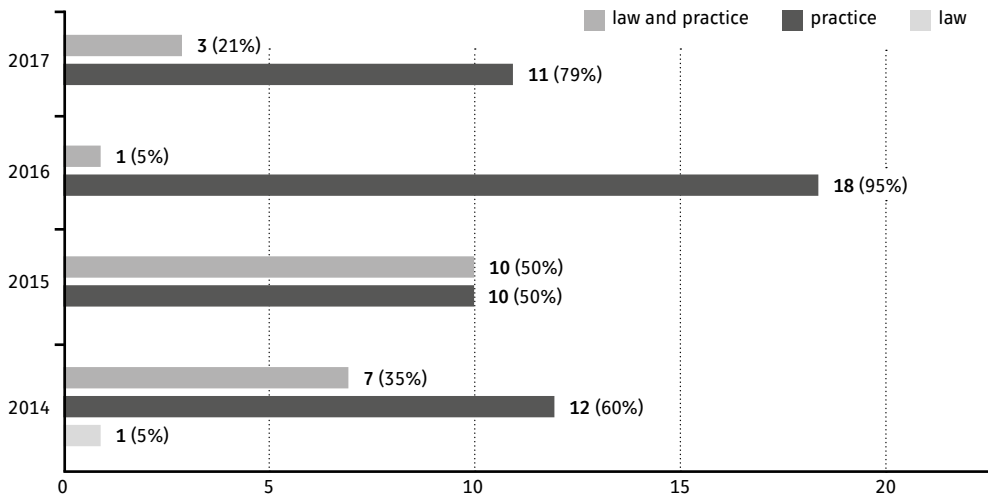
Setting new standards of actions for public authorities to ensure the fullest possible fulfilment of obligations under the Convention and the ECtHR's case-law would not be possible without introducing the system of translating and disseminating the case-law developed in Strasbourg. Such a system in Poland goes beyond Polish cases and Polish judgments which are translated by competent ministries depending on the subject matter of the judgment. The judgments delivered by the ECtHR in cases against other States are translated

as well. Under the agreement entered into in 2014 by and between the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Justice – the National Public Prosecutor's Office, the Supreme Administrative Court, and the Constitutional Tribunal, a permanent mechanism has been introduced to ensure the translation of judgments delivered by the ECtHR in cases against other states. This complements the systematic translation of judgments delivered in Polish cases organised by specific ministries. Thanks to the agreement, approximately 140 judgments and 40 official summaries drafted by the ECtHR Registry have been translated so far and these translations are available on the websites of the Ministry of Justice, in the ECtHR's case-law database HUDOC, as well as on the websites of other parties to the agreement.

The main value of the agreement lies in the shared responsibility of the entities involved for monitoring developments in the area of case-law and promoting case-law in order to facilitate the application of case-law standards among various representatives of public administration bodies and the representatives of the judiciary. Hence, the agreement facilitates the dialogue between national bodies with the Strasbourg Court. The agreement has been complemented by the initiative of the Commissioner for Human Rights in which self-governments of advocates and attorneys-at-law and law firms have been involved in the process of translating judgments. This will result not only in the higher number of ECtHR judgments translated every year but also in the higher number of entities following and disseminating the case-law of the ECtHR on an on going basis.

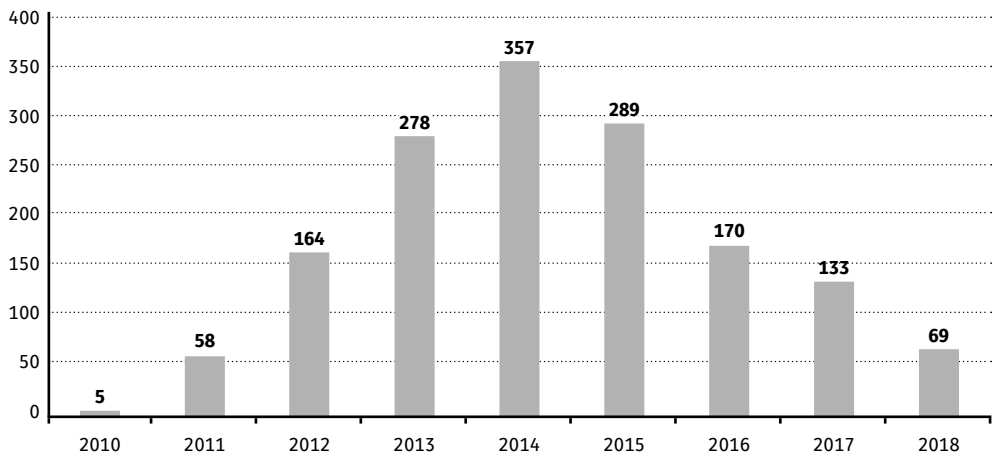
Yet another standard that reflects a preventive approach was the implementation in 2012, at the governmental level, of the mechanism of initial opinions on draft legal acts in terms of respecting the guarantees of human rights under the European Convention of Human Rights. Opinions are issued by the Department for Proceedings before the International Human Rights Protection Bodies at the Ministry of Foreign Affairs. For example, in 2017, the Department voiced opinions on 572 legal acts. The mechanism has not been formalised yet, and the opinions issued by the department are not binding, contrary to, for instance, opinions on the compliance of legal acts with the EU law. It is worth noting, however, that the case-law of the ECtHR in Polish cases confirms that the main problem experienced is not the poor quality of law in Poland but the manner in which the law is enforced, especially by judicial bodies. This is illustrated by Slide 5 showing the number of judgments delivered within the last four years that concerned the quality of law and the number of judgments that concerned the practical application of such law.

**Slide 5.**



The intensive inflow of the ECtHR’s judgment addressed to Poland contributed to the creation of structures and mechanisms in Poland aimed at enforcing and disseminating Strasbourg judgment-derived standards. Those, in turn, resulted in measurable effects such as faster enforcement as well as a decrease in the number of cases to be executed under the supervision of the Committee of Ministers, the number of new applications against Poland lodged with the ECtHR and the number of rulings concerning Poland. Since 2011, it has been possible to gain momentum for enforcing judgments of the ECtHR and closing cases, as seen in Slide 6:

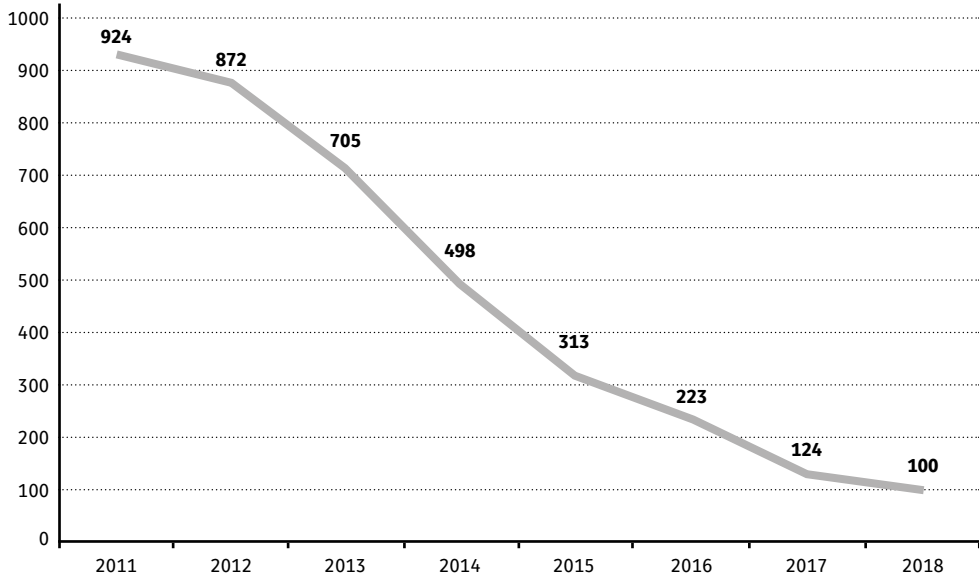
**Slide 6.**





Since 2011, the Polish Government managed to complete the procedure of enforcement for a total of 800 judgments delivered by the ECtHR. The number of Polish judgments to be executed under the supervision of the Committee of Ministers decreased significantly during the last 7 years and dropped from 924 to the record low 124 as of the end of 2017 (Slide 7).

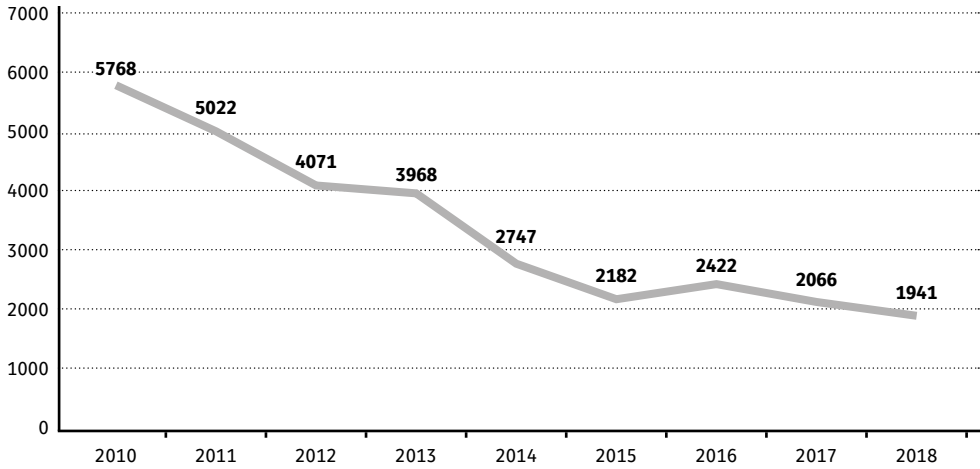
**Slide 7.**



Since 2010, the number of applications lodged against Poland and assigned to the ECtHR's judges is apparently decreasing. In 2010 the record number of 5,768 applications was witnessed, with today's number being a little above the level of 2,000.

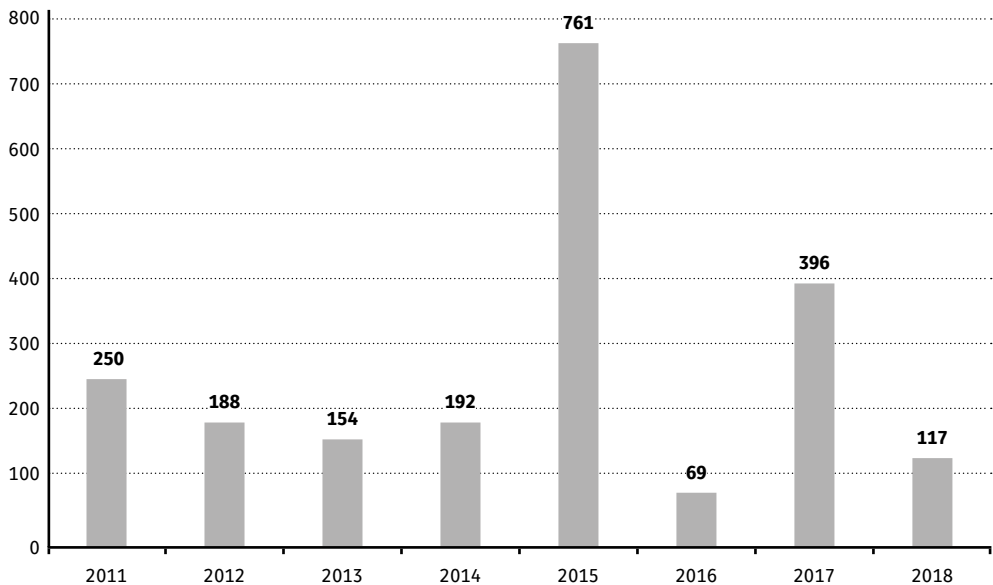
Contrary to what may be expected, Polish people are not the nation who lodge applications with the ECtHR the most often. In 2017 the ratio of the number of applications from Poland to the number of inhabitants in the country was below the European average. Last year, the ratio of the number of applications to the number of inhabitants, which is used by the ECtHR, decreased for our country to 0.54, while the European average in 2017 was 0.76. Poland was the 25<sup>th</sup> out of 47 members of the Council of Europe in terms of the ratio of new applications to the number of inhabitants. In 2010, the ratio was three times as high and equalled 1.51.

