

Podsumowanie realizacji zaleceń Deklaracji Brukselskiej i wnioski w kontekście zaleceń Raportu Rady Europy ws. długoterminowej przyszłości systemu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

MSZ przypomnielo, że do końca 2017 r. Polska powinna przedstawić do Rady Europy informacje nt. realizacji zaleceń wynikających z Raportu RE nt. przyszłości długoterminowej systemu Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Raport”). Zakres przedmiotowy zaleceń zawartych w Raporcie jest w dużej mierze zbieżny z zaleceniami zawartymi w Deklaracji Brukselskiej w sprawie implementacji Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („Deklaracja Brukselska”). A zatem działania podjęte przez niektóre podmioty w odpowiedzi na zalecenia Deklaracji Brukselskiej mogą stanowić źródło inspiracji dla innych podmiotów rozważających podjęcie działań w odpowiedzi na zalecenia Raportu RE nt. przyszłości długoterminowej.

MSZ przygotowało pod koniec 2016 r. informację dla Rady Europy nt. działań podjętych w odpowiedzi na Deklarację Brukselską. W tym celu wykorzystało informacje zgromadzone od ponad 50 podmiotów (spośród 91 podmiotów konsultowanych). Z otrzymanych informacji wynika, że podejmowanych jest wiele działań i nowych inicjatyw, w tym o charakterze instytucjonalnym, mających na celu zapewnienie przestrzegania standardów strasburskich w Polsce.

Na podstawie otrzymanych informacji można wskazać następujące wnioski i godne rozważenia przykłady inicjatyw i rozwiązań wdrożonych przez niektóre podmioty w celu zapewnienia przestrzegania Konwencji oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka („ETPCz”), mogące wpisywać się w zalecenia Raportu. Należy jednak zastrzec, że zarówno otrzymane informacje, jak i poniższe wnioski oraz przykłady nie mają charakteru wyczerpującego.

Wnioski w sprawie działalności informacyjnej nt. Konwencji (ad zalecenie w pkt 197.ii) Raportu):

*Paragraf. 197.ii) Raportu. CDDH uznaje, że szkolenie zawodowe oraz **działania uświadamiające** na temat Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału stanowią duży priorytet w celu wypełnienia luki w zakresie implementacji [standardów]. [...]*

Niektóre podmioty umieszczają informacje nt. Konwencji na swojej stronie internetowej bądź uwzględniają ją w innych materiałach informacyjnych. Często są to linki bądź ogólne informacje nt. Konwencji i ETPCz. Choć tego typu inicjatywy są cenne, warto byłoby jednak, by informacje nt. Konwencji bądź orzecznictwa Trybunału były prezentowane w sposób bardziej ukierunkowany i dostosowany do zakresu właściwości danego podmiotu, tj. by były one wyselekcjonowane w zależności od tematyki działalności, a nie jedynie abstrakcyjnie. W tym względzie warto wykorzystać jako inspirację inicjatywy następujących podmiotów:

- Ministerstwo Sprawiedliwości – opracowania tematyczne nt. standardów istotnych dla organów wymiaru sprawiedliwości,
- Naczelny Sąd Administracyjny i Sąd Najwyższy – biuletyny informacyjne nt. orzecznictwa Trybunału dotyczącego obszarów objętych kognicją tych sądów,
- Prokuratura Krajowa, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, a także Ministerstwo Zdrowia (częściowo) – prezentowanie wyboru orzeczeń ETPCz istotnych z punktu widzenia ich działalności,

- Urząd do Spraw Cudzoziemców – uwzględnianie odniesień do Konwencji przy prezentacji aspektów związanych z działalnością organu (legalizacja pobytu i ochrona międzynarodowej itp.).

Rozwiązaniem pomocnym do tego typu działań (i wszelkich innych działań mających na celu realizację zaleceń Raportu RE) mogłoby być zidentyfikowanie w ramach danego organu tych obszarów jego działalności, które mają związek z prawami człowieka, i których potencjalnie może dotyczyć Konwencja lub orzecznictwo Trybunału.

Do prowadzenia działalności informacyjnej wykorzystane mogą być nie tylko strony internetowe, ale także inne narzędzia, np. strony intranetowe (przykład Straży Granicznej), wewnętrzne bazy wiedzy dla pracowników (przykład Ministerstwa Rozwoju), bazy orzecznictwa dostępne dla sędziów zarówno sądów powszechnych, jak i administracyjnych itp.

Szczególnie pozytywnie należy ocenić inicjatywę Policji dokonania przeglądu stron internetowych poszczególnych policyjnych jednostek organizacyjnych i systemowe podejście do procesu poprawienia informacji nt. praw człowieka na tych stronach.

