

# Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy

redakcja naukowa  
**Elżbieta H. Morawska**  
**Katarzyna Gałka**

# **Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy**



# Pozasądowe mechanizmy praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy

redakcja naukowa

**Elżbieta H. Morawska**

**Katarzyna Gałka**

Lublin 2021

 **episteme**  
WYDAWNICTWO

RECENZJA dr hab. Małgorzata Wąsek-Wiaderek  
REDAKCJA JĘZYKOWA Zuzanna Guty / wydawnictwoepisteme.pl  
REDAKCJA TECHNICZNA Ilona Kalamon / wydawnictwoepisteme.pl  
SKŁAD, ŁAMANIE Wiaczesław Kryształ / studioformat.pl  
PROJEKT OKŁADKI Szymon Strużyński / studioformat.pl

© Copyright by Elżbieta Hanna Morawska i Autorzy poszczególnych rozdziałów  
oraz Wydawnictwo Episteme 2021

ISBN 978-83-65172-28-0  
EPISTEME Solna 4/9, 20-021 Lublin | 728 352 141 | wydawnictwoepisteme.pl  
DRUK „Elpil” ul. Artyleryjska 11, 08-110 Siedlce

# Spis treści

Wykaz skrótów 7

ELŻBIETA HANNA MORAWSKA

Kilka uwag o instytucjonalizacji praw człowieka i podstawowych wolności w powojennej Europie – tytułem wstępu 15

MICHAŁ BALCERZAK

Mechanizmy współpracy międzyrządowej w dziedzinie rozwijania standardów materialnych i proceduralnych praw człowieka i podstawowych wolności w Radzie Europy – CDDH i komitety robocze 29

ALEKSANDRA MĘŻYKOWSKA

Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC 55

SZYMON JANCZAREK

Aspekt proceduralny mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC przez państwa-strony EKPC 85

ELŻBIETA HANNA MORAWSKA

Procedury Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy 113

AGNIESZKA WEDEŁ-DOMARADZKA

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy 159

ADAM PŁOSZKA

Europejski Komitet Praw Społecznych 185

PAWEŁ FILIPEK

Europejski Komitet Zapobiegania Torturom  
oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu  
albo Karaniu 215

ZBIGNIEW ŁASOCIK

Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania  
Handlowi Ludźmi – GRETA 241

WOJCIECH BUREK

Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Przemocy  
Wobec Kobiet i Przemocy Domowej – GREVIO 273

JULIA KAPELAŃSKA-PRĘGOWSKA

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji – ECRI 309

Redakcja naukowa i autorzy 335

Wykaz literatury 337

# Wykaz skrótów

## AKTY PRAWNE I DOKUMENTY

|  |  |
|--|--|
| EKPC<br>Konwencja europejska<br>Europejska konwencja<br>praw człowieka | Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu 4.11.1950 r. ( <i>Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> ), ETS No. 005  |
| EKS  | Europejska karta społeczna, otwarta do podpisu 18.10.1961 r. ( <i>European Social Charter</i> ), ETS No. 035   |
| EKZT<br>Konwencja<br>o zapobieganiu<br>torturom                        | Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu, otwarta do podpisu 26.11.1987 r. ( <i>European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i> ), ETS No. 126            |
| ICERD  | Międzynarodowa konwencja w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu 21.12.1965 r. ( <i>International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination</i> , 21 December 1965, United Nations, Treaty Series, vol. 660, p. 195) |
| Konstytucja RP   | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.)  |
| Konwencja przeciwko<br>handlowi ludźmi                                 | Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, otwarta do podpisu 16.05.2005 r. ( <i>Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings</i> ), CETS No. 197  |
| Konwencja stambulska   | Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, otwarta do podpisu 11.05.2011 r. ( <i>Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence</i> ), CETS No. 210                          |



|             |   |
|-------------|---|
| KPP UE      | Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 326, 26.10.2012  |
| MPPGSiK     | Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, otwarty do podpisu 16.12.1966 r. ( <i>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i> , 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 993, p. 3)  |
| MPPOiP      | Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych (Obywatelskich) i Politycznych, otwarty do podpisu 16.12.1966 r. ( <i>International Covenant on Civil and Political Rights</i> , 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171)   |
| P-1 do EKPC | Protokół do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarty do podpisu 20.03.1952 r. ( <i>Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> ), ETS No. 009  |
| P-4 do EKPC | Protokół Nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zapewniający pewne prawa i wolności inne niż te już zawarte w Konwencji i pierwszym Protokole do niej, otwarty do podpisu 16.09.1963 r. ( <i>Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto</i> ), ETS No. 046 |
| P-6 do EKPC | Protokół Nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczący zniesienia kary śmierci, otwarty do podpisu 28.04.1983 r. ( <i>Protocol No. 6 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms concerning the Abolition of the Death Penalty</i> ) ETS No. 114  |
| P-7 do EKPC | Protokół Nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarty do podpisu 22.11.1984 r. ( <i>Protocol No. 7 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> ), ETS No. 117   |
| P-8 do EKPC | Protokół Nr 8 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarty do podpisu 19.03.1985 r. ( <i>Protocol No. 8 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> ), ETS No. 118   |

|                     |  |
|---------------------|--|
| P-9 do EKPC         | Protokół Nr 9 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarty do podpisu 6.11.1990 r. ( <i>Protocol No. 9 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> ), ETS No. 140   |
| P-11 do EKPC        | Protokół Nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przebudowujący ustanowiony w niej mechanizm kontrolny, otwarty do podpisu 11.05.1994 r. ( <i>Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby</i> ) ETS No. 155                      |
| P-12 do EKPC        | Protokół Nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarty do podpisu 4.11.2000 r. z 2000 r. ( <i>Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> ), ETS No. 177   |
| P-13 do EKPC        | Protokół Nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci we wszelkich okolicznościach, otwarty do podpisu 3.05.2002 r. ( <i>Protocol No. 13 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances</i> ), ETS No. 187 |
| P-14 do EKPC        | Protokół Nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmieniający system kontrolny Konwencji, otwarty do podpisu 13.05.2004 r. ( <i>Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention</i> ), CETS No. 194  |
| P-15 do EKPC        | Protokół Nr 15 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarty do podpisu 24.06.2013 r. ( <i>Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i> ), CETS No. 213   |
| PD do EKS z 1988 r. | Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej, otwarty do podpisu 5.05.1988 r. ( <i>Additional Protocol to the European Social Charter</i> ), ETS No. 128  |
| PD do EKS z 1995 r. | Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej ustanawiający mechanizm skarg zbiorowych, otwarty do podpisu 9.11.1995 r. ( <i>Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints</i> ), ETS No. 158   |

|   |  |
|---|--|
| PD do MPPGSiK                                 | Protokół dodatkowy do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, otwarty do podpisu 10.12.2008 r. ( <i>Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</i> , 10 December 2008, United Nations, Treaty Series 2922)  |
| PDPC  | Powszechna deklaracja praw człowieka, przyjęta rezolucją ZO ONZ 217/III A, 10.12.1948 r. (UN General Assembly, <i>Universal Declaration of Human Rights</i> , 10 December 1948, 217 A (III))   |
| Protokół turyński<br>PZ EKS z 1991 r.         | Protokół zmieniający Europejską kartę społeczną, otwarty do podpisu 21.10.1991 r. ( <i>Protocol amending the European Social Charter</i> ), ETS No. 142  |
| Protokół z Palermo                            | Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, otwarty do podpisu 15.11.2000 r. ( <i>Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime</i> , 15 November 2000) |
| Regulamin dotyczący oceny wdrażania Konwencji | Regulamin dotyczący oceny wdrażania Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez strony, przyjęty 17.06.2009 r. i zmieniony 21.11.2014 r. ( <i>Rules of procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the parties</i> )  |
| Regulamin nadzoru                             | Regulamin Komitetu Ministrów nadzorowania wykonywania wyroków oraz warunków porozumień polubownych, przyjęty 10.05.2006 r. i zmieniony 18.01.2017 r. ( <i>Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements</i> )   |
| Statut RE                                     | Statut Rady Europy, otwarty do podpisu 5.05.1949 r. ( <i>Statute of the Council of Europe</i> ), ETS No.001  |
| ZEKS  | Zrewidowana europejska karta społeczna, otwarta do podpisu 3.05.1996 r. ( <i>European Social Charter [revised]</i> ), ETS No. 163  |

## ORGANIZACJE, INSTYTUCJE, ORGANY I INNE

|                                 |   |
|---------------------------------|---|
| ALDE                            | Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy ( <i>Alliance of Liberals and Democrats for Europe</i> )  |
| ASEAN                           | Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej   |
| CAHVIO                          | <i>Ad hoc</i> Komitet ds. Zapobiegania i Zwalczania Przemocy wobec Kobiet i Przemocy Domowej ( <i>Ad hoc Committee on preventing and combating violence against women and domestic violence</i> ) |
| CDCJ                            | Europejski Komitet Współpracy Prawnej ( <i>European Committee on Legal Co-operation</i> )   |
| CDDH                            | Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka ( <i>Steering Committee for Human Rights</i> )   |
| CLRAE                           | Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych ( <i>Congress of Local and Regional Authorities</i> )  |
| Departament wykonywania wyroków | Departament ds. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ( <i>Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights</i> )                             |
| DH-GDR                          | Komitet Ekspertów ds. Reformy Trybunału ( <i>Committee of Experts on the reform of the Court</i> )  |
| DH-PR                           | Komitet Ekspertów ds. Usprawniania Procedur Ochrony Praw Człowieka ( <i>Committee of Experts on Improving Human Rights Procedures</i> )   |
| DH-SYSC                         | Komitet Ekspertów ds. Systemu europejskiej konwencji praw człowieka ( <i>Committee of Experts on the system of the European Convention on Human Rights</i> )                                      |
| ECRI                            | Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji ( <i>European Commission against Racism and Intolerance</i> )  |
| EDG                             | Grupa Europejskich Demokratów ( <i>European Democrat Group</i> )  |
| EKomPC                          | Europejska Komisja Praw Człowieka ( <i>European Commission of Human Rights</i> )  |
| EKPS                            | Europejski Komitet Praw Społecznych ( <i>European Committee of Social Rights</i> )  |
| EPP                             | Europejska Partia Ludowa ( <i>European People's Party</i> )   |

|                            |   |
|----------------------------|---|
| ETPC<br>Trybunał           | Europejski Trybunał Praw Człowieka ( <i>European Court of Human Rights</i> )  |
| ETUC                       | <i>European Trade Union Confederation</i>   |
| GRECO                      | Grupa państw przeciw korupcji ( <i>Group of States against Corruption</i> )   |
| GRETA                      | Grupa Ekspertów ds. Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi ( <i>Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings</i> )   |
| GREVIO                     | Grupa Ekspertów ds. Działań Przeciwko Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej ( <i>Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence</i> )                   |
| IBAC                       | Niezależny zespół śledczy ds. zarzutów korupcyjnych w ZP RE ( <i>Independent Investigation Body on the Allegations of Corruption within PACE</i> )  |
| ICMEU                      | Międzynarodowy Komitet Ruchów na rzecz Jedności Europejskiej ( <i>International Committee of the Movements for European Unity</i> )   |
| IHRA                       | <i>International Holocaust Remembrance Alliance</i>   |
| IOE                        | <i>International Organisation of Employers</i>  |
| Komitet Ministrów<br>KM RE | Komitet Ministrów Rady Europy ( <i>Committee of Ministers of the Council of Europe</i> )  |
| Komisarz                   | Komisarz Praw Człowieka Rady Europy ( <i>Council of Europe Commissioner for Human Rights</i> )  |
| Komisja Wenecka            | Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo ( <i>European Commission for Democracy through Law, Venice Commission</i> )  |
| Komitet CEDAW              | Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ( <i>Committee on the Elimination of Discrimination against Women</i> )   |
| Komitet Monitorujący       | Komitet ds. Przestrzegania Zobowiązań Przez Państwa Członkowskie Rady Europy ( <i>Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe</i> ) |
| KR EKS                     | Komitet Rządowy Europejskiej Karty Społecznej   |

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| Komitet Zapobiegania Torturom<br>KZT | Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu ( <i>European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i> )            |
| MKCK                                 | Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża ( <i>International Committee of the Red Cross</i> )   |
| MSWiA                                | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji  |
| NATO                                 | Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego ( <i>North Atlantic Treaty Organization</i> )   |
| OBWE                                 | Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ( <i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i> )  |
| ODIHR                                | Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka ( <i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> )   |
| ONZ                                  | Organizacja Narodów Zjednoczonych ( <i>United Nations</i> )  |
| Organizacja RE                       | Rada Europy ( <i>Council of Europe</i> )   |
| Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur  | Podkomitet ds. Zapobiegania Tortur i Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania ( <i>Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment</i> ) |
| SOC                                  | Grupa Socjalistów ( <i>Socialist Group</i> )   |
| SG RE                                | Sekretarz Generalny Radu Europy ( <i>Secretary General of the Council of Europe</i> )  |
| TSUE                                 | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ( <i>Court of Justice of the European Union</i> )   |
| UE                                   | Unia Europejska ( <i>European Union</i> )  |
| UEL                                  | Zjednoczona Lewica Europejska ( <i>Unified European Left</i> )   |
| UNESCO                               | Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Oświaty, Nauki i Kultury ( <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> )   |
| UNIFEM                               | Fundusz Rozwoju Narodów Zjednoczonych dla Kobiet ( <i>United Nations Development Fund for Women</i> )  |
| UN MIK                               | Misja Tymczasowa Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie ( <i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i> )  |

|                       |  |
|-----------------------|--|
| Zgromadzenie<br>ZP RE | Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy<br>( <i>Parliamentary Assembly of the Council of Europe</i> ) |
| ZO ONZ                | Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów<br>Zjednoczonych ( <i>United Nations General Assembly</i> )  |

#### PUBLIKATORY

|         |  |
|---------|--|
| CETS    | <i>Council of Europe Treaty Series</i> |
| Dz.U.   | Dziennik Ustaw                         |
| Dz.Urz. | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej    |
| ETS     | <i>European Treaty Series</i>          |
| UNTS    | <i>United Nations Treaty Series</i>    |

Elżbieta Hanna Morawska

## Kilka uwag o instytucjonalizacji praw człowieka i podstawowych wolności w powojennej Europie – tytułem wstępu

**Słowa kluczowe:** Kongres Europy, Rada Europy, statut Rady Europy, mechanizmy pozasądowe praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy

W procesie kształtowania się międzynarodowej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności wskazywane są trzy zasadnicze etapy. Pierwszym z nich jest idealizacja praw człowieka, drugim ich konceptualizacja, a trzecim pozytywizacja<sup>1</sup>. Biorąc pod uwagę problematykę tej monografii, jej przedmiotem będzie zasadniczo pozytywizacja praw człowieka, która jest rozumiana jako „przeniesienie na grunt prawa pozytywnego, a więc obowiązującego w danym miejscu i czasie, owych wcześniej zracjonalizowanych praw człowieka, nadanie im kształtu norm prawnych, zagwarantowanie ich prawnej ochrony”<sup>2</sup>. Pod pojęciem „prawo pozytywne” należy rozumieć prawo krajowe oraz prawo międzynarodowe.

Integralnym etapem pozytywizacji praw człowieka na poziomie prawa krajowego jest ich konstytucjonalizacja. Skutkuje ona włączeniem praw człowieka i podstawowych wolności w zakres przedmiotowy zasady prymatu konstytucji w systemie źródeł prawa, która w sposób oczywisty implikuje normatywną funkcję konstytucji<sup>3</sup>. Kolejnym zaś etapem pozytywizacji jest proces, który L. Henkin nazwał procesem internacjonalizacji praw człowieka, a więc

---

<sup>1</sup> T. Jasudowicz, *Zagadnienia wstępne*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005, s. 22–23.

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 24.

<sup>3</sup> Do takiej funkcji konstytucji nawiązuje w art. 8 Konstytucja RP z 1997 r., stanowiąc, po pierwsze, że Konstytucja jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej, po drugie, że przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).



„[...] przekształcenia idei konstytucyjnych praw [gwarantowanych w niektórych krajach] w ideę uniwersalną” funkcjonującą w sferze polityki międzynarodowej oraz prawa międzynarodowego”<sup>4</sup>.

Twórcy Rady Europy (RE, Organizacja) mieli przed oczami, podobnie jak inicjatorzy Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), skrwawioną i spustoszoną działaniami wojennymi Europę. W powołaniu ponadpaństwowej struktury europejskiej widzieli sposób na uniknięcie nowych konfliktów zbrojnych, ale jednocześnie chcieli stworzyć przeciwwagę dla podporządkowywanej przez ZSRR Europy Środkowej i Wschodniej. Trafnie zauważa K. Lowe, że wprawdzie II wojna światowa skończyła się w maju 1945 r., aczkolwiek to, co działo się potem, niewiele miało wspólnego z pokojem. Zrujnowane miasta i wioski, brak instytucji prawa, zabójczy głód i nędza, odkrywanie wojennych koszmarów (obozы zagłady i obozы koncentracyjne), ustalanie nowych granic (brutalne przesiedlenia i wypędzenia) i porządków politycznych (przejmowanie władzy przez komunistów) – wszystko to wyzwalało w ludziach, i tak zdeprawowanych przez wojnę, najgorsze instynkty. Europą wstrząsały kolejne fale przemocy: bezlitosny odwet na pokonanych wrogach, zemsta na kolaborantach, krwawe czystki etniczne i pogromy, wojny domowe<sup>5</sup>. Taka była rzeczywistość Europejczyków, w której podjęli trud budowy nowego ładu<sup>6</sup>. Pośród wielu ówczesnych inicjatyw w procesie instytucjonalizacji praw człowieka i podstawowych wolności w powojennej Europie na pierwszy plan wyłania się Kongres Europy (*Congress of Europe*)<sup>7</sup> zwołany przez Międzynarodowy Komitet Ruchów na rzecz Jedności Europejskiej (*International Committee of the Movements for European Unity*, ICMEU)<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Zob. szerzej L. Henkin, *The Age of Rights*, New York 1990, s. 13.

<sup>5</sup> K. Lowe, *Dziki kontynent. Europa po II wojnie światowej*, przeł. M.P. Jabłoński, Warszawa 2013.

<sup>6</sup> W latach 1948–1949 inicjatywy zmierzające do współpracy lub integracji europejskiej czy euroatlantyckiej, jak utworzenie Paktu Brukselskiego, Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej, Paktu Północnoatlantyckiego i RE w odróżnieniu od lat 1945–1947 obejmowały wyłącznie państwa Europy Zachodniej.

<sup>7</sup> W literaturze przedmiotu kongres ten nazywany jest również Kongresem haskim (*Hague Congress*). Zob. np. D. Milewski, *Rola Kongresu haskiego w procesie powstawania Rady Europy i kształtowania prawnych uwarunkowań jej działalności*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2020, t. 19, z. 1, s. 461–481.

<sup>8</sup> W tym kontekście interesujące są uwagi B. Mielnik na temat uczestnictwa podmiotów pozapaństwowych w pracach przygotowawczych do umów międzynarodowych. Por. B. Mielnik, *Udział pozapaństwowych podmiotów w rozwoju prawa międzynarodowego*, [w:] *Rozwój prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2007, s. 43–44.

W pracach Kongresu, które odbywały się w gmachu holenderskiego parlamentu w Hadze w 1948 r., uczestniczyło około 800 osób<sup>9</sup>. Były one prowadzone w trzech komisjach: politycznej, gospodarczej i społecznej oraz kulturalnej. Najbardziej gorące dyskusje miały miejsce w pierwszej z wymienionych, w której starli się zwolennicy radykalnych rozwiązań federalistycznych ze zwolennikami umiarkowanej koncepcji konfederacyjnej<sup>10</sup>.

Z punktu widzenia tytułowej problematyki istotny jest fakt, iż w dyskusji o kierunku integracji Europy wyraźnie zwrócono uwagę na kwestię instytucjonalizacji praw człowieka i podstawowych wolności<sup>11</sup>. Nawiązał do niej bezpośrednio w swym przemówieniu W. Churchill<sup>12</sup>, stwierdzając mianowicie,

<sup>9</sup> W obradach brało udział m.in. 12 premierów, 40 byłych ministrów, 20 ministrów pełniących wówczas funkcje, ponad 100 parlamentarzystów oraz politycy emigracyjni z państw Europy Środkowo-Wschodniej w charakterze obserwatorów; obok więc W. Churchilla na Kongresie obecni byli tak znani politycy, jak: A. de Gasperi, H. Macmillan, P.H. Spaak, K. Adenauer oraz polski polityk emigracyjny J. Retinger; zob. K. Łastawski, *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011, s. 75–77; zaznaczyć przy tym należy, że ICMEU powołany 11.11.1947 r. w Paryżu miał formalnie pozarządowy charakter. Zob. <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/04b-fa990-86bc-402f-a633-11f39c9247c4/5e4d62cb-3849-434e-ac34-32b989d37059> (dostęp: 10.06.2021).

<sup>10</sup> Podjęcie prac nad europejskim systemem praw człowieka i podstawowych wolności budziło zastrzeżenia, chociażby w kontekście systemu uniwersalnego. Przykładowo, w swoich wspomnieniach P.-H. Teitgen zauważył, że w opozycji do niego – ordonownika tego systemu i powołania trybunału europejskiego – był m.in. R. Cassin, który „[...] otwarcie się temu przeciwstawiał, gdyż uważał za nieprawdopodobne, żeby jakakolwiek inna instytucja regionalna mogłaby skutecznie działać, nie odwołując się do Powszechnej deklaracji praw człowieka”. Por. P.-H. Teitgen, *Faites entrer le témoin suivant 1940–1958. De la Résistance a la Ve République*, Ouest-France 1988, s. 489.

<sup>11</sup> S. Greer, *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006, s. 14; L. Zwaak, *General Survey of the European Convention*, [w:] *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, red. P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, Antwerpen 2006, s. 2–4.

<sup>12</sup> Zob. też wcześniejsze wystąpienia W. Churchilla, w szczególności pierwsze *European Unity: Something that Will Astonish You*, wygłoszone 19.09.1946 r. w Zürichu oraz drugie *Creation of a United Europe*, wygłoszone 14.05.1947 r. w Albert Hall; por. W. Churchill, D. Cannadine, *The Speeches of Winston Churchill*, London 1990, s. 309; [www.coe.int](http://www.coe.int) (dostęp: 8.06.2021); W. Churchill, *United Europe. Speeches at the Royal Albert Hall 14th May 1947*, London 1947; [trove.nla.gov.au](http://trove.nla.gov.au) (dostęp: 9.06.2021) oraz E. Decaux, *Les États parties et leurs engagements*, [w:] *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article (Préface de Pierre-Henri Teitgen)*, red. L.E. Pettiti, E. Decaux, P.H. Imbert, Paris 1999, s. 5.

że „[...] Europejska karta praw człowieka powinna stać w centrum nowego programu zjednoczenia Europy”<sup>13</sup>.

Powyższy postulat spotkał się z akceptacją delegatów, a nawet został wzmocniony o postulaty powołania Trybunału Sprawiedliwości (*Court of Justice*), do zadań którego miało należeć czuwanie nad przestrzeganiem postanowień tej karty praw oraz o utworzenie Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego (*European Parliamentary Assembly*)<sup>14</sup>. W efekcie tego w końcowej rezolucji Kongresu – znanej jako „Przesłanie do Europejczyków” – stwierdzono, że Kongres

[...] uważa, że powstała [...] unia lub federacja powinna być otwarta dla wszystkich zarządzanych demokratycznie narodów europejskich, które zobowiązują się do przestrzegania Karty praw człowieka [wyróżnienie – E.H.M.]. Postanawia, że należy powołać Komisję, która niezwłocznie zajmie się [...] opracowaniem takiej Karty oraz ustaleniem standardów, jakie państwo winno spełniać, jeśli ma zasługiwać na miano państwa demokratycznego<sup>15</sup>.

Powyższy cytat pochodzi z rezolucji politycznej Kongresu, która była – zgodnie z podziałem prac – jedną z jego trzech zasadniczych rezolucji. Stanowiła ona nadto o konieczności zapewnienia skutecznych gwarancji wolności myśli, wolności zgromadzeń i wolności wypowiedzi, a także prawa do istnienia politycznej opozycji oraz utworzenia Sądu Sprawiedliwości, który byłby upoważniony do stosowania określonych sankcji w zakresie implementacji postulowanej Karty Praw Człowieka<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> A.W.B. Simpson, „*Britain*” and the *European Convention*, „*Cornell International Law Journal*” 2001, vol. 34, issue 3, s. 543.

<sup>14</sup> Z propozycją utworzenia Zgromadzenia Europejskiego, „[...] którego zadaniem byłoby opracowanie Karty praw człowieka oraz doprowadzenie do utworzenia trybunału, który wymuszałby jej przestrzeganie, tak aby każdy obywatel Europy mógłby dochodzić swoich praw [...] w razie złamania ich przez państwowy wymiar sprawiedliwości” wystąpiła komisja polityczna, pracująca pod przewodnictwem P. Ramadiera. Por. O. Philip, *Le problème de l'union européenne*, Neuchâtel 1950, s. 207; cyt. za: P. Rougemont, *L'Europe en jeu*, Neuchâtel 1948; tak również S. Greer, *op. cit.*, s. 19; zob. też *The European Court of Human Rights*, <https://www.cvce.eu/en/recherche/unit-content/-/unit/04bfa990-86bc-402f-a633-11f39c9247c4/aadf5a4c-2972-41e8-9d44-9d5d4eddb8dd1> (dostęp: 10.06.2021).

<sup>15</sup> Cyt. za: T. Salmon, W. Nicoll, *Building European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester 1997, s. 35.

<sup>16</sup> Por. tekst na: <https://www.cvce.eu/en/epublications> (dostęp: 9.06.2021).

Dodać można, że na prawa człowieka i podstawowe wolności zwrócono uwagę również w rezolucji poświęconej kwestiom kultury. Podkreślała ona wspólne dziedzictwo europejskiej cywilizacji oraz potrzebę wspólnych dążeń do zagwarantowania praw człowieka. Wskazywała nadto na potrzebę rozwijania świadomości europejskiej oraz szerokiego eksponowania zdobyczy kontynentu w obszarze kultury; podkreślono też konieczność sprzyjania przepływowi idei, informacji, publikacji i dzieł sztuki<sup>17</sup>.

Przedstawione postanowienia niewątpliwie były bezprecedensowe, aczkolwiek błędem byłoby odczytywanie ich jako oznaki pełnego i niezakłóconego konsensusu co do zakresu integracji europejskiej, w tym kształtu przyszłej europejskiej organizacji integracyjnej i proklamacji karty praw człowieka<sup>18</sup>. Kwestie te były bowiem przedmiotem gorących dyskusji, wzmocnionych krytycznym stanowiskiem ówczesnego laburzystowskiego rządu brytyjskiego, na czele którego stał Clement R. Attlee. Dość powiedzieć, że ówczesny rząd brytyjski nie wysłał swej delegacji na Kongres i konsekwentnie negatywnie odnosił się do obu jego postulatów, uznając, że postulowane przez Kongres Zgromadzenie Europejskie mogłoby stać się niepożądaną platformą dla komunistów, zaś przyszły europejski trybunał (sąd) mógłby podważyć nadrzędność sądów brytyjskich<sup>19</sup>. W konsekwencji takiego stanowiska rządu brytyjskiego, liderzy Ruchu zwrócili się ku Francji<sup>20</sup>, wywierając równocześnie presję na parlamenty

<sup>17</sup> Trzecią rezolucją Kongresu była rezolucja ekonomiczno-społeczna, do redakcji której zaproszono wszystkie rządy zainteresowane stworzeniem jedności gospodarczej kontynentu, likwidacją barier handlowych, taryf celnych i podnoszeniem poziomu życia. W późniejszym terminie zakładano swobodny przepływ kapitału, unifikację waluty oraz pełną unię celną.

<sup>18</sup> Por. np. E. Decaux, *op. cit.*, s. 5–15; S. Greer, *op. cit.*, s. 8–24; E. Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford 2010, s. 5 i n.

<sup>19</sup> A. W. B. Simpson, *Human Rights and the End of Empire. Britain and the Genesis of the European Convention*, Oxford 2010, s. 612–619.

<sup>20</sup> Co nie oznaczało braku sceptycyzmu i głosów krytyki ze strony francuskiej; przykładowo jeszcze w 1950 r. O. Philip napisał „[...] wskaźmy po prostu, że uznajemy za wątpliwą użyteczność takiej instytucji w Europie Zachodniej, gdzie są przestrzegane podstawowe prawa człowieka. Podobny projekt nie powinien odciągać uwagi od realizacji tylko tego, co wymaga europejski autorytet polityczny”. Innymi słowy, w ocenie O. Philipa w Europie przestrzegane są prawa, a powołanie trybunału mogłoby świadczyć o tym, że są one łamane w Europie, co prowadzić mogłoby do podważenia europejskiego autorytetu politycznego (*autorité politique européenne*). Por. O. Philip, *Le Problème de l'Union Européenne*, Paris 1950, s. 221; cyt. za: E. Decaux, *op. cit.*, s. 5; co więcej, Francja ratyfikowała statut RE po jego wejściu w życie, a więc 4.08.1949 r., a EKPC dopiero 3.05.1974 r.

krajowe celem, jak wskazuje A.W. B. Simpson, przedyskutowania problematyki praw człowieka i propozycji przyszłej integracji europejskiej<sup>21</sup>. W następstwie tego nacisku już w 1948 r. osiągnięto zgodę w sprawie powołania wspólnej organizacji międzynarodowej<sup>22</sup> i rozpoczęto pracę nad jej statutem<sup>23</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prace te przebiegały w atmosferze sporów, kontrowersji, skomplikowanych negocjacji i trudnych kompromisów, które niełatwo dostrzec w przepełnionej liryzmem preambule statutu RE<sup>24</sup>. Jedną z wielu kwestii spornych była nazwa przyszłej organizacji, przy czym spór ten w rzeczywistości był sporem o strukturę wewnętrzną i kompetencje przyszłej organizacji, a w dalszej perspektywie o zakres integracji państw członkowskich. O ile bowiem Zjednoczone Królestwo wyrażało zgodę tylko na to, aby przyszła organizacja była organizacją zwykłej współpracy międzyrządowej i nic więcej, o tyle ambicją Francji (co prawda w dłuższej perspektywie) było utworzenie stanów zjednoczonych Europy. Ostatecznie zwyciężyło stanowisko brytyjskie, co znajduje potwierdzenie w nadaniu tworzącej się organizacji nazwy „Rada Europy”<sup>25</sup>. Wybór ten nie był więc przypadkowy, bo wyrażał brytyjskie dążenie do ograniczenia wpływu i pozycji nowej organizacji. Nazwa „Rada Europy” miała od początku większe poparcie niż mniej neutralna nazwa „Unia Europejska”, sugerowane w owym czasie przez R. Schumana.

Wyrazem kompromisu politycznego francusko-brytyjskiego była również struktura RE, na którą składały się dwa organy: z jednej strony Komitet Ministrów

<sup>21</sup> A.W.B. Simpson, *Human Rights...*, s. 629.

<sup>22</sup> W tym procesie integracji istotne było również podpisanie 17.03.1948 r. traktatu brukselskiego, który połączył sojuszników traktatu z Dunkierki z 1947 – Francję i Zjednoczone Królestwo z trzema państwami Beneluksu – Belgią, Niderlandami i Luksemburgiem (aczkolwiek podpisanie tego traktatu należy wiązać z poczuciem rosnącego w Europie Zachodniej zagrożenia ze strony ZSRR, zwłaszcza po przejęciu całości władzy w Czechosłowacji, w lutym 1948 r., przez komunistów, z poparciem ZSRR); mimo że zasadniczo dotyczył on kwestii obronności, to poruszał również kwestie gospodarcze oraz społeczne. Biorąc pod uwagę powyższe uwagi, należy wskazać na deklarację we wstępie tego traktatu, w której państwa-strony zapewniły o swej wierze w podstawowe prawa człowieka, godność człowieka i jego wartości, jak również we wszystkie zasady zawarte w Karcie ONZ, tj. do obrony założeń demokracji, wolności obywatelskich i osobistych, tradycji konstytucyjnych i przestrzegania praw, które składają się na wspólne dziedzictwo. Por. P. Reuter, A. Gros, *Traités et documents diplomatiques*, Paris 1982, s. 189; cyt. za: E. Decaux, *op. cit.*, s. 7.

<sup>23</sup> Paradoksalnie, pracom tym przewodniczyło brytyjskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Por. S. Greer, *op. cit.*, s. 15.

<sup>24</sup> F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy: W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2005, s. 17.

<sup>25</sup> Por. E. Decaux, *op. cit.*, s. 7.

(Komitet Ministrów, KM RE), jako organ decyzyjny, działający w imieniu RE, z drugiej zaś Zgromadzenie Doradcze – od 1974 r. Zgromadzenie Parlamentarne (Zgromadzenie, ZP RE) – a więc organ obradujący, po raz pierwszy w historii reprezentujący parlamenty krajowe na poziomie międzynarodowym.

Statut Rady Europy (statut RE) został podpisany na konferencji w Londynie 5.05.1949 r.<sup>26</sup> I choć, jak powiedział Lord Gladwyn, był niczym więcej jak zaledwie cieniem unii, o której dyskutował Kongres, to bez wątplenia wyznaczył kierunek przemian politycznych w powojennej Europie<sup>27</sup>. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na postanowienia art. 3 i art. 8 statutu RE, które postrzegane są jako unikalne w historii organizacji międzynarodowych<sup>28</sup>. Zgodnie z pierwszym z nich każde państwo członkowskie RE zobowiązało się uznać „zasadę rządów prawa oraz zasadę, że wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności”. Natomiast w świetle drugiego każde państwo członkowskie RE, które poważnie naruszy postanowienia art. 3 statutu RE, może być zawieszony w prawie reprezentacji i wezwany przez KM RE do wystąpienia zgodnie z art. 7 statutu RE, a jeśli się nie zastosuje do tego wezwania, może zostać wyrzucony z RE.

W świetle tych obowiązków statutowych jest oczywiste, że państwa, przystępując do RE, równocześnie muszą zgodzić się na ograniczenie swej suwerenności<sup>29</sup>. Sprawa Grecji<sup>30</sup> pokazała, że wolne i pluralistyczne demokracje, jak pisze L. Wildhaber, słusznie oparte na zasadzie rządów prawa i konstytucyjnie umocowanym rządzie, nie mogą akceptować idei absolutnej, nieograniczonej, arbitralnej, totalitarnej suwerenności<sup>31</sup>. Zaznaczyć przy tym należy, że w powołanym wcześniej art. 3 statutu RE nie ma zasady demokracji. Została

<sup>26</sup> Statut wszedł w życie 3.08.1949 r., po uzyskaniu siedmiu ratyfikacji (Dania, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Włochy i Zjednoczone Królestwo), ETS No.001; zaznaczyć należy, że zaproszenie do udziału w konferencji założycielskiej odrzuciła Szwajcaria, powołując się na konieczność zachowania neutralności, natomiast Francja podpisała i ratyfikowała statut 4.08.1949 r.

<sup>27</sup> Lord Gladwyn, *The European Idea*, London 1966, s. 45–46, cyt. za: A.W.B. Simpson, *Human Rights...*, s. 646.

<sup>28</sup> *Jacobs and White. The European Convention on Human Rights*, red. C. Ovey, R.C.A. White, F.G. Jacobs, Oxford 2006, s. 4.

<sup>29</sup> W szerszym kontekście pisze o tym L. Wildhaber, *Sovereignty and International Law*, [w:] *The Structure and Process of International Law. Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*, red. R.St.J. MacDonald, D.M. Johnston, The Hague 1986, s. 436 i n.

<sup>30</sup> Grecja ogłosiła swoje wystąpienie z RE w 1968 r. i następnie wypowiedziała EKPC. Szerzej na ten temat zob. rozdział IV.

<sup>31</sup> L. Wildhaber, *op. cit.*, s. 436.

ona wyprowadzona z aksjologii statutu i rozwinięta w dokumentach RE, zwłaszcza w opiniach przedakcesyjnych przygotowywanych przez Zgromadzenie<sup>32</sup>.

Powyższe zasady określają właściwy dla RE cel i przesądzają o jej wyjątkowości, tym bardziej, że zostały wyartykułowane w 1949 r. Jednakże w kontekście integracji państw europejskich postanowienia statutu RE są nieprecyzyjne i zachowawcze, co znajduje wyraz w art. 1, który, jak zauważa A.H. Robertson, „nie przewiduje niczego dramatycznego, poza wskazaniem tradycyjnych metod międzynarodowej współpracy” dla osiągnięcia przyjętych celów<sup>33</sup>. Tym samym można mówić o niepowodzeniu działań mających na celu stworzenie z RE forum zintegrowanej Europy i uczynienie z niej siłą napędową integracji europejskiej<sup>34</sup>. Jak wiadomo, rolę tę wkrótce przejęła Europejska Wspólnota Węgla i Stali, która podjęła, istotne dla Europy, kwestie gospodarcze oraz społeczne i konsekwentnie przejęła inicjatywę w procesie integracyjnym<sup>35</sup>. Ta sytuacja była następstwem ówczesnego przekonania, iż jedynie udana i okrzepnięta integracja gospodarcza może poprzedzać integrację polityczną<sup>36</sup>.

Działania Ruchu Europejskiego na rzecz utworzenia RE stały się niewątpliwie okazją do zdobycia nowych doświadczeń przez polityków opowiadających się za integracją europejską<sup>37</sup>. Organizacja zaś, choć poza głównym nurtem integracji europejskiej, pozostała gwarantem demokracji, rządów prawa oraz praw człowieka<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> I.C. Kamiński, *Warunki i konsekwencje członkostwa państw bałkańskich w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Balkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Kraków 2008, s. 7 i n.

<sup>33</sup> A.H. Robertson, *The Council of Europe. Its Structure, Functions and Achievements*, London 1961, s. 14–15; por. też S. Greer, *op. cit.*, s. 16.

<sup>34</sup> K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 134–135.

<sup>35</sup> Traktat, na mocy którego powołana została Wspólnota, został podpisany 18.04.1952 r., a wszedł w życie 23.07.1952 r.; państwami założycielskimi były: Belgia, Francja, Niderlandy, Luksemburg, RFN i Włochy.

<sup>36</sup> C. Mik, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Czynić sprawiedliwość w miłości. Księga Pamiątkowa od Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego dla Jego Eminencji Józefa kardynała Glempa w dwudziestą rocznicę posługi prymasowskiej*, red. W. Chrostowski, Warszawa 2001, s. 281.

<sup>37</sup> W szczególności dla J. Monneta i R. Schumana. R. Schuman, oceniając rolę RE w procesie integracji europejskiej, stwierdził, że pełniła ona rolę światła, oświetlającego drogę zjednoczenia; cyt. za: K. Łastawski, *Historia integracji...*, s. 135.

<sup>38</sup> Por. art. 3 statutu RE. W 1949 r. Międzynarodowa Rada Ruchu Europejskiego zaaprobowała Deklarację zasad Unii Europejskiej, uzależniającą uczestnictwo w Unii od poszanowania fundamentalnych założeń Karty Praw Człowieka. Następnie została powołana Międzynarodowa Sekcja Prawna Ruchu Europejskiego, której przewodniczącym został P.-H. Teitgen. Przygotowała ona pierwszy projekt Europejskiej

Jednym z najważniejszych instrumentów, poprzez które RE realizowała i realizuje swoje cele, jest Europejska konwencja praw człowieka (Konwencja europejska, EKPC)<sup>39</sup> i protokoły, w szczególności o statusie protokołów dodatkowych do EKPC<sup>40</sup>. Przedmiotowe protokoły są ważnym narzędziem zadeklarowanej w preambule EKPC „dalszej realizacji” praw człowieka i podstawowych wolności<sup>41</sup>. Ten wątek kontynuacji procesu kodyfikacji praw i podstawowych wolności człowieka podkreślany jest również w ich tytułach i preambułach<sup>42</sup>. Protokoły te są ściśle powiązane z Konwencją europejską, stąd ich zamknięty charakter<sup>43</sup> i uznanie zawartych w nich artykułów za dodatkowe artykuły EKPC<sup>44</sup>. Konsekwentnie podlegają one tym samym dyrektywom wykładni, co artykuły

---

konwencji praw człowieka oraz pierwszy projekt statutu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

<sup>39</sup> *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ETS No. 005; Konwencja została otwarta do podpisu w Rzymie 4.11.1950 r., a po uzyskaniu wymaganej liczbie ratyfikacji weszła w życie 3.09.1953 r. Formalnie Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, powszechnie określana jako Europejska konwencja praw człowieka.

<sup>40</sup> Chodzi tu o: Protokół Nr 1 do EKPC z 1952 r., ETS No. 009 (P-1 do EKPC), stanowi on o: ochronie własności (art. 1), prawie do nauki (art. 2) i prawie do wolnych wyborów (art. 3); Protokół Nr 4 do EKPC z 1963 r., ETS No. 046, (P-4 do EKPC), stanowi on o: zakazie pozbawiania wolności za zobowiązania umowne (art. 1); prawie do swobodnego poruszania się (art. 2); zakazie wydalania obywateli (art. 3) i zakazie zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4); Protokół Nr 6 do EKPC z 1983 r., ETS No. 114, (P-6 do EKPC), stanowi on o zakazie kary śmierci, ale dopuszcza jej stosowanie za czyny popełnione w czasie wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną; Protokół Nr 7 do EKPC z 1984 r., ETS No. 117, (P-7 do EKPC), stanowi on o: gwarancjach proceduralnych dotyczących wydalania cudzoziemców (art. 1); prawie do odwołania w sprawach karnych (art. 2); odszkodowaniu za niesłuszne skazania (art. 3); zakazie ponownego sądenia lub karania (art. 4) oraz o równości małżonków (art. 5); Protokół Nr 12 do EKPC z 2000 r., ETS No. 177, (P-12 do EKPC), stanowi on o generalnym zakazie dyskryminacji; Protokół Nr 13 do EKPC z 2002 r., ETS No. 187, (P-13 do EKPC) stanowi on o zniesieniu kary śmierci we wszelkich okolicznościach.

<sup>41</sup> Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC, Trybunał) ustalił, że preambuła jest integralną częścią kontekstu, w jakim ma być Konwencja odczytywana. W konsekwencji jej terminom nie przypisuje się jedynie teoretycznego i programowego charakteru. Są one bardzo użyteczne do określenia celu i przedmiotu EKPC. Zob. ETPC, *Golder p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 4451/70, wyrok z 21.02.1975 r., § 34.

<sup>42</sup> Zob. przykładowo tytuł P-4 do EKPC lub preambułę P-7 do EKPC.

<sup>43</sup> Mogą do nich przystąpić tylko państwa-strony EKPC.

<sup>44</sup> Zob. art. 5 P-1 do EKPC, art. 6 P-4 do EKPC, art. 6 P-6 do EKPC, art. 7 P-7 do EKPC, art. 3 P-12 do EKPC i art. 5 P-13 do EKPC.



Konwencji europejskiej<sup>45</sup>. Natomiast ich fakultatywność wpisuje się w specyfikę procesu budowy porządku prawnego EKPC. Jego budowa bowiem z zasady ma odbywać się poprzez ewolucję, a więc proces stopniowej zmiany zarówno w wymiarze materialnym, jak i formalnym. W postawie tej można dostrzec dużą dozę pragmatyzmu, wspartego konsekwencją w realizacji celu, jakim było zapewnienie prawom człowieka i podstawowym wolnościom zbiorowej gwarancji przez państwa członkowskie RE<sup>46</sup>.

W tym samym duchu Organizacja nadzorowała opracowywanie kolejnych traktatów praw człowieka i podstawowych wolności, aczkolwiek bardziej szczegółowych niż EKPC i tym samym ograniczonych podmiotowo lub przedmiotowo. Ponadto RE stopniowo wychodziła poza ścisły krąg praw człowieka i podstawowych wolności i zaczęła podejmować coraz bardziej złożone kwestie społeczne będące przedmiotem wspólnego zainteresowania jej państw członkowskich, w tym zagadnienia dotyczące zapobiegania przestępczości, narkomanii, ochrony środowiska, kwestii bioetycznych i migracji. Były to prawdziwe wyzwania, aby im sprostać, RE opracowała ponad 200 umów międzynarodowych, traktatów i konwencji, które zastąpiły dosłownie dziesiątki tysięcy dwustronnych traktatów, zawartych pomiędzy poszczególnymi jej państwami członkowskimi.

To zwiększenie zakresu regulacji i działania połączone zostało z rozbudową struktury organizacyjnej RE. I tak na przestrzeni lat RE powołała kolejny stały organ doradczy, a więc Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (*Congress of Local and Regional Authorities*, CLRAE) oraz szereg innych ciał specjalnych i komitetów eksperckich, takich jak: Europejski Komitet ds. Problemów Przestępczości (*European Committee on Crime Problems*), Komitet Dziedzictwa Kulturowego (*Cultural Heritage Committee*), Fundusz Rozwoju Społecznego Rady Europy (*Council of Europe Social Development Fund*; pierwotnie Fundusz Przesiedleńczy Rady Europy), Europejski Komitet Współpracy Prawnej (*European Committee on Legal Co-operation*, CDCJ), Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka (*Steering Committee for Human Rights*, CDDH), Europejską Komisję przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (*European Commission against Racism and Intolerance*, ECRI) czy Komitet Sterujący ds. Władz Lokalnych i Regionalnych (*Steering Committee on Local and Regional Authorities*).

<sup>45</sup> Dla ukazania tego związku Trybunał mówi o „postanowieniach Konwencji i jej Protokołów”. Zob. ETPC, *Armoniene p. Litwie*, nr skargi 36919/02, wyrok z 25.11.2008 r., § 38.

<sup>46</sup> Podobnie S. Greer, *op. cit.*, s. 17.

Ponadto na przestrzeni minionych lat dostrzec można coraz większe zaangażowanie Komitetu Ministrów i Zgromadzenia w ustanawianie standardów, dialog międzypaństwowy, monitoring lub promocję praw człowieka i podstawowych wolności. Szczególnie interesujący jest przykład ZP RE, które pomimo swojej doradczej funkcji, coraz wyraźniej wzmacnia swoje mechanizmy monitoringu wykonywania przez państwa członkowskie zobowiązań statutowych czy zobowiązań wynikających z wiążących je innych traktatów RE. Analiza tych mechanizmów pokazuje, jak bardzo ważnym ich elementem są przedstawiciele Zgromadzenia, upoważniani do monitorowania wielu priorytetowych obszarów. Faktycznie są oni sprawozdawcami i wykonują swoją pracę, otrzymując informacje od społeczeństwa obywatelskiego, odwiedzając kraje i składając ZP RE raporty dotyczące sposobów zarówno realizacji tych zobowiązań, jak i naruszeń. Utworzony w 1999 r. urząd Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (*Council of Europe Commissioner for Human Rights*, Komisarz) pełni podobną rolę, choć jego mandat nie jest ukierunkowany na konkretne kwestie.

Do tej dynamicznie zmieniającej się struktury organizacyjnej RE weszły stopniowo ciała (komitety) czy eksperckie grupy traktatowe, co było kontynuacją zapoczątkowanej w pracach nad EKPC koncepcji łączenia regulacji traktatowych z mechanizmami zarówno promowania przestrzegania przez państwa ich zobowiązań w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności, jak i zapobiegania i reagowania na ich naruszenia.

Wśród nich są Europejski Komitet Praw Społecznych (*European Committee of Social Rights*, EKPS), Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (*European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Komitet Zapobiegania Torturom, KZT) czy niezależna Grupa Ekspertów ds. Działań Przeciwko Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej (*Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*, GREVIO), odpowiedzialna za monitorowanie wdrażania przez państwa-strony Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) oraz Grupa Ekspertów ds. Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi (*Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings*, GRETA), tworząca wraz z Komitetem Stron (*Committee of the Parties*) system monitorowania realizacji zobowiązań przez państwa-strony Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (*Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, Konwencja przeciwko handlowi ludźmi). Nie można również pominąć powołanego w 2020 r. Komitetu Sterującego ds. Praw Dziecka (*Steering Committee for the Rights of the Child*, CDENF), który

jest międzyrządowym organem RE odpowiedzialnym za standaryzację działań w zakresie praw dziecka. Należy założyć, że będzie on współdziałał z komitetem z Lanzarote (*Lanzarote Committee*), a więc komitetem państw-stron Konwencji o ochronie dzieci przed seksualnym wykorzystywaniem i niegodziwym traktowaniem w celach seksualnych, powołanym do systematycznego monitorowania wdrażania konwencji<sup>47</sup>. W ramach tych działań komitet dokonuje oceny bieżącej sytuacji w zakresie ochrony dzieci przed przemocą seksualną na poziomie krajowym. Jego zadaniem jest również pomoc państwom-stronom w gromadzeniu, analizie i wymianie informacji, doświadczeń i dobrych praktyk na rzecz poprawy umiejętności zapobiegania i zwalczania wykorzystywania seksualnego dzieci oraz ich niegodziwego traktowania w celach seksualnych.

Każde z tych ciał czy komitetów ma inne funkcje i jurysdykcję, ale ogólnie rzecz biorąc, ich obowiązki mogą obejmować: rozstrzyganie skarg przeciwko państwom, angażowanie się w niezależny monitoring poprzez wizyty krajowe i raportowanie oraz przegląd raportów państw członkowskich RE na temat wykonywania wiążących je zobowiązań.

Koncepcja i ramy tej publikacji zostały opracowane podczas seminarium praw człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie<sup>48</sup>. Założono na wstępie, że będzie to w pewnym sensie kontynuacja pierwszej monografii przygotowanej w ramach tego seminarium<sup>49</sup>, będzie więc poświęcona problematyce powiązanej z RE, przy czym postanowiono, że wyjdzie ona poza porządek prawny EKPC i przedstawi wiodące procedury i mechanizmy pozasądowe Organizacji w obszarze szeroko rozumianych praw człowieka i podstawowych wolności.

W pierwszej części są to mechanizmy w ramach KM RE. Należą do nich mechanizmy współpracy międzyrządowej w dziedzinie rozwijania standardów materialnych i proceduralnych praw człowieka i podstawowych wolności w RE – CDDH i komitety robocze oraz mechanizm nadzoru KM RE nad wykonywaniem wyroków ETPC przez państwa-strony EKPC. Następnie przedmiotem analizy są procedury ZP RE w zakresie poszanowania przez państwa członkowskie obowiązków statutowych i zobowiązań wynikających z konwencji RE oraz

---

<sup>47</sup> *The Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse*, CETS No. 201; otwarta do podpisu w Lanzarote, 25.10.2007 r., a weszła w życie 1.07.2010 r.

<sup>48</sup> Odbyło się ono 26.09.2019 r.

<sup>49</sup> Chodzi o monografię *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce z 2000 r.* Ukazała się ona w 2018 r. w serii *Monografie Prawnicze* Wydawnictwa C.H. Beck.

mandat Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. W dalszej części monografii omówione zostały mechanizmy EKPS, KZT, GRETA, GREVIO oraz ECRI.

Poszczególne rozdziały tej monografii zostały przygotowane przez przedstawicieli różnych ośrodków akademickich, pracowników kancelarii RE i Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Ramy dokonanej analizy wyznaczają trzy złożone problemy badawcze. Pierwszy z nich wiąże się z procesem instytucjonalizacji praw człowieka i podstawowych wolności w porządku prawnym RE, drugi z mechanizmami monitoringu ich zapewniania przez państwa członkowskie RE. Zaznaczyć przy tym należy, że tytułowy termin „mechanizm” (*mechanism*) jest powszechnie stosowany w prawie i praktyce RE. Wydaje się, że oddaje on wielowymiarowość instrumentów prawnych i faktycznych RE, które są wykorzystywane dla skutecznego i rzeczywistego zapewnienia praw człowieka i podstawowych wolności w państwach członkowskich. Konsekwentnie, można założyć, że ilustruje on określony układ połączonych ze sobą różnych instrumentów. Instrumenty te łączy generalny cel, niemniej mają one do wykonania odrębne i konkretne zadania, począwszy od zapewnienia informacji, przez dialog i polityczne oddziaływanie, po stwierdzenie naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności oraz polityczną odpowiedzialność państwa za to naruszenie.

Trzeci problem obejmuje zaś wyzwania, przed którymi stoi obecnie zarówno Organizacja, jak i poszczególne jej organy, ciała czy komitety traktatowe umocowane w systemie RE. Ponieważ wskazane problemy badawcze są ze sobą powiązane, nieuniknione są w poszczególnych rozdziałach monografii nawiązania i odniesienia do tych samych kwestii, tym bardziej że składają się nań teksty różnych autorów. Innymi słowy, choć niniejsza monografia została przygotowana zgodnie z założoną treścią i strukturą, została następnie poddana korekcie językowej i redakcji naukowej, to jednak dobór poszczególnych treści i sposób ich prezentacji leżał w gestii autorów. Ta zasada pracy naszego zespołu miała szczególne znaczenie właśnie w kontekście trzeciego problemu badawczego, w ramach którego autorzy mieli, przy pełnej autonomii, przedstawić swoją ocenę nie tylko dotychczasowej działalności poszczególnych mechanizmów, ale również wskazać trudne zadania czy nowe sytuacje, które z jednej strony będą wymagały od tych mechanizmów i od całej RE wysiłków organizacyjnych i merytorycznych, a z drugiej – będą sprawdzianem kompetencji, wiedzy i odporności ich członków na naciski ze strony różnych podmiotów.

W monografii treści wybranych dokumentów RE zostały przytoczone w języku polskim, w większości wypadków są to tłumaczenia własne autorów. Obok polskich tłumaczeń zostały umieszczone ich wersje w jednym z języków

urzędowych RE, najczęściej jest to język angielski. I w tym języku są dostępne na stronie internetowej RE lub w bazie HUDOC Database.

Poszczególne pozasądowe mechanizmy RE zostały omówione zgodnie ze stanem na czerwiec 2021 r., a autorzy starali się uwzględnić aktualny stan prawa RE i jej praktyki. Należy mieć jednak na uwadze, iż prawo międzynarodowe praw człowieka – zarówno w wymiarze materialnym, jak i w formalnym – jest wyjątkowo dynamiczne, a więc jego granice są niemal codziennie przesuwane i tym samym obejmują nowe rozwiązania.

**Summary:** This chapter provides a general introduction to the monograph. Hence its title *Some remarks on the institutionalisation of human rights and fundamental freedoms in post-war Europe* – as a starting point. Its idea was first to show the process of building the CoE and its political and economic conditions. This enabled to show that the CoE was created in difficult and exceptionally complex conditions. The author then turned her attention to the specifics of the work on the statute of the CoE, showing its compromise aspect, both in its material and institutional dimensions. Turning to the legal instruments that were to realise the statutory objectives of the CoE, the author pointed to the ECHR, and its additional protocols, as well as subsequent international agreements, treaties and conventions that replaced the tens of thousands of bilateral treaties, concluded between individual the Council of Europe Member States. Finally, she emphasised that the increase in the scope of the Council of Europe regulations and activities was connected with the expansion of its organisational structure. In conclusion, the author presented the initial assumptions of the monograph, research problems and the manner of its presentation and editing.

Michał Balcerzak

# Mechanizmy współpracy międzyrządowej w dziedzinie rozwijania standardów materialnych i proceduralnych praw człowieka i podstawowych wolności w Radzie Europy – CDDH i komitety robocze

**Słowa kluczowe:** Komitet Zarządzający ds. Praw Człowieka Rady Europy, współpraca międzyrządowa, rekomendacje Rady Europy, *soft-law*

## Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego rozdziału są struktury współpracy międzyrządowej państw członkowskich RE zajmujące się rozwijaniem systemu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Należy doprecyzować, że chodzi tu przede wszystkim o działalność Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka (*Steering Committee on Human Rights*, CDDH) oraz podkomitetów roboczych, powołanych w celu proponowania rozwiązań usprawniających mechanizm EKPC, jak również prac analitycznych i projektodawczych, zmierzających do wzmocnienia struktury normatywnej RE w tej dziedzinie (projekty rekomendacji KM RE, wytyczne, zbiory dobrych praktyk, opracowania problemowe). Poza warstwą deskryptywną rozdział ma w zamierzeniu odpowiedzieć na pytanie, co wynika z działalności wspomnianych ciał roboczych KM RE dla systemu normatywnego oraz kontrolnego EKPC.

Przed przystąpieniem do sedna rozważań należy poczynić kilka uwag wprowadzających. Po pierwsze, tematyka tego rozdziału dotyczy jedynie fragmentu kompetencji KM RE w dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności, realizowanych poprzez desygnowane ciała robocze. Trzeba pamiętać, że funkcje KM RE są daleko szersze i obejmują kompetencje wskazane m.in. w art. 46 ust. 2 EKPC (nadzór nad wykonywaniem wyroków ETPC) czy innych traktatach. Po drugie, zasadne wydaje się pytanie, czy omawiane poniżej struktury

organizacyjne i ich działalność można rzeczywiście nazwać „mechanizmami (ochrony) praw człowieka i podstawowych wolności”, w sensie mechanizmów, o jakich mowa w tej pracy zbiorowej. Kwestie nazewnictwa nie mają może w tym przypadku znaczenia nadrzędnego, aczkolwiek warto choćby zwięźle wyjaśnić, że pojęcie „mechanizmu ochrony” nie musi być zarezerwowane dla instrumentów w postaci ustanowionego traktatem (lub w innej formie) sposobu dochodzenia roszczeń lub kontroli implementacji zobowiązań (tj. „mechanizm skargowy”, „mechanizm petycyjny”, „mechanizm wizyt krajowych”, „mechanizm sprawozdawczy” itp.). Pojęcie „mechanizmu” może – ale nie musi – być synonimem formy organizacyjnej utworzonej dla celów kontrolnych, implementacyjnych lub monitorujących w dziedzinie praw człowieka (tj. trybunał, komisja, komitet, grupa robocza, grupa ekspertów itd.). Wreszcie, „mechanizm” w znaczeniu bardziej ogólnym można rozumieć jako fragment systemu współpracujący z pozostałymi dla osiągnięcia określonego rezultatu – w interesującej nas materii tym rezultatem będzie skuteczna realizacja zobowiązań państw w dziedzinie praw człowieka, a także „konserwacja” i rozwój systemu normatywnego zbudowanego w tym celu przez państwa-strony RE.

Interesujące nas struktury organizacyjne (CDDH, komitety robocze) są mechanizmami, których funkcja polega na opracowywaniu projektów usprawnień oraz nowych rozwiązań dotyczących systemu praw człowieka i podstawowych wolności RE, a także działalności doradczej na rzecz KM RE. Jest to działalność mająca cechy *par excellence* współpracy międzyrządowej, ponieważ są w nią zaangażowani eksperci desygnowani przez państwa członkowskie RE, zazwyczaj pracujący w krajowych organach administracji odpowiedzialnych za sprawy ochrony praw człowieka i podstawowych wolności. Udział we wspomnianych mechanizmach mają także eksperci zewnętrzni oraz organizacje pozarządowe.

Poza wspomnianą funkcją usprawniającą, normotwórczą czy rozwojową, warto wspomnieć o roli CDDH i komitetów mu podległych w praktycznym stosowaniu standardów wynikających z orzecznictwa ETPC. Precyzyjniej rzecz ujmując, działania CDDH na każdym kroku nawiązują do standardów wypracowanych w orzecznictwie ETPC, tym samym wzmacniając oddziaływanie tego orzecznictwa w sferze *erga omnes*<sup>1</sup>. Dzieje się tak niezależnie od tego, że zakres

---

<sup>1</sup> Zob. na ten temat: M. Balcerzak, *Oddziaływanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze inter partes i erga omnes*, [w:] *Precedens w polskim systemie prawa. Materiały z konferencji Zakładu Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, zorganizowanej 24 czerwca 2008 r.*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 163–186.

zainteresowania CDDH wykracza poza system kontrolny EKPC i obejmuje co do zasady całość zagadnień związanych z rozwojem systemu praw człowieka i podstawowych wolności w RE<sup>2</sup>. Pozytywnie rozumiana hegemonia systemu EKPC znajduje jednak odzwierciedlenie w działaniach CDDH (o czym niżej). Dodajmy, że w ten sposób – podkreślając znaczenie orzecznictwa strasburskiego dla państw-stron innych niż państwo pozwane w danym sporze – CDDH co do zasady uzupełnia zadania KM RE w sferze nadzoru nad wykonywaniem wyroków (w formule tzw. środków generalnych).

Tytułem uwagi wprowadzającej trzeba też przypomnieć, że kierunki współpracy międzyrządowej w dziedzinie usprawniania systemu EKPC są wyznaczone przez tzw. konferencje wysokiego szczebla, których efektem stają się deklaracje polityczne o stosunkowo dużym stopniu uszczegółowienia, wyrażające stanowisko państw-stron EKPC. Pierwszą konferencją tego typu – na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. – była Konferencja Wysokiego Szczebla w sprawie przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Interlaken (18–19.02.2010)<sup>3</sup>. Kolejne konferencje miały miejsce w Izmirze (2011 r.), Brighton (2012 r.), Brukseli (2015 r.) i Kopenhadze (2018 r.)<sup>4</sup>. Prace CDDH i podległych mu komitetów roboczych stanowią bezpośredni refleks oczekiwań sformułowanych w toku wskazanych konferencji (tj. w deklaracjach politycznych). Zupełnie odrębnym zagadnieniem jest to, czy kierunki rozwoju systemu EKPC wyznaczone w tych deklaracjach mają spójny i jasny charakter. Jest to jednak problem o charakterze polityczno-prawnym, którym co do zasady nie zajmuję się w poniższych rozważaniach.

---

<sup>2</sup> Przykładowo, CDDH opiniuje także rekomendacje ZP RE w dziedzinie praw człowieka. Rekomendacje ZP RE są ważnym odzwierciedleniem problemów dotyczących przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności na kontynencie europejskim, natomiast należy je odróżniać od rekomendacji KM RE. W przypadku tych ostatnich CDDH pełni funkcję projektodawczą.

<sup>3</sup> Zob. *Interlaken Declaration*, przyjętą 19.02.2010 r. CDDH(2010)001, [https://www.echr.coe.int/Documents/2010\\_Interlaken\\_FinalDeclaration\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf) (dostęp: 31.03.2021).

<sup>4</sup> Dokumentacja konferencji jest dostępna na stronie ETPC w zakładce „Official texts” „Reform of the Court”, [https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=#n1365510045079\\_pointer](https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=#n1365510045079_pointer) (dostęp: 8.06.2021).



## I. Mandat i struktura CDDH

### I.1. PODSTAWY PRAWNE CDDH

CDDH jest jednym z komitetów zarządzających, powołanych przez KM RE na podstawie art. 17 statutu RE<sup>5</sup>. Funkcjonowanie CDDH, podobnie jak innych ciał roboczych o tym charakterze, określa rezolucja KM RE w sprawie komitetów międzyrządowych i ciał im podległych, zakresie ich uprawnień i metodach pracy<sup>6</sup>. Rezolucja ta wyróżnia dwa typy komitetów: podległe bezpośrednio KM RE, w tym komitety zarządzające (*steering committees*), posiadające funkcje planistyczne i kierujące, a także komitety *ad hoc* z bardziej zawężonym obszarem działania oraz ciała podległe (*subordinate bodies*), z zadaniami o charakterze szczególnym i zawężonym<sup>7</sup>.

### I.2. ZAKRES DZIAŁANIA CDDH

Zakres działania (*terms of reference*) CDDH ustalany jest na okresy dwuletnie. Obecny zakres dotyczy lat 2020–2021 i obejmuje – między innymi – następujące „zadania główne”:

1. praca nad ochroną, rozwojem i promocją praw człowieka w Europie, w celu:
  - a) przyczynienia się do wzmocnienia ochrony praw człowieka poprzez poprawę efektywności mechanizmu kontrolnego EKPC oraz stosowania konwencji na szczeblu krajowym i europejskim, co stanowi stały priorytet,
  - b) proponowania skutecznych odpowiedzi na poziomie rozwiązań normatywnych i polityki ogólnej wobec wyzwań dla praw człowieka w społeczeństwach europejskich.
2. nadzorowanie wdrażania instrumentów niewiążących, które zostały przygotowane (przez CDDH) oraz konwencji, co do których nadzór został zlecony przez KM RE,

<sup>5</sup> Art. 17 statutu stanowi: Komitet Ministrów może powołać, dla wszelkich celów, które uzna za stosowne, komitety lub komisje o charakterze doradczym lub technicznym.

<sup>6</sup> KM RE, *Resolution CM/Res(2011)24 on intergovernmental committees and subordinate bodies, their terms of reference and working methods*, 9.11.2011.

<sup>7</sup> KM RE, Rezolucja 24 z 2011 r., art. 4.

3. doradzanie innym ciałom RE („other bodies”) w celu zapewnienia, że ich działalność dotycząca praw człowieka odpowiednio odzwierciedla wymogi EKPC i orzecznictwa Trybunału,
4. przyczynianie się poprzez współpracę i wsparcie do krajowych inicjatyw w dziedzinie ochrony, rozwoju i promocji praw człowieka,
5. śledzenie działalności odpowiednich mechanizmów monitorujących i innych ciał RE w dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności bez uszczerbku dla kompetencji istniejących komitetów międzyrządowych RE,
6. koordynowanie działalności międzyrządowej w dziedzinie praw człowieka, włącznie z bioetyką<sup>8</sup>.

### 1.3. STRUKTURA CDDH

CDDH jako komitet zarządzający deleguje zadania na komitety robocze, realizujące konkretne cele, niekiedy w pełnym składzie (obejmującym przedstawicieli-ekspertów wszystkich państw członkowskich RE), a niekiedy w składzie okrojonym. Struktura komitetów roboczych CDDH w ostatnich dwóch dekadach cechowała się sporą złożonością. Przedstawienie tej struktury jest jednak niezbędne dla uzyskania pełnego obrazu działalności CDDH i sformułowania pewnych ocen i podsumowań. Czytelność tej prezentacji wymaga wprowadzenia kryteriów porządkujących, stąd zestawienia struktury komitetów roboczych (w formie tabel na końcu rozdziału) zostaną podzielone na następujące kategorie:

- komitety zajmujące się reformą systemu EKPC w latach:
  - 2009–2012 – tabela 1
  - 2012–2014 – tabela 2
  - 2016–2021 – tabela 3
- inne komitety realizujące zadania (analityczne i normotwórcze) w latach:
  - 1998–2015 – tabela 4
  - 2016–2021 – tabela 5

---

<sup>8</sup> KM RE, *Terms of reference of the CDDH, DH-SYSC and DH-BIO for 2020–2021*, 19–21.11.2019 r.

## II. Komitety CDDH reformujące mechanizm EKPC

Reforma i usprawnianie mechanizmu EKPC była na sztandarach CDDH niemal od początku jego istnienia<sup>9</sup>, a co najmniej od czasu wypracowania rozwiązań modyfikujących system kontrolny – najpierw w ramach reformy „starego” systemu (P-8 i P-9 do EKPC), a następnie w ramach głębokiej reformy wprowadzonej mocą P-11 do EKPC<sup>10</sup>. Komitet Zarządzający CDDH i jego komitety robocze były także odpowiedzialne za projekty reform w „nowym” systemie – wprowadzanych na mocy P-14 do EKPC z 2004 r. oraz ostatnich, już nieco mniej przełomowych zmianach zaproponowanych w P-15 do EKPC z 2013 r.<sup>11</sup> Jednak „twarde” zmiany traktatowe dotyczące mechanizmu EKPC to tylko część działań mających na celu jego usprawnienie. Równie ważne były – i są – inicjatywy wspomagające skuteczność mechanizmu w formule rekomendacji KM RE oraz prace koncepcyjne nad nowymi rozwiązaniami.

Przez niemal półtorej dekady (w latach 1996–2010) komitetem roboczym CDDH zajmującym się kwestią reform proceduralnych był Komitet Ekspertów ds. Usprawniania Procedur Ochrony Praw Człowieka (DH-PR). Następnie jego funkcje przejął Komitet Ekspertów ds. Reformy Trybunału (DH-GDR), działający w latach 2009–2015. W początkowym okresie działalności DH-GDR (2009–2012) równolegle funkcjonowało kilka komitetów zajmujących się szczegółowymi aspektami reformy (tabela 1). Następnie podjęto decyzję o kontynuowaniu prac w ramach siedmiu „grup projektodawczych”, funkcjonujących w różnych okresach pomiędzy 2012 a 2014 r. (tabela 2). Grupy projektodawcze analizowały możliwości nowych rozwiązań proceduralnych wobec problemów systemu kontrolnego, a zwłaszcza implementacji propozycji zawartych w deklaracji z Brighton.

Obecna faza prac międzyrządowych dotyczących reformy systemu kontrolnego i pewnych spraw „okołokonwencyjnych” rozpoczęła się w 2016 r. i jest koordynowana przez Komitet Ekspertów ds. Systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (DH-SYSC). Prace tego komitetu i jego podkomitetów eksperckich zostały przedstawione w tabeli 3<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> CDDH został powołany przez KM RE w 1976 r.

<sup>10</sup> P-11 do EKPC zniósł EKomPC i utworzył od 1.11.1998 r. „nowy” ETPC działający permanentnie, a nie sesyjnie jak jego poprzednik.

<sup>11</sup> P-15 do EKPC został ratyfikowany przez wszystkie państwa-strony EKPC; datę jego wejścia w życie wyznaczono na 1.08.2021 r.

<sup>12</sup> Informacje na temat działalności komitetów współpracy międzyrządowej pochodzą z dokumentacji (głównie sprawozdań) oraz zestawień zawartych na stronie internetowej CDDH, <https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/home> (dostęp: 31.03.2021). Z uwagi na znaczną liczbę dokumentów

## Uwagi końcowe

Podsumowanie prac prowadzonych w ostatnich dwóch dekadach przez CDDH jest zadaniem trudnym nie tylko z uwagi na rozległość tych prac, ale także ich różnorodność. Niewątpliwie dwa podstawowe obszary współpracy międzyrządowej koordynowanej przez CDDH obejmują reformę systemu EKPC oraz rozwój standardów praw człowieka i podstawowych wolności, głównie poprzez działania projektodawcze w sferze *soft-law*. Kilka uwag podsumowujących należy zatem sformułować w odniesieniu do każdego z tych obszarów.

Jeśli chodzi o reformę mechanizmu kontrolnego EKPC – zacznijmy od oczywistego spostrzeżenia, że funkcjonowanie ETPC stanowi od lat główne źródło siły tego systemu. Teza ta nie jest zasadniczo kwestionowana (ani na forach politycznych, ani doktrynalnych), stąd zrozumiały jest rozmach, z jakim państwa-strony EKPC prowadzą debatę nad utrzymaniem – a także poprawą – zdolności Trybunału do wypełniania swojej misji. Państwa członkowskie RE wyznaczały CDDH bardzo liczne i konkretne zadania w tym zakresie, szczególnie w okresie po przyjęciu deklaracji z Interlaken w 2010 r. Pamiętać jednak należy, że proces reformowania systemu ma dużo dłuższą genezę, o czym świadczą liczba protokołów modyfikujących kwestie proceduralne i organizacyjne.

Nie wnikając w szczegółowe zagadnienia związane z reformą mechanizmu EKPC, trzeba zauważyć, że prace CDDH w drugiej dekadzie XXI w. dotyczyły zarówno problematyki bieżącej, jak i wizji długookresowej, tj. przyszłości Trybunału<sup>13</sup>. Kwestie poruszane w pracach CDDH i jego komitetów roboczych mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie ETPC, a tym samym kondycję całego systemu. Kilka kwestii omawianych w ostatniej dekadzie wydaje się mieć kluczowe znaczenie – na przykład procedura wyboru kandydatów na sędziów ETPC, mechanizmy nadzoru nad wykonywaniem wyroków Trybunału, a także poprawa skuteczności krajowych środków odwoławczych. W powyższych – ale także innych – obszarach systemu konwencyjnego zrobiono bardzo wiele, niemal bez ingerencji w samą treść normatywną Konwencji. Zmiany wprowadzane do systemu mocą P-15 trudno uznać za głębokie; mają one raczej wymiar techniczny (np. skrócenie terminu do wniesienia skargi indywidualnej z sześciu do czterech miesięcy) lub symboliczny (podkreślenie znaczenia zasady subsydiarności poprzez włączenie jej do preambuły Konwencji). Z kolei nowa

---

związanych z funkcjonowaniem mechanizmów współpracy międzyrządowej, zestawienia tabelaryczne nie zawierają szczegółowych odnośników (np. do dokumentów tworzących podstawy danego komitetu/grupy roboczej).

<sup>13</sup> Por. Sprawozdanie CDDH pt. *The longer-term future of the system of the European Convention of Human Rights*, przyjęte w 2016 r. przez KM RE.

kompetencja ETPC w postaci odpowiadania na pytania sądów najwyższych instancji państw-stron (wprowadzona na podstawie P-16 do EKPC) jest istotnym, ale dość ograniczonym obszarem działania Trybunału, zważywszy na dotychczasową liczbę ratyfikacji tego protokołu<sup>14</sup>.

W świetle prac prowadzonych przez CDDH nad reformą systemu EKPC w drugiej dekadzie XXI w. nie należy spodziewać się w najbliższym czasie głębokich zmian struktury tego systemu wprowadzanych poprzez modyfikację rozdziału II Konwencji (czyli kwestii proceduralnych i organizacyjnych). Nie wydaje się, aby istniała taka wola polityczna. Natomiast szereg usprawnień w systemie strasburskim niewymagających zmian traktatowych zostało wprowadzonych w kontekście inicjatyw i prac CDDH.

Odnosząc się do drugiego obszaru działalności komitetu zarządzającego, tj. tworzenia projektów aktów prawnych o charakterze *soft-law*, czyli przede wszystkim rekomendacji KM RE, wytycznych, opracowań problemowych, podręczników i zbiorów dobrych praktyk, podstawowa konkluzja jest następująca: dokumenty typu *soft-law* są obecnie w zasadzie podstawową drogą rozwijania standardów praw człowieka i podstawowych wolności – oczywiście obok niezaprzeczalnej roli orzecznictwa ETPC oraz innych organów o kompetencjach monitorujących, takich jak EKPS, KZT czy ECRI. Państwa członkowskie RE nie wykazują gotowości ani entuzjazmu do zwiększania zasobu zobowiązań o charakterze traktatowym w dziedzinie praw człowieka. Wprawdzie w drugiej dekadzie XXI w. wynegocjowano traktaty istotne z punktu widzenia standardów praw człowieka i podstawowych wolności<sup>15</sup>, ale zauważmy, że nie są to traktaty objęte kompetencją ETPC.

Jeśli chodzi o poszerzanie zakresu zobowiązań materialnoprawnych podległych jurysdykcji Trybunału, należy odnotować, że w zasadzie ostatni traktat tego typu to otwarty do podpisu w 2000 r. P-12 do EKPC wprowadzający ogólny zakaz dyskryminacji, poza ramy wytyczone art. 14 EKPC<sup>16</sup>. Pomijam w tym miejscu skądinąd istotny P-13 do EKPC z 2002 r. dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach. Mamy zatem do czynienia z dwiema dekadami funkcjonowania systemu strasburskiego bez propozycji nowych, dodatkowych zobowiązań traktatowych o charakterze materialnoprawnym.

<sup>14</sup> Na dzień 30.06.2021 r. P-16 do EKPC ratyfikowało 16 państw, kolejne 6 podpisało. W żadnej z tych grup nie ma Polski.

<sup>15</sup> Zob. m.in. konwencję stambulską z 2011 r. Znaczenie dla ochrony praw człowieka ma z pewnością także Konwencja Rady Europy przeciwko handlowi narządami ludzkimi, sporządzona w Santiago de Compostela 25.03.2015 r.

<sup>16</sup> Na dzień 30.06.2021 r. P-12 do EKPC został ratyfikowany przez 20 państw-stron EKPC, natomiast 18 państw podpisało go.

Oczywiście nie oznacza to w żadnej mierze zastopowania rozwoju ochrony praw człowieka *per se*, zważywszy na wspomnianą już rolę Trybunału oraz – w mniejszym stopniu – innych organów monitorujących. Natomiast można przyjąć, że państwa członkowskie RE nie są obecnie zainteresowane modyfikacjami EKPC wpływającymi na zwiększenie zakresu ich zobowiązań podlegających kontroli Trybunału.

W związku z powyższym naturalna wydaje się tendencja do poszukiwania pozatraktatowych dróg rozwoju standardów materialnoprawnych. Optymalnym rozwiązaniem jest wyodrębnienie obszarów, które państwa członkowskie RE uważają za istotne dla sformułowania zaleceń czy wytycznych o charakterze *soft-law*<sup>17</sup>. Efekty prac CDDH w tym zakresie są oczywiście mniej lub bardziej udane, ale trzeba pamiętać, że akty tego rodzaju przygotowują zespoły ekspertów i przedstawicieli państw, a następnie zatwierdza organ decyzyjny organizacji międzynarodowej, w którym reprezentowane jest każde państwo członkowskie RE, stąd nie ma powodu, by aktom typu *soft-law* odmawiać statusu źródła prawa międzynarodowego praw człowieka.

Nie sposób przewidzieć kierunków rozwoju współpracy międzyrządowej oraz pozasądowych mechanizmów praw człowieka i podstawowych wolności w długiej perspektywie. W najbliższych latach można oczekiwać prac nad implikacjami nowych technologii i sztucznej inteligencji dla przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. CDDH odświeży także swoje zainteresowanie problematyką ochrony środowiska naturalnego. Nie wydaje się jednak, aby te obszary miały prowadzić do instytucjonalizacji nowych mechanizmów pozasądowej kontroli wykonywania zobowiązań w systemie RE. Niezależnie od powyższego należy także oczekiwać zainicjowania prac międzyrządowych nad wpływem epidemii COVID-19 na przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności w Europie.

---

<sup>17</sup> Por. na ten temat M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009, s. 6–25.

## Załączniki

Tabela 1. Grupy robocze zajmujące się reformą systemu EKPC w latach 2009–2012

| Zagadnienie  | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz   |
|--|---|--|
| Skuteczność środków odwoławczych przeciwko przewlekłości postępowania sądowego | Komitet Ekspertów DH-RE 2009<br><i>Committee of experts on effective remedies for excessive length of proceedings</i>   | <p>Rekomendacja CM/Rec(2010)3 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie skutecznych środków odwoławczych przeciwko nadmiernej długości postępowania (wersja w jęz. polskim dostępna w domenie publicznej).</p> <p>Przewodnik po dobrych praktykach (<i>Guide to Good Practice</i>) dotyczący tej tematyki.</p> <p>Prace DH-RE stanowiły ważny etap podsumowujący rozwój standardów dotyczących skutecznych środków zwalczania przewlekłości postępowań sądowych, zwłaszcza po wyroku ETPC w sprawie <i>Kudła przeciwko Polsce</i> (2000 r.) oraz wprowadzaniu nowych środków odwoławczych przez niektóre państwa-strony Konwencji, w tym Polskę.</p>  |
| Procedura uproszczonej procedury zmiany niektórych postanowień EKPC            | Komitet Ekspertów DH-PS 2010–2012<br><i>Committee of experts on a simplified procedure for amendment of certain provisions of the European Convention of Human Rights</i> | <p>Zadanie dotyczyło analizy propozycji przebudowy niektórych elementów architektury normatywnej systemu EKPC, w tym uproszczenia procedury zmiany niektórych postanowień Konwencji (o charakterze proceduralnym i organizacyjnym). Jedną z wiodących wersji tej propozycji było wprowadzenie pośredniego szczebla regulacji – pomiędzy samą EKPC a regulaminem Trybunału – tzw. statutu Trybunału, który zawierałby postanowienia dotyczące samej procedury i spraw organizacyjnych, częściowo przejęte z samej Konwencji, a częściowo z regulaminu Trybunału. Charakter prawny statutu był kwestią żywo dyskutowaną. Zdaniem części ekspertów statut mógłby przyjąć formę rezolucji KM RE.</p> <p>Prace DH-PS wzbudziły zastrzeżenia niektórych państw oraz samego Trybunału, który postrzegał propozycję statutu oraz innych form „podwyższenia” rangi niektórych postanowień zawartych w regulaminie Trybunału, jako potencjalne ograniczenie swoich kompetencji normotwórczych (tj. stanowienia regulaminu przez Zgromadzenie Plenarne ETPC – art. 25d) EKPC).</p> <p>Ostatecznie CDDH zdecydował, że mimo zgody co do potencjalnych zalet wprowadzenia uproszczonej procedury zmiany EKPC oraz prawnych i technicznych aspektów takiej procedury, nie było wystarczającego poparcia dla opracowania protokołu do EKPC wprowadzającego nowe rozwiązania w tym zakresie.</p> |

| Zagadnienie  | Forma i czas realizacji  | Efekt, komentarz  |
|--|--|---|
|  |  | Niektóre mniej progresywne aspekty prac DH-PS były kontynuowane w 2014 r. przez grupę projektodawczą GT-GDR-G (zob. niżej, tabela 2).   |
| Krajowe procedury wyboru kandydatów na urząd sędziego ETPC | Grupa robocza <i>ad hoc</i> , CDDH-SC 2011–2012<br><i>Group on national procedures for the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights</i> | Wytyczne Komitetu Ministrów w sprawie wyboru kandydatów na urząd sędziego ETPC, przyjęte 28.03.2012 r. – CM(2012)40-final<br>Zawarte tam standardy powinny być uwzględniane w praktyce procedur krajowych, prowadzących do sformułowania i przedstawienia ZP RE listy trzech/ trojga kandydatów na urząd sędziego, stosownie do art. 22 EKPC.<br>Procedury krajowe w tym zakresie są także przedmiotem zainteresowania Doradczego Panelu Ekspertów ds. kandydatów na sędziów ETPC utworzonego przez KM RE na podstawie rezolucji CM/Res(2010)26 z 10.11.2010 r. |

Tabela 2. Grupy projektodawcze zajmujące się reformą mechanizmu kontrolnego EKPC w latach 2012–2014

| Zagadnienie  | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz   |
|--|---|--|
| Przygotowanie projektów raportów CDDH w sprawie:<br>1. środków podjętych przez państwa RE w celu wdrożenia poszczególnych części deklaracji z Interlaken i Izmiru wraz z rekomendacjami<br>2. oceny efektów P-14 oraz deklaracji z Interlaken i Izmiru na sytuację Trybunału | GT-GDR-A 2012<br><i>Drafting Group 'A' on the reform of the Court</i> | Sprawozdania zawierające przegląd praktyki państw oraz pierwszych dwóch lat funkcjonowania P-14 do EKPC zostały przekazane do KM RE. |



| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji  | Efekt, komentarz  |
|---|--|---|
| Opracowanie projektów P-15 i P-16 do EKPC zgodnie z ustaleniami zawartymi w deklaracji z Brighton   | GT-GDR-B<br>2012<br><i>Drafting Group</i><br><i>,B' on the reform of the Court</i> | Projekty zostały przygotowane w dość ekspresowym tempie i po zatwierdzeniu przez KM RE otwarte do podpisu (P-15 do EKPC: 24.06.2013 r., a P-16 do EKPC: 2.10.2013 r.) <sup>18</sup> . Grupa projektodawcza opracowała także sprawozdania z prac nad projektem ( <i>travaux préparatoires</i> ).   |
| Przygotowanie projektów sprawozdań na temat:<br>1. stosowania środków tymczasowych (art. 39 Regulaminu ETPC)<br>2. celowości i sposobów ewentualnego wprowadzenia „procedury skarg reprezentatywnych”, tj. kompetencji ETPC do rozstrzygnięcia wyselekcjonowanej, reprezentatywnej grupy skarg z większej grupy, a następnie zastosowanie konkluzji orzeczenia do całej grupy spraw | GT-GDR-C<br>2013<br><i>Drafting Group</i><br><i>,C' on the reform of the Court</i> | Projekty zostały przygotowane i przedłożone KM RE przez CDDH. Konkluzje sprawozdań:<br><br>Ad. (1)<br>Zarekomendowano Trybunałowi pewne rozwiązania proceduralne w zakresie technicznych aspektów rozpatrywania wniosków o zasądzenie środków tymczasowych.<br>Sprawozdanie jest wartościowym materiałem ilustrującym praktykę dotyczącą środków tymczasowych. Kwestie teoretyczne są jednak na drugim planie – o mocy wiążącej środków tymczasowych ETPC przesądził w orzeczeniu <i>Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji</i> z 2005 r.<br><br>Ad. (2)<br>CDDH wyraził pogląd, że wprowadzenie „procedury skarg reprezentatywnych” nie jest celowe, a ponadto trudno wskazać cechy takiej procedury, które byłyby użyteczne na tle istniejących narzędzi proceduralnych. |

<sup>18</sup> Pierwszy z nich zawiera pewne zmiany organizacyjne i proceduralne w systemie kontrolnym. Drugi dotyczy kompetencji ETPC do wydawania opinii doradczych na wnioski najwyższych sądów i trybunałów państw-stron EKPC. PD-16 do EKPC wszedł w życie 1.08.2018 r.

| Zagadnienie  | Forma i czas realizacji  | Efekt, komentarz   |
|--|--|--|
| Przygotowanie:<br>1. projektu „przewodnika dobrych praktyk w odniesieniu do krajowych środków odwoławczych”,<br>2. opracowania informującego urzędników państwowych o obowiązkach państwa na podstawie Konwencji,<br>3. projektu sprawozdania zawierającego możliwe propozycje działań wobec dużej liczby skarg złożonych w związku z problemem systemowym zidentyfikowanym przez Trybunał | GT-GDR-D<br>2013<br><i>Drafting Group 'D' on the reform of the Court</i> | Projekty zostały przygotowane i przedłożone KM RE.<br>Na uwagę zasługuje „przewodnik dobrych praktyk” w odniesieniu do krajowych środków odwoławczych (GT-GDR-D(2013)R2 Addendum II). Jest to przegląd praktyki państw w zakresie wdrażania środków ochrony proceduralnej <sup>19</sup> . Opracowanie jest przydatne przy badaniach prawnooporównawczych na temat standardu skutecznego <i>środka</i> odwoławczego (art. 13 EKPC). |

<sup>19</sup> Na temat dyskusji o skuteczności środków prawnych w polskim porządku prawnym zob. *Dysfunkcje polskiego prawa – jak poprawić system środków prawnych w Polsce*, Warszawa 2016. Publikacja zawiera opracowania i materiały IX Seminarium Warszawskiego – konferencji zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych we współpracy z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury 16.10.2015 r. Publikacja dostępna na: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/seminaria-warszawskie-publicacje> (dostęp: 8.06.2021).

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz  |
|---|---|---|
| <p>Przygotowanie projektów sprawozdań na temat:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. możliwości nowelizacji EKPC w celu ustanowienia dodatkowych sędziów ETPC</li> <li>2. możliwych działań po przeglądzie funkcjonowania Doradczego Panelu Ekspertów ds. kandydatów na sędziów ETPC</li> <li>3. możliwych działań odnośnie do potrzeby skuteczniejszych środków w stosunku do państw, które nie wykonują terminowo wyroków Trybunału</li> </ol> | <p>GT-GDR-E<br/>2013<br/><i>Drafting Group 'E' on the reform of the Court</i></p> | <p>Projekty zostały przygotowane i przedłożone KM RE.</p> <p>Ad. (1) W sprawozdaniu dokonano analizy danych statystycznych, tendencji i innych uwarunkowań związanych z obciążeniem ETPC. Odnotowano brak konsensu zarówno co do zasadności rozważenia powołania dodatkowych sędziów Trybunału, jak i ich zakresu kompetencji (wymagałoby to tak czy inaczej nowelizacji samej EKPC). Z tego względu uznano, że nie ma podstaw do dalszych prac nad tymi propozycjami.</p> <p>Ad. (2) Sprawozdanie dotyczy Doradczego Panelu Ekspertów ds. kandydatów na sędziów ETPC – ciała opiniująco-doradczego utworzonego po konferencji w Interlaken w 2010 r. Pierwsze dwa lata funkcjonowania panelu zostały ocenione pozytywnie; sformułowano także pewne opinie co do dalszego rozwoju współpracy Panelu ze ZP RE i państwami członkowskimi.</p> <p>Ad. (3) Sprawozdanie analizuje organizacyjne i praktyczne problemy związane z wykonywaniem wyroków ETPC, sugerując usprawnienia i nowe rozwiązania (zarówno w dotychczasowych ramach normatywnych, jak i wymagające nowelizacji EKPC). Jest to wartościowy materiał źródłowy dla prawników zajmujących się problematyką skuteczności wykonywania wyroków sądów międzynarodowych.</p> |

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz  |
|---|---|---|
| <p>Opracowanie długookresowej wizji rozwoju systemu EKPC, na podstawie dotychczasowych prac<sup>20</sup> i propozycji sformułowanych m.in. na konferencjach w Interlaken, Izmir i Brighton.</p> <p>Jest to najbardziej strategiczny odcinek współpracy międzyrządowej dotyczącej mechanizmu kontrolnego EKPC.</p> | <p>GT-GDR-F<br/>2014–2015<br/><i>Drafting Group</i>,<br/><i>F' on the reform of the Court</i></p> | <p>Grupa projektodawcza pracowała nad wyznaczonym zadaniem w latach 2014–2015, przeprowadzając osiem posiedzeń i szerokie konsultacje, także z ekspertami zewnętrznymi.</p> <p>Sprawozdanie zostało przyjęte przez CDDH 11.12.2015 r. i przekazane do KM RE, który po zapoznaniu się z uwagami ETPC przyjął je w marcu 2016 r.</p> <p>Jest ono dostępne on-line także jako publikacja zwarta pt. <i>The longer-term future of the system of the European Convention of Human Rights</i>, Council of Europe 2016.</p> <p>Dokument stanowi najbardziej kompleksowe podsumowanie prac nad reformą systemu kontrolnego w latach 2000–2015.</p> <p>Kolejne prace nad długookresową wizją systemu kontrolnego EKPC były prowadzone w ramach DH-SYNC (zob. niżej).</p> |

<sup>20</sup> Dyskusja na temat długofalowej wizji rozwoju mechanizmu kontrolnego EKPC była prowadzona – z różną intensywnością – także w pierwszej dekadzie XX wieku, mimo iż wówczas przewagę wydawały się mieć dyskusje i rozwiązania „doraźne”, próbujące opanować problem przeciążenia ETPC i usprawnić jego funkcjonowanie w krótszej perspektywie. O niektórych aspektach prac nad długookresową reformą ETPC w tamtym okresie: M. Balcerzak, *Prace międzyrządowe nad długookresową reformą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w latach 2009–2011*, [w:] *Europejska konwencja praw człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011, s. 275–299. Z wcześniejszych koncepcji zob. K. Drzewicki, *Remodelling of the Treaty-Based System for European Human Rights Protection*, [w:] *The European Court of Human Rights. Agenda for the 21<sup>st</sup> Century*, red. H. Machińska, Warszawa 2006, s. 97–106.

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji  | Efekt, komentarz  |
|---|--|---|
| Przygotowanie projektu sprawozdania na temat procedury nowelizacji regulaminu Trybunału i możliwości podniesienia statusu niektórych jego postanowień (tj. wprowadzenia ich do samej Konwencji) | GT-GDR-G<br>2014<br><i>Drafting Group 'G' on the reform of the Court</i> | Prace stanowiły kontynuację analiz prowadzonych w ramach grupy DH-PS w latach 2010–2012, na temat procedury uproszczonej zmiany regulaminu oraz koncepcji tzw. statutu Trybunału (zob. wyżej, tabela 1).<br>Koncepcja statutu ETPC nie uzyskała wsparcia państw głównie z uwagi na opozycję samego Trybunału i nie była przedmiotem dalszych prac. Mandat GT-GDR-G dotyczył refleksji nad sposobem wprowadzania przez ETPC zmian do regulaminu oraz rozwiązań umożliwiających przeniesienie niektórych postanowień EKPC na poziom Konwencji.<br>Sprawozdanie z prac GT-GDR-G zawiera propozycję zasad współpracy między ETPC a państwami-stronami przy nowelizacji regulaminu Trybunału <sup>21</sup> . |

Tabela 3. Grupy projektodawcze realizujące zadania Komitetu ds. Systemu EKPC (DH-SYSC) w latach 2016–2021

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz   |
|---|---|--|
| Zdolność do skutecznego i szybkiego wykonywania wyroków ETPC na poziomie krajowym <sup>22</sup> | DH-SYSC-REC<br>2016–2017<br><i>Drafting Group DH-SYSC-REC on Recommendation CM/Rec(2008)2</i> | Efektom prac grupy był przegląd rekomendacji CM/Rec(2008)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczącego zdolności do skutecznego i szybkiego wykonywania wyroków ETPC na poziomie krajowym.<br>Ponadto grupa sformułowała projekt „Przewodnika dobrych praktyk” dotyczących wdrażania ww. rekomendacji (DH-SYSC (2017)R3 Addendum). Dokument stanowi wartościowe zestawienie praktyki krajowej w dziedzinie wykonywania wyroków ETPC. |

<sup>21</sup> Regulamin ETPC przewiduje w regule 116 ust. 2 obowiązek poinformowania państw-stron o propozycjach nowelizacji regulaminu ze strony Trybunału oraz zwrócenia się do nich o przedkładanie pisemnych komentarzy.

<sup>22</sup> W oryg.: *efficient domestic capacity/ moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne*.