**Slide 8.**



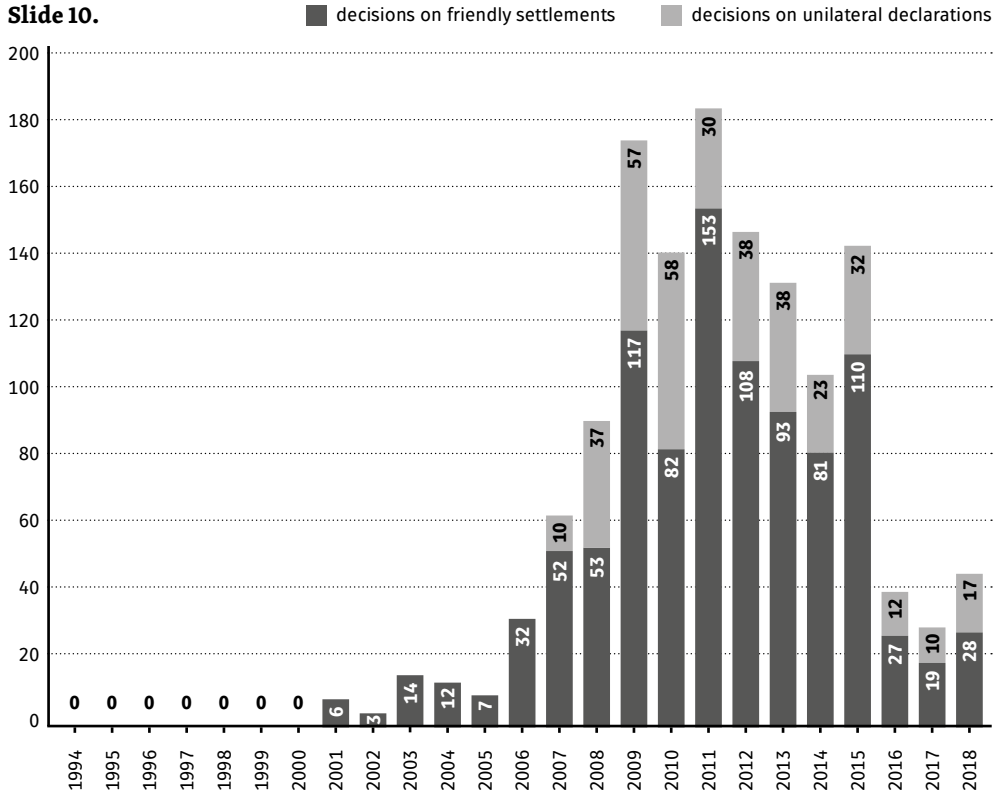
The number of applications communicated to the Government of the Republic of Poland is decreasing, which is shown in Slide 9:

**Slide 9.**



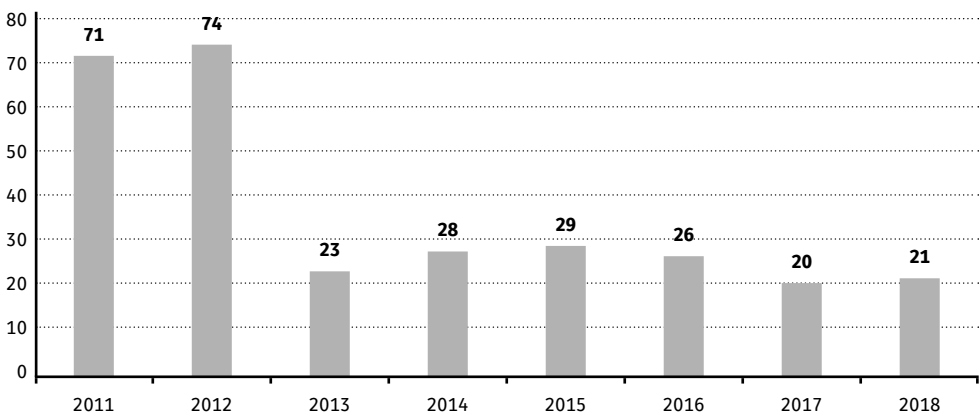
A declining tendency is witnessed also as far as the number of judgments delivered in Polish cases is concerned, as seen in Slide 10:

**Slide 10.**



The number of decisions approving friendly settlements and unilateral declarations in Polish cases is similarly decreasing, as illustrated in Slide 11:

**Slide 11.**



Poland is now below the top ten countries with the largest number of cases with pending execution and it is positioned 11<sup>th</sup> out of 47 countries in terms of the number of cases with pending execution under the supervision of the Council of Europe's Committee of Ministers (Slide 12). The highest number of issues pertain mainly to historical cases and not new applications and issues.

**Slide 12.**

1. <b>Russia</b>	<b>1653</b>	23. <b>France</b>	<b>29</b>
2. <b>Turkey</b>	<b>1342</b>	24. <b>Armenia</b>	<b>28</b>
3. <b>Ukraine</b>	<b>1141</b>	25. <b>Austria</b>	<b>27</b>
4. <b>Romania</b>	<b>418</b>	26. <b>Slovenia</b>	<b>26</b>
5. <b>Italy</b>	<b>378</b>	27. <b>Spain</b>	<b>24</b>
6. <b>Hungary</b>	<b>238</b>	28. <b>Bosnia and Herzegovina</b>	<b>23</b>
7. <b>Greece</b>	<b>233</b>	29. <b>United Kingdom</b>	<b>19</b>
8. <b>Azerbaijan</b>	<b>200</b>	30. <b>Germany</b>	<b>17</b>
9. <b>Bulgaria</b>	<b>190</b>	31. <b>Malta</b>	<b>15</b>
10. <b>Moldova</b>	<b>189</b>	32. <b>Montenegro</b>	<b>12</b>
11. <b>Poland (129 – as of 12 June)</b>	<b>129</b>	33. <b>Cyprus</b>	<b>10</b>
12. <b>Croatia</b>	<b>108</b>	34. <b>Netherlands</b>	<b>10</b>
13. <b>Serbia</b>	<b>83</b>	35. <b>Ireland</b>	<b>8</b>
14. <b>Albania</b>	<b>46</b>	36. <b>Switzerland</b>	<b>7</b>
15. <b>Finland</b>	<b>42</b>	37. <b>Czech Republic</b>	<b>6</b>
16. <b>North Macedonia</b>	<b>40</b>	38. <b>Iceland</b>	<b>5</b>
17. <b>Portugal</b>	<b>39</b>	39. <b>Sweden</b>	<b>3</b>
18. <b>Georgia</b>	<b>37</b>	40. <b>Liechtenstein</b>	<b>2</b>
19. <b>Belgium</b>	<b>34</b>	41. <b>Estonia</b>	<b>2</b>
20. <b>Slovakia</b>	<b>33</b>	42. <b>Norway</b>	<b>1</b>
21. <b>Lithuania</b>	<b>32</b>	43. <b>San Marino</b>	<b>1</b>
22. <b>Latvia</b>	<b>31</b>		

Importantly, if the number of all cases forwarded to the Committee of Ministers for supervision is juxtaposed with the number of cases considered executed, the result is what may be called ‘enforcement ratio’. For Poland, the ratio is 92%, which ranks our country as the 16<sup>th</sup> most effective country in terms of the enforcement of judgments delivered by the ECtHR. The objective is to strive for the target of 100% enforcement ratio and zero cases to be enforced, which means that there would be no violations declared by the ECtHR on the part of Poland. This seems to be an appropriate target to celebrate the thirtieth anniversary of the Convention in Poland. Even though the goal seems difficult, as Stanislaw Lem put it once, ‘if people had done only what seemed possible, they would be still sitting in caves’.

*prof. Małgorzata Wąsek-Wiaderek,*

assistant professor, Catholic University of Lublin, Member of the Advisory Legal Committee to the Minister of Foreign Affairs

## **How ECtHR judgments changed Polish criminal procedure**

I wish to share with you some reflections on how the judgments of the European Court of Human Rights changed Polish criminal procedure over the last 25 years. The topic in question is very broad and it is impossible to discuss it exhaustively in 15 minutes.

There are two options for executing ECtHR's judgments. The first path is a legislative one which consists in introducing changes to the Code of Criminal Procedure. The second path consists in modifying the interpretation of provisions and shifting the interpretation paradigm. I would like to comment on both options, but I will start with changes in legislation.

Undoubtedly, at the very beginning of the implementation of the Strasbourg case-law in Poland in criminal cases, the *Belziuk v. Poland* judgment of 25 March 1998 (application no. 23103/93), in which the Court declared the violation of the right to defence and equality of arms as a result of refusing to bring the defendant to court for the appeal hearing, was of great importance. The situation took place under the then applicable Article 401 of the Code of Criminal Procedure of 1969, but the execution of the judgment in question must have led to further changes in Article 451 of the Code and it actually did. The law-makers and the case-law acted in parallel in this case. On the one hand, the *Belziuk* judgment was followed by three direct changes in Article 451, two of which, i.e. amendments of 2000 and 2003, may be traced back directly to the judgment. Another amendment, rather a minor one, was introduced in 2015. On the other hand, the Supreme Court changed its interpretation of the provision in question to reflect the Strasbourg case-law. The change introduced and the current wording of Article 451 of the Code of Criminal Procedure, under which the defendant deprived of liberty is brought to court for the appeal hearing, and such personal appearance is refused only in exceptional circumstances provided that mandatory presence of the defendant's counsel is ensured, seems very important to me in retrospect. In particular, today, after the changes witnessed in 2015 and 2016, the model of appeal proceedings in criminal cases is different.

As we know, the appeal court has gained more rights in terms of corrective judicial decisions and evidence procedures. The right to set aside a judgment and refer the case back to the first instance has been reduced to a minimum. Therefore, also factual findings may be made to a large extent in the court of appeal. All the more, the current wording of Article 451, being a derivative of the *Belziuk* judgment, is of paramount importance to ensure a fair trial.

It may be claimed that the current model of pre-trial detention and the pre-trial detention procedure has been shaped largely under the influence of the Strasbourg case-law. It is fair to admit that the most significant structural and adaptive changes in this regard were introduced by the amendment of 27 September 2013, which entered into force on 1 July 2015. I wish to mention several structural changes that strengthened access to a lawyer and access of suspects subject to pre-trial detention to case-file during the pre-trial stage of proceedings. Another change, hopefully permanent, may be seen in the use of pre-trial detention. Not to be overlooked is the change in Article 249 (5) of the Code of Criminal Procedure, under which it is possible to appoint a legal-aid lawyer (public defender) when the suspect wishes to lodge a complaint against a pre-trial detention order or for the purposes of proceedings in which the extension of pre-trial detention is decided on. Obviously, certain changes in Article 249 of the Code of Criminal Procedure were introduced even earlier, i.e. to ensure equality of arms and to introduce adversary proceedings for pre-trial detention purposes, both required to execute the judgments such as *Niedbala v. Poland* (application no. 27915/95, judgment of 4 July 2000), *Kawka v. Poland* (application no. 25874/94, judgment of 9 January 2001) *Trzaska v. Poland* (application no. 25792/94, judgment of 11 July 2000) or *Włoch v. Poland* (application no. 27785/95, judgment of 19 October 2000). The judgments quoted were delivered at the beginning of the 21<sup>st</sup> century and declared the violations of Article 5 § 4 of the Convention caused by failure to ensure the equality of arms and adversarial nature of pre-trial detention hearings. The first pre-trial detention hearing aimed at ordering pre-trial detention was not an issue as since 1996 any order in this regard has been issued by the court. What was not adversarial, however, was the procedure concerning the extension of pre-trial detention at the stage of investigation. In fact, to make adversarial proceedings real, the lawmakers in 2013 went beyond what was indispensable. It was indispensable only to ensure that the attorney attend the hearing, but to make this attendance possible it was necessary to establish a fast track to appoint a defender and such option was introduced by amendments to Article 249 (5) of the Code of Criminal Procedure.

Other change, also dating back to 2013, was a package of provisions aimed at reducing the excessive length of pre-trial detention. Needless to say, the excessive duration of pre-trial detention was a major, structural issue of Polish criminal proceedings. Presumably, it still is. Following the interim resolution of the Committee of Ministers of June 2007 and the quasi-pilot judgment in *Kauczor v. Poland* case of 3 February 2009 (application no. 45219/06), the lawmakers, on the one hand, strengthened the obligations of the court which decides on the use of the most severe preventive measure, namely pre-trial detention, and on the other hand, extended the possibilities of exercising the right of defence. I would like to recall, first and foremost, the fact of inserting Article 263 (4b) to the Code of Criminal Procedure, under which the extension of pre-trial detention beyond so-called relative maximum time-limits (12 months in the case of investigation stage, 2 years in the case of trial stage, before the first judgment is delivered by the court of first instance) depends on prospective penalties. It turns out that the proportionality clause introduced to Article 258 (4) of the Code of Criminal Procedure matters. The further stage of proceedings, the more attention should be paid to whether the pre-trial detention is still necessary. It is also worth noting that the package of provisions discussed provides for a clear indication, considered unnecessary or too precise by some commentators, of what should be pointed out in the statement of reasons in a pre-trial detention order or an extension order. This accuracy of the statements of reasons forces a higher standard of analysis in terms of considering whether non-custodial preventive measures would not be sufficient.