Wreszcie, należy też zadbać o poinformowanie pracowników o dostępności tych danych bądź wskazanie, gdzie ich szukać (przykładem tego są działania w Sądzie Najwyższym, Ministerstwie Rozwoju, Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministerstwie Środowiska).

Wnioski ws. działalności szkoleniowej nt. Konwencji (ad zalecenie w pkt 197.ii) Raportu

*Paragraf. 197.ii) Raportu. CDDH uznaje, że **szkolenie zawodowe** oraz działania uświadamiające na temat Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału stanowią duży priorytet w celu wypełnienia luki w zakresie implementacji [standardów]. Uznając wysiłki już podejmowane przez wszystkie właściwe podmioty, [CDDH] podkreśla konieczność:*

- *zapewniania, w sposób usystematyzowany, **bardziej ukierunkowanego** i uwzględniającego specyfikę danego kraju szkolenia [przedstawicieli] właściwych zawodów prawniczych (np. funkcjonariuszy rządowych, sędziów, prokuratorów, prawników), odnoszącego się do problemów stosowania Konwencji w każdej Wysokiej Układającej się Stronie, przy jak najpełniejszym wykorzystaniu potencjału Europejskiego Programu na rzecz Edukacji Praw Człowieka dla Prawników (Program HELP) Rady Europy; [...]*

Z otrzymanych informacji wynika, że liczne działania szkoleniowe nt. Konwencji są podejmowane w odniesieniu do sędziów i prokuratorów (przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury oraz Ministerstwo Sprawiedliwości – w oparciu o tzw. mapę naruszeń), także aplikantów adwokackich i radcowskich oraz adwokatów i radców prawnych (przez poszczególne samorządy).

W odniesieniu do szkolenia nt. Konwencji i orzecznictwa ETPCz dla urzędników pewne działania prowadzi Krajowa Szkoła Administracji Publicznej. Godne uwagi są też szczególnie inicjatywy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego (przeszkolenie z Konwencji dla 16 pracowników ministerstwa z każdej komórki organizacyjnej), Rządowego Centrum Legislacji (dodanie problematyki praw człowieka do programu aplikacji legislacyjnej, przeprowadzenie dużego projektu warsztatów legislacyjnych), a także Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Straży Granicznej i ostatnio Służby Więziennej (które podjęły działania w celu poprawienia jakości szkoleń, rozszerzenia ich zakresu, szerszego objęcia funkcjonariuszy, a niekiedy opracowały w tym zakresie strategię (Policja) lub podjęły działania w celu tworzenia pakietów dydaktycznych bądź przeszkolenia trenerów (Straż Graniczna). Dodatkowo, niektóre podmioty zasygnalizowały zamiar rozważenia prowadzenia takich szkoleń.

Kilka podmiotów poinformowało, że szkolenia nt. praw człowieka są prowadzone przy okazji innych działań szkoleniowych bądź szkolenia dotyczą wybranych aspektów, szczególnie istotnych w działalności danego organu (np. zwalczanie handlu ludźmi, standardy prawa humanitarne). Aspekty dotyczące praw człowieka są także uwzględniane w odniesieniu do zapewnienia praw własnych pracowników (np. nt. zasady równego traktowania w urzędzie, przeciwdziałania mobbingowi itp.).

Warto też zwrócić uwagę, że zalecenia Rady Europy mówią o potrzebie systematycznego i ukierunkowanego szkolenia dla przedstawicieli różnych władz i poprawiania jego jakości. Można z tego wyciągnąć wniosek, że szkolenia prowadzone w sposób doraźny bądź ograniczające się do poinformowania o fakcie istnienia Konwencji i Trybunału oraz wyliczenia katalogu praw człowieka, powinny być uzupełniane o szkolenia prowadzone w sposób bardziej systematyczny, praktyczny i wyjaśniający, w jaki sposób stosować zasady wynikające z Konwencji w codziennej praktyce działania danego zawodu/podmiotu. Zważywszy też, że nie zawsze sami adresaci szkoleń są zainteresowani zgłębianiem tej tematyki, warto pomyśleć o rozwiązaniach zachęcających, w tym np. uwzględnianiu problematyki Konwencji wśród tematów wymaganych od osób przystępujących do różnych egzaminów, pytań egzaminacyjnych itp.

Dodatkowo, warto też pamiętać o możliwości organizowania przez poszczególne podmioty krótkich **wizyt studyjnych** w Radzie Europy połączonych z udziałem w rozprawie przed ETPCz, do czego również zachęcają zalecenia RE i za czym przemawiają dobre doświadczenia związane z organizacją kilku takich wizyt przez MSZ, MS i inne podmioty. Warto to rozważyć i z wyprzedzeniem zaplanować środki na ten cel.