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz   |
|---|---|--|
| <p>Follow-up sprawozdania CDDH w sprawie długookresowej wizji przyszłości mechanizmu EKPC: proces wyboru kandydatów na sędziów ETPC</p> | <p>DH-SYSC-I<br/>2016–2017<br/><i>Drafting Group I on the follow-up to the CDDH Report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights</i></p> | <p>Grupa projektodawcza DH-SYSC-I otrzymała od Komitetu DH-SYSC zadanie polegające na analizie procedur naboru i wyboru kandydatów na sędziów ETPC oraz wyboru samych sędziów przez ZP RE, uwzględniając m.in.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• sprawozdanie CDDH z 2015 r. (The longer-term future of the system of the European Convention of Human Rights)</li> <li>• prace grupy CDDH-SC (zob. tabela 1)</li> <li>• doświadczeń Doradczego Panelu Ekspertów ds. kandydatów na sędziów ETPC</li> <li>• Efektem prac DH-SYSC-I był projekt sprawozdania w sprawie procesu selekcji i wyboru sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (DH-SYSC (2017)R4 Addendum), przyjęty następnie przez CDDH.</li> </ul> <p>Sprawozdanie jest dostępne jako publikacja zwarta pt. <i>Selection and election of judges of the European Court of Human Rights</i>, Council of Europe 2018.</p> <p>W sprawozdaniu wyczerpująco omówiono kwestie dotyczące procedury selekcji kandydatów na sędziów ETPC przedstawianych ZP RE, procedurę wyborczą, warunki sprawowania urzędu oraz funkcjonowanie sędziów <i>ad hoc</i>. Sformułowano także pewne postulaty usprawniające, natomiast nie są one przełomowe, tj. nie zawierają propozycji zmian traktatowych (mimo że konkluzje sprawozdania takich zmian nie wykluczają – zob. pkt 35).</p> |

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji  | Efekt, komentarz  |
|---|--|---|
| <p>Follow-up sprawozdania CDDH w sprawie długookresowej wizji przyszłości systemu EKPC: pozycja EKPC w europejskim i międzynarodowym porządku prawnym</p> | <p>DH-SYSC-II<br/>2017–2019<br/><i>Drafting Group II on the follow-up to the CDDH report on the longer-term future of the system of the Convention</i></p> | <p>Grupa projektodawcza DH-SYSC-II zrealizowała zadanie w postaci opracowania projektu sprawozdania nt. pozycji EKPC w europejskim i międzynarodowym porządku prawnym. Projekt sprawozdania został przyjęty przez CDDH w listopadzie 2019 r. (CDDH(2019)R92 Addendum<sub>1</sub>).</p> <p>W dość obszernym dokumencie (ss. 131) autorzy dokonują przeglądu orzecznictwa ETPC, wyodrębniając szereg kwestii dotyczących prawa międzynarodowego publicznego. Należą do nich m.in. interpretacja EKPC w świetle Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, problematyka odpowiedzialności międzynarodowej państwa i pozaterytorialnego stosowania Konwencji, potencjalna interakcja rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ ze zobowiązaniami państw-stron Konwencji, relacja międzynarodowego prawa humanitarnego i EKPC. Poruszono także problem relacji EKPC z innymi instrumentami prawa międzynarodowego praw człowieka wiążącymi państwa-strony Konwencji oraz miejsca EKPC w porządku prawnym UE.</p> <p>Sprawozdanie CDDH ma walor informacyjny i analityczny. Zawiera „proponowane rozwiązania”, które oczywiście nie wiążą ani Trybunału, ani państw-stron EKPC. Dokument jest quasi-podręcznikiem problematyki prawnomiędzynarodowej w orzecznictwie ETPC. Jednocześnie trudno potraktować omawiane sprawozdanie jako wyraz spójnych poglądów państw-stron w zakresie problemów prawnomiędzynarodowych występujących w orzecznictwie ETPC. W pracach DH-SYSC-II ów brak spójności był widoczny, szczególnie jeśli chodzi o kwestię odpowiedzialności międzynarodowej państwa i jurysdykcji pozaterytorialnej (swoje odrębne stanowisko zgłosiła m.in. Federacja Rosyjska).</p> |

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz  |
|---|---|---|
| Kształcenie i szkolenie z zakresu praw człowieka  | DH-SYSC-III<br>2018<br><i>The CDDH Drafting Group on the follow-up to the Recommendation Rec(2004)4 of the Committee of Ministers to member States on the European Convention on Human Rights in university education and professional training (DH-SYSC-III)</i> | Grupa DH-SYSC-III dokonała przeglądu i opracowała projekt uaktualnienia rekomendacji Rec(2004)4 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie Europejskiej konwencji praw człowieka w kształceniu uniwersyteckim oraz szkoleniu zawodowym (przyjętego przez KM RE 12.05.2004 r.)<br>Nowa rekomendacja, zastępująca wyżej wskazaną rekomendację z 2004 r., została przyjęta w 2019 r. jako rekomendacja CM/Rec(2019) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie systemu Europejskiej konwencji praw człowieka w kształceniu uniwersyteckim i szkoleniu zawodowym (przyjęte przez KM RE 16.10.2019 r.) |
| Skuteczne rozpatrywanie i rozstrzygnięcie spraw wynikłych na tle sporów międzypaństwowych | DH-SYSC-IV<br>2020–2021<br><i>The Drafting Group on effective processing and resolution of cases relating to inter-State disputes</i>   | Grupa DH-SYSC-IV ma za zadanie opracować projekt sprawozdania dotyczącego rozpatrywania i rozstrzygania spraw wynikłych na tle sporów między państwami-stronami Konwencji (zarówno skarg indywidualnych, jak i międzypaństwowych – art. 33 EKPC).<br>Jednym z impulsów dla prac w wyżej wymienionym zakresie był napływ spraw dotyczących sporu ukraińsko-rosyjskiego w kontekście aneksji Krymu oraz sytuacji na wschodzie Ukrainy.<br>Spodziewane rezultaty prac: 2021 r.   |
| Wzmocnienie krajowej implementacji systemu EKPC   | DH-SYSC-V<br>2020–2021<br><i>The Drafting Group on enhancing the national implementation of the system of the European Convention on Human Rights</i>   | Grupa DH-SYSC-V otrzymała mandat do opracowania projektu sprawozdania, w którym przedstawi propozycje wzmocnienia krajowej implementacji systemu EKPC, formułując wytyczne dotyczące działań na szczeblu krajowym oczekiwanych od państw-stron w celu zapobiegania i naprawiania naruszeń Konwencji. Zadaniem grupy jest także przegląd i uaktualnienie rekomendacji (2002) <sup>13</sup> w sprawie publikacji i upowszechnienia w państwach członkowskich tekstu Europejskiej konwencji praw człowieka i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.<br>Spodziewane rezultaty prac: 2021 r.                   |



Tabela 4. Inne komitety robocze realizujące zadania w latach 1998–2015

| Zagadnienie                           | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz   |
|---------------------------------------|---|--|
| Dostęp do dokumentów urzędowych       | Grupa specjalistów<br>DH-S-AC<br>1998–2008<br><i>Working Group on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures</i> | Opracowanie projektów: <ul style="list-style-type: none"> <li>• rekomendacji Komitetu Ministrów dla państw członkowskich Rec2002(2) w sprawie dostępu do dokumentów urzędowych, przyjęta przez Komitet Ministrów 21.02.2002 r.</li> <li>• projektu Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych z 18.06.2009 r.<sup>23</sup></li> </ul>   |
| Prawa człowieka i walka z terroryzmem | Grupa specjalistów<br>DH-S-TER<br>2001–2004<br><i>Group of Specialists on human rights and the fight against terrorism</i>                    | Projekty: <ul style="list-style-type: none"> <li>• wytycznych w sprawie praw człowieka i walki z terroryzmem, przyjęty przez Komitet Ministrów 11.07.2002 r.</li> <li>• wytycznych w sprawie ochrony ofiar aktów terrorystycznych, przyjęty przez Komitet Ministrów 2.03.2005 r.</li> </ul> <p>Zrewidowane wersje ww. wytycznych (z 2017 r.) znajdują się w publikacji (dostępnej w domenie publicznej):</p> <p><i>Human rights and terrorism. Council of Europe revised guidelines</i>, Council of Europe 2018.</p> |
| Prawa społeczne                       | Grupa robocza<br>GT-DH-SOC<br>2003–2005<br><i>Working Group on social rights</i>  | Grupa odbywała coroczne posiedzenia w latach 2003–2005, dokonując przeglądu instrumentów prawnych oraz orzecznictwa ETPC związanego z ochroną praw społecznych.  |
|                                       |   | Prace nad tą tematyką wznowiono w ramach grupy CDDH-SOC w latach 2016–2020   |

<sup>23</sup> Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18.06.2009, CETS No. 205. Konwencja weszła w życie po uzyskaniu 10 ratyfikacji 1.12.2020 r.

| Zagadnienie  | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz   |
|--|---|--|
| Prawa człowieka i środowisko   | Grupa robocza GT-DEV-ENV 2005–2012<br><i>Working Group on environment</i>   | Analiza działalności ZP RE oraz orzecznictwa ETPC w dziedzinie ochrony środowiska.<br>W 2006 r. opracowano komentarz i kompilację orzecznictwa ETPC, uzupełnioną w 2011 r. także o decyzje EKPS.<br>Publikacja dostępna w domenie publicznej: <i>Manual on Human Rights and the Environment. Principles emerging from the case-law of the European Court of Human Rights</i> . Council of Europe 2006 (wyd. uaktualnione – 2012).<br>Prace nad tą tematyką wznowiono w 2020 r. w ramach grupy CDDH-ENV (zob. wyżej). |
| Ochrona praw człowieka w kontekście przyspieszonych procedur uchodźczych   | Grupa robocza GT-DH-AS 2006–2009<br><i>Working Group on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures</i>       | Wytyczne w sprawie ochrony praw człowieka w kontekście przyspieszonych procedur uchodźczych, przyjęte przez Komitet Ministrów 1.07.2009 r.   |
| Prawa człowieka członków sił zbrojnych                                     | Grupa robocza DH-DEV-FA 2007–2009<br><i>Working Group on human rights of members of the armed forces</i>                                  | Rekomendacja CM/Rec(2010)4 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie praw człowieka członków sił zbrojnych, przyjęta przez Komitet Ministrów 24.02.2010 r.  |
| Zwalczanie zjawiska bezkarności sprawców poważnych naruszeń praw człowieka | Komitet ekspertów DH-I 2009–2010<br><i>Committee of experts on impunity</i>   | Wytyczne w sprawie zwalczania bezkarności sprawców poważnych naruszeń praw człowieka, przyjęte przez Komitet Ministrów 30.03.2011 r.   |
| Dyskryminacja z powodu orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej       | Komitet ekspertów DH-LGBT 2009–2013<br><i>Committee of experts on discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity</i> | Rekomendacja CM/Rec(2010) Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie środków zwalczania dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej, przyjęta przez Komitet Ministrów 31.03.2010 r.  |

| Zagadnienie  | Forma i czas realizacji  | Efekt, komentarz  |
|--|--|---|
| Prawa człowieka osób starszych                             | Grupa projektodawcza CDDH-AGE<br>2012–2013<br><i>Drafting Group on the human rights of older persons</i>           | Rekomendacja CM/Rec(2014)02 w sprawie promocji praw człowieka osób starszych, przyjęta przez Komitet Ministrów 19.02.2014 r.  |
| Prawa człowieka a funkcjonowanie biznesu                   | Grupa projektodawcza CDDH-CORP<br>2013–2015<br><i>Drafting Group on human rights and business</i>                  | Projekty: <ul style="list-style-type: none"> <li>• deklaracji Komitetu Ministrów Rady Europy z 16.04.2014 r. wspierającej Zasady Przewodnie ONZ w sprawie biznesu i praw człowieka (UN Guiding Principles on Business and Human Rights),</li> <li>• rekomendacji CM/Rec(2016)3 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie praw człowieka i biznesu, przyjęty przez Komitet Ministrów 2.03.2016 r.</li> </ul> |
| Prawa człowieka w społeczeństwach zróżnicowanych kulturowo | Grupa projektodawcza CDDH-DC<br>2013–2015<br><i>Drafting Group on human rights in culturally diverse societies</i> | Wytoczne w sprawie ochrony i promocji praw człowieka w społeczeństwach zróżnicowanych kulturowo, przyjęte przez Komitet Ministrów 2.03.2016 r.<br>Publikacja zwarta (dostępna w domenie publicznej): <i>Human rights in culturally diverse societies. Guidelines adopted by the Committee of Ministers and compilation of Council of Europe Standards</i> , Council of Europe 2016.                                     |

Tabela 5. Inne komitety robocze realizujące zadania w latach 2016–2020

| Zagadnienie  | Forma i czas realizacji  | Efekt, komentarz   |
|--|--|--|
| Społeczeństwo obywatelskie i krajowe instytucje praw człowieka | Grupa projektodawcza<br>CDDH-INST<br>2016–2020<br><i>CDDH Drafting Group on civil society and national human rights institutions</i> | Mandat grupy dotyczył analizy wpływu ustawodawstwa i polityki wewnętrznej państw na działalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego, obrońców praw człowieka i krajowe instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka.<br>Efektem prac grupy jest projekt rekomendacji CM/Rec(2018)11 Komitetu Ministrów do państw członkowskich w sprawie potrzeby wzmocnienia ochrony i promocji przestrzeni dla społeczeństwa obywatelskiego w Europie, przyjętej przez Komitet Ministrów 28.11.2018 r.<br>Innym ważnym efektem prac CDDH-INST jest projekt rekomendacji CM/Rec(2019)6 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie rozwoju instytucji Ombudsmána, przyjęty przez Komitet Ministrów 16.10.2019 r.<br>Ponadto grupa zajmowała się uaktualnieniem rekomendacji R(97)14 w sprawie ustanawiania niezależnych krajowych instytucji do spraw promocji i ochrony praw człowieka. |
| Migracja i prawa człowieka                                     | Grupa projektodawcza<br>CDDH-MIG<br>2016 – 2020/2021<br><i>CDDH Drafting Group on Migration and Human Rights</i>                     | Zadaniem grupy była analiza prawnych i praktycznych aspektów kwestii prawno-człowiecznych związanych z migracją, w szczególności problematyki alternatyw wobec administracyjnej detencji migrantów i osób ubiegających się o status uchodźcy.<br>Efekty prac grupy:<br><i>Human Rights and Migration. Legal and practical aspects of effective alternatives to detention in the context of migration.</i> (opracowanie przyjęte przez CDDH 7.12.2017 r.)<br><i>Practical Guide: Alternatives to immigration Detention: Fostering Effective Results</i> , Council of Europe 2019 (opracowanie przyjęte przez CDDH w czerwcu 2019 r.)  |
| Ochrona praw społecznych w Europie                             | Grupa projektodawcza<br>CDDH-SOC<br>2016–2020<br><i>CDDH Drafting Group on Social Rights</i>   | Analiza ram prawnych RE w zakresie ochrony praw społecznych.<br>Efekty prac grupy:<br><i>Improving the protection of social rights in Europe. Volume I: Analysis of the legal framework of the Council of Europe for the protection of social rights in Europe</i> (opracowanie przyjęte przez CDDH w czerwcu 2018 r.)<br><i>Volume II: Report identifying good practices and making proposals with a view to improving the implementation of social rights in Europe</i> (opracowanie przyjęte przez CDDH w czerwcu 2019 r.)  |

| Zagadnienie   | Forma i czas realizacji   | Efekt, komentarz  |
|---|---|---|
| Wolność ekspresji i jego związku z innymi prawami człowieka | Grupa projektodawcza<br>CDDH-EXP<br>2016–2019<br><i>Group on freedom of expression and links to other human rights</i>    | Relacje pomiędzy wolnością ekspresji a innymi prawami praw człowieka, w szczególności na tle orzecznictwa ETPC.<br>Efekty prac grupy:<br><i>Links between freedom of expression and other human rights: Guide to good and promising practices on the way of reconciling freedom of expression with other rights and freedoms, in particular in culturally diverse societies</i> (opracowanie przyjęte przez CDDH w czerwcu 2019 r.)   |
| Prawa człowieka i sztuczna inteligencja                     | Grupa projektodawcza<br>CDDH-INTEL<br>2020–2021<br><i>CDDH Drafting Group on Human Rights and Artificial Intelligence</i> | Zadania grupy CDDH-INTEL obejmują: <ul style="list-style-type: none"> <li>• przygotowanie podręcznika dotyczącego praw człowieka i sztucznej inteligencji</li> <li>• włączenie się w prace przygotowawcze nad instrumentami prawnymi, które mają być podjęte przez Radę Europy w tej dziedzinie</li> </ul> KM RE powołał w 2019 r. Komitet <i>Ad Hoc</i> do spraw Sztucznej Inteligencji (CAHAI, zob. <a href="http://www.coe.int/cahai">www.coe.int/cahai</a> ), który ma zajmować się opracowaniem ram prawnych/standardów dotyczących sztucznej inteligencji w oparciu o dotychczasowe standardy RE. Można przyjąć, że prace CDDH-INTEL będą prowadzone w bliskim związku z pracami CAHAI.<br>Na marginesie warto wspomnieć, że dyskusja nad standardami praw człowieka w kontekście sztucznej inteligencji („New and emerging digital technologies and human rights”) jest także udziałem Rady Praw Człowieka ONZ (oraz jej Komitetu Doradczego). |
| Prawa człowieka i środowisko                                | Grupa projektodawcza<br>CDDH-ENV<br>2020 –<br><i>CDDH Drafting Group on Human Rights and Environment</i>                  | Zadania grupy CDDH-ENV polegają na: <ul style="list-style-type: none"> <li>• uaktualnieniu podręcznika Prawa człowieka i środowisko poprzez zebranie informacji na temat praktyki krajowej w dodatkowych obszarach, takich jak prawo do edukacji na temat środowiska oraz praktyk zmierzających do lepszej ochrony sygnalistów i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego działającego w sferze ochrony środowiska;</li> <li>• opracowaniu nowego, niewiążącego instrumentu dotyczącego praw człowieka i środowiska;</li> <li>• rozważeniu potrzeby dodatkowych działań w tej sferze, biorąc pod uwagę zobowiązania państw na podstawie EKPC oraz rozwój orzecznictwa ETPC i sądów krajowych.</li> </ul> Zob.: <i>Manual on Human Rights and the Environment. Principles emerging from the case-law of the European Court of Human Rights</i> . Council of Europe 2006 (wyd. uaktualnione – 2012).  |

**Summary:** The chapter deals with the mechanisms of intergovernmental cooperation aimed at developing material and procedural aspects of human rights in the Council of Europe, and notably, the committees and working groups which pursue their mandates under the authority of the Steering Committee on Human Rights (CDDH). The author explains the structure and the agenda of the committees which have been elaborating the reform of the control mechanism of the European Convention on Human Rights. While the latter can be considered as a key task of inter-governmental cooperation, the scope of activities within the CDDH committees is much broader and includes improving normative standards of human rights law under the auspices of the Council of Europe. More often than not, this is done through drafting new soft-law instruments such as recommendations, guidelines, handbooks, or codes of good practices. The author provides a brief analysis of the structural and material aspects of the CDDH agenda in the first two decades of the 21st century.



Aleksandra Mężykowska

# Komitet Ministrów Rady Europy w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC

**Słowa kluczowe:** Komitet Ministrów Rady Europy, Europejska konwencja praw człowieka, wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

## Wprowadzenie

Komitet Ministrów RE jest jednym z dwóch statutowych organów RE, obok Zgromadzenia Parlamentarnego RE. Zgodnie z art. 13 statutu RE jest on organem decyzyjnym, działającym w imieniu Organizacji. Jego kompetencje obejmują wdrażanie środków właściwych do realizacji jej celów, włączając w to przygotowywanie projektów umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnych polityk w odniesieniu do niektórych zagadnień. W uzasadnionych sytuacjach, określonych w regulaminach, KM RE wystosowuje do państw rezolucje<sup>1</sup>, w pozostałych przypadkach działa, przyjmując przede wszystkim decyzje, deklaracje i wydając rekomendacje. Jednakże niezależnie od powyższych różnic terminologicznych określających sposób, w jaki KM RE zwraca się do państw członkowskich, zgodnie z art. 16 statutu RE jedynie rezolucje odnoszące się do wewnętrznych kwestii organizacyjnych mają charakter wiążący w sensie formalnym. Pozostałe sposoby komunikowania przez KM RE swojego stanowiska są wezwaniami – po stronie KM RE i zobowiązaniami – po stronie państw, o charakterze politycznym.

Poza kompetencjami przypisanymi mu *explicite* w statucie RE, Komitet Ministrów wykonuje także kompetencje wynikające z innych umów międzynarodowych, m.in. z EKPC – w zakresie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC.

---

<sup>1</sup> Art. 15 ust. 2 statutu RE.



Powyższe kompetencje mają charakter złożony i uregulowane są w art. 39 ust. 4 oraz w art. 46 ust. 2, 3, 4 oraz 5 EKPC.

Artykuł 46 w ust. 2 przewiduje ogólną kompetencję KM RE do „czuwania nad wykonywaniem wyroku” stwierdzającego naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności. W ramach tej ogólnej kompetencji kolejne ustępy tego artykułu przewidują uprawnienia dodatkowe. Na podstawie ust. 3 KM RE ma prawo zwrócenia się do ETPC o dokonanie wykładni wyroku, jeżeli jego wykonanie jest utrudnione w związku z problemami z jego interpretacją. Ustęp 4 i 5 art. 46 EKPC przyznają zaś KM RE, w sytuacji, gdy uważa on, że państwo odmawia zastosowania się do ostatecznego wyroku, prawo zwrócenia się do Trybunału o ocenę działań państwa i gdy ETPC podzieli stanowisko KM RE, prawo do rozważenia środków specjalnych w stosunku do państwa.

Postanowienia art. 39 ust. 4 EKPC przyznają ponadto Komitetowi Ministrów kompetencję do nadzorowania wykonywania przez państwa warunków porozumień ugodowych (*terms of friendly settlements*).

Należy podkreślić, że wynikające z art. 39 ust. 4 oraz w art. 46 w ust. 3–5 EKPC kompetencje KM RE są stosunkowo nowe, ponieważ zostały mu przypisane wraz z wejściem w życie w 2010 r. P-14 do EKPC<sup>2</sup>. Co więcej, powyższe kompetencje KM RE różnią się od przypisanych mu przez statut RE kompetencji politycznych oraz decyzyjnych w odniesieniu do całej Organizacji. Uprawnienia nadane mu, w szczególności, na podstawie art. 46 EKPC, to uprawnienia w obszarze prawnym, w tym kompetencje o charakterze quasi-sądowym<sup>3</sup>. Ich specyfika i wyjątkowość polegają na tym, że KM RE w ramach określonych prawem kompetencji nadzorczych ma prawo wskazania na podstawie treści wyroku środków koniecznych do podjęcia przez państwo w zakresie wykonania

<sup>2</sup> Szerzej na temat P-14 do EKPC zob. m.in. C.G. Hioureas, *Behind the Scenes of Protocol No. 14. Politics in Reforming the European Court of Human Rights*, „Berkeley Journal of International Law” 2006, vol. 24, no. 2, s. 718–757; C. Paraskeva, *Reforming the European Court of Human Rights. An Ongoing Challenge*, „Nordic Journal of International Law” 2007, vol. 76, no. 2–3, s. 185–216; L. Caflisch, *The Reform of the European Court of Human Rights. Protocol No. 14 and Beyond*, „Human Rights Law Review” 2006, vol. 6, no. 2, s. 403–415; M. Fyrnys, *Expanding Competences by Judicial Law Making. The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, „German Law Journal” 2011, vol. 12, no. 5, s. 1231–1260; *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhoele, Antwerpia 2005.

<sup>3</sup> A. Szklanna, *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedura oraz stan obecny*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 249.

wyroku. Na dalszym etapie KM RE dokonuje oceny, czy zobowiązania zostały implementowane prawidłowo.

W literaturze od lat podkreśla się, że brak wykonania wyroku może być uznany za na tyle poważne naruszenie obowiązków statutowych państwa członkowskiego RE, że uzasadniać może zastosowanie art. 8 w zw. z art. 3 statutu RE i podjęcie przez KM RE decyzji o zawieszeniu go w prawach reprezentacji lub wezwanie do wystąpienia z Organizacji<sup>4</sup>. Jak do tej pory KM RE nigdy nie podjął takiej decyzji. W ramach nadzoru nad wykonywaniem wyroku w sprawie *Loizidou p. Turcji*<sup>5</sup> wskazał jednak, że przystąpienie do Konwencji europejskiej wraz z zaakceptowaniem obowiązkowej jurysdykcji ETPC i wiążącego charakteru jego wyroków, stało się wymogiem członkostwa w Organizacji<sup>6</sup>. Kwestia możliwości wykluczenia z członkostwa w RE w związku z niewykonywaniem wyroków powróciła w dyskusji nad skutecznością procedury zwracania się przez Komitet Ministrów do ETPC o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniu wykonania wyroku<sup>7</sup>.

Celem niniejszego rozdziału jest omówienie roli KM RE w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC oraz dokonanie oceny skuteczności jego udziału w poszczególnych procedurach nadzorczych.

## I. Podstawy prawne kompetencji KM RE w mechanizmie nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC

Zakres i kształt mechanizmu nadzoru nad wykonaniem przez państwa wyroków ETPC uległ w ostatnim dwudziestopięcioleciu zasadniczym zmianom. Były one spowodowane kilkoma czynnikami.

Po pierwsze, wynikały one z protokołów zmieniających EKPC. W pierwszej kolejności był nim P-11 do EKPC<sup>8</sup>. Na jego podstawie KM RE stracił funkcję

<sup>4</sup> E. Lambert Abdelgawad, *L'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Council of Europe 2008, s. 43; zob. też rozdział V monografii.

<sup>5</sup> ETPC, *Loizidou p. Turcji*, nr skargi 15318/89, wyrok z 18.12.1996 r.

<sup>6</sup> KM RE, *Interim Resolution concerning the judgment of the European Court of Human Rights of 28 July 1998 in the case of Loizidou against Turkey*, ResDH(2001)80, rezolucja tymczasowa z 28.07.1998 r.

<sup>7</sup> Procedura ta opisana jest w szczegółach w dalszych częściach rozdziału.

<sup>8</sup> Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję (*Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby*, ETS No. 155).

*stricto* „orzecniczą” na rzecz funkcji „nadzorczej” w procedurze wykonywania wyroków.

Powyższa zmiana wynikała z dokonanych przez P-11 do EKPC przeobrażeń instytucjonalno-proceduralnych w mechanizmie EKPC. Przede wszystkim zniósł on wcześniejszy dualizm organów EKPC i zastąpił Europejską Komisję Praw Człowieka (EKomPC) oraz Trybunał, jednym, nowym organem – stałym ETPC. Skoncentrowanie funkcji orzecniczej w jednym obradującym permanentnie organie wiązało się z pozbawieniem KM RE pewnych dotychczasowych funkcji. Do wejścia w życie P-11 do EKPC Komitet Ministrów współuczestniczył bowiem w stwierdzaniu naruszeń EKPC. W sprawach zakończonych raportami EKomPC, które nie zostały wniesione do ETPC, ostateczną decyzję w sprawie, czy doszło do naruszenia EKPC, podejmował KM RE. Jego decyzje zapadały większością 2/3 głosów i były ostateczne<sup>9</sup>. W praktyce KM RE podtrzymywał na ogół stanowiska EKomPC, zdarzały się natomiast sytuacje, w których nie mógł osiągnąć wymaganej większości 2/3 do podjęcia decyzji, a wtedy sprawa nie była kontynuowana<sup>10</sup>. Stwierdzając, że doszło do naruszenia EKPC, KM RE wyznaczał państwu termin na podjęcie środków w celu wykonania decyzji. W sytuacji, gdy państwo nie podjęło we wskazanym terminie „zadowalających środków”, KM RE miał prawo do samodzielnego ich określenia<sup>11</sup>. Uprawnienie to obejmowało m.in. możliwość przyznania słusznego zadośćuczynienia (*just satisfaction*). Dodatkowo KM RE posiadał kompetencje w zakresie „czuwania” nad wykonaniem wyroków wydanych przez ETPC (art. 54 EKPC).

Kolejna istotna zmiana wynikała z wejścia w życie P-14 do EKPC<sup>12</sup>, gdyż rozszerzył on funkcję nadzorczą KM RE w trzech obszarach. Przede wszystkim poprzez przyznanie mu możliwości występowania do ETPC z wnioskiem o interpretację wyroku oraz z wnioskiem o stwierdzenie niewykonywania przez państwo wyroku, a także poprzez powierzenie mu nadzoru nad wykonywaniem warunków porozumień polubownych.

Drugim elementem, który kształtował omawianą procedurę, były zmiany wynikające ze wzrostu świadomości uczestników mechanizmu EKPC co do wagi wykonywania wyroków ETPC dla zachowania skuteczności tego mechanizmu.

<sup>9</sup> Art. 32 ust. 1 i 4 EKPC.

<sup>10</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000, s. 23.

<sup>11</sup> Art. 32 ust. 2 i 3 EKPC.

<sup>12</sup> Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji (*Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention*, CETS. No. 194).

Potrzeba zwiększenia zaangażowania państw w zapewnienie sprawnego funkcjonowania tego mechanizmu, w tym w zapobieganie powstawaniu nowych naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności, często będących wynikiem braku prawidłowego wykonania orzeczeń, znalazła wyraz w deklaracjach przyjętych na konferencjach wysokiego szczebla zorganizowanych kolejno w Interlaken<sup>13</sup>, Izmirze<sup>14</sup>, Brighton<sup>15</sup>, Brukseli<sup>16</sup> i Kopenhadze<sup>17</sup>. W zakresie nadzoru nad wykonywaniem wyroków szczególne znaczenie miała konferencja w Brukseli, która w całości poświęcona była tej kwestii<sup>18</sup>.

Po trzecie, na mechanizm nadzoru duży wpływ miał intensywny rozwój orzecznictwa ETPC. Rozszerzał on zakres obowiązków ciążących na państwach na podstawie EKPC (m.in. poprzez koncepcję obowiązków pozytywnych państw) oraz wprowadzał nowe rozwiązania w zakresie rozstrzygania masowo napływających skarg podobnych (*similar applications*) czy powtarzalnych (*repetitive applications*). Takie typy wyroków ETPC jak wyroki pilotażowe, wyroki quasi-pilotażowe, wyroki wydawane w uproszczonej procedurze komitetowej, wyroki – zasady, wyroki wiodące czy wyroki grupowe wiążą się z chociażby częściowym wskazaniem przez Trybunał jego poglądu na sposób doprowadzenia

<sup>13</sup> Dokumenty związane z konferencjami wysokiego szczebla dotyczącymi funkcjonowania systemu ochrony praw człowieka opartego na EKPC są na stronie <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=> (dostęp: 15.04.2021). W trakcie Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zorganizowanej w Interlaken (18–19.02.2010 r.) przyjęta została deklaracja z Interlaken.

<sup>14</sup> Konferencja wysokiego szczebla, w Izmirze (26–27.04.2011 r.), przyjęła deklarację programową (deklaracja z Izmiru), zawierającą plan działania zakładający przegląd dotychczas podjętych działań oraz zaproponowanie kolejnych reform. Szerzej na temat implementacji planów działań zawartych w deklaracji z Interlaken oraz w deklaracji z Izmiru zob. A. Mężykowska, *Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7, s. 18–29.

<sup>15</sup> Konferencja wysokiego szczebla na temat „Przyszłość Europejskiego Trybunału Praw Człowieka” (19–20.04.2012 r.) przyjęła deklarację z Brighton.

<sup>16</sup> Konferencja wysokiego szczebla na temat „Implementacji Europejskiej konwencji praw człowieka, nasza wspólna odpowiedzialność” (26–27.03.2015 r.) przyjęła deklarację z Brukseli.

<sup>17</sup> Konferencja wysokiego szczebla na temat „Reformy systemu Konwencji” (12–13.04.2018 r.) przyjęła deklarację z Kopenhagi.

<sup>18</sup> Konferencja w Brukseli, która odbyła się w dniach 26–27.03.2015 r., była czwartą z cyklu konferencji wysokiego szczebla RE poświęconych problematyce reformy ETPC. Konferencja zakończyła się przyjęciem deklaracji, w której sformułowano szereg rekomendacji dla państw stron, ETPC, a także KM RE, dotyczących poprawy przestrzegania EKPC oraz wykonywania wyroków ETPC.

przez państwo do usunięcia krajowego źródła powtarzających się naruszeń<sup>19</sup>. Identyfikowanie przez Trybunał problemów systemowych i ich źródeł, szczególnie w okolicznościach, gdy prowadzą one do powstania dużej liczby skarg, stanowi dla państw znaczne wsparcie w wykonywaniu wyroków, a dla Komitetu Ministrów w sprawowanym nadzorze<sup>20</sup>.

## II. Procedura ogólnego nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC

Wyroki ETPC stwierdzające, że doszło do naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowanych w EKPC mają charakter deklaratoryjny w tym znaczeniu, że wyrok stanowi ostateczne potwierdzenie, iż państwo naruszyło zobowiązania wynikające z EKPC, a skarżący stał się ofiarą naruszenia<sup>21</sup>. Natomiast rolą państwa jest wybór pod nadzorem Komitetu Ministrów środków niezbędnych dla wywiązania się ze zobowiązania wykonania wyroku, mającego charakter zobowiązania prawnomiędzynarodowego<sup>22</sup>.

### II.1. ZASADY WYBORU ŚRODKÓW WYKONANIA WYROKU ETPC

Dowolność państw w wyborze środków doznaje pewnych ograniczeń. Proces wykonywania ma przebiegać w sposób skuteczny, w dobrej wierze i w sposób zgodny z „konkluzjami i duchem” wyroków<sup>23</sup>. Państwo ma wybrać takie środki, które będą „możliwe do zastosowania” (*feasible*), będą podjęte „we właściwym czasie” (*timely*), będą „odpowiednie” (*adequate*) i „dostatecznie uzasadnione”, aby „zapewnić maksymalne możliwe zadośćuczynienie za naruszenia

<sup>19</sup> J. Czepek, *The Application of the Pilot Judgment Procedure and Other Forms of Handling Large-Scale Dysfunctions in the Case Law of the European Court of Human Rights*, „International Community Law Review” 2018, vol. 20, no. 3–4, s. 350 i n.

<sup>20</sup> KM RE, *Resolution on judgments revealing an underlying systemic problem*, rezolucja Res(2004)3, 12.05.2004 r.

<sup>21</sup> L. Garlicki, *Komentarz do artykułu 46*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59*, red. L. Garlicki, t. 2, Warszawa 2010, s. 355.

<sup>22</sup> ETPC, *Brumarescu p. Rumunii* (słuszne zadośćuczynienie), nr skargi 28342/95, wyrok z 23.01.2001 r., § 20.

<sup>23</sup> ETPC, *Emre p. Szwajcarii* (nr 2), nr skargi 5056/10, wyrok z 11.10.2011 r., § 75.

stwierdzone przez Trybunał” (*sufficient to ensure the maximum possible reparation for the violations found by the Court*)<sup>24</sup>.

Ponieważ ETPC wydając wyroki stwierdzające, iż w danej sprawie doszło do naruszenia praw człowieka bądź podstawowych wolności, nie ma uprawnienia do uchylania zakwestionowanego działania państwa (dokonanego w formie decyzji, orzeczenia sądowego czy obowiązywania przepisów prawa), wykonywanie wyroków ma realizować zasadę wynikającą z prawa międzynarodowego publicznego, statuującą konieczność przywrócenia w procesie wykonywania w odniesieniu do skarżącego stanu, jaki miał miejsce przed zaistnieniem naruszenia (*restitutio in integrum*)<sup>25</sup>. Stąd też oparcie tego obowiązku na trzech zasadach prawa międzynarodowego: obowiązku zaniechania dalszego naruszenia, obowiązku braku powtarzalności naruszenia oraz obowiązku konieczności naprawienia szkody poprzez zapewnienie zadośćuczynienia<sup>26</sup>. ETPC jedynie sporadycznie wskazuje środki, jakie muszą być podjęte w celu wykonania wyroku. W literaturze wyodrębniono trzy sposoby działania Trybunału w tym zakresie<sup>27</sup>:

1. przy wydawaniu wyroków pilotażowych lub quasi-pilotażowych, ETPC z powołaniem na art. 46 EKPC wskazuje środki, jakie mają być zrealizowane w celu przeciwdziałania systemowym naruszeniom EKPC; zrealizowanie tych środków przez państwo może być przedmiotem oceny ETPC na dalszych etapach procedury pilotażowej, natomiast skuteczność ich funkcjonowania podlega już ocenie KM RE<sup>28</sup>

<sup>24</sup> ETPC, *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi* (postępowanie na podstawie art. 46 ust. 4), nr skargi 15172/13, wyrok z 29.05.2019 r., § 155.

<sup>25</sup> Ibidem, § 151.

<sup>26</sup> Ibidem, § 162. Por. A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018, s. 73.

<sup>27</sup> A. Bodnar, *op. cit.*, s. 73–75.

<sup>28</sup> W wyroku w sprawie *Hutten-Czapska p. Polsce* ETPC w stwierdził, że „pozwane państwo musi poprzez odpowiednie środki prawne i/lub innej natury zapewnić w krajowym porządku prawnym mechanizm utrzymujący sprawiedliwą równowagę pomiędzy interesami właścicieli budynków i ogólnym interesem społeczeństwa, w zgodzie z konwencyjnymi standardami ochrony prawa własności”, por. ETPC, *Hutten-Czapska p. Polsce*, nr skargi 35014/97, wyrok z 19.06.2006 r., pkt 4 sentencji. Następnie w wyroku z 28.04.2008 r. ETPC zaakceptował zawarte pomiędzy stronami porozumienie polubowne w zakresie wysokości należnego skarżącej odszkodowania i przyjął do wiadomości środki, jakie władze polskie podjęły w celu zaprzestania systemowego naruszenia ochrony własności w zakresie problematyki czynszów regulowanych. Oba wyroki ETPC zostały przekazane do KM RE, który rezolucją końcową z 21.09.2016 r. zamknął nadzór nad ich wykonywaniem, uznając, że władze polskie wykonały ciężące na nich obowiązki. Zob. rezolucja CM/ResDH(2016)259.

2. wskazywanie w części dyspozytywnej wyroku, jakie działania oprócz zapłaty słusznego zadośćuczynienia muszą być wykonane<sup>29</sup>
3. wskazywanie w części operatywnej wyroku, bez powtórzenia tego fragmentu w części dyspozytywnej, jakie działania powinny być podjęte<sup>30</sup>.

Powyższe wytyczne ograniczają swobodę wyboru przez państwo środków wykonania wyroku, gdyż są one wiążące dla państwa. Poza tym występują sprawy, w których sama natura naruszenia powoduje brak swobody państwa co do wyboru środków, jakie powinny być podjęte<sup>31</sup>.

EKPC nie przypisała Trybunałowi wyraźnie kompetencji do określania środków wykonywania wyroków o charakterze innym niż materialne środki naprawcze<sup>32</sup>. Trybunał decyduje się jednak na wskazywanie zarówno konkretnych działań, jakie powinny być przez państwa podjęte w odniesieniu do sytuacji skarżącego, jak i szerzej na sygnalizowanie potrzeby wprowadzenia zmian w prawie lub praktyce danego państwa<sup>33</sup>.

Powyższa praktyka Trybunału spotyka się z różnymi reakcjami oraz nie pozostaje bez wpływu na proces wykonywania. Z jednej strony zarzuca się ETPC, że dalsze jej pogłębianie stanowić może działanie *ultra vires*, jako że kompetencje do nadzoru nad wykonywaniem wyroków przypisane zostały wyłącznie KM RE<sup>34</sup>. Podnosi się też, że ta praktyka ETPC powoduje pośrednio wydłużenie procedury wykonania, która przez lata polegała jedynie na uiszczeniu przez państwo słusznego zadośćuczynienia<sup>35</sup>. Z drugiej strony, część komentatorów uznaje, że ETPC powinien zajmować w tym względzie jeszcze bardziej

<sup>29</sup> Dla przykładu zwolnienie skarżącego z odosobnienia, por. ETPC, *Assanidze p. Gruzji*, nr skargi 71503/01, wyrok z 8.04.2004 r., § 14; powstrzymanie się od deportacji skarżącego i rozpatrzenie jego wniosku o azyl, por. ETPC, *M.S.S. p. Belgii i Grecji*, nr skargi 30696/09, wyrok z 21.01.2011 r., § 400–402.

<sup>30</sup> Por. wyrok w sprawie *Al Nashiri p. Polsce*, w którym w § 589 ETPC wskazał na konieczność uzyskania od USA gwarancji dyplomatycznych, że skarżący nie zostanie skazany na karę śmierci. To zalecenie nie zostało powtórzone w części dyspozytywnej wyroku. Zob. ETPC, *Al Nashiri p. Polsce*, nr skargi 28761/11, wyrok z 24.07.2014 r.

<sup>31</sup> ETPC, *Assanidze p. Gruzji*, § 202–203.

<sup>32</sup> E. Steiner, *Just Satisfaction under Art 41 ECHR. A Compromise in 1950 – Problematic Now*, [w:] *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, red. A. Fenyves, E. Karner, H. Koziol, E. Steiner, Gottingen 2011, s. 2.

<sup>33</sup> Przykłady wyroków, w których ETPC wyraźnie wskazał zarówno środki indywidualne, jak i środki generalne, które powinny być podjęte przez państwo w celu ich wykonania zob. A. Bodnar, *op. cit.*, s. 141–189.

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 82–83.

aktywną postawę<sup>36</sup>, głównie z tego względu, że jest to działanie wspomagające wykonywanie wyroków poprzez jasne określanie od samego początku, jakie działania są od państwa wymagane. W literaturze podkreśla się, że wyroki ETPC, w których wskazuje on konkretne obowiązki państwa zmierzające do realizacji zasady *restitutio in integrum*, „są jednym z najważniejszych elementów aktualnej konstrukcji odpowiedzialności państwa w systemie Konwencji”<sup>37</sup>.

Należy podkreślić, że pewna powściągliwość Trybunału wynika z ograniczeń faktycznych. Ogromny wzrost liczby skarg, a także rozwinięcie nowych, uproszczonych, sposobów rozpatrywania spraw – poprzez wypracowanie wspomnianych już procedur wyroków pilotażowych czy wyroków wiodących – wymusza koncentrację na potrzebie sprawnego procedowania, a nie na określaniu nowych sposobów zadośćuczynienia dla skarżących.

Poza tym Trybunał konsekwentnie rozdziela wskazanie środków wykonania od nadzoru nad ich wdrażaniem, podkreślając, że jego kompetencja ogranicza się do wskazania środków tylko w pewnych sytuacjach, a całościowa ocena ich wdrażania należy, na podstawie art. 46 ust. 2 EKPC, do Komitetu Ministrów<sup>38</sup>.

Komitet Ministrów jest więc najlepiej umiejscowiony do dokonywania ocen w zakresie implementacji przez państwo orzeczeń. Sprawując swoje funkcje, ma możliwość wzięcia pod uwagę wielości środków, jakie mogą być podjęte dla przywrócenia stanu sprzed naruszenia, informacji przedstawionych przez pozwane państwo oraz zmieniającą się sytuację skarżącego. Na przestrzeni lat KM RE wypracował standardy wykonywania wyroków ETPC. Zostały one zebrane przede wszystkim w licznych rekomendacjach adresowanych do państw<sup>39</sup>.

<sup>36</sup> P. Leach, *No Longer Offering Fine Mantras to a Parched Child? The European Court's Developing Approach to Remedies*, [w:] *Constituting Europe the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, red. A. Føllesdal, B. Peters, G. Ulfstein, Cambridge 2013, s. 142.

<sup>37</sup> M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013, s. 246.

<sup>38</sup> ETPC, *Egmez p. Cyprowi*, nr skargi 12214/07, decyzja z 18.09.2012 r., § 49.

<sup>39</sup> Por. m.in. Rekomendacja o ponownym zbadaniu albo wznowieniu niektórych spraw na szczeblu krajowym po wydaniu wyroku przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (*Recommendation R (2000)2 on the reexamination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights*); Rekomendacja ws. skutecznych środków przeciwko przewlekłości postępowań (*Recommendation CM/Rec(2010)3 on effective remedies for excessive length of proceedings*).



Szczegółowe zasady postępowania KM RE w ramach procedury nadzoru ujęte zostały w regulach KM RE nadzorowania wykonywania wyroków oraz warunków porozumień polubownych (*Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*, regulamin nadzoru)<sup>40</sup>.

## II. 2. OBOWIĄZKI PAŃSTWA W PROCEDURZE OGÓLNEGO NADZORU NAD WYKONANIEM WYROKU ETPC

Zgodnie z regułą 3 regulaminu nadzoru, po przekazaniu przez ETPC do Komitetu Ministrów informacji o uprawomocnieniu się w danej sprawie decyzji dotyczącej porozumienia polubownego (art. 39 ust. 4 EKPC) oraz wyroku (46 ust. 2 EKPC), sprawa wpisywana jest do agendy KM RE. Konsekwencją wyrażonego w art. 46 ust. 1 EKPC ogólnego obowiązku państw zastosowania się do ostatecznego wyroku Trybunału jest nakaz współpracy państwa z KM RE w procedurze wykonywania oraz przedkładanie informacji o planowanych działaniach. Sprawną współpracę pomiędzy państwami i Komitetem Ministrów w zakresie przedstawiania i analizowania informacji zapewnia departament ds. wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*), usytuowany w Dyrekcji Generalnej „Prawa człowieka i rządy prawa”<sup>41</sup>.

### II. 2. 1. Informacje o podjętych i planowanych działaniach

Zakres obowiązków państwa w odniesieniu do przedkładania informacji na temat wykonywania wyroku ETPC (*information to the Committee of Ministers on the execution of the judgment*) określa reguła 6 regulaminu nadzoru.

Od przedstawicieli rządów oczekiwane są dwa rodzaje informacji. Po pierwsze, są to informacje dotyczące podjętych środków indywidualnych, czyli odnoszących się do indywidualnej sytuacji skarżącego. Działania państwa w tym zakresie będą polegały na przedstawieniu dowodów wypłaty słusznego zadośćuczynienia oraz, w razie potrzeby, na dostarczeniu informacji o środkach

<sup>40</sup> *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements* z 10.05.2006 r. i z 18.01.2017 r.

<sup>41</sup> Informacja na temat funkcjonowania departamentu: <https://www.coe.int/en/web/execution/presentation-of-the-department> (dostęp: 15.04.2021). Szerzej zob. rozdział IV.

podjętych w celu zapewnienia, aby skarżący nie odczuwał już negatywnych skutków naruszenia.

Po drugie, wymagane jest przedstawienie informacji na temat środków, które zostaną lub zostały już podjęte w celu zapobieżenia nowym naruszeniom podobnym do stwierdzonych lub w celu powstrzymania naruszeń o charakterze ciągłym<sup>42</sup>. Te działania noszą ogólną nazwę środków o charakterze generalnym.

Forma, w jakiej przedkładane są wymagane informacje oraz ich zakres, podlegały ewolucji. Jeszcze w latach 90. XX w. i w pierwszej dekadzie XXI w. państwa ograniczały się zasadniczo do dostarczania informacji o dokonanych płatnościach słusznego zadośćuczynienia. Z czasem taka praktyka okazała się niewystarczająca. Zaczęto więc rozważać potrzebę zwiększenia zakresu obowiązku państw poprzez konieczność przedłożenia szczegółowej informacji również o planowanych przedsięwzięciach. Dyskusja wynikała z kilku powodów. Przede wszystkim z przekonania państw, że przedłożenie jedynie informacji o wypłacie słusznego zadośćuczynienia nie może być traktowane jako wystarczające. Co więcej, wskazywano, że brak wcześniejszego rozważenia działań, które powinny być podjęte, powoduje opóźnienia w wykonaniu wyroku, ponieważ państwa nie czują się zobligowane do energicznych, konkretnych działań. Słusznie uznawano, że w celu zapewnienia efektywnego nadzoru nad wykonywaniem wyroków niezbędne jest, by państwo zaprezentowało swoje stanowisko co do środków koniecznych dla ich wykonania bądź co do tego, że takie działania nie są potrzebne<sup>43</sup>.

### 11.2.3. Plany i raporty z działań nad wykonaniem wyroku

W konsekwencji tych dyskusji w 2004 r. wprowadzony został przez KM RE wymóg przedkładania tzw. planów działań (*action plan*). W tym samym roku wymóg ten został uzupełniony z inspiracji CDDH o obowiązek przedkładania raportów z działań (*action report*) mających uzupełniać plany działania i stanowić zwieńczenie wykonania wyroku po stronie państwa<sup>44</sup>.

Plan działania określa środki, które państwo zamierza podjąć w celu wykonania wyroku, włączając w to orientacyjny harmonogram. Powinien on wskazywać, o ile jest to możliwe, wszelkie działania, jakie powinny być podjęte. Jeżeli jednak nie jest od razu możliwe określenie wszystkich działań, plan powinien wskazywać kroki, które muszą być podjęte w celu określenia tych, które mają

<sup>42</sup> Reguła 6 ust. 2 regulaminu nadzoru.

<sup>43</sup> CM/Inf/DH(2009)29-rev.

<sup>44</sup> Ibidem.

charakter niezbędny. Również w takiej sytuacji państwo jest zobowiązane przedstawić harmonogram. W razie konieczności plan powinien być uaktualniany i tak dzieje się bardzo często w praktyce<sup>45</sup>. Raport z działań powinien z kolei przedstawiać wszystkie działania, które zostały podjęte w celu wykonania wyroku lub wyjaśnienie, że żadne lub żadne dalsze działania nie są niezbędne<sup>46</sup>.

Plany działań powinny być przedkładane najpóźniej w terminie sześciu miesięcy od dnia uprawomocnienia się wyroku, natomiast w przypadku potrzeby przedsięwzięcia pilnych środków indywidualnych informacja w tym zakresie powinna być przedstawiona niezwłocznie<sup>47</sup>. W przypadku nieprzedłożenia planu działania państwo otrzymuje upomnienie, a gdy sytuacja się nie zmienia, jest to podstawą do zmiany trybu nadzoru ze standardowego na wzmocniony<sup>48</sup>.

Plany i raporty z działań nie mają charakteru instrumentów prawnie wiążących, nie ograniczają więc dalszych działań zarówno państwa, jak i KM RE w zakresie wykonywania wyroków ETPC. Ponadto, plany i raporty nie są dokumentami od siebie odrębnymi i powinny być ze sobą skorelowane. Możliwe są natomiast sytuacje, w których państwo już na wstępie procesu wykonywania wyroku, zamiast przedstawienia planu, przedstawia od razu raport z jego implementacji. Sytuacja taka zachodzi wtedy, gdy od samego momentu wydania wyroku dla państwa jest oczywiste, jakie działania powinny być podjęte w celu usunięcia przyczyn i skutków stwierdzonego naruszenia praw i/lub wolności i państwo niezwłocznie te działania podejmuje.

Plany działań są sposobem realizacji zasady subsydiarności, która rządzi całą procedurą wykonywania. To do państw należy określenie z perspektywy krajowego porządku prawnego działań niezbędnych i możliwych do podjęcia oraz zidentyfikowanie potencjalnych przeszkód stojących na drodze do szybkiego i skutecznego wykonania wyroku. Równocześnie jednak znaczącą rolę w określeniu tych środków odgrywa departament ds. wykonywania wyroków. Po pierwsze, pracownicy departamentu pozostający w roboczym kontakcie z przedstawicielami państw mają możliwość neutralizowania na poziomie eksperckim braku woli politycznej państw do podjęcia niezbędnych działań. Po drugie, zapewniają oni zachowanie niezbędnej spójności w działaniach

<sup>45</sup> CM/Inf/DH(2010)37, Appendix I, § 5–6.

<sup>46</sup> CM/Inf/DH(2010)37, Appendix I, § 7. Por. także *Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court of Human Rights*, <https://rm.coe.int/guide-drafting-action-plans-reports-en/1680592206> (dostęp: 26.04.2021).

<sup>47</sup> CM/Del/OJ/DH(2009)1059-genpublic, item d.

<sup>48</sup> CM/Inf/DH(2010)37, § 27–28, CM/Inf/DH(2010)45-final, § 20. Szerzej zob. rozdział IV.

podejmowanych przez państwa w odniesieniu do poszczególnych wyroków dotyczących zbieżnej problematyki (np. wymaganym działaniem standardowym jest zapewnienie przez państwo możliwości wznowienia postępowania karnego w sytuacji stwierdzenia przez ETPC naruszenia prawa do rzetelnego procesu)<sup>49</sup>.

Plany i raporty z działań mają charakter dokumentów publicznych<sup>50</sup>. Opinię publicznej zapewniony jest dostęp do aktualnych informacji na temat przebiegu procesów wykonywania poszczególnych orzeczeń poprzez umieszczenie całej dokumentacji danej sprawy w elektronicznej bazie danych znajdującej się na stronie internetowej KM RE<sup>51</sup>. Jedynie w wyjątkowych sprawach, mając na względzie ochronę uzasadnionego interesu publicznego lub prywatnego, KM RE może podjąć decyzję o nieupublicznianiu dokumentów. Ma to miejsce wówczas, gdy z umotywowanym wnioskiem w tej kwestii wystąpi: podmiot przedkładający informację (rząd państwa wykonującego wyrok, skarżący, organizacja pozarządowa czy krajowe instytucje zajmujące się ochroną praw człowieka i podstawowych wolności), rząd państwa, którego dotyczy przedłożona informacja, bądź gdy w interesie pokrzywdzonego lub podmiotu trzeciego leży nieujawnianie ich tożsamości bądź innych danych, które mogłyby prowadzić do ich identyfikacji<sup>52</sup>. Po każdym posiedzeniu KM RE upubliczniany jest także porządek obrad oraz treść wszelkich podjętych decyzji.

### II.3. PRZYCZYNY TRUDNOŚCI Z WYKONYWANIEM WYROKÓW ETPC

Podkreślenia wymaga, że pomimo zorganizowanej struktury nadzoru, przygotowywanie planów działań i przez to całość procesu wykonywania wyroków ETPC napotyka na wiele trudności, które mają zróżnicowaną naturę.

Po pierwsze, są to przyczyny o charakterze politycznym leżące po stronie państwa, które powodują brak jego właściwego zaangażowania na rzecz wykonania wyroku. Przyczyny takie występują przede wszystkim w sprawach odnoszących się do poważnych naruszeń zaistniałych na dużą skalę, do których doszło w kontekście złożonych problemów wymagających rozwiązań o charakterze politycznym i koncyliacyjnym<sup>53</sup>. Sprawy takie wymagają zaangażowania po stronie

<sup>49</sup> Zob. rozdział IV.

<sup>50</sup> Zasada publicznego dostępu do dokumentów przedłożonych przez państwa w trakcie wykonywania wyroków zawarta jest w regule 8 regulaminu nadzoru.

<sup>51</sup> <https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%20> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>52</sup> Reguła 8 ust. 3 regulaminu nadzoru.

<sup>53</sup> Zob. skargi dotyczące Nadniestrza w Mołdowie czy skargi indywidualne mające wymiar międzynarodowy dotyczące konfliktu armeńsko-azerskiego: ETPC, *Chiragov*

państwa i wypracowania często skomplikowanych rozwiązań. Trudności tego rodzaju występują także w sprawach, w których z powodu uwarunkowań polityki wewnętrznej brak jest woli politycznej wykonania wyroku<sup>54</sup>. Inną grupą spraw są te, w których sądy krajowe po wyroku ETPC wydają następnie orzeczenia z nim sprzeczne, ignorując w ten sposób rozstrzygnięcie ETPC<sup>55</sup>. Sytuacje takie miały miejsce w sprawach, w których źródłem sporu pomiędzy podmiotem indywidualnym a państwem były kwestie polityczne. Można ocenić, iż w takich sytuacjach orzeczenia sądów – na ogół pozbawionych atrybutu niezależności – stanowiły *de facto* przejaw ogólnej niechęci danego państwa do wykonania wyroku<sup>56</sup>.

Po drugie, wykonywanie wyroków może być problematyczne z uwagi na przyczyny formalne, tzn. z powodu stopnia skomplikowania środków wykonania bądź z powodu finansowych skutków wyroku<sup>57</sup>. Dotyczy to w szczególności spraw ujawniających problemy systemowe. W przeciwieństwie do spraw, w których opóźnienia w wykonywaniu wynikały z przyczyn politycznych, ta grupa spraw nie wiąże się z zakwestionowaniem wyroku i tym samym autorytetu Trybunału. Stanowi natomiast wyzwanie dla systemu EKPC, zarówno dla państw, jak i dla KM RE<sup>58</sup>.

#### II.4. ZAWIADOMIENIA DO KM RE O ŚRODKACH WYKONANIA WYROKU ETPC

Obowiązek przedkładania planów i raportów z działań ciąży oczywiście na państwie, w stosunku do którego wydany został wyrok stwierdzający naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowanych w EKPC, a ocena tych dokumentów powierzona została Komitetowi Ministrów. Sposób

---

*i inni p. Armenii*, nr skargi 13216/05 et. al., wyrok z 16.06.2015 r.; ETPC, *Sargsyan p. Azerbejdżanowi*, nr skargi 40167/06, wyrok z 16.06.2015 r.

<sup>54</sup> ETPC, *Hirst p. Zjednoczonemu Królestwu (Nr 2)*, nr skargi 74025/01, wyrok z 6.10.2005 r.

<sup>55</sup> ETPC, *OAO Neftanaya Kompania Yukos p. Rosji*, nr skargi 4902/04, wyrok z 20.09.2011 r.; ETPC, *Navalnyy i Ofitserov p. Rosji*, nr skargi 46632/13 i 28671/14, wyrok z 23.02.2016 r.; ETPC, *Pichugin p. Rosji*, nr skargi 38623/03, wyrok z 23.10.2012 r.

<sup>56</sup> Zob. rozdział V, odnośnie do wyroków rosyjskiego Trybunału Konstytucyjnego.

<sup>57</sup> Sprawy dotyczące niewykonywania orzeczeń sądów krajowych, por. ETPC, *Burmych p. Ukrainie*, nr skargi 6852/13, wyrok z 12.10.2017 r.

<sup>58</sup> The longer term future of the system of the European Convention on Human Rights, Report of the Steering Committee for Human Rights (CDDH), z 11.12.2015, <https://rm.coe.int/the-longer-term-future-of-the-system-of-the-european-convention-on-hum/1680695ad4> (dostęp: 15.04.2021).

wykonania wyroku jest jednak istotny również dla skarżącego oraz innych podmiotów monitorujących przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności – w szczególności organizacji pozarządowych czy też krajowych instytucji działających w tym obszarze. Dlatego KM RE może przyjmować od wskazanych podmiotów informacje zwane zawiadomieniami (*communications*), w których dokonują one oceny działań państwa i zawierają inne informacje mogące być istotne dla KM RE w procedurze nadzoru. W 2017 r. krąg podmiotów, które mają uprawnienie do przedkładania zawiadomień, został poszerzony. KM RE rozpatruje zatem wszelkie zawiadomienia od strony poszkodowanej (*injured party*) dotyczące wypłaty słusznego zadośćuczynienia lub realizacji środków indywidualnych. Z kolei organizacje pozarządowe, jak również krajowe instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka mogą przedkładać informacje odnoszące się do realizacji przez państwo środków generalnych. Również międzynarodowe organizacje międzyrządowe lub ich organy albo agencje, których cele i działania obejmują ochronę lub wspieranie praw człowieka określonych w Powszechnej deklaracji praw człowieka, mogą przedkładać KM RE zawiadomienia, o ile kwestie związane z wykonywaniem wyroku na podstawie 46 ust. 2 EKPC, wchodzą w zakres ich kompetencji.

Ostatnią grupę podmiotów uprawnionych do wnoszenia zawiadomień stanowi Komisarz Praw Człowieka RE<sup>59</sup> oraz podmioty, które uczestniczyły w postępowaniach przed ETPC na prawach strony trzeciej<sup>60</sup>.

Państwo, którego dotyczy zawiadomienie, ma prawo do złożenia na nie odpowiedzi. Jest ona upubliczniana wraz z zawiadomieniem, o ile zostanie przedstawiona w ciągu dziesięciu dni roboczych od dnia jego otrzymania przez zainteresowane państwo<sup>61</sup>.

<sup>59</sup> Szerzej zob. rozdział VI.

<sup>60</sup> Por. zmiany wprowadzone do regulaminu nadzoru: *Amendments to Rule 9 of the Ministers' Deputies' Rules for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements* (CM/Del/Dec(2017)1275/4.1. Por. m.in. zawiadomienie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees*) przedłożone w sprawie *Sharifi i inni p. Włochom i Grecji*, nr skargi 16643/09, wyrok z 24.10.2014 r., DH-DD(2020)161; zawiadomienie Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka przedłożone w rozpatrywanych łącznie sprawach *R.R. p. Polsce, Tysiąc p. Polsce i P. i S. p. Polsce*, odpowiednio, skargi nr 27617/04, 5410/03, 57375/08) DH-DD(2020)137-rev; zawiadomienie Open Society Justice Initiative przedłożone w sprawie *Al Nashiri p. Rumunii*, nr skargi 33234/12, DH-DD(2020)176.

<sup>61</sup> Wszystkie zawiadomienia publikowane są po dziesięciu dniach od ich wpływu, jeżeli odpowiedź zainteresowanego państwa nadejdzie po tym terminie, jest publikowana oddzielnie.

### III. Procedura szczególnego nadzoru KM RE nad wykonywaniem wyroków ETPC

Jak wskazują wcześniejsze rozważania, P-14 do EKPC rozszerzył uprawnienia nadzorcze KM RE o dwa uprawnienia, których wykonywanie wymaga współpracy z ETPC.

#### III.1. NADZÓR KM RE UTRUDNIONY NA SKUTEK PROBLEMÓW Z WYKŁADNIĄ WYROKU ETPC

Pierwszym z tych uprawnień jest możliwość zwrócenia się KM RE na podstawie art. 46 ust. 3 EKPC do Trybunału o dokonanie wykładni wyroku, w sytuacji, gdy nadzór nad jego wykonaniem napotyka na trudności wynikające z problemów z jego interpretacją. Chodzi więc o sytuacje, w których występowałyby niejasność w sformułowaniu sentencji bądź uzasadnienia<sup>62</sup>. Zgodnie z założeniami celem procedury jest uzyskanie wyjaśnień dotyczących interpretacji wyroku, a nie dokonanie przez Trybunał oceny środków podjętych przez państwo dla wykonania wyroku<sup>63</sup>. Została ona wprowadzona, ponieważ z praktyki KM RE wynikało, iż nadzór w niektórych przypadkach był utrudniony ze względu na brak porozumienia co do treści i sposobu rozumienia wyroku<sup>64</sup>.

Szczegółowe rozwiązania przewidziane na wypadek zaistnienia takiej sytuacji ujęte zostały w regule 10 regulaminu nadzoru. Decyzja o przekazaniu (*referral decision*) do Trybunału może być podjęta przez KM RE na każdym etapie procedury nadzoru (nie ma więc terminu na złożenie wniosku) i powinna mieć formę rezolucji tymczasowej (*interim resolution*). Podjęcie decyzji o przekazaniu wymaga większości 2/3 głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w KM RE. Decyzja powinna zawierać uzasadnienie odzwierciedlające różnice poglądów w KM RE, w szczególności poglądy zainteresowanego państwa.

Komitet Ministrów nie zdecydował się jak dotąd na podjęcie takiej decyzji. Realizuje w ten sposób – może nazbyt gorliwie – wytyczną zawartą w raporcie

<sup>62</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 411.

<sup>63</sup> D. Harris, M. O'Boyle, E.P. Bates, C.M. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009, s. 836.

<sup>64</sup> Raport wyjaśniający do P-14 do EKPC, § 96–97. Por. także W. Vandenhole, *Execution of Judgments*, [w:] *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhole, Antwerpen–Oxford 2005, s. 118.

wyjaśniającym do P-14 do EKPC, zgodnie z którą KM RE powinien korzystać z tego instrumentu oszczędnie, aby nie obciążać Trybunału dodatkową pracą<sup>65</sup>.

Wielokrotnie nieformalnie prowadzono natomiast dyskusje na temat podjęcia decyzji o przekazaniu w ramach nadzoru nad wykonaniem wyroków w sprawach międzypaństwowych. Dyskusje te nie znalazły jednak formalnego odzwierciedlenia w żadnym dokumencie KM RE<sup>66</sup>.

### III. 2. NADZÓR KM RE UTRUDNIONY ODMOWĄ PAŃSTWA WYKONANIA WYROKU ETPC

Drugim z uprawnień wymagających współpracy z ETPC jest przyznanie KM RE na podstawie art. 46 ust. 4 EKPC kompetencji w zakresie inicjowania postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniu wykonania wyroku (*infringement proceedings*, postępowanie lub procedura w sprawie stwierdzenia uchybienia). Procedurę tę wprowadzono, mając na uwadze potrzebę realizacji szeregu postulatów odnoszących się do działania Komitetu Ministrów, Trybunału, a także państw. Zamierzano w ten sposób podkreślić wagę, jaką w skutecznym funkcjonowaniu strasburskiego mechanizmu praw człowieka i podstawowych wolności odgrywa wykonywanie orzeczeń ETPC. Z założenia procedura powinna być wykorzystywana w wyjątkowych okolicznościach, gdy brak wykonania wyroku nie może być tłumaczony różnego rodzaju racjonalnymi przyczynami, lecz gdy państwo odmawia wykonania wyroku (*refusal to abide by a final judgment*)<sup>67</sup>. Samo wyposażenie Komitetu Ministrów w takie uprawnienie i „groźba” jego użycia miały na celu wywarcie wystarczającej presji na państwa, aby wykonywały wyroki<sup>68</sup>.

Dzięki nowej procedurze Komitet Ministrów został wyposażony w uprawnienia nadzorcze, które plasują się pomiędzy zwykłymi, „miękkimi” środkami oddziaływania, stosowanymi w postępowaniu mającym na celu kontrolę

<sup>65</sup> Raport wyjaśniający do P-14 do EKPC, § 96.

<sup>66</sup> Dyskusje dotyczyły głównie sprawy *Cypr p. Turcji*, nr skargi 25781/94, wyrok z 10.05.2001 r.

<sup>67</sup> W literaturze podkreśla się, że użycie w tekście ust. 4 słowa „odmawia” stawia dość wysoko poprzeczkę co do sytuacji, które mogą być skierowane do Trybunału. Wskazywano, że wspomniany wymóg oraz brak sankcji finansowych związanych z niewykonaniem orzeczenia (sankcje takie postulowano na wzór rozwiązań obowiązujących w UE) będzie prowadził do małej skuteczności procedury. W. Vandenhole, *op. cit.*, s. 120.

<sup>68</sup> Raport wyjaśniający do P-14 do EKPC, § 100.



działalności państwa poprzez podejmowanie uchwał, a tzw. opcją nuklearną, którą jest zawieszenie prawa reprezentacji i doprowadzenie do wykluczenia z Organizacji<sup>69</sup>. Słusznie wskazuje się ponadto, że zastosowanie rozwiązania polegającego na pozbawieniu członkostwa byłoby bezproduktywne w tym znaczeniu, że nie zmierzałoby do wykonania wyroków<sup>70</sup>. Wreszcie, patrząc z perspektywy państw, nie można nie dostrzec, że wprowadzenie omawianej procedury może stanowić pewne wsparcie dla niwelowania wewnętrznej niechęci manifestowanej czy to przez krajowe podmioty decyzyjne, czy przez opinię publiczną z powodu podejmowania w ramach wykonywania wyroków ETPC działań niepopularnych z racji politycznych, finansowych czy administracyjnych<sup>71</sup>.

Wprowadzenie tej procedury wiązało się jednak z pewnymi zagrożeniami. Od samego początku zdawano sobie sprawę z tego, że jej zastosowanie będzie testem dla wiarygodności całego mechanizmu praw człowieka i podstawowych wolności EKPC. Nieskuteczność tej procedury w praktyce podważyłaby cel jej przyjęcia i osłabiłaby, w jeszcze większym zakresie, znaczenie międzynarodowego zobowiązania do wykonywania orzeczeń Trybunału.

W dotychczasowej praktyce nadzoru procedura dotycząca stwierdzenia uchybienia została wszczęta w ramach nadzoru nad wykonaniem wyroku w sprawie *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi*<sup>72</sup>. W wyroku tym ETPC stwierdził naruszenie art. 18 EKPC, czyli nadużycie przez państwo możliwości skorzystania z przewidzianych w EKPC ograniczeń praw i wolności poprzez wykorzystanie ich dla innego celu niż ten, dla którego zostały wprowadzone. Prawdziwą przyczyną pozbawienia wolności skarżącego i jego skazania był bowiem jego krytyczny stosunek do rządu. Pomimo takich ustaleń Trybunału

<sup>69</sup> E. Lambert Abdelgawad, *Lexécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Council of Europe Publishing 2005, s. 90.

<sup>70</sup> W. Vandenhole, *op. cit.*, s. 119.

<sup>71</sup> X.-B. Ruedin, *Lexécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme: procédure, obligations des Etats, pratique et réforme*, Bâle 2009, s. 416.

<sup>72</sup> ETPC, *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi*, skarga nr 15172/13, wyrok z 22.05.2014 r. Już wcześniej zdarzały się sytuacje, iż organizacje pozarządowe zgłaszały do KM RE potrzebę wdrożenia tej procedury. Takie zawiadomienia zostały złożone w ramach procedury nadzoru nad wykonaniem orzeczeń *Hirst p. Zjednoczonemu Królestwu (nr 2)* i wyroku w sprawie *M.T. i Greens p. Zjednoczonemu Królestwu*. Por. Secretariat of the Committee of Ministers of the Council of Europe, 'Communications from different NGOs (AIRE, UNLOK, PRI, PRT) in the case of Hirst No. 2 against the United Kingdom', DH – DD(2010)609E, 1 December 2010, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1714637&Site=CM> (dostęp: 20.04.2021).

władze nie zwolniły niezwłocznie skarżącego z więzienia<sup>73</sup>, a sposób wykonania wyroku niemalże od razu stał się przedmiotem intensywnego zainteresowania KM RE. Wydaje się, że zastosowanie procedury z art. 46 ust. 4 do sprawy *Ilgar Mammadov* nie było przypadkowe. Jest on bowiem uznany przez RE za więźnia politycznego, a władze Azerbejdżanu nie wypuściły go na wolność, mimo że jest to powszechna praktyka państw w sytuacji stwierdzenia przez ETPC naruszenia art. 18 EKPC<sup>74</sup>.

Procedura w sprawie stwierdzenia uchybienia składa się z czterech etapów<sup>75</sup>. W pierwszym etapie ma miejsce oficjalne – w drodze rezolucji tymczasowej KM RE – notyfikowanie państwu, które odmawia wykonania wyroku ETPC, zamiaru przedstawienia Trybunałowi zapytania, czy państwo to wykonało ciążące na nim zobowiązania wynikające z danego wyroku. Rezolucja ta musi być przyjęta większością 2/3 głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w KM RE<sup>76</sup>. Pomiędzy notyfikacją a uruchomieniem procedury nie powinno upłynąć więcej niż sześć miesięcy<sup>77</sup>. Z założenia jest to czas, w którym państwo ma jeszcze możliwość podjęcia środków wykonywania, które mogą powstrzymać KM RE od dalszego działania. W procedurze wykonania wyroku w sprawie *Ilgar Mammadov* KM RE przyjął rezolucję, w której stwierdził, że poprzez brak zapewnienia bezwarunkowego zwolnienia skarżącego, Azerbejdżan odmówił wykonania wyroku. Dlatego też KM RE wystosował formalną notyfikację, informując władze azerskie o zamiarze przyjęcia na swoim kolejnym posiedzeniu rezolucji tymczasowej o przekazaniu sprawy *Ilgar Mammadov* do Trybunału. Równocześnie dano władzom miesiąc na przedłożenie w związanej formie stanowiska odnośnie do projektowanej decyzji KM RE<sup>78</sup>. Władze Azerbejdżanu

<sup>73</sup> W sprawie Ilgara Mammadova zapadł także drugi wyrok ETPC – z 16.11.2017 r. – w którym ETPC stwierdził naruszenie standardów rzetelnego procesu w postępowaniu karnym, por. ETPC, *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi (Nr 2)*, skarga nr 919/15, wyrok z 16.11.2017 r. W obu wyrokach ETPC zasądził słuszne zadośćuczynienie, które w obu przypadkach zostało zapłacone. Problemem było jednak to, że mimo jednoznacznego stwierdzenia przez Trybunał bezprawności aresztu, skarżący pozostawał pozbawiony wolności od 4.02.2013 do 18.08.2018 r.

<sup>74</sup> Niewątpliwie działania KM RE wpisały się w coraz powszechniejsze w RE przekonanie, co do pozorowanego zapewniania przez Azerbejdżan praw człowieka i podstawowych wolności oraz podejmowania jedynie fasadowej współpracy z RE. O korumpowaniu polityków RE przez władze Azerbejdżanu zob. rozdział V.

<sup>75</sup> Reguła 11 regulaminu nadzoru.

<sup>76</sup> Liczy się jedynie ważne oddane głosy, nie liczy się głosów wstrzymujących się.

<sup>77</sup> Reguła 11 ust. 2 regulaminu nadzoru.

<sup>78</sup> CM/ResDH(2017)379.

przedstawiły stanowisko, stwierdzając, że dla wykonania wyroku nie jest niezbędne zwolnienie skarżącego z więzienia<sup>79</sup>.

W drugim etapie procedury w sprawie stwierdzenia uchybienia dochodzi do przedstawienia Trybunałowi oficjalnego zapytania, czy dane państwo wykonało swoje zobowiązania wynikające z wyroku. Zapytanie ma formę rezolucji tymczasowej KM RE, przyjętej większością 2/3 głosów. Rezolucja musi zawierać uzasadnienie i prezentować w zwięzłej formie stanowisko zainteresowanego państwa<sup>80</sup>. W sprawie İlgar Mammadova zapytanie zostało przedłożone do Trybunału po upływie trzech i pół roku od wydania pierwotnego wyroku. W tym czasie skarżący nadal pozbawiony był wolności.

Kolejny – trzeci etap procedury w sprawie stwierdzenia uchybienia – to wydanie wyroku przez ETPC w składzie Wielkiej Izby, czyli 17 sędziów, zawierającego ocenę sposobu wykonania uprzedniego wyroku ETPC<sup>81</sup>. Zarówno Komitet Ministrów, jak i zainteresowane strony mają prawo do aktywnego udziału w postępowaniu poprzez przedkładanie stanowisk pisemnych odnośnie do analizowanych zagadnień<sup>82</sup>. Rozstrzygając na wniosek KM RE w sprawie İlgar Mammadova, ETPC stwierdził jednogłośnie, że doszło do naruszenia art. 46 ust. 1 EKPC<sup>83</sup>. Trybunał dostrzegł pewne działania podjęte przez rząd w celu wykonania wyroku z 2014 r. (w tym zwolnienie skarżącego z więzienia już po skierowaniu zapytania do ETPC), uznał jednak, że ich zakres nie pozwala na stwierdzenie, iż państwo działało w „dobrej wierze”, w sposób zgodny z „wnioskami i duchem” wyroku z 2014 r. lub w sposób zapewniający rzeczywistą i skuteczną ochronę praw zawartych w Konwencji europejskiej, których naruszenie uprzednio stwierdził<sup>84</sup>. ETPC uznał, że stwierdzone przez niego w pierwotnym wyroku naruszenie art. 18 w związku z art. 5 EKPC skutkuje „unieważnieniem” wszelkich działań państwa będących rezultatem postanowienia skarżącemu zarzutów karnych<sup>85</sup>. Taka ocena dokonana przez Trybunał upoważnia do stwierdzenia, że jedynym sposobem wykonania wyroku

<sup>79</sup> DD(2017)1346.

<sup>80</sup> Reguła 11 ust. 3. regulaminu nadzoru. KM RE, *Execution of the judgment of the European Court of Human Rights İlgar Mammadov against Azerbaijan*, CM/ResDH(2017)429, rezolucja tymczasowa z 5.12.2017 r.

<sup>81</sup> Reguła 104 regulaminu ETPC.

<sup>82</sup> Reguła 102 regulaminu ETPC.

<sup>83</sup> *İlgar Mammadov p. Azerbejdżanowi* (postępowanie na podstawie art. 46 ust. 4), § 218.

<sup>84</sup> *Ibidem*, § 217.

<sup>85</sup> *Ibidem*, § 189.

ETPC z 2014 r. było nie tylko zwolnienie skarżącego z więzienia (co *de facto* nastąpiło w 2018 r.), ale jego formalne uniewinnienie<sup>86</sup>.

Poza dokonaniem ocen w zakresie okoliczności konkretnej wniesionej do niego sprawy ETPC doprecyzował też niektóre z elementów procedury. Po pierwsze, uznał, że ocena sposobu wykonania wyroku będzie przeprowadzana zgodnie ze stanem faktycznym i prawnym na dzień złożenia przez KM RE wniosku<sup>87</sup>. Po drugie, skonstatował, że Komitet Ministrów posiada kompetencję do wycofania przedłożonego wniosku<sup>88</sup>. Rozpatrując te stwierdzenia łącznie, można założyć, że takie okoliczności zaistniałyby w sytuacji, gdyby państwo już po zwróceniu się przez Komitet Ministrów do ETPC podjęło żądane działania. KM RE mógłby wycofać wówczas wniosek, a samo uruchomienie procedury zrealizowałoby zasadniczy jej cel, czyli wykonanie wyroku. Podkreślenie tej okoliczności w sprawie *Ilgar Mammadov* wskazuje na fakt, iż w ocenie ETPC, gdyby KM RE uznał za wystarczające dla wykonania wyroku zwolnienie skarżącego z więzienia, wycofałby swoje zapytanie. Jak wiadomo, sytuacja taka nie miała jednak miejsca.

Po wydaniu przez ETPC wyroku w procedurze w sprawie stwierdzenia uchybienia, wyrok przekazywany jest zgodnie z ust. 5 art. 46 EKPC Komitetowi Ministrów. Jeżeli Wielka Izba stwierdzi, że miało miejsce naruszenie art. 46 ust. 1 EKPC, zadaniem KM RE będzie rozważenie środków, jakie należy podjąć. Jeżeli jednak ETPC stwierdzi brak tego naruszenia, oznaczać to będzie koniec nadzoru nad wykonaniem wyroku. Należy założyć, że w tej drugiej sytuacji niezbędne byłoby przyjęcie przez KM RE rezolucji końcowej (*final resolution*), w której stwierdziłby on formalnie wykonanie przez państwo wyroku.

Wyrok w sprawie *Ilgar Mammadov* został przekazany do KM RE i sprawę ponownie umieszczono w agendzie jego prac. Mając na uwadze, że zgodnie z art. 46 ust. 5 EKPC po wyroku ETPC wydanym w procedurze w sprawie stwierdzenia uchybienia, to na KM RE ciąży obowiązek rozważenia środków, jakie należy podjąć, Komitet Ministrów wydał w marcu 2020 r. oczekiwaną

<sup>86</sup> K. Dzehtsiarou, *How Many Judgments does one Need to Enforce a Judgment? The First ever Infringement Proceedings at the European Court of Human Rights*, Blog Strasbourg observers, <https://strasbourgoobservers.com/2019/06/04/how-many-judgments-does-one-need-to-enforce-a-judgment-the-first-ever-infringement-proceedings-at-the-european-court-of-human-rights/#more-4355> (dostęp: 18.04.2021).

<sup>87</sup> *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi* (postępowanie na podstawie art. 46 ust. 4), § 171.

<sup>88</sup> *Ibidem*, § 144.

decyzję<sup>89</sup>. Zreferowano w niej treść wyroku ETPC w sprawie *Ilgar Mammadov*, w których Trybunał stwierdził naruszenie przez Azerbejdżan art. 18 w związku z art. 5 EKPC (wyrok z 2014 r.) oraz następnie naruszenie obowiązku wykonania wyroku wynikającego z art. 46 ust. 1 EKPC (wyrok z 2019 r.). W dalszej kolejności KM RE uznał, że wyrok Trybunału wydany w procedurze stwierdzenia uchybienia wyraźnie pokazuje, iż realizacja zasady *restitutio in integrum* wymaga uchylecia wyroku skazującego wydanego w stosunku do skarżącego, wykreślenia go z rejestrów karnych oraz usunięcia wszelkich skutków wniesienia przeciwko niemu zarzutów, w tym całkowitego przywrócenia praw osobistych i politycznych<sup>90</sup>. Tym samym Komitet Ministrów określił, w sposób niebudzący wątpliwości, jakie konkretne działania wymagane są od państwa. Ostatecznie władze azerskie pod presją RE wykonały ciężące na nich obowiązki poprzez wydanie przez Sąd Najwyższy decyzji uniewinniającej skarżącego. W konsekwencji KM RE mógł przyjąć rezolucję końcową zamykającą nadzór nad wykonaniem wyroku w sprawie *Ilgar Mammadov* w zakresie środków indywidualnych<sup>91</sup>.

Podjęte w tej sprawie działania, zarówno przez KM RE, jak i ETPC, zapoczątkowały proces kształtowania się praktyki w zakresie procedury stwierdzenia uchybienia i całej procedury nadzoru nad wykonywaniem wyroków w sytuacji, gdy po stronie państwa brak jest woli współpracy. Należy podkreślić, że jeszcze przed zakończeniem procedury w sprawie stwierdzenia uchybienia wyrażano obawy, że największym wyzwaniem będzie wykonanie wyroku wydanego na skutek jej wdrożenia<sup>92</sup>. W sprawie *Ilgar Mammadov* te obawy nie ziściły się, ponieważ decyzje wewnętrzne realizujące sedno oczekiwań KM RE zostały przez Azerbejdżan podjęte w stosunkowo niedługim czasie po wyroku stwierdzającym uchybienie. Okoliczność ta dowodzi, iż procedura – mając na uwadze jej rezultaty – potwierdziła swoją przydatność. Natomiast na jej tle ujawniło się

<sup>89</sup> KM RE, *Execution of the judgments of the European Court of Human Rights Ilgar Mammadov group against Azerbaijan*, rezolucja tymczasowa CM/ResDH(2020)47.

<sup>90</sup> Przyjęta rezolucja dotyczyła I. Mammadova oraz siedmiu innych skarżących znajdujących się w tej samej sytuacji prawno-faktycznej.

<sup>91</sup> KM RE, *Execution of the judgments of the European Court of Human Rights, Three cases against Azerbaijan*, CM/ResDH(2020)178, rezolucja z 3.09.2020 r. Rozluacja końcowa dotyczyła wykonania wyroków w sprawie I. Mammadova oraz wyroku ETPC w sprawie Rasula Jafarova, w którym stwierdzono takie same naruszenia, jak w pierwotnym wyroku w sprawie I. Mammadova. Por. ETPC, *Rasul Jafarov p. Azerbejdżanowi*, nr skargi 69981/14, wyrok z 17.03.2016 r.

<sup>92</sup> Szerzej na temat potencjalnych okoliczności, jakie mogą zaistnieć w związku ze stwierdzeniem przez ETPC w omawianej procedurze uchybienia w wykonaniu wyroku por. K. Dzehtsiarou, *op. cit.*

wiele kwestii problematycznych dotyczących wykonywania wyroków. Zostały one wskazane m.in. w zdaniach zbieżnych sędziów do wyroku nadzorczego Wielkiej Izby. Nie mieli oni wątpliwości co do negatywnej oceny działań władz azerskich – wyrok zapadł jednomyślnie – wskazali jednak na szereg niejasności związanych z procedurą i szerzej z wykonywaniem wyroków ETPC<sup>93</sup>.

Pierwsza i podstawowa wątpliwość dotyczyła określenia prawnych skutków stwierdzenia przez Trybunał naruszenia art. 46 ust. 1 EKPC, czyli tego, jakie działania są niezbędne dla wykonania obowiązku zastosowania się do ostatecznego wyroku ETPC. Na tym tle pojawiają się wątpliwości co do tego, jakiego rodzaju działań ma prawo żądać KM RE od państwa, aby uznał on wyrok za wykonany. Trybunał jedynie sporadycznie wskazuje te działania w swoich wyrokach. Ich zakres musi zostać w praktyce ustalony pomiędzy zainteresowanym państwem a departamentem ds. wykonywania wyroków. Choć KM RE wypracował wiele praktyk oraz przyjął kilka istotnych rekomendacji wskazujących na niezbędne działania w przypadku stwierdzenia przez Trybunał określonych naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności, odnośnie do wielu kwestii brak jest jasnych wytycznych, np. co do kierunku pożądaných zmian legislacyjnych. Rozbieżność zdań pomiędzy państwem a KM RE dotyczyć może nie tylko spraw, w których pozwane państwo publicznie manifestuje brak woli politycznej wykonania wyroku<sup>94</sup>, ale też spraw, w których zakres niezbędnych działań legislacyjnych po prostu nie jest oczywisty<sup>95</sup>. W sprawie *Ilgar Mammadov* sędziowie, którzy złożyli zdania zbieżne, podkreślili, iż w pierwszym wyroku z 2014 r. ETPC nie wskazał, że zwolnienie skarżącego byłoby odpowiednim środkiem wykonania wyroku<sup>96</sup>. W tej kwestii w procedurze wykonywania władze krajowe stanęły na stanowisku, że sytuacja skarżącego została naprawiona, ponieważ

<sup>93</sup> Łączna zbieżna opinia sędziów Yudkivskiej, Pinto de Albuquerque, Wojtyczka, Dedov, Motoc, Poláčkovéj i Hüseyinov oraz zbieżna opinia sędziego Wojtyczka (Joint Concurring Opinion Judges Yudkivska, Pinto de Albuquerque, Wojtyczek, Dedov, Motoc, Poláčková and Hüseyinov, Concurring Opinion of Judge Wojtyczek), *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi* (postępowanie na podstawie art. 46 ust. 4). Por. M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony EKPC z tytułu niewykonania wyroku – pierwsze orzeczenie ETPC w trybie art. 46 ust. 4 EKPC*, <http://przegladpm.blogspot.com/2019/05/guest-post-odpowiedzialnosc-panstwa.html> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>94</sup> ETPC, *Hirst p. Zjednoczonemu Królestwu* (Nr 2).

<sup>95</sup> ETPC, *Potomski i Potomska p. Polsce*, nr skargi 33949/05, wyrok z 29.03.2011 r.

<sup>96</sup> Opinia zbieżna sędziego Wojtyczka, § 9.

jego sprawa została następczo rozpatrzona przez sąd krajowy<sup>97</sup>, co słusznie nie usatysfakcjonowało jednak Komitetu Ministrów.

W konsekwencji wydaje się, że jedynym rozwiązaniem wskazanego problemu dotyczącego określenia środków koniecznych dla wykonania wyroku byłyby szczegółowe wskazywanie przez ETPC takich działań, oprócz zasądzania słusznego zadośćuczynienia. W takiej sytuacji ich niepodjęcie byłoby równoznaczne z niewykonaniem zobowiązania z art. 46 ust. 1 EKPC. Równocześnie przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby znacząco wpłynąć na całą procedurę wykonywania wyroków. Ograniczyłoby bowiem w znacznej mierze swobodę państw w wyborze środków wykonania – a więc zasadę subsydiarności, a także pozbawiałoby części uprawnień Komitet Ministrów. Mając na względzie zaznaczone wątpliwości, kwestia ta powinna podlegać dalszym dyskusjom.

Druga kwestia natury ogólnej ujawniła się na tle zdania zbieżnego sędziego K. Wojtyczka. Dotyczyła ona oceny i działania Komitetu Ministrów – ciała o charakterze politycznym – w relacji do działań organów sądowych, a nawet do toczących się krajowych postępowań sądowych. Sędzia wyraźnie skrytykował zbyt daleko idący interwencjonizm KM RE, wskazując na potrzebę zwiększenia gwarancji chroniących niezawisłość sądów krajowych w takich sytuacjach<sup>98</sup>.

Procedura w sprawie naruszenia, zaplanowana w zamyśle jej twórców jako mająca wzmocnić wykonywanie wyroków poprzez zaangażowanie autorytetu Trybunału, doprowadziła w sposób niezamierzony do ujawnienia i wyraźnego wyartykułowania słabości mechanizmu nadzoru.

<sup>97</sup> ETPC, *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi* (postępowanie na podstawie art. 46 ust. 4), § 196–197.

<sup>98</sup> Dyskusje o kompetencji KM RE w zakresie wskazywania państwom niezbędnych dla wykonania orzeczenia środków toczą się od dawna. Por. M. de Salvia, *Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Legal Nature of the Obligations of the States and European Supervision of National Legislative Choices*, [w:] *Status of International Treaties on Human Rights*, European Commission for Democracy through Law, Collection Science and technique of democracy, No. 42, Strasbourg 2006, s. 93, dostępny: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD\(2005\)042-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-STD(2005)042-e).

#### IV. Procedura nadzoru nad wykonywaniem warunków porozumień polubownych

Zgodnie z przytoczonym art. 39 ust. 4 EKPC Komitet Ministrów nadzoruje również wykonywanie warunków porozumień polubownych<sup>99</sup>. Jego kompetencje w tym obszarze są jednak nieco odmienne od wskazanych powyżej uprawnień w odniesieniu do wykonywania wyroków<sup>100</sup>. Po przekazaniu do KM RE informacji o wydaniu przez Trybunał decyzji akceptującej porozumienie polubowne państwo ma jedynie obowiązek przedłożenia informacji o wykonaniu jego warunków, przy czym nie jest wymagane przedstawianie planu działań czy raportu z działań. Istnieje wprawdzie możliwość przedkładania zawiadomień o wykonywaniu warunków, niemniej mogą je składać jedynie skarżący, organizacje pozarządowe oraz krajowe instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka. Z praktyki wynika, że zasadniczo aktywność KM RE ogranicza się do zweryfikowania, czy państwo wypłaciło zasądzone słuszne zadośćuczynienie.

Równocześnie należy zauważyć, że pod względem formalnym procedurą nadzoru nie są objęte orzeczenia Trybunału kończące sprawy poprzez akceptację deklaracji jednostronnej rządu i następnie skreślenie skargi z listy zgodnie z art. 37 ust. 1 pkt c EKPC<sup>101</sup>. W praktyce zdarza się, że niektóre państwa w odniesieniu do tego rodzaju rozstrzygnięć ETPC (*striking out decision or judgment*) przedkładają informacje na temat dokonanych na rzecz skarżących wypłat. Brak nadzoru KM RE w tych sprawach jest przedmiotem krytyki, a postulat objęcia procedurą nadzoru także wykonywania deklaracji

<sup>99</sup> Zgodnie z art. 39 ust. 1 EKPC Trybunał pozostaje do dyspozycji stron na każdym etapie postępowania „celem polubownego załatwienia sprawy na zasadach poszanowania praw człowieka w rozumieniu niniejszej konwencji i jej protokołów”. Zawarcie porozumienia polubownego pomiędzy stronami skutkuje skreśleniem skargi z listy w wyniku wydania przez ETPC decyzji. Negocjacje polubowne mają charakter poufny. Strony mogą uzgodnić różne rodzaje rozwiązania sporu, istotny jest natomiast fakt, iż warunki uzgodnione pomiędzy stronami muszą być zaakceptowane przez Trybunał. Nie istnieją jednak szczególne ograniczenia co do treści porozumienia. Na ogół obejmuje ono zobowiązanie państwa do przywrócenia stanu sprzed naruszenia, przyznanie określonej kwoty tytułem słusznego zadośćuczynienia lub/i wystosowanie przeprosin. Por. ETPC, *Anthony Gordon Oates p. Polsce*, nr skargi 5036/97, decyzja z 7.09.2000 r. Szerzej A. Bodnar, *op. cit.*, s. 120–127.

<sup>100</sup> Zastosowanie znajduje reguła 12 regulaminu nadzoru.

<sup>101</sup> Zob. regułę 62 A regulaminu ETPC.



jednostronnych stale pojawia się w dyskusjach nad zmianami w nadzorowaniu wykonywania wyroków ETPC<sup>102</sup>.

Mając na uwadze powyższą specyfikę nadzoru KM RE nad porozumieniami polubownymi, można ocenić, że w porównaniu do wykonywania wyroków jest to *de facto* nadzór uproszczony.

## Uwagi końcowe

Coroczne raporty Komitetu Ministrów ze sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez państwa wyroków ETPC odzwierciedlają fakt, iż państwa generalnie je wykonują<sup>103</sup>. Trwające od ponad dziesięciu lat dyskusje oraz wprowadzane w ich konsekwencji zmiany w procedurze nadzoru nad wykonywaniem wyroków spowodowały konieczność zwiększonego zaangażowania państw w podejmowanie działań mających na celu zarówno zaprzestanie i rekompensowanie naruszeń w indywidualnych sprawach, jak i zapobieganie powstawaniu podobnych naruszeń na przyszłość poprzez wprowadzanie środków generalnych<sup>104</sup>. Pozytywnych konkluzji co do ogólnej skuteczności nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC – mierzonej corocznie liczbą rezolucji zamykających nadzór – nie powinny przekreślać sytuacje braku lub opóźnionego wykonania poszczególnych wyroków bądź ograniczonej woli współpracy manifestowanej przez niektóre państwa, takie jak Rosja, Azerbejdżan czy Turcja<sup>105</sup>. Działania te bowiem odzwierciedlają wewnętrzną sytuację polityczną w tych państwach, na którą RE ma jedynie ograniczony wpływ.

Praktyka wykonywania wyroków ETPC pokazuje, że motywacje, którymi kierują się państwa w trakcie wykonywania, są bardzo różne. Fakt, że procedurę

<sup>102</sup> A. Bodnar, *op. cit.*, s. 125.

<sup>103</sup> Zob. regulę 5 regulaminu nadzoru. Można wskazać, że np. w 2014 r. zawisłych w procedurze wykonania było 11 099 spraw, natomiast na koniec 2020 r. było ich 5233. Por. KM RE, *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights 2020, 14th Annual Report of the Committee of Ministers*, <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-eng/1680a1f4e8> (dostęp: 26.04.2021).

<sup>104</sup> D. Forst, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Limits and Ways Ahead*, „Vienna Journal on International Constitutional Law” 2013, vol. 3, issue 1, s. 42.

<sup>105</sup> Jako negatywny przykład wprowadzania wewnętrznych mechanizmów prawnych, które spowalniają czy wręcz blokują współpracę z organami RE w zakresie wykonywania orzeczeń ETPC, wskazać można wieloaspektowe działania władz rosyjskich. Zob. też rozdział IV.

nadzoru powierzono organowi o charakterze politycznym, implikuje stwierdzenie, że powinien on wywierać na państwa presję polityczną wynikającą z konieczności ich współpracy w ramach statutowych działań organizacji międzynarodowej. Stąd też w literaturze przedmiotu wskazuje się, że potencjalna krytyka ze strony wysokich rangą przedstawicieli innych państw jest głównym elementem sprzyjającym skuteczności<sup>106</sup>. Wydaje się, że jest to pogląd słuszny o tyle, że faktycznie państwo, którego sprawy omawiane są w trakcie danego posiedzenia Komitetu Ministrów, musi się do nich przygotować, musi zaproponować w miarę spójną koncepcję postępowania, z którą zapoznają się inni członkowie KM RE i będą mieli możliwość dokonania jej oceny. Jednakże z drugiej strony należy zauważyć, że nieformalną zasadą działania KM RE jest wypracowywanie rozwiązań kompromisowych, także w formie negocjacji trójstronnych, pomiędzy zainteresowanym państwem, państwem, które interesuje się sposobem wykonania oraz KM RE, który wspomaga pod względem merytorycznym pracownicy departamentu ds. wykonywania wyroków. Zasadniczo dąży się do podejmowania decyzji KM RE w drodze konsensusu. Na skuteczność wykonywania wyroków składa się więc wiele różnorodnych elementów.

Skuteczność zastosowania się państwa do ostatecznego wyroku ETPC wynika w dużej mierze, obok wskazanej presji politycznej, ze zwrócenia przez państwa w ostatnich latach baczniejszej uwagi na tę problematykę. To natomiast jest wynikiem głębszej refleksji nad skutecznością funkcjonowania całego strasburskiego mechanizmu praw człowieka i podstawowych wolności EKPC. Potrzeba zwiększenia zaangażowania państw w zapewnienie sprawnego funkcjonowania tego mechanizmu spowodowana jest między innymi tym, że do kolejnych naruszeń często dochodzi w wyniku braku prawidłowego wykonania wyroków. Świadomość tych konsekwencji została odzwierciedlona w tekstach deklaracji przyjętych na konferencjach wysokiego szczebla zorganizowanych kolejno w Interlaken, Brighton, Izmirze, Brukseli i Kopenhadze. Wyrażono w nich ideę współdzielenia odpowiedzialności za skuteczne funkcjonowanie całego mechanizmu przez wszystkich jego współuczestników (Trybunał, państwa, Komitet Ministrów). Wydaje się, że po osiągnięciu pierwszego celu, jakim było „odblokowanie” pracy ETPC, kolejnym stojącym wyzwaniem jest jak najskuteczniejsze zastosowanie się państw do zapadłych orzeczeń. Nie budzi żadnych wątpliwości, że orzeczenia ETPC mają skutek wiążący jedynie pomiędzy stronami (*inter partes*). W doktrynie przyjmuje się jednak, że mają one także skutek *res interpretata*, tzn. wpływają na sposób interpretacji zobowiązań

---

<sup>106</sup> A. Bodnar, *op. cit.*, s. 206.

wynikających z EKPC<sup>107</sup>. Konkluzja ta nabiera specjalnego znaczenia w kontekście wykonywania wyroków i potrzeby zwiększenia zaangażowania każdego z uczestników mechanizmu EKPC w zapobieganie przyszłym jej naruszeniom.

Zupełnie nowy wymiar i spojrzenie na funkcję nadzorczą KM RE w zakresie wykonywania wyroków ETPC spowodowało rozszerzenie jego kompetencji poprzez zmiany wprowadzone P-14 do EKPC. Choć jak dotychczas wykorzystana została tylko jedna z dwóch nowych dostępnych dróg prawnych – wniosek o stwierdzenie przez ETPC uchybień w wykonywaniu wyroku, działania organów RE w tej kwestii uwiarygodniły interesujące aspekty całej procedury. Przede wszystkim obie procedury przewidują potencjalne zaangażowanie ETPC. Dla Trybunału mogą więc one stanowić uzasadnienie do zwiększenia aktywności w zakresie sygnalizowania środków indywidualnych niezbędnych dla wykonania wyroku, tak aby w tym zakresie nie pojawiały się wątpliwości czy to samego KM RE, czy poszczególnych państw. Ponadto, wydanie na podstawie art. 46 ust. 4 EKPC na wniosek KM RE wyroku ETPC w sprawie *Ilgar Mammadov* wyraźnie pokazało, także poprzez pryzmat wątpliwości zasygnalizowanych w zdaniach zbieżnych sędziów, że rola Komitetu Ministrów w nadzorze nad wykonywaniem wyroków jest dalece bardziej złożona niż sprawowanie samego nadzoru. W praktyce, w sytuacji jedynie sporadycznego wskazywania przez ETPC środków, jakie muszą być podjęte w celu wykonania wyroku, KM RE podejmuje działania z zakresu orzekania o konsekwencjach odpowiedzialności państwa. Jest to działanie mieszczące się w sferze działalności quasi-sądowej. Należy przypomnieć, że na podstawie P-11 do EKPC Komitet Ministrów pozbawiony został kompetencji orzeczniczych. Paradoksalnie, kompetencje w tym obszarze zostały mu częściowo „przywrócone” poprzez zmiany wprowadzone przez P-14 do EKPC. Obserwacja ta prowadzi do konkluzji, iż choć KM RE jest organem politycznym, odgrywa on istotną rolę w procesie wymierzania sprawiedliwości na poziomie europejskim. Co więcej, sytuacja ta nie jest kontestowana przez żadnego z aktorów systemu EKPC. Niewątpliwie jest to cecha charakterystyczna regionalnego europejskiego systemu praw człowieka i podstawowych wolności.