Another change that was introduced concerns access to the case file. Undoubtedly, the Constitutional Tribunal, which declared unconstitutionality of Article 156 (5) of the Code of Criminal Procedure, and the ECtHR, which issued the *Migon v. Poland* judgment (application no. 24244/94, judgment of 25 June 2002) or *Łaszkiewicz v. Poland* (application no 28481/03, judgment of 15 January 2008) acted in parallel in this context. In all the rulings I have just mentioned, the lack of access or restricted access of the defence to the case-file of investigation, often depending on an arbitrary decision, was regarded as contravening Article 5 § 4 of the Convention. The current wording of Article 156 § 5a of the Code of Criminal Procedure introduced in 2013 and amended slightly in 2016, so as Article 249a of the Code of Criminal Procedure, should be considered satisfactory, even though I believe that the exclusion of access to statements of witnesses under threat in 2016 could have been achieved through measures less harmful to the right of defence by using incognito mode of testifying, available in Polish law for years.



Yet another change, also effective from 1 July 2015, was to impose an obligation to immediately bring before the court a person arrested under an arrest warrant or under a pre-trial detention order issued *in absentia*, that is without prior questioning of a hiding person. The amendment satisfies the requirements of Article 5 § 3 of the Convention. The Polish law applicable prior to amendments was declared in breach of Article 5 § 3 in three judgments: *Ladent v. Poland* of 18 March 2008 (application no. 11036/03), *Piotr Nowak v. Poland* of 7 December 2010 (application no. 7337/05) and *Mamełka v. Poland* of 17 April 2012 (application no. 16761/07). Naturally, it proved necessary to modify Article 269 (3) of the Code of Criminal Procedure to execute the judgments.

The last amendment within the package aimed at making the pre-trial detention procedure compliant with European standards was the introduction of the maximum time-limit of four months and the basic time-limit of three months, with an optional one-month extension, for pre-trial detentions used while waiting for detention in a mental health facility used as an interim measure. Relevant changes were introduced in Article 264 (3) of the Code of Criminal Procedure in order to execute the ECtHR judgments delivered in *Mocarska v. Poland* of 6 November 2007 (application no. 26917/05), *Pankiewicz v. Poland* of 12 February 2008 (application no. 34151/04) and *Kumenda v. Poland* of 8 June 2010 (application no. 2369/09) cases.

All of these examples serve only as a limited illustration of normative changes introduced by lawmakers as a result of the Strasbourg case-law.

Now, let us move to the next point, namely the implementation through interpretation. I would like to emphasise that in my opinion an important role in the change of criminal proceedings is played by Article 540 (3) of the Code of Criminal Procedure, that is an option provided by lawmakers to re-open proceedings if this proves necessary following a judgment delivered by the ECtHR, or even following a finding made by the ECtHR, as mentioned in the provision. For the court, for lawmakers and for an individual applicant, this means that after a judgment is delivered in Strasbourg the applicant may request the re-opening of proceedings which were in breach of the right to a fair trial.

Let us focus for a while on the changes in the interpretative paradigm. At this point I need to praise the actions of the Supreme Court, which after *R.D. v. Poland* case (applications nos. 29692/96 and 34612/97, judgment of 18 December 2001) modified its own case-law on how a request for the appointment of a legal-aid lawyer should be handled when the appointment is to be made for cassation purposes. The existing case-law indicated that it should be examined already at this stage whether or not the cassation has a prospect of success. The

Supreme Court departed from this line of reasoning and assumed that if the defendant used a legal-aid lawyer in earlier proceedings, namely proved their poverty, it may be presumed that such poverty exists also at the moment of applying for a legal-aid lawyer for the purpose of cassation proceedings. This has become a new line of interpretation.

Not to be forgotten is the second interpretative paradigm, namely a manner in which the time-limit for initiating the cassation proceedings is re-set after the defendant deprived of liberty is informed that the legal-aid attorney appointed for cassation proceedings sees no grounds for such cassation and provides an opinion refusing to lodge a cassation in a criminal case. This restarting of the 30-day time-limit provided for in Article 524 of the Code of Criminal Procedure gives the convicted person the possibility of considering the appointment of another defence counsel (appointed by the client) for the purpose of lodging the cassation. This shift in interpretation was a direct consequence of judgments delivered in *Kulikowski v. Poland* and *Antonicelli v. Poland* cases (both of 19 May 2009, applications nos. 18353/03 and 2815/05, respectively), and numerous other judgments to the same effect.

Worth noting is also the change in the interpretation of Article 391 of the Code of Criminal Procedure. Credits in this regard go, first and foremost, to appeal courts, but the Supreme Court also had its say. It was too easy to give up direct questioning of the witness at the court hearing and to read out witness statements made at the investigation stage of proceedings instead, which resulted in violations of Article 6 §3 (d) of the Convention. A shift in the interpretative paradigm is visible to me in this case. Also, as far as Article 185a of the Code of Criminal Procedure is concerned, namely the entire set of provisions concerning the questioning of a child victim, the *W.S. v. Poland* case (application no. 21508/02, judgment of 19 June 2007) obviously contributed not only to the change in the interpretation of the provision but also to changes in legislation.

I believe that these were changes for the better. On the occasion of the jubilee, I can only wish the team led by director Justyna Chrzanowska to keep working so efficiently and to create environment for the fast execution of judgments, so that the Polish criminal procedure evolves into the one which will always comply with European standards.

*Justyna Metelska*

attorney-at-law, president of the Committee for  
Human Rights at the Polish Bar Council

## **Impact of the case-law of the European Court of Human Rights on Polish law in its ‘civil’ aspects**

The Constitution of the Republic of Poland outlines the position of the European Convention on Human Rights in the Polish legal system directly. This arises from Poland’s obligation to respect binding international law but also from the Convention’s status of an international agreement ratified after a relevant consent was expressed by the Parliament in a statutory act (*ustawa*). The Convention, along with additional protocols ratified by Poland, is a part of the national legal system and is applied directly by public authority bodies. Additionally, it supersedes statutory acts if they contravene the Convention. The Convention and additional protocols set out guaranteed rights and freedoms in a general manner and use general clauses. The specific realisation of such general rules happens as a result of an individual application being lodged with the European Court of Human Rights and the relevant judgment being delivered. This realisation achieved through case-law reflects the idea of the Convention perceived as a ‘living instrument’, which is changing constantly and must be interpreted in the light of current conditions, depending on social developments.

The duty to fulfil international obligations by Poland includes the obligation to respect the case-law of the ECtHR. The obligation to take into account the Strasbourg jurisprudence by national courts was always strongly emphasised by the Polish Supreme Court. Already in its decision of 11 January 1995 (Case III ARN 75/94), having heard a case relating to access to court and exemption from case registration fee, the Polish Supreme Court pointed out that ‘since Poland acceded to the Council of Europe, the case-law of the ECtHR may and should be taken into account when Polish law is interpreted’. The same obligation was reminded of several times by the Constitutional Tribunal.

The inclusion of the standards of human rights protection arising from the Strasbourg case-law must not be limited only to the standards set in judgments delivered in Polish cases. By its case-law, the ECtHR indicates general standards that should be followed by all Member States of the Council of Europe. I am

referring here to cases in which the conventional standard is of importance to deciding upon the merits of the case. The implementation of the Convention at the national level is of paramount importance in order to ensure the effective protection of human rights.

Due to the time limit, I will restrict myself to illustrating several legal consequences using the example of selected judgments delivered by the ECtHR against Poland that brought changes in civil law and the interpretation of certain provisions.

I will start with the group of cases in which the issue of conditions of detention was raised. In judgments of 22 October 2009 in *Orchowski v. Poland* (applications nos. 17885/04 and 17599/05), the Court stated the violation of Article 3 of the Convention by inhuman and degrading treatment of applicants in connection with their detention in inadequate living conditions, in particular, due to overcrowding. The ECtHR specified that the overcrowding in Polish prisons and detention centres was a systemic issue. Numerous applications in this regard were lodged with the Court. I will comment on them from the perspective of the effectiveness of domestic remedies. In its decisions, the Court analysed the practice followed by national courts when deciding upon the violation of personal rights by failing to ensure adequate conditions of applicants' detention.

In its judgment of 28 February 2007 (V CSK 431/06), the Polish Supreme Court admitted for the first time that 'a detainee may, pursuant to Article 24 read in conjunction with Article 448 of the Civil Code, bring a civil action and claim for compensation for the violation of personal rights, and in particular for failing to respect dignity and intimacy, due to overcrowding and inadequate living and sanitary conditions in prison'. Liability for such violation lies with the State Treasury. The Polish Supreme Court also admitted the presumption of the unlawfulness of an action violating personal rights of the claimant. In its subsequent judgment of 17 March 2010 (II CSK 486/09), the Polish Supreme Court reiterated that the right to be deprived of liberty in conditions that ensure respect for human dignity should be undoubtedly perceived as one of personal rights, which means that any action against such right may lead to holding the State Treasury liable, as provided for in Article 24 and 448 of the Civil Code.

Thanks to the case-law of the Polish Supreme Court, the ECtHR recognised the civil action as an effective remedy. In its decision of 12 October 2010 in *Łatak v. Poland* (application no. 52070/08), the ECtHR declared the application inadmissible, because domestic remedies were not exhausted by the applicant. The

ECtHR held that since the judgment of the Polish Supreme Court of 17 March 2010 the domestic remedy provided for in Article 24 read in conjunction with Article 448 of the Polish civil law may be considered an effective remedy in cases relating to overcrowding in prisons.

I wish to recall that on 18 October 2011 (III CZP 25/11), the Polish Supreme Court, sitting on the panel of seven judges, held in a resolution that placing a person in a cell with space available per inmate below 3 square meters may be seen as a sufficient prerequisite for claiming a violation of personal rights. The liability of the State Treasury under Article 448 of the Civil Code for harm caused by such violation does not depend on guilt.

Another group of cases to be discussed concerned violation of the right of access to court by failing to provide, in a timely manner and in a due form, information from legal-aid lawyers on the refusal to lodge a cassation appeal in civil cases. In its judgments of 22 June 2007 in *Staroszczyk v. Poland* and *Siałkowska v. Poland* case (applications nos. 59519/00 and 8932/05), the ECtHR held that Article 6 § 1 of the Convention had been violated. It pointed out that the legal-aid lawyer had the right to refuse to draft a cassation appeal. The issue here, however, was lack of mechanisms ensuring effective access to court within the legal aid system. The provisions of the Code of Civil Procedure applicable at that time did not specify the time-limit by which lawyers should inform their clients on their refusal to draft a cassation appeal. Also, lawyers were not obliged to provide a legal opinion on the prospects of success. In the aftermath of the judgments delivered, the Code of Civil Procedure was amended by the Act of 17 December 2009 amending the Code of Civil Procedure. Pursuant to Article 118(5) of the Code of Civil Procedure, if an advocate or an attorney-at-law appointed for the purposes of cassation proceedings sees no grounds to lodge an appeal, they are required to notify the party and the court in writing immediately and no later than two weeks after they are informed of their appointment. The advocate or the attorney-at-law attaches to such notice an opinion on the absence of grounds to file an appeal. The amendment in question introduced new provisions on the expiry of the time-limit to lodge a cassation appeal.

Another group of judgments concerned the issue of restricting the right of access to court by refusing the exemption from court fees. Judgments to be mentioned in this context include the following: *Kreuz v. Poland* (application no. 28249/95), *Jedamski and Jedamska v. Poland* (application no. 73547/01) and *Podbielski i PPU Polpure v. Poland* (application no. 39199/98). The Court stated the violation of Article 6 § 1 of the Convention by the court's refusal to exempt

applicants from the costs of proceedings at various stages of proceedings. The obligation to pay a court fee to bring a civil action may be perceived as the restriction of the right of access to court, which would be *per se* in breach of Article 6 § 1 of the Convention. As far as the compliance of provisions restricting the right to court with the Convention is concerned, they must be examined by the Court in the context of a specific case. In accordance with the general test on compliance with the Convention, the examination aims at determining whether such refusal caused a violation of the essence of the right in question or whether the objective of such restriction was justified and the restriction satisfied the criterion of proportionality. As far as general measures are concerned, the execution of judgments belonging to this group led to the adoption of a new act on court fees in civil cases. The act entered into force at the beginning of March 2006.