Wnioski ws. procesu wyznaczania osób kontaktowych ds. Konwencji w poszczególnych organach władzy (ad zalecenie w pkt 197.iii Raportu):

*Paragraf. 197.iii) Raportu. Należy zachęcać do tworzenia, tam gdzie to właściwe, **punktów kontaktowych** wyspecjalizowanych w sprawach dotyczących praw człowieka w ramach właściwych organów władzy wykonawczej, sądowej i ustawodawczej, szczególnie, jeśli nie istnieje system [wymagający znajomości praw człowieka i Konwencji] w odniesieniu do wszystkich pracowników w ramach tych właściwych władz. Te punkty kontaktowe powinny służyć jako osoby powołane do udzielania porad w odniesieniu do spraw dotyczących Konwencji.*

Zauważalny jest duży postęp w odniesieniu do wyznaczania takich osób w sądach (konsultanci w sądach apelacyjnych, nowa inicjatywa Ministerstwa Sprawiedliwości powołania koordynatorów ds. współpracy międzynarodowej i praw człowieka w sądach). Prowadzone były też działania w celu wyznaczenia konsultantów w prokuraturze. Działania te były wspierane szkoleniami prowadzonymi przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury.

W odniesieniu do administracji godny uwagi jest zwłaszcza model wypracowany w Policji i Straży Granicznej, gdzie istnieją osoby formalnie powołane do zajmowania się prawami człowieka, a ich kompetencje są ustalone. W Policji określony został nawet model działania takich osób i standardowy katalog realizowanych przez nich zadań. Gdy brak jest możliwości powołania pełnoprawnych pełnomocników ds. praw człowieka, warto przynajmniej przeanalizować praktyczne rozwiązania wdrożone w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwie Sportu i Turystyki oraz Urzędzie do Spraw Cudzoziemców (wyznaczenie, a niekiedy także przeszkolenie pracowników odpowiedzialnych za śledzenie orzecznictwa ETPCz lub koordynowanie działań w zakresie zapewniania zgodności z prawami człowieka w ramach urzędu).

W pewnym sensie realizacją zalecenia Rady Europy jest też wyznaczanie przez poszczególne podmioty członków i osób kontaktowych do współpracy z międzyresortowym Zespołem ds. ETPCz. Należy jednak pamiętać, że zarządzenie ws. Zespołu definiuje zadania tych osób głównie w odniesieniu do reprezentowania danego organu wobec Zespołu i wykonywania orzeczeń Trybunału, nie przesądza jeszcze o uznaniu roli tych osób jako kontaktowych ds. Konwencji w ramach reprezentowanej przez nie instytucji. Aby osoby takie mogły być uznane za osoby kontaktowe ds. Konwencji w pełnym rozumieniu zaleceń RE, ważne jest, by uznana była bardziej formalnie rola takich osób jako np. osób służących informacją dla kolegów nt. Konwencji, doradzających, gdzie szukać orzecznictwa ETPCz, odpowiedzialnych za śledzenie orzecznictwa i rozsyłanie informacji na jego temat do innych osób właściwych, czy też wreszcie w prowadzeniu szkoleń.

Wnioski ws. śledzenia, upowszechniania i uwzględniania orzecznictwa ETPCz w ramach podmiotu (ad zalecenia w pkt 197.i-ii) Raportu):

*Paragraf. 197.i) Raportu. Zaprzeczając, by na podstawie Konwencji istniał po stronie Państw Stron obowiązek prawny przestrzegania ostatecznych wyroków Trybunału w sprawach, w których nie są one stronami, wydaje się, co odnotowuje CDDH, że istnieje możliwość lepszego **uwzględniania zasad ogólnych zawartych w wyrokach** Trybunału w sprawach przeciwko innym Wysokim Układającym się Stronom, w ramach prewencyjnego przewidywania możliwych naruszeń. W tym celu, pozytywne skutki może przynieść zidentyfikowanie dobrych praktyk dotyczących rodzaju środków praktycznych, które mogłyby być przyjęte.*

Paragraf. 197.ii) Raportu. CDDH uznaje, że szkolenie zawodowe oraz działania uświadamiające na temat Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału stanowią duży priorytet w celu wypełnienia luki w zakresie implementacji [standardów]. Uznając wysiłki już podejmowane przez wszystkie właściwe podmioty, [CDDH] podkreśla konieczność: [...]

- *zwiększenia wysiłków dotyczących **tłumaczenia** wiodących wyroków (ich fragmentów) oraz/lub zapewniania **streszczeń** tych wyroków w językach krajowych, szczególnie dla celów edukacyjnych i szkoleniowych.*

Należy przypomnieć, że obowiązki w zakresie upowszechniania orzeczeń ETPCz stwierdzających naruszenia Konwencji wobec Polski wśród pomiotów, których działalności dotyczą te orzeczenia lub mogą dotyczyć, są nałożone na wszystkich właściwych ministrów na podstawie zarządzenia ws. utworzenia Zespołu ds. ETPCz.