Wyrok ETPC wydany w procedurze stwierdzenia naruszenia uwiarygodnił dobrze kwestie, które pozostawały do tej pory jedynie w sferze dyskusji pomiędzy państwami a KM RE lub w dyskusjach doktrynalnych. Na tle tych rozważań można dodatkowo wskazać, że choć z założenia to presja polityczna KM RE jako organu, w skład którego wchodzi przedstawiciele państw, miała być głównym instrumentem zachęcania państw do podejmowania wysiłków na rzecz jak

---

<sup>107</sup> Ibidem, s. 141.

najskuteczniejszego wykonywania wyroków, tak obecnie istotnym elementem wywierania tej presji jest merytoryczna współpraca na szczeblu eksperckim pomiędzy państwami a departamentem ds. wykonywania wyroków i zaufanie członków KM RE do ekspertyz prawnych dokonanych przez departament.

**Summary:** The chapter examines the role of the Committee of Ministers of the CoE in the mechanism of supervising the enforcement of judgments and decisions of the ECtHR. This task is assigned to the Committee pursuant to Art. 39 and 46 of the Convention. It focuses on defining the scope of action to be taken by States in implementing the Court's judgments.

The chapter describes the way in which the Member States cooperate with the CM by submitting action plans and action reports. It also presents the course of each supervisory procedures, including those requiring reference to the ECtHR: interpretation proceedings (question of interpretation when the execution is hindered by a problem of interpretation of the judgment) and infringement proceedings (question whether a state has failed to fulfil its obligation to execute a judgment if that state refuses to abide by a judgment).

Based on the experience resulting from standard supervision procedure and also from infringement proceedings launched in the case of *Ilgar Mammadov v. Azerbaijan*, the chapter presents the thesis that in spite of individual cases in which the states lack the political will, or their execution is hindered by logistic and administrative problems, the supervision exercised by the CM is a very effective tool in ensuring protection for fundamental rights and freedoms.

Despite the fact that the CM is a political body, it plays an indispensable role in the administration of justice at the European level. Undoubtedly, this is a characteristic feature of the regional European system of human rights protection.



Szymon Janczarek

# Aspekt proceduralny mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC przez państwa-strony EKPC

**Słowa kluczowe:** Komitet Ministrów, departament wykonywania wyroków, wykonywanie wyroków, nadzór nad wykonywaniem wyroków, artykuł 46 EKPC, CM-DH, decyzja, rezolucja tymczasowa, rezolucja końcowa

## Wprowadzenie

Skuteczne funkcjonowanie mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC ma z założenia doprowadzić do sytuacji, w której ofiara skonkretyzowanego przez ETPC naruszenia EKPC uzyska satysfakcję w wymiarze indywidualnym, a problem, który legł u jego podstawy, zostanie wyeliminowany w celu zapobieżenia podobnym naruszeniom Konwencji europejskiej w przyszłości. Pierwszoplanową rolę w procesie tym odgrywa KM RE.

Sprawność procesu wykonywania wyroków ETPC uzależniona jest przede wszystkim od woli i zaangażowania państwa, którego konkretny wyrok dotyczy. Niewątpliwie jednak na to, jak sprawnie i skutecznie państwa wykonują wyroki, nie pozostaje bez wpływu to, w jaki sposób KM RE sprawuje nad tym procesem swój nadzór: czy istnieją skuteczne procedury nadzorcze i jaka jest praktyka ich stosowania.

Funkcjonowanie mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC wywołuje również pewne pośrednie skutki w zakresie kształtowania standardów praw człowieka i podstawowych wolności. Praktyka KM RE, zidentyfikowana w oparciu o jego oczekiwania w zakresie wykonania poszczególnych wyroków i propozycje konkretnych rozwiązań przedstawione przez państwo-stronę w rozumieniu art. 46 ust. 1 EKPC, ma niebagatelne znaczenie choćby przy formułowaniu rekomendacji o charakterze ogólnym, dotyczących zarówno

generalnego zapewnienia poszanowania zobowiązań wynikających dla państw z EKPC, jak i wykonywania wyroków ETPC *sensu stricto*<sup>1</sup>.

Celem niniejszego rozdziału jest szczegółowa prezentacja zasad proceduralnych sprawowania przez KM RE nadzoru nad wykonywaniem przez państwa wyroków ETPC, z jednoczesnym uwzględnieniem roli departamentu wykonywania wyroków ETPC (*Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*<sup>2</sup>, departament wykonywania wyroków). Działa on w strukturze sekretariatu RE jako wyodrębniona jednostka organizacyjna o szczególnym mandacie.

Z uwagi na ograniczenia wynikające z formuły niniejszego rozdziału pominięty zostanie w nim aspekt historyczny, w szczególności kompetencje KM RE w kształcie, w jakim przysługiwały mu przed wejściem w życie P-11 do EKPC<sup>3</sup>. Również kwestie związane z nadzorem nad wykonywaniem omówione zostaną z uwzględnieniem aktualnego stanu prawnego, z wyłączeniem zmian, do jakich dochodziło choćby w metodyce pracy KM RE. Ponadto, z tego samego względu, pominięta zostanie tu kwestia innych kompetencji KM RE, mogących w sposób pośredni przyczyniać się do zapewnienia przestrzegania praw człowieka, jak na przykład jego roli jako organu monitorującego czy też funkcji przyznanych mu przez inne instrumenty prawne niż EKPC. Pominięte zostanie także zaangażowanie KM RE w kwestie związane z rozwojem praw człowieka i podstawowych wolności poprzez formułowanie rekomendacji dla państw członkowskich czy też przyjmowanie rezolucji, adresowanych na przykład do ETPC<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Do tej drugiej kategorii zakwalifikować można np. rekomendację CM/Rec(2000)2 w sprawie ponownego rozpatrywania lub wznawiania pewnych spraw na poziomie krajowym na skutek wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*Recommendation of the Committee of Ministers on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights*) czy rekomendację CM/Rec(2008)2 w sprawie skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków (*Recommendation of the Committee of Ministers to member states on efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights*).

<sup>2</sup> <https://www.coe.int/en/web/execution/presentation-of-the-department> (dostęp: 20.04.2021).

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat w rozdziale III monografii.

<sup>4</sup> Ibidem.

## I. Tryb mechanizmu nadzoru

### I.1. SKŁAD I TYPY POSIEDZEŃ KM RE

Sprawowanie nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC stanowi jedną ze swoistych form aktywności KM RE, uregulowaną w sposób szczególnie w regulaminie KM RE w zakresie nadzoru nad wykonywaniem wyroków oraz warunków porozumień polubownych (regulamin nadzoru)<sup>5</sup>. W zakresie nim nieuregulowanym do posiedzeń będą miały zastosowanie reguły rządzące posiedzeniami zastępców ministrów<sup>6</sup>. Oczywiście nie należy również zapominać o bardziej ogólnych źródłach norm o charakterze proceduralnym, mających znaczenie dla nadzoru nad wykonywaniem, w postaci chociażby statutu RE<sup>7</sup>.

Celem bardziej szczegółowego uregulowania sposobu postępowania w tego typu sprawach państwa członkowskie, poprzez swoich przedstawicieli w KM RE i podejmowane przez niego decyzje, przyjmowały również metodyki swojej pracy (*working methods*), regulujące w sposób szczegółowy techniczne niuanse procedury nadzorczej. Najnowsza z nich, stanowiąca formę odpowiedzi na sformułowane w deklaracji z Interlaken<sup>8</sup> wezwanie do dalszych działań mających na celu usprawnienie procesu wykonywania wyroków, została przyjęta decyzją z grudnia 2010 r. i zaczęła obowiązywać od stycznia 2011 r.<sup>9</sup>

<sup>5</sup> *Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements*, przyjęty przez KM RE na jego 964 posiedzeniu, 10.05.2006 r., zmieniony na 1275 posiedzeniu 18.01.2017 r.; <https://rm.coe.int/16806eebfo> (dostęp: 20.04.2021). Regulamin ten podzielony jest na cztery sekcje: postanowienia ogólne, nadzór nad wykonywaniem wyroków, nadzór nad wykonywaniem warunków porozumień polubownych, rezolucje.

<sup>6</sup> Regulamin KM RE (*Rules of Procedure of the Committee of Ministers*). Tekst regulaminu został przyjęty przez Komitet Ministrów na 9. sesji (sierpień 1951 r.); regulamin został zmieniony na kolejnych sesjach: na 10. sesji (marzec 1952 r.), 16. sesji (lipiec 1955 r.) i 23. sesji (grudzień 1958 r.) oraz na 73. (czerwiec 1959 r.), 133. sesji (lipiec 1964 r.), 934. sesji (lipiec 2005 r.) i 1388. sesji (listopad 2020 r.) zastępców ministrów. Tekst dostępny na: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016804e393a#\\_ftnref10](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804e393a#_ftnref10) (dostęp: 20.04.2021).

<sup>7</sup> Np. art. 20-21 statutu RE.

<sup>8</sup> Deklaracja programowa z Interlaken (*Interlaken Declaration*), przyjęta w trakcie Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 18-19.02.2010 r.

<sup>9</sup> Metodyka przyjęta na 1100 posiedzeniu KM RE, decyzją nr DH-DD(2010)603 z 2.12.2010 r., zatwierdzającą zasady przedstawione w dokumencie informacyjnym CM/Inf/DH(2010)37 oraz przywołującą zasady wskazane w dokumencie informacyjnym CM/Inf/DH(2010)45-final, <https://rm.coe.int/16805cdc38> (dostęp: 20.04.2021).



Każde państwo członkowskie ma w KM RE jednego przedstawiciela i dysponuje jednym głosem<sup>10</sup>. Posiedzenia KM RE odbywają się na szczepku ministrów<sup>11</sup> oraz na szczepku ich zastępców (*deputies*)<sup>12</sup>. KM RE na szczepku zastępców jest upoważniony do zajmowania się wszystkimi kwestiami mieszczącymi się w jego kompetencji i w tym zakresie może podejmować stosowne decyzje. Moc prawna takich decyzji jest taka sama jak tych podjętych na sesji ministerialnej; zastępcy nie powinni jednak podejmować decyzji w sprawach, którymi z uwagi na ich znaczenie polityczne powinien zajmować się KM RE na wyższym szczepku<sup>13</sup>.

Poszczególne państwa sprawują przewodnictwo w KM RE przez sześć miesięcy, jego kolejność ustalana jest zgodnie z porządkiem alfabetycznym, biorąc pod uwagę nazwy poszczególnych państw w języku angielskim. Przewodniczenie KM RE przekazywane jest w połowie maja i w połowie listopada. Posiedzeniom przewodniczy przewodniczący, którym jest stały przedstawiciel z państwa sprawującego aktualnie przewodnictwo<sup>14</sup>.

Zasadniczo KM RE nie powinien obradować ani podejmować decyzji, jeśli brak jest kworum 2/3 wszystkich przedstawicieli uprawnionych do wzięcia udziału w posiedzeniu<sup>15</sup>. W zakresie dotyczącym nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC Komitet co do zasady podejmuje decyzje większością

<sup>10</sup> Art. 14 statutu RE.

<sup>11</sup> W posiedzeniach na szczepku ministerialnym biorą z reguły udział ministrowie spraw zagranicznych, względnie wyznaczone przez nich osoby, wchodzące, o ile to możliwe, w skład rządu. Posiedzenia KM RE na szczepku ministerialnym odbywają się zasadniczo raz do roku, w okolicach 5 maja.

<sup>12</sup> Posiedzenia KM RE na szczepku zastępców ministrów odbywają się trzy razy w miesiącu. Zastępcy, reprezentujący odpowiednie ministerstwa spraw zagranicznych, są mianowani przez ministrów i zastępują ich poza posiedzeniami na szczepku ministerialnym (przywołany wyżej art. 14 statutu RE). Możliwość powoływania zastępców, działających w imieniu ministrów, została dopuszczona przez KM RE już w decyzji z marca 1952 r. Zastępcami ministrów są z reguły stali przedstawiciele poszczególnych państw przy RE.

<sup>13</sup> W 1975 r. KM RE wprowadził podział swoich posiedzeń na posiedzenia kategorii A oraz kategorii B, w zależności od rangi biorących w nim udział osób. W posiedzeniach kategorii A brali udział stali przedstawiciele, a w posiedzeniach kategorii B, o charakterze bardziej technicznym, ich zastępcy. Zob. G. De Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe Press 1995, s. 21–22.

<sup>14</sup> Rolą przewodniczącego jest przede wszystkim kierowanie dyskusją na posiedzeniu celem uzyskania jak najbardziej konstruktywnych rozwiązań, przede wszystkim poprzez podejmowanie prób osiągnięcia konsensusu. Przewodniczący odgrywa również istotną rolę, nie tylko reprezentacyjną, w toku nieformalnych konsultacji, odbywających się w toku posiedzeń lub między nimi i mających na celu osiągnięcie postępów w kwestiach pomiędzy państwami spornych.

<sup>15</sup> Reguła 7 regulaminu KM RE.

2/3 głosów (z wyjątkiem decyzji o charakterze proceduralnym, gdzie wymagana jest większość zwykła)<sup>16</sup>, o ile oczywiście dochodzi do głosowania, a konkretna decyzja nie może być przyjęta w drodze konsensusu.

## 1.2. POSIEDZENIA POŚWIĘCONE WYŁĄCZNIE PROBLEMATYCE WYKONYWANIA WYROKÓW ETPC

Zwyczajne posiedzenia KM RE na szczeblu zastępców odbywają się zasadniczo co tydzień. Dodatkowo cztery razy do roku odbywają się posiedzenia dedykowane wyłącznie problematyce wykonywania wyroków ETPC (tzw. posiedzenia CM-DH). Posiedzenia te trwają od dwóch do trzech dni<sup>17</sup>.

Podział posiedzeń na zwyczajne oraz te poświęcone wyłącznie nadzorowi nie jest do końca konsekwentny: od niedawna istnieje bowiem możliwość przyjmowania przez KM RE rezolucji końcowych, decyzji dotyczących słusznego zadośćuczynienia oraz potwierdzających fakt złożenia przez państwa planów działań i raportów z przedsięwziętych działań również na posiedzeniach zwyczajnych. Inne kwestie z zakresu nadzoru powinny stanowić przedmiot posiedzeń CM-DH<sup>18</sup>. Nie można jednak wykluczyć, iż w sprawach szczególnie istotnych, wymagających podjęcia pilnych działań, w sprawach, w których wykonanie spotyka się ze szczególnym oporem ze strony władz krajowych, w celu wywarcia dodatkowej presji, konieczne będzie zajęcie się przez Komitet

<sup>16</sup> Przypadki, w których dla ważności decyzji konieczna jest jednomyślność przedstawicieli głosujących (i większości uprawnionych do głosowania), określone są w regule 9 regulaminu KM RE. Jednomyślność jest na przykład wymagana w przypadku decyzji o wyłączeniu zasady niejawności posiedzeń (decyzja o wyłączeniu tajności). Wydaje się również, że jednomyślności wymagałaby na przykład decyzja o zaproszeniu do udziału w posiedzeniu przedstawiciela państwa, mającego status obserwatora przy RE.

<sup>17</sup> W 1989 r. w związku ze zwiększającą się liczbą spraw znajdujących się w nadzorze KM RE postanowił poświęcić tej tematyce jedno posiedzenie na poziomie A miesięcznie. Posiedzenia te stały się pierwszymi wyspecjalizowanymi posiedzeniami poświęconymi wyłącznie nadzorowi nad wykonywaniem. Częstotliwość tego rodzaju posiedzeń zmieniła się w 1996 r., kiedy to podjęto decyzję o odbywaniu posiedzeń CM-DH co dwa miesiące, wydłużając ich długość do dwóch, czasem trzech dni. Z kolei w 1995 r. zniknął podział na posiedzenia na poziomie A oraz B. Zob. S. Palmer, *The Committee of Ministers*, [w:] *The Council of Europe. Its Law and Policies*, red. S. Schmahl, M. Breuer, Oxford 2017, s. 146.

<sup>18</sup> Decyzją przyjętą na 1161 posiedzeniu KM RE.

meritum sprawy albo na szeregu kolejnych posiedzeń CM-DH albo nawet częściej niż raz na kwartał w ramach posiedzeń zwyczajnych<sup>19</sup>.

Zwracając szczególną uwagę na aktywność KM RE w zakresie nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC realizowaną na posiedzeniach CM-DH, nie można tracić z pola widzenia tego, iż nadzór ten realizowany jest w sposób ciągły (*continued supervision*). Oznacza to w praktyce, że wszystkie sprawy będące w nadzorze KM RE znajdują się na agendzie jego posiedzeń aż do czasu formalnego zakończenia procedury nadzorczej<sup>20</sup>. Samo więc umieszczenie sprawy w agendzie nie stanowi więc żadnej szczególnej formy nacisku na państwo zobowiązane do wykonania. Dopiero znalezienie się sprawy w porządku prac (*order of business*) konkretnego posiedzenia CM-DH oznaczać będzie zwrócenie uwagi przez KM RE na pewne kwestie związane z procesem wykonywania, czy to pozytywne, czy to negatywne.

Umieszczenie sprawy w porządku prac może nastąpić zarówno na wniosek każdego państwa członkowskiego RE, jak i na wniosek departamentu wykonywania wyroków.

Kryteria wskazujące na potrzebę umieszczenia konkretnej sprawy w porządku obrad zostały przedstawione w sposób niewyczerpujący w dokumentach DD(2013)280<sup>21</sup> oraz GR-H(2016)3<sup>22</sup> i zostały usystematyzowane w dwie grupy, w zależności od tego, czy ich źródłem są organy konwencyjne, czy też może mają one związek z pozwanym państwem. Do pierwszej kategorii zaliczono na przykład wcześniejsze decyzje KM RE, wskazujące na konkretną datę ponownego rozpoznania sprawy lub grupy spraw; istnienie pewnej cezurę czasowej ustalonej przez ETPC do przedsięwzięcia konkretnego środka; czy też istnienie wyroku ETPC, z którego wynika konieczność podjęcia pilnych środków indywidualnych i brak jest jakichkolwiek informacji co do wywiązania się z owego obowiązku. Druga kategoria obejmuje z kolei rozmaite sytuacje odnoszące się wprost do pozwanego państwa. Wśród nich wymienić można

<sup>19</sup> Tego rodzaju praktyka, z uwagi na problem konieczności podjęcia pilnych środków indywidualnych, stosowana była na przykład w sprawie *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi*, nr skargi 15172/13.

<sup>20</sup> KM RE, decyzja DH-DD(2010)603, § 4. Szerzej na ten temat w podrozdziale dotyczącym zasad sprawowania nadzoru: zasada ciągłości.

<sup>21</sup> *Measures to improve the supervision of the execution of judgments and decisions of the Court*, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/sso/SSODisplayDCTMContent?documentId=0900001680519b8b&ticket=ST-273835-B7voxqTWrHARCDwa-QhNjUMVayY-cask-key> (dostęp: 27.04.2021).

<sup>22</sup> *Supervision of the execution of judgments of the European Court of Human Rights: transparency of the supervision process*, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c1faa](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c1faa) (dostęp: 27.04.2021).

na przykład istotne zmiany w procesie wykonywania, wymagające reakcji KM RE, mogące stanowić następstwo nie tylko zdarzeń negatywnych (na przykład zaniechanie wdrożenia pewnych środków generalnych), ale również wynikać z konieczności odnotowania istotnych osiągnięć w jego toku, czy też wyrażenia przez KM RE poparcia dla kierunku realizowanych działań, czy też konkretnie przedsięwziętych kroków. Umieszczenie sprawy w porządku obrad może również być konsekwencją różnicy zdań pomiędzy państwem a departamentem wykonywania wyroków co do zakresu środków koniecznych do wykonania, zasadności (bezzasadności) konkretnego środka (planowanego bądź zrealizowanego).

Tak jak wspomniano już wcześniej, Komitet zarządza swoją pracą w trakcie posiedzeń CM-DH, korzystając z porządku obrad posiedzenia (*order of business*). Przygotowanie porządku każdego kolejnego posiedzenia CM-DH jest procesem kilkuetapowym<sup>23</sup>.

Należy w kontekście tym zwrócić uwagę, iż stosunkowo niedawno, w celu zapewnienia większej transparentności nadzoru nad egzekucją, w szczególności w zakresie doboru spraw, którymi KM RE zajmuje się w sposób bardziej szczegółowy, przyjęto praktykę sporządzania raz do roku rocznego orientacyjnego programu pracy (*annual indicative work programme*), wskazującego na to, rozpoznanie jakich spraw planowane jest na konkretne posiedzenie w kolejnym roku kalendarzowym<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Zob. podręcznik procedur i metod pracy KM RE (*iGuide*), [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=090000168058d922](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168058d922) (dostęp: 20.04.2021).

<sup>24</sup> Wcześniej wykaz spraw na kolejne posiedzenie CM-DH (*indicative list of cases*) był rozpowszechniany na trzy tygodnie po poprzednim posiedzeniu (a na dwa miesiące przed kolejnym). Tego typu praktyka wskazywania spraw z posiedzenia na posiedzenie w znaczącym stopniu utrudniała realizację długoterminowych strategii. Projekt listy spraw podlegających rozpoznaniu w kolejnym roku kalendarzowym jest aktualnie przygotowywany przez departament wykonywania wyroków w porozumieniu z zainteresowanymi państwami i prezentowany KM RE na jego grudniowym posiedzeniu CM-DH. Lista taka wskazuje sprawy przeznaczone do rozpoznania na każdym kwartalnym posiedzeniu CM-DH, nie ma jednak charakteru wyczerpującego i może podlegać modyfikacjom, w zależności od dynamiki procesu egzekucji i zmieniających się okoliczności. Obejmuje ona te sprawy, których rozpoznanie w kolejnym roku następuje z mocy decyzji KM RE, jak również te, których rozpoznanie zostało zaproponowane przez Sekretariat bądź państwa członkowskie (te ostatnie miałyby wyznaczony termin do składania propozycji). Tego typu lista spraw jest tworzona pod auspicjami przewodniczącego KM RE, prezentowana Biuru KM RE, a następnie samemu KM RE na posiedzeniu CM-DH.

### I. 3. TYPY PROCEDUR NADZORU

Zakres działań podejmowanych przez KM RE w ramach nadzoru nad wykonaniem wyroku w konkretnej sprawie, uzależniony jest od typu procedury nadzoru, w jakiej konkretna sprawa się znajduje.

Zgodnie z metodyką pracy KM RE obowiązującą od stycznia 2011 r., nadzór nad wykonywaniem wyroków przekazanych przez ETPC sprawowany jest w ramach jednej z dwóch procedur: procedury nadzoru wzmocnionego (*enhanced supervision*), w których pewne kwestie związane z wykonywaniem wydają się uzasadniać bardziej szczegółową ich analizę oraz stosowną reakcję KM RE, jak również standardowej procedura nadzoru (*standard supervision*), w przypadku której aktywne zaangażowanie KM RE jest dużo bardziej ograniczone.

Tego rodzaju dychotomia w zakresie typologii procedur nadzoru uzasadniona jest potrzebą priorytetowego traktowania pewnych kategorii wyroków ETPC, znajdujących się w nadzorze KM RE.

KM RE traktuje priorytetowo te sprawy, w których Trybunał zidentyfikował istnienie problemu systemowego, zgodnie z rezolucją Res(2004)3<sup>25</sup>. Na konieczność priorytetowego potraktowania pewnych kategorii spraw państwa członkowskie zwróciły również uwagę w deklaracji z Interlaken, w której wezwano KM RE do przyznania pierwszeństwa i położenia szczególnego nacisku nie tylko na sprawy wymagające pilnych środków indywidualnych, lecz również ujawniające istnienie poważnego problemu strukturalnego<sup>26</sup>.

Przyjmuje się, iż co do zasady sprawy rozpoznawane są w procedurze standardowej, chyba że ze względu na swój szczególny, priorytetowy charakter, będą wymagały rozpoznania w procedurze wzmocnionej. Decydujące znaczenie przy kwalifikowaniu konkretnej sprawy do nadzoru w procedurze wzmocnionej będzie miało to, czy jest to sprawa międzypaństwowa, względnie, czy zakończyła się ona wydaniem przez ETPC wyroku pilotażowego. Ponadto, o procedurze wzmocnionej będzie mowa wówczas, gdy w sprawie koniecznym jest przedsięwzięcie pilnych środków indywidualnych oraz wówczas, gdy wyrok ujawnia istotny problem strukturalny bądź złożony, zidentyfikowany przez EKPC lub KM RE<sup>27</sup>. O zakwalifikowaniu sprawy do procedury wzmocnionej decyduje

<sup>25</sup> Reguła 4 regulaminu nadzoru odwołuje się do rezolucji Res(2004)3 dotyczącej wyroków ujawniających leżący u ich podstaw problem systemowy.

<sup>26</sup> Deklaracja z Interlaken, punkt 11 lit. A.

<sup>27</sup> Dokument informacyjny CM/Inf/DH(2010)37, § 8–10 ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804a327f](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804a327f), dostęp: 20.04.2021) oraz dokument informacyjny CM/Inf/DH(2010)45-final, § 2–10 ([https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016804a3e07](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804a3e07), dostęp: 20.04.2021).

KM RE, czy to na wniosek państwa członkowskiego, czy też na wniosek departamentu wykonywania wyroków. Wnioskodawcy, składając tego rodzaju wniosek, powinni brać pod uwagę kryteria klasyfikacji spraw, o których mowa wyżej<sup>28</sup>.

Przeniesienie sprawy z jednej procedury nadzoru do drugiej w trakcie sprawowania nadzoru jest jak najbardziej możliwe. Takiego przeniesienia dokonuje się w oparciu o decyzję KM RE pod warunkiem wystąpienia uzasadniających go okoliczności.

W przypadku transferu sprawy ze wzmocnionej do standardowej procedury nadzoru za takowe uznać można chociażby satysfakcjonujące postępy w procesie dostosowania się do wyroku, brak istniejących uprzednio przeszkód w tym procesie, wykonanie koniecznych pilnych środków indywidualnych czy też zamknięcie procedury pilotażowej. Do przeniesienia sprawy z procedury standardowej może dojść natomiast w sytuacji uchybienia terminowi do przedstawienia raportu z przedsięwziętych działań i niezłożenia stosownych wyjaśnień w tym zakresie, braku porozumienia pomiędzy państwem a departamentem wykonywania wyroków, co do treści planu działań czy raportu z przedsięwziętych działań (w takiej sytuacji przeniesienie sprawy ma na celu umożliwienie KM RE zajęcia wiążącego stanowiska w tej kwestii), poważne opóźnienie w zastosowaniu środków wymienionych w planie działania czy też opóźnienie w prezentacji informacji o płatności słusznego zadośćuczynienia<sup>29</sup>.

#### 1.4. INSTRUMENTY PRAWNE NADZORU: DECYZJE, REZOLUCJE TYMCZASOWE I REZOLUCJE KOŃCOWE

Zaangażowanie KM RE w standardową procedurę nadzoru ogranicza się do klasyfikacji nowej sprawy oraz weryfikacji, czy państwo wywiązało się ze spoczywającego na nim obowiązku przekazania planu działań (*action plan*)<sup>30</sup>,

<sup>28</sup> W praktyce na każde posiedzenie CM-DH departament wykonywania wyroków sporządza listę nowych wyroków (wyroków, które stały się ostateczne od ostatniego posiedzenia CM-DH) oraz decyzji zatwierdzających warunki porozumień polubownych, celem ich zakwalifikowania przez KM RE do jednej z procedur nadzoru. Jeżeli chodzi o sprawy mające podlegać zakwalifikowaniu do wzmocnionej procedury nadzoru, departament wykonywania wyroków uwzględni oczywiście kryteria klasyfikacji sprawy opisane wyżej, wskazując, jakiego rodzaju kryterium będzie miało zastosowanie *in concreto*, względnie – wskazując na podobieństwo do innej sprawy lub spraw już zakwalifikowanych do procedury wzmocnionej.

<sup>29</sup> Dokument informacyjny CM/Inf/DH(2010)37, § 24–30.

<sup>30</sup> Zob. *Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court for Human Rights*, <https://rm.coe.int/guide-drafting-action-plans-reports-en/1680592206> (dostęp: 20.04.2021); zob. również rozdział III monografii.

poprzez odnotowanie w formie zbiorczej decyzji faktu przedstawienia mu tego typu dokumentu. W przypadku raportu z podjętych działań (*action report*)<sup>31</sup>, o ile przedstawione w nim środki zostaną ostatecznie uznane za wystarczające (z wykorzystaniem oceny przygotowanej przez departament wykonywania wyroków), KM RE dokona zamknięcia procedury nadzoru, przyjmując rezolucję końcową (*final resolution*)<sup>32</sup>.

W przypadku, gdy konkretna sprawa znajduje się we wzmocnionej procedurze nadzoru, w sytuacji wystąpienia problemów z wykonaniem, KM RE z reguły będzie zajmował się nią na posiedzeniu CM-DH, podejmując stosownej treści decyzje, bez albo po przeprowadzeniu debaty. Ta ostatnia, umożliwiając prezentację krytycznych uwag pod adresem pozwanego państwa, może być postrzegana jako dodatkowa forma nacisku na państwo. W sytuacji, gdy wykonywanie napotyka na szczególnego rodzaju problemy, skutkujące poważnymi opóźnieniami, KM RE może podjąć szczególnego rodzaju decyzję, określaną mianem rezolucji tymczasowej (*interim resolution*).

W procedurze standardowej KM RE nie ma do dyspozycji tak szerokiego katalogu możliwych środków oddziaływania, gdyż z założenia samego sprawy, nad którymi w jej ramach jest sprawowany nadzór, nie powinny być skomplikowane. Gdy z czasem okaże się, że w ramach procesu ich wykonywania pojawiają się problemy, na przykład wynikające z błędnej oceny stopnia skomplikowania kwestii wymagających naprawienia, bądź też przez wzgląd na trudności, które powstały w jego toku, aktywne zaangażowanie KM RE musi być poprzedzone przeniesieniem sprawy do procedury wzmocnionej.

Decyzje podejmowane KM RE w ramach procedury nadzoru mogą dotyczyć kwestii formalnych, odnoszących się do toku postępowania nadzorczego w konkretnej sprawie (na przykład wspomniany już transfer sprawy z procedury standardowej do wzmocnionej i vice versa; odnotowanie wpływu planu działań i wezwanie do regularnego informowania o postępach w jego realizacji; brak informacji o płatności słusznego zadośćuczynienia itd.), jak również odnosić się do meritum sprawy.

Do tej ostatniej kategorii należą na przykład decyzje, w których KM RE zwraca się z prośbą o wyjaśnienie pewnych kwestii i dostarczenie informacji (dodatkowych) dotyczących stanu wykonywania; zachęca do podejmowania, względnie szybszego podejmowania koniecznych środków czy krytykuje brak postępów (często czyniąc to w połączeniu z wyznaczeniem stosownych terminów oraz formułowaniem zaleceń co do konkretnego kierunku działań),

<sup>31</sup> Ibidem.

<sup>32</sup> Reguła 17 regulaminu nadzoru.

względnie krytykuje brak informacji na ten temat. Oczywiście, w przypadku postępów w wykonywaniu decyzje służą także ich odnotowaniu, poprzez na przykład wyrażenie zadowolenia czy uznania w związku z podjętymi przez państwo działaniami. Poza tym decyzje z reguły zawierają elementy wskazujące na dalszy sposób postępowania ze sprawą, na przykład poprzez określenie, na którym posiedzeniu KM RE ponownie zajmie się określoną sprawą.

Z kolei, gdy problemy związane z wykonywaniem osiągną bardziej zaawansowany poziom, KM RE może przyjąć rezolucję tymczasową (*interim resolution*) stanowiącą decyzję o szczególnym charakterze. Celem jej wydania będzie zwrócenie uwagi nie tylko władz krajowych, ale i innych podmiotów na daną sprawę<sup>33</sup>.

Słusznie podkreśla E. Lambert Abdelgawad<sup>34</sup>, że rezolucje tymczasowe mogą się różnić między sobą pod względem treści<sup>35</sup>. Mogą być to rezolucje odnotowujące, że państwo nie podjęło żadnych środków celem wykonania wyroku i zapraszające je do zastosowania się do jego treści. Mogą to być też rezolucje, w których KM RE może odnotować pewien postęp w procesie egzekucji i zachęcić państwa do przyjęcia dalszych środków, odnosząc się jednocześnie do konkretnych przyjętych rozwiązań. Z kolei trzeci typ rezolucji tymczasowej, stosowany w praktyce w drodze wyjątku, sprowadza się do zagrożenia państwu bardziej surowymi konsekwencjami, mając w szczególności na uwadze czas, od jakiego wyrok jest niewykonywany, i wagę sprawy<sup>36</sup>. Wydaje się, że KM RE stosuje rezolucje tego typu w sprawach najbardziej poważnych, traktując je niejako jako *ultima ratio*, rezerwując dla pozostałych wspomnianych wyżej sytuacji formę decyzji zwykłej.

Struktura rezolucji tymczasowej różni się od struktury decyzji zwykłych: z reguły są one bardziej rozbudowane, zawierają zarówno preambułę, jak i część operatywną. W preambule KM RE zazwyczaj odwołuje się do konkretnego wyroku ETPC, wskazując na przykład na jego ustalenia w zakresie systemowego charakteru źródła problemu, jak również przywołuje kroki już przedsięwzięte przez państwo celem jego wykonania, bądź też takie, które są oczekiwane przez KM RE oraz wcześniejsze reakcje KM RE (na przykład wcześniejsze rezolucje tymczasowe czy też zalecenia zwarte w innych decyzjach), bądź innych

<sup>33</sup> Możliwość przyjęcia przez KM RE rezolucji tymczasowych przewiduje reguła 16 regulaminu nadzoru.

<sup>34</sup> E. Lambert Abdelgawad, *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights*, Council of Europe, s. 40–41.

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Wskazane przez autorkę przykłady należące do trzeciej kategorii: *Lozidou p. Turcji*, rezolucja ResDH(2001)80 z 26.06.2001 r., *Ilaşcu i inni p. Mołdowie i Rosji*, rezolucja ResDH(2006)26 z 10.05.2006.



organów RE (jak na przykład SG RE czy ZP RE). Oczywiście preambuła rezolucji tymczasowej może również służyć przypomnieniu ogólnego obowiązku państw wynikającego z art. 46 EKPC czy też stanu egzekucji konkretnej sprawy, względnie wyrażeniu uznania z powodu podjęcia określonych działań w celu wykonania konkretnego wyroku. Z kolei część operatywna rezolucji zawiera z reguły wezwanie państwa do podjęcia działań, o których mowa w preambule, a których państwo jeszcze nie przedsięwzięło, przy okazji wzywając na przykład do przyspieszenia działań koniecznych do wykonania wyroku czy też podkreślając, że dotychczasowe działania okazały się nieskuteczne. KM RE może również w części tej wskazać na konieczność podjęcia ściśle określonych działań. Oczywiście, podobnie jak w przypadku decyzji zwykłych, rezolucje tymczasowe mogą zawierać wskazania co do dalszego sposobu procedowania ze sprawą (na przykład wskazanie konkretnego posiedzenia, na którym sprawa będzie kolejny raz omawiana; wskazanie na konieczność zajmowania się sprawą na każdym kolejnym posiedzeniu CM-DH czy też zamknięcie pewnych aspektów sprawy). W przypadku, gdy jest to konieczne przez wzgląd na powagę sytuacji, rezolucja może przywoływać bezwarunkowy obowiązek wykonania wyroku, wynikający z art. 46 EKPC czy też wskazywać na kolejne bardziej stanowcze działania, jakie KM RE będzie mógł podjąć w przypadku braku postępów. Jak trafnie wskazuje L.R. Glas, operatywna część rezolucji tymczasowej służy wezwaniu państwa do wykonania wyroku, wyrażeniu zaniepokojenia, przypomnieniu istnienia ogólnego obowiązku wykonania, przyjęciu z zadowoleniem postępów i zachęceniu do dalszych działań, jak również podjęciu pewnych decyzji<sup>37</sup>.

Do częstszego stosowania rezolucji tymczasowych państwa członkowskie wezwały KM RE w szczególności w deklaracji politycznej z Brukseli<sup>38</sup>.

Forma rezolucji tymczasowej wymagana jest również w przypadku podejmowania przez KM RE decyzji o uruchomieniu procedur przewidzianych w art. 46 EKPC (wniosek o wykładnię wyroku oraz tzw. procedura naruszeniowa – *infringement procedure*)<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> L.R. Glas, *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System*, Cambridge 2016, s. 441.

<sup>38</sup> Punkt C.1. lit. a, Deklaracja z Brukseli (*Brussels Declaration*), przyjęta 27.03.2015 r., <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593072> (dostęp: 20.04.2021).

<sup>39</sup> Więcej na ten temat A. Mężykowska w rozdziale III monografii; odnośnie do procedury naruszeniowej zob. także: F. de Londras, K. Dzehtsiarou, *Mission Impossible? Addressing Non-Execution through Infringement Proceedings in the European Court of Human Rights*, „International and Comparative Law Quarterly” 2017, vol. 66, no. 2, s. 467–490.

## II. Zasady mechanizmu nadzoru

Analiza norm o charakterze proceduralnym, zawartych przede wszystkim w regułach nadzoru, jak również w metodyce pracy KM RE, pozwala na stworzenie katalogu najistotniejszych zasad, którymi rządzi się procedura nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC. Wśród nich warto zwrócić uwagę na zasadę subsydiarności mechanizmu nadzoru, zasadę kolegialności jego sprawowania, zasadę ciągłości i zasadę jawności.

### II.1. ZASADA SUBSYDIARNOŚCI MECHANIZMU NADZORU

ETPC wielokrotnie podkreślał, że to do pozwanego państwa należy wybór środków, jakie należy przedsięwziąć w celu wywiązania się ze spoczywającego na nim z mocy art. 46 EKPC obowiązku wykonania wyroku w sprawie, w której jest stroną. Oczywiście owa swoboda wyboru jest ograniczona z jednej strony konkluzjami wyroku, a z drugiej – nadzorem sprawowanym nad owym procesem przez KM RE.

W praktyce nadal dominuje podejście przyznające KM RE (i jednocześnie, zgodnie z zasadą subsydiarności, również i państwu-stronie) szeroki margines uznania (*margin of appreciation*)<sup>40</sup>, choć w niektórych przypadkach, na przykład przy wyrokach pilotażowych czy też wyrokach zawierających wskazania co do konieczności wdrożenia określonych środków (indywidualnych bądź generalnych), ulega on ograniczeniu<sup>41</sup>. Oczywiście wyroki ETPC w konkretnej sprawie odgrywają w tym procesie rolę kluczową, zakreślając ramy, w których zarówno państwo, jak i KM RE (oraz poszczególne państwa, wchodzące w jego skład) mogą prowadzić dialog co do doboru koniecznych środków i procesu

<sup>40</sup> Zob. np. ETPC, *Scozzari i Guinta p. Włochom*, skarga nr 39221/98 i 41963/98, wyrok z 13.07.2000 r., § 249. Ponadto, pod nadzorem KM RE, pozwane państwo ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swojego obowiązku na podstawie art. 46 EKPC, o ile tego typu środki są zgodne z konkluzjami wyrażonymi w wyroku Trybunału. Również: ETPC, *Brumărescu p. Rumunii* (słuszne zadośćuczynienie), skarga nr 28342/95, wyrok z 23.01.2001 r., § 20; ETPC, *Öcalan p. Turcji*, skarga nr 46221/99, wyrok z 12.05.2005 r., § 210; jak również ETPC, *Ilgar Mammadov p. Azerbejdżanowi* (postępowanie na podstawie art. 46 ust. 4), nr skargi 15172/13, wyrok z 29.05.2019, § 153–154.

<sup>41</sup> B. Cali, A. Koch, *Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe*, „Human Rights Law Review” 2014, vol. 14, no. 2, s. 308.

ich wdrażania<sup>42</sup>. Istotne znaczenie w procesie tym będą miały także wyroki wydane przez ETPC w innych sprawach przeciw temu samemu lub innym państwom, odnoszące się do analogicznych źródeł naruszenia EKPC (i potencjalnie zamieszczone w nich wskazania ETPC co do ewentualnych koniecznych środków). Zarówno państwa identyfikujące konieczne środki indywidualne i ogólne, jak i sam KM RE muszą także brać pod uwagę *acquis* Komitetu Ministrów, czyli jego dotychczasową praktykę w podobnych przypadkach, czyli w sprawach o analogicznym źródle problemu<sup>43</sup>. Wydaje się, że w tym znaczeniu można mówić tu o subsydiarności w sensie materialnym.

Elementy zasady subsydiarności widoczne są również w bardziej szczegółowych rozwiązaniach o charakterze proceduralnym. To na zasadzie subsydiarności opiera się dualizm procedur nadzoru: w procedurze standardowej zasadniczy ciężar odpowiedzialności za działania o charakterze proceduralnym spoczywa na państwie, podczas gdy zaangażowanie KM RE jest ograniczone. Warto zwrócić uwagę, że to państwo przedstawia KM RE swoją diagnozę źródła problemu i propozycje środków naprawczych w postaci planu działań (*action plan*) czy raportu z podjętych już działań (*action report*)<sup>44</sup>. Nieprzypadkowo także to państwo w trakcie ewentualnej debaty jako pierwsze prezentuje podjęte przez siebie działania, mając oczywiście również prawo ustosunkować się do ewentualnych zastrzeżeń czy uwag, sformułowanych zarówno przez inne państwa, jak i departament wykonywania wyroków.

## II. 2. ZASADA KOLEGIALNOŚCI MECHANIZMU NADZORU

Model nadzoru nad wykonywaniem przez państwa-strony EKPC wyroków ETPC oraz warunków zawartych przed nim porozumień polubownych opiera się na mechanizmie monitorującym sprawowanym przez inne państwa, należące do RE (*peer review*), w ramach organu kolegialnego, jakim jest KM RE. Tego rodzaju sposób monitorowania wywiązywania się przez państwa ze zobowiązań o charakterze prawnomiędzynarodowym w oparciu o presję, perswazję i negocjacje nie jest czymś wyjątkowym i ma on oczywiście zarówno swoich

<sup>42</sup> Ibidem, s. 313.

<sup>43</sup> Szerzej na ten temat w rozdziale III monografii.

<sup>44</sup> Zob. *Guide for the drafting of action plans and reports for the execution of judgments of the European Court for Human Rights*, dostępny na stronie internetowej: <https://www.coe.int/en/web/execution/vademecum>. Również: dokument informacyjny *Action Plans – Action Reports: Definitions and objectives*, CM/Inf/DH(2009)29rev; zob. też rozdział III monografii.

przeciwników, jak i zwolenników<sup>45</sup>. Ci pierwsi kwestionują jego skuteczność, wskazując, że w tego typu procesie, albo państwa nie są zainteresowane kontrolowaniem innych państw, choćby z uwagi na obawę przed podobną reakcją w przyszłości, albo używają tego typu mechanizmu, jako elementu dyplomacji, w celu osiągnięcia określonego celu politycznego. Zwolennicy mechanizmu typu *peer review* wskazują z kolei, że jego istnienie sprzyja powstawaniu poczucia wspólnej odpowiedzialności za skuteczność procesu wykonywania w szczególności poprzez wywieranie kolektywnej presji na państwa niewykonujące wyroków lub czyniące to z opóźnieniem<sup>46</sup>.

Oczywiście w konkretnej sprawie czy sprawach względu natury politycznej czy szczególnego rodzaju problemy, z którymi borykają się inne niż pozwane państwa, mogą przeważać nad owym kolegialnym poczuciem odpowiedzialności. Istnieje zagrożenie, że państwa czy to ze względów politycznych, czy też chcąc uniknąć wzajemnego nacisku ze strony innych państw, w przypadku, gdy będą omawiane ich sprawy, mogą unikać wywiązywania się z owego obowiązku. Mogą to czynić nie zabierając w ogóle głosu albo wyrażając stanowisko zdecydowanie bardziej stonowane. Niemniej także w tym zakresie nie sposób wykluczyć tworzenia przez państwa politycznych aliansów, czy też kierowania się partykularyzmami, nawet wówczas, gdy realizowane w ten sposób cele nie są do końca zgodne ze standardami konwencyjnymi<sup>47</sup>. Będzie to zwłaszcza istotne w sprawach międzypaństwowych, w związku z którymi nie sposób uniknąć zarzutu motywacji o charakterze politycznym, którą mogą kierować się poszczególne państwa, wywierając presję, jak również tam, gdzie długotrwałe niewykonywanie wyroków powodowane jest także względami polityki wewnętrznej. Niewątpliwie motywem, którym mogą kierować się państwa, formułując swoje stanowiska w ramach prowadzonego dialogu, może być również niechęć do wyśrubowania pewnych standardów praw człowieka i podstawowych wolności, do których później same musiałyby się stosować.

Szczególne forum dla prowadzenia dialogu pomiędzy państwem zobowiązanym do wykonania konkretnego wyroku a innymi państwami (zwłaszcza wyrażającymi szczególne zainteresowanie takim wykonaniem), przy zaangażowaniu departamentu wykonywania wyroków, stanowią debaty w ramach posiedzeń KM RE, zwłaszcza posiedzeń CM-DH. Możliwość przeprowadzenia debaty stanowi dodatkowy element perswazji, a decyzje wydawane bez przeprowadzenia

---

<sup>45</sup> Znane jest między innymi w systemie ONZ (Powszechne Przeglądy Okresowe), Unii Afrykańskiej czy Organizacji Państw Amerykańskich.

<sup>46</sup> B. Cali, A. Koch, *op. cit.*, s. 304.

<sup>47</sup> *Ibidem*, s. 311–312.

debaty nie tylko pozostawiają państwu członkowskiemu większą kontrolę nad ostatecznym kształtem takiej decyzji, lecz również z wizerunkowego punktu widzenia stanowią dla niego mniejsze zło.

Trafnie pisze L.R. Glas, że posiedzenia CM-DH służą monitorowaniu zmian, dokonywaniu oceny, domaganiu się informacji, wywieraniu presji, jak również dokonywaniu analizy różnych dokumentów i propozycji<sup>48</sup>. W trakcie debat dochodzi do swoistej wymiany doświadczeń w zakresie rozwiązywania podobnych problemów przez państwa RE, co może stanowić źródło inspiracji dla poszukiwania zbliżonych rozwiązań. Tego rodzaju dialog oraz ewentualnie osiągnięty w jego toku konsensus może stanowić dodatkowy argument dla państwa-strony, które może użyć go, forsując na szczeblu krajowym trudne do przeprowadzenia reformy.

Debata nie stanowi przy tym miejsca do formułowania pod adresem państwa-strony oskarżeń co do niewykonania, względnie niewłaściwego wykonania konkretnego wyroku. Jej celem jest niejako wyznaczenie pozwanemu państwu określonego kierunku, w którym winno ono podążać w ramach dialogu prowadzonego pomiędzy tym państwem a KM RE<sup>49</sup>. Debata powinna raczej zmotywować państwa do podejmowania kolejnych kroków w ramach wykonywania niż służyć ich stygmatyzacji. Dlatego też sugestie i uwagi formułowane przez państwa biorące udział w debacie traktować należy jako konstruktywny komentarz, nie zaś – krytykę pewnych działań czy zaniechań. Nie bez przyczyny KM RE stara się podejmować decyzję w drodze konsensusu, dążąc do unikania głosowania, co z przyczyn oczywistych nie jest możliwe w każdej sprawie.

Nie umniejszając znaczenia mechanizmu typu *peer review*, warto jednak pamiętać, że od co najmniej pierwszej dekady XXI wieku, coraz większą rolę, wraz ze wzrostem stopnia transparentności samego procesu wykonywania wyroków i sprawowanego nad nim nadzoru, odgrywa również nacisk ze strony opinii publicznej, nie tylko na płaszczyźnie krajowej, ale i w wymiarze międzynarodowym, zwłaszcza poprzez zaangażowanie w cały proces społeczeństwa obywatelskiego<sup>50</sup>.

<sup>48</sup> L.R. Glas, *op. cit.*, s. 404.

<sup>49</sup> F. Sundberg, *Control of Execution of Decisions under the European Convention on Human Rights. A perspective on Democratic Security, Inter-governmental Cooperation, Unification and Individual Justice in Europe*, [w:] *International Human Rights Mechanisms. Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. G. Alfredsson, Leiden 2009, s. 470.

<sup>50</sup> Komisja Wenecka, Opinia dotycząca wykonywania wyroków ETPC, 13–14.12.2002r., CD-AD (2002)34, § 43.

### II. 3. ZASADA CIĄGŁOŚCI MECHANIZMU NADZORU

Według stanu na koniec 2020 r. w nadzorze KM RE znajdowało się 5233 wyroków, w tym 1258 tzw. wyroków w sprawach wiodących, czyli takich, w których zdiagnozowano specyficzny problem wymagający podjęcia przez państwa konkretnych środków generalnych<sup>51</sup>. Nie oznacza to jednak, że KM RE omawia każdą z tych spraw w trakcie posiedzeń CM-DH: każdy wyrok przekazany KM RE zgodnie z art. 46 ust. 2, czy też art. 39 ust. 4 EKPC jest dopisywany do agendy (listy) spraw podlegających nadzorowi<sup>52</sup>, nie każdy jednak doczeka się takiego samego zakresu uwagi KM RE.

KM RE nadzoruje wykonywanie wszystkich spraw przed nim zawisłych w sposób ciągły, czyli niezależnie od tego, czy zostały one przewidziane w porządku posiedzeń CM-DH, czy też nie. Przedstawiciele państw członkowskich zasiadający w KM RE mają stały i bieżący dostęp do informacji na temat aktualnego stanu zaawansowania wykonania wyroku oraz dotychczasowych form zaangażowania KM RE. Informacje na ten temat, przygotowane przez departament wykonywania wyroków, udostępniane są za pośrednictwem stron internetowych KM RE<sup>53</sup>, departamentu wykonywania wyroków<sup>54</sup> oraz bazy informacyjnej HUDOC.EXEC<sup>55</sup>. Dostępność na bieżąco aktualizowanej informacji o stanie egzekucji i możliwość przedsięwzięcia potencjalnie koniecznych działań niezależnie od posiedzeń CM-DH stanowi kwintesencję ciągłości mechanizmu nadzoru.

Niezależnie od powyższego, z uwagi na potrzebę priorytetowego traktowania pewnych kategorii spraw<sup>56</sup>, zgodnie z przedstawioną wyżej dwutorową procedurą nadzoru, tylko niektóre wyroki, zakwalifikowane do procedury wzmocnionej, wymagające szczególnej uwagi ze strony KM RE, będą umieszczane w porządku obrad posiedzenia CM-DH (*order of business*)<sup>57</sup>.

Można wspomnieć jeszcze o innym aspekcie zasady ciągłości, wiążącym się nie tyle z kwestią nadzoru, co z samym wykonywaniem wyroków. Będzie to

<sup>51</sup> Raport roczny KM RE za rok 2020, s. 37.

<sup>52</sup> Reguła 3 regulaminu nadzoru.

<sup>53</sup> <https://www.coe.int/en/web/cm> (dostęp: 27.04.2021).

<sup>54</sup> <https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments> (dostęp: 27.04.2021).

<sup>55</sup> [https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%22EXECDocumentTypeCollection%22\[%22CEC%22\]](https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%22EXECDocumentTypeCollection%22[%22CEC%22]) (dostęp: 27.04.2021).

<sup>56</sup> Reguła 4 regulaminu nadzoru.

<sup>57</sup> Zob. wyżej przy okazji omawiania posiedzeń CM-DH. Przykładowe porządki obrad posiedzeń CM-DH są dostępne na stronie internetowej KM RE: <https://www.coe.int/en/web/cm/execution-judgments> (dostęp: 27.04.2021).

kwestia odpowiedzialności organów państwa (parlamentu, władzy wykonawczej, sądownictwa) za działania/zaniechania mające na celu wykonanie wyroków, zainicjowane przez ich poprzedników, za ich kontynuacje, przerwanie, jak również za potencjalne błędy w ich wyborze.

Zasada ciągłości może mieć również inny wymiar i odnosić się do kwestii powtarzalności pewnych działań ze strony KM RE, inspirowanych przez departament wykonywania wyroków, w celu podtrzymania dialogu przez szereg lat i powrotu do określonej tematyki, w sytuacji, gdy w pozwanym państwie doszło do zmian (na przykład politycznych), które pozwoliły wyjść z dotychczasowego impasu dotyczącego wykonania konkretnego wyroku<sup>58</sup>.

#### II.4. ZASADA JAWNOŚCI MECHANIZMU NADZORU

Pierwotnie transparentność procedury nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC była w znacznym stopniu ograniczona. Dopiero w pierwszej dekadzie XXI w. doszło do pewnych zmian widocznych choćby w postanowieniach przyjętego w 2006 r. regulaminu nadzoru, metodyce pracy KM RE, jak również ewoluującej praktyce ciał RE zaangażowanych w nadzór nad wykonywaniem wyroków przez państwa-strony EKPC. Tym niemniej nadal w posiedzeniach CM-DH nie mogą brać udziału skarżący, ich przedstawiciele czy też przedstawiciele organizacji pozarządowych. Z jednej strony tego rodzaju model jest uzasadniony międzyrządowym charakterem prac w ramach KM RE, z drugiej strony, odwołując się do przykładu rozpraw wykonawczych w systemie międzyamerykańskim, wskazuje się na zalety otwarcia posiedzeń dla innych podmiotów, w szczególności w celu wywarcia większej presji na państwa niewykonyjące wyroków ETPC<sup>59</sup>. Warto zauważyć, że im bardziej jawny proces wykonywania, tym więcej informacji na jego temat jest dostępnych innym podmiotom (opinia publiczna, inne państwa i organizacje międzynarodowe) w celu wywierania presji w kierunku zarówno zwiększenia skuteczności owego procesu w ogóle, jak i w konkretnej sprawie<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> C. Sandoval, P. Leach, R. Murray, *Monitoring, Cajoling and Promoting Dialogue. What Role for Supranational Human Rights Bodies in the Implementation of Individual Decisions?*, „Journal of Human Rights Practice” 2020, vol. 12, no. 1, s. 79.

<sup>59</sup> Ibidem, s. 92.

<sup>60</sup> A.V. Huneeus, *Compliance with Judgments and Decisions*, [w:] *Oxford Handbook of International Adjudication*, red. C.P. Romano, K.J. Alter, Y. Shany, Oxford 2014, s. 451.

W przypadku procedury nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC sprawowanej przez KM RE, za celowe uznać można byłoby wprowadzenie pojęć zarówno jawności wewnętrznej (wobec stron postępowania: skarżącego oraz pozwanego państwa), jak i jawności zewnętrznej (jawności wobec nieograniczonego grona podmiotów poza stronami postępowania). Oczywiście pojęcie transparentności jako pewien postulat formułowany pod adresem mechanizmu nadzoru nad wykonywaniem wyroków ETPC, choćby w treści uchwał o charakterze politycznym<sup>61</sup>, odnosić się będzie jedynie do pojęcia jawności zewnętrznej. Wydaje się również, że pojęcie jawności wewnętrznej w zakresie określonych czynności w ramach procedury nadzoru nie jest pojęciem jednolitym i może podlegać dodatkowemu zróżnicowaniu. Chociażby odnośnie do posiedzeń KM RE, jak zostanie to jeszcze wskazane, możliwe jest dodatkowe ograniczenie jawności wewnętrznej w wyniku decyzji o przeprowadzeniu posiedzenia przy drzwiach zamkniętych. W tego rodzaju sytuacji prawa przedstawicieli państw członkowskich w zakresie brania udziału w posiedzeniu KM RE nie będą ograniczone (siłą rzeczy nie sposób zakładać ograniczenia jawności posiedzenia organu kolektywnego względem osób wchodzących w jego skład), ale zakres zaangażowania pracowników sekretariatu już tak: w posiedzeniu będą mogli brać udział jedynie pracownicy wyraźnie wskazani w decyzji KM RE<sup>62</sup>.

Pomimo niejawnego charakteru posiedzeń, efekt pracy KM RE w zakresie nadzoru nad wykonaniem będzie upubliczniony: zarówno decyzje podjęte w jego toku (czy to po przeprowadzeniu debaty, czy też bez niej), w tym rezolucje końcowe, jak i materiały przygotowane przez departament wykonywania wyroków (*notes*), zawierające informację o podjętych w celu wykonania środków i ich analizę, są publikowane na stronie internetowej Komitetu Ministrów oraz departamentu wykonywania wyroków. Wynika to wprost z reguły 9 regulaminu nadzoru, która nakazuje po zakończeniu każdego posiedzenia KM RE podanie do powszechnej wiadomości i publikowanie, włącznie z podjętymi podczas posiedzenia decyzjami, agendy takiego posiedzenia. Oczywiście KM RE może postanowić inaczej, choć regulamin nie wskazuje kryteriów, którymi winien on się posłużyć, podejmując tego rodzaju decyzję. Wydaje się, że można tu jednak będzie odwołać się pomocniczo do kryteriów wskazanych w regule 8, które wypada traktować jako dyrektywy o charakterze bardziej ogólnym, mające zastosowanie do wszystkich dokumentów i informacji przekazywanych KM RE w procesie nadzoru nad wykonywaniem. Regulamin

<sup>61</sup> Deklaracja z Interlaken, pkt F.11 lit. a, Deklaracja z Brukseli, pkt C.1 lit. i.

<sup>62</sup> Chodzi tu o pracowników departamentu ds. wykonywania wyroków i sekretariatu KM RE.



wspomina również, iż w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, także inne dokumenty przedłożone KM RE, które są powszechnie dostępne, powinny być opublikowane, chyba że postanowi on inaczej. Zgodnie z regułą 8 regulaminu nadzoru KM RE, podejmując decyzję o wyłączeniu publicznego charakteru informacji i dokumentów, ma także obowiązek brać pod uwagę interes skarżącego lub strony trzeciej w nieujawnianiu ich tożsamości lub innych informacji pozwalających na ich identyfikację. Co więcej, tam, gdzie skarżącemu przyznana została anonimowość zgodnie z regułą 47 pkt 3 regulaminu ETPC, anonimowość skarżącego powinna być chroniona także podczas procesu wykonywania wyroku, chyba że osoba ta wyraźnie wystąpi o zniesienie anonimowości.

Abstrahując od jawności posiedzeń CM-DH, warto wspomnieć o jawności dokumentów składanych w toku procedury nadzoru, zarówno przez państwa członkowskie, zobowiązane do przedstawienia stosownych informacji (na przykład w formie planu działania czy raportu z podjętych działań), jak i takie podmioty jak: skarżący, organizacje pozarządowe, krajowe instytucje ochrony i promocji praw człowieka, określone organizacje międzynarodowe czy też podmioty interweniujące w sprawie w toku postępowania przed ETPC<sup>63</sup>. Zasadniczo należy zakładać publiczny charakter informacji i dokumentów przekazywanych w ramach procedury nadzoru nad wykonywaniem konkretnego wyroku ETPC<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> Sposób postępowania z tego rodzaju informacjami precyzuje reguła 8 regulaminu nadzoru. O ile więc KM RE, w celu ochrony uzasadnionego interesu publicznego bądź prywatnego, nie zadecyduje inaczej, publiczne będą informacje i dokumenty dotyczące konkretnej sprawy, przekazane Komitetowi Ministrów przez pozwane państwo. Ta sama zasada dotyczy także informacji i dokumentów przedstawianych zgodnie z regulaminem przez skarżącego, organizacje pozarządowe lub instytucje krajowe zajmujące się promowaniem i ochroną praw człowieka i podstawowych wolności. Reguła 8 nie została dostosowana do zmienionej w 2017 r. reguły w celu rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych do przedstawiania KM RE informacji dotyczących wykonania konkretnej sprawy. Pomimo tego, iż reguła 8 milczy o organizacjach międzynarodowych mających na celu ochronę i promocję praw człowieka, w znaczeniu nadanym temu pojęciu przez PDPC, w zakresie ich działania czy też o podmiotach interweniujących, lub mogących interweniować, w postępowaniu przed ETPC wydaje się, że doszło tu do pewnego przeoczenia. Brak jest bowiem jakichkolwiek argumentów, które by przemawiały za zróżnicowaniem dokumentów i informacji pod względem ich jawności, tylko przez wzgląd na rodzaj podmiotu, od którego pochodzą, w sytuacji, gdy wcześniej zróżnicowanie takie nie miało miejsca. Wydaje się, że *mutatis mutandis* również do podmiotów, o które rozszerzono katalog wskazany w regule 9, założyć należy co do zasady jawny charakter składanych przez nie dokumentów i przekazywanych informacji.

<sup>64</sup> Wyłączenie tego publicznego charakteru, zgodnie z pkt. 3 reguły 8 regulaminu nadzoru, nastąpi dopiero na wyraźny wniosek podmiotu przekazującego dokument, czy informacje, po podjęciu przez KM RE decyzji w tymże zakresie. Przy jej podjęciu,

Podobnie jak w przypadku agendy posiedzeń CM-DH, realizacja zasady jawności zewnętrznej co do dokumentów złożonych KM RE w procesie nadzoru realizowana jest za pośrednictwem stron internetowych KM RE oraz departamentu wykonywania wyroków, jak również HUDOC.EXEC. Decyzję o ich niezwłocznej publikacji w internecie KM RE podjął na swoim 1100 posiedzeniu, przyjmując aktualnie obowiązującą metodykę pracy<sup>65</sup>.

Niewątpliwie istotną rolę, z punktu widzenia przedstawienia globalnej sytuacji w zakresie sprawowania nadzoru nad wykonywaniem wyroków, odgrywa również raport roczny KM RE z nadzoru nad wykonywaniem jego wyroków. Raporty takie są publikowane od 2007 r., zarówno w wersji drukowanej, jak i elektronicznej. Poza danymi statystycznymi pozwalającymi na analizę stanu wykonywania wyroków i ugód zawartych przed ETPC w kolejnych latach kalendarzowych (m.in. dane dotyczące liczby nowych spraw, spraw zakwalifikowanych do poszczególnych procedur nadzoru, spraw precedensowych oraz powtarzalnych, spraw zamkniętych) raporty roczne prezentują również informacje dotyczące głównych problemów stanowiących przedmiot naruszeń w sprawach znajdujących się w procedurze wzmocnionej; liczby i rodzaju spraw podlegających egzekucji w rozbiciu na poszczególne kraje; transferu spraw z jednej procedury do drugiej; liczby złożonych przez państwa planów oraz raportów z podjętych działań; liczby spraw/krajów, którymi KM RE zajmował się na posiedzeniach CM-DH, czy też liczby wystąpień skierowanych do KM RE przez uprawnione do tego podmioty, a zwłaszcza organizacje pozarządowe.

---

zgodnie z tą samą regułą, KM RE ma obowiązek brać pod uwagę takie okoliczności jak: umotywowany wniosek o wyłączenie publicznego charakteru dokumentu czy informacji, złożony w chwili jego (ich przekazania), przez pozwane państwo, skarżącego, organizacje pozarządowe lub instytucje krajowe zajmujące się promowaniem i ochroną praw człowieka, które dostarczają owe dane; umotywowaną prośbę o nadanie klauzuli poufności złożoną przez jakiegokolwiek inne państwo-stronę, której dana informacja dotyczy, bez zbędnej zwłoki lub najpóźniej w chwili pierwszego analizowania danej informacji przez KM RE. Oczywiście zaprezentowane wyżej uwagi dotyczące niedostosowania brzmienia reguły 8 do zmian wprowadzonych w regule 9 zachowują swoją aktualność również w tym zakresie. Uznać więc należy, że umotywowany wniosek o wyłączenie publicznego charakteru dokumentu czy informacji, złożony może także organizacja międzynarodowa czy podmiot interweniujący w postępowaniu przed Trybunałem, skoro pkt 3 i 4 reguły 9 przyznały im prawo bezpośredniego zwracania się do KM RE w toku procedury nadzoru nad wykonywaniem konkretnej sprawy.

<sup>65</sup> Decyzja nr DH-DD (2010)603 z 2.12.2010 r., zatwierdzająca zasady przedstawione w dokumencie informacyjnym CM/Inf/DH(2010)37 oraz przywołująca zasady wskazane w dokumencie informacyjnym CM/Inf/DH(2010)45-final, <https://rm.coe.int/16805cdc38> (dostęp: 20.04.2021).

Istotne będą również dane pozwalające na oszacowanie czasu trwania procedury nadzoru czy też poszanowania terminów płatności słusznego zadośćuczynienia. Raport roczny prezentuje także najważniejsze sprawy czy też grupy spraw znajdujące się w procedurze nadzoru, jak również zamknięte za pomocą rezolucji końcowej w konkretnym roku kalendarzowym. Znaczną część raportu stanowi omówienie tematyczne najważniejszych postępów w procedurze nadzoru w poszczególnych sprawach, w przeważającej części zakwalifikowanych do wzmocnionej procedury nadzoru. Projekt raportu rocznego przygotowywany jest przez departament wykonywania wyroków, który prezentuje go KM RE w celu jego przyjęcia. W 2017 r. po raz pierwszy KM RE zorganizował debatę poświęconą raportowi rocznemu za 2016 r. Odbyła się ona 1.06.2017 r. poza ramami posiedzenia CM-DH.

Większej transparentności procedury nadzorczej sprzyja również działalność informacyjna departamentu wykonywania wyroków. Między innymi w odpowiedzi na apel wyrażony w deklaracji przyjętej na konferencji w Brukseli w 2015 r. departament uruchomił wyszukiwarkę informacji i dokumentów dotyczących procedury nadzoru (wspomniany już HUDOC.EXEC), jak również opublikował krótkie charakterystyki wszystkich państw-członkowskich, z punktu widzenia egzekucji wydanych przeciwko nim wyroków (*country factsheets*) oraz rozpoczął publikowanie zestawień tematycznych dotyczących węzłowych problemów wspólnych wielu krajom, rozwiązanych na skutek wykonania wyroku ETPC (*thematic factsheets*)<sup>66</sup>.

Pewnym miernikiem zwiększonej jawności procesu nadzoru nad wykonywaniem wyroków Trybunału może być rosnąca od kilku lat liczba wystąpień kierowanych do Komitetu przez, przede wszystkim, organizacje pozarządowe<sup>67</sup>. Warto również zauważyć aktywność w tym zakresie także innych uprawnionych podmiotów, w szczególności Komisarz Praw Człowieka RE<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Zob. stronę internetową departamentu: <https://www.coe.int/en/web/execution/factsheets> (dostęp: 20.04.2021). Obie kategorie zestawień są uaktualniane, zestawienia tematyczne uzupełniane są o kolejne kategorie tematów (*Constitutional matters, Effective investigations into death or ill-treatment caused by security forces, Freedom of religion, Environment, Independence and impartiality of judicial system, Children's rights, Freedom of expression*).

<sup>67</sup> Liczba tego typu wystąpień osiągnęła poziom 64 w 2018 r., 133 w 2019 r. oraz aż 176 w 2020 r. Zob. Raport Roczny KM RE z 2018 r., 2019 r. oraz 2020 r., <https://www.coe.int/en/web/execution/annual-reports> (dostęp: 20.04.2021).

<sup>68</sup> W 2020 r. Komisarz złożyła do KM RE swoje pierwsze wystąpienie na podstawie zmienionej reguły 9 regulaminu nadzoru w sprawach *Tysiac p. Polsce, R.R. p. Polsce, P. i S. p. Polsce*. W samym 2020 r. Komisarz złożyła jeszcze cztery inne wystąpienia. Zob. raport roczny KM RE z 2020 r.

### III. Departament wykonywania wyroków ETPC

Departament wykonywania wyroków ETPC funkcjonuje w ramach Dyrekcji generalnej praw człowieka i spraw prawnych Rady Europy. Departament ten pełni w ramach swojego mandatu dwojaką funkcję. W pierwszej kolejności doradza i służy wsparciem KM RE w zakresie sprawowania przez niego funkcji związanych z nadzorem nad wykonywaniem wyroków ETPC. Nie mniej istotną funkcją będzie również słuzenie pomocą państwom członkowskim w ich wysiłkach zmierzających do pełnego, skutecznego i szybkiego wykonania wyroków ETPC, w sprawach, w których są one stroną<sup>69</sup>. F. Sundberg przyrównuje jego rolę do bycia „advokatem interesów Konwencji”<sup>70</sup>. B. Cali i A. Koch wskazują natomiast, że departament realizując swój mandat, zapewnia bezstronne wykonywanie wyroków, stanowiąc niejako przedłużenie Kancelarii ETPC na etapie wykonywania wyroków<sup>71</sup>.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż zaangażowanie departamentu wykonywania wyroków w ramach funkcji doradzania KM RE przy nadzorze nad wykonywaniem w praktyce zapobiega polityzacji owego procesu. Podkreśla się, że przedmiotowe zaangażowanie departamentu prowadzi do powstania rozwiązania o charakterze hybrydowym, obejmującego nadzór ze strony ciała politycznego, jakim jest KM RE, we współpracy z wyspecjalizowanym ciałem o charakterze technicznym, jakim jest departament<sup>72</sup>.

Pierwotnie rola departamentu wykonywania wyroków ograniczała się głównie do kontroli dokonania przez państwa wypłaty słusznego zadośćuczynienia. Wraz ze zwiększającą się liczbą spraw skomplikowanych, o charakterze strukturalnym czy systemowym, wymagających kompleksowych działań ze strony państw, zakres kompetencji departamentu uległ znaczącemu rozszerzeniu<sup>73</sup>.

---

<sup>69</sup> Do głównych zadań departamentu należą: świadczenie pomocy Komitetowi Ministrów przy ocenie środków przedsięwziętych/planowanych celem wykonania wyroków ETPC i przygotowaniu odpowiedzi; świadczenie pomocy Komitetowi Ministrów w jego wysiłkach celem wzmocnienia jego działań nadzorczych, przede wszystkim poprzez doskonalenie metod pracy i wzmocnianie pozostających w jego dyspozycji narzędzi; promowanie wzmocnienia synergii z innymi podmiotami RE w ramach ich kompetencji, takimi jak ETPC, ZP RE czy Komisarz; wspieranie państw członkowskich w identyfikowaniu i implementacji koniecznych środków indywidualnych i generalnych; zapewnienie transparentności oraz widzialności wyników procesu nadzoru.

<sup>70</sup> F. Sundberg, *op. cit.*, s. 470–471.

<sup>71</sup> B. Cali, A. Koch, *op. cit.*, s. 314.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 313–319.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 315.

Można niejako przyjąć, iż departament stanowi swoiste ciało pośredniczące pomiędzy państwami a KM RE, dokonujące obróbki informacji o podejmowanych przez nie działaniach i dostarczające KM RE poglądów na temat adekwatności wypracowanych rozwiązań oraz ewentualnych propozycji, w jaki sposób KM RE powinien na nie zareagować. Niejednokrotnie kontakty ze strony departamentu w konkretnej sprawie, czy zadawane przez niego pytania, mogą same w sobie stanowić presję na państwo. Mogą one być również wykorzystywane przez organ koordynujący wykonanie na szczeblu krajowym do wywierania wewnętrznej presji na inne organy odpowiedzialne za wykonanie<sup>74</sup>. Departament łączy w sobie niejako dwie funkcje: administracyjną, w zakresie gromadzenia informacji na temat wykonywania wyroków przez państwa, w tym między innymi w zakresie płatności słusznego zadośćuczynienia oraz monitorującą, przyjmując na siebie rolę o charakterze interpretacyjnym, dokonującego oceny tego, jak konkretne działania podejmowane przez państwa w ramach wykonywania wyroków odpowiadają dotychczasowym praktykom w tym zakresie<sup>75</sup>.

Oczywiście, nawet pomimo oddelegowania do właściwości departamentu pewnych funkcji o charakterze monitorującym, i to szerokich w swoim zakresie, bo obejmujących również przygotowywanie projektów decyzji i rezolucji (tymczasowych, końcowych), organem wyłącznie kompetentnym do podejmowania decyzji w ramach procedury nadzoru pozostaje KM RE.

Jeżeli chodzi o zaangażowanie departamentu wykonywania wyroków w proces interpretacji wyroków ETPC, nie chodzi tu o autorytatywną interpretację w rozumieniu art. 46 ust. 2 EKPC, mającą na celu usunięcie przeszkód w wykonaniu wyroków i zastrzeżoną do wyłącznej kompetencji ETPC, a raczej o identyfikację środków, zarówno generalnych, jak i indywidualnych, jakie państwo winno przedsięwziąć celem wykonania konkretnego wyroku. Oczywiście tego typu identyfikacja odbywa się w ramach zakreślonych wyrokiem ETPC.

Przedstawiony przez państwo plan działań czy raport z podjętych działań, w praktyce najpierw oceniany jest przez departament, a następnie ocena ta prezentowana jest KM RE ze stosownymi wnioskami. Często plan czy raport uzyskuje najpierw nieformalną akceptację ze strony departamentu, w ramach dyskusji bilateralnych, biorącego w swoje ocenie pod uwagę zarówno treść wyroku, jak i dotychczasową praktykę w podobnych sprawach, a dopiero później podlega formalnemu zatwierdzeniu przez KM RE. Oczywiście sposób interpretacji wyroku prezentowany przez departament może być kwestionowany

<sup>74</sup> C. Sandoval, P. Leach, R. Murray, *op. cit.*, s. 79.

<sup>75</sup> *Ibidem*, s. 315.

przez państwo. Tego typu sytuacje nie zdarzają się w praktyce często i z reguły rozwiązywane są w drodze nieformalnych konsultacji. Dopiero, gdy te okażą się bezskuteczne, może być konieczna ingerencja ze strony KM RE<sup>76</sup>.

Nieformalny dialog na poziomie państwa-strony oraz departamentu wykonywania wyroków, w ramach kontaktów dwustronnych, będzie miał kapitalne znaczenie w ramach identyfikacji przez państwa środków koniecznych do wykonania konkretnych wyroków, jak również dla nadania ostatecznego kształtu dokumentowi relacjonującemu KM RE podjęte bądź planowane działania wykonawcze.

Podkreśla się w sposób szczególny dwojakiego rodzaju rolę departamentu wykonywania wyroków: regularne monitorowanie postępów w podejmowaniu działań mających na celu wykonanie wyroku<sup>77</sup>, jak również przygotowywanie agendy posiedzeń Komitetu Ministrów w celu omówienia, w szczególności w trakcie debaty, spraw, które nie są wykonywane, albo w których dotychczas podjęte środki nie są wystarczające<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Ibidem, s. 316.

<sup>77</sup> W zakresie monitoringu to departament gromadzi i analizuje informacje uzyskiwane zarówno od państw (plany działań, raporty z działań), jak i skarżących względnie organizacji pozarządowych i innych podmiotów (dokumenty przekazane na podstawie reguły 9 regulaminu nadzoru), dokonując oczywiście, w miarę potrzeby, ich wzajemnej konfrontacji. W oparciu o tak uzyskane informacje departament przygotowuje syntetyczną informację na temat środków już przedsięwziętych w celu wykonania określonego wyroku i środków dalej planowanych (*status of execution*). Tego typu informacja jest publikowana na stronie internetowej departamentu, stanowiąc źródło informacji dla szerokiego grona odbiorców, jak również instrument bieżącego sprawowania nadzoru przez sam Komitet. W zależności od potrzeb w konkretnej sprawie oraz stanu jej zaawansowania, departament przygotowuje projekty stosownych decyzji i rezolucji, celem ich przedstawienia KM RE.

<sup>78</sup> Z kolei w odniesieniu do przygotowania agendy posiedzeń KM RE poświęconych wykonywaniu wyroków Trybunału ten aspekt działania departamentu uznać należy za szczególnie istotny zwłaszcza, jeśli wziąć pod uwagę fakt, iż to posiedzenia te stanowią naturalne forum dla wywierania bezpośredniej presji na przedstawicieli pozwanego państwa, celem przedsięwzięcia, względnie intensyfikacji, określonych działań. To właśnie umieszczenie konkretnej sprawy w agendzie oraz zaproponowanie przeprowadzenia w niej debaty stanowi istotny instrument, z którego departament na bieżąco korzysta, realizując strategię uzyskania konkretnych rezultatów w zakresie wykonania konkretnego wyroku, również w tym zakresie doradzając KM RE (który jak twierdzą Cali i Koch, z reguły nie kwestionuje propozycji, uznając je za bezstronne i obiektywnie uzasadnione – eadem, *op. cit.*, s. 18). To samo dotyczy propozycji klasyfikacji spraw nowych, względnie zmiany umiejscowienia sprawy w jednej z dwóch procedur (standardowa, wzmocniona), w ramach której KM RE sprawuje swój nadzór.

Niewątpliwie, istotnym elementem, w ramach aktywności departamentu wykonywania wyroków, ukierunkowanej na dialog z państwem-stronami (pozwanymi państwami) są również spotkania o charakterze bi- i multilateralnym<sup>79</sup>. Za szczególnie rodzaj tych ostatnich uznać można debaty tematyczne<sup>80</sup>.

## Uwagi końcowe

Sprawność procesu wykonywania wyroków ETPC uzależniona jest przede wszystkim od woli i zaangażowania państwa, którego konkretny wyrok dotyczy. Niewątpliwie na to, jak sprawnie i skutecznie państwa wykonują wyroki, nie pozostaje bez wpływu to, w jaki sposób KM RE sprawuje nad tym procesem swój nadzór: czy istnieją skuteczne procedury nadzorcze i jak przestrzegane są w praktyce; czy organ nadzoru (KM RE) i jego ciało doradcze (departament wykonywania wyroków) są zaangażowane i proaktywne.

W zakresie procedury nadzoru warto zwrócić uwagę na jej ewolucje w związku z koniecznością poradzenia sobie z coraz to większą liczbą spraw podlegających wykonaniu, zwłaszcza zmiany w metodach pracy KM RE, do których doszło w ramach procesu Interlaken.

<sup>79</sup> Spotkania bilateralne z reguły odbywają się w ramach misji organizowanych w stolicach państw-stron. Niekiedy tego typu spotkania mogą mieć również miejsce w Strasburgu, zwłaszcza przy okazji posiedzeń CM-DH. Potrzeba bezpośredniego kontaktu dotyczy w szczególności spraw, wykonanie których nastręcza różnego rodzaju problemów. Wynika nadto z potrzeby ogólnego podsumowania dotychczasowej współpracy i konieczności wytyczenia jej kierunków na przyszłość. Departament organizuje około 40 takich misji rocznie (więcej na ten temat zob. Raport roczny KM RE za rok 2020).

Spotkania multilateralne organizowane są najczęściej w Strasburgu i co do zasady służą przeprowadzeniu dyskusji o charakterze technicznym w zakresie problemów dotyczących określonej kategorii problemów, z reguły wspólnych co najmniej kilku państwom (na przykład: okrągły stół zorganizowany w 2010 r. w Warszawie *Detention on remand: General Measures to comply with the European Court judgments*, okrągły stół zorganizowany w 2012 r. w Antalyi *Excessive length of proceedings: how to resolve a systemic problem in this area, and avoid an influx of repetitive applications to the European Court in a durable manner*, okrągłe stoły zorganizowane w 2014 r. w Strasburgu *Remedies to challenge conditions of detention* czy *Action plans and reports in the twin-track supervision procedure*).

<sup>80</sup> Na potrzebę organizowania debat tematycznych zwrócili uwagę państwa członkowskie w deklaracji z Brukseli. Pierwsza debata tematyczna, poświęcona prawom osób pozbawionych wolności, została zorganizowana w marcu 2018 r. Kolejna – w marcu 2019 r., dotyczyła problemu skuteczności postępowań wyjaśniających w zakresie złego traktowania przez funkcjonariuszy publicznych.

Z kolei praktyka działania KM RE i departamentu wykonywania wyroków niewątpliwie ma na celu tworzenie nowych i wykorzystanie istniejących forów dialogu, angażując w coraz to większym stopniu inne podmioty: nie tylko skarżących i organizacje pozarządowe, ale aktualnie również organizacje międzynarodowe. Wszystko to w celu zapewnienia terminowego wywiązania się przez państwa ze spoczywającego na nich obowiązku wykonania wyroków Trybunału na podstawie art. 46 oraz 39 EKPC.

**Summary:** This chapter presents in details the rules of a procedural nature that are followed by the Committee of Ministers of the Council of Europe in supervising the enforcement of judgments and decisions of the European Court of Human Rights by states, with particular focus on the role played by Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, operating as a separate organisational unit with a special mandate within the Council of Europe's Secretariat. Having introduced the idea behind the twin-track supervision procedures and legal instruments used by the Committee (decisions, interim resolutions, final resolutions) the author develops a catalogue of more general principles governing the supervision process: the principle of subsidiarity of supervisory mechanism, the principle of collective character of supervision, the principle of continuity and the principle of transparency.





Elżbieta Hanna Morawska

# Procedury Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w zakresie przestrzegania przez państwa członkowskie zobowiązań przyjętych na mocy statutu i konwencji Rady Europy

**Słowa kluczowe:** Rada Europy, Zgromadzenie Parlamentarne, statut RE, delegacje przedstawicieli parlamentów krajowych, pełnomocnictwa, Komitet Monitorujący

## Wprowadzenie

Zgromadzenie Parlamentarne, pierwotne Zgromadzenie Doradcze (*Consultative Assembly*)<sup>1</sup>, swoje pierwsze posiedzenie odbyło w auli Uniwersytetu w Strasburgu 10.08.1949 r.<sup>2</sup> Następnego zaś dnia belgijski delegat socjalistów i były minister spraw zagranicznych, P.-H. Spaak, został wybranym przewodniczącym Zgromadzenia<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Z inicjatywą zmiany nazwy Zgromadzenia wystąpił Komitet Stały w decyzji z 3.07.1974 r. zob. raport z postępu prac Prezydium, Komitetu Stałego oraz Komisji ds. Stosunków Parlamentarnych i Publicznych (Doc. 3486), którego punkt XIII krótko stwierdzał, że: Prezydium i Stały Komitet uważnie rozważyły propozycję zmiany nazwy Zgromadzenia Konsultacyjnego na „Zgromadzenie Parlamentarne”. Uznały, że nazwa ta lepiej oddaje obecną rolę i skład Zgromadzenia, i postanowiły jej odtąd używać, nie proponując na razie żadnych zmian w tekstach statutowych. Zgromadzenie zapoznało się z tą decyzją 24.09.1974 r.: [https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/c1d0de8e-35c6-4c1e-8171-125dao2acoad/Resources#f98114c5-8da8-4d43-b7be-daa5b96b3ed2\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f83-4603-85f7-0cab24b9fe1/c1d0de8e-35c6-4c1e-8171-125dao2acoad/Resources#f98114c5-8da8-4d43-b7be-daa5b96b3ed2_en&overlay) (dostęp: 27.04.2021). W lutym 1994 r. KM RE zdecydował, że w przyszłości we wszystkich dokumentach RE stosowane będzie określenie „Zgromadzenie Parlamentarne”.

<sup>2</sup> Pierwsze posiedzenie ZP RE poprowadził tymczasowo były premier Francji, É. Herriot.

<sup>3</sup> P.-H. Spaak był przewodniczącym ZP RE w latach 1949–1951.

Obecnie<sup>4</sup> przewodniczącym (*President*) Zgromadzenia jest belgijski i flamandzki polityk R. Daems. Jest on 31 przewodniczącym ZP RE. Został on wybrany na tę funkcję 27.01.2020 r. W kontekście problematyki poruszonej w rozdziale warto zauważyć, że w swym inauguracyjnym wystąpieniu zapowiedział, iż będzie intensywnie pracował nad nakłonieniem trzech filarów RE – Zgromadzenia, Komitetu Ministrów RE i Sekretarza Generalnego RE – do współpracy w ramach „trialogu” (*trialogue*) w celu wzmocnienia oddziaływania działań Organizacji<sup>5</sup>.

## 1. Statut RE jako podstawa działania i regulamin wewnętrzny ZP RE

Zgromadzenie zostało utworzone jako jeden z dwóch organów statutowych RE, niemniej jest jedynym organem obradującym Organizacji (art. 22 statutu RE). Postanowienia statutu dotyczące ZP RE zostały zebrane w rozdziale V, zatytułowanym *Zgromadzenie Doradcze*, co pozwala założyć, że Zgromadzenie pełnić ma rolę organu doradczego RE<sup>6</sup>.

Statut RE gwarantuje Zgromadzeniu autonomię, w tym autonomię proceduralną (art. 28 statutu RE). ZP RE przyjęło swój regulamin wewnętrzny w 1950 r.<sup>7</sup> Następnie w 1999 r. zdecydowało dokonać jego głębokiej rewizji, „uwzględniając zmiany praktyki w ostatnich latach i proponując poprawki mające na celu usprawnienie funkcjonowania i prowadzenia prac przez Zgromadzenie”. Nowy regulamin wszedł w życie 24.01.2000 r.<sup>8</sup> Na przestrzeni lat regulamin

<sup>4</sup> Informacja na czerwiec 2021 r.

<sup>5</sup> *Inaugural speech*, Strasbourg, 27.01.2020, <http://www.assembly.coe.int/nw/Page-EN.asp?LID=SpeechDaems20200127> (dostęp: 27.04.2021).

<sup>6</sup> Zob. *Draft Recommendation relative to altering the Statute with a view to achieving some effective and concrete definition of the Consultative functions of the Assembly* (November 1950). Warto zauważyć, że obecnie organem doradczym jest również Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, utworzony na mocy rezolucji statutowej KM RE w 1994 r. Zob. KM RE, *The Setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, rezolucja statutowa (94) 3, 14.01.1994 r. Zob. też rezolucję statutową *Relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto*, CM/Res(2020)1, z 15.01.2020 r.

<sup>7</sup> Zob. *Rules of Procedure of the Consultative Assembly of the Council of Europe* (17.08.1950), [https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f-83-4603-85f7-0cab24b9fe1/c1d0de8e-35c6-4c1e-8171-125da02acoad/Resources#ca0978f9-77eb-475c-861b-f470e2214211\\_en&overlay](https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/d5906df5-4f-83-4603-85f7-0cab24b9fe1/c1d0de8e-35c6-4c1e-8171-125da02acoad/Resources#ca0978f9-77eb-475c-861b-f470e2214211_en&overlay) (dostęp: 27.04.2021).

<sup>8</sup> ZP RE, *General revision of the Rules of Procedure of the Assembly*, rezolucja 1202 (1999), 4.11.1999 r.

ten był wielokrotnie modyfikowany, stając się żywym instrumentem praktyki parlamentarnej<sup>9</sup>.

## II. Organizacja wewnętrzna i akty ZP RE

W 1949 r. łączna liczba przedstawicieli (deputowanych) w ZP RE wynosiła 87, odpowiednio do ówczesnej liczby członków RE<sup>10</sup>. Obecnie zaś Zgromadzenie liczy 318 przedstawicieli z 47 parlamentów państw członkowskich RE.

Pierwotnie, na podstawie obowiązującego wówczas art. 25 statutu RE, członków ZP RE mianowało każde państwo członkowskie zgodnie z własną procedurą wewnętrzną<sup>11</sup>. W maju 1951 r. powyższe postanowienia statutowe zostały zmienione<sup>12</sup>. Od tego czasu przedstawiciel każdego państwa członkowskiego w ZP RE jest albo wybierany przez parlament krajowy tego państwa, albo mianowany spośród członków parlamentu tego państwa<sup>13</sup>.

Zgodnie zaś z art. 26 statutu RE każdy członek RE ma od 2 do 18 przedstawicieli w ZP RE, w zależności od liczby ludności. Każdy przedstawiciel, jeśli jest nieobecny, może mieć zastępcę, który może zasiadać, przemawiać i głosować w jego imieniu. Zgodnie z regulaminem przedstawiciele i ich zastępcy mianowani przez parlamenty krajowe każdego państwa członkowskiego łącznie

<sup>9</sup> Zob. rezolucje: 1220 (2000), 1234 (2000), 1235 (2000), 1266 (2001), 1275 (2002), 1284 (2002), 1296 (2002), 1325 (2003), 1343 (2003), 1348 (2003), 1356 (2003), 1368 (2004), 1369 (2004), 1379 (2004), 1395 (2004), 1431 (2005), 1432 (2005), 1445 (2005), 1447 (2005), 1448 (2005), 1490 (2006), 1491 (2006), 1503 (2006), 1504 (2006), 1515 (2006), 1529 (2006), 1554 (2007), 1583 (2007), 1584 (2007), 1585 (2007), 1658 (2009), 1698 (2009), 1699 (2009), 1712 (2010), 1780 (2010), 1799 (2011), 1841 (2011), 1842 (2011), 1854 (2011), 1903 (2012), 1911 (2012), 1937 (2013), 1965 (2013), 2002 (2014), 2058 (2015), 2102 (2016), 2169 (2017), 2182 (2017), 2208 (2018), 2278 (2019), 2287 (2019), 2349 (2020), 2350 (2020), 2360 (2021). Tekst jednolity: <http://assembly.coe.int/nw/xml/RoP/RoP-XML2HTML-EN.asp> (dostęp: 24.03.2021).

<sup>10</sup> Zob. art. 26 statutu RE.

<sup>11</sup> Pierwotnie więc art. 25 statutu RE przyznał rządów państw członkowskich RE prawo do mianowania przedstawicieli do ZP RE, co otwierało drogę do mianowania przedstawicieli spoza parlamentu lub byłych parlamentarzystów.

<sup>12</sup> Zob. <https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-od57-4314-a-40a-a4aco66a1801/13839cdf-3e7e-4985-995f-2b6d9b534633> (dostęp: 26.04.2021).

<sup>13</sup> Zob. przypis nr 9; chodzi o zmianę art. 25 statutu RE z 22.05.1951 r.

tworzą delegacje krajowe<sup>14</sup>. Ich skład powinien odzwierciedlać w sposób proporcjonalny siły polityczne reprezentowane w tych parlamentach<sup>15</sup>.

Przedstawiciele państw członkowskich RE w Zgromadzeniu mogą tworzyć grupy polityczne, przy czym grupy te mogą zostać uznane przez Prezydium ZP RE tylko wówczas, gdy liczą co najmniej 20 przedstawicieli i zastępców z co najmniej sześciu delegacji krajowych. Ponadto warunkiem ich ukonstytuowania jest przyjęcie zobowiązania do „przestrzegania i promowania wartości i zasad Rady Europy, a w szczególności pluralizmu politycznego, praw człowieka i państwa prawa”<sup>16</sup>. Obecnie w ZP RE działa pięć grup politycznych. Jest to grupa: Europejskiej Partii Ludowej (*Group of the European People's Party, EPP/CD*); grupa socjalistyczna (*Socialist Group, SOC*), Europejskich Demokratów (*European Democrat Group, EDG*), Porozumienie Liberalów i Demokratów na rzecz Europy (*Alliance of Liberals and Democrats for Europe, ALDE*) oraz grupa Zjednoczonej Lewicy Europejskiej (*Group of the Unified European Left, UEL*).

Statut RE gwarantuje ZP RE również autonomię instytucjonalną<sup>17</sup>. Pracami Zgromadzenia kieruje więc przewodniczący ZP RE, Prezydium ZP RE (*Bureau*) oraz Komitet Stały (*Standing Committee*)<sup>18</sup>.

ZP RE pracuje w trybie sesyjnym. Coroczna sesja podzielona jest na cztery sesje częściowe (*part-session*)<sup>19</sup>, przy czym oprócz debat zwyczajnych ZP RE może wyjątkowo przeprowadzić debatę „pilną” lub debatę „dotyczącą spraw

<sup>14</sup> Zob. regulę 16 regulaminu ZP RE.

<sup>15</sup> Delegacje parlamentarne wraz z liczbą przedstawicieli: Albania (4), Andora (2), Armenia (4), Austria (6), Azerbejdżan (6), Belgia (7), Bośnia i Hercegowina (5), Bułgaria (6), Chorwacja (5), Cypr (3), Republika Czeska (7), Dania (5), Estonia (3), Finlandia (5), Francja (18), Gruzja (5), Niemcy (18), Grecja (7), Węgry (7); Islandia (3), Irlandia (4), Włochy (18), Łotwa (3), Liechtenstein (2), Litwa (4), Luksemburg (3), Malta (3), Mołdawia (5), Monako (2), Czarnogóra (3), Niderlandy (7), Norwegia (5), Polska (12), Portugalia (7), Rumunia (10), Federacja Rosyjska (18), San Marino (2), Serbia (7), Słowacja (5).

<sup>16</sup> Zob. regulę 17 regulaminu ZP RE. Członkowie ZP RE zasiadają jednak w Izbie nie według przynależności do delegacji krajowych lub grupy politycznej, lecz w porządku alfabetycznym.

<sup>17</sup> Zob. art. 28 statutu RE.

<sup>18</sup> Zob. część III regulaminu ZP RE: Prezydium ZP RE, Komitet Prezydialny i Komitet Stały. Komitet Prezydialny jest organem doradczym Prezydium i przewodniczącego ZP RE.

<sup>19</sup> Zgodnie z regulaminem ZP RE sesja roczna dzieli się na cztery tygodniowe części sesji, często określane mianem zimowej, wiosennej, letniej i jesiennej, które co do zasady odbywają się w ostatnim tygodniu stycznia, kwietnia, czerwca i września.

bieżących” w sprawach, które nie zostały umieszczone w projekcie porządku obrad przez Prezydium ZP RE<sup>20</sup>.

Przedmiotem prac ZP RE są sprawy powiązane z celem RE i wchodzące w zakres jej zadań, jak również wszelkie kwestie przekazane mu przez KM RE<sup>21</sup>.

ZP RE przyjmuje trzy rodzaje aktów, są to rekomendacje, rezolucje oraz opinie. Adresatem rekomendacji jest KM RE, zawierają one propozycje, których realizacja leży w gestii rządów państw członkowskich. Rezolucje natomiast zawierają decyzje ZP RE w kwestiach, których realizacja leży w zakresie jego uprawnień lub wyrażają poglądy, za które jest ono wyłącznie odpowiedzialne. Najczęściej zawierają one propozycje skierowane do ustawodawców krajowych oraz instytucji europejskich lub międzynarodowych<sup>22</sup>. Opinie zaś zawierają stanowisko ZP RE głównie co do kwestii lub dokumentów przedłożonych przez KM RE<sup>23</sup>. Ponadto, do 2004 r. ZP RE przyjmowało zarządzenia (*orders*)<sup>24</sup>, które pełniły funkcje instrukcji Zgromadzenia adresowanych do jednej lub kilku jego komisji lub komitetów. Ta kategoria aktów została zniesiona, ale niektóre jej funkcje pełnią rezolucje<sup>25</sup>.

Do przyjęcia rekomendacji lub opinii dla KM RE (lub przyjęcia trybu pilnego) wymagana jest większość 2/3 głosów<sup>26</sup>, natomiast do podjęcia rezolucji czy każdej innej decyzji wymagana jest zwykła większość głosów. Rekomendacje, rezolucje i opinie są publikowane w wersji tymczasowej po ich przyjęciu. Wersja ostateczna publikowana jest po każdej sesji częściowej w językach urzędowych<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Wniosek o przeprowadzenie debaty w trybie pilnym może złożyć KM RE, komisja ZP RE, jedna lub kilka grup politycznych lub 20 lub więcej przedstawicieli. Przyjęcie trybu pilnego wymaga większości 2/3 głosów członków ZP RE biorących udział w głosowaniu. Jeżeli tryb pilny zostanie przyjęty, ZP RE przekazuje sprawę do komisji w celu sporządzenia raportu. Raporty zazwyczaj zawierają rezolucję i/lub rekomendacje adresowane do KM RE, które zostaną poddane pod głosowanie na posiedzeniu.

<sup>21</sup> Zob. art. 23 statutu RE.

<sup>22</sup> Zewnętrzne stosunki ZP RE obejmują nie tylko stosunki z parlamentami krajowymi państw członkowskich i nieczłonkowskich, ale także z międzynarodowymi zgromadzeniami parlamentarnymi i międzynarodowymi organizacjami międzyrządowymi.

<sup>23</sup> ZP RE wydaje opinie m.in. w takich kwestiach jak przyjęcie nowych państw członkowskich do RE, projekty konwencji czy budżet organizacji.

<sup>24</sup> Zob. regulę 23 pkt c. regulaminu ZP RE, przed zmianą w 2004 r.

<sup>25</sup> Zob. regulę 23 pkt b. zd. 2 regulaminu ZP RE.

<sup>26</sup> Zob. art. 29 pkt i statutu RE.