As for the execution of the aforementioned judgments from the perspective of individuals, it should be emphasised that for applicants whose access to court was restricted, the compensation awarded by the ECtHR does not compensate for the damage suffered. Very often the only meaningful remedy would be the possibility of re-opening domestic proceedings. The issue of impossibility of re-opening civil proceedings after the final judgment of the ECtHR declaring the violation of the Convention was raised and discussed during the Warsaw Seminars. A case in point referred to was the one of Janusz Podbielski. The applicant, supported by the Helsinki Foundation for Human Rights, applied to domestic courts, including the Polish Supreme Court twice, for the re-opening of proceedings after the ECtHR delivered a judgment in his favour. To no avail. He also initiated proceedings before the Polish Constitutional Tribunal that were discontinued on the ground of inadmissibility.

I wish to remind you that on 30 November 2010, the Polish Supreme Court sitting on a panel of seven judges (III CZP 16/10) adopted a resolution which stated that a final judgment of the European Court of Human Rights in Strasbourg declaring the violation of the right to a fair trial by the court, guaranteed under Article 6 § 1 of the Convention, does not constitute a ground for the re-opening of civil proceedings. In the statement of reasons, the Polish Supreme Court referred, among others, to the autonomous reasons for the re-opening of proceedings set forth in the Code of Civil Procedure. The Polish Supreme Court stated, however, that if the violation declared by the Strasbourg Court is, at the same time, a ground for the re-opening of proceedings provided for in the Code of Civil Procedure, then such re-opening is possible. This is what happened against the backdrop of *Toziczka v. Poland* case (application no.

29995/08). The European Court of Human Rights in its judgment of 24 July 2012 declared that the right to a fair trial by an impartial court had been violated. The applicant requested for the re-opening of proceedings. The court refused the re-opening on the ground that the 5-year time-limit provided for in Article 408 of the Code of Civil Procedure expired. Consequently, the applicant lodged a constitutional complaint and requested that the provision at issue be examined in terms of its constitutionality. The Constitutional Tribunal in its judgment of 22 September 2015 (Case SK 21/14) held that Article 408 of the Code of Civil Procedure contravenes Article 77 (2) read in conjunction with Article 45 (1) of the Constitution of the Republic of Poland to the extent in which the reopening of proceedings on the ground of its invalidity due to the violation of Article 6 § 1 of the Convention declared by the European Court of Human Rights in its final judgment is time-barred after the expiry of the 5-year time-limit. Article 408 of the Code of Civil Procedure has been no longer in force in this regard since 3 April 2017.

On numerous occasions, the execution of final judgments of the Strasbourg Court requires taking several legal steps on the part of the applicant, which means proceedings that last many years.

On a final note, I would like to refer to the ECtHR's judgment of 2 March 2010 delivered in *Kozak v. Poland* case (application no. 13102/02), which affected the interpretation of the Civil Code, first and foremost. The case concerned discrimination against the applicant and violation of his right to private life by the fact that after his life partner died the applicant was refused to enter into a tenancy relationship because of his sexual orientation. The ECtHR declared that Article 14 of the Convention in connection with Article 8 of the Convention was violated. Two years after the judgment was delivered, the regional court (*sąd okręgowy*), when deciding on a similar case, raised the legal issue related to the interpretation of Article 691 (1) of the Civil Code before the Polish Supreme Court. When deciding upon the legal issue, the Polish Supreme Court stated in its resolution of 28 November 2012 (III CZP 65/12) that 'a person with whom the tenant was actually cohabitating – within the meaning of Article 691(1) of the Civil Code – is a person in an emotional, physical and economic relationship with the tenant, also if they are of the same sex.' In the statement of grounds, the Polish Supreme Court referred not only to the *Kozak v. Poland* judgment of the European Court of Human Rights but also to other ECtHR judgments against the other Member States of the Council of Europe. The Polish Supreme Court, quoting the statement of reasons from the *Kozak* judgment, pointed out that sexual orientation, which is one of the most intimate aspects of private

life, is protected under Article 8 of the Convention. Article 14 of the Convention, on the other hand, which refers to sexual orientation as well, protects persons against different treatment in similar situations applied without any objective or reasonable justification. The ECtHR decided that preventing people in homosexual relationships from entering into tenancy agreements is not required for the protection of family.

I hope that my remarks on the subject of the influence of the case-law of the European Court of Human Rights on Polish law show how difficult it is for applicants affected by a violation of the Convention to seek for their rights individually and how complex it is to execute the Strasbourg judgments in terms of introducing general measures.



## *Panel II*

*Effective execution of the European  
Court of Human Rights judgments as  
a safeguard against further human  
rights violations – comparative law  
deliberations*



*Fredrik Sundberg*

Deputy Head of the Department for the Execution of Judgments  
of the European Court of Human Rights, Council of Europe

## **Execution mechanisms of ECtHR judgments in European countries – the role of the Council of Europe Secretariat’s support**

The Convention system has over time gained more and more importance, be it to secure basic unity on the European continent and safeguard democratic security, to reinforce good government in the member states or to ensure the level of trust necessary for good interstate cooperation.

The Committee of Ministers’ supervision of the execution of the Court’s judgment is essential for the credibility and efficient functioning of the system. Supervision ensures that redress is provided to applicants and that solutions are found to any general problem revealed by the judgment. Supervision is based on dialogue and a cooperative and inclusive approach – exploiting the experience and expertise accumulated in the Council of Europe and the shared responsibility of all concerned - as recently emphasised in Brussels in 2015 and in Copenhagen in May 2018.

Poland’s contribution to the good functioning of the process has been exemplary. The Secretariat’s Department for the execution of judgments of the Court, which I represent, has over and over again experienced the strength of the Polish commitment to the system and has had numerous occasions to be impressed by the results achieved, results amply highlighted in several interventions this morning.

Among key participants in the process you have the national focal point – in Poland and many other countries, the Government Agent – coordinating the gathering of information and, as the case may be, also the national efforts to find and implement solutions. The Committee of Ministers is assisted by its Secretariat and, for all special issues related to execution, by the Department for the execution of the European Court’s judgments.

The Department’s main role is to assist the Committee with the analysis of progress made and with advice as to possible support actions. In so doing the Department relies heavily on good cooperation with the Government Agent’s office and with other relevant state authorities. The Department has

also over the years built up an important institutional memory of Committee and state practice, helpful in devising responses to the different problems which may arise.

The supervision process has since 2000 become increasingly open to the outside world. Information submitted by Governments is thus today rapidly made public over the internet, allowing informed domestic debate and direct actions by relevant authorities. Applicants, civil society, national human rights institutions and other international organisations have also access thereto and may contribute to the effectiveness of the process through written communications. All information, including evaluations made and the Committee's different decisions, is readily accessible, notably through the Committee of Ministers' Annual Reports, the Committee's website, as well as that of the Department, including an execution variant of the Court's HUDOC search engine – HUDOC-Exec.

The open and pragmatic character of the process does not prevent that the results required have to be achieved – namely redress to the individual applicants and general measures preventing foreseeable new violations. Easily said, but hiding a world of possibilities and problems. Nonetheless, this is not the place to develop these in any detail.

If we look more closely at the role of the Secretariat, and in particular the Department for the execution of judgments, its work can be divided into phases.

The first one relates to the reception of new judgments. The Department will speedily seek to classify and group these in an efficient manner taking into account the Court's conclusions and other relevant information. This implies notably:

- » identifying leading cases, that is cases revealing new general problems,
- » examining the scope and nature of the problems revealed to see if they comprise important structural or complex problems.

In the light of this examination, which is carried out in close cooperation with the relevant Government Agent's office or other competent authorities, the Department will make a proposal to the Committee about the best supervision procedure.

If the examination indicates that major structural or complex problems are revealed, the Department will, under the present working methods adopted by the Committee in 2010, propose the case for supervision under a special

procedure, the so-called enhanced supervision. Pilot judgments and inter-state cases should *ex officio* be put under the enhanced procedure.

The importance of redress to applicants is not forgotten. Cases raising issues of urgent individual measures; for example, an applicant unjustly kept in detention or facing imminent risk of expulsion to face threats of death, torture or other inhuman treatment – shall also be put under enhanced supervision.

This procedure implies more regular Committee supervision, guidance and assistance, notably through exchanges with other states at the Committee's meetings, the adoption of decisions and/or resolutions with, as the case may be, progress assessments and recommendations, suggestions or other guidance, or expressions of concern and responses thereto.

Other cases are proposed for supervision under a standard procedure. This procedure relies on the efficiency of existing domestic execution structures as these have developed over the last decades and good cooperation between the Department and the national focal point/Government Agent to overcome possible problems. Such cases will be proposed for a triggering up to enhanced supervision only in case more important problems arise meriting the Committee's special attention.

Evidently, proposals regarding classification may also be made by third states – even if this is rare. In case of doubt, it will, in any event, be for the Committee to decide. I may add for the sake of completeness that repetitive cases follow the classification of the leading case to which they attach.

As judgments of the Court are in principle declaratory and drafted in a casuistic manner, it is difficult to underestimate the importance of the Committee of Ministers' supervision procedure to identify possible general problems and ensure that these are adequately addressed. It is a major contribution to the efficiency of the Convention system. Over the years it has greatly contributed to the reception of the Convention requirements in law and practice across Europe.

Under the present working methods, the supervision procedure should lead to the submission of an action plan to the Committee of Ministers within a maximum of 6 months from the date the leading judgment becomes final – whether the problems revealed are examined under enhanced or standard supervision. Such plans should contain an indicative timetable for the adoption of the reforms planned.

The elaboration and implementation of the plans may evidently involve complex questions requiring discussions and interactions between numerous actors, both domestically and sometimes also in the Council of Europe. It is not rare that the first action plans are more plans addressing the procedure to be

organised to understand the problem revealed, rather than plans presenting the measures required to solve the problem.

In any event, where solicited, the Department provides assistance to the national authorities. This is the other major role given to the Department under its present mandate.

It may notably organise meetings, conferences and round tables to allow domestic authorities concerned to meet and discuss the problems revealed and possible solutions. Discussions can, where appropriate, include the participation of other states to share experiences and the Council of Europe or other experts. The Department can also provide legal expertise in matters within its competence.

In addition, the Secretariat can help to secure cooperation programs where such programs may be helpful and to ensure that available Council of Europe expertise is taken into account, notably that of the CPT, the CEPEJ or the Venice Commission. Indeed, execution is not just a question of finding a solution conform with the Convention, but also an opportunity to adopt the best possible solution taking into account national and European expertise.

The role of the Department varies greatly depending on the case and the country. Some countries are eager to engage in dialogue, others prefer to rely to the extent possible on their own resources.

Among recent areas where the Department has worked figure prison overcrowding and inhuman detention conditions. The Department has engaged cooperation with relevant authorities and ministries (and they are many) of a number of countries, including Poland, in order to assist in identifying the scope of the problems revealed and different ways out. The availability of the excellent Council of Europe expertise, notably deriving from the work of the Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment (CPT) has been a great asset and CPT experts and materials have been important sources of inspirations for the reform work.

Whatever means are chosen to proceed with the execution, what counts is that the process leads to a good action plan and timely and efficient execution.

As mentioned in earlier interventions, notably by Ms Degener, the Court also intervenes in certain execution processes to provide support through pilot judgments and the so-called Article 46 judgments containing useful advice, whether as regards the root causes of problems revealed or as to possible reforms. Pilot judgments also usually set time limits for the adoption of specific reforms. The Committee only does this in exceptional cases.

This Court support is, however, limited to more important cases. Pilot judgments are very rare and Article 46 indications will be provided only in a small

number of cases, most under enhanced supervision. In 2017 the Committee identified some 167 leading cases revealing more or less important general problems. The Court provided execution support through 6 Article 46 judgments and one pilot judgment, all relating to already ongoing execution processes. This additional Court support to execution is of great interest as it may help to overcome reluctance on the part of a state to accept the existence of a more general problem, or provide important support and additional guidance in case reforms engaged have stalled for one reason or another, notably reforms aimed at setting up effective remedies to prevent repetitive cases.

Let me finally stress that the Committee, and thus also the Department, will follow execution in all cases in order to ensure that they yield expected results within the time frames foreseen.

If the results expected are achieved, the Department will propose closure through a final resolution by the Committee of Ministers.

If this is not the case, complex issues arise. Many of these call for ad hoc actions, intertwining as the case may be Committee of Ministers' interventions, Secretariat actions and national initiatives, sometimes also coordination efforts between individual member states or with the EU or with relevant international organisations.

Be it enough to say here that the efforts of the Council of Europe always aim at establishing a constructive dialogue at appropriate level with relevant stakeholders with a view to establishing a common understanding of the problems (including of the Convention requirements) and at devising solutions which allow caring both for the national and the Convention interests. In most cases, these efforts bear fruit and lead to execution, even if this may require considerable ingenuity, complex interactions between all concerned and considerable time.

