

Warszawa, dn. 24 marca 2025 r.

Opinia Amnesty International

do projektu ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Amnesty International z uznaniem przyjmuje rozpoczęcie prac legislacyjnych zmierzających do przyjęcia ustawy o wykonywaniu orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej ETPC). Ustawa ta była długo wyczekiwana zarówno przez środowisko pozarządowe, jak i przez naukę prawa. Projekt ustawy można postrzegać jako symboliczne przywrócenie znaczenia orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które w ostatnich latach było negowane przez organy Państwa Polskiego czego najbardziej jaskrawym przejawem były orzeczenia politycznie skompromitowanego Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 6/21 i K 7/21.

Z uznaniem przyjmujemy uregulowanie sposobu współdziałania organów państwa w procesie wykonywania wyroków ETPC, w tym inicjowania prac legislacyjnych i wykonywania zarządzeń Trybunału o wskazaniu środków tymczasowych. Oba te aspekty na przestrzeni ostatnich lat budziły szczególne trudności. Z aprobatą przyjmujemy także sformalizowanie procesu tłumaczenia i upowszechniania wyroków ETPC.

W przedmiotowej opinii wskazane zostaną te obszary projektowej regulacji, które, w ocenie Amnesty International, wymagają dalszej refleksji i których rozważenie i uwzględnienie może przyczynić się do osiągnięcia zakładanych przez projektodawcę celów.

1. Zakres regulacji – nieuwzględnienie wykonywania zaleceń i rekomendacji ciał traktatowych

W naszej ocenie zakres proponowanej ustawy jest zbyt wąski. Jak sama nazwa oraz art. 1 projektu ustawy wskazują, projekt ustawy dotyczy wykonywania jedynie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Projektowana ustawa pomija problematykę wykonywania szeroko rozumianych stanowisk, zaleceń, czy rekomendacji określanych za pomocą różnych terminów prawnych takich jak *views*, *recommendations* wydawanych przez tzw. ciała traktatowe, zarówno w ramach uniwersalnego, jak i regionalnego systemu ochrony praw człowieka.



Proces wykonywania tego typu zaleceń czy stanowisk nie został przy tym uregulowany przez inne ustawy. Mając świadomość różnic co do normatywnego charakteru tego typu stanowisk/zaleceń/rekomendacji z jednej strony a orzeczeń ETPC z drugiej Amnesty International stoi na stanowisku, że w świetle konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego różnice te nie powinny wpływać na różny zakres wywiązywania się z tego obowiązku. Obecny projekt ustawy może jednak rodzić mylne wrażenie priorytetyzacji jednych zobowiązań nad drugimi, co w ostateczności negatywnie wpływa na poziom ochrony praw człowieka w Polsce.

Projektowana ustawa – jak wynika z jej uzasadnienia – stanowi „niezbędny element procesu przywracania praworządności w Polsce”. Uznając ten cel za uzasadniony należałoby uznać poszerzenie jej zakresu także o wskazanie procedury wdrażania zaleceń/stanowisk/rekomendacji wydawanych w sprawach indywidualnych wnoszonych przeciwko Polsce przez wskazane wyżej ciała traktatowe, np. przez Komitet Praw Człowieka w wyniku tzw. zawiadomień indywidualnych. W kontekście tego ostatniego warto dodać, że jego stanowiska zapadają często w bliźniaczych sprawach do spraw rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka.

Obok przywracania w Polsce praworządności rzeczony projekt ustawy ma niewątpliwie szansę przyczynić się do wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka w Polsce. By to osiągnąć, korzystnym byłoby obok poszerzenia zakresu tej ustawy o wykonywanie stanowisk/zaleceń/rekomendacji ciał traktatowych w sprawach indywidualnych, ale także wprowadzenie procedury rozważania przez właściwe organy państwa, a następnie wykonywania rekomendacji wydawanych przez ciała traktatowe w procesie oceny sprawozdań z przestrzegania zobowiązań prawnomiędzynarodowych wynikających z poszczególnych, wiążących Polskę umów międzynarodowych.

2. Zakres regulacji – brak określenia procedury wyboru sędziego zasiadającego z ramienia Polski w Europejskim Trybunale Praw Człowieka

Amnesty International aktywnie włączyło się w proces obserwacji ostatnich wyborów sędziego zasiadającego z ramienia Polski w Europejskim Trybunale Praw Człowieka. Z uznaniem odnotowaliśmy szereg działań mających zwiększyć transparentność procedury prowadzącej do dokonania tego wyboru. Wraz z gronem obserwatorów z innych organizacji pozarządowych w toku tej procedury, jak i po jej zakończeniu, wskazywaliśmy na potrzebę ustawowej regulacji procedury wyboru sędziów i sędziów ad hoc zasiadających z ramienia Polski w ETPC.