<sup>27</sup> Językami urzędowymi RE są język angielski i francuski. Są też języki robocze, np.: rosyjski, niemiecki, turecki.

Akty Zgromadzenia są oparte o raporty przygotowane przez jego członków (sprawozdawców) i rozpatrzone przez odpowiednie komisje czy komitety. Obecnie w ramach ZP RE jest osiem takich ciał. Są nimi:

- Komisja Spraw Politycznych i Demokracji (*Committee on Political Affairs and Democracy*, AS/Pol),
- Komisja Prawna i Praw Człowieka (*Committee on Legal Affairs and Human Rights*, AS/Jur),
- Komisja Spraw Społecznych, Zdrowia i Zrównoważonego Rozwoju (*Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development*, AS/Soc),
- Komisja ds. Migracji, Uchodźców i Przesiedleńców (*Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons*, AS/Mig),
- Komisja Kultury, Nauki, Edukacji i Mediów (*Committee on Culture, Science, Education and Media*, AS/Cult),
- Komisja Równości i Niedyskryminacji (*Committee on Equality and Non-Discrimination*, AS/Ega),
- Komitet Monitorujący (*Monitoring Committee*, AS/Mon),
- Komisja Regulaminowa, Immunitetowa i Spraw Instytucjonalnych (*Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs*, AS/Pro)<sup>28</sup>.

Ponadto większość tych ciał posiada podkomisje lub generalnych sprawozdawców do spraw konkretnych kwestii (*general rapporteur on specific subjects*) i może tworzyć komisje *ad hoc* dla konkretnych działań<sup>29</sup>.

Oprócz uprawnień doradczych ZP RE posiada również szereg uprawnień w zakresie funkcji kreacyjnej organów RE. Nie ulega wątpliwości, iż wzmacnia to jego pozycję w Organizacji. ZP RE wybiera więc SG RE oraz zastępcę SG RE<sup>30</sup>, następnie Sekretarza Generalnego Zgromadzenia<sup>31</sup>, sędziów ETPC<sup>32</sup> oraz Komisarza<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Wprawdzie komisje zajmują się przede wszystkim opracowywaniem raportów, ale jednocześnie mają dużą swobodę w podejmowaniu dyskusji na każdy temat należący do ich kompetencji, jeśli wyrażą na to zgodę. Organizują one przesłuchania, kolokwia lub konferencje na określone tematy, których wyniki mogą być następnie wykorzystane do przygotowania raportów dla ZP RE.

<sup>29</sup> Wszystkie komisje spotykają się podczas trwania sesji w Strasburgu, a większość z nich spotyka się przynajmniej raz pomiędzy sesjami miesięcznymi, zazwyczaj w Paryżu.

<sup>30</sup> Zob. art. 36 pkt. B. statutu RE.

<sup>31</sup> Dnia 1.03.2021 r. Despina Chatzivassiliou-Tsovilis rozpoczęła swoją pięcioletnią kadencję jako Sekretarz Generalny ZP RE.

<sup>32</sup> Zob. art. 22 EKPC.

<sup>33</sup> Zob. KM RE, *The Council of Europe Commissioner for Human Rights*, rezolucja (99) 50, 7.05.1999 r., art. 9.

Ponadto w ramach swej autonomii politycznej ZP RE może zalecić państwom członkowskim podjęcie działań lub zaniechanie wskazanych działań w zakresie wykonywania przez nie zobowiązań członkowskich. Może w tym zakresie współpracować z Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo, zwaną Komisją Wenecką (*European Commission for Democracy through Law, Venice Commission*). Może bowiem zwrócić się do niej o zbadanie kontrowersyjnych propozycji, na przykład zmiany konstytucji lub prawa wyborczego w państwie członkowskim<sup>34</sup>. Opinie Komisji Weneckiej posiadają znaczącą rangę i często prowadzą do dostosowania nowego prawa danego państwa członkowskiego do standardów RE<sup>35</sup>. Ponadto od 1974 r. ZP RE jest regularnie angażowane zarówno w misje monitorowania wyborów w Europie (*Election Observation Mission*), jak i organizację wizyt przedwyborczych lub powyborczych<sup>36</sup>.

### III. Procedury monitoringu

Z punktu widzenia problematyki monografii najważniejsze są środki, które może podjąć ZP RE w sytuacji poważnego zagrożenia dla celu RE, jej statutowych wartości i zasad. Zasadniczym wzorcem działań ZP RE jest w tym wypadku art. 3 statutu RE oraz ust. 1 i 2 preambuły. W ramach mechanizmu monitoringu przestrzegania powyższych wzorców Zgromadzenie może zastosować:

- procedurę wydalenia lub zawieszenia państwa członkowskiego RE,
- procedurę kwestionowania pełnomocnictw delegacji krajowych,
- uzupełniającą procedurę wspólną KM RE i Zgromadzenia w odpowiedzi na poważne naruszenie przez państwo członkowskie jego zobowiązań statutowych,
- procedurę monitoringu wypełniania obowiązków statutowych i zobowiązań konwencyjnych przez państwa członkowskie RE.

Powyższe procedury zostaną przedstawione w aktualnym kontekście politycznym, albowiem na ich kształt w dużym stopniu wpływ miały uwarunkowania polityczne determinujące ich zastosowanie.

<sup>34</sup> Komisja Wenecka, *Resolution Res (2002) 3 Adopting the Revised Statute of the European Commission for Democracy through Law*, CDL(2002) 27, 27.02.2002 r., zob. też [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN) (dostęp: 27.04.2021).

<sup>35</sup> Zob. Informacje o Komisji Weneckiej na stronie RPO: <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/wszystko-o-komisji-weneckiej> (dostęp: 27.04.2021).

<sup>36</sup> Zob. <https://pace.coe.int/en/pages/election-observation> (dostęp: 27.04.2021).



W nawiązaniu do drugiej procedury należy jeszcze dodać, że regulamin ZP RE przewiduje możliwość pozbawienia lub zawieszenia wykonywania niektórych, wyraźnie wskazanych, praw do uczestnictwa lub reprezentowania członków danej delegacji w działalności ZP RE i jego organów, przy jednoczesnym uznaniu przedłożonych pełnomocnictw delegacji jako całości. Niemniej ze względu na ograniczone ramy rozdziału, ta procedura nie będzie przedmiotem analizy.

Zastosowanie wskazanych procedur Zgromadzenie łączy ze swoim zobowiązaniem wynikającym z jego pozycji w RE jako jednego z organów statutowych RE do zdecydowanego promowania celów Organizacji<sup>37</sup>. Konsekwentnie w ciągu ostatnich lat ZP RE przyjęło szereg aktów zarówno w celu wzmocnienia swojej zdolności do działania w tej materii, jak i w celu określenia swojego stanowiska w konkretnej sprawie nieprzestrzegania przez niektóre państwa członkowskie zobowiązań statutowych.

W świetle zebranych dokumentów rodzi się podstawowe pytanie badawcze, na ile te działania mogą być i są rzeczywiście skuteczne, zarówno w wymiarze Organizacji, jak i Europy.

#### IV. Procedura wydalenia i zawieszenia państwa członkowskiego w prawach członka RE

Artykuły 8 i 9 statutu RE stanowią o procedurach wydalenia i zawieszenia w prawach członka RE. W świetle tych postanowień statutowych każdy członek RE, który poważnie naruszył postanowienia art. 3 statutu, może zostać zawieszony w swoich prawach reprezentacji i może zostać poproszony przez KM RE o wystąpienie z Organizacji. Jeżeli państwo nie wyraziłoby zgody na to żądanie, KM RE może zdecydować, że państwo to przestało być członkiem RE z dniem określonym przez KM RE. Wprawdzie powyższe regulacje brzmią groźnie, ale jak dotąd nie zostały do końca zastosowane. RE próbowała je zastosować wobec Grecji, w 1968 r., ale ostatecznie Grecja skorzystała z prawa wystąpienia z Organizacji, o którym stanowi art. 7 statutu<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> ZP RE, *Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting*, rezolucja 2287 (2019), 25.06.2019 r.

<sup>38</sup> Dla skuteczności wystąpienia wymaga on od państwa formalnej notyfikacji SG RE swojego zamiaru.

Należy jeszcze dodać, że jeżeli państwo nie wypełnia swoich zobowiązań finansowych, prawo do reprezentacji w Komitecie Ministrów oraz w Zgromadzeniu może zostać zawieszona na czas niewypełnienia tych zobowiązań<sup>39</sup>.

#### IV.1. ZAMACH STANU W GRECJI: WEZWANIE ZP RE DO PRZYWRÓCENIA DEMOKRATYCZNEGO USTROJU PARLAMENTARNEGO

Próba zastosowania wobec Grecji mechanizmu z art. 8 statutu RE może dziwić, biorąc pod uwagę, że Grecja była członkiem-założycielem RE, a w 1953 r. grecki parlament jednogłośnie ratyfikował zarówno EKPC, jak i jej pierwszy protokół. Niemniej powojenna sytuacja polityczna i gospodarcza Grecji była złożona i wyjątkowo niestabilna. Przez ten właśnie pryzmat należy oceniać powodzenie wojskowego zamachu stanu (*coup d'état*) z 21.04.1967 r., dokonanego na kilka tygodni przed zaplanowanymi wyborami parlamentarnymi. W wyniku tego zamachu na kolejne siedem lat władzę w Grecji przejęła junta wojskowa, stanowiąc jeden z najbrutalniejszych reżimów w dziejach powojennej Europy. Tylko w ciągu pierwszych dziewięciu dni nowych rządów uwięziono ponad 8 tys. osób, uznanych za komunistów lub ich sympatyków<sup>40</sup>. Byli wśród nich urzędujący ministrowie, dziennikarze, prawnicy, pisarze i artyści. Władze wojskowe stosowały wobec zatrzymanych tortury, dochodziło do mordów politycznych<sup>41</sup>. Zawieszono obowiązywanie wybranych postanowień greckiej konstytucji<sup>42</sup>, rozwiązano parlament oraz zdelegalizowano wszystkie partie

<sup>39</sup> O tej procedurze stanowi art. 9 statutu RE. W listopadzie 1994 r. KM RE uzgodnił, że poza wyjątkowymi okolicznościami, które uniemożliwiły państwu członkowskiemu wypełnienie zobowiązania, art. 9 statutu RE będzie miał zastosowanie do każdego państwa, które nie wypełniło w całości lub w znacznej części swojego zobowiązania finansowego przez okres dwóch lat. Zob. KM RE, *Unpaid contributions and interest on late payments – update of situation as at 23 September 2016*, CM/Del/Dec(2016)1268/11.4, 18.10.2016 r. wraz z cytowanymi tam dokumentami (CM(2016)127, CM(2016)127-add).

<sup>40</sup> *Greece. The First Torturers' Trial 1975*, 1.04.1977, Index number: EUR 25/007/1977, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur25/007/1977/en/> (dostęp: 11.06.2021).

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> Zawieszenie dotyczyło 11 artykułów greckiej konstytucji. Dzięki temu zawieszeniu junta mogła aresztować każdego bez nakazu w dowolnym momencie i postawić przed sądem wojskowym w celu osądzenia. Szerzej na ten temat: D. Ganser, *NATO's Secret Armies. Operation GLADIO and Terrorism in Western Europe*, London 2005, s. 220–223.

polityczne i organizacje. Obowiązywał zakaz prowadzenia jakiejkolwiek aktywności politycznej, represjonowano i więziono działaczy o poglądach lewicowych. Junta dążąc do stworzenia „wielkiego narodu greckiego”, wprowadziła cenzurę, która objęła prasę i literaturę, zakazano druku określonych pozycji, a nawet wykonywania niektórych gatunków muzyki czy wyświetlania wybranych filmów<sup>43</sup>.

Reakcja ZP RE na zamach stanu w Grecji była natychmiastowa<sup>44</sup>. Już bowiem 26.04.1967 r. podjęło ono debatę nad tą sytuacją i wyraziło stanowczy sprzeciw, stwierdzając, że:

1. Wyraża ubolewanie z powodu zawieszenia prawa konstytucyjnego w Grecji. Jako członek Rady Europy Grecja musi pozostać wierna statutowi Rady Europy, a zwłaszcza jego preambule;
2. wzywa władze greckie do przywrócenia reżimu konstytucyjnego i systemu demokracji parlamentarnej oraz protestuje przeciwko wszelkim środkom sprzecznym z Europejską konwencją praw człowieka;
3. zobowiązuje Prezydium do zbadania losu greckich przedstawicieli, którzy byli delegowani do Zgromadzenia przez grecki parlament<sup>45</sup> [wyróżnienie: E.H.M.].

Junta zignorowała powyższe zalecenia. W związku z tym ZP RE zdecydowało się podjąć dalsze kroki. Z oczywistych względów miały one charakter polityczny, niemniej były ściśle powiązane z działaniami zainicjonowanymi przez państwa-strony EKPC przed EKomPC<sup>46</sup>. Spośród tych działań można wybrać

<sup>43</sup> Zakazano nawet noszenia bród oraz spódniczek mini. Junta szukała źródeł legitymizacji swych rządów w greckiej tożsamości narodowej. W tym celu wykorzystywała muzykę ludową, dopuszczając ją bardzo szeroko w środkach masowego przekazu. Zob. *Greek Military Junta of 1967–1974*, <https://en-academic.com/dic.nsf/enwiki/1026116> (dostęp: 11.06.2021).

<sup>44</sup> W debacie nie brali udziału przedstawiciele parlamentu Grecji, ponieważ został on rozwiązany, a mandaty parlamentarne junta anulowała.

<sup>45</sup> ZP RE, *General policy of the Council of Europe*, order 256 (1967), 26.04.1967 r. Niemniej siłą krytyki tego dokumentu istotnie osłabia jego strona formalna, gdyż było to zarządzenie. Tym samym, o czym poniżej, powyższy dokument mógł być adresowany wyłącznie do „ciał wewnętrznych” ZP RE. W tym wypadku było nim Prezydium.

<sup>46</sup> *Dania p. Grecji*, skarga nr 3321/67; *Norwegia p. Grecji*, skarga nr 3322/67; *Szwecja p. Grecji*, skarga nr 3323/67; *Holandia p. Grecji*, skarga nr 3344/67 (*sprawa grecka*), wszystkie skargi zostały wniesione 20.09.1967 r. Zob. też rezolucję KM RE odnośnie do *sprawy greckiej*: KM RE, rezolucja DH(70)1, 15.04.1970 r.

trzy. W pierwszej kolejności była nim rezolucja 361(1968), w której ZP RE po raz pierwszy skierowało do KM RE rekomendację podjęcia decyzji o zawieszeniu lub wydaleniu Grecji z RE, o ile „w kraju tym nie zostanie przywrócona akceptowalna demokracja parlamentarna”. Dodatkowo zasugerowało KM RE termin podjęcia stosownej decyzji, mianowicie „najpóźniej na wiosnę 1969 r.”<sup>47</sup>.

Drugim aktem istotnym z punktu widzenia analizowanych działań była rezolucja 385 (1968), w której ZP RE powtórzyło gotowość skierowania do KM RE rekomendacji „zawieszenia rządu greckiego w prawie reprezentacji w Radzie Europy, zgodnie z art. 8 statutu”. Podjęcie powyższej decyzji zostało zaplanowane na sesję w styczniu 1969 r.<sup>48</sup> Zgromadzenie, po zapoznaniu się z jego raportem<sup>49</sup>, przyjęło rekomendację nr 547 (1969), w której jednoznacznie zachęcało KM RE do wezwania Grecji do wystąpienia z RE<sup>50</sup>.

Kolejny krok należał do KM RE. Komitet podjął go na posiedzeniu, które odbyło się 6.05.1969 r., informując rząd grecki o rekomendacji 547 (1969) i o swoim zamiarze głosowania nad nią na następnym posiedzeniu, a więc 12.12.1969 r. Uwarunkowania polityczne i gospodarcze tej decyzji oraz przebieg grudniowego posiedzenia KM RE są szczegółowo opisane w literaturze przedmiotu<sup>51</sup>, w związku z tym można ograniczyć się do przypomnienia, że rząd grecki wobec szerokiego poparcia dla wykluczenia Grecji<sup>52</sup> ogłosił, przed głosowaniem,

<sup>47</sup> ZP RE, *Situation in Greece*, rezolucja 361 (1968), 31.01.1968 r., § 8.h.

<sup>48</sup> ZP RE, *Situation in Greece*, rezolucja 385 (1968), § 10.b. ZP RE decyzję tę miało podjąć po zapoznaniu się z nowym raportem dotyczącym postępów w przywracaniu demokracji w Grecji. Raport ten miał przygotować M. van der Stoel, holenderski socjaldemokrata, co wskazywało na przewagę wśród przedstawicieli zwolenników twardej linii wobec Grecji. Przygotowując raport, odwiedził on w 1968 r. trzykrotnie Grecję (na kolejne wizyty nie wyraziła zgody junta, twierdząc, że brakuje mu obiektywizmu i bezstronności).

<sup>49</sup> Miało to miejsce 30.01.1969 r., przy czym van der Stoel oceniał sytuację w Grecji pod kątem naruszenia postanowień statutu RE, a nie naruszenia EKPC.

<sup>50</sup> Za rekomendacją opowiedziało się 92 przedstawicieli, 11 było przeciw, a 20 wstrzymało się od głosu.

<sup>51</sup> H.D. Coleman, *Greece and the Council of Europe. The International Legal Protection of Human Rights by the Political Process*, „Israeli Yearbook of Human Rights” 1972, vol. 2, s. 121–141; J. Becket, *The Greek Case before the European Human Rights Commission*, „Human Rights” 1970, vol. 1, no. 1, s. 91–117; E.G.H. Pedaliu, *A Clash of Cultures? The UN, the Council of Europe and the Greek Dictators*, [w:] *The Greek Junta and the International System. A Case Study of Southern European Dictatorships, 1967–74*, red. A. Klapsis, C. Arvanitopoulos, E. Hatzivassiliou, E.G.H. Pedaliu, Andover 2020; C. William Walldorf, *Just Politics. Human Rights and the Foreign Policy of Great Powers*, Ithaca 2008.

<sup>52</sup> Za wydaleniem Grecji zdecydowanie opowiadały się: Szwecja, Norwegia, Dania, Islandia, Niderlandy, Luksemburg, Irlandia, Niemcy Zachodnie, Zjednoczone

iż Grecja opuszcza RE. Konsekwentnie KM RE przyjął rezolucję stwierdzającą, że Grecja „poważnie naruszyła art. 3 statutu RE” i wystąpiła z RE, przez co zawieszenie stało się niepotrzebne<sup>53</sup>.

Ogłoszenie o wystąpieniu z RE skutkowało wypowiedzeniem trzech traktatów, których stroną była wówczas Grecja: mianowicie statutu RE, EKPC oraz P-1 do EKPC. Zgodnie z art. 65 EKPC Grecja przestała być stroną EKPC i P-1 do EKPC po sześciu miesiącach, czyli 13.06.1970 r. oraz *de iure* wystąpiła z RE 31.12.1970 r.

Jak dotąd Grecja jest jedynym państwem, które opuściło RE. Jak wiadomo, upadek junty<sup>54</sup> i podjęcie przemian demokratycznych skutkowało ponownym zaproszeniem Grecji do RE i tym samym do Zgromadzenia<sup>55</sup>.

#### IV.2. PODSTAWY PRAWNE REKOMENDACJI ZP RE ODNOŚNIE DO ZASTOSOWANIA ART. 8 STATUTU RE

W działaniach w sprawie Grecji można dostrzec przywłaszczenie sobie przez ZP RE prawa do aktywnego udziału w procedurze wydalenia lub zawieszenia państwa członkowskiego RE.

---

Królestwo, Włochy i Belgia, przeciwko zaś była Turcja, Cypr i Francja. Zob. A.Ch. Kiss, Ph. Végleris, *L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission européenne des Droits de l'homme*, „Annuaire Français de Droit International” 1971, vol. 17, s. 902.

<sup>53</sup> KM RE, *On Greece*, rezolucja (68) 51, 12.12.1969 r.

<sup>54</sup> Jednym z czynników, który doprowadził do upadku junty, była brutalna próba stłumienia protestu studentów Politechniki Ateńskiej przeciwko juncie czarnych pułkowników (14–17.11.1973 r.). W proteście wzięło udział około 5 tys. studentów. Bezpośrednią przyczyną zajść było aresztowanie grupy studentów obchodzących 6. rocznicę śmierci Jeorjosa Papandreu. Strajk został ostatecznie stłumiony przy użyciu wojska. Według różnych szacunków ofiarą pacyfikacji padło od 80 do 200 osób, setki było rannych, a 2400 osób aresztowano. Zob. *A Lesson for Society*. *Why the Regime of „Black Colonels” Collapsed in Greece*, [https://www.tellerreport.com/tech/--%E2%80%9Ca-lesson-for-society%E2%80%9D--why-the-regime-of-%E2%80%9Cblack-colonels%E2%80%9D-collapsed-in-greece-.B1msf\\_ppm.html](https://www.tellerreport.com/tech/--%E2%80%9Ca-lesson-for-society%E2%80%9D--why-the-regime-of-%E2%80%9Cblack-colonels%E2%80%9D-collapsed-in-greece-.B1msf_ppm.html) (dostęp: 11.06.2021).

<sup>55</sup> KM RE, *Invitation to Greece to rejoin the Council of Europe*, rezolucja (74) 34, 28.11.1974 r., zob. też ZP RE, *The situation in Greece*, rezolucja 578(1974), 27.09.1974 r.; *The readmission of Greece to the Council of Europe*, opinia no. 69(1974), 27.11.1974 r.; Report, *Examination of credentials of Representatives and Substitutes*, Doc. 3548, 22.01.1975 r.; P. Evans, P. Silk, *The Parliamentary Assembly Practice and Procedure*, Council of Europe Publishing, 2012, s. 109–116.

Po pierwsze, należy zauważyć, że w regulaminie ZP RE nie ma przepisów, które odnosiłyby się do mechanizmu zawieszenia przez KM RE członka RE w prawie reprezentacji, ani do mechanizmu wezwania do wystąpienia, a więc do mechanizmów, o których mowa w art. 8 statutu RE<sup>56</sup>. Po drugie, z przeglądu aktów ZP RE w sprawie Grecji wynika, iż podniesione w nich zarzuty dotyczyły naruszenia art. 3 statutu RE<sup>57</sup>, przy czym nie odwołuje się on do demokracji parlamentarnej, tymczasem ZP RE wielokrotnie wzywało juntę do przywrócenia demokratycznego ustroju parlamentarnego<sup>58</sup>. Po trzecie, na podstawie art. 23 ust. a statutu RE, ZP RE podjęło szereg środków dotyczących sytuacji w Grecji<sup>59</sup>. Były wśród nich rekomendacje, rezolucje, a nawet zarządzenia (*orders*). Niemniej z przeglądu tych aktów jednoznacznie wynika, że najważniejszym dokumentem w tym wypadku jest rekomendacja 547 (1969), przy czym ZP RE podjęło ją bez inicjatywy KM RE, a więc bez prośby KM RE o opinię Zgromadzenia.

W świetle tych uwag praktyka parlamentarna zyskała kolosalne znaczenie. Antycypując dalsze rozważania, można w tym miejscu dodać, że również następny mechanizm w dużej mierze ukształtował się w drodze praktyki. Na przedmiotową praktykę i na wykazany brak przepisów należy spojrzeć przez pryzmat batalii o kompetencje decyzyjne ZP RE i wzmocnienie jego stosunkowo słabej pozycji w stosunku do KM RE<sup>60</sup>. U podstaw tej batalii leżał historyczny spór pomiędzy zwolennikami silnej, federalnej Europy z potężnym Zgromadzeniem Parlamentarnym a jej przeciwnikami, opowiadającymi się za prymatem narodowej suwerenności<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Można dodać, że dużo bardziej precyzyjny niż art. 8 statutu RE jest art. 7.

<sup>57</sup> Por. ZP RE, rekomendacja 547 (1969), § 9.

<sup>58</sup> Zob. np. ZP RE, *Situation in Greece*, rezolucja 346 (1967), §4; ZP RE, *Situation in Greece*, rezolucja 361 (1968), § 8.j.

<sup>59</sup> Art. 23 ust. 1 zd. 1 statutu RE stanowi, że Zgromadzenie Doradcze może omawiać i formułować rekomendacje w każdej sprawie dotyczącej celów i zakresu działania Rady Europy, określonych w rozdziale I.

<sup>60</sup> Słabej pozycji ZP RE względem KM RE daje wyraz pierwszy regulamin Zgromadzenia, przyjęty 17.08.1950 r. (*Rules of Procedure of the Consultative Assembly of the Council of Europe*, Doc. 73(1950)).

<sup>61</sup> Jednym z przejawów tej batalii może być rezygnacja P.-H. Spaaka z funkcji przewodniczącego ZP RE. Została ona złożona po nieudanej próbie nadania Zgromadzeniu Doradczemu uprawnień prawodawczych (10-11.12.1951), [https://www.cvce.eu/en/obj/draft\\_recommendation\\_of\\_the\\_consultative\\_assembly\\_of\\_the\\_council\\_of\\_europe\\_november\\_1950-en-3a30a6ab-e7c4-4611-ae3d-d3bab3112313.html](https://www.cvce.eu/en/obj/draft_recommendation_of_the_consultative_assembly_of_the_council_of_europe_november_1950-en-3a30a6ab-e7c4-4611-ae3d-d3bab3112313.html) (dostęp: 7.04.2021).

## v. Procedura kwestionowania pełnomocnictw delegacji krajowych

Przechodząc do drugiego mechanizmu, mianowicie do procedury kwestionowania (*challenge*) pełnomocnictw (*credentials*) delegacji parlamentów krajowych państw członkowskich RE, należy powtórzyć, że statut RE nakłada na wszystkie parlamenty krajowe obowiązek składania pełnomocnictw swoich delegacji na początku każdej corocznej sesji zwyczajnej ZP RE, następującej po ich mianowaniu (art. 25 ust. B statutu RE). Aby pełnomocnictwa delegacji na dany rok były wiążące, muszą one zostać zatwierdzone (*ratify*) przez Zgromadzenie. Nieprzedłożenie tych pełnomocnictw automatycznie wyklucza delegację z prac Zgromadzenia na cały rok<sup>62</sup>.

### V.1. PODSTAWY PRAWNE KWESTIONOWANIA PEŁNOMOCNICTW I ZAWIESZENIA PRAW DELEGACJI KRAJOWEJ

Przedłożone pełnomocnictwa delegacji *as a whole* mogą zostać jednakże niezatwierdzone (*unratified credentials*) przez ZP RE ze względów proceduralnych (*procedural grounds*) czy względów merytorycznych (*substantive grounds*)<sup>63</sup>. Podważenie pełnomocnictw ze względów merytorycznych może mieć miejsce w sytuacji, gdy, po pierwsze, państwo członkowskie nie przestrzega podstawowych zasad Organizacji określonych w art. 3 statutu RE i w jego preambule<sup>64</sup>, po drugie, jeżeli uporczywie nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań i zadań lub, po trzecie, jeżeli w sposób zauważalny nie podejmuje współpracy w ramach procedury monitorowania prowadzonej przez ZP RE<sup>65</sup>. Zgodnie zaś z regułą 7 regulaminu ZP RE przyczyny proceduralne podważenia pełnomocnictw muszą wynikać z:

<sup>62</sup> Zob. reguła 6 ust. 1 i ust. 4 regulaminu ZP RE.

<sup>63</sup> Komisja Regulaminowa ZP RE oczekuje, aby każda procedura podważania pełnomocnictw opierała się na należycie uzasadnionym wniosku ich podważenia. Zob. m.in. Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, opinia, sprawozdawca I. Schou, Doc. 15218, 27.01.2021.

<sup>64</sup> Chodzi o trzeci akapit preambuły do statutu RE.

<sup>65</sup> Zob. regułę 8 regulaminu ZP RE.

- a. jednego lub kilku odpowiednich postanowień statutu (w szczególności art. 25 i 26);
- b. zasad określonych w regule 6.2, zgodnie z którymi skład krajowych delegacji parlamentarnych powinien zapewniać sprawiedliwą reprezentację partii lub grup politycznych w parlamentach krajowych, a w każdym przypadku powinien obejmować jednego członka płci niedostatecznie reprezentowanej, wyznaczonego jako przedstawiciela;
- c. braku uroczyście złożonego oświadczenia, o którym mowa w regule 6.2.b.<sup>66</sup>

Reasumując, ZP RE ma do wyboru trzy opcje: uznać pełnomocnictwa (*to be in favour*), odrzucić pełnomocnictwa (*to be against*) oraz uznać pełnomocnictwa pod pewnymi warunkami (*to connect the credentials with certain conditions*)<sup>67</sup>.

W ciągu ponad 70 lat swojej działalności ZP RE niechętnie kwestionowało pełnomocnictwa całych delegacji<sup>68</sup>. Traktuje powyższy środek jako ostateczny i preferuje środki mniej radykalne. Zdecydowanie jest nim pozbawienie lub zawieszenie „wykonywania niektórych praw do uczestnictwa lub reprezentowania członków danej delegacji w działalności Zgromadzenia i jego organów”, dokonane wraz z zatwierdzeniem pełnomocnictw delegacji jako takiej.

Dla analizowanej procedury wyjątkowo ważne – zarówno pod względem proceduralnym, jak i materialnym – wydaje się ich zastosowanie w odniesieniu do delegacji rosyjskiej Dumy Państwowej. Po raz pierwszy miało to miejsce w kwietniu 2000 r., wówczas ZP RE zdecydowało o zawieszeniu prawa rosyjskiej

<sup>66</sup> Zob. odpowiednie reguły 7.1 pkt a i pkt b regulaminu ZP RE, treść oświadczenia ustanawia reguła 6.2.b.

<sup>67</sup> Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, Tabling and adoption of amendments and sub-amendments, Report, Rapporteur: Mr Rudolf Vis, United Kingdom, Socialist Group, Doc. 9369, 7.03.2002.

<sup>68</sup> Zob. A. Drzemczewski, *The (Non-) Participation of Russian Parliamentarians in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. An Overview of Recent Developments*, „The Europe of Rights and Liberties/Europe des droits et libertés” 2020, [https://www.academia.edu/42468470/The\\_Non\\_Participation\\_of\\_Russian\\_Parliamentarians\\_in\\_the\\_Parliamentary\\_Assembly\\_of\\_the\\_Council\\_of\\_Europe\\_An\\_Overview\\_of\\_Recent\\_Developments](https://www.academia.edu/42468470/The_Non_Participation_of_Russian_Parliamentarians_in_the_Parliamentary_Assembly_of_the_Council_of_Europe_An_Overview_of_Recent_Developments) (dostęp: 6.04.2021).



delegacji do głosowania na posiedzeniach plenarnych Zgromadzenia w 2000 r.<sup>69</sup> w następstwie tzw. drugiej wojny czeczeńskiej<sup>70</sup>.

W odpowiedzi na to zawieszenie Duma Państwowa przyjęła deklarację „w sprawie stanowiska Zgromadzenia Parlamentarnego dotyczącego sytuacji w Republice Czeczeńskiej”. W deklaracji tej Duma wyraziła głębokie ubolewanie z powodu stanowiska przyjętego przez ZP RE, które uznała za niesprawiedliwe i bezpodstawne. Stwierdziła, że pełna współpraca może zostać wznowiona tylko wtedy, gdy Zgromadzenie odwoła swoją „dyskryminującą” decyzję. Od momentu przedmiotowego zawieszenia delegacja rosyjska zadeklarowała, że nie będzie uczestniczyć w pracach ZP RE i jego ciałach do czasu przywrócenia jej prawa do głosowania, aczkolwiek stosunki robocze między ZP RE a Dumą Państwową były utrzymywane. Dodatkowo, ZP RE dostrzegło wysiłki „wielu członków rosyjskiej delegacji parlamentarnej, aby stać się siłą napędową w dążeniu do poprawy sytuacji w Republice Czeczeńskiej”<sup>71</sup>. W związku z tym przywrócenie delegacji rosyjskiej wszystkich praw nastąpiło w 2001 r.<sup>72</sup> i było oparte na dostrzeżonej gotowości Rosji do „pracy na rzecz

<sup>69</sup> Zawieszenie praw delegacji rosyjskiej w związku z konfliktem w Czeczenii było przedmiotem obrad ZP RE 6.04.2000 r., pełnomocnictwa Federacji Rosyjskiej zostały podważone przez deputowanego van der Linden, w imieniu Grupy Europejskiej Partii Ludowej (PPE/CD), zob. Committee on Legal Affairs and Human Rights, Opinion, *Credentials of the delegation of the Russian Federation*, Doc. 8634, 26.01.2000 r., zob. również rekomendację 1456 (2000), w którym ZP RE wezwało KM RE „do bezwzględnego wszczęcia, zgodnie z art. 8 statutu, procedury zawieszenia Federacji Rosyjskiej w jej prawach do reprezentowania w Radzie Europy, jeżeli Federacja Rosyjska nie dokona niezwłocznie znacznego, przyspieszającego i widocznego postępu w odniesieniu do wymogów określonych przez Zgromadzenie” (ZP RE, *Conflict in the Chechen Republic – Implementation by Russia of Recommendation 1444 (2000)*, rekomendacja 1456 (2000), § 24.2). Wezwanie okazało się nieskuteczne.

<sup>70</sup> ZP RE, *Conflict in Chechnya*, rezolucja 1201 (1999), 4.11.1999 r.; *The conflict in Chechnya*, rekomendacja 1444 (2000), 27.01.2000 r.; *Conflict in the Chechen Republic – Implementation by Russia of Recommendation 1444 (2000)*, rekomendacja 1456 (2000); *Conflict in the Chechen Republic – Follow-up to Recommendations 1444 (2000) and 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly*, rezolucja 1221 (2000); *Conflict in the Chechen Republic: recent developments (follow-up to Recommendations 1444 (2000) and 1456 (2000) of the Parliamentary Assembly)*, rezolucja 1227 (2000), 28.09.2000 r.. Zgromadzenie wzywało niestety nieskutecznie również państwa członkowskie do złożenia do ETPC skargi międzypaństwowej przeciwko Rosji.

<sup>71</sup> ZP RE, *Political Affairs Committee, Credentials of the delegation of the Russian Federation*, raport Doc. 8949, 23.01.2001 r.

<sup>72</sup> ZP RE, *Credentials of the delegation of the Russian Federation*, rezolucja 1241 (2001), 25.01.2001 r.

rozwiązania konfliktu zgodnie ze standardami i wartościami Rady Europy”, i „do ustanowienia w tym celu skutecznych mechanizmów parlamentarnych”<sup>73</sup>.

Po raz drugi ZP RE zdecydowało o zastosowaniu wyżej wymienionej procedury w 2014 r., w odpowiedzi na rosyjską aneksją Krymu i destabilizację wschodnich terenów Ukrainy<sup>74</sup>. Chcąc wyrazić swoją dezaprobatę i potępić powyższe działania Rosji jako działania, które zostały uznane „ponad wszelką wątpliwość, [za] poważne naruszenie prawa międzynarodowego”<sup>75</sup>, ZP RE postanowiło wypowiedzieć delegacji rosyjskiej z powodów merytorycznych uprzednio zatwierdzone pełnomocnictwa i zawiesić możliwość korzystania z konkretnych praw do końca sesji z roku 2014<sup>76</sup>. Przedmiotowe zawieszenie obejmowało prawo do głosowania, prawo do bycia reprezentowanym w Prezydium ZP RE, w Komitecie Prezydialnym i w Stałym Komitecie oraz prawo do udziału w misjach obserwujących wybory (*election observation missions*)<sup>77</sup>.

Natomiast na „styczniowej” sesji w 2015 r.<sup>78</sup> ZP RE postanowiło wprawdzie uznać pełnomocnictwa rosyjskie, powołując się na potrzebę „wspierania dialogu”, ale jednocześnie postanowiło zawiesić – również na czas trwania sesji w 2015 r. – możliwość korzystania przez delegatów rosyjskich z trzech kolejnych praw, a więc z prawa do mianowania na sprawozdawcę, z prawa do członkostwa w komisji stałej oraz w komisji *ad hoc* ds. obserwacji wyborów i nadto z prawa

<sup>73</sup> ZP RE, *Political Affairs Committee, Conflict in the Chechen Republic – Recent Developments*, report, rapporteur: Lord Judd, United Kingdom, Socialist Group, Doc 8929, 20.01.2001 r., odpowiednio: § 19 i summary, odnośnie do struktury i sposobu działania tego mechanizmu zob. § 20–21.

<sup>74</sup> ZP RE, *Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation*, rezolucja 1990 (2014), 10.04.2014 r.

<sup>75</sup> Ibidem, § 3, w rezolucji z 2014 r. ZP RE krytycznie oceniło również działania Rosji wobec Gruzji, stwierdzając, że „jest głęboko zaniepokojone brakiem wdrożenia przez Rosję rezolucji nr 1633 (2008) w sprawie skutków wojny między Gruzją a Rosją, rezolucji nr 1647 (2009) w sprawie wdrożenia rezolucji nr 1633 oraz rezolucji nr 1683 (2009) w sprawie wojny między Gruzją a Rosją: po roku od tych działań, okupacją gruzińskich prowincji Abchazji i Osetii Południowej przez wojska rosyjskie oraz odmową Federacji Rosyjskiej wpuszczenia obserwatorów z Unii Europejskiej i zaprzestania czystek etnicznych”.

<sup>76</sup> Mandat przedstawicieli obowiązuje od otwarcia sesji zwyczajnej do otwarcia następnej sesji zwyczajnej. W ciągu roku ZP RE spotyka się na czterech sesjach zwyczajnych. Skład ZP RE jest odnawiany co roku w styczniu. Zawieszenie praw delegacji rosyjskiej było więc wiążące do 26.01.2015 r.

<sup>77</sup> Rezolucja 1990 (2014), § 15.

<sup>78</sup> Debata odbyła się 24.06.2015 r.

do reprezentowania ZP RE w organach RE oraz w zewnętrznych instytucjach i organizacjach<sup>79</sup>. W rezolucji stwierdzono, że powyższą decyzję uzasadnia

[...] rola i udział Federacji Rosyjskiej w konflikcie we wschodniej Ukrainie, jak również jej dalsza nielegalna aneksja Krymu, co stanowiło naruszenie Statutu Rady Europy [...], jak również jej zobowiązań akcesyjnych wobec Rady Europy, co, generalnie, podało w wątpliwość zaangażowanie delegacji rosyjskiej w przestrzeganie zasad i zobowiązań członkowskich Rady Europy<sup>80</sup>.

Dla pełnego ukazania stanowiska ZP RE w analizowanej kwestii należy również zwrócić uwagę na rezolucję 2063 (2015) z „czerwcowej” sesji w 2015 r.<sup>81</sup> Podjętą wówczas debatę prowadzono w duchu „rozważenia anulowania uprzednio uznanych pełnomocnictw delegacji Federacji Rosyjskiej”<sup>82</sup>, co pokazuje, że ZP RE nie zarzuciło wyrażonej w rezolucji z 2014 r. możliwości anulowania tych pełnomocnictw<sup>83</sup>. Co więcej, deklarując, że nie zamierza tego uczynić na przedmiotowej sesji, sformułowało wobec Rosji szereg konkretnych oczekiwań i żądań, w efekcie których deklaracja o braku zamiaru anulowania pełnomocnictw wyraźnie zyskała charakter warunkowy. Jak wiadomo, władze rosyjskie nie wyszły naprzeciw tym oczekiwaniom. Co więcej, w 2016 r. ogłosiły, że delegacja rosyjska powróci do RE tylko wówczas, gdy ZP RE zrezygnuje ze swoich uprawnień do odmowy prawa głosu i reprezentacji jakiegokolwiek delegacji, kiedykolwiek ponownie<sup>84</sup>. Federacja Rosyjska nie przedłożyła pełnomocnictw swojej delegacji również w kolejnych latach (2017 i 2018 r.), uczyniła to dopiero na sesji „czerwcowej” w 2019 r.

<sup>79</sup> ZP RE, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the delegation of the Russian Federation*, rezolucja 2034 (2015), 28.01.2015 r.

<sup>80</sup> Ibidem. Jako podstawę swej decyzji ZP RE podało regułę 8.1 i 8.2 regulaminu.

<sup>81</sup> ZP RE, *Consideration of the annulment of the previously ratified credentials of the delegation of the Russian Federation (follow-up to paragraph 16 of Resolution 2034 (2015))*, rezolucja 2063 (2015), 24.05.2015 r.

<sup>82</sup> Debatę odbyła się 24.06.2015 r.

<sup>83</sup> Zob. § 16 i § 17 rezolucji 1990 (2014), odnośnie do rezolucji z 2015 r. zob. w szczególności jej § 9.

<sup>84</sup> <https://iz.ru/news/637182> (dostęp: 14.04.2021). Zob. też: oświadczenie A. Brasseur z 19.01.2016 r., <https://pace.coe.int/en/news/5980/president-regrets-russian-parliament-s-decision-not-to-participate-in-the-work-of-the-assembly-in-2016> (dostęp: 26.03.2021).

## V. 2. ZMIANY W ZAKRESIE PROCEDURY KWESTIONOWANIA PEŁNOMOCNICTW DELEGACJI KRAJOWYCH

Postępujący kryzys w relacjach między Rosją a RE miał kilka dalszych odsłon. Niestety ograniczone ramy publikacji nie pozwalają na ich szczegółowy opis. W tym więc miejscu zostaną one wymienione, aczkolwiek bez pogłębionej analizy.

### v. 2. 1. Kontekst zmian: kryzys korupcyjny

Na początku warto zwrócić uwagę na trzecią część zwykłej sesji ZP RE pod koniec czerwca 2017 r. (sesja czerwcową)<sup>85</sup>. Była ona bowiem poświęcona największemu skandalowi korupcyjnemu w historii RE<sup>86</sup>. Jak wiadomo, władze Azerbejdżanu zorganizowały operację prania pieniędzy i stworzyły fundusz łąpówkowy, który w ciągu dwóch lat obracał 2,9 mld USD<sup>87</sup>. Część tych pieniędzy trafiać miała do ZP RE. Należy przy tym podkreślić, że powyższe zarzuty nie były nowe, gdyż już w maju 2012 r. think-tank *European Stability Initiative* opublikował raport *Dyplomacja kawiorowa – Jak Azerbejdżan uciszył Radę Europy (Caviar Diplomacy – How Azerbaijan silenced the Council of Europe)*<sup>88</sup>.

<sup>85</sup> Odbyła się ona 26–30.06.2017 r. w Strasburgu.

<sup>86</sup> Odnośnie do szczegółów zob. artykuł na: <https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/council-of-europe-plagued-by-caviar-diplomacy/> (dostęp: 28.01.2021).

<sup>87</sup> Pieniądze te miały być wykorzystane do opłacania europejskich polityków i dziennikarzy oraz kupowania dla nich bardzo luksusowych towarów jako część międzynarodowej operacji lobbingsowej, mającej na celu odpięcie krytyki prezydenta Azerbejdżanu, Ilhama Alijewa, i promowanie pozytywnego wizerunku Azerbejdżanu za granicą. O tych działaniach władz Azerbejdżanu pisała wielokrotnie w swych raportach *The Organized Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP)*, zob. np. raport „*The Azerbaijani Laundromat*”, z 4.09.2017 r., <https://www.occrp.org/en/azerbaijanilaundromat/> (dostęp: 28.01.2021), zob. też, *UK at centre of secret \$3bn Azerbaijani money laundering and lobbying scheme*, <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/04/uk-at-centre-of-secret-3bn-azerbaijani-money-laundering-and-lobbying-scheme> (dostęp: 12.04.2021), zob. W. Górecki, *Azerbejdżan: technokratyczna konsolidacja władzy. Analiza*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-02-12/azerbejdżan-technokratyczna-konsolidacja-władzy> (dostęp: 17.04.2021).

<sup>88</sup> Raport dostępny na: <https://www.esiweb.org/publications/caviar-diplomacy-how-azerbaijan-silenced-council-europe> (dostęp: 14.04.2021).

W efekcie tego można uznać, że zarzuty dotyczące „kawiorowej dyplomacji” od lat krążyły wokół ZP RE<sup>89</sup>.

Wobec nasilenia się tych zarzutów kierownictwo ZP RE zdecydowało się podjąć działania „w celu niezwłocznego położenia kresu spekulacjom prowadzącym do krytyki Zgromadzenia”<sup>90</sup>. Polegać one miały na pilnej zmianie przepisów kodeksu postępowania Zgromadzenia<sup>91</sup>, następnie na skierowaniu prośby do GRECO o ocenę i rekomendacje antykorupcyjne odnośnie do przepisów tego kodeksu oraz na wszczęciu niezależnego śledztwa zewnętrznego, które miało być poprowadzone przez niezależny zespół śledczy ds. zarzutów korupcyjnych w ZP RE (*Independent Investigation Body on the Allegations of Corruption within PACE, IBAC*)<sup>92</sup>.

Oprócz tych działań, w kwietniu 2017 r. Prezydium ogłosiło, że utraciło zaufanie do ówczesnego przewodniczącego ZP RE, dodając, że ma on zakaz podróży, uczestniczenia w spotkaniach i wypowiedzania się w imieniu ZP RE<sup>93</sup>.

Wotum nieufności w stosunku do przewodniczącego ZP RE nie wywoływało jednak skutków prawnych w postaci jego dymisji, albowiem regulamin (sic!)

<sup>89</sup> Zob. np. ESI, *A Portrait of Deception – Monitoring Azerbaijan or why Pedro Agramunt should resign*, 22.01.2013, <https://www.esiweb.org/publications/portrait-deception-monitoring-azerbaijan-or-why-pedro-agramunt-should-resign> (dostęp: 14.04.2021); ESI, *Azerbaijan debacle. The PACE debate on 23 January 2013*, <https://www.esiweb.org/publications/azerbaijan-debacle-pace-debate-23-january-2013> (dostęp: 14.04.2021), ESI, *The European Swamp (Caviar Diplomacy Part 2). Prosecutors, corruption and the Council of Europe*, <https://www.esiweb.org/publications/european-swamp-caviar-diplomacy-part-2-prosecutors-corruption-and-council-europe> (dostęp: 14.04.2021).

<sup>90</sup> The Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs of the Council of Europe, *Declaration, Allegations of corruption and fostering of interests made against some members or former members of PACE*, 26.01.2017 r.

<sup>91</sup> Przedmiotowe przepisy miały być zmienione w świetle raportu przygotowywanego przez I. Liddell-Graingera.

<sup>92</sup> *Corruption allegations at PACE. Bureau decides on three-step response*, 27.01.2017 r., <https://pace.coe.int/en/news/6514> (dostęp: 14.04.2021).

<sup>93</sup> Zob. oświadczenie Prezydium ZP RE z 28.04.2021 r., [https://www.coe.int/en/web/portal/home/-/asset\\_publisher/ke6Wf9n94238/content/pace-bureau-declares-no-confidence-in-pedro-agramunt-as-president?inheritRedirect=false](https://www.coe.int/en/web/portal/home/-/asset_publisher/ke6Wf9n94238/content/pace-bureau-declares-no-confidence-in-pedro-agramunt-as-president?inheritRedirect=false) (dostęp: 15.04.2021). Powyższa decyzja była reakcją na wizytę P. Agramunta wraz z delegacją rosyjską w Syrii i spotkanie z prezydentem Basharem al-Assadem oraz na tuszowanie zarzutów korupcji w ZP RE; zaangażowanie władz rosyjskich w organizację tej wizyty stało się oczywiste po publikacji zdjęcia P. Agramunta z prezydentem Assadem i rosyjskim deputowanym L. Slutskym. P. Agramunt wyjaśnił, że złożył wizytę w Syrii jako hiszpański senator; zob. <https://www.rferl.org/a/pace-agramunt-assad-russia-stripped-of-powers/28457922.html> (dostęp: 15.04.2021).

nie przewidywał możliwości odwołania przewodniczącego, a sam P. Agramunt nie złożył rezygnacji<sup>94</sup>. Dlatego Komisja Regulaminowa przedłożyła na sesji „czerwcowej” odpowiedni projekt zmiany regulaminu<sup>95</sup>, który zyskał szerokie poparcie wśród przedstawicieli<sup>96</sup>. Wyprzedzając fakty, można zaznaczyć, że nie musiały być one zastosowane, gdyż zanim to nastąpiło, P. Agramunt zdecydował się złożyć rezygnację z funkcji przewodniczącego ZP RE<sup>97</sup>.

Następnie ZP RE zatwierdziło skład osobowy IBAC<sup>98</sup>, a wcześniej zakres jego zadań<sup>99</sup>. Tę determinację i konsekwencję w realizacji przyjętych celów na pewno wzmocniła GRECO, publikując w przeddzień „czerwcowej” sesji raport odnośnie do obowiązującego kodeksu postępowania ZP RE. Nie pozostawiał on wątpliwości. Przepisy kodeksu postępowania ZP RE wymagały pilnej zmiany, gdyż zostały uznane za „słabe, sprzeczne i do tej pory nie były egzekwowane”<sup>100</sup>. Kilka dni później ZP RE jednomyślnie przyjęło „antykorypcyjne” zmiany w kodeksie postępowania (*Code of conduct for members of the Parliamentary Assembly*)<sup>101</sup>, a do regulaminu wprowadziło „antykorypcyjną” regulę 13<sup>102</sup>.

<sup>94</sup> Przy okazji tej decyzji nie sposób nie wspomnieć, że w styczniu 2017 r. P. Agramunt został ponownie wybrany na przewodniczącego ZP RE.

<sup>95</sup> Projekt dostępny jest na stronie: <https://pace.coe.int/en/files/23781/html> (dostęp: 15.04.2021), ostateczna wersja wraz z poprawkami dostępna na: <https://pace.coe.int/en/files/23781/amendments#trace-2> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>96</sup> Za rezolucją wprowadzającą go, z kilkoma poprawkami, głosowało 154 przedstawicieli, 30 było przeciwko, a 13 wstrzymało się od głosu.

<sup>97</sup> Uczynił to 6.10.2017 r., a jego rezygnacja została z zadowoleniem przyjęta m.in. przez pozarządowe organizacje praw człowieka. Zob. *Open NGO Letter to Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*, 6.10.2017, <https://www.article19.org/resources/support-the-motion-for-dismissal-of-the-pace-president-pedro-agramunt/> (dostęp: 15.04.2021).

<sup>98</sup> Miało to miejsce 26.06.2017 r.

<sup>99</sup> ZP RE zatwierdziło zakres zadań IBAC w kwietniu 2017 r. (27.04.2017 i 28.04.2017 r.), z kolei 29.05.2017 r. Prezydium ustaliło jego skład, powołując na członków tego zespołu: sir N. Bratza (Zjednoczone Królestwo), byłego sędziego i byłego prezesa ETPC; J.-L. Bruguière’a (Francja), byłego sędziego odpowiedzialnego za dochodzenia, w szczególności w sprawach związanych z terroryzmem i międzynarodowego eksperta w kwestiach antyterrorystycznych oraz E. Fura (Szwecja), była sędzię ETPC, która wcześniej sprawowała również urząd głównego parlamentarnego rzecznika praw obywatelskich Szwecji.

<sup>100</sup> Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Strasbourg, 19.06.2017, Expertise provided by GRECO under Rule 21.3 of its Rules of Procedure, Greco(2017)5-fin.

<sup>101</sup> Zob. <https://pace.coe.int/en/news/6819>, wprowadzone zmiany weszły w życie 1.07.2019 r.

<sup>102</sup> Należy też dodać, że Komisja Regulaminowa ZP RE przeprowadziła przed publikacją raportu szereg przesłuchań członków ZP RE podejrzanych o korupcję, zob.

Swój raport opublikował również IBAC<sup>103</sup>. Oprócz wniosków dotyczących poszczególnych indywidualnych przypadków IBAC sporządził szereg zaleceń dla ZP RE dotyczących ogólnego jego funkcjonowania, procesu podejmowania decyzji oraz zasad etycznych<sup>104</sup>.

#### II. 2. 2. Kontekst zmian: zawieszenie przez Rosję wnoszenia składek do budżetu RE

Rząd rosyjski kategorycznie sprzeciwiał się zarówno niezależnemu śledztwu antykorupcyjnemu, jak i ewentualnemu odwołaniu P. Agramunta z funkcji przewodniczącego ZP RE. Po zakończeniu „czerwcowej” sesji rosyjskie MSZ ogłosiło, że nie wpłaci obowiązkowej składki do budżetu RE za 2017 r. „do czasu pełnego i bezwarunkowego przywrócenia mandatów delegacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej w ZP RE”. Winą obarczyło ZP RE i decyzje podjęte podczas czerwcowej sesji<sup>105</sup>.

Zgodnie z tym oświadczeniem Rosja nie wpłaciła pozostałej za 2017 r. części składki budżetowej<sup>106</sup>. Co więcej, ponieważ ZP RE nie przywróciło delegacji

---

*Rules Committee Delivers Findings on Some PACE Members Mentioned in Report on Alleged Corruption*, zob. <https://pace.coe.int/en/news/7057> (dostęp: 17.04.2021).

<sup>103</sup> Zob. *Report of the independent investigation body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly Findings on the behaviour of individual PACE members and former members*, 24.04.2018 r.

<sup>104</sup> ZP RE wraz z przyjęciem raportu podjęło rezolucję 2216 (2018) w sprawie działań następczych w związku z rekomendacjami i wnioskami niezależnego zespołu śledczego ds. zarzutów korupcyjnych w Zgromadzeniu Parlamentarnym (IBAC) (*The follow-up to the recommendations and conclusions of the Independent Investigation Body on the allegations of corruption within the Parliamentary Assembly (IBAC)*), rezolucja została przyjęta na podstawie raportu Komisji Regulaminowej (Doc. 14540), po opublikowaniu raportu przez IBAC.

<sup>105</sup> W swym oświadczeniu rosyjski MSZ stwierdził m.in., że „Od tego czasu [„ukarania” delegacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej – E.H.M.] sytuacja w ZP RE tylko się pogarsza: prowadzona jest gorączkowa kampania mająca na celu prześladowanie parlamentarzystów, którzy pragną jak najszybszej normalizacji stosunków z Rosją w ramach Rady Europy i zachowania infrastruktury współpracy paneuropejskiej zgodnie z jej statutem”. Zob. Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Concerning the Suspension of Payment of Russia’s Contribution to the Council of Europe for 2017 – Council of Europe (CoE) – The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJEo2Bw/content/id/2805051?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_cKNonkJEo2Bw&\\_101\\_INSTANCE\\_cKNonkJEo2Bw\\_languageId=en\\_GB](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJEo2Bw/content/id/2805051?p_p_id=101_INSTANCE_cKNonkJEo2Bw&_101_INSTANCE_cKNonkJEo2Bw_languageId=en_GB) (dostęp: 14.04.2021).

<sup>106</sup> Zob. K. Dzehtsiarou, D.K. Coffrey, *Suspension and Expulsion of Member States of the Council of Europe. Difficult Decisions in Troubled Times*, „International & Comparative Law Quarterly” 2019, vol. 68, no. 2, s. 458–460.

rosyjskiej zawieszonych praw, Rosja nie wpłaciła składek za cały 2018 r. oraz pierwszą część składki za 2019 r.<sup>107</sup> Powyższe decyzje przysporzyły RE poważnych kłopotów finansowych i zagroziły dotychczasowej działalności Organizacji, gdyż składki rosyjskie pokrywały około dziewięć procent jej budżetu<sup>108</sup>. Należy przy tym podkreślić, że Rosja podejmując tego rodzaju działania, uchybiła wprost swojemu obowiązkowi statutowemu. W świetle art. 9 statutu ich niewykonanie przez państwo członkowskie daje KM RE prawo zawieszenia reprezentacji tego państwa w Komitecie i ZP RE do czasu ich uregulowania<sup>109</sup>.

Oświadczenie rosyjskiego MSZ zawierało również wyjątkowo groźne stwierdzenia z punktu widzenia systemu RE. Albowiem można je uznać za zapowiedź (a nawet groźbę), że:

[k] ryzys w ZP RE może dotknąć także inne organy tej najstarszej paneuropejskiej organizacji i przybrać charakter systemowy. Zawieszenie rosyjskich parlamentarzystów w udziale w zbliżającym się zatwierdzeniu wysokich urzędników Rady Europy w ZP RE, w tym Sekretarza Generalnego, Zastępcy Sekretarza Generalnego, Komisarza Praw Człowieka i Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, postawi pod znakiem zapytania ich legitymację w kontekście relacji Rosji z Radą Europy jako całością [wyróżnienie: E.H.M.]<sup>110</sup>.

W świetle powyższego oświadczenia trudno zaprzeczyć, że stopień konfrontacji między Rosją a RE osiągnął poziom, który nie pozwalał już na konstruktywny dialog, a sama RE znalazła się w „głębokim kryzysie politycznym i finansowym”<sup>111</sup>.

<sup>107</sup> Komentatorzy pisali wprost o szantażu RE ze strony Rosji, zob. N. Tenzer, *Is Russia Backmailing the Council of Europe?*, EU Observer, Blog, 17.09.2018 r., <https://euobserver.com/opinion/142849> (dostęp: 12.04.2021); S. Sydorenko, V. Yermolenko, *Russian Blackmail in the Council of Europe?*, 22.11.2017 r., <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/russian-blackmail-in-the-council-of-europe/> (dostęp: 12.04.2021); *Save the Council of Europe from Russian Blackmail*, „Euromaidan Press. News and Views from Ukraine”, <http://euromaidanpress.com/2018/09/26/save-the-council-of-europe-from-russian-blackmail/> (dostęp: 12.04.2021).

<sup>108</sup> Wystarczy zauważyć, że na czas sesji ZP RE w czerwcu 2019 r. Rosja była winna RE około 54,7 mln euro z tytułu składek za lata 2017 i 2018.

<sup>109</sup> Jak wiadomo, KM RE ustalił, że chodzi o okres dwóch lat, w odniesieniu do Rosji termin minąłby najpóźniej w czerwcu 2019 r. W świetle opisanych poniżej wydarzeń ta okoliczność nabiera szczególnego znaczenia.

<sup>110</sup> Oświadczenie rosyjskiego MSZ, zob. przypis 105.

<sup>111</sup> ZP RE, *Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future*, rezolucja 2277 (2019), 10.04.2019 r., § 7.



### II. 3. ZAKRES I SKUTKI ZMIAN PROCEDURY KWESTIONOWANIA PEŁNOMOCNICTW DELEGACJI KRAJOWYCH

Jak zaznaczono wcześniej, władze rosyjskie żądały „bezwarunkowego powrotu” rosyjskich przedstawicieli do ZP RE. Spełnienie tego żądania wymagało zmian regulaminowych, w efekcie których ZP RE nie miałyby możliwości kwestionowania mandatów i zawieszania praw delegacjom<sup>112</sup>. Z perspektywy kolejnych wydarzeń można stwierdzić, że dokumentem, który rozpoczął proces powrotu delegacji rosyjskiej, była rezolucja z 2017 r., *Zaproszenie do organizacji szczytu Rady Europy w celu potwierdzenia jedności europejskiej oraz obrony i promowania demokratycznego bezpieczeństwa w Europie*<sup>113</sup>.

Uznanie zaś różnic w składzie KM RE i Zgromadzenia za problematyczne dla wzmocnienia „poczucia wspólnoty przed jubileuszowym szczytem Rady Europy w 2019 r.”<sup>114</sup> stanowiło punkt wyjściowy tego procesu. W rezolucji ZP RE uznało nieuczestniczenie delegacji rosyjskiej w pracach ZP RE za stan szkodliwy dla funkcjonowania RE i realizacji jej celu, a dodatkowo za niezgodny ze statutem RE i rezolucją statutową (51)30. Powyższe bowiem regulacje odwołują się do założeń RE o „synergii między tymi dwoma organami statutowymi w zakresie członkostwa w RE”<sup>115</sup>. Ponadto, co ciekawe, ZP RE krytycznie odniosło się do swoich inicjatyw w obszarze regulacji praw delegacji RE w zakresie udziału i reprezentacji w ZP RE, gdyż „nie zapewniają [one] żadnego rodzaju synergii ani spójności z Komitetem Ministrów”<sup>116</sup>. Mając zatem powyższy stan rzeczy na uwadze, ZP RE postanowiło podjąć wspólnie z KM RE w ramach grupy roboczej *ad hoc* powołanej przez Komitet Wspólny (*Joint Committee*) prace nad „ujednoczeniem zasad uczestnictwa i reprezentacji państw członkowskich w obu organach statutowych, przy pełnym poszanowaniu autonomii tych organów. Spójność ta powinna wzmocnić poczucie przynależności do wspólnoty i obowiązków spoczywających na każdym państwie członkowskim”<sup>117</sup>.

<sup>112</sup> A. Drzemczewski, *The Crisis of Values and the Future of Europe The Parliamentary Assembly's Key Role in Upholding the Council of Europe's Core Values Background Paper*, [https://www.academia.edu/38669619/The\\_Crisis\\_of\\_Values\\_and\\_the\\_Future\\_of\\_Europe\\_The\\_Parliamentary\\_Assemblys\\_key\\_role\\_in\\_upholding\\_the\\_Council\\_of\\_Europes\\_core\\_values\\_Background\\_Paper](https://www.academia.edu/38669619/The_Crisis_of_Values_and_the_Future_of_Europe_The_Parliamentary_Assemblys_key_role_in_upholding_the_Council_of_Europes_core_values_Background_Paper) (dostęp: 27.01.2021).

<sup>113</sup> KM RE, *Call for a Council of Europe summit to reaffirm European unity and to defend and promote democratic security in Europe*, rezolucja 2186 (2017), 11.10.2017 r. Zob. również rekomendację 2113 (2017).

<sup>114</sup> Rezolucja 2186 (2017), § 11.

<sup>115</sup> Ibidem, § 14.

<sup>116</sup> Ibidem, § 13.

<sup>117</sup> Ibidem, § 17.

Powyższe ustalenia uzyskały szerokie poparcie w ZP RE<sup>118</sup>. Oczywiście, w kolejnych latach ZP RE podejmowało szereg działań w duchu opisanej synergii. Przykładowo w rezolucji 2277 (2019) Zgromadzenie podkreśliło, że „członkostwo w Radzie Europy implikuje obowiązek uczestnictwa wszystkich państw członkowskich w obu organach statutowych”, ale równocześnie ZP RE wzywało „Federację Rosyjską, zgodnie z jej statutowymi zobowiązaniami, do wyłonienia delegacji przedstawicieli do Zgromadzenia i wznowienia obowiązkowego wpłacania swojej składki do budżetu Organizacji”<sup>119</sup>.

Pomimo tych wezwań władze rosyjskie nie tylko nie przedłożyły pełnomocnictw delegacji przed otwarciem sesji ZP RE w styczniu 2019 r., ale również nie wpłaciły składki członkowskiej do budżetu RE. W konsekwencji tego, jak pisze A. Drzemczewski, „nastąpił okres intensywnych negocjacji zakulisowych”<sup>120</sup>, w wyniku których KM RE podczas posiedzenia w Helsinkach 17.05.2019 r. ustalił, że „z zadowoleniem przyjąłby udział delegacji wszystkich państw członkowskich w nadchodzącej sesji Zgromadzenia, mając na uwadze znaczenie wyboru nowego Sekretarza Generalnego i sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”<sup>121</sup>.

Można zatem uznać, że w kryzysie w relacji Rosji z RE kluczowa stała się letnia sesja ZP RE. Rzeczywiście jej przebieg ilustruje doskonale ten kryzys, choć w żadnym z dokumentów Rosja nie została ani razu *explicite* wymieniona<sup>122</sup>. W tym względzie podstawowa jest rezolucja 2287 (2019) w sprawie *Wzmocnienia procesu decyzyjnego Zgromadzenia Parlamentarnego w zakresie mandatów i głosowania (Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting)*<sup>123</sup>. Albowiem przedstawiciele, po uprzednim „zauważeniu” ustaleń KM RE z Helsinek, postawili w niej „uzupełnić regułę 10 swojego regulaminu, dodając po regule 10.1.c następujące wyjaśnienie:

<sup>118</sup> Za rezolucją 2186 (2017) głosowało 90 deputowanych, tylko siedmiu było przeciw i 16 wstrzymało się od głosu.

<sup>119</sup> ZP RE, *Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future*, rezolucja 2277 (2019), 10.04.2019 r.

<sup>120</sup> A. Drzemczewski, *The (Non-) Participation of Russian Parliamentarians...*, s. 8.

<sup>121</sup> Uczynił to w „decyzji” w sprawie *Wspólnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo demokratyczne w Europie: zapewnienie poszanowania praw i obowiązków, zasad, standardów i wartości (A shared responsibility for democratic security in Europe: Ensuring respect for rights and obligations, principles, standards and values)*, zob. w szczególności § 4.

<sup>122</sup> Ewentualne wątpliwości rozwiązać może przebieg debaty, w której członkowie ZP RE, często w bardzo emocjonalnych reakcjach, wprost odnosili się do Rosji.

<sup>123</sup> Była ona przedmiotem debaty w dniach 24–25.06.2019 r., została przyjęta 25.06.2019 r.

Prawa członków do głosowania, zabierania głosu i bycia reprezentowanym w Zgromadzeniu i jego organach nie zawiesza się ani nie odbiera w kontekście zakwestionowania lub ponownego rozpatrzenia mandatów<sup>124</sup>.

To wyjaśnienie regulaminu miało na celu „zapewnienie poszanowania prawa i obowiązku państw członkowskich do bycia reprezentowanym i uczestniczenia w obu statutowych organach Rady Europy”<sup>125</sup>. W jego analizie warto jednak zaakcentować kwestię praw do głosowania (*rights to vote*), praw do zabierania głosu (*rights to speak*) i praw do bycia reprezentowanym w ZP RE i jej ciałach (*rights to vote to be represented in the Assembly and its bodies*). Zakres powyższych praw był wnikliwie analizowany w trakcie prac przygotowawczych, ramy rozdziału nie pozwalają jednak na ich szerszą prezentację. Należy więc tylko sygnałnie zwrócić uwagę, że Komisja Regulaminowa podzieliła prawa członka RE na prawa do reprezentowania (*representation rights*)<sup>126</sup> oraz na prawa do uczestnictwa (*participation rights*)<sup>127</sup>. W tym kontekście istotne może być stanowisko Komisji, że „lista praw członków do reprezentowania czy uczestniczenia w pracach Zgromadzenia i jego ciał, które mogą zostać zawieszane lub odebrane w wyniku zakwestionowania mandatów, nie może być wyczerpująca”<sup>128</sup>. Z drugiej jednak strony, nie ulega wątpliwości, że poprzez powyższe

<sup>124</sup> Rezolucja 2287 (2019), § 10.

<sup>125</sup> Ibidem.

<sup>126</sup> W tym wypadku chodzi o reprezentację w organach ZP RE, takich jak Komitet Prezydialny, Prezydium ZP RE, Komitet Stały (art. 14 i 15); reprezentacja w Komitecie Wspólnym (art. 56); reprezentacja jako członek *ex officio* w komisjach Zgromadzenia (art. 19.5 i 44.1); reprezentacja instytucjonalna ZP RE (w organach RE, na mocy decyzji Prezydium); reprezentacja ZP RE okazjonalnie (na mocy decyzji Prezydium lub komisji) na imprezach, spotkaniach, konferencjach, organizowanych przez organy RE, organizacje międzynarodowe lub zgromadzenia międzyparlamentarne.

<sup>127</sup> Obejmują one prawo do: głosowania (art. 43), zabierania głosu (art. 35), zabierania głosu w wolnych debatach (art. 39), wnoszenia poprawek (art. 34), składania projektów rezolucji lub rekomendacji (jako główny wnioskodawca lub sygnatariusz) (art. 25), składania oświadczeń pisemnych (art. 54), kierowania pytań do Komitetu Ministrów (art. 59), członkostwa w komisji (art. 44), wyznaczenia sprawozdawcy (art. 50), wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie debaty w trybie pilnym lub debaty dotyczącej spraw bieżących (art. 51, 52 i 53), kandydowania na stanowisko przewodniczącego Zgromadzenia (art. 15), przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji lub podkomisji (art. 46 i 49), członkostwa w komisji *ad hoc* ds. obserwacji wyborów.

<sup>128</sup> Raport Komisji Regulaminowej z 6.06.2019, § 33.

„wyjaśnienie” reguły 10 regulaminu, katalog praw, co do których ZP RE może zastosować swoiste „sankcje wewnętrzne”, został istotnie ograniczony<sup>129</sup>.

Powrót delegacji rosyjskiej do ZP RE wymagał zaś jednorazowej i czasowej derogacji (*temporary derogation*) od reguły 6 i reguły 11 regulaminu<sup>130</sup>, ZP RE uczyniło to, powołując się na „wyjątkowy kontekst” decyzji KM RE<sup>131</sup> i konsekwentnie zaprosiło parlamenty państw członkowskich RE, „które nie są reprezentowane przez delegację do Zgromadzenia”, do przedstawienia swoich mandatów na sesji miesięcznej w czerwcu 2019 r.<sup>132</sup> Powtórzyć można, że zazwyczaj listy uwierzytelniające mogą być przedstawiane jedynie podczas otwarcia sesji zwyczajnej w styczniu<sup>133</sup>. Dokonane więc w czerwcu 2019 r. zmiany przepisów regulaminowych faktycznie umożliwiły bezwarunkowy powrót rosyjskiej delegacji do ZP RE<sup>134</sup>, a następnie jej uczestnictwo w wyborze SG RE oraz dwóch sędziów ETPC z ramienia Estonii i Niemiec<sup>135</sup>.

Na udział delegacji rosyjskiej w wyborze sędziów ETPC należy spojrzeć przez pryzmat zakwestionowania legitymizacji ETPC i jego wyroków wydawanych

<sup>129</sup> Będzie to możliwe odnośnie do prawa do: zgłaszania poprawek, składania projektów rezolucji lub zaleceń, składania oświadczeń pisemnych, kierowania pytań do KM RE oraz wnioskowania o debatę w trybie pilnym lub debatę dotyczącą spraw bieżących.

<sup>130</sup> Dokładnie chodziło o regułę 6.1 (ostatnie zdanie) i 6.3, dotyczącą przekazywania przewodniczącemu ZP RE pełnomocnictw delegacji krajowych i ich zatwierdzenia (ratyfikacji) przez ZP RE, oraz art. 11.3 dotyczący nominacji po wyborach parlamentarnych.

<sup>131</sup> Zob. KM RE, *A shared responsibility for democratic security in Europe. Ensuring respect for rights and obligations, principles, standards and values*, CM/Del/Dec(2019)129/2, Helsinki, 17.05.2019 r.

<sup>132</sup> ZP RE przypomniało ponadto, że wszystkie delegacje parlamentarne korzystają z tych samych praw na mocy regulaminu i podlegają tym samym obowiązkom zgodnie z procedurami, które mają jednakowe zastosowanie do wszystkich. Chodziło o parlamenty Rosji oraz Bośni i Hercegowiny.

<sup>133</sup> Raport Komisji Regulaminowej z 6.06.2019, § 4.

<sup>134</sup> Co więcej czterech członków delegacji rosyjskiej jest objętych sankcjami UE. Zob. <https://www.bbc.com/news/world-europe-48755606> (dostęp: 23.04.2021).

<sup>135</sup> Wybory zostały przeprowadzone 26–27.06.2019 r., złożony został wniosek o podważenie pełnomocnictw delegacji rosyjskiej ze względów merytorycznych, niemniej został on skierowany do Komitetu Monitorującego, w związku z tym delegacja rosyjska mogła wziąć jednak udział w głosowaniach, ponieważ reguła 10 ust. 3 stanowi, że „członkowie delegacji krajowej, których mandaty zostały zakwestionowane, mogą tymczasowo zasiadać w Zgromadzeniu na tych samych prawach, co inni członkowie Zgromadzenia, do czasu podjęcia przez Zgromadzenie [...] decyzji”.

w sprawach, w których Rosja była państwem pozwanym<sup>136</sup>. Albowiem w związku z wycofaniem się w 2014 r. z prac ZP RE Rosja nie brała udziału w wyborze 23 spośród 47 sędziów ETPC. Oczywiście jest, że brak uznania mechanizmu EKPC oznaczałby otwarcie szerszej kolejnej bardzo niebezpiecznej dla tego mechanizmu i całej RE płaszczyzny konfliktu, co w świetle ustawy uprawniającej rosyjski trybunał konstytucyjny do oceny wyroków ETPC pod kątem „niemożliwości” ich wykonania<sup>137</sup> i jej zastosowania m.in. odnośnie do wyroku ETPC w sprawie *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos p. Rosji* z 2011 r.<sup>138</sup>, wydawało się (i nadal wydaje) wysoce prawdopodobne<sup>139</sup>.

Kwestia legitymizacji przez Rosję dotyczyła również nowego Komisarza<sup>140</sup> oraz kilku przewodniczących ZP RE, w wyborze których delegacja rosyjska również nie uczestniczyła. Ewentualny zaś wybór nowego SG RE bez udziału delegacji rosyjskiej władze Rosji kategorycznie odrzuciły, stwierdzając wprost, że dla Rosji „legitymacja wysokich rangą urzędników [...] stoi pod znakiem zapytania, jeśli zostali oni wybrani bez udziału Rosji”<sup>141</sup>.

<sup>136</sup> W tym kontekście zob. oświadczenie przewodniczącego rosyjskiej Dumy, stwierdzającego: że Rosja nie uważa się za związaną wyrokami strasburskimi, jeśli nie może uczestniczyć w wyborach (14.10.2017), ta wypowiedź jest pokłosiem oświadczenia przewodniczącego rosyjskiej izby wyższej, że sędziowie wybrani bez udziału Rosji „nie będą w pełni prawomocni”. Zob. *Russia to Reject Strasbourg Court if Not Allowed to Help Select Judges*, <https://www.rferl.org/a/russia-to-reject-strasbourg-court-if-not-allowed-to-select-judges/28794729.html> (dostęp: 24.04.2021).

<sup>137</sup> Chodzi o zmianę federalnej ustawy konstytucyjnej „O Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej” zatwierdzonej przez Dumę Państwową 4.12.2015 r. i przez Radę Federacji 9.12.2015 r.

<sup>138</sup> ETPC, *Oao Neftyanaya Kompaniya Yukos p. Rosji*, nr skargi 14902/04, wyrok z 20.09.2011 r.

<sup>139</sup> Zob. wyrok rosyjskiego Trybunału Konstytucyjnego z 19.01.2017 r., sygn. akt No. 1-II/2017, dodatkowo, rosyjscy sędziowie konstytucyjni orzekli, że Rosja nie może wykonać wyroku ETPC w sprawie *Anchugov i Gladkov p. Rosji*, dotyczącego pozbawienia praw wyborczych więźniów. O wyroku rosyjskiego Trybunału Konstytucyjnego z 14.07.2015 r. w sprawie wykonywania wyroków ETPC w Federacji Rosyjskiej: 14 июля 2015 года Конституционный Суд РФ провозгласил Постановление по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ), <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244> (dostęp: 25.01.2021).

<sup>140</sup> Zgromadzenie wybrało nowego komisarza 24.01.2018 r. Została nim D. Mijatović (Bośnia i Hercegowina). Zob. <https://pace.coe.int/en/news/6941> (dostęp: 30.04.2021).

<sup>141</sup> Zob. Foreign Ministry statement on the situation in PACE and prospects for resuming contributions to the Council of Europe, 4.07.2018 r.

Kilka miesięcy później Rosja uregulowała większość swoich zaległych zobowiązań finansowych, w tym również zadłużenie za lata 2017 i 2018 (53,2 mln euro z łącznej kwoty 54,7 mln euro)<sup>142</sup>.

Dla pełnego obrazu uwarunkowań powyższego zastosowania mechanizmu kwestionowania pełnomocnictw delegacji krajowych konieczne wydają się dwie dodatkowe uwagi. Pierwsza z nich dotyczy ewentualnego związku bezwarunkowego powrotu delegacji rosyjskiej z uznaniem przez ZP RE aneksji Krymu przez Rosję. Innymi słowy, czy „bezwartunkowy” powrót delegacji rosyjskiej może zostać odczytany jako np. uznanie przez ZP RE aneksji Krymu. Odpowiedź na to pytanie zawiera rezolucja 2320 (2020), która stwierdza, że „Zgromadzenie przyjmuje do wiadomości, że ogólna ocena stanu przestrzegania przez Federację Rosyjską zobowiązań wobec Rady Europy oraz rezolucji 1990 (2014), 2034 (2015), 2063 (2015) i 2292 (2019) jest przedmiotem będącego w przygotowaniu raportu z monitoringu. Zgromadzenie przypomina swoje stanowisko w sprawie nielegalnej aneksji Krymu przez Federację Rosyjską”<sup>143</sup>. Warto jednak zaznaczyć, że ostatniego zdania nie było w projekcie tej rezolucji<sup>144</sup>. W celu pełnej informacji należy zauważyć, że na sesji „czerwcowej” w 2019 r. rosyjskie pełnomocnictwa zostały również zakwestionowane ze względów formalnych, m.in. w związku z włączeniem Krymu do ostatnich wyborów powszechnych<sup>145</sup>. Niemniej w świetle opinii Komisji Weneckiej, z grudnia 2019 r., włączenie spornego terytorium do ogólnokrajowych wyborów powszechnych może mieć wpływ na ich legalność tylko w przypadku, gdy udział ten wpłynął na wynik wyborów<sup>146</sup>. ZP RE przyjęło to stanowisko.

<sup>142</sup> Niemniej jednak odsetki w wysokości 8,8 mln euro pozostają niezapłacone. Zob. A. Drzemczewski, *The (Non) Participation of Russian Parliamentarians...*, s. 9.

<sup>143</sup> KM RE, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, rezolucja 2320 (2020), 29.01.2020 r., § 6.

<sup>144</sup> Report, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), Doc. 15050, 28.01.2020 r.

<sup>145</sup> W tym samym dniu, w którym delegacja rosyjska przedstawiła swoje mandaty ZP RE, przedstawiciel Gruzji zakwestionował je z powodów merytorycznych, a przedstawiciel Ukrainy z powodów proceduralnych. Powyższe działania były nieskuteczne: ZP RE zatwierdziło pełnomocnictwa delegacji rosyjskiej, nie nakładając żadnych sankcji wewnętrznych.

<sup>146</sup> Komisja Wenecka, *Report on the compliance with Council of Europe and other international standards of the inclusion of a not internationally recognised territory into a nationwide constituency for parliamentary elections*, 6–7.12.2019, on the basis of comments by Mr Richard Barret (Member, Ireland), Ms Veronika Bílková (Member,

Druga uwaga dotyczy tzw. „decyzji” KM RE z Helsinek. Jest ona nieco na marginesie głównego tematu, niemniej należy zauważyć, że „decyzją” z Helsinek KM RE po raz pierwszy w historii Organizacji zdecydował się na interwencję w ten sposób w sprawy wewnętrzne ZP RE<sup>147</sup>. Statut Organizacji nie daje podstaw prawnych do takiej interwencji. Wręcz przeciwnie, art. 16 stanowi, że KM RE, z zastrzeżeniem (m.in. art. 28), wydaje wiążące decyzje we wszystkich sprawach dotyczących wewnętrznej organizacji RE. Artykuł 28 lit. a) stanowi zaś, że Zgromadzenie „uchwala swój regulamin wewnętrzny”. Jak zauważył jeden ze sprawozdawców Zgromadzenia: „Statut przyznaje Zgromadzeniu wyłączną kompetencję do uchwalania własnego regulaminu”<sup>148</sup>.

## VI. Uzupełniająca procedura wspólna

Bezwarunkowy powrót delegacji rosyjskiej do ZP RE został oceniony w komentarzach jako zwycięstwo Rosji i zarazem porażka Zgromadzenia, której skutki dla RE mogą być wręcz zgubne<sup>149</sup>. Trudno nie podzielać tych obaw, niemniej należy zwrócić uwagę na poczynione przez ZP RE swoiste przygotowania na powrót delegacji rosyjskiej. W pierwszej kolejności zaliczyć do nich należy uzupełniającą procedurę wspólną KM RE i ZP RE podejmowaną w odpowiedzi na poważne naruszenie przez Państwo Członkowskie jego zobowiązań statutowych (*Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*).

---

Czech Republic), Mr Iain Cameron (Member, Sweden), Mr Michael Frendo (Member, Malta), Ms Anne Peters (Expert, Germany), § 57, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)030-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)030-e) (dostęp: 20.04.2021).

<sup>147</sup> A. Drzemczewski, K. Dzehtsiarou, *Painful Relations between the Council of Europe and Russia*, EJIL:Talk!, <https://www.ejiltalk.org/author/kanstantsindzehtsiarou/> (dostęp: 17.04.2021).

<sup>148</sup> Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting, report, Rapporteur: Ms Petra De Sutter, Belgium, Socialists, Democrats and Greens Group, Doc. 14900, 6.06.2019 r.; <https://pace.coe.int/en/files/27725> (dostęp: 8.06.2021).

<sup>149</sup> Zob. J. Lepiarz, *Niemiecka prasa o Rosji w Radzie Europy. „Porażka praworządności”*, 26.06.2019 r., <https://amp.dw.com/pl/niemiecka-prasa-o-rosmi-w-radzie-europy-pora%C5%BCKa-praworz%C4%85dno%C5%9Bci/a-49356111> (dostęp: 20.04.2021).

## VI.1. WYJŚCIOWE ZAŁOŻENIA I CHARAKTERYSTYKA UZUPEŁNIAJĄCEJ PROCEDURY WSPÓLNEJ

Ogólne założenia uzupełniającej procedury wspólnej ZP RE po raz pierwszy przedstawiło w rezolucji 2277 (2019)<sup>150</sup> i wraz z ich przyjęciem wystosowało prośbę do KM RE „o rozważenie propozycji wprowadzenia, dodatkowo, procedury wspólnego reagowania, która mogłaby zostać uruchomiona przez Zgromadzenie Parlamentarne, Komitet Ministrów lub Sekretarza Generalnego i w której uczestniczyłyby wszystkie trzy instytucje”<sup>151</sup>. Jak już wiadomo, KM RE pozytywnie ustosunkowało się do tej inicjatywy<sup>152</sup>. Kolejny etap prac and nową procedurą wyznaczyła rezolucja 2287 (2019)<sup>153</sup>, w której ZP RE zobowiązało się do jak najszybszego jej wdrożenia. Powyższe zobowiązanie zostało wykonane przez ZP RE w styczniu 2020 r.<sup>154</sup>, natomiast kilka dni później KM RE potwierdził swą wcześniejszą decyzję w przedmiotowej kwestii, formułując zarazem „praktyczne sposoby” (*practical modalities*) jej stosowania<sup>155</sup>.

<sup>150</sup> ZP RE, *Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future*, rezolucja 2277 (2019), 10.04.2019 r.

<sup>151</sup> ZP RE uczyniło to w rekomendacji 2153 (2019) *Role and mission of the Parliamentary Assembly: main challenges for the future*, 10.04.2019 r., § 5.5.

<sup>152</sup> KM RE, *A shared responsibility for democratic security in Europe*, § 7, KM RE „poleciał swoim zastępcom opracowanie – we współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym – jasno określonej procedury uzupełniającej, która mogłaby zostać zainicjowana przez Zgromadzenie Parlamentarne, Komitet Ministrów lub Sekretarza Generalnego i w której uczestniczyłyby wszystkie trzy instytucje”.

<sup>153</sup> ZP RE, *Strengthening the decision-making process of the Parliamentary Assembly concerning credentials and voting*, rezolucja 2287 (2019), 25.06.2019 r.

<sup>154</sup> Zob. ZP RE, *Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*, rezolucja 2319 (2020)1, 29.01.2020 r., na mocy której postanowiło wprowadzić w życie uzupełniającą procedurę wspólną.

<sup>155</sup> Chodzi o załącznik do decyzji KM RE z 5.02.2020 r. *Procedura uzupełniająca między Komitetem Ministrów a Zgromadzeniem Parlamentarnym na wypadek poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie jego zobowiązań statutowych* (*Complementary procedure between the Committee of Ministers and its Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligation*), CM/Del/Dec(2020)1366/1.7, tj. CM/Del/Dec(2020)1366/1.7-app: *Praktyczne zasady procedury uzupełniającej między Komitetem Ministrów a Zgromadzeniem Parlamentarnym w odpowiedzi na poważne naruszenie przez państwo członkowskie jego zobowiązań statutowych* (*Practical modalities for a complementary procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member state of its statutory obligation*, dalej: *Practical modalities*).



## VI.1.1. Procedura uzupełniająca

Z punktu widzenia sporu ZP RE z Rosją kluczowe znaczenie ma uzupełniająca charakter nowej procedury, aczkolwiek powyższy termin wymaga wyjaśnienia, gdyż procedura ta nie uzupełnia istniejących procedur czy też nie likwiduje ich braków. Jej uzupełniająca charakter oznacza, że jest ona kolejną procedurą uzupełniającą system RE i odrębną wobec istniejących procedur. W tym sensie ma ona wymiar systemowy, tym bardziej, że może zostać wszczęta przez KM RE, ZP RE lub SG RE.

Jeżeli chodzi o ZP RE, jej uruchomienie nie wyklucza i nie wstrzymuje procedury monitorowania wykonywania przez państwa członkowskie zobowiązań oraz procedury podważania pełnomocnictw delegacji krajowych z przyczyn merytorycznych<sup>156</sup>. Tak rozumiany uzupełniająca charakter nowej procedury ma również formalny, regulaminowy, wymiar. Przedmiotowa procedura mieści się w zakresie samodzielnej kompetencji (*responsible autonomy*)<sup>157</sup> ZP RE. W związku z tym nie musi być uregulowana jako taka w głównej części regulaminu ZP RE<sup>158</sup>. Poszczególne kwestie są zatem regulowane są w drodze rezolucji. Jak dotąd są to dwie rezolucje, mianowicie rezolucja 2319 (2020)<sup>159</sup> i rezolucja 2360 (2021)<sup>160</sup>.

<sup>156</sup> Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, Report, Modification of the Assembly's Rules of Procedure – follow-up to Resolution 2319 (2020) on the Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations, rapporteur: Sir Edward Leigh, United Kingdom, European Conservatives Group and Democratic Alliance, Doc. 15093, 13.03.2020 r., § 7, <https://pace.coe.int/en/files/28625/html> (dostęp: 8.06.2021).

<sup>157</sup> Podobnie jak procedura monitorowania przez ZP RE wykonywania zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie RE czy procedura wyboru sędziów do ETPC.

<sup>158</sup> Raport z 13.03.2020 r. (zob. przyp. 155), § 4, regulamin Zgromadzenia składa się z dwóch części: części zasadniczej Rules of Procedure of the Assembly (Resolution 1202 (1999) adopted on 4 November 1999) with subsequent modifications of the Rules of Procedure oraz z tekstów uzupełniających (*complementary texts*), które tworzą załączniki.

<sup>159</sup> ZP RE, *Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*, rezolucja 2319 (2020)<sup>1</sup>, 29.01.2020 r.

<sup>160</sup> ZP RE, *Modification of the Assembly's Rules of Procedure – Follow-up to Resolution 2319 (2020) on the complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligations*, rezolucja 2360 (2021), 26.01.2021 r.

Ponadto, ponieważ ma ona charakter uzupełniający, jej wdrożenie nie wymagało poprawek w statucie RE<sup>161</sup>. Nowa procedura w żaden sposób nie utrudnia i nie wyklucza bezpośredniego i natychmiastowego zastosowania przez KM RE art. 8 statutu RE<sup>162</sup>. Należy też pamiętać, że w świetle zasad tej nowej procedury, uzgodnionych przez ZP RE i KM RE, ostateczna decyzja o zastosowanie art. 8 statutu „we wszystkich aspektach leży w gestii Komitetu Ministrów”<sup>163</sup>.

#### VI.1.2. Procedura wspólna

Powyzsza uwaga nie podważa drugiej cechy nowej procedury, mianowicie ma być to procedura wspólna, albowiem wymaga ona zaangażowania obu organów statutowych RE – KM RE i ZP RE – a także SG RE. Co ważne, wszystkie te trzy organy mogą wszcząć procedurę całkowicie niezależnie od siebie. Jest to istotne, biorąc pod uwagę dotychczasową niechęć KM RE do korzystania ze swoich uprawnień wynikających z art. 8 statutu RE. Gdyby wszczęcie procedury było uzależnione od zgodnego głosowania zarówno w KM RE, jak i w ZP RE, jej skuteczność zostałaby poważnie osłabiona<sup>164</sup>. Zaznaczyć przy tym warto, że ten wspólny charakter nie odnosi się tylko do etapu wszczęcia procedury,

<sup>161</sup> Rezolucja 2319 (2020), § 4.2. W ten sposób jest to kolejna sfera aktywności RE, która ma swoją podstawę w tekstach prawnych o randze niższej niż statut, tłumaczy to wyłącznie rudymentarnym charakterem statutu RE i trafnie zauważa, że może to budzić wątpliwości co do relacji między tymi tekstami a istniejącymi przepisami statutowymi. Zob. M. Breuer, *The Struggle of Strasbourg. The Council of Europe's Response to Rule of Law Backsliding and Serious Violations of Fundamental Principles*, 3.02.2020 r., <https://verfassungsblog.de/the-struggle-of-strasbourg/> (dostęp: 20.04.2021).

<sup>162</sup> Podkreślił to w swoim raporcie sprawozdawca F. Schwabe. Zob. Committee on Political Affairs and Democracy, *Complementary joint procedure between the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly in response to a serious violation by a member State of its statutory obligation*, raport, sprawozdawca F. Schwabe, Doc. 15024, 6.01.2020 r., § 15 ix.

<sup>163</sup> Zob. *Practical modalities*, § A, przypis nr 155.

<sup>164</sup> Ten wspólny charakter nowej procedury ma wyjątkowe znaczenie dla ZP RE. Dobrze oddał to T. Kox podczas debaty nad rezolucją 2319 (2020), stwierdzając, że po raz pierwszy w historii RE Komitet Ministrów na tyle „ufa Zgromadzeniu Parlamentarnemu, że przekaze nam [Zgromadzeniu – E.H.M.] część swoich uprawnień. Po raz pierwszy Zgromadzenie to będzie mogło, w przypadku rażącego naruszenia statutu przez państwo członkowskie, uruchomić procedurę, która może ostatecznie doprowadzić do wykluczenia państwa członkowskiego”, transmisja z wystąpieniem T. Koxa na: <https://vodmanager.coe.int/coe/webcast/coe/2020-01-29-2/en/16> (dostęp: 23.04.2021), zob. też <https://verfassungsblog.de/the-struggle-of-strasbourg/> (dostęp: 23.04.2021).

gdź zgodnie z rezolucją 2319 (2020) „przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji w trakcie całego procesu, każda z trzech stron skonsultuje się z pozostałymi dwiema”<sup>165</sup>.

Okazało się jednak, że KM RE wprawdzie początkowo współpracował zgodnie z ZP RE<sup>166</sup>, ale w swej ostatecznej decyzji dokonał zmian w tej procedurze, bez konsultacji ze ZP RE. W świetle bowiem decyzji KM RE straciła ona charakter procedury wspólnej, deputowani KM RE wyrazili bowiem zgodę na uzupełniającą procedurę stosowania art. 8 statutu RE w konsekwencji poważnego naruszenia przez państwo członkowskie podstawowych zasad i wartości Organizacji zgodnie z art. 3 statutu<sup>167</sup>. Co więcej, wspólny charakter tej procedury został pominięty w zasadach podstawowych i przepisach wykonawczych, jak również w harmonogramie.

Porównując podstawowe zasady zawarte w rezolucji ZP RE ze stycznia 2020 r. i w decyzji KM RE, w poprawce prawdopodobnie dodano, wyróżniony poniżej fragment:

Podstawowymi wymogami są zgodność z istniejącymi rolami i mandatami obu organów statutowych, a także Sekretarza Generalnego, zapisanymi w Statucie Rady Europy, oraz uprawnienie wszystkich państw członkowskich do uczestnictwa na równych zasadach w obu organach statutowych, o ile nie zastosowano art. 7, 8 lub 9 statutu [wyróżnienie – E.H.M.].

Przedmiotowa zmiana została zauważona przez ZP RE i uznana jako dążenie do „umniejszenia prerogatyw Zgromadzenia”. Trudno się zatem nie zgodzić z L.F. Glas, która w komentarzu do zaistniałej sytuacji zauważa, że wynikiem „bardzo wielu wspólnych spotkań i procesu wzajemnych konsultacji [...] w ciągu wielu miesięcy” było przyjęcie przez Zgromadzenie i KM RE dwóch procedur, które wyglądały podobnie, ale nie można ich uznać za jedną i tą samą procedurę. Taka sytuacja rodzi w pełni uzasadnione wątpliwości, czy organy te będą w stanie skutecznie współpracować przy rozpoczęciu i prowadzeniu tej nowej procedury<sup>168</sup>.

<sup>165</sup> Res. 2319 (2020), § 4.7. zd. I.

<sup>166</sup> W kontekście współpracy KM RE i ZP RE zob. § 3 raportu, który przygotował F. Schwabe.

<sup>167</sup> CM/Del/Dec(2020)1366/1.7; rezolucja 2319 (2020), § 2.

<sup>168</sup> L.R. Glas, *They Did it Again. Russia's Continued Presence in the PACE*, <https://strasbourgobservers.com/2021/02/23/they-did-it-again-russias-continued-presence-in-the-pace/> (dostęp: 30.04.2021).

## VI.1.3. Procedura wyjątkowa

Powyższa kwestia istotna jest ze względu na przesłanki, na podstawie których można uruchomić omawianą procedurę i jej wyjątkowy charakter (*exceptional nature*). Ten charakter podkreśla zarówno ZP RE<sup>169</sup>, jak i KM RE<sup>170</sup>. Nie ustalono jednakże co ten termin oznacza, a „zamieszanie” wokół nazwy tej procedury pokazuje, że ta kwestia może być przedmiotem sporu. Rodzi się bowiem pytanie o dokładny zakres stosowania tej nowej procedury. O ile bowiem KM RE dokonał swego rodzaju doprecyzowania, wskazując na art. 3 statutu RE<sup>171</sup>, o tyle ZP RE konsekwentnie mówi szeroko o „statutowych obowiązkach [państw członkowskich RE – E.H.M.] oraz fundamentalnych zasadach i wartościach, których strzeże RE”<sup>172</sup>. Zakres tych terminów nie jest więc tożsamy. Artykuł 3 statutu RE odnosi się do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa, a także pośrednio, poprzez odniesienie do rozdziału I statutu, do „współpracy w realizacji celu Rady Europy”. Pomija więc zasadę demokracji, która jest wspomniana w preambule statutu. W świetle okoliczności ustanowienia tej nowej procedury zasadne jest nadto pytanie, czy ma ona zastosowanie w przypadku naruszenia zasad prawa międzynarodowego, a w szczególności zasady nienaruszalności granic, zasady integralności terytorialnej państw i zasady pokojowego załatwiania sporów.

Powyższe niedookreślenie zakresu przedmiotowego nowej procedury potęguje założenie, że ma być ona ustalona tylko w wypadku „poważnego naruszenia”. Brak kryteriów takiego naruszenia w połączeniu z założeniem, że „podstawowym celem wspólnej procedury uzupełniającej jest doprowadzenie, poprzez konstruktywny dialog i współpracę [z państwem członkowskim – E.H.M.], do przestrzegania przez państwo członkowskie zobowiązań i zasad organizacji oraz uniknięcie nałożenia sankcji”<sup>173</sup>.

<sup>169</sup> Zob. § 34 raportu, który przygotował F. Schwabe, oraz rezolucję 2319 (2020)1, § 4.2.

<sup>170</sup> *Practical modalities*, pkt A. Basic principle, przypis nr 155.

<sup>171</sup> KM RE w *Practical modalities* stwierdził, jednakże, że „będzie ona stosowana jedynie w razie najpoważniejszych naruszeń podstawowych zasad i wartości zapisanych w Statucie Rady Europy”.

<sup>172</sup> Rezolucja 2360 (2021), § 1.

<sup>173</sup> Rezolucja 2319 (2020), § 4.1; CM/Del/Dec(2020)1266/1.7-app, A, basic principles.

## VI.1.4. Procedura wiarygodna, przewidywalna, reaktywna i odwracalna

W trakcie wspólnych prac ustalono nadto, że uzupełniająca procedura wspólna powinna być w swym założeniu wiarygodna (*credible*), przewidywalna (*predictable*), reaktywna (*reactive*) i odwracalna (*reversible*)<sup>174</sup>.

Wiarygodność tej nowej procedury oznacza, że musi być ona użytecznym narzędziem, które można zastosować w praktyce i które jest postrzegane jako odpowiednia i wiarygodna odpowiedź na sytuację kryzysową, do której rozwiązania KM RE, ZP RE i SG RE zmierzają.