So far solutions have always been found.

*Vít Schorm*

Agent of the Czech Government for proceedings  
before the European Court of Human Rights

## **Poverty as grounds for limitation of parental rights? Execution of the judgments in the case of *Wallová and Walla v. the Czech Republic* and *Havelka and others v. the Czech Republic***

With respect to the Czech Republic, in the first decade of this century, the European Court of Human Rights had to deal with several dozens of cases of conflicts between parents over children as well as with a couple of cases of children being taken from their biological parents and placed into institutions. It is my pleasure to speak today of two examples of the latter category which, in reality, comprised three cases in total. Indeed, one of them, *Polášek v. the Czech Republic*<sup>1</sup>, ended in an inadmissibility decision (unlike in the two other cases, the withdrawal of the children from their parent's care was taken for necessary in a democratic society) and is therefore of no interest from the perspective of execution.

I believe it would be useful to start by recalling the subject matter of the two judgments referred to in the title of my contribution and the reasons for which the Court established a violation of Article 8 of the Convention in its family life aspect. In the second place, I will address the issue of individual measures of execution aimed at the families directly concerned by the two cases. Having done so, I will turn to the broad way we conceived the general measures of execution. And I hope I will be able to make a couple of final remarks at the end.

### **The substance of the two judgments**

The first of the two cases is that of *Wallová and Walla*, mother and father of five children aged from one to sixteen at the relevant period. The judgment

---

<sup>1</sup> No. 31885/05, decision of 8 January 2007.



was delivered in October 2006.<sup>2</sup> The family lived in very poor conditions in the premises of a waste collection point which the authorities considered to be a threat to the healthy development of the children. It was also pointed out that the unemployed applicants or applicants employed on a precarious basis did not show enough activity to solve their situation. Upon request of the child protection authority, the court decided to place the children in institutional care. When the case was adjudicated in Strasbourg, one child had already become adult, two were back home and the youngest two in foster care.

The Strasbourg Court held that the split of the family is a considerable interference with the family life of the persons involved and that the State authorities have not only negative, but also positive obligations to ensure effective enjoyment of family life. In the eyes of the Court, the domestic court's decision was based on a merely material insufficiency which the authorities could have overcome by other means than separating the family. The authorities are obliged by law to help people facing difficulties of this kind and to guide them, while in this case they only observed the applicants' efforts and requested that the children be taken away from their biological parents. The reasons referred to were relevant, but not sufficient to justify such a serious interference with the family life.

The second judgment, pronounced in June 2007 in the *Havelka and others* case<sup>3</sup>, concerned a father and his three children aged from eleven to thirteen. They lived in Prague in a flat with gas and electricity cut off since the applicant had ceased to pay their rentals. He had also accumulated an enormous debt for unpaid rent and the family was under the threat of being evicted from the flat. The courts upon request of the child protection authority, which acted as guardian of the children, decided in 2004–2005 to place the children in an institution relatively far from the capital, but which was ready to accept all the three. Throughout the proceedings, the children were not heard in spite of being old enough to be heard and the father was only heard a year after the placement of the children.

The Strasbourg Court criticised the fact that although the authorities had helped the applicant financially, unlike in the *Wallová and Walla* case, he was not offered sufficient practical assistance in the search for a solution of the situation or any substitute accommodation. Less restrictive measures had not been considered either. In addition, the Court singled out certain procedural

---

2 No. 23848/04, judgment of 26 October 2006.

3 No. 23499/06, judgment of 21 June 2007.

shortcomings related to the double role of the child protection authority and the hearing of both the father and the children.

So, we can see similarities between the two cases which are complementary to a certain extent. The decision to split the family was based in substance on economic difficulties of the families and the inability of the parents to surmount them on their own. In neither of the cases, however, their educational ability and interest in upbringing their children was seriously called into question as this was considered superfluous by national courts.

### **Individual measures of execution of the two judgments**

As we have just seen, when the Court pronounced the judgments in 2006–2007, some of the children were still separated from their biological parents. The two youngest of the Walla children were under the age of ten and placed in foster care from 2005 while all the three Havelka children were older and remained in institutional care. Despite certain differences between their respective situations and a genuine effort of the Ministry of Labour and Social Affairs and some non-governmental organisations, it proved impossible to reunite the families in both cases more than five years after the delivery of the judgments.

There is a common reason in that part as the children got accustomed to their new environment. Our two examples only demonstrate that fact.

The Havelka children were relatively older. The municipality which we had urged in vain through the Ministry of Social Affairs refused to leave aside its ordinary criterion of only attributing available flats to people who were not in debt. So bad luck for Mr Havelka. He remained in touch with his children mainly over the phone, meeting them during the holidays when they could stay at their aunt's. The children were apparently feeling well in the child home, were not missing Prague, could calmly continue their studies and start building their own lives. Even though their bonds with their father were preserved, they did not find his plans of family reunification realistic and seemed not to favour any change of the situation. In parallel, the father who was hardly able to overcome his distrust in the authorities did not really cooperate with them and finally renounced to seek to put an end to the placement of his children. When the supervision of the execution of the judgment was closed,<sup>4</sup> all the three had reached the age of majority.

---

4 Resolution of the Committee of Ministers CM/ResDH(2013)218 of 6 November 2013.

The Walla children were relatively younger. They were no longer placed in institutional care, but in a foster family where they were well-integrated after more than two years and a half. The Ministry of Labour and Social Affairs organised a couple of case conferences where the existing situation, the mutual communication and other aspects were discussed in detail. It appeared difficult for the children and their biological mother even to meet. The written contact between them remained very sporadic and the children were not willing to reply. Since Ms Wallová at some moment had drawn the attention of the media to the situation, the matter was about building mutual trust between her, the foster parents and the children.

When the supervision of the execution of the judgment was closed,<sup>5</sup> the results attained could not be qualified as a success, but extraordinary means, if compared to other cases, had been deployed and we cannot but assess the best interests of the children in the light of the situation obtaining in the time of the assessment. A new traumatising measure would not be good for them. I only hope, but I ignore whether it is the case as we have not followed their fate any more, that now, in 2018, when they are adult, they understand that their mother loved them, and will possibly find their way to her.

In sum, I would say that the individual measures of execution consisted in real efforts to find appropriate solutions, but time simply cannot be stopped. As ABBA band sang dozens of years ago in *Slipping Through My Fingers*,<sup>6</sup> ‘sometimes I wish that I could freeze the picture and save it from the funny tricks of time’. But we cannot stop children from adapting to new situations and want them to revert to the past. That is also the reason why general measures of execution of the two judgments were of paramount importance.

## General measures of execution of the two judgments

If I look back at all the general measures taken, I am also surprised by their number and extent. It is quite incomprehensible that you will not find any trace of the final resolution adopted in 2013 in the regular report of the Committee of Ministers on the supervision of the execution of judgments.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> The Committee of Ministers closed both cases by the same resolution. The action report of the Czech authorities is appended to the resolution and can be consulted for details of various measures taken. It is available at: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=001-140577>.

<sup>6</sup> ABBA, *The Visitors* album, 1981.

<sup>7</sup> *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights*, 7th Annual Report of the Committee of Ministers, 2013, Council of Europe, March 2014. It could have been mentioned

First of all, there has been a very extensive effort of dissemination of information about the two judgments. We did not only translate the judgments into Czech and send them out to the administrative and judicial authorities involved in handling the two cases, which is the usual way, but we also informed all district courts about the judgments, reminded them of their role in the implementation thereof and requested feedback. We do not usually communicate with independent courts this way. The Ministry of Labour and Social Affairs which is entitled to give methodological guidance to child protection authorities did a similar job with this regard. Training sessions and seminars took place in both sectors, i.e. the judiciary and social affairs.

As a result, if you ask a judge in charge of family matters about any judgment of the Strasbourg Court he or she can remember, it is not unlikely that you hear about the *Wallová and Walla* and *Havelka and others* judgments. The judgments have also been quoted in a number of judgments by the Constitutional Court in which it quashed impugned decisions of ordinary courts. Specific guidance was also given to these courts in an interpretative opinion of the Supreme Court adopted in 2010 where it highlighted that ‘economic problems of a family, in particular housing problems, cannot in themselves be a reason for placing a child into institutional care’.

But in formulating this opinion the Supreme Court was in line not only with the two judgments of the Strasbourg Court but also with an evolution of the domestic legislation. Indeed, a number of amendments to various acts can be attributed to the execution of the two judgments. An amendment of 2006 already emphasised the obligation of the child protection authorities to provide parents, after removal of their children, with immediate and comprehensive assistance with a view to reuniting the family. Another amendment to the Code of Civil Procedure of 2008, supplemented in 2012, strengthened the right of the child to be heard directly in court and be accompanied by a person of his or her choice.

A major amendment was adopted in 2012 and aimed at both the Family Act and the Act on Social and Legal Protection of Children. It explicitly confirmed that it is not possible for a court to order institutional care of a child on the sole basis of inadequate housing conditions or the financial situation of the parents. Such care can only be ordered for a maximum of three years and the pertinence of its reasons must be reviewed every six months. Moreover, the court can impose institutional care only after having considered other, less se-

vere alternatives. Various new obligations were also formulated with regard to the child protection authorities in order to prevent them from asking the court to order placement of children into institutional care for the reasons related to housing conditions and material situation of the parents. Finally, the principles enshrined in the Family Act have been reproduced in the new Civil Code.

Last but not least, it is worth noting that apart from various strategic documents, such as the concept of transformation of care for vulnerable children, which were not specifically aimed at the execution of the two judgments, the Ministry of Social Affairs drafted a specific action plan on general measures of execution and submitted it for approval to the Government in 2010. After one year and a half, it drafted a report on the fulfilment of the tasks contained in the action plan, which was also adopted by the Government. The measures already mentioned above are part of this action plan.

## Conclusive remarks

First of all, you may think from today's perspective that everything went on smoothly and without real difficulties. Well, at the beginning of the execution process, we were not particularly sure of the extent of the problem we were to tackle. I want to commend our Ministry of Labour and Social Affairs that they understood that something had to be done. Others, of course, cooperated as well, such as my own Ministry of Justice, the Supreme Court or the Judicial Academy. And this was probably the second largest process of execution of judgments delivered against the Czech Republic, after the *D. H. and others* judgment<sup>8</sup> whose execution has not been finalised yet.

My second remark points to the fact that even if access to adequate housing was the primary cause of the two cases adjudicated by the Strasbourg Court, it has been impossible so far to adopt comprehensive legislation on social housing. It, therefore, depends very much on the willingness of local authorities whether and by what means they wish to address this particular issue.

Nevertheless, my third remark is rather encouraging since the results of all these efforts seem to be quite positive. According to a recent press release by the Ombudsperson,<sup>9</sup> she has not examined a case in which a child would

---

8 No. 57325/00, judgment [GC] of 13 November 2007.

9 Issued on 30 May 2018 under the heading 'Sporů o děti přibývá a jsou vyhrocenější', available at: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2018/sporu-o-deti-pribyva-a-jsou-vyhrocenejsi/> (visited on 15 June 2018).

be withdrawn from the care of his or her biological parents exclusively for the reasons related to economic and housing conditions of the family. She has noted nonetheless that poverty and bad social and economic situation of the family do play an important role in the protection of children's rights.

My fourth and final remark is that the two judgments pushed the Czech Republic to change its law and practice as well as contributed to the discouragement of other States from withdrawing children for social or economic reasons only. While the judgments look old now, they are still being referred to. This is a success of the Court, too.

*Marica Pirošíková*

Agent of the Government of the Slovak Republic  
before the European Court of Human Rights

## **The effectiveness of investigation in cases involving racially motivated assaults – execution of the European Court’s judgment in the case of *Koky and others v. Slovakia***

The procedure for the execution of judgment of the European Court in the Slovak Republic is not governed by detailed legal regulation. The authority charged with the coordination of execution of the Court judgments is the Agent, who acts pursuant to his Statute. Once the European Court judgment becomes final, the Office of the Agent has to appreciate the question of measures to be adopted and to contact other domestic authorities (ministries, courts etc.), depending on measures the Office of the Agent considers necessary and appropriate in order to execute the judgment. There is no fixed procedure or methods for identification of measures required by the judgment.

Consequently, the general/individual measures in order to execute the judgment are proposed and action plan or report is drafted by the Office of the Agent. The Office of the Agent consults adoption of concrete individual/general measures in the case with the Council of Europe Department for the Execution of Judgments of the European Court ().