Szpecially cenna jest inicjatywa Ministerstwa Sprawiedliwości włączenia do *Regulaminu urzędowania sądów powszechnych* zapisów dotyczących obowiązków upowszechniania orzeczeń ETPCz nałożonych na prezesów sądów. Tego typu wyraźne uregulowanie mogłoby zostać rozważone przez inne ministerstwa w odniesieniu do innych właściwych podmiotów.

Godne polecenia są też takie inicjatywy jak:

- wyznaczanie pracowników odpowiedzialnych za śledzenie i rozsyłanie informacji nt. orzecznictwa ETPCz w ramach podmiotu (przykład Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego czy też Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej) lub wykorzystywanie ich w działalności szkoleniowej (Ministerstwo Sportu i Turystyki),
- kierowanie polecenia służbowego do pracowników ws. potrzeby śledzenia orzecznictwa (przykłady Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju),
- rozsyłanie pism z informacjami nt. orzeczeń ETPCz do sądów i prokuratur, jak to jest robione przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Prokuraturę Krajową,

- przygotowywanie opracowań lub zlecenie przygotowania opracowań orzeczeń ETPCz do celów szkoleniowych i ich dystrybuowanie – przykład działań Policji.

Zalecenie RE zachęca jednak nie tylko do śledzenia, ale też do uwzględniania wniosków wynikających z zasad ogólnych orzeczeń Trybunału, wydanych nie tylko wobec Polski, ale też wobec państw trzecich, w celu zapobiegania na przyszłość naruszeniom Konwencji.

Formą i podstawą realizacji tego zalecenia RE jest już obecnie prowadzona współpraca między Ministerstwem Spraw Zagranicznych, Ministerstwem Sportu, Trybunałem Konstytucyjnym, Naczelnym Sądem Administracyjnym i Prokuraturą Krajową na rzecz tłumaczenia orzeczeń ETPCz w sprawach dotyczących innych państw. Dzięki tej współpracy przetłumaczonych zostało już przez NSA, TK, MS i PK ponad 100 orzeczeń Trybunału w sprawach innych państw. MSZ udostępnia ponadto streszczenia orzeczeń w sprawach innych państw, m.in. w ramach załączników do raportów rocznych nt. stanu wykonywania orzeczeń ETPCz. Dostępna jest już zatem obszerna baza wiedzy nt. orzecznictwa Trybunału wobec innych państw. Warto, by poszczególne podmioty zastanowiły się, w jaki sposób tłumaczenia te mogłyby zostać wykorzystane w praktyce, tam gdzie to stosowne, np. przy stosowaniu prawa, do celów edukacyjnych (tu warto pamiętać o przykładzie Policji zlecenia opracowywania orzeczeń ETPCz do celów dydaktycznych) bądź przy prowadzonej działalności legislacyjnej.

Wnioski ws. weryfikacji ustawodawstwa (ad zalecenia w pkt 197 v i vii Raportu):

*Paragraf. 197.vii) Raportu. Istnieje potrzeba, by władze krajowe w sposób systematyczny sprawdzały **zgodność z Konwencją projektów** ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej (w tym wyrażonej w rozporządzeniach, zarządzeniach i okólnikach) na wczesnym etapie prac redakcyjnych, i rozważały, tam gdzie to właściwe, wykazanie w uzasadnieniu do projektu ustaw, dlaczego projekt jest uznawany za zgodny z postanowieniami dotyczącymi praw człowieka;*

*Paragraf. 197.v) Raportu. Rządy powinny w pełni **informować parlamenty** na temat kwestii dotyczących interpretacji oraz stosowania standardów Konwencji, w tym na temat zgodności (projektów) ustawodawstwa z Konwencją;*

Godne uwagi przykłady działań podejmowanych przez poszczególne podmioty:

- wystosowanie w ramach podmiotu polecenia służbowego do pracowników/ legislatorów przypominającego o wynikających z Zasad Techniki Prawodawczej obowiązkach przygotowania analizy aktualnego stanu prawnego z uwzględnieniem umów z zakresu ochrony praw człowieka, którymi związana jest Polska, na początku prac legislacyjnych, czy też wskazującego na potrzebę oceny projektów aktów prawnych z punktu widzenia zgodności z Konwencją i wskazywania tego w tekstach uzasadnień i OSR (inicjatywy Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego i Ministerstwa Środowiska),
- szkolenie legislatorów (inicjatywy Rządowego Centrum Legislacji)

Na szczególne uznanie zasługuje inicjatywa podjęta przez MS wyraźnego uregulowania trybu prowadzenia prac ustawodawczych w celu wykonania wyroków ETPCz w wewnętrznych regulacjach regulujących proces legislacyjny ministerstwa.