Z kolei jej przewidywalność wymaga, aby jej poszczególne skutki były wystarczająco przewidywalne i jasne, aby umożliwić KM RE, ZP RE i SG RE podejmowanie konkretnych i dobrze określonych kroków, zgodnie z postanowieniami „decyzji” ministerialnej z Helsinek. Ma to również szczególne znaczenie dla danego państwa członkowskiego i w efekcie ma się przyczynić do zwiększenia skuteczności omawianej procedury. Reaktywność zaś pozwala na jej podjęcie tylko w szybkiej odpowiedzi na powstałe wydarzenia w państwie członkowskim i unikanie wikłania się w niekonkluzywne lub niekończące się dyskusje, aczkolwiek wymaga wystarczająco dużo czasu na dialog z zainteresowanym państwem członkowskim o wszystkich niezbędnych kwestiach. W tym duchu jest też ostatnia cecha uzupełniającej procedury wspólnej, a więc odwracalność, gdyż w rozumieniu organów RE ta procedura powinna dokładnie określić strategię wyjścia, możliwości jej przerwania czy wstrzymania na każdym etapie, o ile dane państwo członkowskie podejmie odpowiednie kroki w celu naprawienia sytuacji<sup>175</sup>.

## VII. Procedura monitoringu wypełniania obowiązków statutowych i zobowiązań konwencyjnych przez państwa członkowskie RE

Ostatnią procedurą wybraną do niniejszej prezentacji jest procedura monitoringu przez ZP RE wypełniania przez państwa członkowskie obowiązków statutowych oraz zobowiązań wynikających z wiążących je konwencji RE, w tym EKPC.

---

<sup>174</sup> Ibidem, § 4.

<sup>175</sup> Ibidem.

### VII. 1. PROCEDURA MONITORINGU POAKCESYJNEGO: AKCESJA PAŃSTW Z EUROPY ŚRODKOWEJ I WSCHODNIEJ

Przedmiotowa procedura ma swe źródła w tak zwanym monitoringu poakcesyjnym, który jest spuścizną lat 90. i dokonanego wówczas rozszerzenia RE na państwa Europy Środkowej i Wschodniej, a bardziej precyzyjnie – nie tyle samego rozszerzenia, co przyjęcia państw, które nie spełniały wszystkich warunków członkostwa.

W 1993 r. ZP RE zleciło Komisji Prawnej i Praw Człowieka „ściśle monitorowanie wypełniania zobowiązań podjętych przez władze nowych państw członkowskich i składanie Prezydium sprawozdań w regularnych odstępach półrocznych, aż do momentu wypełnienia wszystkich zobowiązań”<sup>176</sup>. Następnie ZP RE zobowiązało komisję do „informowania go w razie wystąpienia problemów związanych z sytuacją w zakresie praw człowieka w państwach członkowskich, w tym z przestrzeganiem przez nie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”<sup>177</sup>. W kolejnych latach ZP RE wzmocniło umocowanie przedmiotowego monitoringu w porządku prawnym ZP RE<sup>178</sup> oraz samą procedurę<sup>179</sup>, tak aby w 1995 r. „powierzyć Komisji Prawnej i Praw Człowieka (w celu sporządzania raportów) oraz Komisji Spraw Politycznych (w celu wydania opinii) dalsze ściśle monitorowanie wypełniania obowiązków i zobowiązań we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich oraz składanie

<sup>176</sup> ZP RE, *Honouring of commitments entered into by new member states*, zarządzenie nr 488 (1993), 29.06.1993 r.

<sup>177</sup> ZP RE, *General policy of the Council of Europe*, zarządzenie nr 485 (1993), 3.02.1993 r.

<sup>178</sup> Zob. w szczególności: ZP RE, *Honouring of commitments entered into by member states when joining the Council of Europe*, rezolucja 1031 (1994), 14.04.1994 r., w której stwierdzono, że „Zgromadzenie zauważa, że wszystkie państwa członkowskie Rady Europy są zobowiązane do przestrzegania swoich zobowiązań wynikających ze Statutu, Europejskiej konwencji praw człowieka i wszystkich innych konwencji, których są stronami” (§ 1), niemniej odnośnie do procesu monitoringu zauważono, że proces ten „należy traktować jako bodziec i wskazówkę dla umocnienia demokracji w państwach, które stały się członkami [RE – E.H.M.] po przyjęciu w maju 1989 r. rezolucji 917(1989)” (§ 6).

<sup>179</sup> ZP RE, *Honouring of obligations and commitments by member States of the Council of Europe*, zarządzenie nr 508 (1995), 26.04.1995 r., to zarządzenie zastąpiło zarządzenie nr 488 (1993) oraz rezolucję nr 1031 (1994); w 1997 r. ZP RE zamknęło procedurę monitorowania w odniesieniu do Estonii (zob. rezolucja 1117 (1997), *Honouring of obligations and commitments by Estonia*, z 30.01.1997 r.); Rumunii (zob. rezolucja 1123 (1997), *Honouring of obligations and commitments by Romania*, z 24.04.1997).

raportów bezpośrednio Zgromadzeniu<sup>180</sup>, a dwa lata później powołać odrębny Komitet ds. Przestrzegania Zobowiązań Przez Państwa Członkowskie RE, zwany powszechnie Komitetem Monitorującym (*Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe, Monitoring Committee*)<sup>181</sup>.

Konsekwentnie, obecnie Komitet Monitorujący jest odpowiedzialny za weryfikację wypełniania zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie na mocy statutu RE, EKPC i wszystkich innych konwencji RE, których są stronami, jak również za honorowanie zobowiązań podjętych przez władze państw członkowskich w momencie przystąpienia do RE<sup>182</sup>. Zgodnie z rezolucją nr 1115 (1997) z późniejszymi zmianami Komitet Monitorujący jest zobowiązany do corocznego składania ZP RE raportu na temat ogólnego postępu w procedurach monitorowania<sup>183</sup>.

## VII.2. TYPY PROCEDUR MONITORINGU I PRAKTYKA ICH PRZEPROWADZANIA

Obecnie procedura monitorowania wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków statutowych i zobowiązań konwencyjnych działa na czterech poziomach<sup>184</sup>. Na pierwszym poziomie jest pełny monitoring (*full monitoring procedure*): polega on zarówno na regularnych wizytach w monitorowanym państwie sprawozdawców z ramienia komitetu, którzy prowadzą stały dialog z jego władzami, jak i na sporadycznych debatach plenarnych w celu zapewnienia rzetelnej oceny postępów i problemów tego państwa.

<sup>180</sup> Zarządzenie nr 508 (1995).

<sup>181</sup> ZP RE, *Setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee)*, rezolucja 1115 (1997), 29.01.1997 r.; była ona wielokrotnie modyfikowana kolejnymi rezolucjami 1431 (2005), 1515 (2006), 1698 (2009), 1710 (2010) i ostatnio 1936 (2013), 2018 (2014), 2261 (2019) i 2325 (2020).

<sup>182</sup> Rezolucja 1115 (1997) *on the setting up of an Assembly committee on the honouring of obligations and commitments by member states of the Council of Europe (Monitoring Committee)* (as modified by Resolutions 1431 (2005), 1515 (2006), 1698 (2009), 1710(2010), 1936 (2013), 2018 (2014), 2261 (2019) and 2325 (2020)), § 17.

<sup>183</sup> Monitoring Committee: Work Overview, AS/Mon/Inf (2020) 21, 6.11.2020, amoninfdoc21\_2020, zgodnie z ustaloną praktyką, sprawozdawcą w zakresie działalności Komitetu Monitorującego (od stycznia do grudnia danego roku) jest przewodniczący Komitetu.

<sup>184</sup> Zob. <https://assembly.coe.int/nw/Page-EN.asp?LID=MonDocs> (dostęp: 25.02.2021).

Należy zauważyć, że 28.01.2020 r. ZP RE zdecydowało uruchomić pełną procedurę monitoringu wobec Polski, w szczególności w odniesieniu do niezawisłości sądownictwa i poszanowania rządów prawa, poszanowania autonomii reprodukcyjnej kobiet i zagwarantowania nieograniczonego i terminowego dostępu do usług w zakresie zdrowia seksualnego i reprodukcyjnego<sup>185</sup>. Na tle tej decyzji należy stwierdzić, że jak dotąd żadne państwo członkowskie RE nie zostało „ukarane” za rażące lekceważenie swoich zobowiązań członkowskich. Z drugiej jednak strony, decyzja w sprawie Polski wymaga spojrzenia przez pryzmat nieudanej próby wszczęcia tej procedury w odniesieniu do Węgier (2013)<sup>186</sup> i do Malty (2019)<sup>187</sup> i zarazem skutecznego wznowienia jej w 2017 r. wobec Turcji, ze względu na „poważne obawy” dotyczące szeregu kwestii związanych z prawami człowieka, demokracją i praworządnością<sup>188</sup>.

<sup>185</sup> ZP RE, *On the functioning of democratic institutions in Poland*, rezolucja 2316 (2020), 28.01.2020 r., za rezolucją głosowało 140 delegatów, 37 przeciw, 11 wstrzymujących się. Zob. również: *PACE Decides to Open Monitoring of Poland over Rule of Law*, 28.01.2020 r., <https://pace.coe.int/en/news/7766/pace-decides-to-open-monitoring-of-poland-over-rule-of-law> (dostęp: 8.06.2021), Statement by the Monitoring committee following the adoption on 11.12.2019 of a report on *the Functioning of democratic institutions in Poland*, 13.12.2019 r.

<sup>186</sup> ZP RE, *Committee Recommends Monitoring of Hungary*, Strasbourg, 25.04.2013 r., Komitet Monitorujący zalecił, aby ZP RE wszczęło „procedurę monitorowania” w odniesieniu do Węgier, powołując się na głębokie zaniepokojenie „erozją demokratycznych mechanizmów kontroli i równowagi” w wyniku nowych ram konstytucyjnych w tym kraju. W swojej opinii Komitet stwierdził, że istnieją „poważne i trwałe obawy” co do zakresu, w jakim Węgry wypełniają zobowiązania, które przyjęły na siebie w momencie przystąpienia do RE, dotyczące przestrzegania najwyższych standardów w zakresie demokracji, praw człowieka i praworządności, szczególnie wniosku na: <https://pace.coe.int/en/news/4457> (dostęp: 26.02.2021), wprawdzie ZP RE przyjęło rezolucję (*Request for the opening of a monitoring procedure in respect of Hungary*), w której wyraziło „poważne i trwałe zaniepokojenie” dotyczące zakresu, w jakim Węgry wypełniają zobowiązania podjęte w momencie przystąpienia do RE, nie zdecydowało się jednak na wszczęcie procedury monitorowania Węgier, lecz postanowiło „uważnie śledzić sytuację”. Zob. rezolucja 1941 (2013), 25.06.2013 r., której ważność została przedłużona do 12.10.2022 r.

<sup>187</sup> Wszczęcie procedury monitoringu na podstawie wniosku przedstawionego w kontekście raportu *Zabójstwo Daphne Caruany Galizii oraz rządów prawa na Malcie i poza nią: zapewnienie, że cała prawda wyjdzie na jaw* (raport P. Omtzigta, dok. 14906) nie powiodło się, ale ZP RE przyjęło 26.05.2019 r. rezolucję 2293 (2019), w której stwierdziło między innymi, że „rządy prawa na Malcie są poważnie zagrożone z powodu wyjątkowej słabości jej systemu mechanizmów *checks and balances*” (§ 4).

<sup>188</sup> ZP RE, *The functioning of democratic institutions in Turkey*, rezolucja 2156 (2017), 25.04.2017, zob. Monitoring Committee, *The functioning of democratic institutions*



Dialog po zakończeniu monitoringu (*post-monitoring dialogue*) to drugi, mniej intensywny, poziom monitoringu. Obejmuje on państwa, które poczyniły wprawdzie postępy w zakresie wykonywania wiążących je zobowiązań, ale „ograniczona grupa nierozwiązanych kwestii” wymaga monitoringu Komitetu Monitorującego<sup>189</sup>.

Trzeci poziom procedury stanowią przeglądy okresowe (*periodic review*). W tej procedurze zadaniem Komitetu Monitorującego jest przygotowywanie regularnych przeglądów okresowych dotyczących wszystkich państw członkowskich RE nieobjętych pełną procedurą monitorowania lub objętych procedurą dialogu po zakończeniu monitorowania. O kolejności i częstotliwości tych sprawozdań decyduje komitet zgodnie ze swoimi wewnętrznymi metodami pracy, w oparciu o przesłanki merytoryczne, mając na celu sporządzenie z czasem okresowych sprawozdań przeglądowych na temat wszystkich państw członkowskich.

Zgodnie z rezolucją nr 2261 (2019) Komitet Monitorujący wybiera państwa do przeglądu okresowego według swoich wewnętrznych metod pracy, kierując się względami merytorycznymi, przy jednoczesnym zachowaniu celu, jakim jest sporządzanie z czasem przeglądów okresowych dotyczących wszystkich państw członkowskich<sup>190</sup>. Z dokumentu Komitetu z 2020 r. z kolei wynika, że liczba państw, które zostaną poddane okresowemu przeglądowi, będzie określana co roku przez Komitet w oparciu o przewidywane obciążenie pracą i dostępne zasoby. Każdego roku Komitet będzie dążył do wybrania od dwóch do trzech krajów do przeglądu okresowego. Dokładna liczba będzie określana przez przewodniczącego każdego roku przed rozpoczęciem procesu selekcji<sup>191</sup>.

---

*in Turkey*, raport, Doc. 14282, 5.04.2017, za rezolucją opowiedziało się 113 parlamentarzystów, 45 było przeciw, a 12 wstrzymało się od głosu.

<sup>189</sup> Od 1997 r., zamykając procedurę monitorowania, ZP RE jednocześnie o kontynuowaniu dialogu z władzami krajowymi na temat niektórych kwestii wymienionych w przyjętych rezolucjach, dając sobie możliwość ponownego otwarcia procedury, jeśli dalsze wyjaśnienia lub wzmocniona współpraca wydają się pożądane. W związku z tym ZP RE poleciło Komitetowi Monitorującemu prowadzenie po zakończeniu monitoringu dialogu ze wszystkimi zainteresowanymi państwami. Zwykle dialog po zakończeniu monitoringu rozpoczyna się rok po zamknięciu procedury monitoringu. Ma to obecnie zastosowanie do trzech państw: Bułgarii, Czarnogóry i Macedonii Północnej. Zob. też Monitoring Committee: *Work Overview*, AS/Mon/Inf (2021) 04.

<sup>190</sup> Monitoring Committee, *Decision on revised internal working methods for the selection by the Monitoring Committee of countries for periodic review on the honouring of membership obligations*, Doc. 15211 Report, Appendix, § 1–2.

<sup>191</sup> *Ibidem*.

Sporządzenie specjalnego raportu na temat funkcjonowania instytucji demokratycznych (*specific report on the functioning of democratic institutions*) w danym państwie członkowskim RE to cel ostatniego poziomu monitoringu. Na tym poziomie Komitet Monitorujący może przygotować raport na temat funkcjonowania instytucji demokratycznych w każdym państwie członkowskim, jeśli jest to uzasadnione szczególnymi okolicznościami.

Najnowszy tego typu raport został opublikowany 21.04.2021 r. Jest on poświęcony funkcjonowaniu instytucji demokratycznych w Turcji<sup>192</sup> i jest wynikiem decyzji ZP RE o przeprowadzeniu w trybie pilnym debaty na ten temat<sup>193</sup>. W swej rezolucji ZP RE zdecydowanie ponowiło swój apel do władz tureckich

[...] o położenie kresu prawom i praktykom naruszającym standardy demokratyczne, o rewizję ustawodawstwa i ram konstytucyjnych w celu zapewnienia podziału władzy, o przywrócenie wolności słowa i wolności mediów, o ograniczenie interpretacji przepisów antyterrorystycznych oraz o wdrożenie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>194</sup>.

W kontekście zaś monitoringu Polski warto jeszcze zauważyć, że ZP RE uznało decyzję prezydenta Turcji o wypowiedzeniu konwencji stambulskiej za „krok wstecz dla kraju”<sup>195</sup>. Wyrazili nadto głębokie ubolewanie, że decyzja ta została podjęta „bez jakiegokolwiek debaty parlamentarnej i na podstawie wprowadzającej w błąd argumentacji”. Co więcej, zwrócili się do Komisji Weneckiej o „przygotowanie studium porównawczego i ewentualnych wytycznych dotyczących warunków, które powinny regulować ratyfikację i wypowiedzanie konwencji Rady Europy”<sup>196</sup>.

Reasumując, obecnie<sup>197</sup> 11 państw podlega procedurze monitorowania *sensu stricto* (Albania, Armenia, Azerbejdżan, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Republika Mołdowy, Polska, Federacja Rosyjska, Serbia, Turcja i Ukraina), a trzy

<sup>192</sup> Monitoring Committee, *The functioning of democratic institutions in Turkey*, report, Co-rapporteurs: Mr Thomas Hammarberg, Sweden, Socialists, Democrats and Greens Group, and Mr John Howell, United Kingdom, European Conservatives Group and Democratic Alliance Doc. 15272, 21.04.2021 r.

<sup>193</sup> Debatę tę poprzedził wniosek o jej przeprowadzenie w trybie pilnym, złożony w marcu 2021 r. przez przywódców pięciu grup politycznych ZP RE; wniosek ten został też formalnie poparty przez Komitet Monitorujący (15.04.2021 r.).

<sup>194</sup> ZP RE, *The functioning of democratic institutions in Turkey*, rezolucja 2376 (2021), 15.04.2021, § 1.

<sup>195</sup> Została ona podjęta 20.03.2021 r.

<sup>196</sup> Rezolucja 2376 (2021), § 8.

<sup>197</sup> Według stanu na czerwiec 2021 r.

państwa są zaangażowane w dialog po zakończeniu monitorowania (Bułgaria, Czarnogóra i Macedonia Północna). Trzy kraje (Węgry, Malta i Rumunia) są objęte okresowym przeglądem dotyczącym wypełniania zobowiązań<sup>198</sup>. Ponadto komitet monitoruje w drodze podkomitetów ds. konfliktów między państwami członkowskimi RE (*Sub-Committee on Conflicts between Council of Europe Member States*) sytuację w Armenii, Azerbejdżanie, Gruzji, Republice Mołdowy, Federacji Rosyjskiej oraz Ukrainie.

### VII. 3. KOMITET MONITORUJĄCY W PROCEDURZE KWESTIONOWANIA PEŁNOMOCNICTW DELEGACJI KRAJOWYCH ZE WZGLĘDÓW MATERIALNYCH

W przedmiotowej analizie nie powinno jednakże umknąć uwadze, że Komitet Monitorujący może również brać udział w procedurze podważania ze względów materialnych pełnomocnictw delegacji krajowych<sup>199</sup>.

Przypomnieć można, że zgodnie z regułą 10.1 Regulaminu Zgromadzenia ten komitet może zaproponować w swoim raporcie, by:

- nie ratyfikować mandatów delegacji;
- ratyfikować mandaty delegacji;
- ratyfikować mandaty delegacji, pozbawiając jednocześnie jej członków niektórych praw do udziału lub reprezentacji w działalności Zgromadzenia i jego organów lub zawieszając ich wykonywanie (pozbawienie natychmiastowe lub odroczone).

Potwierdza to jego udział w próbie podważenia pełnomocnictw delegacji rosyjskiej, którą podjęli niektórzy członkowie ZP RE w 2019 r. i w 2020 r. Albowiem 25.06.2019 r. wciąż nieratyfikowane mandaty delegacji rosyjskiej zostały zakwestionowane przez członków ZP RE na podstawie art. 8.1 i 8.2 regulaminu. W ich uzasadnieniu wskazano na sprzeczność agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej na terenie wschodniej Ukrainy, a także jej trwającej nielegalnej aneksji Krymu ze statutem RE oraz z wiążącymi ją konwencjami RE<sup>200</sup>. Jak wiadomo, ZP RE uznało mandaty rosyjskie<sup>201</sup>, aczkolwiek podkreśliło, iż:

<sup>198</sup> Monitoring Committee, *Progress of the Assembly's monitoring procedure* (January–December 2020), sprawozdawcy: Mr Michael Aastrup Jensen, Denmark, Alliance of Liberals and Democrats for Europe, Doc. 15211., 11.01.2021 r..

<sup>199</sup> Zob. regułę 8.3 regulaminu ZP RE.

<sup>200</sup> ZP RE, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, rezolucja 2292 (2019), 26.06.2019 r., § 2.

<sup>201</sup> *Ibidem*, § 10.

Delegacja rosyjska musi bez dalszej zwłoki powrócić do współpracy z Komitetem Monitorującym i wszystkimi innymi komisjami Zgromadzenia oraz zaangażować się w konstruktywny dialog na temat wypełniania swoich zobowiązań<sup>202</sup>.

Ponadto ZP RE zwróciło się do Komitetu Monitorującego o przedstawienie raportu na temat wypełniania zobowiązań (*report on the honouring of the obligations and commitments*) przez Rosję nie później niż w kwietniu 2020 r.<sup>203</sup> Niestety Komitet Monitorujący nie przedłożył takiego raportu, aczkolwiek zwrócił się do ZP RE o przedłużenie o rok terminu na jego przygotowanie<sup>204</sup>.

Podczas zimowej sesji plenarnej ZP RE 2021 ponownie zgłoszono zastrzeżenia co do wiarygodności delegacji rosyjskiej, podważając jej pełnomocnictwa z powodów merytorycznych, nawiązując do

[...] poważnego naruszenia podstawowych zasad Rady Europy zapisanych w art. 3 i preambule jej statutu [...], pogorszenia się sytuacji w Federacji Rosyjskiej w zakresie rządów prawa i demokracji, poszanowania podstawowych wolności i praw człowieka, w szczególności wolności wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszania się, aresztowania i trwającego przetrzymywania Aleksandra Nawalnego oraz, bardziej ogólnie, przestrzegania przez Federację Rosyjską jej wszystkich zobowiązań wynikających z członkostwa w Radzie Europy i przestrzegania rekomendacji [Zgromadzenia – E.H.M.]<sup>205</sup>.

Zgodnie z regułą 8.3 regulaminu wniosek został bez debaty skierowany do Komitetu Monitorującego, który tak jak rok wcześniej, zawniósł o ratyfikację mandatów rosyjskich. Członkowie ZP RE przychylni się do wniosku Komitetu<sup>206</sup>, ponawiając swoją prośbę o „jak najszybsze przedłożenie raportu

<sup>202</sup> Ibidem, § 12.

<sup>203</sup> Rezolucja 2320 (2020), § 2.

<sup>204</sup> Monitoring Committee, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, raport, sprawozdawca: T. Kox, Netherlands, Group of the Unified European Left, Doc. 15050, 28.01.2020 r.

<sup>205</sup> Monitoring Committee, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, raport, sprawozdawca: S. Schennach, Austria, SOC, Doc. 15216, 26.01.2021 r.

<sup>206</sup> 107 delegatów było za, 36 przeciw, a 24 wstrzymało się od głosu.

na temat wypełniania zobowiązań przez Federację Rosyjską<sup>207</sup>. Jak dotąd komitet nie przedłożył przedmiotowego raportu.

## Uwagi końcowe

Zgodnie ze wstępnymi założeniami niniejszy rozdział odnosi się do wybranych procedur ZP RE. W pierwszej kolejności jest to procedura, której celem jest doprowadzenie do decyzji ZP RE o wydaleniu lub zawieszeniu państwa członkowskiego RE, drugą zaś procedurą jest kwestionowanie pełnomocnictw delegacji krajowych, z którą Zgromadzenie połączyło tzw. sankcje wewnętrzne. W świetle dokonanej analizy oczywiste jest, że ich „wymierzanie” było regulowane przez przepisy regulaminowe, które stanowiły *modus operandi* odmienny od statutowego prawa KM RE do zawieszenia lub wezwania do wystąpienia państwa członkowskiego z RE<sup>208</sup>. Procedura ta istniała bez sprzeciwu państw członkowskich przez ponad 50 lat i mogła być postrzegana jako „dobrze ugruntowana metoda parlamentarnej autoregulacji” (*well-established self-regulating parliamentary variant*), do której ZP RE mogło się odwoływać niezależnie od uprawnień statutowych KM RE<sup>209</sup>, choć opierała się wyłącznie na kompetencji ZP RE do przyjęcia regulaminu<sup>210</sup>. Niemniej w wyniku kryzysu rosyjskiego ZP RE podjęło decyzję o istotnym zmniejszeniu listy tych sankcji wewnętrznych. Co więcej, z przebiegu debaty nad pełnomocnictwami delegacji rosyjskiej w latach 2020 i 2021 można wywnioskować, że ZP RE „zapomniało” o możliwości uznawania mandatów i nakładania sankcji wewnętrznych, czyniąc odpowiedni przepis (art. 10.1.c regulaminu) niemal martwą regułą.

<sup>207</sup> ZP RE, *Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of the Russian Federation*, rezolucja 2363 (2021), 26.01.2021 r., § 12.

<sup>208</sup> Niemniej KM RE w rezolucji (51)30A zdecydował, że „przed zaproszeniem państwa do zostania członkiem lub członkiem stowarzyszonym Rady Europy, zgodnie z postanowieniami art. 4 i 5 statutu, lub przed zaproszeniem członka Rady do wystąpienia z Rady, zgodnie z postanowieniami art. 8, Komitet, zgodnie z ustaloną praktyką, zasięga najpierw opinii Zgromadzenia Doradczego” (Committee of Ministers, *Admission of New Members*, 3.05.1951 r.).

<sup>209</sup> Zob. A. Drzemczewski, *The (Non-) Participation of Russian Parliamentarians...*, s. 7–15.

<sup>210</sup> Zob. art. 28 lit. a i art. 28 lit. c pkt iv, który pozwala ZP RE decydować o czasie i sposobie podawania do wiadomości nazwisk przedstawicieli i ich zastępców oraz o związanych z tym kwestiach.

Z kryzysem rosyjskim wiąże się również bezpośrednio nowa procedura, tj. uzupełniająca procedura (wspólna) KM RE i ZP RE w odpowiedzi na poważne naruszenie przez państwo członkowskie jego zobowiązań statutowych. Opisane powyżej zamieszanie wokół jej pierwotnie „wspólnego” charakteru daje podstawy do stwierdzenia, że KM RE może zmierzać do uznania, że art. 8 statutu RE daje mu wyłączne prawo decydowania o zawieszeniu praw do reprezentacji, a ZP RE nie ma w tym względzie żadnych uprawnień<sup>211</sup>. Ostatnią procedurą była procedura monitoringu wypełniania obowiązków statutowych i zobowiązań konwencyjnych przez państwa członkowskie RE.

Dokonana analiza procesów funkcjonowania tych procedur czy powstania lub redefinicji ich zakresu i skutków pokazuje, jak głęboko te procesy są zde-terminowane współczesnymi im uwarunkowaniami politycznymi, społecznymi czy finansowymi.

Nie ulega też wątpliwości, że na przestrzeni minionych 70 lat istnienia RE i ZP RE wielokrotnie musiały stawiać czoła różnym wyzwaniom czasu. Niestety kryzys rosyjski pokazuje, że teraźniejsze wyzwania są nie mniej poważne niż te w przeszłości. Co więcej, są one połączone z bardzo niepokojącym zagrożeniem przede wszystkim dla poczucia wspólnoty wartości, jakimi powinny kierować się państwa członkowskie RE. Wydaje się zresztą, że ich rozwiązanie również może budzić wątpliwości, tym bardziej, że w opinii wielu komentatorów środki zastosowane do rozwiązania konfliktu rosyjskiego wprowadziły zamęt co do rzeczywistych celów i wartości Organizacji oraz wzbudziły wątpliwości co do jej determinacji w ich obronie.

W podsumowaniu można zatem wyrazić nadzieję, że opisane procedury będą na tyle skuteczne, że wzmocnią „zdolności Organizacji do skuteczniejszego reagowania w sytuacjach, gdy państwo członkowskie narusza swoje zobowiązania statutowe lub nie przestrzega podstawowych zasad i wartości podtrzymywanych przez Radę Europy” tak, że nie będzie ona musiała narażać na „szwank swojej wiarygodności” i aby nie przegrała w konflikcie z państwem członkowskim<sup>212</sup>.

---

<sup>211</sup> A. Ali, *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe and Sanctions Against the Russian Federation in Response to the Crisis in Ukraine*, „Italian Yearbook of International Law” 2017, vol. 27, s. 78. Zob. także: M. de Salvia, *La Russie et le Conseil de l'Europe: „clap de fin” ou redémarrage?*, „Revue Générale de Droit International Public” 2019, vol. 123, no. 1, s. 139–149.

<sup>212</sup> J. Lepiarz, *op. cit.*

**Summary:** The chapter critically examines PACE procedures undertaken in the event of serious challenges to the CoE statutory purpose, values and principles. Four procedures are therefore the subject of in-depth analysis: (1) expulsion or suspension of the CoE Member State; (2) challenging the mandates of national delegations; (3) complementary joint the CM and PACE procedure in response to a serious breach by the Member State of its statutory obligations; (4) monitoring Member States' compliance with the CoE statutory and convention obligations. The analysis of these procedures takes into account the political context of the procedures, assuming that the accompanying political, financial and social circumstances determined their application, led to the establishment of the procedure or redefined its scope and effects. One of the most important examples is the so-called Russian crisis. It has been shown that the current challenges facing PACE are by no means less serious than those of the past. What is more, it has threatened the sense of community of values that should unite the Member States. Nevertheless, PACE responses to current challenges have also been questioned. According to various commentators, PACE's responses have raised doubts about the Council of Europe's fundamental aims and values and its determination to defend them.

Agnieszka Wedeł-Domaradzka

## Komisarz Praw Człowieka Rady Europy

**Słowa kluczowe:** prawa człowieka i podstawowe wolności, Komisarz, mechanizm monitorujący, promocja praw człowieka

### Wprowadzenie

RE jako organizacja działająca przez ponad 70 lat na rzecz ochrony, promocji i zapewnienia praw człowieka i podstawowych wolności w Europie zgodnie z początkowym założeniem jest zobowiązana sprostać zachodzącym zmianom społecznym, politycznym i gospodarczym w społeczeństwach państw członkowskich<sup>1</sup>. Sprostanie tym swoistym wyzwaniom wymagało rozbudowy struktury instytucjonalnej RE, stopniowo więc obok dwóch organów statutowych, tj. KM RE i ZP RE oraz SG RE wraz z sekretariatem, powstawały nowe organy. Jednym z nich jest Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (Komisarz).

Niniejszy rozdział ma na celu przybliżenie genezy powstania tego organu RE, jego pozycji ustrojowej w systemie Organizacji, zadań składających się na mandat oraz dynamicznie zmieniających się środków ich wykonywania.

W pierwszej kolejności będą to zadania w ramach monitoringu krajowego, następnie prace tematyczne Komisarza dotyczące poszczególnych zagadnień związanych z prawami człowieka i podstawowymi wolnościami, dalej jego działania w ramach współpracy z krajowymi strukturami praw człowieka i organizacjami pozarządowymi, w tym na rzecz obrońców praw człowieka. Końcowe uwagi odnoszą się do stosunkowo najnowszego zadania Komisarza, mianowicie do prawa interwencji przed ETPC. Zostało ono niejako zostawione na koniec, gdyż Komisarz opiera przedmiotową interwencję na środkach wykonywania mandatu, które zostały wcześniej omówione. Zaproponowana więc kolejność zagadnień ma również uzasadnienie merytoryczne.

---

<sup>1</sup> Zob. art. 1 pkt. a statutu RE.



## 1. Geneza i podstawy prawne utworzenia urzędu Komisarza

Decyzja RE o utworzeniu odrębnego urzędu, jakim miał być Komisarz, była na swój sposób nowatorska i zakładała jego ustrojową odrębność od ETPC oraz od innych mechanizmów praw człowieka i podstawowych wolności RE.

Komitet Ministrów podjął przedmiotową decyzję w drodze rezolucji nr 99 (50) w 1999 r.<sup>2</sup> W uzasadnieniu tej decyzji KM RE sięgnął po cel statutowy RE, podkreślając, że urząd ten ma służyć osiągnięciu większej jedności między członkami RE, a w konsekwencji pozwolić na utrzymanie i urzeczywistnianie praw człowieka i podstawowych wolności, przy czym rezolucja 99 (50) nie była rezolucją statutową<sup>3</sup>. Urząd Komisarza został zatem wprowadzony do systemu instytucjonalnego RE bez zmiany statutu RE. Ten sposób powoływania nowych urzędów lub ich przekształcania jest charakterystyczny dla RE. Wynika z powszechnie akcentowanego założenia o potrzebie zachowania statutu RE w wersji pierwotnej. Ponadto z perspektywy KM RE utworzenie urzędu Komisarza w drodze „zwykłej” rezolucji ma swoje plusy, mianowicie ułatwia ewentualną zmianę jego mandatu<sup>4</sup>.

Idea utworzenia tego urzędu sięga lat siedemdziesiątych<sup>5</sup>. Była powiązana z potrzebą odciążenia EKomPC, a następnie ETPC w zakresie rozpatrywania skarg indywidualnych. Pierwszą inicjatywę w tym zakresie podjęło

<sup>2</sup> KM RE, *The Council of Europe Commissioner for Human Rights*, rezolucja (99) 50, 7.05.1999 r.

<sup>3</sup> Pojęcie rezolucji statutowych nie zostało wyjaśnione w statucie ani w żadnym akcie RE. Z analizy dokumentów KM RE wynika, że rezolucjami takimi są te, które Komitet Ministrów przyjmuje, powołując się na art. 15a i art. 16 statutu. W niektórych przypadkach rezolucje te wpływają na postanowienia statutowe. Zob. szerzej: F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Council of Europe Law. Towards a Pan-European Legal Area*, Council of Europe Publishing 2005, s. 30–31. Zob. też przykładowe rezolucje statutowe: KM RE, *Statutory Resolution on Partial and Enlarged Agreements*, CM/Res (93)28, 14.05.1993 r.; KM RE, *Statutory Resolution relating to the Setting up of the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, CM/Res (94)3, 14.01.1994 r.; KM RE, *Statutory Resolution (2000)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, CM/Res (2000)1E, 15.03.2000 r.; KM RE, *Statutory Resolution relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto*, CM/Res (2007)6E, 2.05.2007 r.; KM RE, *Statutory Resolution relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto*, CM/Res(2020)1, 5.01.2020 r..

<sup>4</sup> L. Sivonen, *The Commissioner for Human Rights, [w:] Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, red. G. de Beco, Nowy Jork 2012, s. 19.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 17.

Zgromadzenie<sup>6</sup>, ale po wstępnych pracach idea ta ostatecznie nie zyskała jego akceptacji<sup>7</sup>. Powrócono do niej pośrednio dwa lata później, kiedy to Zgromadzenie przyjęło rekomendację dotyczącą rzeczników praw obywatelskich i komisarzy parlamentarnych w państwach członkowskich RE<sup>8</sup>. W jej treści wskazano na znaczenie tych instytucji, podkreślając, że ich działania są „prostsze, szybsze, mniej kosztowne i bardziej elastyczne niż istniejące sądowe środki odwoławcze”<sup>9</sup>. Powyższą rekomendację odczytywano jako nieformalną rekomendację Zgromadzenia dla KM RE w celu utworzenia takiego urzędu w ramach Organizacji<sup>10</sup>.

Do idei utworzenia urzędu Komisarza powrócono ponownie na początku lat pięćdziesiątych. Tak samo jak w latach 70., również i wówczas wiązano to z mechanizmem skarg indywidualnych w EKPC, które po wejściu w życie P-11 do EKPC miał rozpatrywać wyłącznie ETPC. Niemniej, również i tym razem idea ta nie została zrealizowana. Uznano bowiem, że większe znaczenie praktyczne będzie miało utworzenie urzędu, który podejmować będzie działania o charakterze prewencyjnym w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności i będzie nadto odrębny od Trybunału, a więc nie będzie zajmował się skargami indywidualnymi<sup>11</sup>.

Z punktu widzenia kontekstu tych inicjatyw warto zauważyć, że KM RE zdecydował się jednoznacznie stwierdzić, że:

[K]omisarz respektuje kompetencje organów nadzorczych ustanowionych na mocy Europejskiej konwencji praw człowieka lub na mocy innych instrumentów praw człowieka Rady Europy, a także wykonuje funkcje inne niż te, które zostały im powierzane. Komisarz nie rozpatruje skarg indywidualnych<sup>12</sup>.

Komisarz nie został zatem włączony w mechanizm EKPC w zakresie skargi indywidualnej. Rozwiązanie to wydaje się właściwe, gdyż nawet porównując urząd Komisarza z monokratycznymi urzędami krajowymi praw człowieka

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Wśród przyczyn wskazywano głównie trudności z dostępem do dokumentacji krajowej danego postępowania oraz trwający proces powoływania w tym czasie Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka.

<sup>8</sup> ZP RE, *Conclusions of the meeting of the Assembly's Legal Affairs Committee with the Ombudsmen and Parliamentary Commissioners in Council of Europe member states*, rekomendacja 757 (1975), 29.01.1975 r.

<sup>9</sup> Ibidem, § 6.

<sup>10</sup> Ibidem, § 10.

<sup>11</sup> L. Sivonen, *op. cit.*, s. 18.

<sup>12</sup> Art. 1 ust. 2 rezolucji 99 (50).

w państwach członkowskich, należy stwierdzić, że one również nie mają uprawnień do wydawania orzeczeń. Mają one wprawdzie prawo przyjmować skargi, ale tylko wówczas, gdy ich celem jest zainteresowanie instytucji krajowych określonymi sprawami, ewentualnie włącznie się w toczące się postępowania, ale nie są one powiązane z uprawnieniem władczymi do rozstrzygnięcia w sprawach indywidualnych naruszeń.

Decyzja KM RE o utworzeniu urzędu Komisarza zyskała akceptację państw członkowskich, co znalazło wyraz w dokumentach II Szczytu RE w 1997 r.<sup>13</sup>

## II. Mandat Komisarza: wybór i pozycja ustrojowa

### II. 1. ZASADY WYBORU

W wyborze Komisarza biorą udział państwa członkowskie RE, dwa organy statutowe RE oraz SG RE. Można zatem uznać, że w procedurze jego wyboru dążono do zachowania równowagi instytucjonalnej. Komisarz wybierany jest przez ZP RE większością głosów, spośród trzech kandydatów przedłożonych mu przez KM RE. Kandydatów zaś zgłaszają państwa członkowskie RE i czynią to za pośrednictwem SG RE, którzy przekazują zgłoszone kandydatury KM RE. Kandydaci muszą spełniać określone wymogi. Po pierwsze, muszą być obywatelami państwa członkowskiego RE<sup>14</sup>, po drugie, powinni być wybitnymi jednostkami o wysokim poziomie moralnym, posiadającymi uznaną wiedzę ekspercką w dziedzinie praw człowieka, po trzecie, powinni posiadać publicznie udokumentowane przywiązanie do wartości RE oraz autorytet osobisty niezbędny do skutecznego wypełniania misji Komisarza<sup>15</sup>.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że przedmiotowe wymogi nie są pozorne: pierwszy Komisarz, Á. Gil-Robles, przed wyborem był Rzecznikiem Praw Obywatelskich, prawnikiem w hiszpańskim Trybunale Konstytucyjnym oraz profesorem na Uniwersytecie Complutense w Madrycie. Z kolei drugim

<sup>13</sup> The Heads of State and Government of the 40 member States of the Council of Europe, meeting in Strasbourg on 10 and 11.10.1997 for the Second Summit, *Final Declaration and Action Plan*, 11.10.1997; czytamy w nim, że „2. Commissioner for Human Rights: the Heads of State and Government welcome the proposal to create an office of Commissioner for Human Rights to promote respect for human rights in the member States and instruct the Committee of Ministers to study arrangements for its implementation, while respecting the competences of the single Court”. Dokumenty ze szczytu są dostępne na: <https://rm.coe.int/168063dced> (dostęp: 28.05.2021).

<sup>14</sup> Art. 9 ust. 2 rezolucji (99) 50.

<sup>15</sup> Art. 10 rezolucji (99) 50.

był T. Hammarberg, który przed wyborem był sekretarzem generalnym Międzynarodowego Centrum Olof Palme w Sztokholmie, sekretarzem generalnym szwedzkiej filii międzynarodowej organizacji non-profit „Save the Children”, prowadzącej działalność humanitarną oraz sekretarzem generalnym Amnesty International. Trzeci z Komisarzy, N. Muižnieks, był dyrektorem Instytutu Zaawansowanych Badań Społeczno-Politycznych na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Łotewskiego w Rydze oraz przewodniczącym ECRI. Pełnił nadto funkcję ministra odpowiedzialnego za integrację społeczną, przeciwdziałanie dyskryminacji, prawa mniejszości i rozwój społeczeństwa obywatelskiego oraz był dyrektorem Łotewskiego Centrum Praw Człowieka i Studiów Etnicznych. Obecna zaś Komisarz, D. Mijatović, była wcześniej przedstawicielem OBWE ds. wolności mediów, dyrektorem ds. audycji Urzędu Regulacji Łączności Bośni i Hercegowiny, przewodniczącą Europejskiej Platformy Organów Regulacyjnych oraz Grupy Specjalistów RE ds. wolności wypowiedzi i informacji w czasach kryzysu.

## II.2. BEZSTRONNOŚĆ I NIEZALEŻNOŚĆ KOMISARZA OD PAŃSTW CZŁONKOWSKICH RE

W trakcie sześcioletniej kadencji Komisarzowi nie wolno podejmować żadnej działalności, która byłaby sprzeczna z zasadami wykonywania urzędu w pełnym wymiarze. Wspomniana sześcioletnia kadencja jest nieodnawialna<sup>16</sup>.

Wprawdzie Komisarz jest instytucją pozasądową, ale ma obowiązek działać niezależnie i bezstronnie w stosunkach z państwami członkowskimi<sup>17</sup>. Ten obowiązek upodabnia urząd do funkcjonariusza międzynarodowego, od którego to wymaga się powyższych cech. Determinowane jest to potrzebą takiego sposobu wykonywania mandatu przez Komisarza, który stawiałby cel RE jako priorytetowy przed interesami państwa, w szczególności tego, z którego pochodzi. Konsekwentnie, musi on zachowywać neutralność, nie może zwracać się do rządów po instrukcje, ani też rządy nie mogą przedkładać mu jakichkolwiek instrukcji. Niezależność Komisarza wobec państw członkowskich wzmacnia odpowiedzialność za wykonywanie mandatu ponoszoną wyłącznie przed KM RE i ZP RE.

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> Art. 1 ust. 1 rezolucji 99 (50).

## II. 3. RELACJE KOMISARZA Z KM RE I ZP RE

Komisarz został zobowiązany do brania „pod uwagę opinii wyrażonych przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, dotyczących działalności Komisarza”<sup>18</sup> i konsekwentnie składa tym organom raporty roczne<sup>19</sup> oraz raporty kwartalne ze swej działalności<sup>20</sup>. Zawierają one zestawienie aktywności: sprawozdania z wizyt w państwach członkowskich RE, raporty i informacje o dialogu międzypaństwowym, sprawozdania ze spotkań, działań tematycznych, informacje na temat obrońców praw człowieka, relację z mechanizmem EKPC<sup>21</sup>, informacje o działalności komunikacyjnej i informacyjnej. To właśnie te kwartalne dane o aktywnościach Komisarza są zasadniczo przedmiotem oceny KM RE oraz ZP RE. Raporty kwartalne są uznawane za lepsze rozwiązanie niż raporty roczne, gdyż umożliwiają zachowanie ciągłości i regularności dyskusji dotyczącej działań podejmowanych przez Komisarza oraz pozwalają na lepszą i bardziej efektywną debatę o przestrzeganiu prawa człowieka i podstawowych wolności<sup>22</sup>.

## II. 4. PRZYWILEJE I IMMUNITETY KOMISARZA

W ramach podejmowanych przez Komisarza działań ma on prawo oczekiwać od państw członkowskich RE ułatwień pozwalających mu na wykonywanie funkcji w sposób niezależny i skuteczny. Celem zagwarantowania realizacji zadań właśnie w ten sposób, państwa ułatwiają Komisarzowi kontakty, w tym podróże, jak też dostarczają w odpowiednim czasie informacji, o które Komisarz wnioskuje<sup>23</sup>.

Komisarz korzysta z przywilejów i immunitetów, które statut RE przyznał organom statutowym. To rozwiązanie istotnie wzmacnia niezależność Komisarza. Zakres przywilejów i immunitetów musi być więc taki, aby zapewniał

<sup>18</sup> Zob. art. 3 pkt h rezolucji (99) 50.

<sup>19</sup> Zob. przykładowo Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović Annual activity report 2019, [https://search.coe.int/commissioner/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016809e2117](https://search.coe.int/commissioner/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809e2117) (dostęp: 25.05.2021).

<sup>20</sup> Zob. przykładowo Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović 4th Quarterly activity report 2020, [https://search.coe.int/commissioner/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=0900001680a18a55](https://search.coe.int/commissioner/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a18a55), (dostęp: 25.05.2021).

<sup>21</sup> Ten element został dodany po przyznaniu Komisarzowi możliwej interwencji na zasadach strony trzeciej przed ETPC. Szerzej na ten temat zobacz uwagi poniżej.

<sup>22</sup> L. Sivonen, *op. cit.*, s. 33.

<sup>23</sup> Art. 6 ust.1 rezolucji (99) 50.

możliwość wykonywania przez Komisarza jego funkcji. Jak stanowi statut RE, Organizacja, przedstawiciele państw członkowskich oraz sekretariat korzystają na terytoriach państw-członkowskich z przywilejów i immunitetów, które są niezbędne do wykonywania ich funkcji<sup>24</sup>. Doprecyzowanie zakresu tych przywilejów i immunitetów miało miejsce w zawartym przez państwa członkowskie porozumieniu, do którego następnie państwa przystępowały w chwili wejścia do RE<sup>25</sup>. Wprawdzie samo porozumienie nie wspomina o Komisarzu, ale wynika to z faktu, iż urząd ten został utworzony po jego podpisaniu i wejściu w życie<sup>26</sup>. Możliwość zastosowania tego porozumienia przewiduje natomiast rezolucja ustanawiająca urząd Komisarza<sup>27</sup>. Jak można wywnioskować z zakresu przyznanych KM RE oraz SG RE immunitetów i przywilejów, Komisarz ma prawo do bycia traktowanym na terytorium państw członkowskich w sposób, jaki jest co najmniej tak korzystny, jak ten, który został przyznany przez dane państwo członkowi misji dyplomatycznej jakiegokolwiek innego rządu<sup>28</sup>. Nie jest dopuszczalne stosowanie jakkolwiek cenzury w stosunku do oficjalnej korespondencji i innych oficjalnych komunikatów przekazywanych przez Komisarza<sup>29</sup>. Komisarzowi przyznano immunitet chroniący go przed aresztowaniem lub zatrzymaniem i zajęciem bagażu osobistego, a także, w odniesieniu do wypowiedzi ustnych lub pisemnych oraz wszystkich działań podejmowanych przez niego w ramach pełnienia obowiązków służbowych. Przyznano mu również immunitet chroniący go przed wszelkiego rodzaju postępowaniami sądowymi<sup>30</sup>.

Komisarz oraz jego małżonek i krewni pozostający na jego utrzymaniu są również wolni od jakichkolwiek ograniczeń imigracyjnych i obowiązków w zakresie rejestracji cudzoziemców, jak też mają takie same uprawnienia w czasie kryzysu międzynarodowego, co przedstawiciele dyplomatyczni. Zakłada się również, że Komisarz korzysta z takich samych przywilejów w zakresie ułatwień wymiany, jakie przysługują urzędnikom porównywalnej rangi, wchodzącym w skład misji dyplomatycznych przy danym rządzie. Komisarzowi przysługuje również prawo do bezcłowego przywozu swoich mebli i rzeczy majątkowych oraz do ponownego bezcłowego wywozu ich do kraju zamieszkania<sup>31</sup>.

<sup>24</sup> Art. 40 statutu RE.

<sup>25</sup> Zob. *General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe*, Paris 2.09.1949, ETS No.002 (umowa ogólna).

<sup>26</sup> Powyższa umowa została otwarta do podpisu w 1949 r., a weszła w życie w 1952 r.

<sup>27</sup> Art. 6 ust. 2 rezolucji (99) 50.

<sup>28</sup> Art. 8 umowy ogólnej.

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Art 9 umowy ogólnej; zob. też art. 40 ust. 1 statutu RE.

<sup>31</sup> Art. 18 umowy ogólnej.

Powyższe przywileje i immunitety są przyznawane Komisarzowi, nie dla jego osobistej korzyści, ale dla urzeczywistnienia interesów RE. Konsekwentnie istnieje możliwość uchylenia immunitetu Komisarzowi w sytuacji, gdy immunitet ten „utrudniałby działanie wymiaru sprawiedliwości i gdy można go uchylić bez uszczerbku dla interesów Rady Europy”<sup>32</sup>. Nie jest jasne, czy możliwość prawa uchylenia immunitetu Komisarza przysługuje SG RE, czy też KM RE. Biorąc jednak pod uwagę powyższe rozwiązania, wydaje się, że właściwym organem w tym zakresie byłby KM RE<sup>33</sup>.

Komisarz zwolniony jest również z wszelkich podatków bezpośrednich oraz ze wszystkich opłat celnych i zakazów, i ograniczeń przywozowych i wywozowych w odniesieniu do artykułów koniecznych do jej użytku służbowego, ze wszystkich opłat celnych oraz zakazów i ograniczeń importu i eksportu w odniesieniu do przygotowywanych publikacji<sup>34</sup>.

Działalność Komisarza wspomaga biuro (*Office of the Commissioner for Human Rights*), które jest częścią Sekretariatu Generalnego RE. Wydatki związane z funkcjonowaniem Komisarza i jego biura pokrywane są z ogólnego budżetu RE<sup>35</sup>.

### III. Mandat Komisarza: zadania

#### III.1. UWAGI WSTĘPNE

Mandat Komisarza obejmuje nade wszystko promocję edukacji i świadomości w zakresie praw człowieka oraz ich poszanowania, zgodnie z instrumentami praw człowieka RE<sup>36</sup>. Ważnym zadaniem jest też identyfikacja braków w prawie i praktyce krajowej państw członkowskich w zakresie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności zagwarantowanych przez dokumenty RE. Należy przy tym zaznaczyć, że termin dokumenty praw człowieka RE (*human rights instruments of the Council of Europe*) odnosi się nie tylko do prawnie wiążących dokumentów, ale również do innych dokumentów, takich jak rekomendacje, rezolucje czy deklaracje KM RE<sup>37</sup>.

<sup>32</sup> Art. 11 umowy ogólnej.

<sup>33</sup> Art. 19 umowy ogólnej.

<sup>34</sup> Art. 7 umowy ogólnej.

<sup>35</sup> Art. 12 rezolucji (99) 50.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Draft Explanatory Note on [draft] Resolution [(99)50] on the Council of Europe Commissioner for Human Rights, No. 99/264 Addendum.

Komisarz ma promować skuteczne wdrażanie postanowień tych dokumentów i pomagać państwom w usuwaniu ewentualnych niedociągnięć. Warto w tym miejscu podkreślić też obowiązek wspierania państw członkowskich przez Komisarza, gdyż determinuje on sposób monitorowania państw członkowskich: wprawdzie Komisarz jest zobowiązany do monitorowania państw członkowskich w zakresie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, ale monitorowanie to jest etapem wstępnym realizacji nadrzędnego celu, jakim jest właśnie promocja skutecznego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności<sup>38</sup>.

### III. 2. MONITORING KRAJOWY

W ramach mandatu Komisarza położono nacisk na monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności w państwach RE.

Pierwszym środkiem realizacji monitoringu krajowego są wizyty krajowe. Mają one na celu prowadzenie bezpośredniego dialogu z władzami krajowymi oraz zbadanie jednej lub kilku konkretnych kwestii. Cykl wizyt monitorujących obejmujący wszystkie 47 państw członkowskich zakończył się w 2008 r.<sup>39</sup> W związku z tym obecnie Komisarz przeprowadza bardziej ukierunkowane wizyty w poszczególnych krajach, skoncentrowane na tematycznie określonych zagadnieniach, a ich powodem są głównie potrzeby wynikające z niepokojącej sytuacji związanej z przestrzeganiem konkretnych praw człowieka czy podstawowych wolności w danym państwie<sup>40</sup>.

W efekcie tych wizyt Komisarz sporządza wspomniane już wcześniej raporty. Są one publikowane na stronie internetowej RE<sup>41</sup>. Treść tych raportów odzwierciedla analizowane podczas wizyt kwestie. Są one prezentowane według określonego wzoru. Raporty bowiem zazwyczaj rozpoczynają się od wprowadzenia wskazującego, w jakim okresie odbyła się wizyta oraz wskazującego, jakie kategorie praw lub osób podlegających ochronie były objęte wizytą. We wprowadzeniu jest również informacja, z jakimi organami krajowymi spotkał się

<sup>38</sup> T. Hammarberg, J. Dalhuisen, *The Council of Europe Commissioner for Human Rights*, [w:] *Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. G. Alfredsson, Leiden 2009, s. 516.

<sup>39</sup> L. Sivonen, *op. cit.*, s. 23.

<sup>40</sup> Przykładowo może być to wizyta w Turcji w lipcu 2019 r.

<sup>41</sup> Zob. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/country-monitoring> (dostęp: 27.05.2021).



Komisarz podczas wizyty<sup>42</sup>. Najczęściej jest to minister właściwy do spraw zagranicznych, minister sprawiedliwości, właściwy minister zajmujący się podejmowaną w raporcie tematyką (np. zdrowia, edukacji), przedstawiciele organów sądowych i parlamentarnych oraz rzecznicy praw obywatelskich, ewentualnie pełnomocnicy, których zadania dotyczą ochrony konkretnych kategorii zagrożonych naruszeniami praw człowieka czy podstawowych wolności. Komisarz wskazuje również przedstawiciele organizacji pozarządowych, z którymi udało mu się spotkać wraz z informacją o przebiegu rozmów prowadzonych z tymi podmiotami. Następnie Komisarz analizuje wiążące w zakresie danego zagadnienia dokumenty międzynarodowe i krajowe, krajowe strategie oraz dane statystyczne i opracowania przygotowywane przez krajowe i międzynarodowe organizacje pozarządowe. Każdą z części raportu poświęconą konkretnej tematyce praw człowieka i podstawowych wolności kończą konkluzje i rekomendacje. Najczęściej dotyczą one ratyfikacji traktatów praw człowieka<sup>43</sup>, dokonania zmian legislacyjnych<sup>44</sup>, wypełniania wiążących dane państwo zobowiązań prawnomiędzynarodowych, w szczególności w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności, lub podwyższenia poziomu przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności<sup>45</sup>. W sytuacji, gdy wizyta obejmowała miejsca sprawowania pieczy instytucjonalnej<sup>46</sup>, izolacji migrantów, w tym przeznaczonych dla nich

<sup>42</sup> Przykładowo: report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Romania carried out from 31.03. to 4.04.2014, CommDH (2014)19, <https://rm.coe.int/16806db83b> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>43</sup> Przykładowo: „Komisarz zachęca władze rumuńskie do ratyfikowania protokołu fakultatywnego do Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami przewidującego mechanizm składania skarg indywidualnych” (zob. *ibidem*).

<sup>44</sup> Przykładowo: „Krajowe przepisy regulujące wymiar kar za wymuszone zaginięcia oraz prawa ofiar i ich rodzin powinny zostać poddane przeglądowi w celu zapewnienia pełnej zgodności z odpowiednimi normami międzynarodowymi”, (w:) report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Ukraine from 21 to 25.03.2016, Strasbourg, 11.07.2016, CommDH(2016)27, <https://rm.coe.int/16806db7ba> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>45</sup> Przykładowo: „Komisarz podkreśla, że w czasach kryzysu gospodarczego państwa, w tym Portugalia, powinny zapewnić wszystkim minimum ochrony socjalnej poprzez solidne ramy prawne i instytucjonalne ochrony socjalnej, zgodne z normami międzynarodowymi i normami Rady Europy, takimi jak te zawarte w Europejskim Kodeksie Ubezpieczeń Społecznych”, (w:) report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Portugal from 7 to 9.05.2012, Strasbourg, 10.07.2012, CommDH (2012)22, <https://rm.coe.int/16806db8bd> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>46</sup> Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Ireland from 22 to 25.11.2016, Strasbourg, 29.03.2017, CommDH (2017)8, <https://rm.coe.int/09000016807bcfoe> (dostęp: 20.11.2020).

środków detencyjnych<sup>47</sup>, czy więzień<sup>48</sup>, w raporcie są umieszczane wnioski i oceny z ich wizytacji oraz informacje z ewentualnych spotkań z osobami, które przebywały w tych placówkach. Takie działanie pozwala nie tylko na weryfikację faktycznej realizacji międzynarodowych standardów, ale również na uwzględnienie lokalnych realiów funkcjonowania czy krajowej specyfiki co do sposobów prowadzenia tych placówek<sup>49</sup>.

Podobną do opisaną wyżej strukturę mają raporty z wizyt, które Komisarz przeprowadza obecnie, a więc po zakończeniu cyklu wizytowania wszystkich państw członkowskich RE. Oczywiście ze względu na specyfikę tych wizyt raporty mają zazwyczaj węższy zakres tematyczny, a czasem nawet bywają ograniczone jedynie do określonej, aktualnej kwestii. W ostatnich latach dominowała wśród nich kwestia migracji oraz warunków, w jakich migranci przebywają w państwach docelowych, czy to już po uregulowaniu ich statusu, czy też wówczas, gdy toczą się jeszcze postępowania dotyczące uregulowania ich pobytu lub mające na celu ich wydalenie<sup>50</sup>. Często analizowanymi tematami są obecnie prawa kobiet, prawa dzieci czy też osób z niepełnosprawnościami (ogólnie coraz częściej rozważania te obejmują łącznie *vulnerable groups*)<sup>51</sup>, jak też kwestie związane z dyskryminacją (w tym również osób LGBTI<sup>52</sup>). W raportach

<sup>47</sup> Report by Nils Muižnieks Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Cyprus from 7 to 11.12.2015, Strasbourg, 31.03.2016, CommDH (2016)16, <https://rm.coe.int/09000016806db7ef> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>48</sup> Report Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Azerbaijan from 8 to 12.07.2019, Strasbourg, 11.12.2019, CommDH (2019)27, <https://rm.coe.int/090000168098e108> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>49</sup> W starszych raportach znaleźć można również opis mechanizmów chroniących prawa człowieka w danym państwie. Zob. report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Ireland from 1 to 2.06.2011, Strasbourg, 15.09.2011, CommDH (2011)27, <https://rm.coe.int/16806db892> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>50</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović report following her visit to Hungary, from 4 to 8.02.2019, <https://rm.coe.int/0900001680942f0d> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>51</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, report following her visit to Romania from 12 to 16.11.2018, <https://rm.coe.int/0900001680925d71> (dostęp: 20.11.2020); report Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović report following her visit to the Republic of Moldova from 9 to 13.03.2020, <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-moldova-from-9-to-13-march-2020-by-dunja-mijato/16809ed0e4> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>52</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, report following her visit to Turkey from 1 to 5.07.2019, <https://rm.coe.int/090000168099823e> (dostęp: 20.11.2020).

obecnej Komisarz wiele miejsca poświęca się również wolności wypowiedzi oraz wolności mediów<sup>53</sup>. Można też dostrzec większą aktywność w odniesieniu do tematów związanych z zmianami w wymiarze sprawiedliwości, jakie miały miejsce w Polsce, na Węgrzech czy w Azerbejdżanie<sup>54</sup>.

Ustalenia Komisarza mogą zostać uzupełnione bądź doprecyzowane przez objęte monitoringiem państwo<sup>55</sup>, tym bardziej, że ma ono prawo do zgłoszenia zastrzeżeń wobec ustaleń zawartych w raporcie. Fakt, iż państwa korzystają z tego prawa, dowodzi, że wizyty krajowe i oparte na nich raporty Komisarza są postrzegane jako ważny mechanizm w systemie praw człowieka i podstawowych wolności RE<sup>56</sup>.

W tym kontekście warto zaznaczyć, że raporty Komisarza to nie tylko zbiór jego indywidualnych opinii, ale także szeroka baza informacji pochodzących z różnych źródeł, na przykład informacji od krajowych struktur praw człowieka, dokumentów niewiążących organów i ciał RE, orzeczeń ETPC, czy też publikacji międzynarodowych komitetów, agencji lub organizacji.

### III. 3. OŚWIADCZENIA, LISTY I MEMORANDA

Poza raportami z wizyt w państwach członkowskich RE Komisarz podejmuje wobec nich również inne działania, w ramach których formułuje oświadczenia (*statements*), listy (*letters*) oraz memoranda (*memorandum*). Inicjatywy te nie mają szczególnego umocowania w rezolucji (99) 50, wpisują się one jednakże w zadania w zakresie wspierania skutecznego przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, promowania edukacji i ich świadomości

<sup>53</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, report following her visit to Bulgaria from 25 to 29.11.2019, <https://rm.coe.int/09000016809cde16> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>54</sup> Commissioner for Human Rights Dunja Mijatović, report following her visit to Poland from 11–15.03.2019 r., <https://rm.coe.int/0900001680953727> (dostęp: 20.05.2021); report Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović report following her visit to Hungary, from 4 to 8.02.2019; report Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, report following her visit to Azerbaijan from 8 to 12.07.2019, <https://rm.coe.int/090000168098e108> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>55</sup> Comments by the Portuguese authorities on the report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Portugal CommDH (2012)25, 18.07.2012, <https://rm.coe.int/16806db6d7> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>56</sup> Uwagi te również podlegają publikacji na stronie internetowej Komisarza.

oraz identyfikacji niedociągnięć państw członkowskich w prawie i praktyce w zakresie ich zapewniania.

Komisarz decyduje się na publikację oświadczeń w kontekście bieżących wydarzeń i w tym sensie można je uznać za instrumenty aktualnych interwencji. Mają one stosunkowo krótkie formy i stanowią dowód troski o daną sytuację związaną z prawami człowieka, postulują podjęcie konkretnych działań mających na celu zaprzestanie naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności<sup>57</sup>, wzywają państwa do podjęcia konkretnych działań<sup>58</sup>, wyrażają wsparcie i solidarność Komisarza z prześladowanymi<sup>59</sup>. Niemniej jednak Komisarz sięga po oświadczenia również, gdy chce wyrazić pozytywną ocenę wydarzeń w danym państwie<sup>60</sup>.

Listy zaś są bardziej sformalizowane niż oświadczenia. Są one adresowane do konkretnych podmiotów w danym państwie członkowskim RE. W zdecydowanej większości listy te kierowane są do ministrów, do parlamentarzystów<sup>61</sup>. Komisarz często powołuje się w nich na orzeczenia ETPC<sup>62</sup> lub na opracowania

<sup>57</sup> Taką formę ma przykładowo stanowisko Komisarz wyrażone w odniesieniu do Chorwacji, a dotyczące traktowania migrantów oraz problemu zbiorowego wydalania cudzoziemców opublikowane na stronie internetowej Komisarza; Croatian authorities must stop pushbacks and border violence, and end impunity, Strasbourg, 21.10.2020 r., <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/croatian-authorities-must-stop-pushbacks-and-border-violence-and-end-impunity> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>58</sup> Wezwanie Prezydenta RP do zawetowania poprawek w ustawie o zawodzie lekarza znalazło się w stanowisku Komisarz z lipca 2020, The Commissioner urges President of Poland to veto the amendments to the Medical Professions Act, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-urges-president-of-poland-to-veto-the-amendments-to-the-medical-professions-act> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>59</sup> Dotyczyło to wyrazów solidarności komisarza Nils'a Muiżnieks'a z francuską Minister Sprawiedliwości, która poddawana była rasistowskim atakom; Commissioner's reaction to racist attacks on French Minister of Justice Taubira, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-s-reaction-to-racist-attacks-on-french-minister-of-justice-taubira> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>60</sup> Komisarz pozytywnie oceniła wspólne upamiętnienie ofiar i ocalałych z obozu koncentracyjnego Jasenovac w Chrowacji, zob. Commissioner Welcomes the First Joint Commemoration in the Former Extermination Camp in Jasenovac since 2014, 20.07.2020, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-welcomes-the-first-joint-commemoration-in-the-former-extermination-camp-in-jasenovac-since-2014> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>61</sup> Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Nils Muiżnieks, to Latvian parliamentarians concerning ratification of the Istanbul Convention, Strasbourg, 20.02.2017, CommDH (2017)11, <https://rm.coe.int/168091eba4> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>62</sup> Przykładowo: Letter from the Council of Europe Commissioner for Human Rights the to the UK Lord Chancellor and Secretary of State for Justice, Kenneth Clarke,

innych ciał zajmujących się prawami człowieka i podstawowymi wolnościami<sup>63</sup>. Publikowane są również odpowiedzi na listy, w których adresaci dość dokładnie starają się odnieść do uwag Komisarza<sup>64</sup>.

Kolejną formą zwracania przez Komisarza uwagi na problemy danego państwa z zapewnianiem praw człowieka i podstawowych wolności są memoranda. Początkowo memoranda były zbliżone do raportów, niemniej stopniowo ich struktura i zakres tematyczny uległ zmianie. Pierwsze memoranda skupiały się na ocenie wdrażania rekomendacji Komisarza z wizyt krajowych<sup>65</sup>. Mogły również stanowić przedmiot uwagi KM RE i ZP RE. Z drugiej strony mogły dotyczyć poważnych naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności, czego przykład stanowiło memorandum na temat „tajnych więzień CIA” w Rumunii<sup>66</sup>.

Obecnie memoranda są raczej rozbudowaną analizą problemu lub problemów występujących w danym państwie oraz zawierają wnioski i rekomendacje odnoszące się do podejmowanej problematyki<sup>67</sup>. Nie są natomiast identyfikowane jako przedmiot uwagi dla KM RE i ZP RE.

Od jakiegoś czasu Komisarz publikuje artykuły prasowe w prasie krajowej danego państwa. Przykładem może być artykuł o sprawie Daphne Caruana Galizia, maltańskiej dziennikarki śledczej, która została zamordowana, a śledztwo w sprawie jej morderstwa doprowadziło do zatrzymań faktycznych wykonawców, jednak przedłużał się czas ustalenia zleceniodawcy zamachu. Nota

---

about the system of juvenile justice in the United Kingdom CommDH (2012)17, 15.03.2012, <https://rm.coe.int/16806db8b8> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>63</sup> W liście do minister ds. imigracji, integracji i mieszkalnictwa Danii znalazły się odwołania do opracowań UNHCR, Commissioner's letter to the Danish Minister for Immigration, [https://rm.coe.int/ref/CommDH\(2016\)4](https://rm.coe.int/ref/CommDH(2016)4) (dostęp: 20.11.2020).

<sup>64</sup> Reply by the UK Lord Chancellor and Secretary of State for Justice, to the Commissioner's letter about the system of juvenile justice in the United Kingdom, CommDH (2012)18, 1.03.2012, <https://rm.coe.int/16806db8c7> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>65</sup> Memorandum to the Lithuanian Government Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendations of the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg, 16.05.2007 CommDH (2007)8, <https://rm.coe.int/09000016806db769> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>66</sup> Memorandum from the Council of Europe Commissioner for Human Rights: Advancing accountability in respect of the CIA Black Site in Romania, CommDH (2012)38, 18.12.2012, <https://rm.coe.int/16806db67f> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>67</sup> Commissioner's Memorandum on the stigmatisation of LGBTI people in Poland, 3.12.2020 r. CommDH(2020)27, <https://rm.coe.int/memorandum-on-the-stigmatisation-of-lgbti-people-in-poland/1680a08b8e> (dostęp: 20.11.2020), czy Memorandum on maintaining public order and freedom of assembly in the context of the „yellow vest” movement in France, Strasbourg, 26.02.2019, CommDH(2019)8, <https://rm.coe.int/0900001680932f57> (dostęp: 20.11.2020).

bene odnośnie do tej sprawy Komisarz wydała oświadczenie, przesłała dwa listy oraz opublikowała artykuł w „Times of Malta”, którego treść znalazła się również na stronie internetowej Komisarz<sup>68</sup>.

Reasumując, mechanizm monitorowania państw jest mechanizmem skupionym na dialogu z państwami członkowskimi RE, ale i na skutecznym zapewnianiu praw człowieka i podstawowych wolności. Warto podkreślić, że dialog ten prowadzony jest we współpracy i łączności z innymi mechanizmami prawami człowieka i podstawowych wolności, i to nie tylko RE czy UE, ale również systemu uniwersalnego. Zaletą tego mechanizmu jest szybkość podejmowania decyzji o potrzebie odbycia wizyty i przygotowania raportu, rzetelność i kompleksowość analizy.

#### III.4. DORADZTWO TEMATYCZNE

Poza mechanizmem monitorowania państw czy to przez wizyty, czy też przez kierowanie do nich listów czy memorandumów dedykowanych występującym w poszczególnych państwach problemom praw człowieka i podstawowych wolności, Komisarz podejmuje również działanie polegające na przygotowaniu opracowań tematycznych dotyczących konkretnych kwestii z zakresu praw człowieka i podstawowych wolności. Obecnie są to takie kwestie jak: sztuczna inteligencja, prawa dzieci, zwalczanie terroryzmu, wolność wypowiedzi, LGBTI, migracja, problemy osób z niepełnosprawnościami, łączenie rodzin, problemy ludności romskiej i wędrowców, systemowe działania na rzecz praw człowieka, problem sprawiedliwości w okresie transformacji ustrojowej, ze szczególnym uwzględnieniem Srebrenicy, działania na rzecz praw kobiet i równości płci, w tym praw seksualnych i reprodukcyjnych, a z bieżących problemów kwestie dotyczące COVID-19 i kryzysu gospodarczego<sup>69</sup>.

Pierwszą grupę stanowią dokumenty problemowe (*issue papers*). Mają one formę prośby Komisarza, zwrócenia uwagi na aktualne potencjalne zagrożenia dla praw człowieka i podstawowych wolności, jak też sugerują sposoby

<sup>68</sup> Zob. D. Mijatović, *Learning the Right Lessons – Impunity Would Deepen Sorrow and Undermine Credibility in the State*, opinia, 16.10.2018, <https://timesofmalta.com/articles/view/learning-the-right-lessons-dunja-mijatovic.691737> (dostęp: 20.11.2020). Więcej informacji na ten temat dostępnych jest na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/malta-must-establish-accountability-for-the-murder-of-daphne-caruana-galizia> (dostęp: 20.05.2021).

<sup>69</sup> Prace tematyczne Komisarza zob. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work> (dostęp: 20.11.2020).

im zapobieżenia. Celem tych dokumentów jest przekazanie informacji opinii publicznej, organizacjom pozarządowym oraz władzom danego państwa o tym zagrożeniu. Komisarz wydaje je od 2006 r. Każdy z nich poświęcony jest odrębnemu tematowi, a dotychczasowe 23 dokumenty dotyczyły: ochrony prawa do zdrowia poprzez integracyjną i prężnie działającą opiekę zdrowotną dostępną dla wszystkich, zdrowia i praw seksualnych i reprodukcyjnych kobiet w Europie, realizacji prawa do łączenia rodzin uchodźców w Europie, czasu dla właściwej integracji migrantów w Europie, osób zaginionych i ofiar wymuszonych zaginięć w Europie, demokratycznego i skutecznego nadzoru nad służbami bezpieczeństwa narodowego, praw człowieka i osób interseksualnych, praworządności w Internecie i w świecie cyfrowym, ochrony praw człowieka w czasach kryzysu gospodarczego, prawa do opuszczenia kraju, praw osób z niepełnosprawnościami do samodzielnego życia i włączenia się do społeczności, praw osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychospołeczną do zdolności do czynności prawnych, powojennej sprawiedliwości i pojednania w regionie byłej Jugosławii, ochrony dziennikarzy przed przemocą, adopcją i dzieci z perspektywy praw człowieka, kryminalizacji migracji w Europie i jej implikacji dla praw człowieka, praw człowieka i tożsamości płciowej, wymiaru sprawiedliwości dla dzieci i nieletnich i propozycji jego ulepszeń, ochrony prawa do prywatności w walce z terroryzmem, praw człowieka i niepełnosprawności w kontekście równych praw dla wszystkich, praw mieszkaniowych i obowiązku zapewnienia mieszkań dla wszystkich, praw człowieka nielegalnych migrantów w Europie oraz dzieci i kar cielesnych<sup>70</sup>. Dokumenty te stanowią rozbudowane publikacje, uwzględniające standardy praw człowieka i podstawowych wolności zarówno o charakterze wiążącym, jak i niewiążącym, a także działalność orzeczniczą sądów krajowych i trybunałów praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem dorobku ETPC.

Drugą grupę dokumentów tematycznych stanowią opinie. Mają one podstawę prawną w art. 3 pkt e rezolucji nr 99 (50), który to nakazuje Komisarzowi „zidentyfikować możliwe niedociągnięcia w prawie i praktyce państw członkowskich w zakresie przestrzegania praw człowieka zawartych w instrumentach RE”. Dotyczą one więc wybranych, wzbudzających zainteresowanie lub niepokój problemów praw człowieka i są wydawane przez Komisarza z własnej inicjatywy lub też na wniosek innych podmiotów<sup>71</sup>. W ich przygotowaniu Komisarz może

<sup>70</sup> Dokumenty problemowe Komisarza zob. <https://www.coe.int/en/web/commissioner/issue-papers> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>71</sup> Opinia dotycząca godności osób z niepełnosprawnością intelektualną została wydana na wniosek Komitetu Bioetycznego. Zob. Comments of the Council of Europe Commissioner for Human Rights on the „Working document concerning the protection of human rights and dignity of persons with mental disorder with

korzystać ze wsparcia zewnętrznych konsultantów<sup>72</sup>. Jak wynika z ich treści i sposobu upowszechniania, mogą one stanowić odpowiedź na wydarzenia czy zjawiska zachodzące w jednym z państw RE, ale też mogą obejmować grupę państw, w której diagnozowany jest ten sam problem.

Komisarz ma również możliwość wystosowywania rekomendacji, aczkolwiek nie czyni tego zbyt często<sup>73</sup>. Wynikać to może z faktu, że część rekomendacyjną zawierają m.in. raporty krajowe i wyżej wymienione dokumenty problemowe. Podstawa dla ich wydawania jest analogiczna jak w wypadku opinii i odnosi się do zadania promowania świadomości i skutecznego przestrzegania i pełnego korzystania z praw człowieka w państwach RE, a także do udzielania porad i informacji w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności.

Dotychczasowe rekomendacje dotyczyły tematów wyodrębnionych wskutek wizyt krajowych oraz poważnych kryzysów w ochronie praw człowieka<sup>74</sup>.

I na koniec: publikacje Komisarza. Są to bardziej usystematyzowane i uzupełnione wersje wcześniejszych dokumentów Komisarza dotyczących spraw bieżących. Mogą być zbiorami wcześniejszych komentarzy<sup>75</sup>, rekomendacji<sup>76</sup>,

regard to involuntary placement and involuntary treatment Strasbourg, 9.11.2015, CommDH(2015)28, <https://rm.coe.int/comments-of-the-council-of-europe-commissioner-for-human-rights-on-the/16806da561> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>72</sup> Przykładowo takie wsparcie merytoryczne zawierają: the Commissioner Opinion of the Commissioner for human rights on national structures for promoting equality, CommDH(2011)2, 21.03.2011, <https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-on-national-structures-fo/16806da939> (dostęp: 20.11.2020); the Commissioner Opinion of the Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, concerning independent and effective determination of complaints against the police, CommDH(2009)4, 12.03.2009, <https://rm.coe.int/opinion-of-the-commissioner-for-human-rights-thomas-hammarberg-concern/16806daa54> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>73</sup> Dotychczas wydano ich siedem, przy czym z dość dużą nieregularnością, przykładowo w latach 2004 do 2008 i 2010 do 2018 nie ukazała się żadna.

<sup>74</sup> Recommendation of the Commissioner for human rights concerning certain rights that must be guaranteed during the arrest and detention of persons following „cleansing” operations in the Chechen Republic of the Russian Federation, Strasbourg, 30.05.2002, CommDH(2002)17, <https://rm.coe.int/09000016806da6e8> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>75</sup> *Close the gap – How to ensure human rights for all* Compilation of Human Rights, Comments published in 2018 and 2019 by Dunja Mijatović, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Council of Europe, 2020.

<sup>76</sup> *Lives saved. Rights protected. Bridging the protection gap for refugees and migrants in the Mediterranean*, the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Council of Europe 2019.



dokumentów problemowych<sup>77</sup>, stanowisk w danej kwestii<sup>78</sup> czy też raportów podsumowujących badanie określonego zagadnienia<sup>79</sup>. Mogą one przybierać formę zbiorowych opracowań na dany temat<sup>80</sup> lub też być wynikiem opracowań przygotowanych z udziałem organizacji pozarządowych<sup>81</sup>.

### III. 5. WSPÓŁPRACA Z KRAJOWYMI STRUKTURAMI PRAW CZŁOWIEKA I ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

Do zadań Komisarza należy również udzielanie porad i informacji dotyczących praw człowieka i podejmowanie działań zapobiegających ich łamaniu. W tym zakresie przewidziano, że Komisarz w miarę możliwości powinien współpracować ze „strukturami ochrony praw człowieka w państwach członkowskich”<sup>82</sup>. Rezolucja (99) 50 nie przewidywała w tym zakresie jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych. Komisarz może więc kooperować z krajowymi rzecznikami praw obywatelskich oraz innymi ciałami zajmującymi się prawami człowieka oraz „Ośrodkami Informacji i Dokumentacji Rady Europy, które istnieją w wielu państwach członkowskich, organizacjami pozarządowymi, instytutami praw człowieka, biurami doradztwa prawnego itp.”<sup>83</sup>. Ważne jest, aby struktury te faktycznie podejmowały działania na rzecz praw człowieka i podstawowych wolności. Współpraca z nimi realizowana może być w drodze spotkań podczas wizyt krajowych Komisarza<sup>84</sup>, jak też poprzez kontakty podczas organizowanych

<sup>77</sup> *Safeguarding human rights in times of economic crisis*, Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights Council of Europe 2013.

<sup>78</sup> *Human rights in Europe: no grounds for complacency*, Viewpoints by Thomas Hammarberg Council of Europe Commissioner for Human Rights, Council of Europe 2011.

<sup>79</sup> *Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe*, 2<sup>nd</sup> edition, Council of Europe, 2011.

<sup>80</sup> T. Hammarberg, D. Mijatović, A. White, A.R. Olsson, M. Haraszti, B. Boev, B. Bukovska, D. Korff, I. Brown, *Human Rights and a Changing Media Landscape*, Strasbourg 2011.

<sup>81</sup> *The Right of People with Disabilities to Live Independently and be Included in the Community*, Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Council of Europe 2012.

<sup>82</sup> Art. 3 pkt c. rezolucji (99) 50.

<sup>83</sup> Draft Explanatory Note on [draft] Resolution [(99) 50] on the Council of Europe Commissioner for Human Rights, No. 99/264 Addendum.

<sup>84</sup> Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 to 29.06.2018 (dostęp: 20.11.2020).

przez Komisarza seminariów czy konferencji<sup>85</sup>. Służą one wymianie informacji o sytuacji w kraju oraz inicjatywach na rzecz promowania ich bardziej aktywnej roli<sup>86</sup>, a nadto są ważne w kontekście wczesnego ostrzeżenia i inicjowania wizyt czy innych aktywności Komisarza w sytuacji zagrożeń dla praw człowieka.

Działania Komisarza to również motywowanie tych „struktur” do większego zaangażowania na rzecz podnoszenia świadomości odnośnie do orzecznictwa ETPC<sup>87</sup>. Komisarz podejmuje się również oceny zmian instytucjonalnych dokonywanych w państwach członkowskich pod kątem funkcjonowania tych „struktur”, wypowiada się co do kierunków tych zmian czy reform i ocenia, czy przyniosą one pozytywny, czy też negatywny efekt<sup>88</sup>. Wówczas, gdy instytucje krajowe wydają się być zagrożone, podejmuje stosowne interwencje<sup>89</sup>.

Oprócz „struktur krajowych” Komisarz utrzymuje regularne kontakty z organizacjami pozarządowymi. Są one podejmowane przede wszystkim ze względu na wagę informacji pochodzących od tych organizacji czy raportów, opinii na temat praw człowieka i podstawowych wolności, na które Komisarz się powołuje<sup>90</sup>. Do międzynarodowych organizacji pozarządowych, z których prac Komisarz najczęściej korzysta, należą w szczególności Amnesty International, Human Rights Watch czy International Federation for Human Rights<sup>91</sup>. Te organizacje

<sup>85</sup> Zob. informacje dostępne na: <https://rm.coe.int/09000016806daa60>; <https://rm.coe.int/09000016806da56a> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>86</sup> L. Sivonen, *op. cit.*, s. 31–32; np.: report by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Belgium from 15–19.12.2008, CommDH(2009)14, 17.06.2009, s. 7, <https://rm.coe.int/09000016806db748> (dostęp: 20.05.2021).

<sup>87</sup> L. Sivonen, *op. cit.*, s. 32.

<sup>88</sup> Można tutaj wskazać na aktywność Komisarza w zakresie oceny reformy systemu węgierskiego, która polegała na połączeniu instytucji ds. równego traktowania z urzędem Ombudsmana, por. Commissioner urges Hungary's Parliament to postpone the vote on draft bills that, if adopted, will have far-reaching adverse effects on human rights in the country, [https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in-#76643692\\_888376\\_True](https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-hungary-s-parliament-to-postpone-the-vote-on-draft-bills-that-if-adopted-will-have-far-reaching-adverse-effects-on-human-rights-in-#76643692_888376_True) (dostęp: 20.11.2020).

<sup>89</sup> Annual activity report 2017 by Nils Muižnieks Council of Europe Commissioner for Human Rights, presented to the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, Strasbourg, 19.01.2018, CommDH(2018)1, <https://rm.coe.int/090000168077ec86> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>90</sup> Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, report following her visit to Poland, from 11 to 15.03.2019, Strasbourg, 28.06.2019, CommDH(2019)17, <https://search.coe.int/commissioner/Pages/resultdetails.aspx?ObjectId=090000168094d848> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>91</sup> The practice of the Commissioner for Human Rights, Information document prepared by the Office of the Commissioner for Human Rights Strasbourg, 31.01.2007

również aktywnie włączają się w działania Komisarza, popularyzujące wiedzę o prawach człowieka i podstawowych wolnościach czy też analizę konkretnych zagadnień ich dotyczących<sup>92</sup>.

W swych raportach Komisarz podkreśla rolę zarówno wyżej wskazanych organizacji, jak i też pojedynczych aktywistów (*human rights defenders*) występujących w obronie ofiar naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności oraz w zapewnianiu im dostępu do zadośćuczynienia i środków prawnych. Równocześnie Komisarz, mając na uwadze deklarację KM RE dotyczącą działań na rzecz ochrony obrońców praw człowieka oraz promocji ich działań<sup>93</sup>, mocno wspiera ich pracę, stwierdzając otwarcie, że „ochrona i tworzenie środowiska sprzyjającego ich działalności stanowią sedno mandatu Komisarza”<sup>94</sup>. W ich obronie wykorzystuje wszystkie dostępne środki, a więc udziela państwom w tym zakresie porad i rekomendacji, podnosi kwestie związane z warunkami pracy obrońców praw człowieka oraz przypadki osób zagrożonych. Czyni to w ramach dialogu z władzami, a także publicznie, w tym za pośrednictwem mediów. Ponadto Komisarz wielokrotnie korzysta z prawa interwencji strony trzeciej przed ETPC, a także ściśle współpracując z ONZ i mechanizmami regionalnymi, takimi jak OBWE/ODIHR<sup>95</sup>.

Omawiana współpraca Komisarza z organizacjami międzynarodowymi pozarządowymi ma doniosłe znaczenie, gdyż pozwala urealnić dialog z państwami członkowskimi RE oraz dynamizuje proces poszukiwania rozwiązań zidentyfikowanych problemów<sup>96</sup>. Ich stanowisko świadczy o elemencie niezależności,

---

CommDH (2007)5 Strasbourg, 31.01.2007 CommDH (2007)5, <https://rm.coe.int/09000016806daa19> (dostęp: 20.11.2020); Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, annual activity report 2018, presented to the Committee of Ministers and the Parliamentary Assembly, Strasbourg, 1.04.2019, CommDH(2019)11, <https://rm.coe.int/090000168093a9a7> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>92</sup> Przykładowo: seminar on human rights dimensions of migration in Europe, zob. <https://rm.coe.int/090000168071dd3b> (dostęp: 20.11.2020); Human Rights Commissioner's seminar: „Protection and promotion of human rights for people with mental disabilities” organizowane wspólnie z WHO, zob. <https://rm.coe.int/0900001680945286> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>93</sup> Declaration of the Committee of Ministers on Council of Europe action to improve the protection of human rights defenders and promote their activities, adopted by the Committee of Ministers on 6.02.2008 at the 1017th meeting of the Ministers' Deputies, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805d3e52](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d3e52) (dostęp: 20.11.2020).

<sup>94</sup> <https://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders> (dostęp: 26.05.2021).

<sup>95</sup> Szczegółowe informacje dostępne są na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders> (dostęp: 26.05.2021).

<sup>96</sup> L. Sivonen, *op. cit.*, s. 32.

która z perspektywy Komisarza jest niezwykle istotna. Dywersyfikacja źródeł informacji dotyczących przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności zwiększa szanse na skuteczne i rzeczywiste zabezpieczenie przed ewentualnymi przyszlými naruszeniami praw człowieka i podstawowych wolności.

### III.6. INTERWENCJE NA ZASADZIE STRONY TRZECIEJ PRZED ETPC

Ostatnią kwestią, która wymaga omówienia w kontekście mandatu Komisarza i środków jego wykonywania, jest instytucja interwencji na zasadach strony trzeciej przed ETPC. W obecnej wersji została ona wprowadzona do mechanizmu EKPC na mocy P-14 do EKPC. W świetle dodanego ust. 3 do art. 36 EKPC Komisarz ma prawo uczestnictwa w rozprawach i przedkładania pisemnych uwag odnośnie do wszystkich spraw rozpatrywanych przez Izbę i Wielką Izbę. Zakres tego prawa nie odpowiada jednakże zakresowi postulowanemu przez Komisarza podczas prac nad P-14 do EKPC. Wniósł on bowiem o przyznanie większych uprawnień Komisarzowi i tym samym odciążenie Trybunału od pewnych powtarzających się spraw. Ponadto zwracał uwagę na możliwość wykorzystania prawa Komisarza do angażowania się w bezpośredni dialog z władzami krajowymi oraz postulował przyznanie Komisarzowi prawa do wnoszenia do Trybunału pewnych spraw z zakresu interesu publicznego<sup>97</sup>. Powyższe postulaty wydają się zbyt daleko idące, zważywszy na pozasądowy charakter urzędu Komisarza<sup>98</sup>. Poza tym należy zauważyć, że nowe uprawnienie zmienia istotnie dotychczasowe: Komisarz może podjąć interwencję jako strona trzecia z własnej inicjatywy<sup>99</sup>. Wcześniej, to znaczy po wejściu w życie P-11 do EKPC, taka możliwość zarezerwowana była tylko dla sytuacji, w których wyraźnie o to wnioskował Prezes Trybunału<sup>100</sup>. Obecnie, zgodnie z regułą 44

<sup>97</sup> Report by the Commissioner for Human Rights, Strasbourg 19.09.2003, 3rd Annual Report. January to December 2002. Doc. 9916, CommDH(2003)7, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10279&lang=EN> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>98</sup> Ibidem.

<sup>99</sup> Ibidem.

<sup>100</sup> *Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby*, Strasbourg, 11.05.1994, ETS – No. 155, np: third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 2, of the European Convention on Human Rights, Strasbourg 10.03.2010, CommDH(2010)9, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-by-the-commissioner-for-human-rights-under-ar/16806da883> (dostęp: 20.11.2020).

ust. 2 regulaminu ETPC, w sytuacji, gdy Komisarz pragnie skorzystać z tego prawa, jest zobowiązany powiadomić o tym sekretarza Trybunału na piśmie nie później niż 12 tygodni po przekazaniu skargi państwu pozwanemu lub po powiadomieniu go o decyzji o przeprowadzeniu rozprawy, przy czym prezes Izby może wyznaczyć, w wyjątkowych sytuacjach, inny termin na złożenie przez Komisarza stosowanego pisma. Natomiast w sytuacji, gdy Komisarz nie może samodzielnie uczestniczyć w rozprawie, wskazuje swoich zastępców, przy czym muszą być to osoby z biura, aczkolwiek mogą być wspierane przez adwokata<sup>101</sup>.

Interwencje przed ETPC podejmowane przez Komisarza są ważnym narzędziem jego wpływu na rozwój standardów praw człowieka i podstawowych wolności, tym bardziej że opierają się one na ustaleniach z wizyt krajowych<sup>102</sup>. Na marginesie można zaznaczyć, że ten wpływ Komisarza ma również miejsce wówczas, gdy ETPC odwołuje się do materiałów Komisarza, chodzi tu w szczególności o raporty<sup>103</sup>, stanowiska<sup>104</sup>, rekomendacje<sup>105</sup>, opinie<sup>106</sup>, studia<sup>107</sup>,

<sup>101</sup> Rules of Court, 1.01.2020. Registry of the Court Strasbourg, [https://www.echr.coe.int/documents/rules\\_court\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf) (dostęp 20.11.2020).

<sup>102</sup> Przykładem może być interwencja Komisarza w sprawie, którą podjął po wizycie w Melilli i Madrycie w dniach 13–16.01.2015 r. Zob. third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights under Article 36, paragraph 3, of the European Convention on Human Rights Applications No. 8675/15 and No. 8697/15 *N.D. v. Spain* and *N.T. v. Spain*. Wykaz spraw, w których Komisarz wystąpił z interwencją, dostępny jest na stronie Komisarza: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/third-party-interventions> (dostęp: 26.05.2021).

<sup>103</sup> Np. ETPC, *Tarakhiel p. Szwajcarii*, nr skargi 29217/12, wyrok z 4.11.2014 r. i odwołanie do: report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, published on 18.09.2012, following his visit to Italy from 3 to 6.07.2012, CommDH (2012)26.

<sup>104</sup> Np. ETPC, *S.A.S. p. Francji*, nr skargi 43835/11, wyrok z 1.07.2014 r. i odwołanie do Viewpoints by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Human rights in Europe: no grounds for complacency*, Council of Europe Publishing, 2011, pp. 39–43.

<sup>105</sup> Np. ETPC, *Biao p. Danii*, nr skargi 38590/10, wyrok z 24.05.2016 r. i odwołanie do raportu dotyczącego Danii (CommDH(2004)12) i follow-up assessment (CommDH(2007)11).

<sup>106</sup> Np. ETPC, *A i inni p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 3455/05, wyrok z 15.02.2009 r. i odwołanie do opinii Komisarza w sprawie Zjednoczonego Królestwa.

<sup>107</sup> Np. ETPC, *X i inni p. Austrii*, nr skargi 19010/07, wyrok z 19.02.2013 r. i odwołanie do studium pt. „Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe”.

dokumenty dyskusyjne<sup>108</sup>, memoranda<sup>109</sup> czy nawet krótkie informacje prasowe Komisarza<sup>110</sup>.

Komisarz wspiera również wykonywanie wyroków Trybunału, czyni to w ramach prowadzonego z państwami członkowskimi dialogu. Co więcej, może w tym zakresie kierować komunikaty do KM RE (*Communications to the Committee of Ministers*). Możliwość taką Komisarz ma od 2017 r., po wejściu w życie zmienionych reguł nadzoru KM RE nad wykonywaniem wyroków i warunków ugody<sup>111</sup>.

Zgodnie z regułą 9 pkt 4 w ramach nadzoru KM RE jest uprawniony do uwzględnienia komunikatów (*communications*) od Komisarza w odniesieniu do wykonania, zgodnie z art. 46 ust. 2 EKPC, wyroku ETPC we wszystkich sprawach. Komisarz jak dotąd złożył siedem takich komunikatów<sup>112</sup>.

## Uwagi końcowe

Należy uznać, że pomimo stosunkowo krótkiego czasu istnienia urzędu Komisarza, państwa RE nie tylko zaakceptowały, ale i aktywnie włączyły się w jego działalność. Za jedną z przyczyn tego stanu rzeczy należy uznać dużą

<sup>108</sup> Np. ETPC, *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano p. Włochom*, nr skargi 38433/09, wyrok z 7.06.2012 r. i odwołanie do: Issue Discussion Paper by the Commissioner for Human Rights on media pluralism and human rights.

<sup>109</sup> Np. ETPC, *Navalnyy p. Rosji*, skargi nr 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13 i 43746/14, wyrok z 15.11.2018 r. i odwołanie do: Issue Discussion Paper by the Commissioner for Human Rights on media pluralism and human rights.

<sup>110</sup> Np. ETPC, *Baka p. Węgrom*, nr skargi 20261/12, wyrok z 23.06.2016 r. i odwołanie do: Press release published on 12.01.2012 by the Council of Europe Commissioner for Human Rights.

<sup>111</sup> Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (adopted by the Committee of Ministers on 10.05.2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies and amended on 18.01.2017 at the 1275th meeting of the Ministers' Deputies), <https://rm.coe.int/16806eebfo> (dostęp: 20.11.2020).

<sup>112</sup> Urzędująca Komisarz złożyła komunikaty w sprawach: *D.H. i inni p. Republice Czeskiej* (sprawa dotyczy dyskryminacji w korzystaniu z prawa dzieci romskich do edukacji); *Yordanova i inni p. Bułgarii* (sprawa dotyczy przymusowej eksmisji Romów); *Bălșan p. Rumunii* (sprawa dotyczy naruszenia zakazu tortur oraz niehumanitarnego i poniżającego traktowania); *Kavala p. Turcji* (sprawa dotyczy zatrzymania skarżącego z naruszeniem art. 5 i 18 EKPC); i w trzech sprawach przeciwko Polsce (sprawy *Tysiãc p. Polsce*, *R. R. p. Polsce* oraz *P. i S. p. Polsce* dotyczące dostępu do legalnej aborcji). Komunikaty są dostępne na: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/rule-9> (dostęp: 27.05.2021).

elastyczność działań Komisarza oraz daleko posuniętą aktywność i zdolność reagowania na każde, nawet z pozoru niewielkie, naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności. Ten mechanizm, mający w sobie również duże znaczenie prewencyjne, wymusza na państwach daleko idącą refleksję oraz powoduje, że podmioty stojące na straży praw człowieka i podstawowych wolności na poziomie krajowym czują się lepiej zabezpieczone.

Dotychczasowe doświadczenia Komisarzy pokazały, że potrafią oni nie tylko obejmować zakresem swojej aktywności wszystkie państwa RE, ale i skupić się na najpoważniejszych zagrożeniach oraz wyodrębnić tematy przewodnie. Jeśli chodzi o pierwszego z Komisarzy Á. Gil-Robles'a, to z pewnością ukształtował on pozycję urzędu Komisarza w systemie europejskim, jak też przyczynił się do nadania mu międzynarodowej wiarygodności. Za jego kadencji podjęte zostały działania związane z ochroną praw człowieka w trakcie drugiego konfliktu czeczeńskiego. Podejmował on również inicjatywy na rzecz poprawy warunków osadzonych, promował prawa mniejszości oraz wspierał krajowe podmioty zajmujące się prawami człowieka. Komisarz T. Hammarberg rozwinął zaś system wizyt krajowych i podjął szereg inicjatyw celem intensyfikacji dialogu z władzami państw członkowskich. Angażował się również w działalność humanitarną po konflikcie w Gruzji w 2008 r., obronę praw człowieka i podstawowych wolności Romów i migrantów oraz podnoszenie świadomości na temat praw człowieka i podstawowych wolności osób LGBTI. Z kolei komisarz N. Muiżnieks dokonał ujednoczenia prac i zwiększenia rozpoznawalności samego urzędu Komisarza poprzez wizyty składane we wszystkich państwach członkowskich. Bardzo zaangażował się w działalność publikacyjną, opracowując i publikując raporty, artykuły tematyczne i wyrażające jego opinie. Tematycznie koncentrował się na podejmowaniu działań na rzecz praw migrantów, praw kobiet, praw Romów, osób LGBTI, dzieci, a także osób z niepełnosprawnościami. Podejmował zagadnienia dotyczące wolności wypowiedzi i walki z terroryzmem.