As to the swift and effective execution of the judgments of the European Court, it is important to highlight that sums of just satisfaction awarded by the European Court are paid without any delay, and other individual measures are proposed accordingly. The Slovak legal order provides for the possibility of civil, criminal and, more recently, constitutional proceedings being reopened where the European Court concludes in a judgment that a previous ruling or proceedings were in breach of the fundamental human rights or freedoms of the party.

In practice, for purposes of publication and dissemination of the judgment, every European Court judgment against the Slovak Republic is translated into Slovak by the Office of the Agent and published in the Judicial Re-

vue, journal published by the Ministry of Justice of the Slovak Republic and distributed to all the courts of the Slovak Republic and to other subscribers. The judgment is further disseminated to domestic courts along with a circular letter by the Minister of Justice of the Slovak Republic. Other concrete general measures (legislative changes etc.) depend on circumstances of each case and the issues raised by the judgment. The Office of the Agent searches for appropriate measures making use of the expertise of its staff and consulting other authorities concerned and the Department for the Execution of Judgments of the European Court.

The state of execution of judgments is also the subject matter of the Annual Report of the Agent, submitted to the Government, where the general measures to be adopted in respect to individual judgments (legislative changes, changes in Constitutional Court or Supreme Court practice, etc.) are specified.

As to the educational activities, I point out that in the Slovak Republic the Agent and Co-Agent as external members of the Pedagogic Department of the Judicial Academy give regular lectures lecturing at seminars for judges, senior court officers and prosecutors about the European Court's recent case-law and the Committee of Ministers' practise.

Demand for such seminars has considerably increased following the introduction of a new domestic remedy on 1 January 2002, enabling individuals to complain to the Constitutional Court on the grounds that, *inter alia*, their rights guaranteed under the European Convention have been violated in proceedings before the domestic authorities. If the Constitutional Court finds a violation of a person's rights or freedoms by a final decision, measure or act of the authority concerned, it shall quash such decision, measure or act. If the violation found results from a failure to act, the Constitutional Court may order the authority concerned to take the appropriate action. At the same time, it may remit the case to the authority concerned for further proceedings, order it to refrain from violating the fundamental rights and freedoms or, where appropriate, to restore the *status quo ante*. In its decision, the Constitutional Court may grant appropriate financial compensation to the person whose rights have been violated.

Since the European Court identified certain insufficiencies in the Constitutional Court's practise, the Agent is also in intensive contact with the Constitutional Court with a view to harmonising the case-law thereof with the European Court's.

The president of the Constitutional Court regularly organises conferences with the participation of the Slovak judge of the European Court, the Agent and



Constitutional Court's judges aimed to obtain the relevant information about the actual case-law of the European Court and discuss the problematic issues. The positive result of such exchange of information was obtained by harmonising of the Constitutional Court's practise with the European Court's in many problematic domains, which was approved by the Committee of Ministers in the execution process.

The process of the execution of the judgments against Slovakia may be considered as efficient and fruitful thanks to all shareholders involved.

As an example of good practice can be mentioned the case *Koky and others against Slovakia* (application no. 13624/03, the judgment of 12 June 2012, final on 12 September 2012).

This case concerns a violation of the procedural limb of Article 3 of the Convention on account of the lack of an effective investigation into an attack by private individuals on a Roma settlement in February 2002. Whilst observing that the incident had been the subject of a structured and substantive investigation by the Slovak authorities, the European Court also noted that there had been certain deficiencies in the investigation. Notably, the European Court stated that the authorities had not done all that could have been reasonably expected to establish the identity of those responsible and to draw consequences.

The shortcomings discerned by the European Court in its judgment were as follows:

1. **lacunas in the analysis of biological traces which appeared to be a crucial piece of evidentiary material:** biological traces secured at the crime scene were later analysed and compared with biological material from the suspects. The European Court observed that in the period between the two suspensions of the investigation biological material appeared had been taken for the purposes of such an analysis from the three sons of I.S. and ten other individuals. However, the results of these analyses, as submitted to the European Court, pertained to the sons of I.S. and two others only, the results in respect of eight others being missing;
2. **no actions taken to clarify controversy in the submissions made by the victim:** Mr Ján Koky claimed that he did not know the identity of one of the five assailants who was not wearing a balaclava, later on, however, he had recognised other person as the assailant during the identity parade in 2002. The European Court criticised that there appeared to had been no action taken with a view **to clarify this controversy**, such as, for example, a face-to-face interview;

- 3. lack of clarity whether the requested records of the mobile communications were submitted:** the Court noted that records were requested with a view to further enlightenment of the facts, however, it had not appeared that any action was taken by way of followup.

The sum of just satisfaction awarded by the European Court was paid on 26 October 2012. Then, other individual measures were assessed. As the European Court noted in its judgment, the investigation of the case was suspended since 13 January 2003 but it was not closed and there was no formal obstacle to carry it out. Accordingly, on 17 December 2012, the investigator of the District Directorate of the Police Corps delivered a decision by virtue of which the criminal prosecution for the offence of violation of the privacy of home was pursued in accordance with Article 238 §§ 1 and 3 of the Criminal Code. During the reopened investigation, the investigator went through all the shortcomings noted by the European Court in its judgment. Despite the performed acts and other measures, no further offenders could be identified. Search and investigation into unknown offenders was conducted by the District Directorate of the Police Corps Department of Criminal Police. All procedural acts carried out in the further investigation could not enable to establish circumstances which would sufficiently ground the conclusion on a certain person committing the offence. In conclusion, by the decision of 29 November 2013 the investigator suspended the proceedings under Article 228 of the Code of Criminal Procedure, pointing out the fact that established facts do not form any material basis for raising charges according to the Slovak Code of Criminal Procedure against any person. It was possible to challenge this decision with a complaint according to Article 228 § 6 of the Code of Criminal Procedure. As there were no objections to this decision, the District Prosecution Office and the General Prosecution Office considered this decision as lawful.

As to the general measures, the following activities were presented in our Action Report. By the Government's Decree of 8 June 2011, the 'Concept of the fight against extremism for the years 2011-2014' was adopted, pertaining also to the actions of the Ministry of Interior of the Slovak Republic and the Police Corps in the field of racially motivated crimes. The report is published annually, informing about the fulfilment of the different tasks. The last report (concerning 2014) mentioned in our Action Report, which has been published on the Ministry of Interior website, informs about different educational activities provided by the experts of the Police Corps in schools targeting teachers

and students, governmental institutions, including state employees and social workers, courts and prosecution offices and the Police. On 18 March 2015 the Government adopted new 'Concept of fight against extremism for the years 2015–2019', which lists different tasks including raising awareness measures in the society, training, strengthening capacities of the Police (in terms of human resources and equipment) and legislative measures (preparing different methodical guidebooks in the field of fight against extremism).

In relation to the investigation of racially motivated crimes by the Police, a new regulation was issued in 2014 by the Ministry of Interior on the fight against the crimes of extremism and fan violence. It regulates the working of the units of the Ministry of Interior and the units of the Police Corps, including prevention, discovery, examination, clarification, documentation and investigation into crimes related to extremism and fan violence. According to the said Regulation, competent persons for the investigation into crimes of extremism and racially motivated crimes are specialised investigators. Within the regional directorates of the Police, at least 2 investigators and 2 operative employees are appointed, dealing mainly with this issue within territorial competence of the respective regional directorate. These employees are regularly educated in diverse fields of this type of crimes, continuously increasing their competencies therewith. At the level of district directorates of the Police, at least two members of the Police Corps are assigned from the operative department, performing in particular activity aimed at the prevention, discovery, as well clarification of the crime of extremism.

Within the cyclic education of judges and prosecutors, a series of regional events were held in 2012 under the title 'Recent case law of the Court and its impacts on the decision-making practice of domestic courts'. All events were organized separately for civil and criminal judges and prosecutors. During the seminars, participants dealt with case studies where they were provided information about judgments in cases of *V.C. v. Slovakia*, *N.B. v. Slovakia*, *Koky and others v. Slovakia* and *Mižigárová v. Slovakia*. In total, 12 one-day events were held. The Judicial Academy continues organising seminars and workshops in the field of the application of the European Court's judgments, focusing on problems specifically highlighted in the judgments against Slovakia. For example, the seminars targeting penal judges were held in Stará Lesná on 6 November 2014, in Banská Bystrica on 30 January 2015, in Košice on 10 February 2015, in Trnava on 28 May 2015, in Banská Bystrica on 11 December 2015.

Moreover, from 7 to 9 October 2012 a seminar was held under the title of 'Protection of Human Rights during preliminary proceedings' devoted to

prosecutors. Among lecturers were representatives of Slovak and Czech prosecution, judges of the Constitutional Court, Slovak and Czech Agents before the European Court. Particular attention was given to the rights of victims in criminal proceedings. All contributions were published in the special bulletin of the General Prosecution of the Slovak Republic, which was distributed to all prosecutor offices. Concerning the rights of the victims in the criminal proceedings, the Agent gave a number of lectures on different occasions (for example, the international conference 'Victims of the criminality' hosted by the Pan-European University, Faculty of Law, 27–28 October 2013).

Zoltán Tallódi

PhD, Agent of the Hungarian Government for proceedings  
before the European Court of Human Rights

## **Execution of the Court's judgment in the case of *Kmetty v. Hungary* involving excessive use of force by police officers**

### **I. Group of cases concerning inhuman and degrading treatment by law enforcement officers and/or the lack of adequate investigations in this respect as well as some related situations leading to violations of the right to life or the prohibition of discrimination read in conjunction with the prohibition of inhuman or degrading treatment (violations of Articles 2, 3, and 14 in conjunction with 3).**

The first case in this field was *Kmetty v. Hungary* (application no. 57967/00, judgment of 16 December 2003). In this judgment, the European Court of Human Rights observed that Article 3 of the European Convention on Human Rights enshrined one of the fundamental values of a democratic society. Even in the most difficult circumstances, such as the fight against terrorism or crime, the Convention prohibits in absolute terms torture or inhuman or degrading treatment or punishment. Unlike most of the substantive clauses of the Convention and of Protocols Nos. 1 and 4, Article 3 makes no provision for exceptions and no derogation from it is permissible under Article 15, even in the event of a public emergency threatening the life of the nation.

The Court recalls that ill-treatment must attain a minimum level of severity if it is to fall within the scope of Article 3. The assessment of this minimum is relative: it depends on all the circumstances of the case, such as duration of the treatment, its physical and/or mental effects and, in some cases, the sex, age and state of health of the victim. In respect of a person deprived of his liberty, recourse to physical force which has not been made strictly necessary by his own conduct diminishes human dignity and is in principle an infringement of the right set forth in Article 3 (see *Assenov and Others v. Bulgaria*, application no. 24760/94, judgment of 28 October 1998, §§ 93–94).

Concerning the investigation, the Court noted, that it does not appear that the suspected police officers, although they may have been identified by the

applicant, were actually questioned during the investigation. For the Court, this unexplained shortcoming in the proceedings deprived the applicant of any opportunity to challenge the alleged perpetrators' version of the events. Against this background, in view of the lack of a thorough and effective investigation into the applicant's arguable claim that he was ill-treated by police officers, the Court found that there has been a violation of Article 3 of the Convention.

In the case of *M.F. v. Hungary* (application no. 45855/12, judgment of 31 October 2017) the Court also found a violation of the prohibition of discrimination read in conjunction with the prohibition of inhuman or degrading treatment on account of the authorities' failure to carry out an investigation into the question of possible racial motives behind the ill-treatment inflicted on the applicant, a person of Roma origin, while in police custody in 2010 (Article 14 read in conjunction with Article 3 in its procedural limb).

The case of *Haász and Szabó* (applications nos. 11327/14 and 11613/14, judgment of 13 October 2015) concerned a violation of the first applicant's right to life under its substantive and procedural aspects due to the unjustified use of potentially lethal force by an off-duty police officer, in August 2012, and the lack of a thorough and effective investigation calling into question the necessity of using potentially lethal force, let alone a judicial review of the decision to discontinue the investigation (Article 2).

Some of the cases belonging to this group concerned alleged ill-treatment during police interventions or in police custody (incidents that occurred between 2000 and 2015) and/ or the lack of effective investigations into these allegations (substantial and/or procedural violations of Article 3).

*Gubacsi v. Hungary* (application no. 44686/07) concerns the inhuman and degrading treatment of the applicant by the police in the night of 19–20/08/2006 (violation of Article 3). The Court held that the Government had failed to demonstrate that the applicant's injuries had been caused otherwise than by the treatment meted out to him in police custody.

In *Borbala Kiss v. Hungary* (application no. 59214/11) inhuman and degrading treatment of the female applicant of Roma origin was found due to the excessive use of force by police officers during an intervention on 04/09/2010 at a family feast organised at a private house and lack of an adequate investigation in this respect (substantive and procedural violation of Article 3). The Court notably held that the Government had failed to explain or justify the degree of force used during the police operation and that neither the applicant or other participants nor the suspected police officers had been heard in the ensuing criminal proceedings instituted upon the applicant's complaint.