Taka regulacja jest potrzebna, by uniknąć powtórki negatywnych doświadczeń z lat 2021-2023, w których trzykrotnie podejmowane były próby powołania sędziego z ramienia Polski w nietransparentnej i upolitycznionej procedurze, które kończyły się niepowodzeniem w postaci odrzucenia listy kandydatów na ten urząd przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. W ocenie Amnesty International przedmiotowa ustawa powinna także objąć tę materię, by uniknąć ryzyka powtórzenia się tej sytuacji, stanowiącej ryzyko nie tylko dla ochrony praw człowieka, ale także dla wizerunku Polski za granicą.

Konsekwentnie, w razie poszerzenia zakresu przedmiotowego projektu o postulowane w punkcie wcześniejszym wykonywanie stanowisk/zaleceń/rekomendacji ciał traktatowych, projekt ustawy powinien także uwzględniać regulację sposobu wyboru członków tych ciał zasiadających w nich z ramienia Polski.

3. Udział społeczeństwa obywatelskiego w procesie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Amnesty International z uznaniem odnotowuje sformalizowanie prac Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stanowi dobrą praktykę wypracowaną przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych na przestrzeni ostatnich lat w procesie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. art. 5 projektowanej ustawy). Nasze zastrzeżenia budzi jednak pominięcie w jego składzie przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które dotychczas zapraszane były do udziału w pracach tego zespołu. Tego typu dobra praktyka, odbywała się z obustronną korzyścią, bowiem organizacje pozarządowe miały możliwość wyrażenia opinii w przedmiocie wykonywania przez Polskę wyroków na etapie wcześniejszym niż w trakcie dialogu z Komitetem Ministrów Rady Europy czuwającym nad wykonywaniem wyroków ETPC.

W tym kontekście Amnesty International przedkłada także sugestię rozważenia zwiększenia udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie tworzenia planu działań odnoszącego się do wykonania wyroku ETPC, o którym mowa w projektowanej regulacji w art. 23. W ocenie Amnesty International dla usprawnienia procesu i uczynienia go bardziej transparentnym należałoby rozważyć możliwość przedłożenia przez środowiska pozarządowe uwag co do planu działań odnoszącego się do wykonania wyroku na etapie po przedłożeniu go przez organ wiodący w sprawie wykonania wyroku Trybunału ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, a przed przekazaniem go Komitetowi Ministrów Rady Europy.

4. Tłumaczenie i upowszechnianie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W ocenie Amnesty International sformalizowanie procesu tłumaczenia i upowszechnienie wyroków może przyczynić się do poniesienia świadomości standardów ETPCz w polskim społeczeństwie.

Nasze wątpliwości budzi natomiast brak procedury wyznaczenia organu wiodącego w sprawie wykonania wyroku Trybunału (por. art. 21 projektu ustawy), który jest odpowiedzialny i za tłumaczenie wyroku i późniejsze opracowanie planu jego wykonania. Projektowana ustawa powinna w tym aspekcie określać procedurę wyznaczenia takiego organu oraz rozstrzygania konfliktów kompetencyjnych między organami państwa, zwłaszcza w wymiarze negatywnymi, tj. sytuacji, w której organy nie dostrzegają swojej właściwości w wykonaniu określonego wyroku.

W kontekście tłumaczenia wyroków, dla osiągnięcia celu jakim jest podniesienie standardu ochrony praw człowieka w Polsce, za kluczowe należy uznać także tłumaczenie innych wyroków niż jedynie tych zapadających w sprawach polskich.

W szczególności procesowi tłumaczenia i upowszechniania powinny podlegać także te wyroki ETPC, które zapadają w tzw. precedensowych sprawach, tj. w takich w których Trybunał określa nowy lub modyfikuje dotychczasowy standard praw człowieka. Do takich spraw niewątpliwie należą te, które rozstrzygane są przed Wielką Izbą ETPC.

Nadto, Amnesty International zwraca uwagę, że określone w projekcie ustawy (tj. w art. 22) sposoby upowszechniania tłumaczeń wyroków mogą okazać się niewystarczające dla osiągnięcia celów zakładanych przez projektodawcę.

W tym aspekcie Amnesty zwraca uwagę na funkcję koordynatorów sądowych ds. praw człowieka, którzy mogliby zostać zaangażowani w proces upowszechniania orzecznictwa ETPC wśród sędziów, jak i na instytucje Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury oraz Krajowej Szkoły Administracji Publicznej, na które, w odniesieniu do prowadzonych przez nie szkoleń podstawowych i uzupełniających, powinien w ocenie Amnesty International zostać nałożony obowiązek upowszechnienia orzecznictwa ETPC. Mając na uwadze sygnalizowane m.in. przez środowiska sędziowskie problemy z dotarciem do najnowszego orzecznictwa ETPC być może należałoby rozważyć zasadność cyklicznego opracowywania przez w.w. instytucje streszczeń wyroków odnoszących się do określonych wyzwań w obszarze praw człowieka przekazywanych następnie właściwym, zainteresowanym podmiotom.