D. Mijatović, obecna Komisarz, sprawuje swój mandat w dość trudnym czasie. Przede wszystkim znaczącemu ograniczeniu uległy możliwości podejmowania wizyt krajowych oraz bezpośrednich spotkań.

Poza wcześniejszymi trudnościami, do jakich zaliczono stosunkowo niewielkie nakłady finansowe na biuro Komisarza oraz znaczne obciążenie wieloma funkcjami jednej osoby<sup>113</sup>, obecna Komisarz zmierzyć się musi z nowymi wyzwaniem. Po pierwsze, osłabiony, z uwagi na ograniczenia w podróżowaniu, został monitoring krajowy oraz znacząco ograniczone zostały możliwości

<sup>113</sup> L. Sivonen, *op. cit.*, s. 39.

bezpośrednich spotkań czy to z przedstawicielami władz państwowych, czy organizacji pozarządowych. Po drugie, sytuacja pandemiczna z pewnością wygeneruje nowe problemy dotyczące praw człowieka i podstawowych wolności, chociażby kwestie korzystania z wolności zgromadzeń w kontekście obostrzeń epidemiologicznych. Po trzecie, w sytuacji braku bezpośrednich kontaktów i spotkań bardzo ważne jest utrzymanie prestiżu urzędu i wiarygodności działań.

Należy zauważyć, że tym wyzwaniom Komisarz potrafi sprostać. Nadal nie bieżąco i aktywnie monitoruje sytuację w państwach RE. Co więcej, pomimo skupienia się na problemach dotyczących pandemii, nie ignoruje również innych źródeł naruszeń i zagrożeń dla praw człowieka i podstawowych wolności, a nawet dąży do tego, by swoją uwagę w tym zakresie równoważyć. Za pozytywne należy również uznać pewne uporządkowanie inicjatyw podejmowanych przez Komisarza. Ich usystematyzowanie oraz odpowiednie nazwanie pozwala na łatwiejsze niż dotychczas zorientowanie się w podejmowanych działaniach. Zasoby strony internetowej Komisarza stanowią bogate źródło informacji i odniesień do prac innych organów oraz ich dokumentów, co daje kompleksową wiedzę. Z tej perspektywy widać, że Komisarz coraz większą wagę przywiązuje do jakości i jasności przekazu swoich materiałów. Takie uporządkowanie i rzetelne przygotowanie opracowań powoduje, że mają one potencjał do zastosowania również w innych państwach niż tylko w tych, do których są adresowane. Ostatnimi czasy dostrzec można również w tych kwartalnych raportach zwiększenie zainteresowania mediami społecznościowymi<sup>114</sup> oraz częstsze korzystanie z nowych form popularyzacji wiedzy o prawach człowieka<sup>115</sup>. Bardzo pozytywnie ocenić należy jakość wystąpień Komisarza w ramach kompetencji związanej z interwencjami przed ETPC. Przygotowane

<sup>114</sup> Jak wskazano w danych za 2020 r., stronę internetową Komisarza odwiedziło 330 000 unikalnych użytkowników, to prawie o 50% więcej niż liczba zarejestrowana w 2019 r.; Komisarz opublikowała 251 tweetów, które uzyskały zasięg 8,7 mln wyświetleń i 13 019 nowych obserwujących, łącznie 53 499 obserwujących (wzrost o 32% w porównaniu ze wzrostem odnotowanym w 2019 r.). Na Facebooku 148 postów uzyskało zasięg 446 166 i 1969 polubień nowych stron, z łączną liczbą 12 268 polubień na koniec roku, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović, Annual activity report 2020, <https://rm.coe.int/0900001680a2150d> (dostęp: 31.03.2020).

<sup>115</sup> Przykładem może być organizowanie webinarów: How to advance the human rights of intersex people: lessons learned from Finland Webinar organised by the Permanent Representation of Finland to the Council of Europe and the Council of Europe Sexual Orientation and Gender Identity Unit, welcome Address by Dunja Mijatović Council of Europe Commissioner for Human Rights, 30.06.2020, CommDH/Speech(2020)8.



wystąpienia są nie tylko merytorycznie kompleksowo opracowane, ale również Komisarz potrafi z nich korzystać w wyważony sposób, aczkolwiek szkoda, że nie z większą częstotliwością.

W konsekwencji RE przy swoich ograniczonych zasobach finansowych może pochwalić się istnieniem jeszcze jednej instytucji, która podejmuje działania na rzecz praw człowieka; instytucji o dużej elastyczności, jeśli chodzi o metody pracy, i dużym potencjale w zakresie szybkości działania, co w czasach trudnych i nieprzewidywalnych okazać się może ze wszech miar korzystne.

**Summary:** The study aims to present the origins of the CoE Commissioner for Human Rights, its main competencies, and relations that this body has with other bodies within the CoE system, especially the ECtHR, and within its Member States. Consideration is also given to the tasks imposed on the Commissioner and an overview of how the body carries them out. The analysis includes responsibilities related to national monitoring, thematic work on individual issues related to human rights and fundamental freedoms, activities favouring human rights defenders, and an analysis of the documentation developed by the Commissioner, which was not included in the mentioned activities. Finally, comments summarise the activities carried out so far, indicating their relevance for respecting human rights and fundamental freedoms.

Adam Ploszka

## Europejski Komitet Praw Społecznych

**Słowa kluczowe:** Europejski Komitet Praw Społecznych, Europejska karta społeczna, prawa społeczne, skarga zbiorowa, raporty państw, proces turyński

### Wprowadzenie

Rozwój międzynarodowej ochrony praw człowieka obserwowany od zakończenia II wojny światowej doprowadził do utworzenia licznych, zarówno sądowych, jak i pozasądowych, mechanizmów ich ochrony. Dzięki tym mechanizmom prawa i wolności jednostki nie są jedynie wyrazem szczególnego rodzaju aspiracji politycznych czy moralnych imperatywów, ale realnym narzędziem ochrony przed nadużyciami władzy publicznej lub jej zaniechaniami w zakresie negatywnych skutków szeregu problemów społecznych, takich jak: bezdomność, ubóstwo, wykluczenie społeczne czy starzenie się społeczeństwa.

Zasadniczą uwagę zarówno doktryny, jak i praktyki prawa cieszą się instytucjonalne gwarancje praw i wolności osobistych i politycznych, zaś problematyka gwarancji proceduralnych praw społecznych, rozumianych jako zbiorcze określenie praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych<sup>1</sup>, pozostaje poza zasadniczym nurtem nauki i praktyki praw człowieka<sup>2</sup>. W ten właśnie nurt badawczy wpisuje się przedmiotowy rozdział, w którym dokonana zostanie

---

<sup>1</sup> O prawach społecznych jako zbiorczym określeniu praw ekonomicznych (gospodarczych), socjalnych i kulturalnych zob. B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996.

<sup>2</sup> Warto jednak zauważyć, że trend ten stopniowo ulega odwróceniu. Por. w szczególności w zakresie polskiej doktryny: *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. Komentarz*, red. Z. Kędzia, A. Hernandez-Pończyńska, Warszawa 2018; Z. Kulińska-Kępa, *Prawa obywatelskie i polityczne a prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. Porównanie systemów ochrony*, Warszawa 2017; Z. Kędzia, *Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, [w:] Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2017; A. Ploszka, *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019.

analiza zarówno podstaw normatywnych, jak i praktyki funkcjonowania oraz postulatów reformy mechanizmu Europejskiej karty społecznej (EKS)<sup>3</sup>, którego kluczowy element stanowi EKPS.

## 1. Geneza i podstawy prawne utworzenia mechanizmu EKS

Przeprowadzenie przedmiotowej analizy wymaga zakreślenia szerszego kontekstu funkcjonowania tego mechanizmu.

### I.1. DUALIZM MECHANIZMÓW PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI W RE

W pierwszej kolejności warto wskazać, że w ramach regionalnego – zbudowanego w oparciu o RE – europejskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności<sup>4</sup> funkcjonuje dualizm mechanizmów praw i wolności osobistych i politycznych oraz praw społecznych, podobnie jak ma to miejsce w uniwersalnym systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka. Mechanizm praw osobistych i politycznych zbudowany w oparciu o EKPC jest uzupełniany mechanizmem praw socjalnych i gospodarczych zbudowanym w oparciu o EKS<sup>5</sup>. Odnotować należy w tym kontekście, że jeden z komponentów praw społecznych – tj. prawa kulturalne – w przeciwieństwie do systemu uniwersalnego nie jest gwarantowany *explicite* na poziomie RE<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> ETS No.035.

<sup>4</sup> Nawiązując bezpośrednio do postanowień statutu RE, w monografii został przyjęty jednolicie termin „prawa człowieka i podstawowe wolności” w odniesieniu do RE.

<sup>5</sup> Dualizm ten jest charakterystyczny dla instrumentów ochrony praw człowieka tworzonych w drugiej połowie XX wieku, gdy założenie, wyrażone w Deklaracji wiedeńskiej i Programie działania z 1993 r. przyjętym na Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu w 1993 r., o powszechności, niepodzielności, współzależności i wzajemnym powiązaniu ze sobą nie było powszechnie akceptowane. Z dualizmem tym zerwała dopiero Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE), tworząc jednolity, uniwersalny przedmiotowo katalog praw podmiotowych.

<sup>6</sup> Prawa kulturalne są *implicite* chronione przez ETPC w oparciu o art. 8 EKPC. Por. szerzej: M. Wólkowska, *Prawa kulturalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, t. 13, s. 241–260; *Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej*, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Warszawa 2014.

Jak wiadomo, w ramach europejskiego systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka w 1950 r., a więc w niecałe dwa lata po uchwaleniu PDPC, otwarta do podpisu została EKPC gwarantująca co do zasady osobiste i polityczne prawa człowieka oraz podstawowe wolności. Wkrótce po jej przyjęciu wśród państw członkowskich RE pojawiło się przekonanie co do potrzeby wzmocnienia gwarancji praw społecznych, czyli konieczności uczynienia „kolejnego kroku” w obszarze praw człowieka, choć jednocześnie już wtedy zarysowały się wątpliwości odnośnie do normatywnego charakteru praw społecznych<sup>7</sup>.

Przekonanie to znalazło swoje odzwierciedlenie w preambule EKS, w której jako jeden z motywów jej przyjęcia wskazano wcześniejsze zagwarantowanie przez państwa członkowskie RE osobistych i politycznych praw człowieka i podstawowych wolności<sup>8</sup>. EKS została przyjęta i otwarta do podpisu 18.10.1961 r., weszła w życie 26.02.1965 r.<sup>9</sup> Nazywana bywa konstytucją socjalną Europy (*Europe's social constitution*)<sup>10</sup>. Zaznaczyć w tym miejscu warto, że wprowadzenie prawa społeczne zyskały międzynarodową ochronę w ramach RE później niż prawa osobiste i polityczne, ale miało to miejsce szybciej niż w systemie uniwersalnym, w ramach którego dopiero w 1966 r. przyjęte i otwarte do podpisu zostały dwa kompleksowe traktaty praw człowieka – tj. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych (Społecznych) i Kulturalnych (MPPGSiK)<sup>11</sup> oraz Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych (Obywatelskich) i Politycznych<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> KM RE, Report of the ad hoc Committee of Social Experts, CM (53)99, 12.09.1953 r. Zob. Ch. Tomuschat, *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford 2003, s. 88.

<sup>8</sup> Odwołania do EKPC w kontekście potrzeby wzmocnienia ochrony praw społecznych pojawiały się regularnie, zwłaszcza na początkowym etapie, w pracach nad przyjęciem EKS. Por. w szczególności *Collected edition of the „Travaux préparatoires” Volume 1 (1953–1954); Collected edition of the „Travaux préparatoires” Volume 2 (1955)*, passim; <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/preparatory-work> (dostęp: 22.12.2020).

<sup>9</sup> Warunkiem jej wejścia w życie było uzyskanie pięciu ratyfikacji.

<sup>10</sup> Por. szerzej: *The European Social Charter. A Social Constitution for Europe*, red. O. De Schutter, Bruxelles 2010.

<sup>11</sup> A. Hernandez-Polczyńska, Z. Kędzia, *op. cit.* Warto zauważyć, że opublikowane w Dzienniku Ustaw tłumaczenie pojęcia występującego w nazwie tej umowy międzynarodowej, tj. „social rights”, które przetłumaczono jako „praw społecznych”, nie koresponduje ze znaczeniem, które temu pojęciu nadał Pakt, a dla którego właściwszym tłumaczeniem jest pojęcie „praw socjalnych”. Jak już wskazano, pojęcie praw społecznych jest bowiem szersze i zawierają się w im zarówno pojęcie praw socjalnych, jak i praw gospodarczych oraz kulturalnych.

<sup>12</sup> Podobnie opublikowane w Dzienniku Ustaw tłumaczenie pojęcia występującego w nazwie tej umowy międzynarodowej, tj. „civil rights”, które przetłumaczono jako „prawa obywatelskie”, nie koresponduje ze znaczeniem, jakie temu pojęciu nadał

## 1.2. À LA CARTE SYSTEM RATYFIKACJI POSTANOWIEŃ EKS

EKS, choć jest traktatem przyjętym wcześniej niż MPPGSiK, zawiera dużo bardziej szczegółowe gwarancje praw socjalnych i gospodarczych niż jej odpowiednik w systemie uniwersalnym. Została ona bowiem stworzona z myślą o państwach o relatywnie wysokim i stosunkowo homogenicznym standardzie życia społeczno-ekonomicznego, podczas gdy postanowienia MPPGSiK negocjowane były w znacznie szerszym kręgu państw, wśród których znajdowały się także takie, które mierzyły się z ogromnymi wyzwaniem społeczno-ekonomicznymi. Niemniej jednak EKS, co wyróżnia ją pośród traktatów praw człowieka, przyjęła specyficzny sposób związania się państw gwarantowanymi przez nią prawami społecznymi. W tym kontekście używa się terminu „à la carte system of the ESC”.

W procedurze ratyfikacji państwa mogą bowiem dokonać pewnego wyboru, którymi postanowieniami EKS uznają się za związane. Zgodnie więc z art. 20 EKS państwo zobowiązuje się uznać część I EKS, następnie ma prawo wyboru co najmniej pięciu z siedmiu artykułów części II EKS. Chodzi o artykuły: 1, 5, 6, 12, 13, 16 i 19. Po trzecie, państwo uznaje się za związane taką liczbą artykułów lub numerowanych ustępów części II EKS, które wybierze, pod warunkiem, że ogólna liczba artykułów lub numerowanych ustępów, którymi się zwiąże, nie będzie mniejsza niż 10 artykułów lub 45 numerowanych ustępów.

## 1.3. PROGRESYWNY CHARAKTER ZOBOWIĄZAŃ PAŃSTW W OBSZARZE PRAW SPOŁECZNYCH

W kontekście kluczowych dla międzynarodowej ochrony praw społecznych traktatów, jakimi są: MPPGSiK i EKS, warto zwrócić jeszcze uwagę na jedną okoliczność natury ogólnej dotyczącą wykonywania przez państwa obowiązków skorelowanych z prawami społecznymi. Państwa ratyfikujące te traktaty zobowiązują się zasadniczo do progresywnego urzeczywistniania praw w nich zawartych. Na gruncie MPPGSiK obowiązek ten został wyrażony *explicite*

---

Pakt, a które należałoby przetłumaczyć jako „prawa osobiste”. Prawa określane w języku angielskim pojęciem „civil” adresowane są bowiem do wszystkich ludzi, w odróżnieniu od praw określanych pojęciem „political”, które częściowo związane są z obywatelstwem. Por. szerzej: *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2012.

w art. 2. Karta zaś nie ma tego rodzaju postanowień, niemniej EKPS ustalił, że obowiązek ten *implicite* wynika z EKS, stwierdzając, że:

[...] wdrożenie Karty wymaga od Państw-Stron podjęcia nie tylko działań prawnych, ale także praktycznych, aby w pełni urzeczywistnić prawa zawarte w Karcie. Gdy osiągnięcie jednego z przedmiotowych praw jest wyjątkowo złożone i jego urzeczywistnienie jest szczególnie kosztowne, Państwo-Strona musi podjąć środki, które pozwolą mu osiągnąć cele Karty w rozsądnym czasie, z wymiernym postępem i w zakresie zgodnym z maksymalnym wykorzystaniem dostępnych zasobów. Państwa-Strony muszą być szczególnie uważne na wpływ, jaki ich decyzje będą miały na grupy o podwyższonej bezbronności, jak również na inne osoby dotknięte daną sytuacją, w tym zwłaszcza na ich rodziny, na które spada największy ciężar w przypadku niedociągnięć instytucjonalnych<sup>13</sup>.

#### I.4. SYSTEM EKS

Do dziś EKS związało się 27 państw członkowskich RE<sup>14</sup>, a więc o blisko połowę mniej niż EKPC. Przyjęcie EKS nie doprowadziło do zrewolucjonizowania poziomu gwarancji praw społecznych w RE. Przez wiele lat była ona po prostu nieznaną, a jej skuteczność była znacznie organiczna. Impulsem do jej dostrzeżenia, a tym samym wzmocnienia jej skuteczności były przemiany demokratyczne w Europie Środkowej i Wschodniej i przystąpienie do RE państw z tego regionu. Wtedy to właśnie na forum RE podjęto decyzję o zrewidowaniu EKS, przyjmując za wzorzec reformy EKPC<sup>15</sup>. W ramach tej reformy przyjęte i otwarte do podpisu zostały dwa protokoły, mianowicie protokół dodatkowy do EKS z 1988 r. (PD do EKS z 1988 r.), poszerzający katalog praw gwarantowanych przez Kartę<sup>16</sup> oraz protokół zmieniający EKS z 1991 r. (PZ EKS z 1991 r., zwany

<sup>13</sup> EKPS, *International Association Autism-Europe p. Francji*, skarga zbiorowa nr 13/2002, decyzja z 4.11.2003 r., § 53.

<sup>14</sup> Według stanu na 10.05.2021 r. Lista podpisów, ratyfikacji i deklaracji dostępna jest na stronie: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/035/signatures?p\\_auth=2gXAbpKl](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/035/signatures?p_auth=2gXAbpKl) (dostęp: 10.05.2020).

<sup>15</sup> R. Brillat, *Rada Europy obrońcą praw społecznych*, [w:] *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych standardów międzynarodowych*, Warszawa 2018, s. 25.

<sup>16</sup> *Additional Protocol to the European Social Charter*, ETS. No. 128, wszedł w życie 4.09.1992 r., po uzyskaniu 3 ratyfikacji.

również protokołem turyńskim)<sup>17</sup>. Warunkiem jego wejścia w życie jest związanie się nim przez wszystkie państwa-strony EKS, ponieważ warunek ten nie został spełniony, formalnie nie wszedł on w życie<sup>18</sup>. Tym niemniej większość jego postanowień, z wyjątkiem jednego odnoszącego się do sposobu wyboru członków EKPS, na mocy decyzji KM RE z 1991 r., jest stosowana tymczasowo, a więc do momentu jego wejścia w życie<sup>19</sup>. Owa tymczasowość trwa już blisko 30 lat. Jedną ze zmian, którą niesie ten protokół, jest nazwa dzisiejszego EKPS z ówczesnej: „Komitet Ekspertów” (*Committee of Experts*) na: „Komitet Niezależnych Ekspertów” (*Committee of Independent Experts*).

Na dalszym etapie reformy przyjęty został protokół dodatkowy ustanawiający mechanizm skarg zbiorowych z 1995 r. (PD do EKS z 1995 r.)<sup>20</sup>. Ostatnim zaś etapem reformy systemu EKS było przyjęcie w 1996 r. Zrewidowanej Europejskiej karty społecznej (ZEKS), która w założeniu miała zastąpić EKS<sup>21</sup>. Wdrażanie ZEKS podlegać miało temu samemu mechanizmowi co EKS z 1961 r., aczkolwiek rozwinętemu przez PZ EKS z 1991 r. oraz przez PD do EKS z 1995 r., przewidujący system skarg zbiorowych. Doszło więc do mocniejszego umocowania mechanizmu EKS, co potwierdziła zmiana nazwy dotychczasowego Komitetu Niezależnych Ekspertów na „Europejski Komitet Praw Społecznych”.

Do ZEKS dodano również nowe prawa, poszerzając katalog praw pracowniczych EKS o wybrane prawa socjalne<sup>22</sup>, oraz dokonano wzmocnienia zasady niedyskryminacji, podniesienia zakresu równouprawnienia płci we wszystkich dziedzinach objętych traktatem oraz ochrony macierzyństwa i ochrony socjalnej matek i dzieci oraz osób z niepełnosprawnościami.

<sup>17</sup> *Protocol amending the European Social Charter*, ETS No. 142.

<sup>18</sup> Zob. art. 8 PZ EKS z 1991 r. Por. szerzej: M. Mohr, *The Turin Protocol of 22 October 1991. A Major Contribution to Revitalizing the European Social Charter*, „European Journal of International Law” 1992, no. 3, s. 362–370.

<sup>19</sup> KM RE, CM/DEL/Concl (91)467, Item 11, z 11.12.1991 r.: „[...] 4. requested the States party to the Charter and the supervisory bodies to envisage the application of certain of the measures provided for in this Protocol before its entry into force, in so far as the text of the Charter will allow”; [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectId=09000016804f05df](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016804f05df) (dostęp: 23.12.2020).

<sup>20</sup> *Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints*, ETS No. 158, wszedł w życie 1.07.1998 r.

<sup>21</sup> *European Social Charter (revised)*, ETS No. 163; weszła w życie 1.07.1999 r.

<sup>22</sup> W szczególności dodane zostało prawo osób starszych do ochrony socjalnej (art. 23 ZEKS); ogólne prawo do edukacji (art. 17 ZEKS); prawo do ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym (art. 30 ZEKS); prawo do mieszkania (art. 31 ZEKS); rozwinięte zostało – w stosunku do brzmienia tego prawa w EKS prawo osób z niepełnosprawnością do niezależności, integracji społecznej i uczestnictwa w życiu społecznym (art. 15 ZEKS); oraz klauzula niedyskryminacji (art. E ZEKS).

W założeniu jej twórców ZEKS ma zastąpić EKS po związaniu się nią przez wszystkie dotychczasowe państwa-strony EKS. ZEKS zyskuje poparcie wśród państw członkowskich RE, ale następuje to stopniowo – obecnie na 47 państw członkowskich RE związały się nią 34 państwa, przy czym nie zawsze są to państwa, które ratyfikowały EKS. Taka sytuacja wynika z faktu, że ZEKS jest niezależnym i odrębnym traktatem i dla związania się nim nie jest konieczne wcześniejsze ratyfikowanie EKS. Większa popularność ZEKS w stosunku do EKS (biorąc pod uwagę liczbę ratyfikacji) pozwala *post-factum* uznać decyzję o reformie za decyzję trafną.

Pomimo podpisania i wyrażenia w ten sposób woli związania się ZEKS<sup>23</sup>, Polska jej nie ratyfikowała, tłumacząc to niedostatecznym stopniem zgodności prawa krajowego z gwarancjami ZEKS, z jednej strony, oraz – podobnie jak w przypadku odmowy związania się PD do EKS z 1995 r. ustanawiającym system skarg zbiorowych – zastrzeżeniami co do charakteru prawnego praw społecznych<sup>24</sup>. Zastrzeżenia te można sprowadzić do twierdzenia, że prawa te nie mają charakteru normatywnego, a zatem nie podlegają bezpośredniemu stosowaniu w polskim porządku prawnym<sup>25</sup>. Twierdzenia takiego,

<sup>23</sup> Nastąpiło to 25.10.2005 r. Zauważyć warto, że w komunikacie prasowym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 2005 r. zadeklarowano, że „[...] podpisanie Karty jest wyrazem przywiązania Polski do ideałów i zasad zapisanych w tym dokumencie. W stopniu określonym warunkami rozwoju gospodarczego i społecznego, ideały i zasady zapisane w Karcie będą wsparciem w wytyczaniu kierunków polityki społecznej i kształtowaniu środków jej realizacji. Będą jednym z ważnych elementów myślenia o stosunkach pracy oraz dialogu z partnerami społecznymi. [...] W związku z wynikami analizy ustawodawstwa polskiego z postanowieniami Karty oraz możliwymi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi ich usunięcia, przewiduje się w 2006 roku podjęcie systemowych prac w kierunku ratyfikowania dokumentu. Zob. <https://archiwum.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/pomoc-spoleczna/art,4326,podpisanie-zrewidowanej-europejskiej-karty-spolecznej.html> (dostęp: 23.12.2020). Na temat możliwości ratyfikacji ZEKS por. szerzej: A.M. Świątkowski, *Zrewidowana Europejska Karta Społeczna – perspektywy ratyfikacji*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 2, s. 1–11; I. Jakubowska, *Strategia Ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: błyskawiczna operacja czy długi marsz?* (Poznań, 21.04.2017 r.), „Monitor Prawa Pracy” 2017, nr 6, s. 286–287.

<sup>24</sup> Por. odpowiedź ministra pracy i polityki społecznej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na interpelację nr 1803 w sprawie ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej (ZEKS), <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=59ACED8E> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>25</sup> Szerzej na temat tych zastrzeżeń oraz ich krytyki: K. Sękowska-Kozłowska, R. Wieruszewski, *Zaległości ratyfikacyjne Polski w dziedzinie praw człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 3, s. 4–13; J. Maciejewska, *Międzynarodowy „rozwoj” społecznych praw człowieka – stanowisko polskie*, [w:] *Prawa człowieka*



mając na uwadze treść praw socjalnych, gospodarczych i kulturalnych zagwarantowanych w Konstytucji RP, nie sposób uznać za przekonywujące. Polska regulacja konstytucyjna, w której charakter normatywny praw społecznych nie jest kwestionowany, w przeważającej mierze jest tożsama z regulacją praw społecznych w ZEKS oraz MPPGSiK. Z kolei w odniesieniu do twierdzenia o braku zgodności polskiego ustawodawstwa z ZEKS nie sposób nie zauważyć, że z biegiem czasu argument ten coraz bardziej traci na znaczeniu, a także, że w istocie może on zostać odniesiony do każdego traktatu praw człowieka, wstrzymując możliwość związania się nim przez Polskę kiedykolwiek.

## II. Mandat i struktura EKPS

### II.1. EKPS JAKO GŁÓWNY ORGAN MECHANIZMU EKS

EKPS, stanowiący zasadniczy element mechanizmu EKS, jest organem umocowanym traktatowo w art. 25 EKS. Określa on kompetencje EKPS, powierzając mu kluczową rolę w mechanizmie rozpatrywania raportów państw z wykonywania wiążących ich obowiązków na gruncie EKS. W odniesieniu do tych raportów EKPS wydaje konkluzje (*conclusions*), stwierdzając zgodność, bądź brak zgodności, ustaw, przepisów wykonawczych i praktyki krajowej z treścią zobowiązań wynikających z ratyfikowanych przez państwa postanowień EKS (art. 24 EKS). W ramach badania raportów EKPS dokonuje także wykładni postanowień EKS (*statement of interpretation*). EKPS rozpatruje nadto – na podstawie PD do EKS z 1995 r. – skargi zbiorowe. W następstwie ich rozpoznania EKPS wydaje decyzje (*decisions*). Ustala w nich czy państwo, przeciwko któremu wniesiona została skarga, wykonało należycie bądź nie obowiązki wynikające z postanowienia EKS, którego skarga dotyczy (art. 8 ust 1 PD do EKS z 1995 r.)<sup>26</sup>. Kompetencje te zostaną scharakteryzowane szczegółowo poniżej. W tym miejscu należy tylko dodać, że EKS nie określiła szczegółowo sposobu

---

w polskiej polityce zagranicznej, red. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar, Warszawa 2007, s. 124–139; A. Płoszka, *Skuteczność międzynarodowej ochrony praw społecznych obywateli RP – przyczynek do dyskusji*, [w:] *Prawo do godnego życia w świetle...*, Warszawa 2018, s. 107–117.

<sup>26</sup> Por. wybór orzecznictwa EKPS: *Digest of the Case Law of the Decisions and Conclusions of the European Committee of Social Rights*, <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80> (dostęp: 23.12.2020).

działania EKPS, pozostawiając to do uregulowania w formie jego regulaminu wewnętrznego<sup>27</sup>.

## II. 2. STATUT CZŁONKÓW EKPS

Wprawdzie art. 25 EKS stanowi, że w skład EKPS wchodzi co najmniej dziewięciu niezależnych ekspertów, niemniej na mocy decyzji KM RE z 2001 r., Komitet ma 15 ekspertów<sup>28</sup>.

Tryb wyboru członków Komitetu został określony w EKS i nie uległ on dotychczas zmianie, choć PZ EKS z 1991 r. przewiduje, że członków Komitetu wybierać będzie ZP RE, ale postanowienie to nie jest stosowane<sup>29</sup>. Trudno zrozumieć powody tej decyzji, tym bardziej, że wybór członków EKPS przez ZP RE niewątpliwie wzmocniłby ich niezależność, tak jak to ma miejsce w wypadku wyboru sędziów ETPC<sup>30</sup>. Obecnie więc członkowie EKPS są wybierani przez KM RE spośród kandydatów zgłoszonych przez państwa-strony EKS<sup>31</sup>. Karta stawia im wymóg „odznaczenia się najwyższą prawością i uznaną kompetencją w sprawach społecznych, krajowych i międzynarodowych”<sup>32</sup>. Członkowie EKPS nie są reprezentantami państw-stron EKS. Podkreśla to wyraźnie art. 25 ust. 4 EKS, stanowiąc, że „członkowie Komitetu będą zasiadać we własnym imieniu”, a tym samym wykonując swoje zadania, nie powinni się kierować interesem państwa, z ramienia którego zostali wybrani. Wyrażona w ten sposób niezależność członków EKPS została osłabiona dopuszczalnością reelekcji. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 2 EKS są oni wybierani na sześcioletnią kadencję i mają prawo ubiegania się o reelekcję. To rozwiązanie może negatywnie wpłynąć

<sup>27</sup> Rules of the European Committee of Social Rights, <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/rules> (dostęp: 15.06.2021).

<sup>28</sup> KM RE, *European Social Charter. Increase in the number of members of the European Committee of Social Rights*, decision, 7.05.2001 r.

<sup>29</sup> Jak wiadomo, przepis ten jako jedyny z tego protokołu nie został objęty decyzją KM RE o tymczasowym stosowaniu.

<sup>30</sup> Art. 22 EKPC, por. szerzej: M. Balcerzak, *Niezależność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a status jego sędziów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2014, vol. 12, s. 39–55; H.G. Schermers, *Election of Judges to the European Court of Human Rights*, „European Law Review” 1998, vol. 23, no. 6, s. 568–578.

<sup>31</sup> W składzie EKPS zasiadali dotychczas dwaj obywatele RP: A. Świątkowski w latach 2003–2012 oraz M. Wujczyk w latach 2013–2019.

<sup>32</sup> Art. 25 ust. 1 EKS.

na niezależność członków, gdyż zamiar uzyskania ponownego poparcia rządu może determinować pracę danego członka EKPS.

Obawa ta zdaje się być dostrzegana, czego wyrazem jest reguła 3 regulaminu EKPS. Nakłada ona na członków zarówno obowiązek wypełniania swoich obowiązków z zachowaniem zasady niezależności oraz bezstronności, jak i obowiązek zachowywania poufności spraw i dyskusji prowadzonych na posiedzeniach EKPS<sup>33</sup>. Członkowie nie mogą także wykonywać funkcji, które mogłyby wpływać na ich obowiązki zgodnie z zasadami wskazanymi w regule 3<sup>34</sup>.

### II. 3. TRYB PRAC EKPS: WSPÓŁPRACA Z KR EKS I KM RE

EKPS ze swojego grona wybiera przewodniczącego, jednego bądź kilku wiceprzewodniczących oraz jednego sprawozdawcę na okres dwóch lat<sup>35</sup>, którzy tworzą prezydium Komitetu, kierujące jego pracami<sup>36</sup>.

EKPS nie działa w sposób stały, ale jest organem sesyjnym<sup>37</sup>. Przy czym EKS nie określa częstotliwości sesji, pozostawiając określenie ich ilości i długości EKPS<sup>38</sup>. Może on przy tym procedować, tylko jeśli w posiedzeniu bierze udział połowa członków. Wszystkie decyzje podejmowane są w drodze głosowania, zwykłą większością głosów, a przewodniczący posiada decydujący głos jedynie w odniesieniu do procedury skargi zbiorowej<sup>39</sup>. Prace EKPS są poufne, publiczne są tylko ich efekty<sup>40</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, że EKPS jest wprawdzie zasadniczym organem mechanizmu monitoringu wykonywania przez państwa-stron zobowiązań wynikających z EKS, ale nie jest organem jedynym. W procedurze monitoringu wykonywania przez państwa przedmiotowych zobowiązań działają jeszcze dwa organy. Pierwszym jest Komitet Rządowy (*Governmental Committee*, KR EKS), drugim zaś KM RE.

KR EKS funkcjonuje w oparciu o art. 27 EKS. Składa się on z przedstawicieli państw-stron EKS, po jednym reprezentancie z każdego państwa. Wybór delegata do KR EKS został pozostawiony w całości uznaniu państwa – ani EKS,

<sup>33</sup> Reguła 3 regulaminu EKPS.

<sup>34</sup> Reguła 5 regulaminu EKPS.

<sup>35</sup> Reguła 8 regulaminu EKPS.

<sup>36</sup> Reguła 11 regulaminu EKPS.

<sup>37</sup> Reguła 14 regulaminu EKPS.

<sup>38</sup> Ibidem.

<sup>39</sup> Reguła 16 regulaminu EKPS.

<sup>40</sup> Reguła 15 regulaminu EKPS.

ani regulamin EKPS nie przewidują w tym zakresie żadnych wymogów<sup>41</sup>. W praktyce przyjmuje się, że są to przedstawiciele ministerstw związanych z pracą i zabezpieczeniem społecznym<sup>42</sup>. W skład KR EKS wchodzi także, w charakterze obserwatorów, przedstawiciele organizacji pracodawców i związków zawodowych: *European Trade Union Confederation* (ETUC), *Business Europe* (ex UNICE) oraz *International Organisation of Employers* (IOE). Ponadto może on konsultować się z przedstawicielami międzynarodowych organizacji pozarządowych, które mają status konsultacyjny przy RE i posiadają szczególnie kompetencje w sprawach regulowanych EKS.

Kompetencje KR EKS zostały ostatecznie ukształtowane przez PZ EKS z 1991 r., który w art. 4 wyraźnie wykluczył kompetencję KR EKS do dokonywania wykładni postanowień EKS. Jest to ważne, gdyż wcześniejsze postanowienia EKS stanowiące o kompetencjach KR EKS budziły wątpliwości i rodziły napięcia pomiędzy KR EKS a EKPS<sup>43</sup>. Obecnie zasadniczą kompetencją KR RE w procedurze raportów jest wybór spraw, w których EKPS stwierdził niezgodność działań państwa z EKS, tj. wybór sytuacji, w których KR EKS ma prawo rekomendować KM RE przyjęcie rekomendacji dla zainteresowanego państwa. W procedurze skargowej jego rola została organiczna do wypadkowej możliwości wydania opinii – na potrzeby KM RE – w sytuacji, gdy pojawią się nowe okoliczności, do których nie odniósł EKPS (art. 9 ust. 2 PZ EKS).

Ostatnim ogniwem łańcucha monitoringu przestrzegania zobowiązań wynikających z EKS jest Komitet Ministrów. W kontekście procedury raportów KM RE – zgodnie z art. 29 EKS – większością dwóch trzecich głosów przyjmuje, na podstawie raportu KR EKS, rekomendację dotyczącą całego cyklu monitoringu oraz indywidualne rekomendacje kierowane do konkretnego państwa-strony. Z kolei w procedurze skargi zbiorowej w sytuacji, w której EKPS stwierdził naruszenie EKS, KM RE przyjmuje większością dwóch trzecich głosów rekomendację, w której zaleca państwu-stronie podjęcie określonego działania w związku ze stwierdzeniem naruszenia EKS. W sytuacji, gdy po zbadaniu skargi EKPS uzna, iż do naruszenia nie doszło, KM RE przyjmuje rekomendację zwykłą większością głosów (art. 9 ust. 1 PD do EKS z 1995 r.).

<sup>41</sup> Rules of Procedure of the Governmental Committee European Social Charter and European Social Security Code, at its 134th meeting (November 2016), <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/governmental-committee> (dostęp: 30.06.2021).

<sup>42</sup> A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 535.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 540.

### III. Mechanizm raportów

Podstawowym środkiem monitoringu wykonywania przez państwa zobowiązań wynikających z EKS są raporty. Środek ten ma charakter obligatoryjny dla każdego państwa-strony EKS. Mechanizm ten w założeniu służy podwyższaniu standardów praw społecznych poprzez stworzenie forum wzajemnego dialogu pomiędzy państwami stronami EKS a EKPS i organizacjami pozarządowymi<sup>44</sup>. Procedurę raportów reguluje EKS w art. 21–29. Przedmiotowa procedura została przejęta następnie przez ZEKS.

#### III.1. PROCEDURA RAPORTÓW

Państwo będące stroną EKS jest zobowiązane do przedstawienia corocznego raportu do 31 października danego roku kalendarzowego. Na mocy decyzji KM RE państwo sprawozdaje w nim stan wykonania zobowiązań wynikających z jednej z tematycznych grup praw: (1) zatrudnienie, szkolenia i równouprawnienie (art. 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 i 25 EKS); (2) zdrowie, ubezpieczenia społeczne oraz ochrona społeczna (art. 3, 11, 12, 13, 14, 23 i 30 EKS); (3) prawa pracownicze (art. 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28, 29 EKS), (4) dzieci, rodzina i migranci (art. 7, 8, 16, 17, 19, 27 EKS)<sup>45</sup>. W 2021 r. państwa będą składać raport dotyczący trzeciej grupy tematycznej<sup>46</sup>. Państwa są zobowiązane także do ponownego składania raportów w kolejnym roku w zakresie kwestii, w których EKPS stwierdził brak zgodności działań państwa z EKS na skutek braku informacji przekazanych przez państwo.

Ze względu na scharakteryzowaną wyżej procedurę związywania się państw EKS, w której państwa mają możliwość wyboru praw społecznych, które decydują się zagwarantować, zakres materialny raportów poszczególnych

<sup>44</sup> Por. szerzej: International Organization of Employers, *The European Social Charter and its Supervision. Opportunities, Concerns, and the Role of the IOE*, <https://www.ioe-emp.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=123297&token=371e208cdc-c8b1a8bbaocdebafedc85658cof28b> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>45</sup> Kalendarz tematów do raportowania został ustalony w decyzji KM RE CM(2014)26.

<sup>46</sup> Podział na podgrupy tematyczne został przyjęty decyzją KM RE z 3.05.2006 r., CM (2006)53, [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=0900016805d7f05](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900016805d7f05) (dostęp: 23.12.2020).

państw jest różny<sup>47</sup>. Osobno państwa są zobowiązane składać raporty w odniesieniu do postanowień Karty, którymi się nie związały (art. 22 EKS).

Państwa-strony EKS, które zaakceptowały mechanizm skarg zbiorowych, składają uproszczoną wersję raportu co dwa lata, zgodnie z kolejnością ustaloną w 2014 r.<sup>48</sup> W takiej sytuacji raport ogranicza się jedynie do wykazania postępów we wdrażaniu decyzji EKPS, wynikających z systemu skargowego<sup>49</sup>. Niewątpliwie rozwiązanie takie stanowi zachętę do związania się procedurą skargową przez państwa.

W ramach procedury raportów, na podstawie art. 23 ust. 1 i art. 27 ust. 2 EKS, organizacje pozarządowe mogą składać informacje uzupełniające (*additional information*), określane zwyczajowo jako raporty cienie (*shadow reports*) na temat sposobu wykonywania przez państwa-strony EKS poszczególnych obowiązków wynikających z EKS. Raporty te są następnie analizowane przez EKPS danego roku<sup>50</sup>. Karta umożliwia składanie raportów międzynarodowym organizacjom mającym status uczestniczący w RE (*participatory status with the Council of Europe*)<sup>51</sup>, w szczególności tym, które są w stanie udokumentować długoletnią pracę na rzecz praw społecznych. Prawem tym dysponują także organizacje i instytucje, które mają długoletnie doświadczenie w zakresie przedstawiania raportów różnym organom RE. Uzupełniające informacje do raportu rządowego mogą być również składane przez organizacje pracodawców i związki zawodowe<sup>52</sup>.

---

<sup>47</sup> Aktualizowana tabela ratyfikowanych przez poszczególne państwa praw EKS dostępna jest na stronie Departamentu Europejskiej Karty Społecznej: <https://rm.coe.int/1680630742> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>48</sup> Zob. KM RE, *Review of the Frequency of the Deputies' Meetings – Bureau recommendation*, CM/Bur/Del(2014)26, 8.12.2014 r.

<sup>49</sup> G.T. Chatton, *The Collective Complaints mechanism within the European Social Charter: Making Economic and Social Human Rights Really Matter*, [w:] *Human Rights at the Center*, red. S. Besson, M. Hottelier, F. Werro, Schulthess 2006, s. 117–120.

<sup>50</sup> Por. szerzej: C. Lougarre, *How Can (I)NGOs Engage with the European Committee of Social Rights under the Monitoring Procedures of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing 2019.

<sup>51</sup> Na temat statusu uczestniczącego INGO por.: KM RE, *Participatory status for international non-governmental organisations with the Council of Europe*, rezolucja CM/Res(2016)3, 6.07.2016.

<sup>52</sup> Por. szerzej: A. Płoszka, D. Bychawska-Siniarska, *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we wdrażaniu standardów Europejskiej Karty Społecznej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8, s. 16–23.

## III. 2. EFEKTYWNOŚĆ PROCEDURY RAPORTÓW

EKPS analizuje raporty państw-stron i na ich podstawie wydaje konkluzje na temat postępów we wdrożeniu EKS. Konkluzje formułowane są w odniesieniu do poszczególnych państw i wydawane są pod koniec każdego roku kalendarzowego<sup>53</sup>. W sytuacji, w której EKPS stwierdzi nieprawidłowości, w kolejnym okresie sprawozdawczym państwo zobowiązane jest do przedstawienia dodatkowych informacji o sposobie ich naprawienia<sup>54</sup>. Konkluzje te stwarzają doskonały punkt wyjścia dla ustawodawcy krajowego do podjęcia działań dla „polepszenia poziomu życia i popierania dobrobytu społecznego” osób znajdujących się pod jurysdykcją państwa, o czym stanowi preambuła do EKS. Jednocześnie stanowią istotną informację zwrotną na temat wykonywania przez państwo przyjętych na siebie zobowiązań w obszarze praw społecznych, mogąc być przez to postrzegane jako instrument rzecznictwa dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zakresie wdrażania standardów praw społecznych.

Jak już zostało wspomniane wcześniej, konkluzje EKPS są następnie przekazywane do KR EKS. Do zadań KR EKS należy wybór spraw, które mają być przedłożone KM RE, lecz wybór ten jest ograniczony do spraw, w których EKPS stwierdził, że działanie państwa było niezgodne z Kartą. Wraz ze sprawami zwraca się on do KM RE o przyjęcie rekomendacji dla danego państwa. Tym samym możliwa – i w praktyce częsta – jest sytuacja, w której nie każda negatywna konkluzja EKPS stanie się przedmiotem dalszych prac KM RE.

## IV. Procedura skargi zbiorowej

Procedura raportów zasadniczo nie jest postrzegana jako narzędzie, które w sposób bezpośredni wpływa na poprawę konkretnej sytuacji, bowiem nie koncentruje się na indywidualnych przypadkach naruszeń praw społecznych, ale ukazuje obraz ich przestrzegania w szerszej perspektywie. Z tego względu w latach 90. XX w. do mechanizmu EKS wprowadzona została procedura skarg zbiorowych, co miało na celu ulepszenie i wzmocnienie ochrony praw

<sup>53</sup> O. De Schutter, M. Sant'Ana, *The European Committee of Social Rights*, [w:] *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, red. G. de Beco, Abington 2011, s. 29.

<sup>54</sup> Art. 4 regulaminu stosowania EKS, *Rules of Procedure for Adopting Recommendations Concerning the Application of the European Social Charter*, 16–17.12.1998 r. Por. szerzej: *Social Rights Jurisprudence Emerging Trends in International and Comparative Law*, red. M. Langford, Cambridge 2009, s. 430.

społecznych zagwarantowanych przez EKS poprzez zwiększenie udziału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych w tym mechanizmie<sup>55</sup>.

#### IV.1. UZNANIE PRZEZ PAŃSTWO PROCEDURY SKARGI ZBIOROWEJ

Państwo może związać się powyższą procedurę w dwojaki sposób, po pierwsze, poprzez ratyfikację protokołu dodatkowego stanowiącego procedurę skarg zbiorowych (PD do EKS z 1995 r.) i po drugie, poprzez ratyfikację ZEKS<sup>56</sup>.

Wskazany protokół wszedł w życie w 1998 r., po związaniu się nim przez pięć państw RE<sup>57</sup>. Obecnie jego stronami jest 16 państw. Spośród tych państw deklarację o uznaniu systemu skarg zbiorowych w trybie przewidzianym przez ZEKS złożyły do tej pory Bułgaria, Słowenia i Hiszpania<sup>58</sup>. Państwa RE zatem ostrożnie podchodzą do tego mechanizmu.

<sup>55</sup> Por. szerzej: A.M. Świątkowski, *Quasi-jurysdykcyjna funkcja Komitetu Praw Społecznych Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 46 i n.; M. Wujczyk, *Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy jako ponadpaństwowy organ ochrony praw człowieka*, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Poglódek, B. Przywora, Warszawa 2015, s. 257–267; K. Łasak, *Warunki dopuszczalności skargi zbiorowej w systemie Europejskiej Karty Społecznej*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 237–257.

<sup>56</sup> Artykuł C – Nadzór nad wykonaniem zobowiązań wynikających z niniejszej Karty  
Realizacja zobowiązań prawnych wynikających z niniejszej Karty podlega takiemu samemu nadzorowi, jak w przypadku Europejskiej Karty Społecznej.  
Artykuł D – Skargi zbiorowe

- 1) Postanowienia protokołu dodatkowego do Europejskiej Karty Społecznej przewidującego system skarg zbiorowych mają zastosowanie do zobowiązań wynikających z niniejszej Karty w odniesieniu do państw, które ratyfikowały ten protokół.
- 2) Każde państwo, które nie jest związane protokołem dodatkowym do Europejskiej Karty Społecznej przewidującym system skarg zbiorowych, może w momencie składania swojego dokumentu ratyfikacyjnego, przyjęcia lub zatwierdzenia niniejszej Karty lub w dowolnym późniejszym czasie oświadczyć w drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy, że przyjmuje nadzór nad swoimi zobowiązaniami wynikającymi z niniejszej Karty zgodnie z procedurą przewidzianą we wspomnianym protokole.

<sup>57</sup> Były to: Cypr, Włochy, Norwegia, Portugalia i Szwecja.

<sup>58</sup> Lista podpisów, ratyfikacji i deklaracji dostępna jest na stronie: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?p\\_auth=6W KmcbgT](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/signatures?p_auth=6W KmcbgT) (dostęp: 15.06.2021).



#### IV.2. ZAKRES PODMIOTOWY I PRZEDMIOTOWY PROCEDURY SKARGI ZBIOROWEJ

Cechą charakterystyczną tej procedury – przekładającą się na jej nazwę – jest upoważnienie wybranych podmiotów zbiorowych do wnoszenia przedmiotowych skarg, a nie „każdej osoby fizycznej, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek”, jak ma to miejsce w przypadku procedury skargi indywidualnej określonej w art. 34 EKPC<sup>59</sup>. Prawo do wniesienia skargi mają wskazane cztery grupy podmiotów (art. 1 PD do EKS z 1995 r.).

Do pierwszej grupy należą międzynarodowe organizacje pracodawców i związków zawodowych zaproszone do udziału w pracach KR EKS (art. 27 § 2 ZEKS); są to obecnie *European Trade Union Confederation* (reprezentująca pracowników), *Business Europe* (reprezentująca pracodawców) oraz *International Organization of Employers* (reprezentująca pracodawców).

Drugą grupę stanowią pozarządowe organizacje międzynarodowe, którym RE przyznała prawo wyrażania stanowiska, wpisane przez KM RE na listę organizacji uprawnionych do składania skarg zbiorowych. Obecnie jest to kilkadziesiąt organizacji pozarządowych, w tym m.in.: *International Commission of Jurists*, *International Federation of Human Rights*, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless*<sup>60</sup>.

Trzecia grupa obejmuje reprezentatywne organizacje pracodawców i reprezentatywne związki zawodowe mające prawo prowadzenia działalności w granicach jurysdykcji państwa-strony RE. W tym miejscu należy zaznaczyć, że w opinii EKPS pojęcie organizacji reprezentatywnej ma na gruncie postanowień PD do EKS z 1995 r. charakter autonomiczny<sup>61</sup>. Oznacza to, że EKPS sam rozstrzyga, czy konkretnej organizacji można przyznać status organizacji reprezentatywnej, czy też nie. Dokonując tej oceny, EKPS bierze m.in. pod uwagę liczbę członków danej organizacji i rolę, jaką organizacja pełni w negocjacjach

<sup>59</sup> Por. szerzej: G.T. Chatton, *op. cit.*, s. 117–120; A.M. Świątkowski, *Karta Praw Społecznych...*, s. 546–549.

<sup>60</sup> Por. Governmental Committee of the European Social Charter and the European Code of Social Security, List of International Non-Governmental Organisations (INGOs) entitled to lodge collective complaints; <https://rm.coe.int/gc-2019-1-billist-ingos-01-01-2019/1680947cd7> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>61</sup> M. Wujczyk, *Procedura skarg zbiorowych jako instrument praw socjalnych*, [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwania i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, red. L. Nawacki, A. Szałek, M. Wujczyk, Warszawa 2017, s. 154–155.

prowadzonych na poziomie krajowym<sup>62</sup>. Niemniej jednak powyższe podmioty mogą pozwać jedynie te państwa, w granicach jurysdykcji których działają.

Warto podkreślić, że EKPS nie podchodzi rygorystycznie do uznawania organizacji składających skargę za reprezentatywne. Jest to zapewne motywowane chęcią jak najszerszego rozpropagowania procedury skarg zbiorowych. Wraz ze wzrostem liczby skarg wnoszonych do EKS możliwa wydaje się zmiana dotychczasowego stanowiska i przyjęcie zawężającej koncepcji reprezentatywności<sup>63</sup>.

Ostatnią grupą podmiotów mających możliwość wnoszenia skarg są krajowe organizacje pozarządowe uprawnione do prowadzenia statutowej działalności w granicach jurysdykcji państwa-strony. Niemniej jednak dla przyznania prawa do wnoszenia skarg zbiorowych tej grupie państwo musi wyrazić dodatkową zgodę<sup>64</sup>. Takie rozwiązanie budzi pewne zastrzeżenia. Określone państwo-strona, mając świadomość krytycznych uwag formułowanych przez określoną organizację pozarządową w innych międzynarodowych procedurach praw człowieka, może bowiem nie wyrazić zgody na przyznanie takiego prawa, skutecznie tamując w ten sposób szanse na przedstawienie przez obywateli danego państwa swoich ocen sposobu wykonywania obowiązków wiążących dane państwo na gruncie EKS. Co więcej, obraz przestrzegania EKS przez państwo może zostać zaburzony poprzez przyznanie takiego prawa organizacji typu GONGO (*government-organized non-governmental organization*).

#### IV.3. ROZPATRYWANIE SKARGI ZBIOROWEJ

Kryteria dopuszczalności skargi zostały określone w PD do EKS z 1995 r. oraz regulaminie EKPS<sup>65</sup>. Skarga musi być sporządzona na piśmie, powinna być skierowana do sekretarza wykonawczego (*executive secretary*)<sup>66</sup>. Ponadto powinna zawierać konkretne informacje, takie jak:

<sup>62</sup> R. Birk, *The Collective Complaint. A New Procedure in the European Social Charter*, [w:] *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century, Liber Amicorum in Honour of Roger Blanpain*, red. C. Engels, M. Weiss, London–Boston 1998, s. 265–266.

<sup>63</sup> M. Wujczyk, *Procedura skarg zbiorowych...*, s. 155.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> Zob. Part VIII: The Collective Complaints Procedure, Rule 23 i 24.

<sup>66</sup> Sekretarz wykonawczy – do którego regulamin EKPS odnosi się kilkakrotnie – pełni kluczową rolę w zakresie organizacji prac EKPS, formalnie administrując jego pracami.

- nazwę i informacje kontaktowe organizacji składającej skargę,
- poświadczenie, że osoba składająca i podpisująca skargę jest upoważniona do reprezentowania organizacji,
- państwo, przeciwko któremu składana jest skarga,
- dane domniemanej ofiary naruszenia(eń),
- oświadczenie potwierdzające, że organizacja lub związek zawodowy jest uprawniony do składania skarg zbiorowych zgodnie z artykułem 1 protokołu,
- oświadczenie potwierdzające, że domniemane naruszenie(-a) miało(-y) miejsce po dacie, w której protokół wszedł w życie wobec danego państwa (*ratione temporis*),
- wskazanie postanowienia lub postanowień Karty, co do których istnieje domniemanie, że zostały naruszone (art. 4 PD do EKS z 1995 r.) (*ratione materiae*),
- fakty i argumenty dotyczące domniemanego naruszenia (art. 4 PD do EKS z 1995 r.).

Dodatkowo skargi składane przez międzynarodowe lub krajowe organizacje pozarządowe powinny opisywać „szczególną kompetencję” organizacji w odniesieniu do spraw objętych skargą, zgodnie z art. 3 PD do EKS z 1995 r.<sup>67</sup>

Procedura rozpatrywania skarg zbiorowych podzielona jest na dwa etapy<sup>68</sup>. W pierwszym EKPS bada, czy w skardze zostały spełnione wymogi formalne. Jeżeli skarga przejdzie ten etap weryfikacji, jest ona przekazywana rządowi państwa, przeciwko któremu wniesiona została skarga. Państwo to ma możliwość złożenia pisemnej odpowiedzi na zarzuty podnoszone w skardze. Następnie strona skarżąca może odpowiedzieć na zarzuty w niej podniesione. W wyjątkowych przypadkach, na wniosek stron postępowania lub z inicjatywy własnej EKPS, może być wyznaczona „rozprawa”<sup>69</sup>.

Zgodnie z art. 32 i 32A regulaminu inne państwa strony PD do EKS z 1995 r. oraz organizacje pozarządowe, które nie były zaangażowane w postępowanie

<sup>67</sup> Zgodnie z art. 3 PD do EKS z 1995 r. międzynarodowe organizacje pozarządowe i krajowe organizacje pozarządowe, o których mowa odpowiednio w art. 1 lit. b) i art. 2, mogą składać skargi zgodnie z procedurą przewidzianą w wyżej wymienionych przepisach wyłącznie w odniesieniu do spraw, w których uznano, że posiadają one szczególne kompetencje.

<sup>68</sup> Reguły: 29–30 oraz 31–35 regulaminu EKPS. Por. szerzej: D.J. Harris, J. Darcy, *The European Social Charter*, Nowy Jork 2001.

<sup>69</sup> Art. 7 ust. 4 PD do EKS z 1995 r., reguła 33 i reguła 34 regulaminu EKPS. Por. szerzej: H. Cullen, *The Collective Complaints Mechanism of the European Social Charter*, „European Law Review” 2000, no. 25, s. 61–93.

ze skargi zbiorowej, mogą wypowiedzieć się w postępowaniu jako „strona trzecia”. Na podstawie art. 32 regulaminu EKPS może on zaprosić międzynarodowe organizacje pracodawców, związki zawodowe do przedstawienia opinii. Możliwość taką mają *European Trade Union Confederation (ETUC)*, *Business Europe, Union of Industrial and Employers’ Confederations of Europe* i *International Organisation of Employers*. Złożona opinia jest przekazywana do wiadomości rządowi oraz organizacji wnoszącej skargę zbiorową. EKPS na podstawie reguły 32A regulaminu może zaprosić każdą organizację lub instytucję, która posiada wiedzę z zakresu skargi, do przedstawienia opinii. Jakkolwiek w praktyce partnerom społecznym – zwłaszcza ETUC – zdarza się przedkładać tego typu opinie, tak państwa trzecie robią to niezwykle rzadko<sup>70</sup>.

Reguła 36 regulaminu przyznaje EKPS kompetencję do ustalenia tzw. środka natychmiastowego (*immediate measure*), w stosunku do państwa, przeciwko któremu wniesiona została skarga, po stwierdzeniu jej dopuszczalności, w którym EKPS wskazuje środki do natychmiastowego podjęcia, gdyż jest to niezbędne dla uniknięcia nieodwracalnej szkody lub krzywdy zainteresowanych osób. Dotychczas EKPS zdecydował się na zastosowanie tego typu środka w przypadku pięciu skarg<sup>71</sup>.

EKPS analizuje argumenty przedstawiane w toku postępowania i dowody przedstawione przez strony i na ich podstawie wydaje decyzję co do meritum sprawy, w której wskazuje, czy konkretne rozwiązania prawne bądź praktyka są zgodne z postanowieniami EKS.

Podobnie jak orzeczenia ETPC, decyzje EKPS dostępne są w bazie HUDOC<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Por. *Improving the Protection of Social Rights in Europe. Volume I. Analysis of the Legal Framework of the Council of Europe for the Protection of Social Rights in Europe, Adopted by the CDDH at Its 89th Meeting (19–22 June 2018)*, s. 48, <https://rm.coe.int/droits-sociaux-volume-i-eng/1680a0770a> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>71</sup> Według stanu na 15.03.2021 r. były to sprawy: *European Roma Rights Centre (ERRC) p. Belgii*, skarga nr 185/2019; *Amnesty International p. Włochom*, skarga nr 178/2019; *International Commission of Jurists (ICJ) and European Council for Refugees and Exiles (ECRE) p. Grecji*, skarga nr 173/2018; *Conference of European Churches (CEC) p. Niderlandom*, skarga nr 90/2013; *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) p. Niderlandom*, skarga nr 86/2012.

<sup>72</sup> <https://hudoc.esc.coe.int> (dostęp: 20.03.2021).

#### IV.4. POZASĄDOWY CHARAKTER PROCEDURY ROZPATRYWANIA SKARGI ZBIOROWEJ

Rozstrzygnięcie sprawy w formie decyzji, a nie w formie wyroku, jak ma to miejsce w przypadku ETPC, czy szerzej rzecz ujmując, sposób zdefiniowania kompetencji EKPS jako organu niesądowego, wynika z systemowego określenia roli EKPS. Zasadniczo sprowadza się ona do prowadzenia z państwem-stroną, przeciwko któremu została wniesiona skarga, dialogu, którego celem jest wypracowanie stanowiska w rozwiązaniu problemu wynikającego ze stosowania EKS<sup>73</sup>.

Konsekwentnie, decyzja EKPS co do meritum skargi jest przekazywana zainteresowanym stronom oraz KM RE w raporcie, który jest podawany do publicznej wiadomości w ciągu czterech miesięcy od jego przekazania. Na podstawie raportu EKPS Komitet Ministrów podejmuje rezolucję. W razie potrzeby może rekomendować zainteresowanemu państwu podjęcie szczególnych środków w celu dostosowania sytuacji do wymogów EKS<sup>74</sup>. Państwo z kolei zobowiązane jest do wskazywania sposobu wykonania decyzji w raportach, składanych co dwa lata, o czym mowa była wyżej<sup>75</sup>.

Mając powyższe na uwadze, uznać należy, że stosowane w doktrynie określenie EKPS jako organu quasi-jurysdykcyjnego<sup>76</sup> jest określeniem mogącym wprowadzać w błąd, w sytuacji, gdy pojęcia tego używa się dla pokazania podobieństwa EKPS do organu sądowego. Przeprowadzona analiza dowodzi, że kompetencje i rola EKPS w obszarze skarg zbiorowych dalece odbiega od kompetencji i roli sądu międzynarodowego. Reasumując, zasadniczą i w istocie jedyną funkcją EKPS jest monitoring zapewniania praw społecznych przez państwa-strony EKS, który prowadzony jest za pośrednictwem dwóch narzędzi – raportów i skarg zbiorowych. Tym samym EKPS należałoby raczej określać pojęciem organu monitorującego, gdyż jego kompetencje w obszarze skarg zbiorowych jedynie pozornie upodabniają go do organu sądowego.

<sup>73</sup> R. Wieruszewski, *System skarg. Jego znaczenie i rola*, [w:] *Europejska Karta Społeczna...*, s. 135.

<sup>74</sup> Art. 4 regulaminu dotyczącego stosowania EKS, *Rules of Procedure for Adopting Recommendations Concerning the Application of the European Social Charter*, 16–17.12.1998 r.

<sup>75</sup> G.T. Chatton, *op. cit.*, s. 142–144.

<sup>76</sup> A.M. Świątkowski, *Quasi-jurysdykcyjna funkcja...*, s. 46–55; A. Gadkowski, *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 3, s. 35–48.

## v. Mechanizm EKS w praktyce

Ocena funkcjonowania mechanizmu monitoringu wykonywania przez państwa zobowiązań wynikających z EKS, którego kluczowym elementem jest EKPS, nie może być przeprowadzona w oderwaniu od oceny samej EKS. Jakkolwiek pozytywnie, z perspektywy ochrony praw społecznych, należy ocenić decyzję z początku lat 90. o rozpoczęciu reformy przedmiotowego mechanizmu, a zwłaszcza o ustanowieniu mechanizmu skargowego, tak wskazany proces wzmacniania poziomu gwarancji praw socjalnych i gospodarczych w ramach EKS miał także swój negatywny skutek.

### V.1. SKUTKI REFORMY MECHANIZMU EKS

Sposób przeprowadzenia tej reformy doprowadził do sytuacji, w której równoległe obowiązują dwa – właściwe tożsame – traktaty, tj. EKS i ZEKS. Jednocześnie sam monitoring jest kształtowany przez EKS i dwa kolejne traktaty, z których jeden – PZ EKS z 1991 r. – choć nie został ratyfikowany przez wszystkie państwa – został wprowadzony w życie na mocy decyzji o charakterze politycznym. Obecnie zatem przedmiotowy mechanizm EKS, a jednocześnie ZEKS jest konstruowany nie tylko w oparciu o przepisy rangi traktatowej, ale także w oparciu o liczne decyzje KM RE, regulamin EKPS oraz regulamin KR EKS. Z jednej strony, sytuacja ta stwarza większą elastyczność w dostosowywaniu mechanizmu EKS do aktualnych wyzwań związanych z jej implementacją. Z drugiej – rodzi trudności w zrozumieniu zasad tego mechanizmu, co w naturalny sposób przekłada się na spadek jego atrakcyjności z perspektywy ofiar naruszeń praw socjalnych i gospodarczych.

Dla porównania warto wskazać, że w przypadku kluczowej dla międzynarodowej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w porządku prawnym RE konwencji – tj. EKPC, zmiany w jej mechanizmie wchodziły w życie zasadniczo dopiero po związaniu się nimi przez wszystkie państwa-strony EKPC<sup>77</sup>. Na przestrzeni lat – czego szczególnym wyrazem była reforma dokonana na mocy P-11 do EKPC – podejmowane były przy tym liczne działania,

<sup>77</sup> Dotyczyło to P- 2, P-3, P-5, P-8, P-11 do EKPC. Por. w tym zakresie wyjątkowy P-9 do EKPC oraz drugi z wyjątków, wymuszony trudnościami w ratyfikacji P-14 do EKPC, co w ostateczności skutkowało przyjęciem P-14-bis. Szerzej: I.C. Kamiński, *Protokół nr 14 bis do EKPC: doraźna reforma procedury przed ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 11, s. 25–28.

by mechanizm EKPC był możliwie najbardziej dostępny dla każdej osoby<sup>78</sup>, choć nie sposób nie zauważyć, że trend ten ostatnimi laty uległ pewnemu odwróceniu – co jest szczególnie widoczne w P-14 i P-15 do EKPC.

Analizując mechanizm EKS w relacji do mechanizmu zapewniania praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowanych przez EKPC, nie sposób nie zauważyć, że EKS nie została wyposażona w tak skuteczny mechanizm, jak EKPC. Poza oczywistą konstatacją, że mechanizm ten nie ma charakteru sądowego, zauważyć warto, że obligatoryjny charakter ma tylko jeden z elementów tego mechanizmu, tj. obowiązek cyklicznego przedkładania przez państwa strony EKS raportów z wykonania EKS, zaś fakultatywny charakter ma procedura skargowa, której dodatkową specyfiką jest wyposażenie w prawo do skargi nie każdej osoby, a reprezentujące je określone podmioty zbiorowe. Co więcej skargi te, jak sama nazwa wskazuje, nie mogą dotyczyć z natury rzeczy indywidualnych naruszeń praw społecznych, gdyż są składane przez podmioty zbiorowe i przez to dotyczą kwestii natury ogólnej, systemowej<sup>79</sup>, co przekłada się na to, że osoby, których prawa socjalne czy gospodarcze zostaną naruszone, dochodzą swoich praw w mechanizmie EKPC, a nie mechanizmie EKS<sup>80</sup>.

Mechanizm EKS w przeważającej mierze ma przy tym charakter mechanizmu politycznego. Jakkolwiek kluczową rolę pełni w nim EKPS, tak nie posiada on decydującego głosu w obydwu elementach tego mechanizmu. Ostatecznie decyzje podejmuje bowiem KM RE w oparciu o rekomendację KR EKS. Co więcej, skład EKPS jest kształtowany w sposób niegwarantujący najwyższych standardów niezależności. Tym samym nie sposób nie dostrzec, że pomimo powszechnego przekonania, podkreślanego także przez organy RE,

<sup>78</sup> B. Gronowska, *Pozycja jednostki w systemie procedury Kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, [w:] J. Białocerkiewicz i in., *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 161–181.

<sup>79</sup> Por. w tym zakresie: raport wyjaśniający do PD do EKS z 1995 r., uwagi do art. 4.

<sup>80</sup> Por. K. Łasak, *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013; I. Koch, *Human Rights as Indivisible Rights – The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Leiden–Boston 2009; E. Palmer, *Protecting Socio-Economic Rights Through the European Convention on Human Rights. Trends and Developments in the European Court of Human Rights*, „Erasmus Law Review” 2009, vol. 2, no. 3, s. 397–425; L. Garlicki, *Prawa socjalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 190; por. także B. Gronowska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawa drugiej generacji – kilka refleksji o zacieraniu granic*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 9, s. 4–10.

o powszechności, niepodzielności, współzależności i wzajemnym powiązaniu z sobą praw osobistych i politycznych oraz praw społecznych, zapewnienie tych ostatnich znajduje się na zdecydowanie niższym poziomie.

## V. 2. EFEKTYWNOŚĆ MECHANIZMU EKS

Niezależnie od powyższych uwarunkowań wpływających na kształt mechanizmu EKS zastrzeżenia budzi jego efektywność. Od początku jego funkcjonowania do końca 2019 r. zarejestrowanych zostało jedynie 188 skarg zbiorowych<sup>81</sup>. Dla porównania, na podstawie PD do MPPGSiK<sup>82</sup>, który obowiązuje znacznie krócej niż strasburski mechanizm skarg zbiorowych, do końca 2019 r., a więc w okresie sześciu lat obowiązywania tego instrumentu, zarejestrowane zostały 175 sprawy<sup>83</sup>. Co więcej, czas rozpatrywania przez EKPS skarg od momentu ich wpłynięcia do czasu wydania decyzji merytorycznej w sprawie wynosił średnio: 19,4 miesiąca, przyjmując za punkt odniesienia lata: 1998–2017. W ostatnich latach okres ten stopniowo ulegał wydłużeniu ze względu na wzrost liczby skarg wnoszonych do EKPS. W odniesieniu do spraw, w których EKPS wydał decyzje merytoryczną w 2017 r., wynosił on już 27 miesięcy<sup>84</sup>.

Poza ograniczonym do tzw. partnerów społecznych i NGO-sów prawem inicjowania postępowania ze skargi zbiorowej i długim okresem jej rozpatrywania daleka od doskonałości jest także procedura raportów, która cechuje się wysokim stopniem skomplikowania. System ten jest krytykowany przez składające je państwa-strony EKS. W ich ocenie jest to mechanizm niedostatecznie skuteczny z uwagi na to, że nie pozwala on w sprawny sposób zidentyfikować rzeczywistych i najpoważniejszych problemów związanych ze stosowaniem EKS<sup>85</sup>. System ten nie jest także postrzegany jako atrakcyjny z perspektywy

<sup>81</sup> Activity Report 2019, ECSR, <https://rm.coe.int/activity-report-2019-of-the-european-committee-of-social-rights/16809fcf8b> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>82</sup> Protokół ten został przyjęty i otwarty do podpisu w 10.12.2008 r., a wszedł w życie w 5.05.2013 r.

<sup>83</sup> Protokół ten został ratyfikowany przez 24 państwa, a więc liczbę nieznacznie większą niż liczba państw, które ratyfikowały PD do EKS z 1995 r. Zob. <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>84</sup> *Improving the protection of social rights in Europe. Volume I*, s. 43.

<sup>85</sup> Por. *Improving the Protection of Social Rights in Europe. Volume II. Report Identifying Good Practices and Making Proposals With a View to Improving the Implementation of Social Rights in Europe, Adopted by the CDDH at Its 91st Meeting (18–21 June 2019)*, <https://rm.coe.int/improving-the-protection-of-social-rights-in-europe-volume-ii-en/168097adf3> (dostęp: 23.12.2020).



społeczeństwa obywatelskiego, o czym świadczy fakt, że uczestniczy w nim niewielka grupa organizacji pozarządowych. Na przykładzie polskiego społeczeństwa obywatelskiego, którego przedstawiciele nie mają możliwości wnoszenia skarg, można byłoby przypuszczać, że przez to partnerzy społeczni będą bardziej zainteresowani procedurą raportów. Niemniej tak nie jest. Do corocznie składanych przez rząd Polski raportów żadna polska organizacja pozarządowa nie przedstawiła tzw. raportu cienia, a organizacje związkowe zrobiły to dotychczas jedynie dwukrotnie<sup>86</sup>.

### V.3. PRACE NAD REFORMĄ MECHANIZMU EKS

Niedoskonałości mechanizmu EKS są dostrzegane przez RE, wewnątrz której od kilkunastu lat toczy się dyskusja na temat sposobów przeciwdziałania im. Wśród różnych postulatów reformy warto wskazać na jeden, którego wydźwięk jest szczególnie istotny. CDDH przed kilkoma laty powołał specjalną grupę roboczą poświęconą prawom społecznym<sup>87</sup>. Grupa ta funkcjonowała w latach 2003–2005. Przed jej członkami postawiono cel zbadania w świetle europejskich i międzynarodowych instrumentów prawa międzynarodowego publicznego praw człowieka, jak również orzecznictwa ETPC, celowości przyjęcia protokołu dodatkowego, który gwarantowałby prawom społecznym ochronę w ramach mechanizmu EKPC<sup>88</sup>.

W toku prac tej grupy uznano potrzebę przyjęcia tego typu instrumentu ochrony praw człowieka i dla celów przygotowania wstępnego etapu prac nad nim sformułowano listę 19 praw społecznych, które mogłyby znaleźć się w rzeszonym protokole<sup>89</sup>. Ostatecznie jednak, z uwagi na brak woli politycznej, zrezygnowano z dalszych prac nad tym protokołem, oficjalnie uzasadniając brak potrzeby jego przyjmowania rozwojem systemu praw społecznych w ramach EKS<sup>90</sup>.

<sup>86</sup> Miało to miejsce w 2013 r. (przy okazji 14 raportu rocznego) oraz w 2017 r. (przy okazji 18 raportu rocznego). Za: A. Płoszka, D. Bychawska-Siniarska, *op. cit.*, s. 19.

<sup>87</sup> Zob. też rozdział II monografii.

<sup>88</sup> Por. szerzej na temat prac nad tym protokołem: J. Maciejewska, *Kontrola wdrażania umów międzynarodowych dotyczących społecznych praw człowieka (nowe procedury)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 63–75.

<sup>89</sup> Por. raport ze spotkania grupy roboczej ds. praw społecznych (GT-DH-SOC) CDDH, 2–5.11.2004 r., s. 13; [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT\\_DH\\_SOC/2004\\_003\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/GT_DH_SOC/2004_003_en.pdf) (dostęp: 23.12.2020).

<sup>90</sup> KM RE, *Reply to recommendation 1795(2007) of the Parliamentary Assembly*, Doc. 12806, 12.12.2011 r., § 5.

Pomimo tej zapowiedzi, od 2005 r. nie ulepszono w dający się zauważyć sposób mechanizmu EKS, choć jednocześnie jest ona postrzegana – w sferze politycznej RE – jako narzędzie „[...] do budowania spójnych społeczeństw poprzez zapewnienie sprawiedliwego dostępu do praw społecznych, walkę z wykluczeniem i ochronę grup społecznych wymagających szczególnej ochrony (*vulnerable social groups*)”, czemu dano wyraz w tzw. deklaracji warszawskiej podsumowującej szczyt RE w 2005 r.<sup>91</sup>

W 2011 r., nota bene w 50. rocznicę przyjęcia EKS, KM RE potwierdził w uroczystej deklaracji, że EKS stanowi kluczowy element mechanizmu praw społecznych w Europie, wzywając jednocześnie państwa RE do ratyfikacji ZEKS oraz PD do EKS z 1995 r.<sup>92</sup> Jednocześnie jednak KM RE nie odniósł się do potrzeby dalszej reformy jej mechanizmu. W podobnym duchu przyjęta została rezolucja oraz rekomendacja ZP RE, w których znalazło się wezwanie do ratyfikacji tych dwóch traktatów przez państwa członkowskie RE. Jednocześnie w tej ostatniej Zgromadzenie wezwało KM RE do tego, by ten z kolei wezwał cztery strony EKS, które nie ratyfikowały dotychczas PZ EKS z 1991 r., tj.: Danię, Niemcy, Luksemburg i Zjednoczone Królestwo – do uczynienia tego jak najszybciej, aby umożliwić właściwe stosowanie systemu monitorowania przewidzianego w EKS i wreszcie umożliwić wybór 15 członków EKPS przez ZP RE. W razie gdyby nie udało się tego osiągnąć do czerwca 2012 r., Zgromadzenie oczekiwało zapewnienia, aby „mogło w pełni wykonywać swoją wyznaczoną funkcję w mechanizmie monitorowania EKS od 2013 r. poprzez przyjęcie jednomyślnej decyzji w tej sprawie, tak jak to miało miejsce przy poprzednich okazjach, aby zapewnić stosowanie innych postanowień protokołu turyńskiego”<sup>93</sup>. Odpowiadając na powyższą rekomendację ZP RE, Komitet Ministrów wyraźnie uznał, „że nie uważa [...] aby na obecnym etapie podjęcie takiego środka było właściwe”<sup>94</sup>. I konsekwentnie dodał, że rekomendowana przez ZP RE rewizja „procedury skarg zbiorowych, tak aby umożliwić

<sup>91</sup> Deklaracja warszawska (*Warsaw Declaration*, Third Summit of the Heads of State and Government of the Member States of the Council of Europe, Warsaw 16.05.2005 r.), [https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_decl\\_varsovie\\_EN.asp](https://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_EN.asp) (dostęp: 23.12.2020).

<sup>92</sup> KM RE, *Declaration on the 50th anniversary of the European Social Charter*, 12.10.2011 r.

<sup>93</sup> ZP RE, *Monitoring of commitments concerning social rights*, rezolucja 1792 (2011), 28.01.2011 r.; ZP RE, *Monitoring of commitments concerning social rights*, rekomendacja 1958 (2011).

<sup>94</sup> KM RE, *Reply to recommendation 1795 (2007) of the Parliamentary Assembly*, Doc. 12806, 12.12.2011 r., § 5–6.

Zgromadzeniu i innym zainteresowanym stronom interwencję w charakterze strony trzeciej”, nie wydaje się na razie celowa<sup>95</sup>.

#### V.4. MECHANIZM EKS W PROCESIE TURYNŚKIM

Kolejnym impulsem dla reformowania mechanizmu EKS było zainicjowanie w 2014 r. przez SG RE na konferencji wysokiego szczebla w sprawie EKS w 2014 r. (*High-level Conference on the European Social Charter*) działań politycznych określanych mianem procesu turyńskiego. Celem tego procesu jest wzmocnienie systemu EKS oraz umocnienie pozycji RE w płaszczyźnie praw społecznych w relacji z UE. Zasadniczą ideą przyświecającą procesowi turyńskiemu jest przekonanie, że przestrzeganie praw społecznych w Europie stanowi istotny wkład w propagowane przez RE zasady państwa prawa, demokracji i praw człowieka. W wyniku tego procesu SG RE chciałby, by osiągnięty został stan, w którym wszystkie państwa RE zwiążą się ZEKS oraz PD do EKS z 1995 r. umożliwiającym wnoszenie skarg zbiorowych<sup>96</sup>.

Postępy, a właściwie ich brak, w osiągnięciu celów procesu turyńskiego były omawiane na konferencji na temat przyszłości praw społecznych w Europie, zorganizowanej w Brukseli 12–13.02.2015 r. (*Conference on the future of the protection of social Rights in Europe*)<sup>97</sup> oraz w 2016 r. na dwóch innych spotkaniach na wysokim szczeblu, tj. konferencji międzyparlamentarnej w sprawie EKS (*Interparliamentary Conference on the European Social Charter*) oraz na turyńskim forum praw społecznych w Europie (*Turin Forum on Social Rights in Europe*)<sup>98</sup>. Na tym Forum Komisja Europejska przedstawiła swój projekt pt. Europejski Filar Praw Społecznych<sup>99</sup>.

<sup>95</sup> Ibidem.

<sup>96</sup> Por. stronę RE poświęconą procesowi turyńskiemu: <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/turin-process> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>97</sup> Conference on the future of the protection of social rights in Europe, Brussels, 12–13.02.2015 r., <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/conference-brussels> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>98</sup> Interparliamentary Conference on the European Social Charter, Turin, 17.03.2016 r., <https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/interparliamentary-conference> (dostęp: 23.12.2020).

<sup>99</sup> Por. szerzej: S. Garben, *The European Pillar of Social Rights. Effectively Addressing Displacement?*, „European Constitutional Law Review” 2018, vol. 14, no. 1, s. 210–230; Z. Rasnača, *Bridging the Gaps or Falling Short? The European Pillar of Social Rights and What it Can Bring to EU-level Policymaking*, ETUI Working Paper 2017/5.

Prezentacja przedmiotowego projektu podczas dyskusji na temat procesu wzmocnienia ochrony praw społecznych w ramach RE ma wymiar symboliczny. Nie sposób bowiem nie zauważyć, że UE przejmuje rolę RE w tworzeniu, umacnianiu i promocji standardów praw społecznych. Orzecznictwo TSUE w obszarze praw społecznych rozwija się niezwykle dynamicznie<sup>100</sup>, zupełnie niezależnie od standardów wypracowywanych przez EKPS. Ryzyko braku spójności między tymi systemami praw społecznych jest w związku z tym oczywiste. Zauważyć w tym kontekście warto, że KPP UE, stanowiąca fundament unijnego systemu ochrony praw podstawowych, w zakresie relacji między KPP UE a instrumentami ochrony praw człowieka RE zawiera jedynie regułę wykładni odnoszącą się do relacji między KPP UE a EKPC stanowiącą, że:

[...] w zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę (art. 52 ust. 3 KPP UE)<sup>101</sup>.

Tożsama gwarancja proceduralna nie została przewidziana w odniesieniu do EKS. Dostrzegając, że wskazane zagrożenie niespójności orzecznictwa TSUE oraz EKPS zaczyna się materializować, by temu przeciwdziałać, Zgromadzenie zaapelowało, aby postanowienia EKS włączyć formalnie do europejskiego filaru praw społecznych jako wspólny punkt odniesienia<sup>102</sup>. Tak się jednak nie stało.

Włączając się w proces turyński, CDDH opracował propozycję reformy mechanizmu EKS, wskazując działania możliwe do podjęcia przez organy RE bez konieczności zmiany traktatów. Analizując te propozycje, nie sposób nie odnieść wrażenia, że mają one jedynie kosmetyczny charakter.

<sup>100</sup> Na temat ochrony praw społecznych w UE por.: L. Mitrus, *Prawa społeczne w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7, s. 16–30; M. Seweryński, *Ewolucja praw socjalnych w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8, s. 32–36; A. Bodnar, *The EU Charter of Fundamental Rights. Milestone or Warm-Up in the Protection of Social Rights?*, [w:] *Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates in Europa. The Future of the Constitutional Welfare State in Europe. L'Avenir de l'Etat de Droit Social en Europe*, red. J. Iliopoulos-Strangas, Baden-Baden 2015, s. 67–80; D. Ashiagbor, *Economic and Social Rights in the European Charter of Fundamental Rights*, „European Human Rights Law Review” 2004, issue 1, s. 62–72.

<sup>101</sup> Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 391.

<sup>102</sup> ZP RE, *The „Turin process”: reinforcing social rights in Europe*, resolution 2180 (2017), 30.06.2017 r.

W odniesieniu do procedury raportów CDDH zaproponowało, by w sytuacji, w której EKPS stwierdzi zgodność z EKS w danym państwie w określonym cyklu, państwo to w kolejnym cyklu odnoszącym się do badanego obszaru przedkładało jedynie informacje o ewentualnych zmianach legislacyjnych bądź zmianach w praktyce stosowania prawa (bez konieczności przedkładania całościowego raportu odnoszącego się do danego obszaru tematycznego). Z drugiej strony, CDDH wysunął propozycję, aby państwa związane mechanizmem skarg składały syntetyczne i ogólne raporty co cztery lata, obok raportów o postępach w sprawach, w których wnoszone były skargi. Co więcej w tym ostatnim wypadku CDDH zaproponował, aby po dwóch kolejnych raportach, w których EKPS stwierdził, że nie doszło do poprawy sytuacji w stosunku do tej, która była przedmiotem skargi i decyzji o naruszeniu EKS, EKPS był zobligowany do przekazania sprawy do KM RE celem podjęcia przez niego rekomendacji w stosunku do tego państwa. Ostatnią z propozycji jest zrezygnowanie, z jednej strony, z konieczności przedstawiania przez państwa dodatkowych raportów odnoszących się do sytuacji, w której doszło do stwierdzenia braku zgodności z EKS w danym państwie z uwagi na brak informacji nadesłanych przez to państwo, zaś z drugiej, zrezygnowanie przez EKPS ze stwierdzania braku zgodności z EKS na podstawie braku informacji od państwa-strony<sup>103</sup>.

Z kolei w odniesieniu do mechanizmu skargowego CDDH zarekomendował dopracowanie regulaminu EKPS, tak by zminimalizować zgłaszane przez państwa-strony zastrzeżenia dotyczące braku pewności prawa wynikającej ze sposobu procedowania EKPS w zakresie ustalania faktów, podejmowania decyzji o dopuszczalności skargi czy wykładni Karty, a tym samym uczynić postępowanie przed EKPS bardziej przewidywalnym i sprawnym<sup>104</sup>.

## Uwagi końcowe

Poniższe uwagi końcowe pierwotnie nosiły tytuł „W oczekiwaniu na wzięcie przez RE praw socjalnych na poważnie”, nawiązując skądinąd do tytułu już historycznej monografii R. Dworkina z 1977 r.<sup>105</sup> Nawiązanie to wydaje się uzasadnione, zważywszy, że pomimo trwającej na przestrzeni ostatnich lat, w tym w ramach procesu turyńskiego, dyskusji i zgłaszanych w jej ramach postulatów reformy EKS i jej mechanizmu, cały czas nie doszło do znaczących

<sup>103</sup> Por. *Improving the Protection of Social Rights in Europe. Volume II*, s. 63–65.

<sup>104</sup> *Ibidem*, s. 72–76.

<sup>105</sup> Chodzi o: R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, Cambridge 1977.

zmian mechanizmu EKS, a tym samym w zakresie i sposobie międzynarodowej ochrony praw społecznych w ramach RE. Podobnie proces ratyfikacji ZEKS, tak samo jak i PD do EKS z 1995 r., nie postępuje tak sprawnie, jak by tego oczekiwały organy RE, a w szczególności ZP RE. Cały czas kluczowymi dla ochrony praw społecznych umowami międzynarodowymi jest związana znacznie mniejsza grupa państw RE niż chociażby EKPC.

W obecnym stanie prawnym EKS, wraz z jej mechanizmem, nie jest instrumentem przejrzystym i łatwym w odbiorze. EKS nie jest także instrumentem popularnym, a jej znaczenie w obecnie toczącej się debacie publicznej jest marginalizowane na rzecz Europejskiego filaru praw społecznych, czy szerzej instytucji służących dialogowi partnerów społecznych funkcjonujących w ramach UE, z jednej strony, oraz rozwijającemu się orzecznictwu TSUE w obszarze praw społecznych, z drugiej. Z perspektywy osób poszukujących ochrony swoich praw dużo większą popularnością cieszy się EKPC i MPPGSiK. Te dwa traktaty praw człowieka powinny stanowić punkt wyjścia dla dalszej dyskusji nad przyszłością EKS i jej mechanizmu oraz potrzebą zmian o charakterze traktowanym. Niewątpliwie bowiem EKS powinna być dalej reformowana w kierunku jej uproszczenia i zwiększania dostępności jej mechanizmu. Za dalece niewystarczające należy uznać ostatnie propozycje CDDH, które z perspektywy osoby poszukującej ochrony swoich praw posiadają znikome znaczenie.

Za zasadne należy zatem uznać powrót do idei protokołu do EKPC gwarantującego określone prawa społeczne, który zarazem objęte byłyby mechanizmem skargowym przed ETPC. Względnie warto rozważyć wzmocnienie mechanizmu EKS poprzez utworzenie mechanizmu skarg indywidualnych uzupełniającego dotychczas istniejący mechanizm skarg zbiorowych, który w istocie stanowi obecnie forum dialogu dla partnerów społecznych. Bez takich działań, lub innych zmian o charakterze traktatowym, które mogą doprowadzić do istotnego wzmocnienia poziomu ochrony praw społecznych w RE, prawa te stanowiąc będą prawa drugiej kategorii, co zaprzecza idei niepodzielności, współzależności i wzajemnego powiązania z sobą praw osobistych i politycznych oraz praw społecznych.

**Summary:** The subject of analysis in this chapter is the mechanism of the European Social Charter (Revised). This mechanism is presented in the context of the other human rights treaties. The Charter was drafted as a crucial social rights treaty in Europe. In its mechanism, the European Social Rights Committee plays a central role. This Committee, consisting of 15 independent experts, monitors compliance with the Charter through two complementary procedures. The first is the national

reports drawn up by the Contracting States Parties. The second procedure is the collective complaints procedure. Unfortunately, the collective complaints procedure is only available to a small number of complainants: these complaints can only be submitted to the ECSR by the designated social partners and other NGOs, and only a few States Parties have ratified the Revised Charter or the Protocol allowing for complaints. An analysis of the practice of the ECSR points to the need to reform the ESC mechanism. Previous reforms of this mechanism have not led to an increase in the importance of the Charter as a social rights treaty in Europe. Nor have these reforms improved access to this mechanism for victims of social rights violations. In fact, for these victims, the European Convention on Human Rights remains a much more attractive instrument.

Paweł Filipek

# Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu

**Słowa kluczowe:** Europejski Komitet Zapobiegania Torturom, tortury, pozbawienie wolności, wizytacje, prewencja naruszeń

## Wprowadzenie

Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (Konwencja o zapobieganiu torturom, EKZT) należy do kluczowych konwencji RE. Służy wzmocnieniu ochrony jednostek przed torturami i innymi formami traktowania niezgodnego z art. 3 EKPC oraz przeciwdziałaniu naruszaniu przez państwa ich zakazu, który jest skuteczny *erga omnes* i ma charakter *ius cogens*. Konwencja ani nie wprowadza nowych, ani nie rozwija już istniejących standardów materialno-prawnych. Zakaz tortur, niehumanicznego lub poniżającego traktowania albo karania został bowiem wyrażony wcześniej w EKPC. Zamiast tego ustanawia zinstytucjonalizowany mechanizm zabezpieczania przestrzegania tego zakazu wobec osób pozbawionych wolności. Regulacje dotyczące mechanizmu, odmiennie od szeregu innych mechanizmów konwencji RE, nie stanowią zatem uzupełnienia prawa materialnego Konwencji europejskiej. Powołanie do życia takiego mechanizmu było samoistnym celem jej przygotowania i zawarcia.

Konwencja o zapobieganiu torturom ustanowiła Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (Komitet Zapobiegania Torturom, KZT). Ukonstytuował się on w 1989 r., w ciągu kilku miesięcy od wejścia w życie EKZT: pierwsze wybory jego członków przeprowadzono we wrześniu, natomiast pierwszą sesję odbył w połowie listopada 1989 r.



KZT jest uprawniony do wizytowania miejsc, w których przebywają osoby pozbawione wolności przez władze publiczne. Wizytacje są kluczowym elementem mechanizmu zapobiegania torturom i środkiem działania KZT wobec państw-stron EKZT. W okresie 30 lat istnienia KZT odbył ich ponad 470 we wszystkich państwach członkowskich RE, odwiedzając ponad 3000 komisariatów policji i ponad 1200 zakładów karnych<sup>1</sup>.

Mechanizm wizytacji nie jest rozwiązaniem nowym. Inspiracji dostarczały wizyty przeprowadzane przez Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (MKCK), który odwiedza obozy dla jeńców wojennych, sprawdzając warunki, w jakich są przetrzymywani, a w razie potrzeby zalecając ich poprawę<sup>2</sup>. Niemniej system wizytacji na gruncie Konwencji o zapobieganiu torturom ma nieporównywalnie szerszy zakres, zarówno co do kategorii miejsc wizytowanych, jak i okoliczności wizyt. Mogą się odbywać w każdym czasie i nie są ograniczone do międzynarodowych konfliktów zbrojnych<sup>3</sup>.

Komitet Zapobiegania Torturom może wizytować wszelkie miejsca, w których osoby pozbawione są wolności na podstawie decyzji władzy publicznej. Członkowie KZT mają zagwarantowany pełny dostęp do pomieszczeń i osób zatrzymanych. Wizytacje są podstawą do sporządzania poufnych raportów, zawierających w razie potrzeby rekomendacje dla państw w celu poprawy sytuacji.

KZT podejmuje decyzje zwykłą większością głosów członków obecnych, z wyjątkiem decyzji w sprawie wydania publicznego oświadczenia o uchylaniu się państwa od współpracy z KZT lub odmawianiu przez nie spełnienia rekomendacji KZT, która wymaga podjęcia większością kwalifikowaną dwóch trzecich<sup>4</sup>. W praktyce wiele decyzji KZT zapada w drodze konsensusu.

Stronami Konwencji o zapobieganiu torturom są obecnie wszystkie państwa członkowskie RE. Odmienne niż EKPC, która zastrzega uczestnictwo jedynie dla państw członkowskich RE oraz dla UE<sup>5</sup>, EKZT dopuszcza udział również państw niebędących członkami Organizacji, aczkolwiek żadne takie

<sup>1</sup> Raport ogólny KZT Nr 29 (1 stycznia – 31 grudnia 2019), CPT/Inf(2020)17, s. 5; zob. też dane statystyczne na stronie KZT: <https://www.coe.int/en/web/cpt/home> (dostęp: 12.06.2021).

<sup>2</sup> A. Cassese, *A New Approach to Human Rights. The European Convention for the Prevention of Torture*, „American Journal of International Law” 1989, vol. 83, no. 1, s. 130; zob. też M. Niełacna, *Europejski Komitet Zapobiegania Torturom. Między kontrolą a standaryzacją*, Warszawa 2010, s. 48–49.

<sup>3</sup> Mechanizm wizytacji jest obecny również w systemie ONZ. Zob. uwagi poniżej.

<sup>4</sup> Zob. art. 6 ust. 1 oraz art. 10 ust. 2 EKZT. Zob. uwagi poniżej.

<sup>5</sup> Przystąpienie UE do EKPC zostało dopuszczone na mocy P-14 do EKPC – zob. obecny art. 59 ust. 2 EKPC.

państwo nie jest aktualnie stroną Konwencji. Należy przy tym doprecyzować, że początkowo Konwencja o zapobieganiu torturom otwarta była jedynie dla członków RE<sup>6</sup>, ale wraz z wejściem w życie w 2002 r. protokołu nr 1 do EKZT, jej stronami mogą zostać także inne państwa<sup>7</sup>. Celem tej zmiany było otwarcie Konwencji dla państw Europy Środkowej i Wschodniej, zanim uzyskały członkostwo w Organizacji<sup>8</sup>. Zastosowanie EKZT rozciąga się również na Kosowo na mocy Porozumienia z 2004 r. między RE a UN MIK<sup>9</sup> oraz wymiany listów z 2006 r. między RE a NATO.

## 1. Status członków KZT

Komitet Zapobiegania Torturom jest ciałem o charakterze eksperckim i z założenia apolitycznym. Składa się z członków, których liczba jest równa liczbie państw-stron Konwencji o zapobieganiu torturom, aktualnie liczy 47 osób, aczkolwiek nie wszystkie miejsca są obsadzone. Członkowie Komitetu wybierani są przez Komitet Ministrów RE bezwzględną większością głosów z listy kandydatów przedstawionej przez Zgromadzenie Parlamentarne RE<sup>10</sup>. Zgromadzenie z kolei sporządza listę na podstawie kandydatur zgłaszanych przez poszczególne państwa za pośrednictwem delegacji parlamentarnych do ZP RE, przy czym każde państwo przedstawia listę trzech kandydatów.

Kadencja członka KZT wynosi cztery lata, jest odnawialna (maksymalnie dwa razy)<sup>11</sup>. To rozwiązanie może wzbudzać wątpliwości, gdyż nie wyklucza

<sup>6</sup> Zob. art. 18 EKZT w pierwotnym brzmieniu: „Konwencja niniejsza jest otwarta do podpisu dla państw członkowskich Rady Europy. Podlega ona ratyfikacji, przyjęciu lub zatwierdzeniu. Dokumenty ratyfikacyjne, przyjęcia lub zatwierdzenia składa się Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy”.

<sup>7</sup> Protokół nr 1 do Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (*Protocol No. 1 to the European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), ETS nr 151, z 4.11.1993 r.

<sup>8</sup> R. Morgan, M.D. Evans, *Combating Torture in Europe. The Work and Standards of The European Committee for the Prevention in Torture*, Council of Europe Publishing 2001, s. 22.

<sup>9</sup> Porozumienie z 24.08.2004 r. pomiędzy Misją Tymczasowej Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UN MIK) a Radą Europy w sprawie uzgodnień technicznych dotyczących Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

<sup>10</sup> Art. 5 ust. 1 EKZT.

<sup>11</sup> Art. 5 ust. 3 EKZT. Pierwotnie istniała możliwość tylko jednej reelekcji. Zmianę wprowadził Protokół nr 2 do EKZT (*Protocol No. 2 to the European Convention*

możliwości wywierania na niego presji z zewnątrz, w tym ze strony ugrupowań politycznych i organów państw członkowskich, które ich wskazały. Ryzyko to jest minimalizowane przez regułę wyłączenia członka od działań KZT dotyczących państwa, z ramienia którego został wybrany.

Członkowie Komitetu są wybierani spośród osób o wysokich kwalifikacjach moralnych, znanych ze swej kompetencji w dziedzinie praw człowieka lub posiadających doświadczenie zawodowe w dziedzinach objętych Konwencją<sup>12</sup>, zatem z dziedziny więziennictwa, medycyny czy prawa. Konwencja o zapobieganiu torturom nie wprowadziła bezwzględnego wymogu obywatelstwa dla kandydatów z ramienia określonego państwa, niemniej wymaga, aby co najmniej dwóch spośród trzech kandydatów było obywatelami państwa zgłaszającego. Przy czym w skład Komitetu Zapobieganiu Torturom nie może wchodzić więcej niż jeden obywatel tego samego państwa<sup>13</sup>, co zapewnia jego reprezentatywność, wielonarodowość, a jednocześnie zrównoważenie<sup>14</sup>. Zgromadzenie Parlamentarne RE ustanowiło szereg dodatkowych warunków merytorycznych i reguł proceduralnych wyboru osób do Komitetu. W szczególności zaleciło państwom-stronom Konwencji, aby kandydaci byli wskazywani w procedurach konkursowych, tak aby zapewnić wybór najlepszych kandydatów<sup>15</sup>.