*Réti and Fizli v. Hungary* (application no. 31373/11): Degrading treatment of the two applicants by police officers occurred in October 2006 during an identity check (traffic control) and lack of an adequate investigation in this respect (violation of Article 3).

*László Károly (No.2.) v. Hungary* (application no. 50218/08): Inhuman and degrading treatment of the applicant by the police when he got involved in a fight with some plain-clothed police officers in September 2000 and was taken to the local police station where he was repeatedly beaten and insulted. The Court concluded that the use of force that resulted in the applicant's injuries and suffering had amounted to inhuman treatment for which the State bore responsibility.

## **II. The following general measures were taken by the authorities:**

1. The police authorities are determined to prevent in the future the occurrence of similar incidents by introducing the following professional measures:
  - » When organising police service work, young police officers shall be paired with police officers having great professional expertise and experience in the field of enforcement of measures;
  - » The vehicles of police officers carrying out duty in public places have been equipped with sound and image recording devices so that measures taken can be checked;
  - » The county regional (and Budapest) police departments shall file quarterly reports on all violent acts committed against persons in which police officers on duty have been involved. The reports shall not only describe the circumstances of the events but shall also analyse the reasons that have led to the events and the conclusions to be drawn. These reports shall form part of the learning material to be delivered to police officers and of staff briefings;
  - » Within the framework of institutional training, the Dunakeszi Education Centre of the National Police Headquarters regularly holds further training focusing on human rights-related domestic legislation, international police cooperation, and the tactics of measures. These courses provide an opportunity for the dissemination of the principles developed in the Strasbourg Court's case-law. Having an impact on police work, they also provide an opportunity for the discussion of the lessons that can be drawn from the above cases.

2. Extraordinary instances of ill-treatment by police officers have drawn the attention of the leaders of the Police Service to the importance of providing psychological care to police officers. Therefore, they have studied the practice areas of psychology, the development possibilities capable of contributing to the preservation and development of police officers' psychic health and action-taking ability, and the methods suitable for preventing extraordinary events.

There were two papers compiled and drafted on this topic. One paper summarised the psychological activities carried out at police organ units performing police-related tasks, the other presented the development possibilities related to the psychological aptitude tests carried out within the Police Service and to the various psychological services.

Based on the proposals made in the above-mentioned papers, an Action Plan was drafted and approved by the National Police Chief Commander with a view to increasing reliance on psychology. In the Action Plan the following tasks were specified as implementable:

- » assessing the human resource needs of the various organisations so that they can fully perform their psychology-related tasks and can develop their psychological activities;
- » issuance of an instruction by the head of the human resource management service with a view to enhancing the efficiency of the care provided for the police staff and to increasing the efficiency of prevention;
- » organising stress management training for mid-level managers and police officers;
- » compiling a psychological manual for police commanders with a view to familiarising them with the work-forms used by psychology and to increasing their efficiency in staff management;
- » working out a psychological protocol for handling extraordinary events;
- » compiling a book containing situational exercises to be practised in training in tactics;
- » standardising the psychological tests used in aptitude examinations on police samples;
- » reworking of the psychological examination protocol according to the new work position profiles.



### **III. Hungary has some difficulties with the implementation of these judgments. These problems are structural, organisational, and legal.**

Structural problem is that the police is under the supervision of the Ministry of Interior which makes the case management difficult. The Agency informs or asks the Ministry of Interior and they inform or ask the relevant authorities. The answer comes back in the same way. It takes a lot of time.

#### **Legal difficulties:**

- lack of evidence and the problem of one statement (applicant) against another statement (police).

#### **What we can do?**

- translation of the judgments (important because of little command of foreign languages of the staff of the police);
- dissemination of the judgments;
- training;
- exchange of information between the Agency and the Ministry of Interior.

Important steps were taken by the authorities, but we have to continue our activity.

*Zbigniew Cichoń*

Senator of the Republic of Poland, Deputy Chairman of the Legislative Committee, Member of the Human Rights, Rule of Law and Petitions Committee in the Senate, attorney-at-law

## **The role of the Senate of the Republic of Poland in the process of implementing the European Court of Human Rights (ECHR) judgments**

I am honoured to stand here in the company of the eminent authors of the Strasbourg-based control mechanism of the jurisprudence and practice of our judiciary to recall what now constitutes past problems and at the same time to highlight the Senate's role in implementing the ECHR judgments.

First of all, we must go back to the sources of the European Convention on Human Rights. An event that is forever etched in my memory is a meeting with Judge Edmond Pettiti, a long-serving dean of the Paris Bar Association, and later a judge at the European Court of Human Rights in Strasbourg. Speaking about the control mechanism proposed by the European Convention on Human Rights, the judge always stressed that its main concern is human dignity. In his statements and numerous studies, he did not hesitate to point out why dignity is so important, and he said that man was created in God's image and as such is entitled to inherent dignity. As a matter of fact, judge Pettiti's rulings very clearly reflected his philosophical attitude towards human rights.

In terms of the procedure itself, it is worth remembering the words of Peter Leuprecht, Deputy of Secretary-General of the Council of Europe Catherine Lalumière, who said that the moment the European Court of Human Rights was established in Strasbourg, man's position changed from an object of concern and sometimes pity to a subject that is of equal status with a state which he can bring before the Court, and against which he can win a case. He can gain satisfaction not only from the Court's ruling that his rights guaranteed by the Convention have been infringed but also from awarded financial compensation, including the reimbursement of court proceeding costs. This indeed is a revolutionary change in the approach to the position of man as an individual in a state, from that of a subject to an equal entity. This is what the European Convention on Human Rights and the control mechanism that guarantees its implementation have accomplished.

Poland's input to the Court case-law is significant due to the importance of cases brought before the Court, such as *Broniowski v. Poland* (application no 31443/96). This was the first pilot judgment in the history of the Court which dealt with several a hundred and several dozen complains against the failure to satisfy the entitlement to compensation for Bug River claimants, that is persons who lost their properties in the Polish Eastern Borderlands as a result of the change of borders after World War II. The pilot mechanism was also used in *Hutten-Czapska v. Poland* (application no 35014/97). These cases constitute Poland's significant contribution to the case-law and history of the Court.

The Senate as a chamber of Parliament ensures that the Court's judgments be implemented. The implementation varies depending on the cases. In this context, let me mention one aspect of *Broniowski v. Poland* case. We pride ourselves on having implemented regulations that made it possible to compensate Bug River claimants for their loss, forgetting that the measures were implemented in several stages. First, an act was passed setting the ceiling for compensation for Bug River property at only 15 per cent of its original value. This was challenged by 50 just Members of Parliament who found the regulations unconstitutional. The Constitutional Court ruled that this was a symbolic amount that could not be acknowledged as actual compensation. As a result, it was increased to 20 per cent.

It is difficult to distinguish between the stages of implementing the ECHR judgments by the Sejm and the Senate. In the Polish parliamentary procedure, the Senate holds the right of legislative initiative, though it is relatively rarely used. Most acts are proceeded in the Sejm and the Senate is a second-instance chamber that amends measures adopted by the Sejm. Therefore I shall not delve into details whether particular acts were adopted on the initiative of the Senate or the Sejm, but I wish to mention cases concerning one of the most important aspects of human dignity, namely the right to liberty, especially in terms of detention on remand. We have introduced amendments in the Code of Criminal Procedure after judgments passed in *Trzaska v. Poland*<sup>1</sup> and *Frasik v. Poland*<sup>2</sup> in which the Court stated that Poland overuses detention on remand, which violates Article 5 of the European Convention of Human Rights.

These are far-reaching reforms compared to the system that was in use since the communist regime when the infamous Article 217 of the Code of Criminal Procedure was in force. According to this article, a serious danger

---

1 Application no 25792/94, judgment of 11 July 2000.

2 Application no 22933/02, judgment of 5 January 2010.

to the public weal was a sufficient condition for detention on remand. Luckily we have departed from the system and as a result of the Court's judgments we have adopted regulations that introduced a maximum period of detention on remand until the end of preparatory proceedings and until the end of proceedings in the first instance, as well as an entire security system that aims to prevent overusing this preventive measure. I am sorry to say that in practice the measure is still overused, although it must be noted that considerable headway has been made. Statistics reveal that only 7 per cent of the defence counsel's complaints about detention on remand is accepted by the courts, compared to 20 per cent of the prosecutor's complaints about failure to use detention on remand that is accepted. In the context of cases related to detention, I would like to mention two that have had an impact on the legal practice rather than the legislation itself: *Frasik v. Poland* and *Jaremowicz v. Poland*.<sup>3</sup> In both cases, I represented the applicants who had been refused leave to marry in prison. The Court unambiguously concluded, in line with previous judgments related to Great Britain, that detaining a person does not deprive them of the fundamental right to marry, which results from Article 12 of the Convention.

Issues of human liberty are indirectly related to the unreasonable length of proceedings. In this context, I would like to pay special attention to the pilot judgment in *Rutkowski v. Poland* of July 2015<sup>4</sup>. It made our Parliament take a successful legislative initiative and pass an amendment to the act on the complaint against the excessive length of proceedings in 2017. Remedies were introduced to counteract the fragmentation of proceedings into different instances, a phenomenon criticised by the ECHR. The fragmentation led to absurd situations when a case was proceeded before a court of first instance for a long time, say a few years, and the proceedings in a court of second instance took a few months. If complaints against excessive lengthiness were lodged at the latter stage of proceedings, our courts, unfortunately following the jurisprudence of the Supreme Court, concluded that everything was in order because only proceedings in courts of second instance should be taken into consideration. At the same time, the curtain was brought down on how the proceedings were conducted in courts of first instance. Applicants lost their complaints against excessive length of proceedings but won the cases in the Court in Strasbourg. The ECHR also criticised quasi compensation for the acknowledged excessive length of proceedings as the awarded amount was often ridiculously small. We

---

3 Application no 24023/03, judgment of 5 January 2010.

4 Application no 72287/10, judgment of 7 July 2015.

introduced measures that prevent the fragmentation since they require courts to take into consideration all stages of proceedings in assessing whether the procedure has been excessively long. In terms of quasi compensation, some norms were introduced that awarded, if I remember correctly, about 500 euro for each year of excessive length of court proceedings. By the way, I opted for a higher amount since the ECHR usually grants compensation of about 1000 euro for each year of unreasonable length of proceedings.

Another issue related to people deprived of liberty is their right to unlimited contact with the defence counsel, including the right not to censor their correspondence. In cases such as *Klamecki v. Poland*<sup>5</sup>, the Court found that censorship of correspondence is unacceptable in such situations since it violates the basic right to confidentiality of correspondence between the defence counsel and their client. Moreover, I must say that in this case, Polish authorities laid themselves wide open, since they not only censored Klamecki's correspondence with me but also his correspondence with the ECHR. This led to changes in the Executive Penal Code. Article 217 § 1a was complemented by a rule that is a complete reversal of one that had been in force previously and which had stated that correspondence was subject to inspection unless decided otherwise by the authority at whose disposal the person deprived of their liberty remained. Now the rule is that correspondence may be inspected only in cases when this can be duly justified. Unfortunately, the 'duly justified cases' have not been defined. Generally speaking, privacy of correspondence should be maintained thanks to this change. What the practice will look like is, of course, a completely different question. There is always a risk of privacy of correspondence being violated, for everything depends on people who take appropriate decisions, that is the prosecutor and the court.

When it comes to persons deprived of liberty, I would like to stress that the decisive factor is practice rather than the law itself, which in Article 3 of the Convention explicitly prohibits inhuman or degrading treatment or punishment. The Slovak example mentioned by the preceding speaker also appeared in the Polish case *Dzwonkowski v. Poland*<sup>6</sup>. The case was about the Police excessive use of force during the applicants' arrest. This proves that practice used by State authorities, especially the Police and other law enforcement services, is of vital importance.

---

5 Application no 31583/96, judgment of 3 April 2004

6 Application no 46702/99, judgment of 12 April 2007

Going back to excessive length of proceedings, I wish to add that Polish procedure of lodging a complaint about the court's failure to give a ruling within a reasonable time was based on the Italian model. On the one hand, the Italian Pinto Act introduced a measure to declare the court's failure to give a ruling within a reasonable time. On the other hand, it enabled the court that rules on excessive length of proceedings to formulate instructions for the court that has failed to adjudicate within a reasonable time. Finally, applicants can be granted compensation under the measure. I find it comforting that we do not top the list of countries affected by excessive length of proceedings, for Italian and French courts are champions in this respect. I must say, I recently have had the pleasure of showing French judges around courts in Cracow. They were astounded by shortness of proceedings in Polish administrative courts, where cases are usually examined within six months, whereas in France it takes a few years. Thus the situation in Polish courts is not that bad, which was also noted by Deputy Section Registrar Renata Degener. Poland is also praised for implementing ECHR judgments. Our country is famous for implementing the Court's judgments.

In terms of independence of courts of law and especially the applicant's right to be heard by an independent court, I would like to draw attention to the judgment in *Urban v. Poland*<sup>7</sup>. In this case, the Court found that under a measure that was in force a few years ago, court assessors did not meet the requirement of impartiality and independence due to the possibility of being discharged each time by the Minister of Justice. As a result of the ruling, court assessors were eliminated from the legal system for a few years. Now, as part of the judicial reform, they are reintroduced, though their status has changed. They are appointed by the Minister of Justice, but the National Council of the Judiciary has the casting vote, since within 30 days it may object to appointing a person as an assessor.

We have also dealt with cases related to the right of persons interested in rulings in criminal proceedings to be present at the court hearing. The aforementioned *Belziuk v. Poland*<sup>8</sup>, defended by Senator Janusz Gałkowski, who is with us today, resulted in a new rule being introduced to the criminal procedure in Poland. The rule says that at the request of the defendant they are to be brought for trial before the court of second instance. It was ruled to be the subjective law of such persons. The rule also applies to persons that are legally

---

7 Application no 23614/08, judgment of 30 November 2011

8 Application no 23103/93, judgment of 25 March 1998

incapacitated. In this context *Kędzior v. Poland*<sup>9</sup> is a significant case in which a legally incapacitated person was placed in a social care home – placed against his will and at the request of his guardian. Following the ECHR judgment, also the Polish Constitutional Tribunal ruled that the procedure that prevents legally incapacitated persons to lodge an application to reverse a decision on incapacitation or to change it from full to partial incapacitation violates the Polish Constitution and the European Convention on Human Rights. As a result, Article 509 of the Code of Civil Procedure was changed to include a rule which says that incapacitated persons can seek to reverse such a decision.

Moreover, numerous changes have been introduced to guarantee equality of arms for the parties in criminal proceedings, especially in cases involving detention on remand. Previously the suspect and defence counsel did not have access to the case-file, even though the files were the basis for the court's decision on detention on remand. Changes have been introduced that guarantee the suspect and defence counsel the right to access the case-file. The regulation is precise and provides adequate guarantees.

In this context I would like to mention the ruling in *Migoń v. Poland* case<sup>10</sup>. The principle of equality of arms is of fundamental importance and the Court often calls attention to it. The principle involves not only access to the case-file but also the right to lodge motions as to evidence of all kinds – hearing of witnesses, documentary evidence, etc. In practice, we often see that courts misunderstand their powers and do not admit some evidence. Luckily courts of second instance often correct this defectiveness. In the end, everything depends on people who give rulings and their attitude. A lawyer should be a humanist. If we follow the rules, we will always find some references, if not in our positive law, which can sometimes be imperfect, then in the European Convention on Human Rights. The Convention is such an excellent instrument that it included so much content in only 19 articles (as there are 19 articles on human rights; the others deal with the procedure). This is the result of the ECHR creative case-law, as the Court interprets human rights in the spirit of the times. I believe that only a creative, sensitive, and humanitarian approach can make our judiciary function properly. What prevents it from functioning properly at the moment is the poor procedures. Various measures which provide for statutes of repose, purely procedural tricks, often result in a situation when the court wonders what to do in order not to do anything; for there are

---

9 Application no 45026/07, judgment of 16 October 2010

10 Application no 24244/94, judgment of 25 June 2002

so many possible loopholes in the law that the court can dismiss a case, not deal with it at all, or complete it quickly without reaching the substantive truth.

We should make sure there are proper legal measures that make our judiciary function properly. The ECHR in Strasbourg, with its creative ruling, is of great help to us. This does not mean I'm uncritical of its judgments, because even the Court can 'make a bad move'. A perfect example of such a bad move is *Lautsi v. Italy*. This famous case dealt with a crucifix that was displayed in a classroom. Initially, a Chamber of the Second Section of the Court declared that the crucifix violates the Convention, but when the application reached the Grand Chamber of the Court, 17 judges unanimously stated there had been no violation of the Convention.



*Fotografie*

*z XII Seminarium  
Warszawskiego*

*Photographs*

*from XII Warsaw Seminar*





1. XII Seminarium Warszawskie, pałac Na Wodzie, Łazienki Królewskie, 13 czerwca 2018 roku  
 12<sup>th</sup> Warsaw Seminar, Palace on the Isle, Royal Łazienki, 13 June 2018



2. Od lewej: Włodzimierz Chróścik, Dziekan Rady OIRP w Warszawie, Justyna Chrzanowska, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed ETPCz w latach 2012–2018, Piotr Wawrzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 2018–2019 / Left to right: Włodzimierz Chróścik, Dean of the Bar Association of Attorneys-at-Law in Warsaw, Justyna Chrzanowska, Agent of the Polish Government for proceedings before the ECtHR in the years 2012–2018



3. Od lewej: Stanisław Karczewski, Marszałek Senatu, Marszałek Senatu IX kadencji, Wicemarszałek Senatu VIII i X kadencji, Piotr Wawrzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 2018–2019 / *Left to right: Stanisław Karczewski, Speaker of the Polish Senate of the 9<sup>th</sup> Term, Deputy Speaker of the Polish Senate of the 8<sup>th</sup> and the 10<sup>th</sup> Term, Piotr Wawrzyk, Undersecretary of State at the Ministry of Foreign Affairs of Poland in the years 2019–2019*



4. Stanisław Karczewski, Marszałek Senatu, Marszałek Senatu IX kadencji, Wicemarszałek Senatu VIII i X kadencji / *Stanisław Karczewski, Speaker of the Polish Senate of the 9<sup>th</sup> Term, Deputy Speaker of the Polish Senate of the 8<sup>th</sup> and the 10<sup>th</sup> Term*



5. Piotr Wawrzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 2018–2019 / Piotr Wawrzyk, Undersecretary of State at the Ministry of Foreign Affairs of Poland in the years 2019–2019



6. Paneliści konferencji - na pierwszym planie od prawej: Justyna Chrzanowska, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed ETPC w latach 2012–2018, Piotr Wawrzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 2018–2019, Stanisław Karczewski, Marszałek Senatu, Marszałek Senatu IX kadencji, Wicemarszałek Senatu VIII i X kadencji, Renata Degener, Zastępca Kanclerza Sekcji w ETPCz / Participants of the conference - in the foreground right to left: Justyna Chrzanowska, Agent of the Polish Government for proceedings before the ECtHR in the years 2012–2018, Piotr Wawrzyk, Undersecretary of State at the Ministry of Foreign Affairs of Poland in the years 2019–2019, Stanisław Karczewski, Speaker of the Polish Senate of the 9<sup>th</sup> Term, Deputy Speaker of the Polish Senate of the 8<sup>th</sup> and the 10<sup>th</sup> Term, Renata Degener, Deputy Registrar of First Section at the ECtHR



7. Renata Degener, Zastępca Kanclerza Sekcji w ETPCz / *Renata Degener, Deputy Registrar of First Section at the ECtHR*



8. Od lewej: Andrea Bekić, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Republiki Chorwacji w Rzeczypospolitej Polskiej, Stanisław Karczewski, Marszałek Senatu, Marszałek Senatu IX kadencji, Wicemarszałek Senatu VIII i X kadencji, Piotr Wawrzyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych w latach 2018–2019 / *Left to right: Andrea Bekić, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Croatia to the Republic of Poland, Stanisław Karczewski, Speaker of the Polish Senate of the 9<sup>th</sup> Term, Deputy Speaker of the Polish Senate of the 8<sup>th</sup> and the 10<sup>th</sup> Term, Piotr Wawrzyk, Undersecretary of State at the Ministry of Foreign Affairs of Poland in the years 2019–2019*



9. Andrea Bekić, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny Republiki Chorwacji w Rzeczypospolitej Polskiej / *Andrea Bekić, Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of the Republic of Croatia to the Republic of Poland*



10. Wystawa ilustrująca 25-lecie obowiązywania w Polsce Europejskiej Konwencji Praw Człowieka / *Exhibition illustrating the 25<sup>th</sup> anniversary of the European Convention on Human Rights in Poland*



Fot. Gabriel Piętko / MSZ

11. Adw. Justyna Metelska, przewodnicząca Komisji Praw Człowieka Naczelnej Rady Adwokackiej / *Justyna Metelska, Attorney-at-Law, Chairwoman of the Human Rights Commission at the Polish Bar Council*



Fot. Gabriel Piętko / MSZ

12. Dr hab. Krzysztof Drzewicki, prof. UG, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. ds. Postępowań przed ETPCz w latach 1994–2003 / *Prof. Krzysztof Drzewicki, University of Gdańsk, Agent of the Polish Government for proceedings before the ECtHR in the years 1994–2003*





13. XII Seminarium Warszawskie w mediach / 12<sup>th</sup> Warsaw Seminar in massmedia



14. XII Seminarium Warszawskie, pałac na Wodzie, Łazienki Królewskie, 13 czerwca 2018 roku  
12<sup>th</sup> Warsaw Seminar, Palace on the Isle, Royal Łazienki, 13 June 2018



Fot. Gabriel Piętka / MSZ

15. XII Seminarium Warszawskie, pałac na Wodzie, Łazienki Królewskie, 13 czerwca 2018 roku  
12<sup>th</sup> Warsaw Seminar, Palace on the Isle, Royal Łazienki, 13 June 2018



Fot. Gabriel Piętka / MSZ

16. XII Seminarium Warszawskie, pałac na Wodzie, Łazienki Królewskie, 13 czerwca 2018 roku  
12<sup>th</sup> Warsaw Seminar, Palace on the Isle, Royal Łazienki, 13 June 2018



Niniejsza publikacja stanowi zbiór wystąpień wygłoszonych podczas XII Seminarium Warszawskiego, konferencji międzynarodowej zorganizowanej 13 czerwca 2018 r. przez Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych RP do spraw Postępowania przed Międzynarodowymi Organami Ochrony Praw Człowieka pod honorowym patronatem Marszałka Senatu RP Stanisława Karczewskiego.

Dwunasta edycja Seminarium zatytułowana „Europejska Konwencja Praw Człowieka – 25 lat zmian oblicza polskiego prawa i praktyki” miała jubileuszowy charakter z uwagi na przypadającą w 2018 r. dwudziestą piątą rocznicę związania się przez Polskę postanowieniami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Stanowiła forum do refleksji nad postępem, jaki dokonał się w Polsce na polu praw człowieka, oraz do dyskusji nad skutecznym wykonywaniem wyroków ETPCz przez poszczególne kraje członkowskie Rady Europy.

Prelegentami konferencji, jak co roku, byli znamienici przedstawiciele środowiska naukowego oraz praktycy na co dzień związani zawodowo z tematyką ochrony praw człowieka. Gościem honorowym konferencji była Renata Degener, Zastępca Kanclerza Pierwszej Sekcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, która poświęciła swoje wystąpienie wpływowi orzecznictwa Trybunału w Strasburgu na prawo i praktykę państw Rady Europy.

Konferencja została zorganizowana w Warszawie w Pałacu Łazienkowskim. Zgromadziła przeszło dwustu uczestników krajowych i zagranicznych.

This publication is a collection of papers delivered at XII Warsaw Seminar, an international conference organised on 13 June 2018 by the Agent of the Government of Poland for Proceedings before International Human Rights Protection Bodies of the Ministry of Foreign Affairs, under the honorary patronage of Mr Stanisław Karczewski, Speaker of the Senate of Poland.

The 12<sup>th</sup> edition of the Seminar, held under the title of *European Convention on Human Rights – 25 years of changes to Polish law and practice*, had a special character to mark the 25<sup>th</sup> anniversary of Poland's accession to the European Convention on Human Rights commemorated in 2018. It gave the opportunity to discuss the progress made by Poland in the field of human rights over the last 25 years as well as explore a topic of effective execution of the European Court of Human Rights judgements in different Council of Europe Member States.

As in previous years, distinguished figures of the academia as well as human rights practitioners were speakers at the Seminar. The key-note speaker was Ms Renata Degener, Deputy Registrar of First Section at the European Court of Human Rights, who dealt with the Impact of the ECtHR jurisprudence on law and practice of the ECHR Contracting States.

The conference took place at the Royal Łazienki Palace in Warsaw. Over 200 Polish and foreign participants attended the conference.