Członkowie KZT mają być niezależni i bezstronni, a funkcje wypełniać wyłącznie we własnym imieniu<sup>16</sup>. Wspomniany wcześniej wymóg posiadania przez kandydatów na członków KZT wysokich kwalifikacji moralnych należy wiązać z gwarancją zachowania przez nich niezależności i bezstronności.

Niezależne i bezstronne wykonywanie funkcji członkowie KZT potwierdzają uroczystą deklaracją składaną przed podjęciem obowiązków<sup>17</sup>. Niezależność członków KZT zabezpieczona została również przyznaną im ochroną prawną w formie przywilejów i immunitetów<sup>18</sup>. Podczas wykonywania swoich funkcji,

---

*for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), ETS nr 152, z 4.11.1993 r. Dla utrzymania ciągłości sprawnego działania organu, EKZT ustanowiła rotacyjny system kadencyjnej wymiany jego składu. Zob. art. 5 ust. 3–5 EKZT.

<sup>12</sup> Art. 4 ust. 2 EKZT. Wymogi dotyczące kompetencji zawodowych kandydatów zostały w EKZT określone ogólnikowo, choć poświęcono im wiele uwagi w trakcie opracowywania jej projektu. Zob. M. Niełacznna, *op. cit.*, s. 59–60.

<sup>13</sup> Art. 4 ust. 3 EKZT.

<sup>14</sup> Obecnie miejsce z ramienia Polski jest nieobsadzone.

<sup>15</sup> Zob. Rezolucja ZP RE z 16.03.2007 r. nr 1540 (2007) o usprawnieniu procedur wyboru członków KZT.

<sup>16</sup> Art. 4 ust. 4 EKZT.

<sup>17</sup> Reguła 2 regulaminu KZT.

<sup>18</sup> Art. 16 EKZT i aneks.

a także w czasie podróży odbywanych dla ich wykonywania, są oni objęci immunitetem nietykalności osobistej. Korzystają również z immunitetu jurysdykcyjnego w zakresie działań dokonywanych w charakterze członków KZT, który trwa także po wygaśnięciu mandatu. Członkowie KZT korzystają ze swobody poruszania się i innych udogodnień, w tym celno-dewizowych. Funkcjonalny charakter przywilejów i immunitetów członka Komitetu Zapobiegania Torturom uwydatnia regulacja uchylania ochrony. Uprawnienie do zrzeczenia się immunitetu przysługuje nie poszczególnym członkom, a samemu KZT. Jednak uprawnienie to przekształca się w obowiązek uchylecia immunitetu wtedy, gdy jego utrzymanie hamowałoby proces wymiaru sprawiedliwości, a uchYLECIE nie stało na przeszkodzie celowi, w jakim został przyznany<sup>19</sup>.

## II. Charakterystyka mechanizmu zapobiegania torturom

Mechanizm zapobiegania torturom wyróżnia się na tle innych mechanizmów RE, zwłaszcza gdy ująć go całościowo. Jest mechanizmem prewencyjnym i pozasądowym. Uczestnictwo w nim jest obowiązkowe. Dokonywana w ramach niego kontrola ma charakter abstrakcyjny, systemowy i systematyczny. Jest wyspecjalizowana, zabezpiecza bardzo wąski zakres ochrony jednostki – pojedynczą jednostkę redakcyjną Europejskiej konwencji praw człowieka. Ma naturę apolityczną, opiera się na działalności eksperckiej, utrzymującej niezależność od władz krajowych. Nie wprowadzono również politycznej kontroli Komitetu Ministrów nad działaniami, raportami i rekomendacjami Komitetu Zapobiegania Torturom, istniejącej w szeregu innych mechanizmów RE, w których raporty organu kontrolnego podlegają akceptacji KM RE<sup>20</sup>.

### II.1. POZASĄDOWY CHARAKTER

Komitet Zapobiegania Torturom nie orzeka o naruszeniu zakazu tortur, o którym stanowi art. 3 EKPC. Kompetencji takiej nie nadano mu ani w EKPC, ani w EKZT, która go powołała do życia. Obawy przed nakładaniem się mechanizmów obu konwencji, zbiegiem właściwości organów przez nie ustanowionych

<sup>19</sup> Pkt 1 aneksu.

<sup>20</sup> Przykładowo taki mechanizm przyjęto w Europejskiej karcie języków regionalnych lub mniejszościowych z 5.11.1992 r., CETS nr 148, czy w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych z 1.02.1995 r., CETS nr 157.

oraz ryzykiem rozbieżności interpretacyjnych zostały rozwiązane przez rozłączenie kompetencji organów obu konwencji oraz odmienną naturę procedur przez nie wprowadzonych<sup>21</sup>.

Konwencję o zapobieganiu torturom ujęto w relacji subsydiarności do Europejskiej konwencji praw człowieka, wskazując, że nie można jej interpretować jako ograniczającą lub uchylającą kompetencję organów EKPC lub zobowiązania państw wynikające z EKPC<sup>22</sup>. Wizytacje Komitetu Zapobiegania Torturom mają zaś jedynie wzmocnić ochronę osób pozbawionych wolności<sup>23</sup>, a nie zastępować organy EKPC. Twórcy EKZT nie tylko wyłączyli możliwość rozstrzygnięcia przez KZT skarg dotyczących zarzucanego naruszenia art. 3 EKPC<sup>24</sup>, ale poszli dalej – uznali, że KZT powinien w ogóle powstrzymać się od wyrażania poglądów co do interpretacji instrumentów międzynarodowych zarówno *in abstracto*, jak i w odniesieniu do konkretnej sytuacji<sup>25</sup>. Co symboliczne, część operatywna EKZT, ujęta w artykułach, nie utrzymała wyraźnego odwołania do art. 3 EKPC, choć projekt EKZT takie odniesienie w art. 1 zawierał<sup>26</sup>. Ostatecznie odwołanie doń zamieszczono jedynie w preambule EKZT oraz w raporcie wyjaśniającym<sup>27</sup>. Brak powołania art. 3 EKPC sugeruje, że punktem odniesienia dla KZT nie ma być ów konkretny artykuł, lecz generalny zakaz tortur i innego złego traktowania, wyrażony w różnych dokumentach międzynarodowych, w tym „między innymi” w art. 3 EKPC. W konsekwencji Komitet nie ma bezpośrednio stosować art. 3 EKPC, ale odwoływać się doń pośrednio poprzez elementy wykładni odnajdywane w orzecznictwie strasburskim.

Niemniej tak dalekie ograniczenie uprawnień KZT, pozbawiające go kompetencji interpretacyjnej standardu jest trudne do utrzymania, skoro ma on pomagać w przestrzeganiu tego standardu. Po sprawdzeniu warunków, w jakich przetrzymywane są osoby pozbawione wolności, KZT faktycznie dokonuje stwierdzenia, czy ujawniony przez niego stan faktyczny jest zgodny ze standardami międzynarodowymi, w tym zwłaszcza ze standardami EKPC<sup>28</sup>. Działania KZT polegają bowiem nie tylko na ustalaniu, ale i ocenianiu stanu faktycznego

<sup>21</sup> O tych obawach zob. m.in. A Cassese, *A New Approach...*, s. 134–136.

<sup>22</sup> Zob. art. 17 ust. 2 EKZT.

<sup>23</sup> Art. 1 EKZT.

<sup>24</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 92.

<sup>25</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt. 17, 27 i 91.

<sup>26</sup> Zob. załącznik do rekomendacji ZP RE z 28.09.1983 r. nr 971 (1983) o ochronie osób pozbawionych wolności przed torturami oraz okrutnym, nieludzkim lub poniżającym traktowaniem albo karaniem; zob. też M. Niełaczná, *op. cit.*, s. 54–55.

<sup>27</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt. 22, 26–27.

<sup>28</sup> Szerzej na temat oraz ogólniej co do rozdziału i nachodzenia na siebie kompetencji i działań ETPC i KZT zob. m.in. M. Evans, R. Morgan, *The European Convention*

z punktu widzenia istniejącego wzorca normatywnego. Immanentnym elementem tego procesu jest dokonywanie wykładni EKZT, tym bardziej w odniesieniu do sytuacji lub zagadnień jeszcze nie ujętych w orzecznictwie ETPC. Bez wątplenia orzecznictwo strasburskie stanowi źródło ważnych wskazówek dla KZT<sup>29</sup>, lecz nie jest źródłem wyłącznym. Wprawdzie autorzy EKZT zastrzegali, że KZT nie powinien ingerować w wykładnię i stosowanie art. 3 EKPC<sup>30</sup>, ale w praktyce KZT dokonuje wykładni pojęć konwencyjnych. Wykładnia ta może nawet odbiegać od wykładni EKPC dokonanej przez EKomPC czy ETPC<sup>31</sup>.

W efekcie powyższych działań Komitet uchwała rekomendacje, które nie mają charakteru prawnie wiążącego, co odróżnia je w sposób zasadniczy od orzeczeń ETPC. Orzeczenia Trybunału są prawnie wiążące, skutkują powagą rzeczy osądzonej, zaś na państwach ciąży prawny obowiązek ich wykonania<sup>32</sup>. W odniesieniu zaś do rekomendacji KZT państwo może się od nich dystansować, może z nimi również polemizować. Konwencja nie nakłada na państwa bezwzględnego i natychmiastowego obowiązku podporządkowania się im. Nakłada natomiast obowiązek lojalnej współpracy z KZT, w dobrej wierze i w celu wyjaśnienia wątpliwości, a w razie potrzeby podjęcia odpowiednich środków poprawiających realizację zakazu wyrażonego w art. 3 EKPC.

## II.2. CHARAKTER OBLIGATORYJNY

Akceptacja mechanizmu wizytacji przez państwa-strony EKZT jest obligatoryjna i ma kilka aspektów. Pierwszy wiąże się z uczestnictwem w samej EKZT, która należy dziś do trzonu dorobku prawnego RE, którym musi się związać każde państwo członkowskie. Weszła do podstawowego kanonu traktatów RE, obok m.in. EKPC i EKS. Związanie się EKZT nabrało charakteru obowiązkowego dla członków RE, a państwa kandydujące musiały zobowiązać się do związania się nią, zanim zostały zaproszone do RE przez KM RE. Wymóg ten ukształtował się w połowie lat 90. XX w., zaś pierwszym państwem, wobec

---

*for the Prevention of Torture: Operational Practice*, „International and Comparative Law Quarterly” 1992, vol. 41, no. 3, s. 591–593.

<sup>29</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 26.

<sup>30</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 27.

<sup>31</sup> Zob. R. Morgan, *op. cit.*, s. 7–8, 18–26; M. Evans, R. Morgan, *Combating Torture...*, s. 32–33. Standardy materialne wypracowane w praktyce KZT publikowane są w corocznych raportach Komitetu, mogą być także zebrane w odrębnych publikacjach.

<sup>32</sup> Zob. art. 46 ust. 1 EKPC.

którego został sformułowany, była Łotwa<sup>33</sup>. Od tego czasu konsekwentnie był umieszczany na liście zobowiązań akcesyjnych kolejnych państw kandydujących do RE<sup>34</sup>.

Po drugie, zwierzchnictwo państwa nad własnym terytorium, będące emanacją jego suwerenności, wymaga, aby wizytacje na jego terytorium odbywały się za jego wyraźną zgodą. Niemniej jednak, związanie się państwa EKZT oznacza wyrażenie automatycznej, generalnej zgody *ex ante* na wizytacje KZT. Niepotrzebna jest zatem odrębna akceptacja państwa dla poszczególnych wizyt Komitetu. Co więcej, wizytacja nie jest uzależniona od spełnienia jakichkolwiek dodatkowych przesłanek merytorycznych. Szczególnie wyraźnie odróżnia to mechanizm europejski od znacznie bardziej ograniczonego mechanizmu wizytacyjnego wprowadzonego przez konwencję ONZ z 1984 r. przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu<sup>35</sup>. Dopuszcza ona bowiem wizytację w państwie-stronie właściwie incydentalnie. Raz, że wymaga każdorazowej zgody państwa<sup>36</sup>, a dwa, przewiduje jej odbycie wyłącznie w ramach dochodzenia wszczętego w związku z otrzymaniem „wiarygodnej informacji”, zawierającej „w pełni uzasadnione dane o systematycznym stosowaniu tortur na terytorium państwa-strony”<sup>37</sup>. Obligatoryjny charakter europejskiego mechanizmu wizytacji utorował tymczasem drogę do systemu wizyt powtarzalnych, prowadzonych w sposób zaplanowany i systematyczny. Był także wzorem dla wprowadzenia kilkanaście lat później podobnego mechanizmu w systemie powszechnym, co uczyniono na podstawie protokołu fakultatywnego do konwencji z 1984 r.<sup>38</sup>

<sup>33</sup> Zob. opinia ZP RE nr 183 (1995) z 31.01.1995 r. w sprawie wniosku Łotwy o członkostwo w RE, pkt 10, lit. d.

<sup>34</sup> Szerzej zob. P. Filipek, *Wierzmy, że chce a zdolna będzie w niedalekiej przyszłości... – ochrona praw człowieka jako kryterium członkostwa w Radzie Europy*, [w:] *Prawa człowieka we współczesnej dyplomacji państw*, red. K. Lankosz, P. Czubik, Bielsko-Biała 2007, s. 30–31.

<sup>35</sup> Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*) z 10.12.1984 r., UN TS, vol. 1465, p. 85 (tekst w j. polskim: Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378).

<sup>36</sup> Art. 20 ust. 3 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

<sup>37</sup> Art. 20 ust. 1 Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania.

<sup>38</sup> Zob. Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 18.12.2002 r. (*Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*), UNTS vol. 2375, p. 23; Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192.

Po trzecie, obowiązkową naturę EKZT uwydatnia wyłączenie możliwości składania do niej jakichkolwiek zastrzeżeń<sup>39</sup>. Państwa, wiążąc się nią, przyjmują wszystkie jej postanowienia, a tym samym pełny zakres kontroli przewidzianej w niej, bez możliwości indywidualnej, jednostronnej modyfikacji.

### II. 3. CHARAKTER ABSTRAKCYJNY I PREWENCYJNY

Mechanizm wizytacji prowadzony na podstawie EKZT ma charakter abstrakcyjny. To zaś oznacza, że KZT podejmuje decyzje o wizytacji z własnej inicjatywy, wyznaczając czas i jej miejsce w sposób elastyczny, uznaniowy, nie musząc przy tym odwoływać się do konkretnych przypadków naruszeń. Przyjęcie takiego modelu działania *in abstracto* znosi zasadnicze ograniczenie modelu kontroli zindywidualizowanej, uruchamianej w trybie skargowym na gruncie EKPC.

Mechanizm wizytacji miejsc pozbawienia wolności ma również charakter prewencyjny, bo nie jest nastawiony na rozstrzyganie spraw indywidualnych naruszeń, ale przeciwdziałanie ich występowaniu. EKZT nie przewidziała możliwości wnoszenia do KZT skarg indywidualnych, uprawnienie do skargi indywidualnej jednostki mają już na gruncie EKPC. Nie chodziło o dublowanie istniejących mechanizmów, ale ustanowienie nowych, które mogłyby je uzupełniać i wzmacniać<sup>40</sup>.

Działanie KZT poprzez mechanizm bezpośrednich wizytacji służy zbadaniu warunków przebywania osób pozbawionych wolności i praktyki postępowania organów krajowych wobec nich. Czyni się to na samym dole systemu, w miejscach, gdzie wolność od tortur jest zagrożona i gdzie bywa łamana. Obserwacje i ustalenia są zatem nie tylko bezpośrednie, z pierwszej ręki, ale i natychmiastowe, nie zaś odłożone w czasie, co jest charakterystyczne dla mechanizmów raportowania czy postępowań sądowych. Jest to podejście nowe, wychodzące poza dotychczasowe metody uzyskiwania informacji z raportów przygotowanych przez państwa, czy materiału dowodowego ustalonego w postępowaniu przed sądowym organem międzynarodowym, a jego celem jest nie ocena jednostkowej sytuacji, i ewentualne usunięcie konsekwencji naruszenia zakazu tortur wobec indywidualnej osoby, ale generalne wyeliminowanie uwarunkowań i praktyk prowadzących do niehumanitarnego traktowania osób pozbawionych wolności, i w ten sposób zabezpieczenie ich przed nimi na przyszłość.

<sup>39</sup> Art. 21 EKZT.

<sup>40</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 13.



Oczywiście KZT może otrzymywać informacje dotyczące indywidualnych osób i konkretnych spraw. Niemniej będą one przede wszystkim źródłem informacji o warunkach panujących w określonych miejscach pozbawienia wolności oraz postępowaniu konkretnych organów krajowych. Mogą także stanowić impuls dla KZT do zainteresowania się danym miejscem, w którym przebywają osoby pozbawione wolności, czy też sytuacją indywidualnej osoby przetrzymywanej w takim miejscu<sup>41</sup>.

Zbytnim uproszczeniem byłoby jednak stwierdzenie, że mechanizm EKZT ma wyłącznie naturę prewencyjną. Albowiem KZT może w ramach wykonywanych działań kontrolnych zwrócić się do państwa o przedstawienie informacji lub wyjaśnień w konkretnych sprawach dotyczących indywidualnych osób<sup>42</sup>, a także na bieżąco przekazywać władzom krajowym swoje uwagi i monitorować, czy są one uwzględniane. W ten sposób funkcja zapobiegawcza mechanizmu EKZT może być uzupełniana o funkcję naprawczą, korygującą postępowanie państwa w konkretnej sytuacji, z jaką przyjdzie się zetknąć KZT<sup>43</sup>. Niemniej ma ona charakter dodatkowy i nie jest podstawowym celem tego mechanizmu, ale pojawia się w związku z wykonywaniem zadań prewencyjnych.

#### II. 4. CHARAKTER POUFNY

Do mechanizmu EKZT wpisany został wymóg dialogu między KZT a państwem-stroną EKZT. Ma charakter dyplomatyczny, opiera się na poufności<sup>44</sup>. KZT obraduje przy drzwiach zamkniętych<sup>45</sup>, a wszystkie fakty stwierdzone podczas wizytacji muszą być utrzymywane w ścisłej tajemnicy pomiędzy Komitetem a władzami wizytowanego państwa<sup>46</sup>. Powyższe rozwiązanie wyróżnia ten mechanizm spośród większości mechanizmów w RE, których wyniki są publikowane od razu, a publikacja nie jest uzależniona od zgody kontrolowanych

<sup>41</sup> Por. m.in. J. Hołda, Z. Hołda i in., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004, s. 79.

<sup>42</sup> Zob. art. 28 oraz 30 ust. 1 regulaminu KZT. Zob. też R. Allewelt, *Präventiver Menschenrechtsschutz. Ein Blick auf die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 1998, nr 9–10, s. 248 i n.

<sup>43</sup> W podobnym tonie zob. R. Morgan, *The CPT Model. An Examination*, [w:] *The Prevention of Human Rights Violations*, red. L.-A. Sicilianos, Ch. Bourloyannis-Vrailas, Ateny 2001, s. 6.

<sup>44</sup> Art. 11 ust. 1 EKZT, zob. też art. 16 regulaminu KZT.

<sup>45</sup> Art. 6 ust. 1 EKZT.

<sup>46</sup> Zob. też raport wyjaśniający do EKZT, pkt. 43.

państw. W przypadku dialogu między KZT a państwem jego poufny charakter ma służyć budowaniu relacji zaufania i współpracy oraz tworzyć płaszczyznę dla bezpośredniej i otwartej wymiany stanowisk. Istotą mechanizmu EKZT nie jest bowiem piętnowanie państw, lecz nakłonienie ich do poprawienia sytuacji osób pozbawionych wolności przez realizację jego rekomendacji<sup>47</sup>.

Poufność informacji zebranych przez KZT oraz dokonanych przez niego ocen może zostać wyłączona poprzez opublikowanie – za zgodą zainteresowanego państwa – raportów KZT oraz uwag państwa do nich<sup>48</sup>, ewentualnie także wraz z dodatkową korespondencją, jaką strony mogą wymieniać między sobą. Jednak nawet po takiej publikacji Komitet jest zobowiązany do zachowania w tajemnicy wszelkich dalszych szczegółów.

W kontekście publikacji raportu jedyną możliwą interakcją Komitetu z mediami jest przedstawienie treści samego raportu oraz w razie potrzeby, dostarczenie ogólnych informacji na temat jego metod pracy. Poza tym jednak Komitet może omawiać swoje ustalenia i wnioski bezpośrednio z władzami krajowymi jedynie w ramach poufnego dialogu. Dlatego też nie może on ujawniać opinii publicznej żadnych informacji dodatkowych lub uzupełniających i nie może odpowiadać na zapytania mediów w tym zakresie.

Z poufności może również zrezygnować sam KZT na mocy własnej uchwały. Stanie się tak, gdy poufność nie służy zamierzonym celom, bowiem państwo nie wykazuje wystarczającej woli współpracy z KZT, a w szczególności nie wprowadza w życie jego rekomendacji. W takiej sytuacji KZT może zdecydować o wydaniu publicznego oświadczenia, w którym stwierdzi obstrukcyjne działania państwa oraz poda podstawowe informacje uzasadniające takie stanowisko<sup>49</sup>.

Ponadto, na mocy protokołu nr 1 do EKZT, z zastrzeżeniem zasad poufności określonych w art. 11, KZT przedkłada co roku KM RE ogólne raporty (*general reports*) ze swojej działalności, które są przekazywane Zgromadzeniu (i państwu niebędącemu członkiem RE), a ponadto są podawane do wiadomości publicznej<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> Raporty KZT czy prasowe informacje na temat odbytych wizyt dostępne są na stronie internetowej KZT: <https://www.coe.int/en/web/cpt/visits#2021> (dostęp: 12.06.2021).

<sup>48</sup> Art. 11 ust. 2 EKZT.

<sup>49</sup> Zob. art. 10 ust. 2 EKZT.

<sup>50</sup> Zob. też regulę 46 regulaminu KZP; dnia 6.05.2021 r. został opublikowany 30. raport ogólny KZP. Jest on dostępny na stronie: <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/anti-torture-committee-warns-against-the-impact-of-austerity-measures-on-the-conditions-of-detention-in-prisons> (dostęp: 12.06.2021).

### III. Wizytacje miejsc pozbawienia wolności

#### III.1. RODZAJE WIZYTACJI

Podstawowym rodzajem wizytacji KZT są wizytacje okresowe, około dziesięć razy rocznie, planowane ze znacznym wyprzedzeniem. Trwają do dwóch tygodni<sup>51</sup> i z reguły są dłuższe niż inne rodzaje wizyt przeprowadzane przez KZT. Wizytacje okresowe obejmują wszystkie państwa-strony EKZT<sup>52</sup>, prowadzone są w zaplanowany i systematyczny sposób, z uwzględnieniem liczby miejsc będących w zainteresowaniu KZT w każdym z państw<sup>53</sup>. Są regularnie powtarzane – każde państwo jest wizytowane średnio co cztery, pięć lat – przez co tworzą mechanizm stałego oddziaływania na państwa. W pierwszej rundzie wizytacji państwa były wybierane w drodze losowania. Później KZT przyjął zobiektywizowane kryteria merytoryczne, uwzględniając ogólny poziom ochrony praw człowieka w danych kraju, braki w realizacji standardów ujawnione w czasie poprzednich wizytacji, dotychczasową reakcję państwa na raporty i rekomendacje czy też posiadane informacje o szczególnych problemach występujących w państwie<sup>54</sup>.

Wizytacje okresowe są podstawowym instrumentem działania KZT, a jednocześnie jedynym rodzajem wizyt wprost wskazanym w EKZT<sup>55</sup>. Niemniej EKZT nie zawęża prawa wizytowania państw do tego rodzaju wizyt. Przeciwnie, można z niej wywieść dyskrejonalne uprawnienie KZT do wizytowania państw. KZT został bowiem upoważniony do samodzielnej oceny zasadności organizacji wizytacji i korzysta ze swobody decydowania o tym, kiedy uważa ją za konieczną oraz jakie elementy leżą u podstaw jego decyzji<sup>56</sup>.

Innym rodzajem wizytacji są wizytacje doraźne (*ad hoc visits*), uzasadnione konkretnymi okolicznościami<sup>57</sup>, np. pozyskaniem wiarygodnych informacji o niewłaściwym traktowaniu osób pozbawionych wolności w określonym miejscu. Dotyczą poważnych sytuacji i trudnych przypadków, wymagających pilnej reakcji<sup>58</sup>. Informacje o nich KZT może czerpać z dowolnych źródeł:

<sup>51</sup> R. Morgan, *op. cit.*, s. 13.

<sup>52</sup> Choć przyjęto, że priorytetowe są wizytacje w nowych państwach członkowskich, zob. M. Niełacna, *op. cit.*, s. 177.

<sup>53</sup> Zob. art. 29 ust. 1 regulaminu KZT.

<sup>54</sup> Zob. m.in. U. Kriebaum, *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, „Austrian Review of International and European Law” 2011, vol. 16, s. 70.

<sup>55</sup> Art. 7 ust. 1 zd. 2 EKZT.

<sup>56</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 49.

<sup>57</sup> Konwencja przewiduje ich organizowanie, „gdy wymagają tego okoliczności”, art. 7 ust. 1 EKZT, zob. też art. 31 i 32 regulaminu KZT.

<sup>58</sup> M. Niełacna, *op. cit.*, s. 179.

informacji medialnych, listów od indywidualnych osób, kontaktów z organizacjami pozarządowymi, informacji od innych organów RE lub organizacji międzynarodowych. Z reguły roczna liczba wizytacji *ad hoc* była niższa od liczby wizytacji okresowych<sup>59</sup>, choć w ostatnich latach tendencja wydaje się odwracać, a 2018 r. był pierwszym, w którym liczba wizyt doraźnych (10) przewyższyła liczbę wizytacji okresowych (8)<sup>60</sup>.

Komitet może również odbywać wizytacje pokontrolne (*follow-up visits*), przeprowadzane we wcześniej odwiedzonych miejscach, w celu sprawdzenia, czy państwo wprowadziło w życie rekomendacje KZT po poprzednich wizytacjach<sup>61</sup>. Faktycznie rolę tę pełnią kolejne wizytacje okresowe, w ramach których dokonuje się weryfikacji środków podjętych przez władze krajowe w odniesieniu do wcześniejszych ustaleń i rekomendacji.

### III.2. MIEJSCE, ZAKRES I CZAS WIZYTACJI

Przygotowanie wizytacji wiąże się z potrzebą określenia rodzaju, czasu jej przeprowadzenia, składu delegacji, listy odwiedzanych miejsc, a także osób, z którymi delegacja chciałaby się spotkać, w tym przedstawiciele organów krajowych, organizacji pozarządowych, itp. KZT przysługuje duża swoboda przy podejmowaniu tych decyzji, którą jedynie w niewielkim stopniu ograniczają formalne wymogi konwencyjne, w szczególności dotyczące uprzedniej notyfikacji czy minimalnej liczebności delegacji KZT. W regulaminie KZT wprowadził dodatkowy wymóg równego traktowania państw i planowania wizytacji okresowych w oparciu o zasadę słuszności (*equitable basis*)<sup>62</sup>, wyrażającą się w podejściu nieselektywnym i układaniu harmonogramu wizytacji według obiektywnych kryteriów.

Komitet Zapobiegania Torturom ma prawo odwiedzić każde miejsce podlegające jurysdykcji państwa-strony EKZT, w którym przebywają osoby pozbawione wolności na podstawie decyzji władzy publicznej<sup>63</sup>. Miejsca pozbawienia wolności mogą być zróżnicowane, charakteryzować się odmiennymi rygorami

<sup>59</sup> Do tej pory KZT odbył 275 wizytacji okresowych i 198 wizytacji doraźnych, zob. <https://www.coe.int/en/web/cpt/home> (dostęp: 12.06.2021).

<sup>60</sup> Zob. raport ogólny KZT Nr 28 (1 stycznia – 31 grudnia 2018), CPT/Inf(2019)9, s. 5.

<sup>61</sup> Zob. art. 33 regulaminu KZT.

<sup>62</sup> Zob. art. 29 ust. 1 regulaminu KZT.

<sup>63</sup> Art. 2 EKZT. Pojęcie „pozbawienia wolności” ma być rozumiane w znaczeniu art. 5 EKPC i z uwzględnieniem orzecznictwa organów EKPC, zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 24, choć w literaturze wskazuje się, że znaczenie terminu „pozbawienie

i być prowadzone dla różnych celów, m.in.: śledczych, karnych, administracyjnych, medycznych, wychowawczych itp. Mogą być także prowadzone przez różne instytucje, zarówno publiczne, jak i prywatne. W tym ostatnim przypadku o objęciu miejsca wizytacją rozstrzygać będzie to, czy przebywają w nim osoby umieszczone tam decyzją organu władzy publicznej.

W praktyce miejsca, które może wizytować Komitet Zapobiegania Torturom, obejmują więzienia i inne zakłady karne, areszty śledcze, zakłady poprawcze i schroniska dla osób nieletnich, areszty policyjne i wojskowe, areszty deportacyjne, ośrodki strzeżone dla cudzoziemców, izby wytrzeźwień, domy pomocy społecznej, szpitale psychiatryczne itp. W szpitalach psychiatrycznych tylko część pacjentów może być trzymana przymusowo, zaś reszta przebywać dobrowolnie, jednak KZT ma prawo sprawdzić, czy osoby leczone rzeczywiście przebywają w szpitalu dobrowolnie. Sprawdzenie takie najpewniej dokonane może zostać poprzez wizytę na miejscu i przeprowadzenie rozmów<sup>64</sup>.

W istocie nie ma większego znaczenia liczba przetrzymywanych osób, nawet pojedyncza osoba przebywająca w danym miejscu wystarcza do zaplanowania w nim wizyty<sup>65</sup>. Można także dopuścić przeprowadzenie wizyty w lokalizacji, w której w danej chwili nie jest przetrzymywana żadna osoba, o ile służy ono do takich celów. W takim wypadku istotnym może być potwierdzenie, czy rzeczywiście nie ma w nim nikogo pozbawionego wolności, lub też ustalenie, dlaczego miejsce jest opuszczone. Z kolei sama decyzja o pozbawieniu jednostki wolności może pochodzić od różnych organów – śledczych, sądowych, administracyjnych czy wojskowych. Bez znaczenia jest to, czy decyzja jest zgodna z prawem, czy bezprawna. Nie musi być też decyzją sformalizowaną, dla celów Konwencji o zapobieganiu torturom rozstrzygający jest sam fakt pozbawienia wolności, nie zaś to, czy istnieje formalny akt władzy krajowej pozbawiający jej.

Zgodnie z ogólną regułą prawa traktatów Konwencja o zapobieganiu torturom ma zastosowanie do całego terytorium państwa, które się nią wiąże<sup>66</sup>. Niemniej zawiera ona standardową dla konwencji RE klauzulę terytorialną przewidującą, że państwo może wskazać terytorium lub terytoria, do których dana konwencja będzie miała zastosowanie<sup>67</sup>. Taką klauzulę można literalnie interpretować jako pozwalającą państwu zarówno ograniczyć – np. określić

---

wolności” niekoniecznie musi być tożsame na gruncie obu konwencji, zob. M. Evans, R. Morgan, *Combating Torture...*, s. 28.

<sup>64</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 32.

<sup>65</sup> Zob. raport wyjaśniający do EKZT, pkt 28.

<sup>66</sup> Zob. art. 29 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. (*Vienna Convention on the Law of Treaties, VCLT*), UNTS, vol. 1155, p. 331.

<sup>67</sup> Art. 20 ust. 1 EKZT.

tylko pewną część terytorium, jak też rozszerzyć terytorialne zastosowanie EKZT. Ta pierwsza wykładnia sprzeciwiałaby się obowiązkowemu charakterowi Konwencji o zapobieganiu torturom i bezwzględnej naturze prawnej zakazu tortur, nieludzkiego czy poniżającego traktowania albo karania, który wzmacnia. Ta druga odpowiada z kolei intencji umożliwienia państwu rozszerzenia reżimu EKZT na inne terytoria, za które jest ono odpowiedzialne, w szczególności na terytoria zależne. Z tej klauzuli skorzystały trzy państwa: Niemcy – wskazując na zastosowanie EKZT do Berlina Zachodniego (przed zjednoczeniem Niemiec w 1990 r.); Niderlandy – rozciągając jej zastosowanie na swoje terytoria zamorskie: wyspy Curaçao, Sint Maarten oraz karaibską część Holandii (wyspy Bonaire, Sint Eustatius i Saba), a także Zjednoczone Królestwo – w kolejnych notach rozszerzając jej zastosowanie na wyspy Jersey, Man, Guernsey, a także na Gibraltar oraz brytyjskie bazy w Akrotiri i Dhekelii na Cyprze.

EKZT ma zastosowanie zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny, konfliktu zbrojnego o charakterze międzynarodowym lub wewnętrznym czy innej formy niepokoju lub zamieszek w państwie. Zakaz tortur ma bowiem charakter absolutny, obowiązuje zawsze i nie podlega wyłączeniu ani ograniczeniu z odwołaniem się do klauzuli derogacyjnej z EKPC<sup>68</sup>. Państwa-strony nie mogą zatem odmawiać przyjęcia delegacji Komitetu nawet w sytuacjach kryzysowych.

Co do zasady KZT ma prawo w każdych okolicznościach dokonać wizytacji miejsc, w których są osoby pozbawione wolności<sup>69</sup>. W wyjątkowych jednak sytuacjach państwo może zwrócić się do Komitetu Zapobiegania Torturom o nieodwiedzanie określonego miejsca lub przełożenie wizyty na inny termin. Powody muszą być jednak wyjątkowe – państwo może bowiem powołać się na wymogi obrony narodowej, bezpieczeństwa publicznego, niepokoju (np. buntu) w miejscu, które zamierza odwiedzić KZT, czy zagrożenie dla zdrowia itd.<sup>70</sup> W takiej sytuacji państwo powinno bezzwłocznie wyjaśnić KZT sytuację i w drodze konsultacji uzgodnić sposób realizacji jego zadań<sup>71</sup>. Warto wskazać, że o ile epidemia COVID-19 wymusiła w 2020 r. pewną przerwę w realizacji programu wizyt Komitetu, niemniej zdołał on w drugiej połowie roku odbyć większość wizytacji przewidzianych na cały rok<sup>72</sup>.

Wizyty KZT zostały jednak ograniczone w odniesieniu do miejsc odwiedzanych przez przedstawicieli MKCK lub przedstawicieli mocarstw opiekuńczych

<sup>68</sup> Art. 15 ust. 2 EKPC.

<sup>69</sup> Por. raport wyjaśniający do EKZT, pkt. 29.

<sup>70</sup> Zob. art. 9 ust. 1 EKZT.

<sup>71</sup> Zob. art. 9 ust. 2 EKZT.

<sup>72</sup> Zob. 30. raport ogólny KZT (1 stycznia – 31 grudnia 2020), CPT/Inf(2021)5, s. 5–6.

na podstawie konwencji genewskich z 1949 r. i protokołów dodatkowych z 1977 r.<sup>73</sup> Regulacja ta uwzględnia pierwszeństwo zastosowania tych instrumentów przewidzianych na wypadek konfliktu zbrojnego. W takich sytuacjach uprawnienia Komitetu ustępują uprawnieniom MKCK lub przedstawicielom mocarstw opiekuńczych. Niemniej nie zostały one wyłączone całkowicie, Komitet Zapobiegania Torturom może odwiedzać również i te miejsca, o ile uzna, że delegaci MKCK nie wizytują ich „skutecznie” lub „regularnie”.

### III. 3. NOTYFIKACJA ZAMIARU PRZEPROWADZENIA WIZYTACJI

EKZT wymaga, aby KZT przed złożeniem wizyty notyfikował państwu zamiar przeprowadzenia wizytacji<sup>74</sup>. Notyfikacja oznacza jedynie obowiązek powiadomienia państwa o planowanej wizytacji, nie uzależnia jej natomiast od uzyskania potwierdzenia czy akceptacji państwa. Zakres przedmiotowy notyfikacji obejmuje członków delegacji KZT, inne osoby wchodzące w jej skład, a także miejsca planowanej wizytacji<sup>75</sup>. Niemniej ukształtowany przez EKZT obowiązek notyfikacyjny jest dość elastyczny.

Po pierwsze, EKZT nie wskazuje żadnego minimalnego okresu, jaki ma upłynąć między notyfikacją a przybyciem do wizytowanego kraju. Skoro po takim powiadomieniu KZT jest uprawniony do przeprowadzenia wizytacji „w każdym czasie”, to mogłaby ona rozpocząć się również natychmiast po dokonaniu notyfikacji. Złożenie wizyty *ad hoc* może być uzasadnione potrzebą uzyskania najbardziej wiarygodnych informacji o traktowaniu osób w określonym miejscu. Nadmierny upływ czasu między zawiadomieniem o wizycie a samą wizytą rodzi ryzyko przygotowania odwiedzanego miejsca przez władze krajowe. Może ono przybrać formę czasowego poprawienia warunków sanitarnych lub standardów żywieniowych, dokonania szybkich napraw lub remontów czy nawet przeniesienia części osób dotychczas przebywających w wizytowanym miejscu do innego

<sup>73</sup> Zob. art. 17 ust. 3 EKZT. „Mocarstwo opiekuńcze” to państwo wskazane przez państwo będące stroną konfliktu zbrojnego, które ma strzec jego interesów oraz zapewniać poszanowanie prawa konfliktów zbrojnych, zob. art. 5 Protokołu dodatkowego z 8.06.1977 r. do konwencji genewskich z 12.08.1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (*Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), of 8 June 1977*).

<sup>74</sup> Art. 8 EKZT.

<sup>75</sup> Zob. art. 33 ust. 2 i 3 regulaminu KZT.

miejsca<sup>76</sup>. Naturalnie, przynajmniej część takich działań może zostać później ujawniona przez osoby wizytujące podczas rozmów z zatrzymanymi, wywiadów z personelem placówki, zapoznaniem się z dokumentacją itp. Ustalenie przez delegację wizytującą państwo, iż takie zabiegi miały miejsce, może prowadzić do sformułowania ostrzeżenia pod adresem państwa lub nawet formalnego protestu<sup>77</sup>. KZT może uznać takie działania za naruszenie obowiązku lojalnej współpracy ze strony wizytowanego państwa, a to z kolei może dać asumpt do napiętnowania jego zachowania i wydania publicznego oświadczenia przez KZT.

Po drugie, realizacja obowiązku notyfikacyjnego może zostać rozłożona w czasie, a informacje mogą być udzielane stopniowo. W praktyce KZT wykształcił się wieloetapowy schemat informowania państw o wizytach okresowych. Przed końcem każdego roku KZT decyduje, które państwa zamierza odwiedzić w kolejnym roku, informuje je o tym, a także publikuje komunikat z listą tych państw<sup>78</sup>. Lista zwykle obejmuje około dziesięciu państw. Na tym etapie nie jest jeszcze określany ani termin wizytacji, ani lokalizacja miejsc planowanych do odwiedzenia, ani też skład delegacji. Znacznie później, około dwa tygodnie przed wizytacją, państwo informowane jest o jej terminie i składzie delegacji, a jeszcze później, kilka dni przed samą wizytą, o wstępnej liście miejsc, które mają zostać zbadane<sup>79</sup>. Zresztą notyfikacja listy odwiedzanych miejsc nie musi być zupełna, KZT może odwiedzić również miejsca inne niż zapowiedziane.

#### III.4. DELEGACJE WIZYTUJĄCE

Skład delegacji wizytującej (*visiting delegation*) państwo ustala sam Komitet Zapobiegania Torturom<sup>80</sup>. EKZT wskazuje jedynie, że powinno w niej brać udział „w zasadzie” co najmniej dwóch członków KZT<sup>81</sup>. Regulacja taka dopuszcza delegację w składzie pojedynczego członka Komitetu. W praktyce formułę

<sup>76</sup> Takie praktyki w związku z wizytami KZT miały już miejsce, zob. np. A. Cassese, *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Comes of Age*, [w:] *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. I, red. N. Blokker, S. Muller, Dordrecht–Boston–Londyn 1994, s. 119.

<sup>77</sup> Ibidem.

<sup>78</sup> Zob. art. 31 ust. 2 i 4 regulaminu KZT.

<sup>79</sup> R. Morgan, *op. cit.*, s. 14; M. Evans, R. Morgan, *Combating Torture...*, s. 39–41.

<sup>80</sup> Zob. rozdział II regulaminu KZT.

<sup>81</sup> Art. 7 ust. 2 EKZT.



taką może przyjąć zwłaszcza wizytacja *ad hoc*. Delegacje mogą być liczniejsze, np. gdy wizytowane jest większe państwo i w związku z tym jest więcej pracy<sup>82</sup>. Poza członkami KZT w wizytacji mogą brać udział także inne osoby: eksperci, tłumacze oraz pracownicy sekretariatu RE<sup>83</sup>.

Wszystkie osoby wspomagające KZT działają na podstawie jego instrukcji i pod jego kierownictwem, i podobnie jak członkowie KZT, powinny być niezależne i bezstronne<sup>84</sup>, a jednocześnie są zobowiązane zachować w tajemnicy informacje, które uzyskały podczas pełnienia swych funkcji<sup>85</sup>. Również im przysługują przywileje i immunitety, gwarantujące niezakłócone wypełnianie powierzonych im zadań<sup>86</sup>. Państwo wizytowane może wprawdzie nie zgodzić się na udział konkretnego eksperta w wizytacji, uprawnienie to może być jednak stosowane wyjątkowo, choć EKZT nie precyzuje, jakie wyjątkowe okoliczności mogłyby stanowić powód odmowy państwa<sup>87</sup>. Wprawdzie EKZT nie wskazuje także, iż państwo powinno wyjaśnić przyczyny sprzeciwu, niemniej można domniemywać uprawnienia KZT do zwrócenia się o takie wyjaśnienia. Wskazuje na to wyjątkowy charakter prawa do odmowy. Jeśli zatem ma ono naturę wyjątku od reguły, przedstawienie powodów odmowy stanowi zabezpieczenie, że państwo nie będzie go nadużywać i dyskrecjonalnie sprzeciwiać się udziałowi określonych osób. Funkcję gwarancyjną pełni sama potrzeba wskazania przyczyn odmowy, bowiem KZT nie ma możliwości prawnego zakwestionowania odmowy państwa przyjęcia określonej osoby w charakterze eksperta-członka delegacji. Powody odmowy mogłyby wiązać się z konwencyjnymi wymogami dla ekspertów: uzasadnionymi wątpliwościami co do niezależności lub bezstronności eksperta, jego wiedzy i doświadczenia czy zdolności dochowania poufności<sup>88</sup>.

Skoro na państwach-stronach EKZT ciąży ogólny obowiązek przyjmowania delegacji wizytującej KZT i dopuszczenia członków delegacji na swoje terytorium oraz zapewnienia im swobody poruszania się i podróżowania po nim, to państwa mają także określone obowiązki pozytywne związane z przyjęciem delegacji KZT, w szczególności: przekazania listy miejsc, w których przetrzymywane są osoby pozbawione wolności, zagwarantowania pełnego dostępu

<sup>82</sup> Zob. J. Hołda, Z. Hołda i in., *op. cit.*, s. 79.

<sup>83</sup> Zob. regulę 35 regulaminu KZT.

<sup>84</sup> Art. 14 ust. 2 EKZT; zob. też regulę 36 regulaminu KZT.

<sup>85</sup> Art. 13 EKZT.

<sup>86</sup> Art. 16 EKZT.

<sup>87</sup> Art. 14 ust. 3 EKZT.

<sup>88</sup> Por. raport wyjaśniający, pkt 84. Szerzej o pracy ekspertów w działalności KZT pisze m.in. E. Malcolm, R. Morgan, *op. cit.*, s. 596–598.

do miejsc, które będą chcieli odwiedzić członkowie delegacji, oraz zapewnienia możliwości swobodnego porozmawiania członków delegacji z każdą osobą pozbawioną wolności<sup>89</sup>. Oznacza to także m.in. obowiązek przeszkolenia funkcjonariuszy chroniących wizytowane miejsca (np. strażników więziennych) w zakresie uprawnień KZT i członków delegacji, czy też zorganizowanie miejsca, w którym możliwe będzie przeprowadzenie rozmów przez członków delegacji bez udziału osób trzecich.

W trakcie wizyty członkowie delegacji KZT mają prawo przeprowadzać z osobami pozbawionymi wolności rozmowy w warunkach poufności, bez udziału osób trzecich, zwłaszcza zaś bez obecności funkcjonariuszy wizytowanego państwa<sup>90</sup>. Rażącym naruszeniem EKZT i uprawnień członków delegacji byłoby uniemożliwienie spotkania się z określoną osobą zatrzymaną, poprzez wprowadzenie w błąd co do miejsca pobytu tej osoby, w szczególności przebywania poza odwiedzanym miejscem.

Członkowie delegacji mają również prawo swobodnego komunikowania się ze wszystkimi osobami, które mogłyby dostarczyć istotnych informacji o osobie przetrzymywanej, jej traktowaniu i warunkach, w jakich jest przetrzymywana. Mogą to być w szczególności członkowie rodziny, pełnomocnicy prawni osoby, lekarze, którzy ją badali lub leczyli, przedstawiciele organizacji pozarządowych, które interesowały się jej losem itp.<sup>91</sup>

Uprawnienie członków delegacji do kontaktowania się z osobami pozbawionymi wolności nie rodzi po stronie tych osób obowiązku uczestniczenia w rozmowie. Nie będąc organem wymiaru sprawiedliwości, KZT nie posiada tak szerokich uprawnień śledczych, np. prawa do przeprowadzania przesłuchań osób prywatnych, które rodziłoby po stronie przesłuchiwanego prawnego obowiązku stawienia się i złożenia zeznań. Niemniej zbadanie, dlaczego konkretna osoba odmawia rozmowy lub się przed nią wzbrania, może być istotne z punktu widzenia poszanowania uprawnień kontrolnych KZT. Szczególnie istotne może być wykluczenie ewentualnych nacisków na tę osobę ze strony organów krajowych lub innych osób, a także upewnienie się, czy nie czyni tego z obawy przed późniejszymi wyimaginowanymi lub rzeczywistymi konsekwencjami ze strony władz państwa lub jego służb. Naruszeniem EKZT jest bowiem praktyka, z którą KZT spotykał się w niektórych krajach, iż w niektórych skontrolowanych miejscach pozbawienia wolności osoby tam przebywające były ostrzegane, aby nie skarżyć się przed przedstawicielami KZT. Zdarzało się także, że osoby, z którymi

<sup>89</sup> Zob. art. 8 ust. 2–4 EKZT oraz raport wyjaśniający do EKZT, pkt. 60–66.

<sup>90</sup> Art. 8 ust. 3 EKZT.

<sup>91</sup> Zob. też raport wyjaśniający do EKZT, pkt 68.

członkowie delegacji rozmawiali, były następnie odpytywane o treść rozmowy, a w szczególności o to, co powiedziały swoim rozmówcom.

#### IV. Dialog z państwem wizytowanym, raporty, rekomendacje i działania pokontrolne

KZT wielokrotnie nawiązuje kontakt z wizytowanym państwem, nie tylko w ramach przygotowania wizytacji, w jej przebiegu, ale także po jej zakończeniu. Może zwracać się z prośbą o informacje dotyczące ogólnej sytuacji w tym państwie, określonego miejsca czy konkretnego przypadku. Komunikacja z państwem może dotyczyć uzupełnienia informacji, ustosunkowania się do informacji posiadanych już przez KZT czy uzgodnień technicznych dotyczących wizyty. W trakcie wizytacji delegacja KZT może bezpośrednio przekazywać swoje uwagi (*observations*) władzom krajowym państwa przyjmującego, zarówno w formie ustnej, jak i pisemnej<sup>92</sup>.

##### IV.1. RAPORTY Z WIZYTACJI

Raport z wizytacji powinien obejmować chronologiczny opis wizyty, zebranie faktów ustalonych w jej trakcie, a także propozycje rekomendacji dla państwa. Na podstawie raportu delegacji wizytującej, ewentualnych uwag lub wyjaśnień państwa, które już w trakcie wizytacji mogło je przekazać, KZT przyjmuje ostateczny raport zawierający rekomendacje, wnioski i uwagi pod adresem państwa. Początkowo pozostaje on poufny, jest przekazywany zainteresowanemu państwu, które może się doń ustosunkować. Na życzenie państwa lub za jego zgodą raport oraz uwagi państwa mogą później zostać upublicznione. W mechanizmie EKZT pojawiła się praktyka wyrażania przez państwa zgody na automatyczną publikację raportów KZT, które ich dotyczą. Do tej pory około jedna czwarta państw-stron EKZT wyraziła taką zgodę<sup>93</sup>.

Z kolei, jeśli nawet państwo nie zgadza się na upublicznienie raportu, ale jednocześnie odmawia rzeczywistej współpracy z KZT, może on wtedy samodzielnie

---

<sup>92</sup> Zob. art. 37 ust. 2 i 3 regulaminu KZT.

<sup>93</sup> Jak dotąd automatyczną procedurę publikacji przyjęło 12 państw: Albania, Austria, Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Finlandia, Luksemburg, Republika Mołdawii, Monako, Norwegia, Szwecja i Ukraina. Zob. 30. raport ogólny KZT, s. 51.

podjąć decyzję o publikacji raportu<sup>94</sup>. W praktyce ogromna większość raportów jest publikowana, aczkolwiek następuje to z wielomiesięcznym opóźnieniem<sup>95</sup>.

Wszelkie uwagi, jakie KZT może sformułować na podstawie ustaleń przeprowadzonych w ramach wizytacji, powinny zostać zawarte w raporcie. Niemniej EKZT dopuszcza, iż już w trakcie trwania wizyty KZT może przekazać swoje spostrzeżenia odpowiednim władzom państwa<sup>96</sup>. Konwencja warunkuje to zaistnieniem sytuacji konieczności, można więc założyć, iż chodzi o spostrzeżenia, które mogą zostać uwzględnione „od ręki” oraz sytuacje, w których stan miejsca wizytowanego przez KZT względnie stan lub traktowanie osób w nich przebywających wymagają natychmiastowej interwencji.

Przyjęcie raportu przez Komitet otwiera kolejny etap dialogu z państwem, w zakresie realizacji praw osób pozbawionych wolności. Ów dialog, czy też perswazja, mogą przybierać nie tylko formę pisemną, a więc uwag państwa do raportu KZT i odpowiedzi Komitetu na nie, czy też wymianę listów z władzami krajowymi, lecz również formy bezpośrednich spotkań i rozmów z funkcjonariuszami państwa, seminariów informujących o pracy Komitetu itp.<sup>97</sup>

Realizacja rekomendacji KZT może podlegać dalszej kontroli z jego strony, w szczególności w formie następnych wizytacji przeprowadzanych w tym państwie. Brak wystarczającej współpracy państwa z KZT oraz niewprowadzanie rekomendacji w życie może skutkować dla państwa wydaniem przez KZT publicznego oświadczenia stwierdzającego ów fakt. Może także stać się przedmiotem dyskusji na forum organów statutowych Organizacji: w KM RE lub w ZP RE.

#### IV.2. OŚWIADCZENIA PUBLICZNE

KZT przyznano prawo wydawania oświadczeń publicznych (*public statement*), wówczas gdy państwo-strona Konwencji uchyla się od współpracy z nim lub odmawia poprawy sytuacji zgodnie z jego rekomendacjami<sup>98</sup>. Decyzję o wydaniu oświadczenia KZT podejmuje kwalifikowaną większością 2/3, a przed jej

<sup>94</sup> Art. 10 ust. 2 EKZT.

<sup>95</sup> Jak wskazał Komitet, na koniec 2019 r. opublikowane było 420 z 453 raportów, tj. ponad 90%. Niepublikowane są 33 raporty, dwie trzecie z tej liczby to raporty dotyczące Rosji, zob. raport ogólny KZT nr 30, s. 51.

<sup>96</sup> Art. 8 ust. 5 EKZT.

<sup>97</sup> Szerzej zob. R. Morgan, M. Evans, *Combating Torture...*, s. 45–46.

<sup>98</sup> Art. 10 ust. 2 EKZT.

podjęciem powinien umożliwić zainteresowanemu państwu odniesienie się do zarzutów.

KZT traktuje wydanie oświadczenia jako *ultima ratio*, bardzo rzadko z nich korzysta, czyni to jedynie w sytuacjach wyjątkowych, gdy dojdzie do wniosku, iż jest to środek konieczny, aby skłonić państwo do lepszej współpracy. Łącznie do tej pory wydał dziewięć takich oświadczeń, w tym przez pierwsze kilkanaście lat swojej działalności – do końca XX w. – KZT skorzystał z tego uprawnienia w odniesieniu do jednego tylko państwa, Turcji, wydając w stosunku do niej oświadczenia dwukrotnie, w 1992 i 1996 r.<sup>99</sup> Oba dotyczyły szeroko rozpowszechnionej praktyki stosowania tortur i innych form nieludzkiego czy poniżającego traktowania osób zatrzymanych w aresztach policyjnych. W oświadczeniu z 1992 r. KZT stwierdził, iż władze tureckie nie wykonały jego rekomendacji dotyczących wzmocnienia gwarancji prawnych chroniących przed torturami i maltretowaniem ze strony policji i żandarmerii oraz rekomendacji odnoszących się do działań oddziałów antyterrorystycznych policji<sup>100</sup>. Wizytacja KZT, a w szczególności rozmowy z osobami przetrzymywanymi, ujawniły ogromną liczbę zarzutów stosowania tortur i znęcania się nad nimi. Zarzuty były uprawdopodobnione nie tylko z powodu ich wysokiej liczby, ale spójności opisów dotyczących szczególnych rodzajów tortur i maltretowania<sup>101</sup>. W wydanym cztery lata później oświadczeniu KZT wprowadził odnotował pewien postęp w działaniach władz tureckich, jednak stwierdził, że informacje będące w jego posiadaniu wciąż ujawniają, iż uciekanie się do tortur i innych form poważnego znęcania się nad osobami zatrzymanymi jest nadal powszechną praktyką w jednostkach policji<sup>102</sup>.

Z kolei w pierwszej dekadzie XXI w. KZT wydawał oświadczenia publiczne jedynie w odniesieniu do Rosji, w latach 2001, 2003 i 2007<sup>103</sup>. Wszystkie dotyczyły naruszeń praw człowieka w Czeczenii. O ile jednak wcześniejsze oświadczenia Komitetu wobec Turcji obejmowały aspekty materialno-prawne, o tyle w oświadczeniach wydanych w odniesieniu do Rosji, obok aspektów materialnych pojawiły się też aspekty proceduralne – odmowa współpracy

<sup>99</sup> Oba oświadczenia dostępne są na stronie KZT: <https://www.coe.int/en/web/cpt/public-statements> (dostęp: 12.06.2021).

<sup>100</sup> Oświadczenie publiczne KZT z 15.12.1992 r., dokument nr CPT/Inf (93) 1, pkt 2 ak. 2.

<sup>101</sup> Pkt 5 oświadczenia w sprawie Turcji z 1992 r.

<sup>102</sup> Oświadczenie publiczne KZT z 6.12.1996 r., dokument nr CPT/Inf (96) 34, pkt 2 i 10; zob. <https://www.coe.int/en/web/cpt/public-statements> (dostęp: 12.06.2021).

<sup>103</sup> Oświadczenia są dostępne na stronie KZT: <https://www.coe.int/en/web/cpt/public-statements> (dostęp: 5.06.2021).

z Komitetem ze strony władz rosyjskich. Władze rosyjskie zaprzeczały istnieniu miejsca zatrzymań, o którym informacje posiadał Komitet, a w związku z tym odmawiały odpowiadania w tym zakresie na pytania KZT<sup>104</sup>. Odmowa przyjęła także postać arbitralnego stwierdzenia władz rosyjskich, iż sprawy, o które pyta KZT, nie wchodzą w zakres jego kompetencji i w związku z tym władze nie zamierzają udzielać informacji i nawiązywać z nim dialogu<sup>105</sup>.

W kolejnych latach KZT wydawał publiczne oświadczenia w odniesieniu do Grecji (2011), Bułgarii (2015), Belgii (2017) i ponownie Rosji (2019)<sup>106</sup>. Poza brakiem współpracy lub odmową poprawy sytuacji w związku z powszechnymi przypadkami stosowania tortur lub innych rozmyślnych form zakazanego traktowania, powodem wydania publicznego oświadczenia mogłoby być rażące naruszenie uprawnień Komitetu, np. odmowa dostępu do określonego miejsca pozbawienia wolności, wprowadzenie w błąd co do jego przeznaczenia, zastraszanie lub prześladowanie osób rozmawiających z członkami delegacji.

Oświadczenia są rodzajem sankcji politycznej i formą wywarcia nacisku na państwo. Kompetencja do wydawania takich oświadczeń jest o tyle istotna, że skoro same prace KZT, jego ustalenia podczas wizytacji, przygotowywane na ich podstawie raporty oraz treść dialogu z państwami są zasadniczo poufne, to wydanie oświadczenia jest właściwie jedyną sankcją, jaką KZT może zastosować wobec państwa. W przypadku zaś braku zgody państwa na upublicznienie dotyczącego go raportu może być również formą podania do publicznej wiadomości ustaleń KZT. Przykładowo tak uczynił KZT w trzecim oświadczeniu wydanym wobec Rosji w 2007 r.<sup>107</sup> Różniło się ono od wszystkich wcześniejszych objętością (oświadczenie wraz z aneksami liczyło 25 stron w porównaniu z wcześniejszymi kilkustronicowymi oświadczeniami) oraz zacytowaniem obszernych fragmentów z raportu KZT wraz z fragmentami odpowiedzi władz rosyjskich na zawarte w nim ustalenia.

---

<sup>104</sup> Oświadczenie publiczne KZT z 10.07.2001 r. dotyczące Republiki Czecheńskiej Federacji Rosyjskiej, dokument nr CPT/Inf (2001) 15, s. 1.

<sup>105</sup> Zob. oświadczenia KZT w sprawie Rosji z 2001 r., s. 2.

<sup>106</sup> Zob. <https://www.coe.int/en/web/cpt/public-statements> (dostęp: 12.06.2021).

<sup>107</sup> Oświadczenie publiczne KZT z 13.03.2007 r. dotyczące Republiki Czecheńskiej Federacji Rosyjskiej, dokument nr CPT/Inf (2007) 17.

## Uwagi końcowe

Wprowadzenie w przestrzeni RE mechanizmu bezpośrednich wizytacji miejsc przetrzymywania osób w państwach RE było przełomowe. Wcześniej wolność od tortur była zabezpieczona przede wszystkim mechanizmem skargi indywidualnej, względnie – na szczeblu ONZ – mechanizmem opartym na raportach przygotowanych przez same państwa.

Mechanizm EKZT poddał kontroli niezależnego organu międzynarodowego ważną sferę aktywności państw. Wiąże się ona ze stosowaniem przymusu fizycznego oraz znaczną dotkliwością i ograniczaniem praw człowieka i podstawowych wolności oraz szczególnym podporządkowaniem jednostki władzy publicznej, stwarzającej ryzyko arbitralnych nadużyć. Kluczowymi elementami tego mechanizmu, warunkującymi jego skuteczność, stały się: generalna, uprzednia zgoda państw na wizytacje; szerokie uprawnienia Komitetu dostępu do miejsc i osób; systematyczność podejmowanych działań; obiektywizm kryteriów ustalania planu wizytacji; wytrwałość w monitorowaniu wdrażania rekomendacji, mimo braku formalnie wiążących instrumentów; a także faktyczna znaczna skala działalności wizytacyjnej. Powołanie do życia KZT poprzedziło przyjęcie później podobnych rozwiązań na szczeblu powszechnym – w protokole fakultatywnym z 2002 r., a także na szczeblu narodowym – w postaci krajowych mechanizmów prewencji tortur<sup>108</sup>.

Mechanizm zapobiegania torturom oraz niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu podlega ewolucji. Wraz z rozrostem członkostwa w RE i uczestnictwa w EKZT zwiększał zakres oddziaływania i poszerzał swą rolę prewencyjną i gwarancyjną. Otworzył się dla państw nienależących do Organizacji. Ugruntowuje się znaczenie wizytacji okresowych, wzrasta rola wizyt *ad hoc*. Stopniowo rośnie liczba państw akceptujących automatyczną publikację raportów z wizytacji. Zwiększa się potencjał publicznych oświadczeń KZT, nagłaśniających najpoważniejsze zaniechania państw w implementacji rekomendacji i umożliwiającących zaangażowanie statutowych organów RE.

Systematyczna działalność KZT na przestrzeni trzech dekad umożliwiła wypracowanie zbioru szczegółowych standardów dotyczących traktowania osób pozbawionych wolności<sup>109</sup>. Powstają one stopniowo, w oparciu o raporty

<sup>108</sup> Zob. informacje na temat „krajowego mechanizmu prewencji tortur” w Polsce. <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/co-jest-krajowy-mechanizm-prewencji> (dostęp: 12.06.2021).

<sup>109</sup> Są one dostępne w: <https://hudoc.cpt.coe.int/eng#%7B%22sort%22:%5B%22CPTDocumentDate%20Descending,CPTDocumentID%20Ascending,CPTSectionNumber%20Ascending%22%5D,%22CPTDocumentType%22:%5B%22gr%22%5D%7D> (dostęp: 12.06.2021).

z wizytacji w państwach EKZT, wywiedzionych z nich konkluzji i udzielonych rekomendacji. Ujmowane są w rocznych raportach KZT<sup>110</sup>. Oddziałują na krajowe ustawodawstwo i praktykę władz krajowych, dostrzegane są przez inne instytucje międzynarodowe, w tym ETPC, inkorporowane są w Europejskich Regułach Więziennych<sup>111</sup>. Z czasem wiele z nich przyjmuje się za podstawowy, oczywisty standard przysługujący osobom pozbawionym wolności, jak prawo dostępu do adwokata, prawo dostępu do lekarza, prawo do poinformowania osoby bliskiej.

**Summary:** The 1987 European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment is one of the core conventions of the CoE. It serves to strengthen the protection of individuals against torture and other forms of treatment incompatible with Article 3 ECHR. The Committee for the Prevention of Torture (CPT) is empowered to visit any places where persons are deprived of their liberty by the public authority. CPT members are guaranteed full access to areas of detention and the detainees. These visits are the basis for reports containing, where necessary, recommendations to States to improve the situation. The introduction of direct visits to places of detention was seminal in the CoE legal order. An important sphere of State activity that poses a risk of arbitrary abuse was subjected to the scrutiny of an independent international body. The systematic work of the CPT over three decades has made it possible to develop detailed standards for the treatment of persons deprived of their liberty. These standards have been developed gradually, based on the reports following visits State-Parties, and recommendations made. They influence national legislation and practice, are recognized by other international institutions, including the ECtHR, and are incorporated in the European Prison Rules.

<sup>110</sup> Standardy te KZT porządkuje według obszarów tematycznych. W szczególności dotyczą one: zatrzymań policyjnych, ochrony zdrowia, przetrzymywania obcokrajowców, przymusowej hospitalizacji psychiatrycznej, przetrzymywania osób młodocianych, kobiet, deportacji, zwalczania bezkarności, użycia paralizatorów, dostępu do prawnika, izolacji więźniów, zastraszania i represji, osób skazanych na dożywocie, przestrzeni przypadającej na jednego więźnia, osób tymczasowo aresztowanych, funkcjonowania mechanizmów skargowych.

<sup>111</sup> Zob. Rekomendację Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych, Rec (2006)2, przyjętą przez KM RE 11.01.2006 r.





Zbigniew Lasocik

## Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi – GRETA

**Słowa kluczowe:** Grupa Ekspertów GRETA, ewaluacja implementacji Konwencji, członkostwo w GRETA, krajowe raporty ewaluacyjne, efektywność GRETA

### Wprowadzenie

Celem tego rozdziału jest przedstawienie najważniejszych informacji na temat GRETA, która została powołana do życia na mocy Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi (Konwencja przeciwko handlowi ludźmi) podpisanej w Warszawie 16.05.2005 r.<sup>1</sup> To wydarzenie wpisało się w szereg przedsięwzięć politycznych, prawnych i organizacyjnych skierowanych przeciwko współczesnemu niewolnictwu podejmowanych od wielu lat w skali globalnej, regionalnej i lokalnej. Aktywność państw, organizacji międzynarodowych i społeczeństwa obywatelskiego jest uzasadniona skalą i społeczną dolegliwością takich zjawisk, jak: eksploatacja seksualna, praca przymusowa czy nielegalny obrót narządami. Wszystkie one stały się swoistymi „plagami” współczesności i jako takie mobilizują wspólnotę międzynarodową i rozmaite gremia lokalne do działania na rzecz ich likwidacji, albo w wersji minimum, do redukcji ich negatywnych skutków dla ofiar<sup>2</sup>. Natomiast na historyczny i społeczny kontekst wymienionych zjawisk składa się kilka ważnych procesów

---

<sup>1</sup> *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, CETS No.197; otwarta do podpisu w Warszawie, 16.05.2005 przez państwa członkowskie RE, państwa trzecie, które uczestniczyły w jego opracowaniu oraz przez UE, a także do przystąpienia przez inne państwa trzecie (tekst w j. polskim: Dz.U. z 2009 r., Nr 20, poz. 107).

<sup>2</sup> D.R. Hodge, *Assisting Victims of Human Trafficking: Strategies to Facilitate Identification, Exit from Trafficking, and the Restoration of Wellness*, „Social Work” 2014, t. 59, nr 2; *Trafficking in Persons Report*, Washington 2019, US State Department, s. 24.

gospodarczych i cywilizacyjnych występujących na przestrzeni dziejów. Z jednej strony, trzeba wymienić tzw. tradycyjne niewolnictwo, pojawiające się w historii świata antycznego, a znacznie później w Azji<sup>3</sup> i obydwu Amerykach<sup>4</sup>, jako popularny system organizacji produkcji i usług, czasem uznawany nawet za jeden z systemów gospodarczych<sup>5</sup>. Z drugiej strony, warto pamiętać, że symetrycznie do ekonomicznej atrakcyjności niewolnictwa pojawiały się poglądy negujące ten sposób gospodarowania, ale także takie postępowanie wobec ludzi. W praktyce liczne były koncepcje teoretyczne i konkretne działania pojedynczych osób, grup oraz całych środowisk (np. Kwakrzy)<sup>6</sup> zmierzające do zakwestionowania wszelkich form zniewolenia, a w konsekwencji do zniesienia samego zjawiska<sup>7</sup>. Czasem w tle były motywacje czysto ideologiczne, a czasem głębokie przekonanie, że u źródła twórczości, produktywności i dobrobytu leży wolność. Silna opozycja wobec niewolnictwa, która doprowadziła do jego upadku, kształtowała się w Europie i w Stanach Zjednoczonych już w XVIII w., czyli wtedy, kiedy rozmaite formy zniewolenia prowadzące do barbarzyńskiej eksploatacji pracy (ale także zasobów) były źródłem bogactwa najważniejszych państw ówczesnego świata<sup>8</sup>. Rzecz jasna, nie będę rozwijał wątków historycznych, makrospołecznych i ideologicznych, bo nie to jest moim celem, zwracam jedynie uwagę, że zjawiska zniewolenia i eksploatacji nie są nowe i zawsze budziły emocje.

<sup>3</sup> T. Chakraborty, M. van Rossum, *Slave Trade and Slavery in Asia—New Perspectives*, „Journal of Social History” 2020, vol. 54, no. 1.

<sup>4</sup> I. Berlin, *Pokolenia w niewoli*, Warszawa 2003.

<sup>5</sup> Taki pogląd lansował K. Marks, twierdząc, że były cztery takie systemy: wspólnota pierwotna, niewolnictwo, feudalizm i kapitalizm, co miało być potem, dobrze wiemy. Por. A. Plesu, G. Liiceanu, H.-R. Patapievici, *Ogłupiająca idea*, Warszawa 2016, s. 68 i n.

<sup>6</sup> Oficjalnie jest to Religijne Towarzystwo Przyjaciół, zob. <http://www.kwakrzy.org/> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>7</sup> Najbardziej spektakularne działania to, rzecz jasna, zniesienie niewolnictwa w USA w 1863 r. Ale warto także wspomnieć o tzw. konferencji berlińskiej zwołanej w latach 1884–1885. Głównym celem tego spotkania liderów ówczesnej polityki było uporządkowanie granic kolonii europejskich w Afryce oraz zagwarantowanie wpływów Belgii w Afryce Środkowej (Kongo). To, co jednak ważne, to fakt, że w Akcie Końcowym Konferencji znalazł się przepis, który nakładał na państwa kolonialne zakaz organizowania handlu niewolnikami. Podobny zakaz, chociaż sformułowany w nieco innym kontekście (przejmowanie terytoriów mandatowych) znalazł się w traktacie wersalskim z 1919 r. Już w kilka lat później, bo w 1926 r., w Genewie została podpisana konwencja dotycząca przeciwdziałania niewolnictwu, natomiast trzy dekady później (1956), także w Genewie, konwencja ją uzupełniająca, m.in. poprzez poszerzenie definicji niewolnictwa o praktyki zbliżone do niewolnictwa.

<sup>8</sup> F. Braudel, *Gry wymiany. Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV–XVIII wiek*, t. 3, przeł. E.D. Żółkiewska, Warszawa 1992.

Jednak teraz sytuacja jest zupełnie inna, bo nominalnie niewolnictwo nie istnieje nigdzie, a nawet jest prawnie zakazane<sup>9</sup>, a liczba ludzi pozostających w zależności, która czyni z nich faktycznych niewolników, przekracza 40 mln<sup>10</sup>. Udział Europy w tej liczbie jest szacowany na bardzo różnym poziomie, ale można przyjąć, że jest to liczba rzędu 1 200 000 osób<sup>11</sup>, co sprawia, że nasz kontynent nie ma podstaw do satysfakcji, a nawet ma do wykonania gigantyczną pracę. Działania GRETA, o których tu będzie mowa, rzecz jasna, wpisują się to zadanie. To dlatego niniejsze rozważania traktuję także jako skromny, ale jednak głos w debacie o problemie handlu ludźmi, o wyzwaniach, które przed nami, i o najważniejszych wartościach stanowiących fundamenty kultury europejskiej, w tym przede wszystkim o prawach człowieka, wśród których kluczową rolę odgrywa wolność.

## I. Mandat i struktura GRETA

### I.1. PODSTAWY PRAWNE POWOŁANIA I ZADANIA MANDATOWE GRETA

Mimo że Konwencja przeciwko handlowi ludźmi powstała z inicjatywy RE i jest dokumentem *par excellence* europejskim, to jej ranga wykracza poza ramy naszego kontynentu. Jest tak co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że to w tym akcie prawa międzynarodowego na nowo zostało określone rozumienie zjawiska handlu ludźmi oraz zakresu stosowania przepisów, a po drugie dlatego, że to właśnie Konwencja przeciwko handlowi ludźmi wprowadziła pionierski mechanizm kontrolny (monitoring), którego kluczowym elementem jest właśnie GRETA.

W pierwszej kwestii, tzn. w sprawie rozumienia zakresu handlu ludźmi i jego definicji, należy się cofnąć do 2000 r., kiedy to w Palermo została podpisana Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej

<sup>9</sup> Konwencja w sprawie niewolnictwa, podpisana w Genewie 25.09.1926 r. (tekst w j. polskim: Dz.U. z 1931 r. Nr 4, poz. 21). Uzupełniająca konwencja w sprawie zniesienia niewolnictwa, handlu niewolnikami oraz instytucji i praktyk zbliżonych do niewolnictwa, podpisana w Genewie, 7.09.1956 (tekst w j. polskim: Dz.U. z 1963 r. Nr 33, poz. 185).

<sup>10</sup> Global Estimates of Modern Slavery, Geneva 2017, [https://www.alliance87.org/wp-content/uploads/2018/07/global\\_estimates\\_of\\_modern\\_slavery-forced\\_labour\\_and\\_forced\\_marriage.pdf](https://www.alliance87.org/wp-content/uploads/2018/07/global_estimates_of_modern_slavery-forced_labour_and_forced_marriage.pdf) (dostęp: 3.12.2019).

<sup>11</sup> The Global Slavery Index, Walk Free Foundation 2016, s. 58.

przestępczości zorganizowanej<sup>12</sup>. Szczególnie ważny okazał się jednak Protokół dodatkowy do tej konwencji<sup>13</sup> (znany jako Protokół z Palermo), który w art. 3 zawiera precyzyjne określenie handlu ludźmi<sup>14</sup>. Definicja ta zyskała powszechną akceptację i była wprost lub w nieznacznie zmienionej formie inkorporowana do innych aktów prawa ponadnarodowego<sup>15</sup> oraz prawa krajowego (w tym polskiego<sup>16</sup>). Natomiast w art. 4 Protokołu znalazł się także dość niefortunny przepis, zgodnie z którym ma on zastosowanie tylko wtedy, kiedy przestępstwo ma charakter międzynarodowy i zostało popełnione z udziałem zorganizowanej grupy przestępczej. „Niefortunność” polegała na tym, że szybko okazało się, iż handlem ludźmi zajmują się nie tylko organizacje o charakterze mafijnym, ale także grupy przestępcze tworzone *ad hoc*. Po drugie, okazało się, że przekroczenie granicy państwa nie jest elementem niezbędnym, aby doszło do zniewolenia i eksploatacji innej osoby. W ten sposób regulacja zawarta w Protokole stanowiła istotne ograniczenie skuteczności działania organów ścigania w państwach-stronach. Twórcy podpisanej pięć lat później (2005)

<sup>12</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15.11.2000 r. (tekst w j. polskim: Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158).

<sup>13</sup> Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez ZO ONZ 15.11.2000 r. (tekst w j. polskim: Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160).

<sup>14</sup> W rozumieniu niniejszego Protokołu:

- (a) „handel ludźmi” oznacza werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie osób z zastosowaniem gróźb lub użyciem siły lub też z wykorzystaniem innej formy przymusu, uprowadzenia, oszustwa, wprowadzenia w błąd, nadużycia władzy lub wykorzystania słabości, wręczenia lub przyjęcia płatności lub korzyści dla uzyskania zgody osoby mającej kontrolę nad inną osobą, w celu wykorzystania. Wykorzystanie obejmuje, jako minimum, wykorzystanie prostytutki innych osób lub inne formy wykorzystania seksualnego, pracę lub usługi o charakterze przymusowym, niewolnictwo lub praktyki podobne do niewolnictwa, zniewolenie albo usunięcie organów;
- (b) zgoda ofiary handlu ludźmi na zamierzone wykorzystanie, o którym mowa pod literą (a), nie ma znaczenia, jeżeli posłużono się którąkolwiek z metod, o której mowa pod literą (a);
- (c) werbowanie, transport, przekazywanie, przechowywanie lub przyjmowanie dziecka celem jego wykorzystania uznawane jest za „handel ludźmi”, nawet wówczas, gdy nie obejmuje żadnej z metod, o której mowa pod literą (a);
- (d) „dziecko” oznacza osobę, która nie ukończyła 18. roku życia.

<sup>15</sup> Choćby decyzja ramowa Rady UE z 19.07.2002 r. w sprawie zwalczania handlu ludźmi, Dz.U. UE z 1.08.2002 r., L 203, s. 1–4.

<sup>16</sup> Por. art. 115 § 22 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. z 2020 r., poz. 1444, 1517, t.j.

Konwencji europejskiej wyciągnęli wnioski z tego błędu i podobna regulacja już się w niej nie znalazła. Z satysfakcją można powiedzieć, że teraz to europejska Konwencja przeciwko handlowi ludźmi wyznacza standard definiowania handlu ludźmi oraz zakres stosowania przepisów prawa międzynarodowego.

Jeśli chodzi o drugi powód, to Konwencja przeciwko handlowi ludźmi jest znaczącym aktem prawa międzynarodowego, dlatego że tworzy ona unikalny mechanizm polegający na stałym monitorowaniu tego, jak poszczególne państwa-strony Konwencji realizują jej postanowienia. Aby ten proces był skuteczny, twórcy Konwencji przeciwko handlowi ludźmi zaproponowali powołanie do życia grupy ekspertów GRETA, którą wyposażyli w dość rozległe kompetencje. Strony związane Konwencją przeciwko handlowi ludźmi natomiast muszą się podporządkować ustalonym zasadom i regułom postępowania kontrolnego, w tym muszą się zgodzić na wizyty krajowe. Rozwiązania dotyczące bieżącego monitorowania implementacji prawa międzynarodowego są dobrze znane systemowi ciał traktatowych funkcjonujących w ramach ONZ<sup>17</sup>, chociaż prawo do wizyt krajowych ma tylko jedno z nich<sup>18</sup>. Natomiast rozwiązanie, które łączy te dwa elementy, jest unikatowe na świecie, szczególnie jeśli chodzi o problematykę handlu ludźmi<sup>19</sup>. I to o tym będzie głównie tu mowa.

Konwencja przeciwko handlowi ludźmi została podpisana w trakcie Trzeciego Szczytu Szefów Państw i Rządów RE, który odbył się 16–17.05.2005 r. w Warszawie. Szczyt był uwieńczeniem półrocznego przewodnictwa Polski w RE<sup>20</sup>.

Zatrzymajmy się na chwilę i odnotujmy ten fakt. Rzadko się bowiem zdarza, żeby ważne akty prawa międzynarodowego były podpisywane (wykładane do podpisu) w Polsce. Konwencja przeciwko handlowi ludźmi jest w tym

---

<sup>17</sup> Por. m.in.: L. Oette, *The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future*, [w:] *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts. International Human Rights*, red. G. Oberleitner, Singapore 2018. Rozwiązanie polegające na istnieniu międzynarodowego ciała monitorującego jest unikatowe także w systemie ONZ. Jest ono znane tylko w obszarze działań dotyczących zapobiegania torturom, dlatego należy wymienić zupełnie wyjątkową instytucję, jaką jest Podkomitet ds. Zapobiegania Torturom i innemu Okrutnemu, Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur). Na gruncie europejskim podobną rolę pełni Europejski Komitet Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (Komitet Zapobiegania Torturom, KZT).

<sup>18</sup> Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur.

<sup>19</sup> *Feeling good about feeling bad... A global review of evaluation in anti-trafficking initiatives*, Global Alliance Against Traffic in Women 2010, s. 12, <https://gaatw.org/resources/publications/911-feeling-good-about-feeling-bad-a-global-review-of-evaluation-in-anti-trafficking-initiatives> (dostęp: 15.12.2019).

<sup>20</sup> Zob. [https://www.msz.gov.pl/pl/p/strasburgre\\_fr\\_s\\_pl/o\\_re/3\\_szczyt/](https://www.msz.gov.pl/pl/p/strasburgre_fr_s_pl/o_re/3_szczyt/) (dostęp: 27.11.2019).

zakresie chlubnym wyjątkiem. Pamiętam zabiegi polskiej dyplomacji, aby tak się stało. Pamiętam także zapewnienia władz polskich, że podpisany akt prawa międzynarodowego będzie funkcjonował w świadomości całego świata (a na pewno Europy) jako konwencja warszawska. Ale jak to zwykle w Polsce – „z dużej chmury mały deszcz”. Indolencja polskiej dyplomacji i zaniedbanie właściwej promocji sprawiły, że Konwencja jest po prostu konwencją o handlu ludźmi, a na pewno nie jest powszechnie określana jako konwencja warszawska. Za komentarz do tej kwestii niech posłuży informacja, że po wpisaniu w przeglądarkę Google hasła „konwencja warszawska” pojawia się Konwencja o ujednostajnieniu niektórych prawideł, dotyczących międzynarodowego przewozu lotniczego, podpisana w Warszawie 12.10.1929 r.<sup>21</sup>

Według stanu na 1.06.2021 r. Konwencję przeciwko handlowi ludźmi ratyfikowało 48 państw<sup>22</sup>, w tym 46 członków RE, bo nie ratyfikowała jej Rosja. Natomiast stronami tego traktatu są Białoruś i Izrael, które nie należą do RE. UE nie przystąpiła do Konwencji przeciwko handlowi ludźmi.

Polska podpisała Konwencję przeciwko handlowi ludźmi w dniu, w którym Konwencja została wyłożona do podpisu, natomiast ratyfikowała ją 17.11.2008 r. Konwencja weszła w życie wobec Polski 1.03.2009 r., czyli już po ukonstytuowaniu się pierwszego składu członków GRETA. Powiedzmy wprost: jak na „gospodarza” Konwencji, to blisko czteroletni okres od podpisania do jej ratyfikacji<sup>23</sup> i wejścia w życie wydaje się zawstydzająco długi.

Korzystając z możliwości, jaką daje art. 45 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi dotyczący zastrzeżeń<sup>24</sup>, Polska złożyła zastrzeżenie<sup>25</sup> w sprawie

<sup>21</sup> Tekst w j. polskim: Dz.U. z 1933 r. Nr 8, poz. 49.

<sup>22</sup> [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197/signatures?p\\_auth=C8VCXTSf](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197/signatures?p_auth=C8VCXTSf) (dostęp: 1.06.2021).

<sup>23</sup> Na potrzeby tego opracowania termin „ratyfikacja” jest rozumiany *sensu largo*, a więc jako synonim związania się państwa Konwencją, po to aby uniknąć szczegółowego ustalania formy prawnej tego związania, por. W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001, s. 74 i n.

<sup>24</sup> Art. 45: Nie można składać żadnych zastrzeżeń w stosunku do jakiegokolwiek postanowienia niniejszej konwencji, z wyjątkiem zastrzeżeń dotyczących art. 31 ust. 2.

<sup>25</sup> Oświadczenie rządowe z 31.12.2018 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzonej w Warszawie dnia 16.05.2005 r., Dz.U. z 2009 r., Nr 20, poz. 108.

jurysdykcji Polski wobec bezpieczeństwa<sup>26</sup> oraz oświadczenie<sup>27</sup> w sprawie efektywnego wykonywania wyroków wydanych przez inne państwa-strony<sup>28</sup>.

Proces przystępowania do Konwencji przeciwko handlowi ludźmi innych państw jest interesujący i warto poświęcić tej kwestii chwilę uwagi, choćby ze względu na szczególną sytuację Polski. Kiedy 16.05.2005 r. Konwencja została wyłożona do podpisu w Warszawie, podpisało ją 15 państw, w tym oczywiście Polska. Natomiast pierwszym krajem, który ratyfikował ją, była Mołdowa, która uczyniła to w rok po podpisaniu (19.05.2006 r.). Przypomnijmy, że Polska uczyniła to prawie dwa lata później. Kolejne państwa, które ratyfikowały omawiany traktat, to w kolejności: Rumunia, Austria, Albania, Gruzja, Bułgaria, Chorwacja, Dania, Cypr i Armenia. Interesującym przypadkiem jest Bułgaria, która podpisała Konwencję ponad rok po jej przyjęciu, bo w listopadzie 2006 r., a ratyfikowała 17.04.2007 r.

Na mocy art. 42 ust. 3 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi weszła w życie w trzy miesiące po dziesiątej ratyfikacji, tzn. 1.02.2008 r. Natomiast w dniach 5 i 8.12.2008 r. odbyło się pierwsze posiedzenie Komitetu Stron Konwencji, w którym uczestniczyli przedstawiciele następujących krajów: Albania, Armenia, Austria, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Francja, Gruzja, Łotwa, Malta, Mołdowa, Czarnogóra, Norwegia, Portugalia, Rumunia i Słowacja. Nie jest moim celem szczegółowa analiza politologiczna takiej kompozycji państw-stron, ale dwie rzeczy wydają się oczywiste. Po pierwsze, pionierami i liderami społeczności europejskiej w ratyfikacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi okazały się kraje Półwyspu Bałkańskiego, bo spośród pierwszych 18 sygnatariuszy, osiem należy do tego obszaru geograficznego. Po drugie,

---

<sup>26</sup> Ibidem. „Zgodnie z Artykułem 31 ustęp 2 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej niniejszym zastrzega, że w odniesieniu do Artykułu 31 ustęp 1 litera d Konwencji, zakres jurysdykcji wobec każdego czynu uznanego za przestępstwo zgodnie z Konwencją, gdy przestępstwo zostało popełnione przez bezpieczeństwa, który posiada swoje zwykłe miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustanowiony będzie w odniesieniu do czynów zagrożonych karą przekraczającą 2 lata pozbawienia wolności według polskiej ustawy karnej, jeżeli sprawca przebywa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i nie postanowiono go wydać”.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem. „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej niniejszym zwraca uwagę, że efektywna realizacja zobowiązań Stron wynikających z Artykułu 25 Konwencji wymaga ustanowienia skutecznych międzynarodowych mechanizmów prawnych i technicznych, dotyczących wymiany informacji na temat wydanych przez inną Stronę wyroków w związku z popełnieniem czynów uznanych za przestępstwo zgodnie z niniejszą konwencją”.



zdecydowaną większość w tym gronie stanowią państwa położone w południowej części Europy, z chlubnymi wyjątkami w postaci Łotwy i dwóch krajów skandynawskich, niezmiennie zaangażowanych w problematykę praw człowieka i podstawowych wolności, czyli Danii i Norwegii. Po drodze następowały kolejne ratyfikacje, ale omawianie tego procesu nie jest już tak interesujące. Odnotujmy jedynie dla porządku, że ostatnim krajem, który ratyfikował Konwencję przeciwko handlowi ludźmi, są Czechy, które uczyniły to 29.03.2017 r.

Jak łatwo zauważyć, Polski nie było w gronie sygnatariuszy-pionierów, a tym samym twórców GRETA, ponieważ wobec naszego kraju Konwencja przeciwko handlowi ludźmi weszła w życie kilka miesięcy później, czyli 1.03.2009 r. Moim zdaniem taka nieobecność przynosi Polsce wstyd i stanowi kolejny, choć mało znany, przykład indolencji władz RP. W tej sytuacji trudno oczekiwać, aby państwa-strony z entuzjazmem podchodziły do pomysłu określania omawianej tu Konwencji jako „warszawskiej”.

Rola i znaczenie Konwencji przeciwko handlowi ludźmi znacznie wykracza poza kwestię tworzenia GRETA. Jest to wyjątkowy akt prawa międzynarodowego, który zawiera szereg istotnych przepisów dotyczących: definiowania handlu ludźmi, penalizacji tego przestępstwa w krajowym porządku prawnym, obowiązków państwa wobec jego ofiar, zapobiegania handlowi ludźmi, identyfikacji ofiar, w tym reguł udzielania pomocy takim osobom oraz przyznawania im prawa pobytu, klauzuli niekaralności ofiar, zakresu odpowiedzialności osób fizycznych i prawnych, kompleksu zagadnień związanych z tworzeniem efektywnego systemu instytucji publicznych, których zadaniem jest reagowanie na przypadki handlu ludźmi, w tym przede wszystkim ściganie ich, a także współpracy międzynarodowej i krajowej w celu efektywnego eliminowania handlu ludźmi z życia publicznego<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Rzecz jasna, żadne z przedstawionych wyżej zagadnień nie będzie przedmiotem niniejszego rozdziału, bo to wykraczałoby poza jego ramy, ale także dlatego, że wiele z nich doczekało się już odrębnych analiz, badań empirycznych i komentarzy. Por. m.in. *Tworzenie nowej jakości w systemie eliminowania handlu ludźmi w Polsce – raport z badań*, red. Z. Lasocik, Ł. Wieczorek, Warszawa 2016; B. Namysłowska-Gabrysiak, *Handel ludźmi w celu wykorzystania seksualnego. Zagadnienia karnoprawne i kryminologiczne*, Warszawa 2018, s. 389; Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Guiding Principles on Human Right in the Return of Trafficked Persons*, Warsaw 2014; *Niekaralność ofiar handlu ludźmi – wstępna diagnoza problemu*, red. Z. Lasocik, Warszawa 2013; M. Pawłowski, *Międzynarodowe standardy ścigania handlu ludźmi i ochrony jego ofiar*, Warszawa 2014; Z. Lasocik, *O definiowaniu i regulowaniu pracy seksualnej z perspektywy europejskiej*, [w:] *Po co nam kryminologia? Księga Jubileuszowa Profesor Ireny Rzeplińskiej*, red. W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, P. Wiktorska, K. Buczkowski, Warszawa 2019.

## 1.2. CZŁONKOSTWO W GRETA

Nie ulega wątpliwości, że ważnym elementem każdej wybieralnej instytucji międzynarodowej są kwestie personalne. Nie inaczej jest w przypadku GRETA, szczególnie dlatego, że liczba członków tego ciała jest mniejsza niż liczba państw-stron<sup>30</sup>. Na mocy art. 36 ust. 2 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi GRETA składa się z minimum 10, a maksimum z 15 członków, którzy są wybierani przez Komitet Stron spośród obywateli państw-stron Konwencji.

Ponieważ wspomniany Komitet Stron odgrywa kluczową rolę w wyborze członków GRETA, być może to jest dobry moment, żeby poświęcić kilka uwag właśnie temu ciału, które twórcy Konwencji przeciwko handlowi ludźmi powołali do życia w przepisach art. 37. Na mocy ust. 1 Komitet Stron składa się z przedstawicieli państw-stron niniejszej Konwencji wchodzących w skład KM RE oraz przedstawicieli stron Konwencji niebędących członkami RE. Komitet Stron zbiera się na każde żądanie jednej trzeciej państw-stron, Prezydenta GRETA lub Sekretarza Generalnego RE (SG RE). Natomiast posiedzenie Komitetu zwoływane jest przez SG RE<sup>31</sup>. Pierwsze posiedzenie Komitetu Stron odbyło się w dniach 5 i 8.12.2008 r. w Strasburgu. Podstawowym celem tego właśnie spotkania było wybranie pierwszego składu członków GRETA.

Kadencja członka trwa cztery lata, z możliwością jednokrotnego ponownego wyboru. Jeśli chodzi o kryteria, to z treści Konwencji przeciwko handlowi ludźmi wynika, że wybór powinien być dokonywany „z uwzględnieniem równego udziału kobiet i mężczyzn oraz czynnika geograficznego, jak również wszechstronnej, specjalistycznej wiedzy” (art. 36 ust. 2). Wprawdzie na tym nie kończy się lista cech kandydatów do GRETA, to jednak już na tym etapie rozważań trzeba powiedzieć, że cytowane sformułowanie może budzić poważne zastrzeżenia i nie powinno pozostać bez komentarza. Przede wszystkim dlatego, że jest to pierwsza regulacja tej kwestii, a w ten sposób pierwszy komunikat dla czytelnika Konwencji przeciwko handlowi ludźmi co do preferencji twórców tego traktatu. W żadnym razie nie kwestionuję wymogu tzw. równowagi płci (*gender balance*) i równowagi geograficznej (*geographical balance*), to jednak uważam, że sformułowanie nie jest najszcześniejsze, bo może prowadzić do błędnego przekonania, że kolejność wymienionych kryteriów odpowiada ich randze. W ten sposób najważniejsze stają się płeć i geografia, podczas gdy to kryterium kompetencji merytorycznych jest i powinno być najważniejsze. W przeciwnym

<sup>30</sup> W przypadku takich ciał RE jak ETPC czy KZT jest inaczej, bo każde państwo-strona ma prawo delegować jednego członka.

<sup>31</sup> Komitet Stron działa w oparciu o regulamin wewnętrzny, który przyjmuje.

razie całkiem uprawnione jest twierdzenie, że w założeniu twórców Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, wśród członków GRETA mogą się znaleźć osoby, które nie spełniają kryterium „wiedzy specjalistycznej”, natomiast spełniają dwa wcześniej określone kryteria, tzn. płci i geograficzne. To twierdzenie, chociaż sprzeczne z duchem traktatu, jest uzasadnione tym bardziej, że Komitet Stron dokonuje wyboru spośród skończonej liczby kandydatów, i to zgłoszonych przez państwa-strony, co w sposób oczywisty ogranicza możliwości zastosowania wszystkich kryteriów. W takiej sytuacji kryterium wiedzy i doświadczenia nabiera szczególnego znaczenia.

Spieszę jednak uspokoić czytelnika, że w zupełnie innym kierunku podążają postanowienia art. 36 ust. 3 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, w którym jest mowa o zasadach wyboru członków GRETA. I tu już nie może być wątpliwości, jakie są priorytety twórców Konwencji przeciwko handlowi ludźmi. W cytowanym przepisie stwierdzają oni jasno, że członkowie GRETA będą wybierani spośród osób reprezentujących najwyższe standardy moralne, o uznanych kompetencjach w dziedzinie praw człowieka, znanych z tego, że udzielają pomocy i ochrony ofiarom, podejmują działania przeciwko handlowi ludźmi oraz mają doświadczenie zawodowe w obszarach objętych regulacją Konwencji przeciwko handlowi ludźmi. W miarę możliwości członkowie GRETA powinni reprezentować główne systemy prawne występujące w Europie.

Jeszcze bardziej oczywiste są w tym względzie postanowienia rezolucji KM RE w sprawie zasad wyboru członków GRETA, przyjętej 11.06.2008 r.<sup>32</sup> Zgodnie z regułą 14, uzupełniając wakujące miejsca w GRETA, Komitet Stron daje pierwszeństwo kandydatom, którzy: mają kompetencje i/lub doświadczenie zawodowe niewystarczająco reprezentowane wśród członkowie GRETA; pochodzą z obszarów geograficznych niereprezentowanych w GRETA; reprezentują system prawny niereprezentowany w GRETA; są płci niedostatecznie reprezentowanej w GRETA.

Ważną przesłanką wyboru jest także to, że kandydaci dają rękojmię podjęcia obowiązków oraz są zdolni do ich efektywnego wykonywania. W praktyce oznacza to tyle, że wybrane powinny być osoby, które będą w stanie podjąć konkretne zadania wynikające z konieczności gromadzenia danych (np. analiza kwestionariuszy), a także będą gotowe odbywać wizyty w państwach-stronach.

Należy podkreślić z naciskiem, że wybrani eksperci wykonują mandat osobiste, a w wykonywaniu swoich funkcji pozostają zupełnie niezależni i bezstronni.

---

<sup>32</sup> KM RE, *Resolution on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA)*, CM/Res(2008)7, 11.06.2008 r.

Nie dość akcentowania tego aspektu, bo wiedza eksperta, ale przede wszystkim jego niezależność stanowi gwarancję właściwego wykonywania tego trudnego mandatu<sup>33</sup>. Ponieważ ta kwestia nie zawsze jest oczywista, warto podkreślić, że jedną z kluczowych zasad, na których opierają się wybory członków GRETA, jest zakaz wybierania dwóch obywateli tego samego państwa.

Mimo że historia GRETA jest stosunkowo krótka, bo nieznacznie przekracza okres jednej dekady, to analiza wyborów i składu osobowego tego ciała pozwala sformułować interesujące refleksje. Prześledźmy tę kwestię nieco bardziej szczegółowo.

Jak już była o tym mowa, Konwencją przeciwko handlowi ludźmi związanych jest 48 państw, natomiast liczebność GRETA nie może przekroczyć 15 osób. W praktyce oznacza to tyle, że Komitet Stron musi dokonywać trudnego wyboru członków spośród relatywnie dużej grupy, rzecz jasna przy założeniu, że wszystkie państwa-strony są zainteresowane zgłoszeniem swoich kandydatów. To zaś oznacza, że ambicje wielu krajów, o ile istnieją, nie mogą być zawsze zaspokojone. Kiedy Komitet Stron dokonywał pierwszego wyboru, sytuacja była nieco łatwiejsza, ponieważ w pierwszym posiedzeniu Komitetu Stron uczestniczyło 18 państw, a Komitet dokonał wyboru 13 członków GRETA.

Pierwszy skład GRETA został wyłoniony w procedurze wyborczej przeprowadzonej w dniach 5 i 8.12.2008 r., w oparciu o reguły z 2008 r., o których była mowa wcześniej. Natomiast mandat wybranych członków obejmował okres od 1.01.2009 r. do 31.12.2012 r.

Ponieważ personalia osób wybranych nie są najważniejsze, skupmy uwagę na ich przynależności państwowej<sup>34</sup>, bo analiza tego aspektu jest niezwykle interesująca. Zatem Komitet Stron wybrał 13 członków GRETA pochodzących z następujących państw-stron: Albania, Armenia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Francja, Malta, Mołdowa, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Słowacja. Nie należy z tego wyciągać daleko idących wniosków, a jedynie odnotować, z kronikarskiego obowiązku, że w pierwszym składzie GRETA najliczniej reprezentowane były kraje bałkańskie.

Na swoim kolejnym posiedzeniu 6.12.2010 r. Komitet Stron dokonał wyboru kolejnych dwóch członków, reprezentujących Austrię i Holandię. W ten sposób liczebność GRETA osiągnęła maksimum, tj. 15 osób. Natomiast w związku z rezygnacją ekspertki pochodzącej z Cypru, 26.10.2011 r. do składu GRETA

<sup>33</sup> Council of Europe, *Convention on Action Against Trafficking in Human Beings and Explanatory Report*, Warsaw 2005, s. 119.

<sup>34</sup> W angielskiej wersji językowej Konwencja przeciwko handlowi ludźmi używa określenia *national*.

dołączyła kolejna osoba, tym razem pochodząca z Hiszpanii. W sprawozdaniu z posiedzenia Komitetu Stron, po raz pierwszy, znalazła się informacja, że dokonał on wyboru po trzech rundach głosowania.

Kolejne wyborcze posiedzenie Komitetu Stron odbyło się 12–13.11.2012 r. Na tym spotkaniu Komitet wybrał także 13 członków GRETA, przy czym w pięciu przypadkach były to osoby wybrane ponownie, natomiast osiem osób zostało wybranych po raz pierwszy. Godna odnotowania jest informacja, do której przyjdzie mi jeszcze powrócić, że trzy osoby z tego grona pochodziły z krajów, które były reprezentowane w pierwszym składzie GRETA, tzn.: Cypr, Mołdowa i Rumunia. Natomiast pięć pozostałych osób reprezentowało następujące kraje: Belgia, Irlandia, Łotwa, Ukraina i Wielka Brytania. Ze sprawozdania Komitetu Stron wynika, że dokonanie tego wyboru wymagało 22 rund głosowania. Kadencja członków wybranych w listopadzie 2012 r. rozpoczęła się 1.01.2013 r. i trwała do końca 2016.

W związku z nadchodzącym końcem kadencji członków GRETA wybranych od 2010 r. (dwie osoby) na posiedzeniu 5.11.2014 Komitet Stron wybrał ponownie te same osoby. Tym razem wybór wymagał 10 rund głosowania. Odnotujmy, że te wybory odbyły się już według nowych reguł zawartych w Zasadach dotyczących procedury wyborów członków Grupy Ekspertów ds. Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi – GRETA przyjętych rezolucją KM RE z 24.10.2013 r.<sup>35</sup>

Kolejne wybory członków GRETA miały miejsce 4.11.2016 r. Tego dnia Komitet Stron wybrał 13 członków. Tym razem reelekcja dotyczyła siedmiu osób, natomiast sześciu członków zostało wybranych po raz pierwszy. Osoby te pochodziły z następujących krajów: Chorwacja<sup>36</sup>, Francja, Niemcy, Norwegia, Szwajcaria i Szwecja. Skład GRETA został uzupełniony po 17 rundach głosowań.

Nominalnie kadencja wybranych w tym głosowaniu członków GRETA powinna trwać od 1.01.2017 do 31.12.2020 r. Ale żeby zagwarantować odnawianie połowy składu co dwa lata, Komitet Stron wyjątkowo wybrał w drodze losowania pięciu członków, których mandaty wygasły po upływie dwóch lat (zamiast czterech)<sup>37</sup>, tj. 31.12.2018 r. Przypomnijmy, że w tym samym terminie wygasły mandaty dwóch członków wybranych w 2014 r. Mandaty pozostałych ośmiu członków będą obowiązywać do 31.12.2020 r. W ten sposób co dwa lata zmienia się siedmiu lub ośmiu członków GRETA.

---

<sup>35</sup> Rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), CM/Res (2013)28.

<sup>36</sup> W przypadku tego kraju sytuacja jest szczególna, bo ekspert z tego kraju wybrany w 2016 r. był już członkiem GRETA w latach 2008–2012.

<sup>37</sup> Podobne rozwiązanie zastosował ONZ przy wyborze pierwszego składu członków Podkomitetu ONZ ds. Prewencji Tortur.

Ostatnie wybory członków GRETA odbyły się 9.11.2018 r. W ich wyniku Komitet Stron wybrał właśnie siedmiu członków, wśród których jedna osoba pochodząca z Francji była wybrana ponownie (na drugą kadencję), a sześciu, pochodzących z Austrii, Bułgarii, Gruzji, Irlandii, Mołdowy i Włoch, zostało wybranych po raz pierwszy. Eksperci z Gruzji i Włoch znaleźli się w składzie GRETA po raz pierwszy, pozostałe kraje były już wcześniej „reprezentowane”. Kadencja wszystkich tych osób zakończy się 31.12.2022 r.

Jak wynika ze sprawozdania, na tym posiedzeniu reprezentanci państw-stron po raz pierwszy głosowali przy użyciu sprzętu elektronicznego, co usprawniło procedurę. Tym razem wybór nowych członków GRETA był możliwy po odbyciu 12 rund głosowań. Podaję te wszystkie szczegóły przede wszystkim dlatego, że nie są one znane szerokiej opinii publicznej. Ale także dlatego, że sprawa członkostwa w GRETA nie jest tylko kwestią wyboru najlepszych, ale jest przedmiotem zabiegów, gry interesów, rozmów do ostatniej chwili, a czasem zwykłych „targów”, w języku dyplomacji określanych, jako „wymiana poparc<sup>38</sup>”.

Z moich wyliczeń wynika, że w efekcie opisanych wyżej wyborów członkami GRETA były, lub nadal są, łącznie 34 osoby pochodzące z 26 państw-stron (na 48 państw związanych Konwencją przeciwko handlowi ludźmi). Stosując retorykę sportową, można powiedzieć, że absolutnym rekordzistą jest Mołdowa, której kandydaci byli wybierani do GRETA czterokrotnie. Przy czym jedna osoba pełniła tę funkcję dwukrotnie, będąc także zastępczynią Przewodniczącego GRETA. Można powiedzieć, że Mołdowa jest jedynym krajem w Europie, którego ekspert był obecny w każdym składzie GRETA. Można zakładać, że jest to swoista „premija” za bycie pionierem i aktywnym uczestnikiem prac RE w tym obszarze. Nie można wykluczyć, że głosując na kandydata Mołdowy, inne państwa-strony dają wyraz uznania dla jej/jego kompetencji, ale także okazują respekt dla zasług kraju jako takiego.

Kontynuując refleksje na temat swoistego „rankingu” aktywności Państw-Stron w zasilaniu GRETA, trzeba odnotować, że siedem krajów europejskich desygnowało skutecznie po dwóch ekspertów (zostali wybrani), są to: Bułgaria, Rumunia, Cypr, Norwegia, Francja, Austria, Irlandia. Natomiast Albania, Armenia, Belgia, Chorwacja, Dania, Gruzja, Hiszpania, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Słowacja, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy były „reprezentowane” w GRETA przez jedną osobę, chociaż niektóre z nich wybierano dwukrotnie.

---

<sup>38</sup> W 2018 r., jako ekspert, uczestniczyłem w wyborach członków jednego z ciał traktatowych ONZ i mogłem ten proces obserwować z bliska.

Członkowie GRETA wybierają ze swojego grona tzw. biuro, które po polsku określilibyśmy jako prezydium, w postaci przewodniczącego (*President*) i dwóch wiceprzewodniczących (*Vice-President*). Pierwszą przewodniczącą GRETA była Norweżka H.S. Greve, po niej ster GRETA przejął Francuz N. Le Coz, następnie Irlandka S. Mullally, a od 2018 roku przewodniczącym jest Chorwat D. Derenčinović. Z tego zestawienia wynika, że mimo istotnej dominacji krajów bałkańskich w członkostwie i działalności GRETA, dopiero czwartym jej przewodniczącym został ekspert reprezentujący ten region.

Ponieważ jednym z kryteriów wyboru członków jest zachowanie równowagi geograficznej oraz dążenie do reprezentowania możliwie wszystkich kultur prawnych, państwa-strony zaangażowane w zasilanie GRETA ekspertami krajowymi podzieliłem na kilka kategorii<sup>39</sup>. Niewątpliwie najbardziej aktywne są kraje Półwyspu Bałkańskiego (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Mołdowa i Rumunia), które łącznie desygnowały do GRETA dziewięciu ekspertów. Pięć państw-stron Konwencji, które zaliczyłem do Europy Południowej (Cypr, Hiszpania, Malta, Portugalia i Włochy), zaproponowało sześciu kandydatów, którzy zostali wybrani. Europa Środkowa reprezentowana przez Austrię, Niemcy, Słowację i Szwajcarię, to pięć takich osób. W przypadku Skandynawii, do której zaliczyłem Danię, Norwegię i Szwecję, liczba zaakceptowanych kandydatów to cztery. Kraje anglosaskie, tzn. Irlandia i Wielka Brytania, były „reprezentowane” w GRETA przez trzy osoby. I wreszcie dwie grupy państw-stron, czyli Kaukaz (Armenia i Gruzja) oraz Europa Wschodnia (Łotwa i Ukraina), skutecznie zarekomendowały do dwóch kandydatów. Jest oczywiste, że zaprezentowana próba analizy dystrybucji członkostwa w GRETA jest odzwierciedleniem dynamiki procesu ratyfikacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, natomiast odpowiedź na pytanie, czy odpowiada ona opisanym wcześniej kryteriom, pozostawiam ocenie Czytelnika.

Jedno jest wszakże pewne – jeśli chodzi o promowanie Konwencji przeciwko handlowi ludźmi i aktywność w GRETA Polska jest wielkim nieobecny. Nie waham się nazwać tej nieobecności zawstydzającą. Celowo używam takich silnych kwantyfikatorów, bo Polska ma podobno aspiracje odgrywania roli regionalnego mocarstwa i lidera grupy państw europejskich z naszego regionu. Zatem można by oczekiwać znacznie większego naszego zaangażowania, ale także zachęcania innych. Taka absencja jest kompletnie niezrozumiała także z powodów czysto merytorycznych. Przede wszystkim dlatego, że Polska jest jednym z niewielu krajów europejskich, który jest krajem pochodzenia ofiar

<sup>39</sup> Podział jest w jakimś sensie arbitralny i może być kwestionowany, jednak wydaje się odzwierciedlać tradycyjne podziały europejskiej sceny politycznej i prawnej.

eksploatowanych na zachodzie Europy, a także, od czasu naszego wstąpienia do UE i Układu z Schengen<sup>40</sup>, jest krajem docelowym dla ofiar z krajów ościennych oraz z Azji. Dodatkowo, z racji swojego położenia na ważnych szlakach Wschód–Zachód oraz Północ–Południe, jest także krajem tranzytowym dla wielu ofiar eksploatacji seksualnej oraz pracy przymusowej przemieszczających się do Europy Zachodniej i państw skandynawskich. Ze względu na ramy tego opracowania i jego charakter, pytanie, dlaczego kraj, przed którym stoją tak poważne wyzwania, stroni od uczestnictwa w europejskich działaniach na rzecz eliminowania handlu ludźmi, muszą pozostawić otwarte. Może ta kwestia zainteresuje politologów?

Nie można jednak powiedzieć, że Polska była zupełnie bierna w zbiegach o członkostwo rodzimego eksperta w GRETA. W ostatnich wyborach (2018) rząd RP zgłosił kandydaturę urzędniczki MSWiA, ale po pewnym czasie, z powodów, które nie zostały ujawnione, ta kandydatura została wycofana przez polskie władze. Poprzestańmy na stwierdzeniu, że okoliczności i kulisy tej sprawy owiane są atmosferą niejednoznaczności.

## II. Środki wykonywania zadań mandatowych przez GRETA

### II.1. MECHANIZM MONITORINGU

Tu i teraz skupię uwagę na przepisach Rozdziału VII Konwencji zatytułowanego „Mechanizm monitoringu”, zawierającego trzy artykuły, mianowicie: art. 36, który nosi tytuł „Grupa Ekspertów do spraw Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi”, art. 37 zatytułowany „Komitet Stron” i art. 38 nazwany „Procedura”. Przede wszystkim trzeba zauważyć, że postanowienia odnoszące się do powołania GRETA są bardziej niż zdawkowe i w praktyce sprowadzają się do pierwszego ustępu art. 36. Natomiast zasadniczą część tego artykułu dotyczy członkostwa w GRETA<sup>41</sup>. Z kolei art. 37 w całości poświęcony jest zupełnie innemu ciału, czyli Komitetowi Stron, którego najważniejszym zadaniem jest wybór członków grupy ekspertów. I wreszcie przepisy art. 37 precyzyjnie

<sup>40</sup> Układ z Schengen to międzynarodowe porozumienie znoszące kontrole na granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy, zawarte 14.06.1985 r. Polska przystąpiła do tego układu na mocy ustawy z 24.08.2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz.U. z 2007 r. Nr 165, poz. 1170.

<sup>41</sup> Zgodnie z zasadami języka polskiego skrótowce takie jak GRETA nie podlegają odmianie.



określają procedury, które stosuje GRETA, aby pozyskać informacje, a także formułują model tworzenia i publikowania raportów.

### II. 1. 1. Przedmiot monitoringu

Jako się rzekło, kluczowe znaczenie dla istnienia GRETA ma art. 36 ust. 1, gdzie twórcy Konwencji przeciwko handlowi ludźmi stwierdzają po prostu: „Grupa Ekspertów do spraw Działań Przeciwko Handlowi Ludźmi (zwana dalej «GRETA») będzie monitorować implementację niniejszej Konwencji przez Strony” [wyróżnienie – Z.L.]. I nic więcej. Autorzy pomijają nawet tradycyjne stwierdzenie, że niniejszym tworzy się takie ciało i poprzestają na określeniu jego podstawowego zadania. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie mają dwa podkreślone słowa, a mianowicie: „monitorowanie implementacji”. Mimo że obydwie brzmią obco, to na stałe weszły do języka polskiego i na poziomie pierwszej reakcji ich rozumienie nie stanowi problemu. Jednak, gdy wejść w materię nieco głębiej i rozważyć, co to znaczy „monitorować implementację”, mogą pojawić się wątpliwości. Ponieważ obydwie określenia pochodzą od słów zaczerpniętych z języka angielskiego, tam należy szukać ich treści i znaczenia. Przyjrzyjmy się im nieco bliżej.

Według słowników języka angielskiego (*Cambridge Dictionary*) monitorować to: „uważnie obserwować i sprawdzać jakąś sytuację przez pewien czas, aby dowiedzieć się czegoś na temat tej sytuacji”<sup>42</sup>. To zaś oznacza, że monitorować to patrzeć celowo, z pewnym zamysłem, po to, żeby poszerzyć wiedzę o jakimś fragmencie rzeczywistości lub zjawisku. Natomiast *Słownik języka polskiego* podaje, że monitoring to „stała obserwacja i kontrola jakichś procesów lub zjawisk” albo „stały nadzór nad jakimś obiektem chronionym”<sup>43</sup>. W tym przypadku nacisk jest położony na pierwszy element, czyli na obserwowanie jakiegoś zjawiska, a to pewnie za sprawą popularnego monitoringu wizyjnego, którego celem jest nieprzerwane „spoglądanie” na jakiś obszar lub budynek. Ale tylko pozornie cel takiego działania ma mniejsze znaczenie, jest on bowiem ukryty w takich pojęciach, jak „kontrola” czy „nadzór”, bo każde z nich zakłada sprawdzanie, czy też zestawianie sytuacji faktycznej z planowaną lub zakładaną<sup>44</sup>. Można zatem zasadnie twierdzić, że zarówno na poziomie intuicji, jak i definicji

<sup>42</sup> Zob. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/monitoring>: *to monitor* „to watch and check a situation carefully for a period of time in order to discover something about it” (dostęp: 29.11.2019).

<sup>43</sup> Zob. <https://sjp.pwn.pl/sjp/monitoring;2568296.html> (dostęp: 11.12.2019).

<sup>44</sup> Zob. np. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/kontrola.html> (dostęp: 9.12.2019).

słownikowych nie mamy większych problemów z ustaleniem, że monitorować to znaczy patrzeć po to, żeby wiedzieć, jak coś działa. Jedynie z kronikarskiego obowiązku odnotujemy, że zarówno Konwencja przeciwko handlowi ludźmi (np. art. 38), jak i inne dokumenty tworzone przez GRETA np. regulamin dotyczący oceny wdrażania Konwencji RE w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi przez strony (Regulamin dotyczący oceny wdrażania Konwencji)<sup>45</sup>, posługują się jeszcze pojęciem „ewaluacja” (*evaluation*). Jednak żeby nie komplikować wyводу, pozostawiam tę kwestię innym analitykom i autorom.

W przypadku słowa implementacja sprawa jest nieco bardziej skomplikowana, a to dlatego, że w przypadku języka angielskiego słownikowe definicje ograniczają się do zdawkowego stwierdzenia: *to start using a plan or system*<sup>46</sup>. W wolnym tłumaczeniu powiemy, że implementować to znaczy rozpocząć realizację planu lub używanie systemu [tłumaczenie własne – Z.L.]. *Słownik języka polskiego* nie jest dużo bardziej pomocny, ponieważ ogranicza znaczenie analizowanego słowa do programów komputerowych. Według tego źródła implementacja to „wersja programu, języka programowania lub systemu operacyjnego przystosowana do pracy na określonym typie komputera”, a także „przystosowanie programu, języka programowania lub systemu operacyjnego do typu komputera”<sup>47</sup>. Może zatem dziwić, że w oficjalnym tłumaczeniu Konwencji przeciwko handlowi ludźmi znajduje się słowo, którego znaczenie w języku polskim dość trudno ustalić. Na poziomie wiedzy potocznej „implementacja [...] to materializacja określonej idei, urzeczywistnienie obranej strategii, a także sam proces poszukiwania środków, które umożliwiłyby osiągnięcie wyznaczonych celów, realizację określonego pomysłu w celu osiągnięcia konkretnego rezultatu”<sup>48</sup>. Wydaje się, że nieco lepszym słowem niż „implementacja” byłoby słowo „wdrażanie”, ale i tę kwestię pozostawiam na uboczu niniejszych rozważań, jako drugorzędną, a moje preferencje językowe nie mają tu żadnego znaczenia.

W oparciu o to, co już ustaliliśmy, można powiedzieć, że zadaniem GRETA jest krytyczne spoglądanie na praktykę poszczególnych państw-stron, po to, aby

<sup>45</sup> Rules of procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the parties adopted on 17 June 2009 and amended on 21 November 2014, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805a983c&format=native> (dostęp: 19.03.2021).

<sup>46</sup> Zob. <https://dictionary.cambridge.org/pl/dictionary/english/implement> (dostęp: 9.12.2019).

<sup>47</sup> Zob. <https://sjp.pwn.pl/szukaj/implementacja.html> (dostęp: 6.12.2019).

<sup>48</sup> Zob. <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/11144/1/Implementacja-46-51.pdf> (dostęp: 6.12.2019).

sprawdzić, czy i w jakim zakresie państwa te wywiązują się z obowiązków, które wynikają z Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, a które państwa te przyjęły na siebie, ratyfikując ją. Choć lista tych obowiązków jest długa, to jednak spróbujmy wymienić je w największym skrócie, bo dzięki temu łatwiej będzie uświadomić sobie skalę zadań stojących przed ekspertami GRETA. A zatem gdyby z tego punktu widzenia „odczytać” treść Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, to każde państwo-strona ma obowiązek:

- uznać handel ludźmi za poważny problem i wprowadzić przepisy penalizujące zachowanie określone w Konwencji przeciwko handlowi ludźmi,
- rozważyć wprowadzenie przepisów pozwalających na penalizację korzystania z usług ofiar handlu ludźmi,
- podjąć działania zmierzające do penalizacji fałszowania dokumentów podróży, podrabiania ich lub nieuprawnionego zatrzymywania,
- podjąć działania zmierzające do pociągnięcia osób prawnych do odpowiedzialności za czyn uznany za przestępstwo zgodnie z Konwencją przeciwko handlowi ludźmi,
- podjąć działania zmierzające do zapewnienia proporcjonalnych i odstraszających sankcji karnych,
- stosować przepisy Konwencji przeciwko handlowi ludźmi bez żadnej dyskryminacji,
- dążyć do promowania zasady równości płci oraz stosowania strategii równouprawnienia płci,
- podejmować wszelkie działania w celu zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi,
- podejmować działania zmierzające do zniechęcenia do zaspokajania zapotrzebowania, sprzyjającego wszelkim formom wykorzystywania innych osób,
- wzmacniać (tak dalece, jak to jest możliwe) środki kontroli granicznej, aby minimalizować ryzyko handlu ludźmi,
- zabezpieczać dokumenty podróży, aby uniemożliwić ich fałszowanie lub podrabianie,
- szkolić personel instytucji i służb publicznych w zakresie eliminowania handlu ludźmi,
- podejmować działania zmierzające do skutecznej identyfikacji ofiar handlu ludźmi,
- zapewnić ofiarom dostęp do informacji dotyczących stosownych postępowań sądowych i administracyjnych, w języku dla nich zrozumiałym,
- podejmować działania zmierzające do udzielenia ofiarom wszelkiej pomocy, z zachowaniem ich prawa do życia prywatnego i tożsamości,

- zagwarantować, aby pomoc taka obejmowała m.in. opiekę medyczną czy psychologiczną oraz bezpłatną pomoc prawną, a także zaspokojenie innych potrzeb życiowych (np. edukacyjnych),
- wydać ofierze handlu ludźmi odnawialne zezwolenie na pobyt, o ile jest to uzasadnione okolicznościami,
- zapewnić w prawie wewnętrznym prawo ofiary oraz skuteczny mechanizm uzyskania odszkodowania od sprawcy/ów,
- wyrazić zgodę i ułatwić powrót ofiary do kraju ojczystego bez nadmiernej i nieuzasadnionej zwłoki,
- ułatwić powrót ofiary do kraju ojczystego, nawet jeśli nie posiada ona właściwych dokumentów,
- zapewnić możliwość niekarania ofiar za ich udział w czynach bezprawnych w zakresie, w jakim były do tego zmuszone,
- zapewnić efektywne wszczęcie i prowadzenie postępowania przygotowawczego lub sądowego,
- zagwarantować bezpieczeństwo osób pokrzywdzonych i świadków, występujących w takim postępowaniu,
- podjąć takie środki, jakie mogą okazać się konieczne dla zapewnienia działania osób lub jednostek organizacyjnych wyspecjalizowanych w zwalczaniu handlu ludźmi,
- współpracować z innymi państwami w możliwie najszerszym zakresie,
- zachęcać organy państwowe i urzędników publicznych do współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- przekazywać wszelkie informacje partnerom krajowym i zagranicznym bez zbędnej zwłoki.

Skoro tak skomplikowana jest materia, która podlega monitoringowi członków GRETA, to kluczowego znaczenia nabiera wszystko to, co sprawia, że mogą oni gromadzić informacje na temat implementacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi przez poszczególne państwa-strony. W świetle postanowień Konwencji przeciwko handlowi ludźmi oraz innych dokumentów, o których będzie obszernie mowa, można powiedzieć, że wykonując to zadanie, GRETA może korzystać z trzech źródeł informacji. Po pierwsze, są to dane przekazane drogą oficjalną przez państwa-strony, które są zobowiązane wypełnić specjalny kwestionariusz otrzymany od GRETA, po drugie, są to informacje dostarczone przez organizacje społeczne i innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego z danego kraju oraz po trzecie, źródłem wiedzy ekspertów GRETA są ustalenie poczynione w trakcie wizyty w państwie członkowskim. O wszystkich tych źródłach informacji będzie jeszcze mowa, tu godzi się podkreślić, że procedura pozyskiwania danych to tylko pozornie kwestia dobrej organizacji dostępu

do danych czy też technicznych możliwości ich porządkowania i przechowywania. W rzeczywistości proces ten musi być zorganizowany w taki sposób, aby członkowie GRETA mogli stworzyć rzetelny i obiektywny obraz sytuacji w konkretnym państwie, ale także, aby mogli ocenić, czy konkretne postanowienia Konwencji przeciwko handlowi ludźmi są implementowane właściwie<sup>49</sup>. Na to wymaganie nakłada się obowiązek działania członków GRETA oraz całej instytucji w taki sposób, aby zadośćuczynić naczelnemu przesłaniu Konwencji przeciwko handlowi ludźmi zawartemu w pkt 2 preambuły, a wyrażonemu słowami „handel ludźmi stanowi naruszenie praw człowieka oraz przestępstwo przeciwko godności i integralności istoty ludzkiej”. Nie ulega bowiem żadnej wątpliwości, że to troska o prawa człowieka jest pierwszorzędnym celem istnienia RE i wszystkich jej organów<sup>50</sup>. I wreszcie GRETA jest mechanizmem międzynarodowym, którego kompetencje w sposób oczywisty wkraczają w sferę suwerennych kompetencji poszczególnych państw-stron. Rzecz jasna, akt związania Konwencją jest równoznaczny z udzieleniem stosownej zgody, ale fakt pozostaje faktem, że GRETA operuje w sferze szczególnie wrażliwej. Jednak istnieje niewyrażony w Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, ale oczywisty obowiązek poszanowania autonomii państw-stron oraz okazania należytego szacunku dla ich suwerenności<sup>51</sup>.

#### II.1.2. Procedura oceny implementacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi

Dla ustalenia tego, jak powinna i jak działa GRETA, kluczowe znaczenie mają przepisy art. 38 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, zdawkowo zatytułowanego „Procedura”. W siedmiu ustępach jej twórcy zawarli najważniejsze postanowienia dotyczące etapów działania grupy, metodologii pozyskiwania informacji, zasad kontaktów z władzami państw-stron oraz przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, trybu tworzenia raportu i komunikowania go władzom państw-stron, a także związanych z tym uprawnieniami Komitetu Stron. Ze względu na stosunkowo ogólny charakter wskazanych regulacji trzeba je analizować, posilując się treścią dokumentu, który jest rozwinięciem

<sup>49</sup> J. Planitzer, *GRETA's First Year of Work. Review of the Monitoring of Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, „Anti-Trafficking Review” 2012, no. 1.

<sup>50</sup> Por. preambuła oraz art. 1 statutu RE; więcej na ten temat zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006.

<sup>51</sup> J.M. Fiszer, *Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności i tożsamości kulturowej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2011, nr 1–2, s. 172 i n.

i uzupełnieniem postanowień konwencyjnych, mianowicie Regulaminem dotyczącym oceny wdrażania Konwencji (*Rules of procedure for evaluating implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the parties*)<sup>52</sup>. W pierwszej wersji regulamin ten został przyjęty na posiedzeniu plenarnym GRETA 17.06.2009 r., natomiast po kilku latach stosowania został znowelizowany i ogłoszony 11.11.2014 r. (wszedł w życie 1.01.2015 r.). W obecnym kształcie regulamin składa się z 17 reguł.

W art. 38 ust. 1 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi jest mowa o tym, że proces oceny państw-stron<sup>53</sup> będzie podzielony na etapy, których długość (oraz inne szczegóły) określi GRETA. Wykonując postanowienia Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, członkowie GRETA postanowili w Regulaminie, że okres/etap oceny będzie trwał cztery lata (reguła 2). W praktyce oznacza to tyle, że każdy kraj będzie wizytowany w odstępach mniej więcej czteroletnich.

Jak już była o tym mowa, podstawą oceny są informacje pochodzące z kwestionariusza wypełnianego przez władze państw-stron, dane dostarczone przez podmioty społeczne oraz rezultaty wizyty krajowej. Jeśli chodzi o pozyskiwanie informacji pierwszego typu, to art. 38 ust. 2 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi przewiduje tworzenie specjalnego kwestionariusza, który jest adresowany do wszystkich państw-stron. Natomiast po stronie adresatów jest obowiązek udzielenia szczegółowych odpowiedzi, zarówno na pytania kwestionariusza, jak i na każde dodatkowe pytanie skierowane przez ekspertów GRETA. Rozwinięcie tej ogólnej regulacji nastąpiło w Regulaminie dotyczącym oceny wdrażania Konwencji, przy czym poza kwestiami technicznymi (np. określenie terminu zwrotu kwestionariusza) nie wniósł on nic nowego w tym zakresie. Poza jedną istotną regulacją. Otóż zgodnie z regułą 5 GRETA może upublicznić uzyskane odpowiedzi na kwestionariusz, chyba że państwo-strona zażąda inaczej.

Zakładając, że z każdą kolejną ewaluacją GRETA będzie dysponowała bogatszą wiedzą na temat poszczególnych państw-stron, cytowane przepisy przewidują, że może ona modyfikować treść kwestionariusza wykorzystywanego w kolejnej rundzie<sup>54</sup>. Jest oczywiste, że każde państwo-strona, oceniane w konkretnej rundzie, otrzymuje taki sam kwestionariusz.

Jeśli informacje przekazane w kwestionariuszu nie będą kompletne lub będą niejasne, albo z jakichś innych powodów członkowie GRETA nie będą

<sup>52</sup> Por. przypis nr 45.

<sup>53</sup> W angielskiej (oficjalnej) wersji językowej jest słowo *evaluation*.

<sup>54</sup> Cytowana wcześniej J. Planitzer, dość krytycznie oceniła pierwszy kwestionariusz, zarzucając mu ogólnikowość i brak precyzji, por.: eadem, *op. cit.*, s. 35.

usatysfakcjonowani odpowiedziami, mogą oni poprosić państwo-stronę o dodatkowe informacje. Decyzja, czy upublicznić tę dodatkową prośbę, została zastrzeżona do wyłącznej kompetencji GRETA. Natomiast informacje pozyskane od państwa-strony w wyniku ponownej prośby będą przez GRETA traktowane jak poufne, chyba że państwo-strona zażąda ich upublicznienia (reguła 6).

Alternatywnie eksperci RE mogą zdecydować, że brakujące informacje lub dodatkowe wyjaśnienia dotyczące informacji już posiadanych zostaną zgromadzone w trakcie wizyty, którą przedstawiciele GRETA złożą w przyszłości w państwie-stronie (reguła 6).

Jeśli GRETA otrzyma informacje, z których będzie wynikało niezbitcie, że w jakimś państwie-stronie zaistniała sytuacja, która stanowi oczywiste naruszenie postanowień Konwencji przeciwko handlowi ludźmi i że konieczne są natychmiastowe działania, aby zmniejszyć skalę naruszeń, może zażądać informacji w trybie pilnym. Takie żądanie może być skierowane do jednego państwa-strony lub do kilku państw (reguła 7).

O ile będzie to uzasadnione tą konkretną sytuacją, a także będzie służyć zwiększeniu efektywności działania GRETA, płynności komunikacji pomiędzy GRETA oraz państwem-stroną oraz zagwarantowaniu właściwej oceny merytorycznej danych dotyczących ocenianego państwa, GRETA może powołać specjalnego sprawozdawcę. Zadaniem takiego funkcjonariusza będzie zgromadzenie jak największej liczby informacji, ocena sytuacji w państwie-stronie, a także, o ile będzie to niezbędne, złożenie w nim wizyty (reguła 7).

Z istoty mechanizmu ewaluacji implementacji postanowień Konwencji wynika, że podstawowym partnerem GRETA są władze państwowe, jednak na mocy art. 38 ust. 3 eksperci RE mogą poprosić o dodatkowe informacje także dowolnych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z regułą 8 Regulaminu dotyczącego oceny wdrażania Konwencji GRETA może także skierować kwestionariusz, o którym była mowa wyżej, do dowolnej organizacji pozarządowej, zarówno krajowej, jak i międzynarodowej, a także do innej instytucji społeczeństwa obywatelskiego. W doborze takiego partnera eksperci GRETA powinni brać pod uwagę jego dostęp do wiarygodnych informacji oraz możliwość merytorycznej ich oceny. Fakt skierowania kwestionariusza oraz pytań od partnerów społecznych, a także dane pochodzące od nich, będą uznawane za poufne, chyba że podmiot dostarczający zażąda ich upublicznienia.

Trzecim kluczowym sposobem gromadzenia informacji niezbędnych do oceny jakości implementacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi jest wizytowanie państw-stron. Zgodnie z przepisami art. 38 ust. 4 członkowie GRETA mogą organizować wizyty w poszczególnych państwach-stronach w dowolnym terminie. Taka wizyta jest przygotowywana przy udziale osoby kontaktowej

ustanowionej przez władze krajowe, a realizowana w ścisłej współpracy z tymi władzami. W trakcie wizyty członkom GRETA mogą towarzyszyć specjaliści z różnych dziedzin, zarówno krajowi, jak i zagraniczni.

Na mocy postanowień reguły 9 GRETA wyznacza delegację do przeprowadzenia wizyty w państwie-stronie składającą się z osób odpowiedzialnych za sprawozdanie na temat tego państwa<sup>55</sup>. O ile jest to uzasadnione, delegacja może być poszerzona o jednego lub kilku członków GRETA<sup>56</sup>. Delegacji towarzyszy jeden lub więcej członków Sekretariatu, o ile jest taka potrzeba, także tłumacze.

Jeśli chodzi o kwestie organizacyjne związane z wizytą, to postanowienia Regulaminu dotyczące oceny wdrażania Konwencji są dość rozbudowane i precyzyjne, chociaż w znacznej części powtarzają regulacje konwencyjne. Przede wszystkim regułą jest, że GRETA informuje zainteresowaną stronę o zamiarze przeprowadzenia wizyty w kraju ze stosownym wyprzedzeniem. W tym względzie postępowanie GRETA jest motywowane zasadniczo inną logiką niż działanie instytucji międzynarodowych, nastawionych na osiągnięcie celów prewencyjnych<sup>57</sup> (reguła 9).

Wizyta jest przygotowywana we współpracy z państwem-stroną, natomiast o terminie i programie wizyty krajowej decyduje wyłącznie przeprowadzająca ją delegacja. To członkowie delegacji organizują spotkania z władzami rządowymi, z organizacjami pozarządowymi lub innymi odpowiednimi organizacjami i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, np. z mediami lub przedstawicielami środowiska akademickiego.

Po zakończonej wizycie delegacja składa GRETA sprawozdanie ze swoich ustaleń na najbliższym posiedzeniu plenarnym (reguła 9).

GRETA może zdecydować o wykorzystaniu innych sposobów dokonania oceny wdrażania Konwencji przeciwko handlowi ludźmi przez państwa-strony. Może m.in. organizować wysłuchania uczestników działań przeciwko handlowi ludźmi, a także w inny sposób korzystać z pomocy ekspertów lub konsultantów. Wszelkie informacje pozyskane w ten sposób są poufne (reguła 10). Treść

<sup>55</sup> Zgodnie z zasadami funkcjonowania instytucji międzynarodowych członek GRETA będący obywatelem wizytowanego państwa-strony nie może być członkiem delegacji.

<sup>56</sup> Z opublikowanych raportów, ale także z moich doświadczeń wynika, że delegacje GRETA wizytujące Polskę w latach 2012 i 2016 składały się z dwóch członków oraz jednego przedstawiciela sekretariatu.

<sup>57</sup> Przykładem takiej instytucji może być KZT, który informuje państwo-stronę o wizycie z wyprzedzeniem kilkunastu dni. Podobnie działa Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur, którego praktykę dane mi było poznać od środka. Obecnie swoistym „gestem” wobec państw-stron jest publikowanie listy krajów, które będą wizytowane w danym roku.



tej reguły, podobnie jak wcześniejsze regulacje dotyczące poufności rozmaitych danych mogą budzić poważne wątpliwości, bo jest to jednak sprzeczne z duchem Konwencji przeciwko handlowi ludźmi. Jej twórcy w wielu miejscach podkreślają rolę edukacji w zwalczaniu handlu ludźmi oraz prewencyjne walory budowania wysokiego poziomu świadomości społeczeństwa. Brak transparentności treści przekazywanych pomiędzy GRETA a państwem-stroną trudno uznać za element budujący wysoką kulturę społeczną wokół problemu handlu ludźmi. Jednak komunikacja w tych sprawach nie dotyczy obronności kraju, tajnych kwestii finansowych, zabezpieczeń skarbcza narodowego czy bezpieczeństwa energetycznego, ale informacji, które z natury rzeczy należą do domeny publicznej.

Najważniejszym efektem działań podejmowanych głównie przez członków delegacji wizytującej państwo-stronę, a także innych członków GRETA oraz sekretariatu jest raport zawierający analizę zgromadzonych danych oraz ocenę implementacji poszczególnych przepisów Konwencji przeciwko handlowi ludźmi. Procedura tworzenia i komunikowania raportu władzom państwa-strony została uregulowana dość obszernie i szczegółowo w art. 38 ust. 5 i 6 Konwencji oraz w regulach 13, 14 i 15 Regulaminu dotyczącego oceny wdrażania Konwencji.

Gdyby podjąć próbę sformułowania podstawowych zasad tej fazy procedury monitorowania implementacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, to należałoby powiedzieć o trzech kwestiach. Po pierwsze, GRETA dąży do stworzenia możliwie najbardziej obiektywnego obrazu sytuacji państwa-strony, a przez to do wypracowania najbardziej rzetelnej oceny. Po drugie, raport końcowy jest dziełem członków GRETA, jednak władze państwa-strony mają prawo sformułować uwagi i komentarze do projektu raportu, przez co mogą (ale nie muszą) wpłynąć na jego ostateczny kształt. Po trzecie, integralną częścią raportu są sugestie, propozycje i rekomendacje dotyczące sposobu, w jaki państwo-strona może rozwiązać problemy zdiagnozowane i zidentyfikowane w wyniku przeprowadzonej oceny.

Jeśli chodzi o procedurę tworzenia projektu raportu, to zgodnie z regułą 13 GRETA wyznacza sprawozdawców dla każdego raportu oceniającego implementację Konwencji przeciwko handlowi ludźmi w konkretnym państwie-stronie. Wyznaczone osoby przygotowują projekt raportu składającego się z części opisowej, analitycznej i wniosków. Część opisowa zawiera ustalenia faktyczne dotyczące wdrażania przez państwo-stronę postanowień Konwencji przeciwko handlowi ludźmi i jest przygotowywana na podstawie odpowiedzi na kwestionariusz i wszelkich innych informacji zebranych przez członków GRETA. Część analityczna zawiera komentarze, uwagi i oceny, np. dotyczące

słabości wdrażania Konwencji przeciwko handlowi ludźmi przez państwo-stronę. Natomiast w części określonej jako „wnioski” (*conclusions*) autorzy raportu zawierają sugestie, propozycje i rekomendacje dotyczące sposobu, w jaki państwo-strona może rozwiązać zidentyfikowane problemy.

Projekt raportu jest przedstawiany pozostałym członkom GRETA na posiedzeniu plenarnym w celu omówienia go oraz ostatecznego zatwierdzenia. Dopiero taki projekt, który ma akceptację GRETA, jest przekazywany państwo-stronie z prośbą o przedstawienie uwag i komentarzy w terminie określonym przez GRETA. Na tym etapie konsultacji projekt raportu oraz wszelkie uwagi do niego zainteresowanych państw-stron są poufne (reguła 14).

Jeżeli w określonym terminie Państwo-Strona przedstawi uwagi do projektu raportu, to zostaną one uwzględnione przez GRETA przy sporządzaniu ostatecznej wersji tego dokumentu. Decyzja członków GRETA w sprawie przyjęcia ostatecznej wersji raportu i wniosków zapada większością 2/3 oddanych głosów (reguła 15).

Jednakże przyjęcie raportu (oraz wniosków) przez GRETA nie kończy procedury, ponieważ jest on ponownie przekazany państwo-stronie z prośbą o przedstawienie, w ciągu miesiąca od przyjęcia, ostatecznych uwag i komentarzy. Na mocy postanowienia art. 38 ust. 6 raport i wnioski GRETA wraz z ewentualnymi uwagami ocenianego państwa-strony są podawane do publicznej wiadomości. Następuje to jednak dopiero po upływie jednego miesiąca, który państwo-strona ma na zgłoszenie uwag. Po tym terminie GRETA przekazuje raport wraz z uwagami państwa-strony do Komitetu Stron, który w procedurze tworzenia raportów krajowych i formułowania wniosków ma poważną rolę do odegrania.

Jak już była o tym mowa, Komitet jest adresatem ostatecznej wersji raportu (przyjętego przez GRETA) oraz uwag do tego raportu, które państwo-strona uznało za stosowne sformułować. Nie wkraczając w kompetencje GRETA, a także nie naruszając wcześniej omówionych postanowień Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, Komitet Stron, po otrzymaniu wymienionych dokumentów, może sformułować i przyjąć własne rekomendacje adresowane do państwa-strony (art. 38 ust. 7). Mogą one dotyczyć działań, które państwo-strona powinno podjąć w celu właściwego wdrażania rekomendacji GRETA. O ile jest to uzasadnione, Komitet Stron może określić datę przedłożenia stosownych informacji przez państwo-stronę. Komitet Stron może także sformułować rekomendacje, których celem jest nawiązanie lub wzmocnienie współpracy z państwem-stroną koniecznej dla właściwej implementacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi.

I już na koniec tego wątku interesujące postanowienie Regulaminu dotyczącego oceny wdrażania Konwencji. Reguła 15 tego dokumentu nakłada na GRETA obowiązek przygotowania i wdrożenia strategii skutecznego informowania

opinii publicznej o raportach oraz formułowanych wnioskach, aby zwiększyć ich realny efekt promocyjny i edukacyjny. Ocenę, jak ten aspekt działania GRETA jest realizowany w praktyce, pozostawiam czytelnikom.

## II. 2. KRAJOWE RAPORTY EWALUACYJNE

Jak już była o tym mowa, podstawowym zadaniem GRETA jest monitorowanie i ewaluacja wdrażania postanowień Konwencji przeciwko handlowi ludźmi przez państwa-strony, a kluczowym instrumentem działania – raporty krajowe przygotowywane w oparciu o gromadzone informacje. Tak, jak przewiduje art. 38 ust. 1 Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, proces monitorowania poszczególnych krajów został podzielony na czteroletnie okresy, w języku GRETA określane jako rundy. Przy czym pierwsza runda dla konkretnego kraju oznacza czas następujący bezpośrednio po ratyfikacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi. Zatem kraje, które ratyfikowały ten traktat wcześniej, są oceniane już po raz trzeci (np. Cypr czy Słowacja), a te które uczyniły to później, są w trakcie pierwszej rundy (np. Estonia). Na podstawie analizy danych dostępnych na stronie GRETA<sup>58</sup> można powiedzieć, że ściśle przestrzeganie takiego kalendarza nie jest zadaniem łatwym. Jedyne tytułem przykładu można podać, że w przypadku Monako, które ratyfikowało Konwencję przeciwko handlowi ludźmi w listopadzie 2015 r., na stronie brak jakichkolwiek informacji o postępach ewaluacji, natomiast Czechy, które przystąpiły do traktatu w marcu 2017 r., już przesały odpowiedź na oficjalny kwestionariusz. W tej chwili realizowana jest trzecia runda ewaluacji, której czynności są zaplanowane na lata 2020–2021, a wyjątkowo także na 2022 r.

Metodologia pracy GRETA jest czasochłonna i trudna w realizacji. Tytułem przykładu powiedzmy, że raporty dotyczące tych krajów, które podlegały ocenie GRETA jako pierwsze, tzn. Austria, Cypr i Słowacja, zostały przyjęte przez GRETA we wrześniu 2011 r., czyli blisko trzy lata od czasu inauguracji prac. Teraz, po latach gromadzenia doświadczeń, zarówno przez członków, jak i przez Sekretariat GRETA ten czas się skraca, ale nadal pozostaje znaczący.

W efekcie podejmowanych działań i członkowie GRETA przygotowali i udostępnili blisko sto raportów krajowych. Wszystkie one są zamieszczone

<sup>58</sup> Zob. <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/country-monitoring-work> (dostęp: 27.11.2019).

na stronie GRETA<sup>59</sup>, a także stały się podstawą opracowania, które pokazuje praktyczne implikacje aktywności ewaluacyjnej GRETA w państwach-stronach<sup>60</sup>.

Wzór raportu krajowego ewoluował wraz z nabywaniem przez członków GRETA doświadczeń oraz wraz ze zmieniającymi się potrzebami. W największym skrócie można powiedzieć, że raporty były i są konstruowane tak, aby znalazły się w nich następujące informacje:

- najważniejsze ustalenia dotyczące implementacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi przez oceniany kraj,
- obserwowane zmiany dotyczące specyfiki oraz form handlu ludźmi w danym kraju oraz związane z tym zmiany regulacji prawnych oraz zmiany rozwiązań instytucjonalnych,
- ustalenia dotyczące szkolenia służb publicznych,
- system gromadzenia danych oraz badania naukowe prowadzone w danym kraju,
- szczegółowe ustalenia dotyczące poszczególnych regulacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, w takich kwestiach, jak: zapobieganie handlowi ludźmi, pracy przymusowej i handlowi narządami, podnoszenie świadomości społeczeństwa, ochrona dzieci, wpływ na redukcję popytu na usługi ofiar handlu ludźmi, skuteczna identyfikacja ofiar oraz środki ochrony ich praw, wsparcie i pomoc dla ofiar, zgoda na pobyt w kraju w przypadku cudzoziemców, kompensata i inne formy odszkodowania, bezpieczny powrót do kraju pochodzenia oraz niekaralność ofiar handlu ludźmi,
- ustalenia na temat kryminalizacji handlu ludźmi, ścigania sprawców i przepisów proceduralnych ułatwiających prowadzenie postępowania karnego, w tym ochronę świadków,
- model współpracy instytucji państwowych z organizacjami społecznymi,
- formy współpracy międzynarodowej podejmowane przez państwo-stronę.

Jeśli chodzi o rozmiary raportów, to można przyjąć, że najczęściej są to dokumenty o objętości kilkudziesięciu stron. Niektóre z nich mają 40 stron (np. pierwszy raport dotyczący Słowacji), a niektóre 90 stron (drugi raport dotyczący Wielkiej Brytanii). Pierwszy raport dotyczący Polski (2013 r.) liczył 68 stron, natomiast drugi raport (2017 r.) 49 stron.

<sup>59</sup> Zob. <https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/country-reports> (dostęp: 9.12.2019).

<sup>60</sup> *Impact pratique des travaux de suivi du GRETA*, Strasbourg 2019, <https://rm.coe.int/prems-090219-fra-impact-pratique-des-travaux-suivi-du-greta-txt-a5-rev/168097e00> (dostęp: 16.12.2019).

## II. 3. RAPORTY GENERALNE

Kolejnym środkiem realizacji zadań mandatowych przez GRETA jest przygotowywanie tzw. raportów generalnych (*General Reports*), których jest dziewięć. Od niedawna są to raporty roczne, jednak nie zawsze tak było<sup>61</sup>.

Od czasu zainicjowania prac GRETA zmieniała się także treść raportów i ich formę. Pierwszy, mimo że obejmował dwa i pół roku funkcjonowania Grupy, był najkrótszy, bo liczył 23 strony (w tym załączniki – siedem stron). Raporty z ostatnich lat przekraczają 80 stron (w tym załączniki, 14–15 stron). To, co czyni współczesne raporty znacznie obszerniejszymi, to liczne fragmenty opisujące sytuację w poszczególnych państwach-stronach.

Jeśli chodzi o treść, to w każdym raporcie znajduje się opis aktywności GRETA lub jej członków w okresie sprawozdawczym, ze szczególnym uwzględnieniem spotkań plenarnych GRETA, zmian w składzie Grupy, opublikowanych raportów krajowych czy odbytych wizyt. Ze względu na rangę tych informacji GRETA informuje zawsze o współpracy z Komitetem Stron oraz innymi ciałami RE, np. z Komitetem Ministrów RE lub Zgromadzeniem Parlamentarnym RE. Jedną z części raportu poświęcona jest współpracy z innymi instytucjami międzynarodowymi, w tym przede wszystkim z ONZ, UE, OBWE czy Międzynarodową Organizacją ds. Migracji. W raporcie zawsze znajduje się także bieżąca informacja o nowych podpisach i ratyfikacjach Konwencji przeciwko handlowi ludźmi. Każdy raport zawiera informacje o bieżącej sytuacji organizacyjnej GRETA, o kwestiach administracyjnych i kadrowych. Ostatnie raporty są też nieco bogatsze, jeśli chodzi o warstwę analityczną, podczas gdy pierwsze raporty ograniczały się do faktów.

Miało to także swoje dobre strony. Znakomitym przykładem jest sytuacja finansowa GRETA. Otóż w pierwszym Raporcie Generalnym jest mowa o tym, że GRETA wysoko ocenia starania RE o właściwe finansowanie jej prac, a także, że Grupa otrzymała dobrowolne darowizny (*voluntary contributions*) od państw-stron<sup>62</sup>. Wprawdzie autorzy raportu nie wymieniają tych krajów, ale sam fakt, że pojawiło się takie źródło finansowania instytucji monitorującej, rodzi poważne wątpliwości co do jej bezstronności. Uprawnione pytanie naiwnego obserwatora

<sup>61</sup> Pierwszy Raport ukazał się 1.09.2011 r. i obejmował okres 30 miesięcy, tj. od 1.02.2009 r. do 31.07.2011 r. Drugi Raport obejmował okres od 1.08.2011 r. do 31.07.2012 r., trzeci obejmował okres od 1.08.2012 r. do 31.07.2013 r., czwarty okres od 1.08. do 30.09.2014 r. i piąty okres od 1.10. do 31.12.2015 r. Raport Generalny za 2016 r. i kolejne obejmują już okresy roczne, tj. o 1.01. do 31.12.

<sup>62</sup> First General Report on GRETA's activities covering the period from February 2009 to July 2011, Strasbourg 2011, s. 5.

brzmi: czy mechanizm powołany do oceny implementacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi może zachować obiektywizm wobec sponsora? Utrudnijmy sprawę, pytając o głównego lub znaczącego sponsora<sup>63</sup>? Nie mam wątpliwości, że powstaje tu konflikt interesów, ale nie rozwijam tego wątku.

Nie chcę także formułować zbyt daleko idących wniosków, ale być może jest coś na rzeczy, bo była to jedyna wzmianka na ten temat. W drugim raporcie generalnym brak już informacji o darowiznach. Natomiast pojawiły się szczegółowe dane o sytuacji finansowej GRETA. Z dostępnych informacji wynika, że jej oficjalny budżet operacyjny (w tym tłumaczenia) został zwiększony o 90 000 euro. Dodatkowo KM RE przeznaczył 236 000 euro na koszty działań zmierzających do eliminowania handlu ludźmi. Z kolei z trzeciego raportu generalnego wynika, że nakłady na funkcjonowanie GRETA były jeszcze wyższe i łącznie przekroczyły kwotę 700 000 euro. I na tym kończy się informacja o budżecie GRETA, bowiem w czwartym raporcie generalnym nie ma już na ten temat ani słowa. Natomiast treść rozdziału dotyczącego kwestii organizacyjnych (w tym finansowych) została ograniczona tylko do członkostwa i kształtu Prezydium. Podobnie, w kolejnych raportach – sprawa finansów GRETA jest konsekwentnie pomijana. Uważam, że instytucja międzynarodowa, która troszczy się o transparentność informacji, powinna zacząć od siebie i dać dobry przykład państwom-stronom. Poza tym pewność finansowania oraz ujawnianie kosztów funkcjonowania instytucji praw człowieka jest traktowane jako jedna z gwarancji ich niezależności<sup>64</sup>.

Znaczną wartość informacyjną mają załączniki do raportów. Wśród nich najważniejsze to szczegółowe informacje o kalendarzu zakończonych i planowanych działań GRETA, tabela z aktualnymi dane dotyczącymi dat ratyfikacji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi przez państwa-strony, informacje o zmianach członkostwa w GRETA oraz składu Sekretariatu, dane dotyczące działań RE i innych organizacji międzynarodowych w obszarze prewencji

---

<sup>63</sup> Oczywiście niektóre instytucje międzynarodowe otrzymują dodatkowe środki od państw sponsorujących, jednak jest to organizowane w taki sposób, aby nie przekładało się to na bieżące działanie tych instytucji. Dobrym przykładem jest przywoływany już Podkomitet ONZ ds. Prewencji Tortur. Na mocy protokołu dodatkowego do Konwencji przeciwko torturom powstał Specjalny Fundusz finansowania rekomendacji Podkomitetu i to na ten fundusz wpływają dobrowolne kontrybucje ze strony państw-stron.

<sup>64</sup> Gwarantują to m.in. zasady dotyczące statusu i funkcjonowania krajowych instytucji powołanych do ochrony i propagowania praw człowieka („zasady paryskie”), *Principles relating to the Status of National Institutions (The Paris Principles)*, przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 48/134 z 29.12.1993 r.

handlu ludźmi i zwalczania tego przestępstwa, a także informacje o planowanych konferencjach i seminariach.

Raport generalny nr 6 za rok 2016 r. jest dokumentem szczególnym dlatego, że jego integralną częścią jest raport tematyczny dotyczący handlu dziećmi: *Trafficking in Children. Thematic Chapter of the 6th General Report on GRETA's Activities*<sup>65</sup>. Punktem wyjścia tego 42-stronicowego opracowania jest konstatacja GRETA, że co czwarta z ofiar handlu ludźmi identyfikowanych w Europie to dziecko<sup>66</sup>. Dodatkowo eksperci RE zwracają uwagę na problem dzieci cudzoziemskich bez opieki, które masowo przybywają do Europy i tu stają się ofiarami handlu ludźmi, a w każdym razie są stosunkowo łatwym celem dla przestępców. Autorzy raportu rozważają problematykę zapobiegania handlowi dziećmi, ale także poświęcają wiele uwagi środkom ochrony dzieci przed zniewoleniem, wśród których kluczową rolę odgrywają: skuteczna kuratela, właściwe określanie wieku dziecka, prawo pobytu i kompensata. Konkluzja raportu jest raczej pesymistyczna, bo eksperci GRETA stwierdzają w nim, że niemal wszystkie państwa-strony robią za mało, aby skutecznie chronić dzieci przed zniewoleniem i eksploatacją<sup>67</sup>.

## Uwagi końcowe

GRETA jest instytucją unikalną w skali świata, jeśli chodzi o działania zmierzające do eliminowania handlu ludźmi. Po stronie ważnych sukcesów tej instytucji trzeba zapisać wypracowanie metodologii rzetelnego gromadzenia i weryfikowania informacji. Wizyty krajowe są organizowane w sposób, który gwarantuje członkom delegacji dostęp do różnych źródeł informacji, w tym pochodzących od organizacji pozarządowych. Efekty tych zabiegów i procedury w postaci raportów krajowych są na tyle wartościowe, że w tej chwili trudno sobie wyobrazić projekt badawczy czy prace naukowe dotyczące krajów europejskich, w którym nie byłoby odwołań do tych opracowań. GRETA skutecznie buduje swoją wiarygodność dzięki kompetencjom i niezależności ekspertów.

Trzy kwestie budzą jednak niepokój. Po pierwsze, chodzi o transparentność dialogu pomiędzy GRETA a państwami-stronami, a także pomiędzy GRETA a innymi podmiotami społecznymi. Uważam, że obecna formuła powinna być zastąpiona regułą, zgodnie z którą istnieje pełna transparentność wymiany

<sup>65</sup> Zob. <https://rm.coe.int/6gr-extract-web-en/16808b652> (dostęp: 22.11.2019).

<sup>66</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 39.

informacji, chyba że podmiot dostarczający danych z własnej inicjatywy poprosi o utajnienie ich treści lub samego faktu przekazania informacji. Po drugie, byłoby dobrze znać koszty funkcjonowania GRETA, także dlatego, że jest instytucją operującą w ramach RE, dla której transparentność jest ważną wartością. Być może dane na ten temat są dostępne, jednak mnie nie udało się ich znaleźć. Z tym wiąże się moja trzecia uwaga. Biorąc pod uwagę rolę GRETA i wartość jej pracy, jest to gremium międzynarodowe mało znane publicznie. Właściwa promocja aktywności tego ciała, a także szersza działalność edukacyjna wpłynęłaby na upowszechnienie problemu handlu ludźmi, a to początek skutecznego eliminowania tego zjawiska.

I na koniec uwaga o Polsce. W mojej ocenie zaniedbania promocji Konwencji przeciwko handlowi ludźmi, jako dokumentu podpisanego w Warszawie, kilkuletnie opóźnienie w ratyfikacji tego traktatu oraz brak ekspertów z Polski w składzie GRETA, to fakty kompromitujące nasz kraj. I nie dlatego, że podzielałam przekonanie o mesjanistycznym posłannictwie Polski, któremu takie postępowanie przeczy, ale dlatego, że problem handlu ludźmi to jedno z najpoważniejszych wyzwań, jakie stoi przed nami w tych czasach. Przekonują o tym zarówno skala zjawiska, jak i coraz bardziej wyrafinowane formy eksploatacji Polaków i cudzoziemców.

**Summary:** The purpose of this chapter is to provide the most important information about GRETA, the Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. This mechanism is established under the Council of Europe Convention on Action Against Trafficking in Human Beings, signed in Warsaw on May 16, 2005 and open for signature by all European countries. The role and significance of the Convention against Trafficking in Human Beings goes well beyond the creation of GRETA, it is one of the most important acts of international law on trafficking in human beings. On the other hand, GRETA is currently the only such body in the world. GRETA's task is to monitor the implementation of the Convention by the States Parties, i.e. to check whether they fulfill a number of obligations arising from the Convention. In the light of the provisions of the Convention and other documents, GRETA may use various sources of information in performing this task. Of key importance is the questionnaire that each country receives on average every 4 years. The information provided in the questionnaires is then verified during a country visit by a group of GRETA members. Members of the Expert Group may also use other, independent sources of information. The final result of described procedure is a report, available in the public domain. In addition, GRETA publishes General Reports, which are a form of a report on activities, but



also a place where members of this body can express their comments or opinions on the matter they deem important. So far, 9 such Reports have been published. GRETA may have 10 to 15 members nominated by states and elected by the Committee of the Parties. Currently (2021) GRETA has 14 members.

Wojciech Burek

# Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej – GREVIO

**Słowa kluczowe:** Grupa Ekspertów ds. Przeciwdziałania Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej (GREVIO), konwencja stambulska, przeciwdziałanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej

## Wprowadzenie

W licznych materiałach i opracowaniach na temat przemocy wobec kobiet przytaczany jest cytat z wypowiedzi Sekretarza Generalnego ONZ w latach 1997–2006, K. Annana, który we wprowadzeniu do raportu na ten temat, opublikowanym w 2006 r. na stronach internetowych Funduszu Rozwoju Narodów Zjednoczonych dla Kobiet (UNIFEM), zauważył:

Przemoc wobec kobiet i dziewcząt jest problemem o rozmiarach pandemii. Co najmniej jedna na trzy kobiety na świecie została pobita, zmuszona do seksu lub w inny sposób wykorzystana w ciągu swojego życia, przy czym sprawcą zazwyczaj jest osoba jej znana<sup>1</sup>.

Niestety dane pochodzące z różnych części świata nie tylko potwierdzają słuszności tego spostrzeżenia<sup>2</sup>, ale również fakt, że przemocy wobec kobiet nie

---

<sup>1</sup> Zob. m.in. <https://courses.lumenlearning.com/culturalanthropology/chapter/violence-against-women/> (dostęp: 10.04.2020). O ile inaczej nie zaznaczono, wszystkie tłumaczenia wykonał autor niniejszego rozdziału.

<sup>2</sup> Zob. np. wyniki szeroko zakrojonych badań dotyczących sytuacji w państwach członkowskich UE, zleconych przez Agencję Praw Podstawowych UE (*Przemoc wobec kobiet. Badania na poziomie Unii Europejskiej*, Agencja Praw Podstawowych UE, Luksemburg 2014, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14\\_pl.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_pl.pdf), dostęp: 10.04.2021), które potwierdzają szokującą skalę

można utożsamiać jedynie z pewnymi częściami globu lub/i określonymi kręgami kulturowymi albo religią czy też grupą społeczną. Polska również nie jest wyjątkiem<sup>3</sup>. Europejską odpowiedzią na ten problem jest kompleksowa umowa międzynarodowa, poświęcona jedynie temu zagadnieniu, która została przyjęta w Stambule w 2011 r. – Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska). Wzorem innych umów międzynarodowych z zakresu praw człowieka i podstawowych wolności, jakie przyjęto na forum RE, również konwencja stambulska przewiduje mechanizm monitorujący, tj. powołuje i wyposaża w kompetencje Grupę Ekspertów do spraw Przeciwdziałania Przemocy Wobec Kobiet i Przemocy Domowej (grupa ekspertów lub GREVIO<sup>4</sup>).

To właśnie analiza tego mechanizmu jest tematem niniejszego rozdziału. Jednak dążąc do możliwie pełnego przedstawienia tematu, w pierwszej części poczynione zostaną również uwagi ogólne dotyczące samej konwencji stambulskiej, z uwzględnieniem kontekstu prawnomiędzynarodowego. Po przedstawieniu mandatu, metod działania oraz dotychczasowej praktyki GREVIO, w części końcowej zostanie podjęta próba oceny efektywności tego mechanizmu, przedstawione wyniki porównania GREVIO z innymi mechanizmami monitorującymi, zajmującymi się przemocą wobec kobiet, oraz wskazane najważniejsze wyzwania stojące przed tym mechanizmem. Z przyczyn oczywistych poza zakresem szerszej analizy pozostaje burzliwa historia ratyfikacji konwencji stambulskiej w Polsce, nieustające ataki na nią ze strony niektórych środowisk politycznych (w tym oficjalne kroki zmierzające do jej wypowiedzenia, podjęte

---

problemu, wskazując w syntetycznym streszczeniu, że: „W ciągu 12 miesięcy poprzedzających rozmowy prowadzone w ramach badania około 8% kobiet doświadczyło przemocy fizycznej lub seksualnej, natomiast jedna na trzy kobiety doświadczyła pewnej formy napaści fizycznej lub napaści na tle seksualnym od czasu ukończenia 15. roku życia” – zob. s. 9 powołanego wyżej raportu.

<sup>3</sup> Zob. np. obszernie podsumowanie polskiej części Międzynarodowych Badań nad Przemocą wobec Kobiet – IVAWS: B. Gruszczyńska, *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawno kryminologiczne*, Warszawa 2007, w tym w szczególności rozdział 6 przedstawiający dane z Polski na tle wybranych innych państw uczestniczących w badaniach (s. 131–147). Skala przemocy domowej w Polsce, a także fakt, że jej ofiarami są głównie kobiety, nie zmieniają się od lat. Tylko w 2017 r. Policja odnotowała ponad 165 tys. przypadków przemocy domowej, której ofiary to aż w 73% kobiety – zob. Informacja Komendy Głównej Policji z realizacji procedury „Niebieskiej Karty” w 2017 r., <http://statystyka.policja.pl/download/1/269069/SprawozdanieNK2017r.pdf> (dostęp: 23.03.2020).

<sup>4</sup> Od skrótu nazwy w języku angielskim, tj. *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*.

przez członków rządu w lipcu 2020 r.<sup>5</sup>), a także sposób jej implementacji oraz – bardziej ogólnie – prawne aspekty przeciwdziałania oraz reagowania na przemoc wobec kobiet, w tym przemoc domową w Polsce<sup>6</sup>.

## I. Podstawa prawna mechanizmu konwencji stambulskiej

### I.1. GENEZA KONWENCJI STAMBULSKIEJ

Ch. Chinkin w 1995 r. próbowała odpowiedzieć na pytanie, dlaczego międzynarodowe prawo praw człowieka ignoruje problem przemocy wobec kobiet<sup>7</sup>. Oceniając tę kwestię z dzisiejszej perspektywy, trudno nie zauważyć, że sytuacja bardzo się zmieniła. Obserwację tę można uzasadnić, wskazując m.in., że:

- przyjęto liczne dokumenty w ramach różnych systemów regionalnej ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, w tym zarówno wiążące prawnie (m.in. w 1994 r. Międzyamerykańską konwencję w sprawie zapobiegania, karania oraz likwidacji przemocy wobec kobiet [tzw. Konwencja Belém do Pará]<sup>8</sup>, a w 2003 r. Protokół do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów w sprawie praw kobiet w Afryce [tzw. Protokół Maputo]<sup>9</sup>), jak też akty, które można określić jako soft law (m.in. w 2013 r. Deklarację w sprawie likwidacji przemocy wobec kobiet oraz likwidacji przemocy wobec dzieci Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej – ASEAN<sup>10</sup>), które odnoszą się do przemocy wobec kobiet;

<sup>5</sup> Zob. oficjalną informację na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/minister-sprawiedliwosci-zlozyl-wniosek-o-wypowiedzenie-konwencji-stambulskiej> (dostęp: 29.07.2020).

<sup>6</sup> Większość tych zagadnień została ostatnio zwięźle omówiona przez K. Sękowską-Kozłowską – zob. eadem, *The Istanbul Convention in Poland. Between the „War on Gender” and Legal Reform*, [w:] *International Law and Violence Against Women. Europe and the Istanbul Convention*, red. J. Niemi, L. Peroni, V. Stoyanova, Abington 2020, s. 259–276.

<sup>7</sup> Ch. Chinkin, *Violence against Women. The International Legal Response*, „Gender and Development” 1995, vol. 3, no. 2, s. 23–28.

<sup>8</sup> Organization of American States, *Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women* („Convention of Belem do Para”), 9.06.1994.

<sup>9</sup> African Union, *Protocol to the African Charter on Human and People’s Rights on the Rights of Women in Africa*, 11.07.2003.

<sup>10</sup> Tekst dostępny m.in. na stronach internetowych Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/ASEAN\\_declarationVaW\\_violenceagainstchildren.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WG/ASEAN_declarationVaW_violenceagainstchildren.pdf) (dostęp: 23.03.2021).

- stale powiększa się orzecznictwo sądów/trybunałów międzynarodowych oraz liczba decyzji innych międzynarodowych organów. W tym kontekście najlepszym przykładem jest ETPC, który odnośnie jedynie do jednego z obszarów występowania przemocy wobec kobiet, tj. przemocy domowej, orzekał pierwszy raz w 2007 r., a obecnie już ponad 50 innych skarg dotyczących tej kwestii zakończyło się wyrokami lub jest procedowanych<sup>11</sup>. Innym przykładem może być praktyka Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (organ kontrolny Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. – Komitet CEDAW) w zakresie zawiadomień indywidualnych<sup>12</sup>.

Przywołana wyżej autorka, oceniając ówczesny stan rozwoju prawa międzynarodowego praw człowieka, najwyraźniej nie doceniła potencjału, przyjętej kilka lat przed publikacją jej krytycznego tekstu, rekomendacji ogólnej (*General Recommendation*) nr 19 Komitetu CEDAW dotyczącej przemocy wobec kobiet, w której pierwszy raz w prawie międzynarodowym uznano przemoc wobec kobiet za formę ich dyskryminacji<sup>13</sup>. Z dzisiejszej perspektywy możemy stwierdzić, że to właśnie ten dokument uruchomił swoistą lawinę legislacyjną i orzeczniczą<sup>14</sup>, i to właśnie z tym kontekstem, czyli istotną zmianą podejścia do przemocy wobec kobiet w międzynarodowym prawie praw człowieka, należy łączyć przyjęcie konwencji stambulskiej. RE przyjmując konwencję stambulską, podążyła tą samą drogą co inne organizacje regionalne, tj. Organizacja Państw Amerykańskich oraz Unia Afrykańska. RE uznała również zasadność rekomendacji ogólnej nr 19 Komitetu CEDAW. W raporcie wyjaśniającym

<sup>11</sup> Zob. *Factsheet – Domestic Violence (luty 2020)*, [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Domestic\\_violence\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf) (dostęp: 10.05.2020).

<sup>12</sup> W przypadku tego organu większość decyzji (*views* – więcej o specyficznej terminologii – odróżniającej ten i inne komitety ONZ rozpatrujące zawiadomienia indywidualne od klasycznych organów sądowych – zob. K. Sękowska-Kozłowska, *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – ustrój, kompetencje, funkcjonowanie*, Toruń 2011, s. 219) w sprawach uznanych za dopuszczalne dotyczyła przemocy domowej (np. decyzja w sprawie Komitet CEDAW, *Goekce p. Austrii*, zawiadomienie nr 5/2005, decyzja z 6.08.2007 r. (UN Doc. CEDAW/C/39/D/5/2005) lub innych aspektów przemocy wobec kobiet (np. decyzja w sprawie: Komitet CEDAW, *R.P.B. p. Filipinom*, zawiadomienie nr 34/2011, decyzja z 21.02.2014 r. (UN Doc. CEDAW/C/57/D/34/2011)).

<sup>13</sup> General Recommendation No. 19: Violence Against Women (1992) – opublikowane w raporcie Komitetu z 11 sesji – UN Doc. A/47/38 (1993).

<sup>14</sup> Tak m.in. S. Prechal, *The European Union's Accession to the Istanbul Convention*, [w:] *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, red. K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, H. Kanninen, C. Naômé, P. Pohjankoski, Oxford 2019, s. 279.

do konwencji stambulskiej, przedstawiając kontekst prawnomiędzynarodowy, w pierwszej kolejności odwołano się właśnie do rekomendacji ogólnej nr 19, a dopiero w dalszej do innych międzynarodowych dokumentów niewiązujących prawnie, a także umów międzynarodowych przyjętych w ramach innych systemów regionalnych<sup>15</sup>. Odwołanie do rekomendacji ogólnej nr 19 znalazło się także, obok odwołań do ogólnych umów międzynarodowych z dziedziny praw człowieka i podstawowych wolności, w preambule do konwencji stambulskiej.

O ile same prace w ramach RE nad umową międzynarodową dotyczącą przemocy wobec kobiet, w tym przemocy domowej, rozpoczęły się oficjalnie w grudniu 2008 r.<sup>16</sup>, o tyle niewątpliwie przełomowym momentem był głośny wyrok z 2009 r. w sprawie *Opuz p. Turcji*<sup>17</sup>. Okoliczności tej sprawy to wieloletnie nękanie i groźby ze strony męża kierowane do żony i teściowej, w większości przypadków ignorowane lub łagodnie traktowane przez policję i inne organy ochrony prawnej w Turcji. Tragicznym finałem sprawy było – wcześniej zapowiedziane przez oprawcę – zabójstwo teściowej. W wyroku z 2009 r. ETPC uznał, po pierwsze, że Turcja nie dopełniła swoich obowiązków pozytywnych i w konsekwencji naruszyła art. 2 (prawo do życia) oraz art. 3 (wolność od tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania) EKPC. Dodatkowo Trybunał wskazał, że brak systemowego podejścia do przemocy domowej, której ofiarami są przede wszystkim kobiety, przy wieloletniej biernej postawie organów państwa sprzyjającej bezkarności sprawców, stanowi formę dyskryminacji kobiet i w konsekwencji uznał również, że Turcja naruszyła art. 14 (zakaz dyskryminacji), w związku z art. 2 oraz art. 3 EKPC. Dość powszechnie uznaje się ten wyrok za jeden z ważniejszych i przełomowych w obszarze przemocy domowej, w konsekwencji doczekał się on licznych komentarzy, glos i opracowań<sup>18</sup>. Okoliczności sprawy *Opuz p. Turcji* miały miejsce w Stambule. Miejsce

<sup>15</sup> Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210, 11.05.2011 (raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej), § 5–6.

<sup>16</sup> To wtedy KM RE powołał specjalny komitet ekspercki mający za zadanie przygotowanie projektu umowy międzynarodowej, tj. *Ad Hoc Committee for preventing and combating violence against women and domestic violence* (CAHVIO). Komplet materiałów z prac nad konwencją jest dostępny na stronach RE poświęconych konwencji stambulskiej – zob. <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/cahvio> (dostęp: 11.05.2020).

<sup>17</sup> ETPC, *Opuz p. Turcji*, nr skargi 33401/02, wyrok z 9.06.2009 r.

<sup>18</sup> Zob. m.in. E.H. Morawska, *Odpowiedzialność państwa za bierność wobec przemocy domowej i dyskryminację jej ofiar – glosa do wyroku ETPCz z 9.06.2009 r. w sprawie Opuz v. Turcja*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 2, s. 45–52; B.C. Meyersfeld, *Opuz v Turkey. Confirming the State Obligations to Combat Domestic Violence*, „European

przyjęcia konwencji stambulskiej oraz w konsekwencji jej potoczna nazwa nie są przypadkowe. Jest to symboliczne odesłanie właśnie do wyroku w sprawie *Opuz p. Turcji*. W świetle powyższego ze zdumieniem i smutkiem należy przyjąć informację z marca 2021 r., że Turcja zdecydowała się wypowiedzieć konwencję stambulską<sup>19</sup>.

Prace nad konwencją stambulską trwały dwa lata. Komitet ekspercki CAHVIO został wyposażony w stosowny mandat przez KM RE w grudniu 2008 r., a ostateczna wersja projektu konwencji stambulskiej została przyjęta na grudniowym spotkaniu w 2010 r.<sup>20</sup> Po jej akceptacji przez KM RE konwencja 1.05.2011 r. została otwarta do podpisu (a następnie ratyfikacji przez zainteresowane strony). Konwencja weszła w życie 1.08.2014 r.<sup>21</sup>

## 1.2. SPECYFIKA KONWENCJI STAMBULSKIEJ

Aktualnie stroną konwencji stambulskiej są 34 państwa<sup>22</sup>. Dodatkowo została ona podpisana przez kolejne 11 państw, a także przez UE<sup>23</sup>. W celu przedstawienia dokładnego zakresu jej zastosowania należałoby dokonać analizy zastrzeżeń oraz deklaracji złożonych przez państwa, które dotychczas się nią związały. Nie jest to jednak przedmiotem niniejszego opracowania. W końcowej części rozdziału podjęte będzie jeszcze zagadnienie kontrowersyjnych deklaracji interpretacyjnych złożonych przez kilka państw. W związku z tym

---

Human Rights Law Review” 2009, no. 5, s. 684–693; P. Londono, *Developing Human Rights Principles in Cases of Gender-Based Violence Opuz v Turkey in the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2009, vol. 9, no. 4, s. 657–667.

<sup>19</sup> Co spotkało się z uzasadnioną krytyką wielu osób i instytucji, zob. np. wspólne stanowisko osób pełniących różne funkcje eksperckie w obszarze praw człowieka: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=26936&LangID=S> (dostęp: 31.03.2021).

<sup>20</sup> CAHVIO (2010) 27 rev, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680593f8f> (dostęp: 11.05.2020).

<sup>21</sup> Do wejście w życie przewidywała minimum ratyfikacji przez dziesięć państw (art. 75 ust. 3), co nastąpiło wraz z ratyfikacją przez Andorę w kwietniu 2014 r.

<sup>22</sup> Zob. [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures?p\\_auth=aZcGWckx](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures?p_auth=aZcGWckx) (dostęp: 31.03.2021), ale wypowiedzenie przez Turcję stało się skuteczne od 1.08.2021 r., z kolei 17.06.2021 r. Konwencja została ratyfikowana przez Liechtenstein (wejdzie w życie 1.10.2021).

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 75 ust. 1 do konwencji stambulskiej mogą przystąpić państwa członkowskie RE, państwa niebędące członkami, ale uczestniczące przy jej opracowaniu oraz właśnie UE. Dane według stanu na 31.03.2021 r.

w tym miejscu – odsyłając do innych źródeł – warto jedynie odnotować, że ponad połowa państw-stron złożyła zastrzeżenia lub/i deklaracje<sup>24</sup>.

Konwencja jest obszernym dokumentem, na który składa się 81 artykułów, poprzedzonych rozbudowaną preambułą oraz uzupełnionych załącznikiem regulującym zakres przywilejów i immunitetów członków mechanizmu monitorującego, tj. GREVIO. Służby traktatowe RE wskazują, że konwencja stambulska: „otwiera drogę do stworzenia ram prawnych na poziomie ogólnoeuropejskim w celu ochrony kobiet przed wszelkimi formami przemocy oraz zapobiegania, ścigania i eliminowania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. Konwencja ustanawia również specjalny mechanizm monitorowania („GREVIO”) w celu zapewnienia skutecznego wdrożenia jej postanowień przez strony”. Warto zacytować jeszcze inną wypowiedź na temat konwencji stambulskiej, w której słusznie uwzględniono jej podstawowe założenie teoretyczne: „Konwencja stambulska, opierając się na pracach CEDAW, ustanawia nierozzerwalny związek między problemem przemocy uwarunkowanej płcią a równością płci. Po pierwsze, w preambule stwierdza się w tym względzie, że «ureczywistnienie równości kobiet i mężczyzn *de jure* i *de facto* jest kluczowym elementem zapobiegania przemocy wobec kobiet» oraz podkreśla się, że przemoc wobec kobiet jest «przejawem historycznie nierównych stosunków władzy między kobietami i mężczyznami, które doprowadziły do dominacji mężczyzn nad kobietami i ich dyskryminacji». Po drugie, jednym z pięciu celów konwencji jest «przyczynianie się do eliminacji wszelkich form dyskryminacji kobiet i wspieranie faktycznej równości kobiet i mężczyzn, w tym poprzez wzmocnienie pozycji kobiet»<sup>25</sup>.

O ile głównym beneficjentem konwencji stambulskiej są kobiety – faktyczne (zwalczanie i karanie) lub potencjalne (zapobieganie) ofiary przemocy, w tym przemocy domowej, „która dotyka kobiety w nieproporcjonalnie większym stopniu” (art. 2 ust. 1), o tyle jednak w przypadku przemocy domowej „strony zachęca się do stosowania niniejszej konwencji do wszystkich ofiar przemocy domowej” (art. 2 ust. 2). W raporcie wyjaśniającym do konwencji stambulskiej wskazano, że rozszerzenie zastosowania konwencji również na „mężczyzn i dzieci” jest w zakresie swobodnej decyzji każdej strony, jednak nawet podejmując taką decyzję, należy uwzględnić fakt, że to przemoc wobec kobiet ze względu na płć (*gender-based violence against women*) powinna być w centrum podejmowanych działań.

<sup>24</sup> Zob. W. Burek, *Reservations and Declarations under the Istanbul Convention*, [w:] *International Law and Violence Against Women...*, s. 277–295.

<sup>25</sup> S. Prechal, *op. cit.*, s. 280.



Na tle wielu innych umów z zakresu praw człowieka i podstawowych wolności konwencję stambulską z pewnością wyróżnia jej daleko idąca szczegółowość. Składa się ona z 12 rozdziałów, które – jak słusznie zauważa cytowana wyżej autorka – „tworzy ambitne, kompleksowe i w niektórych punktach szczegółowe ramy prawne”<sup>26</sup>. W doktrynie wskazuje się, że centralnym postanowieniem konwencji jest jej art. 5, wskazujący, że strony nie tylko „powstrzymają się od udziału w jakichkolwiek aktach przemocy wobec kobiet” (ust. 1), ale również „przyjmą konieczne środki ustawodawcze i inne środki dla zapewnienia należytej staranności w zapobieganiu, ściganiu, karaniu oraz naprawieniu szkody wynikającej z aktów przemocy objętych zakresem konwencji, które są popełniane przez podmioty inne niż państwowe” (ust. 2)<sup>27</sup>.

Pierwsze cztery rozdziały mają charakter bardziej ogólny, zawierają m.in. cele i zakres konwencji, podstawowe obowiązki państw, wytyczne w zakresie zapobiegania oraz „ochrony i wsparcia ofiar”. Rozdział piąty „Prawo materialne” zawiera postanowienia zarówno z zakresu prawa cywilnego, jak m.in. kwestie odszkodowania oraz cywilnych konsekwencji przymusowych małżeństw, jak i prawa karnego, m.in. obowiązek sankcjonowania przemocy psychicznej, zmuszania do przymusowych małżeństw oraz przymusowej aborcji i sterylizacji, a także zakresu materialnego przemocy seksualnej, w tym gwałtu. Kolejne trzy rozdziały dotyczą odpowiednio: aspektów proceduralnych, migracji i ochrony międzynarodowej, współpracy międzynarodowej. Rozdział dziewiąty (art. 66–70) powołuje mechanizm monitorujący, będący głównym tematem niniejszego rozdziału, a więc zostanie szczegółowo omówiony niżej. Trzy ostatnie rozdziały poświęcono ogólnym zagadnieniom z zakresu prawa traktatów.

Na koniec warto więcej uwagi poświęcić zagadnieniu zastrzeżeń oraz deklaracji interpretacyjnych. Zgodnie z art. 78 konwencji stambulskiej dopuszczalne jest składanie zastrzeżeń do wyraźnie wskazanych w tym przepisie postanowień. Niestety przemilczano kwestie dopuszczalności składania „deklaracji interpretacyjnych”. I to właśnie tak nazwane stanowiska czterech państw budzą największe kontrowersje. Jak dotychczas dwa z tych państw są stronami konwencji – Polska i Chorwacja. Polska (a następnie praktycznie identycznie również Litwa i Łotwa) złożyła daleko idącą deklarację o treści: „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że będzie stosować Konwencję zgodnie z zasadami i postanowieniami Konstytucji

<sup>26</sup> Ibidem, s. 281.

<sup>27</sup> F. Fines, *European Protection for Women*, [w:] *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, red. F. Ippolito, S. Iglesias Sanchez, London 2015, s. 99.

Rzeczypospolitej Polskiej”<sup>28</sup>. Częściowo złagodzoną wersją powyższej deklaracji jest złożona przez Chorwację:

[...] Republika Chorwacji uważa, że postanowienia Konwencji nie obejmują obowiązku wprowadzenia ideologii *gender* do chorwackiego systemu prawnego i edukacyjnego, ani obowiązku zmiany konstytucyjnej definicji małżeństwa. Republika Chorwacji uważa, że Konwencja jest zgodna z postanowieniami Konstytucji Republiki Chorwacji, w szczególności z postanowieniami dotyczącymi ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, i będzie stosować Konwencję z uwzględnieniem wyżej wymienionych postanowień, zasad i wartości porządku konstytucyjnego Republiki Chorwacji.

Jednoznacznie krytycznej oceny tych deklaracji dokonałem w innych miejscach<sup>29</sup>. Niemniej jednak należy oczekiwać, że odnośnie do tak sformułowanych deklaracji odniesie się również GREVIO<sup>30</sup>.

## II. Struktura mechanizmu monitorującego i zadania mandatowe GREVIO

### II.1. STRUKTURA MECHANIZMU MONITORUJĄCEGO

Mechanizm monitorujący konwencji stambulskiej jest klasycznym mechanizmem traktatowym. W jego skład wchodzi przede wszystkim GREVIO,

<sup>28</sup> Do tej deklaracji kilka państw zgłosiło sprzeciw, uznając ją za *de facto* niedopuszczalne zastrzeżenie.

<sup>29</sup> Zob. W. Burek, *Reservations...*; *idem*, *Zastrzeżenia i deklaracja interpretacyjna zgłoszone przez Polskę przy podpisywaniu Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej – w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 11.

<sup>30</sup> W świetle art. 79 ust. 3 strona chcąc przedłużyć zastrzeżenia – lub na żądanie – ma przedstawić przyczyny chęci ich przedłużenia. Wydaje się, że to samo powinno dotyczyć również deklaracji interpretacyjnych. Dodatkowo kompetencja GREVIO do wypowiedzania się na temat złożonych zastrzeżeń i deklaracji mieści się w ogólnej kompetencji do realizacji procedury ewaluacyjnej. Polska jest w trakcie procedury ewaluacyjnej. Natomiast Chorwacja oczekuje na jej rozpoczęcie. Szansa na wypowiedź GREVIO odnośnie do deklaracji Litwy i Łotwy będzie dopiero wtedy, gdy państwa te przystąpią do konwencji i podtrzymają zgłoszone przy jej podpisywaniu deklaracje. Czas pokaże, czy reakcja GREVIO będzie zgodna z oczekiwaniami tych, którzy krytycznie oceniają powyższe deklaracje i jednocześnie oczekują silnego mechanizmu międzynarodowego monitorującego działania państwa zmierzające do przeciwdziałania i zwalczania przemocy wobec kobiet.

powołana na podstawie art. 66. Jej zadaniem jest „monitorowanie wdrażania przez Strony niniejszej konwencji”. To właśnie analiza mandatu, organizacji pracy oraz dotychczasowej praktyki GREVIO będzie przedmiotem dalszej analizy. Jednak wcześniej należy wskazać inne organy mechanizmu monitorującego konwencji stambulskiej.

Istotną rolę w monitoringu odgrywa także Komitet Stron, w którego skład wchodzi przedstawiciele państw-stron konwencji (art. 67 ust. 1)<sup>31</sup>. Komitet Stron jest przede wszystkim odpowiedzialny za wybór członków GREVIO (art. 67 ust. 2), jednak sama konwencja stambulska nie ogranicza w żaden sposób Komitetu w podejmowaniu innych zagadnień, wskazując jedynie, że ma przyjmując swój własny regulamin (art. 67 ust. 3). Analiza przebiegu dotychczasowych spotkań Komitetu Stron wskazuje, że oprócz zagadnień związanych z wyborami członków GREVIO, regularnie spotykano się z osobą przewodniczącą GREVIO, a także dyskutowano na temat nowych i przyszłych przystąpień do konwencji. Zdarzało się również, że dyskutowano o wybranych zagadnieniach związanych z implementacją konwencji (raporty/wystąpienia państw-stron), odbieraniem raportów opracowanych przez Sekretariat RE czy też praktyką innych organizacji międzynarodowych w obszarze przemocy wobec kobiet<sup>32</sup>. Obowiązek bieżącej analizy prac GREVIO przez Komitet Stron wynika wprost z art. 68 ust. 12 konwencji stambulskiej, który upoważnia ten organ („Komitet może”) do przyjmowania, na podstawie raportów i wniosków GREVIO, rekomendacji zaadresowanych do stron konwencji, które mogą dotyczyć: „działań, jakie należy podjąć w celu wdrożenia wniosków GREVIO” oraz „popierania współpracy z tą Stroną, której sprawozdanie dotyczy”. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że Komitet Stron regularnie korzysta z kompetencji wynikającej z art. 68 ust. 12<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> W raporcie wyjaśniającym do konwencji stambulskiej wskazano, że Komitet Stron stanowi drugi – obok GREVIO – filar mechanizmu monitorującego konwencji stambulskiej. Tym razem jest to organ polityczny – zob. raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, § 345.

<sup>32</sup> Zob. dokumentację spotkań Komitetu Stron dostępną na stronach internetowych RE: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/meetings1> (dostęp: 10.05.2020).

<sup>33</sup> Odnośnie do każdego z dotychczas ocenionych przez GREVIO państw skorzystał z takiej możliwości i przyjął rekomendacje dotyczące wdrażania konwencji stambulskiej w danym państwie. Są to zestandaryzowane dokumenty, liczące cztery strony, w tym stronę tytułową. Część zasadnicza rozpoczyna się od odnotowania najważniejszych informacji i źródeł wydanych rekomendacji (m.in. podstawa prawna dla działania Komitetu Stron, historia ratyfikacji/przystąpienia przez państwo, raport GREVIO, istotne postanowienia konwencji stambulskiej). Następnie Komitet Stron odnotowuje pozytywne zmiany/działania w danym państwie oraz przedstawia najważniejsze rekomendacje. Ich liczba dotychczas wahała się od dziesięciu

Regulamin Komitetu Stron przewiduje również regularne spotkania z przewodniczącym GREVIO w celu bycia poinformowanym o bieżących pracach grupy ekspertów oraz wykonywania planowanych działań (reguła 22)<sup>34</sup>.

Również kilka innych podmiotów jest wymienionych w rozdziale dziewiątym, poświęconym mechanizmowi monitorującemu. Są to:

- KM RE, zobowiązany na podstawie art. 66 ust. 5 do ustalenia procedury wyboru członków GREVIO, „po zasięgnięciu opinii i uzyskaniu jednomyślnej zgody Stron, w ciągu sześciu miesięcy od wejścia w życie” konwencji. Stosowna procedura została przyjęta przez KM RE 19.11.2014 r.<sup>35</sup> Dodatkowo, w odniesieniu do jednej z procedur nadzwyczajnych GREVIO, czyli postępowania dochodzeniowego w przypadku masowych naruszeń konwencji (art. 68 ust. 13–15), jego wyniki mogą być przekazane, „gdy to stosowne”, również KM RE;

---

(rekomendacje dla Monako – zob. Committee of Parties, *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Monaco*, IC-CP/Inf(2018)2) do 19 (rekomendacje dla Albanii – zob. Committee of Parties, *Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Albania*, IC-CP/Inf(2018)3). Rekomendacje Komitetu Stron stanowią wybór ze szczegółowych rekomendacji GREVIO, nie wychodząc poza to, co znalazło się w raporcie grupy ekspertów. Dokument zamyka wyznaczenie daty (trzy lata od przyjętych rekomendacji), do której dane państwo ma przedstawić Komitetowi Stron, w jaki sposób wykonało wyżej wymienione rekomendacje, a także wezwanie, że państwo powinno podjąć działania zmierzające do wykonania również pozostałych – niewymienionych w tym dokumencie – rekomendacji GREVIO. Termin na przesłanie pierwszych odpowiedzi państw na rekomendacje Komitetu Stron jeszcze nie minął. Trudno w związku z tym jednoznacznie ocenić skuteczność i w konsekwencji celowość tej procedury. Niewątpliwie w założeniu miało to być wzmocnienie stanowiska GREVIO przez czynnik polityczny. Mając jednak na uwadze, że Komitet Stron ogranicza się jedynie do wyboru i *de facto* przeklejenia niektórych rekomendacji GREVIO, trudno uznać, że ma to jakąś istotną wartość dodaną. Dodatkowo wybiórczość w powtarzaniu rekomendacji GREVIO przez Komitet Stron może być traktowana jako sygnał o nieistotności pozostałych rekomendacji lub nawet – przynajmniej u niektórych obserwatorów – podważać autorytet GREVIO, która opracowała bardzo szczegółowy raport, którego część może być łatwo pominięta przez inny organ zaangażowany w mechanizm konwencji stambulskiej.

<sup>34</sup> Zob. Rules of Procedure of the Committee of the Parties, IC-CP(2015)2, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168046325b> (dostęp: 17.06.2020).

<sup>35</sup> KM RE, *Resolution CM/Res(2014)43 on rules on the election procedure of the members of the Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO)*, 19.11.2014 r.

- SG RE, który po pierwsze, na podstawie art. 67 ust. 2 zwołuje pierwsze posiedzenie Komitetu Stron, a także jest uprawniony (podobnie jak jedna trzecia członków Komitetu oraz przewodniczący Komitetu Stron) do zwoływania kolejnych posiedzeń. Po drugie, odgrywa wstępną rolę w podstawowej procedurze GREVIO, czyli rozpatrywaniu raportów/sprawozdań składanych przez strony, a mianowicie na podstawie art. 68 ust. 1 przyjmuje od stron „sprawozdania dotyczące środków ustawodawczych i innych środków wdrażających”, które są następnie rozpatrywane już przez główny organ traktatowy – GREVIO;
- art. 68 ust. 8 wymienia grupę podmiotów, od których GREVIO może otrzymywać informacje dotyczące wdrażania konwencji stambulskiej. Są to: Komisarz, ZP RE, wyspecjalizowane organy RE oraz organy ustanowione na podstawie innych umów międzynarodowych. Dodatkowo, na podstawie tego samego przepisu, GREVIO powinna „mieć dostęp do skarg przedkładanych tym organom oraz ich wyników”. W kontekście powyższych postanowień trzeba zauważyć, że o ile nie budzi żadnych kontrowersji swoiste zobowiązanie innych organów RE do współpracy z GREVIO, o tyle rozciąganie tego na organy kontrolne powołane innymi umowami (w tym wydaje się, że również nieprzyjęte w ramach RE) może być problematyczne. Oczywiście, jeśli chodzi o informacje upublicznione, to o żadnych problemach nie może być mowy. Jednak szukając uzasadnienia dla tego przepisu, należy raczej mieć na uwadze również materiały, które nie są ogólnie dostępne. W takim przypadku powyższa norma traktatowa nie może wiązać np. organów kontrolnych działających w ramach systemu ONZ lub innych niż RE systemów regionalnych;
- parlamenty krajowe – na podstawie art. 70 ust. 1 są one „zachęcane” do „udziału w ocenie środków podjętych w celu wdrażania [...] konwencji”. W tym celu każda ze stron konwencji stambulskiej powinna przekazać swojemu parlamentowi raport GREVIO (art. 70 ust. 2). W kontekście tych dwóch przepisów w raporcie wyjaśniającym do konwencji stambulskiej wskazano, że „projektodawcy podkreślili ważną rolę parlamentów krajowych we wdrażaniu konwencji, z czym w wielu przypadkach wiąże się konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych. W związku z tym uznali, że niezbędne jest zaangażowanie parlamentów krajowych w ocenę wdrażania konwencji”<sup>36</sup>. Regulamin GREVIO doprecyzowuje (reguła 55–59), że grupa ekspertów może wnioskować do państwa-strony, poddawanego cyklicznej ocenie, żeby właściwy parlament krajowy włączył się w proces

<sup>36</sup> Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, § 360.

monitorowania wdrażania konwencji już na etapie procedury wykonywanej właśnie przez GREVIO. Dodatkowo delegacja GREVIO, decydując się na wizytę krajową, o której będzie mowa szerzej niżej, może również żądać spotkania z przedstawicielami parlamentu;

- ZP RE jest zgodnie z art. 70 ust. 3 „zachęcane” do „regularnego podsumowywania wdrażania niniejszej konwencji”. W raporcie wyjaśniającym wskazano, że takie postanowienie znalazło się pierwszy raz w traktatach przyjętych w ramach RE<sup>37</sup>. W tym samym dokumencie wskazano również przyczyny takiej decyzji: „poprzez to postanowienie projektodawcy pragnęli uznać ważną rolę, jaką Zgromadzenie Parlamentarne odegrało we wprowadzeniu kwestii przemocy wobec kobiet do programu politycznego zarówno Rady Europy, jak i jej państw członkowskich. W związku z długotrwałym zaangażowaniem Zgromadzenia w tę kwestię oraz dużą liczbą zaleceń przyjętych w tej dziedzinie, udział Zgromadzenia w monitorowaniu niniejszej konwencji znacznie zwiększa jej rezultaty”<sup>38</sup>.

## II.2. CZŁONKOSTWO W GREVIO

Konwencja wskazuje, że GREVIO powinna składać się z co najmniej dziesięciu członków, a w przypadku zwiększenia stron do 25 ma to być 15 członków (art. 66 ust. 2 i 3). Kadencja członka wynosi cztery lata i może być raz powtórzona. Na podstawie tych postanowień początkowo (w 2015 r.) wybrano 10 członków, a następnie po stosownym zwiększeniu liczby państw-stron wybrano kolejnych pięciu członków (w 2018 r.). W związku z kończąca się w 2019 r. kadencją pierwotnie wybranych członków właśnie w tymże roku odbyły się kolejne wybory członków. Podczas tych wyborów sześciu członków wybrano na kolejną kadencję, a w miejsce czterech odchodzących powołano nowe osoby. W aktualnym, tj. w 2021 r., składzie GREVIO dominują kobiety (12). Z jednej strony, jest to uzasadnione tematyką konwencji oraz koniecznością odejścia od powszechnie dominującego przez wiele lat modelu dominacji mężczyzn na podobnych stanowiskach międzynarodowych (sądowych, quasi-sądowych i eksperckich). Z drugiej jednak strony, może budzić wątpliwości w świetle stosownego postanowienia konwencji stambulskiej, wskazującego, że skład GREVIO ma być wybrany „z zachowaniem równego udziału kobiet i mężczyzn”

<sup>37</sup> Ibidem, § 361.

<sup>38</sup> Ibidem.

(art. 66 ust. 2). To samo postanowienie wymaga równowagi geograficznej oraz konieczności „zapewnienia wielodyscyplinarnej wiedzy”<sup>39</sup>.

Obok trzech omówionych wyżej wytycznych w konwencji stambulskiej zawarto następujące wymagania dla potencjalnych członków (art. 66 ust. 4):

- wysokie kwalifikacje moralne,
- bycie uznanym ekspertem w „dziedzinie praw człowieka, równości kobiet i mężczyzn, przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, pomocy i ochrony ofiar” lub posiadanie doświadczenia zawodowego związanego z obszarami objętymi zakresem konwencji,
- reprezentowanie głównych systemów prawnych,
- reprezentowanie właściwych instytucji i władz działających w obszarze przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Ponadto każdy członek musi być obywatelem innego państwa oraz powinien „sprawować swoje funkcje osobiście, wypełniać swoje zadania w sposób niezależny i bezstronny, a także być gotowy wykonywać obowiązki w sposób skuteczny”.

Jak już wskazano i co wynika z art. 66 ust. 5, szczegółowe zasady wyboru opracował KM RE. W stosownej rezolucji z 2014 r. w pierwszej kolejności powtórzono wymagania stawiane członkom, jakie wynikają z konwencji, jednocześnie doprecyzowując niektóre z nich (np. szczegółowe uregulowanie mające na celu zapewnić niezależność członkom – art. 3, czy też wzmocnienie wymogu efektywnego sprawowania funkcji, uzupełnione wymogiem dobrej znajomości co najmniej jednego języka oficjalnego RE – art. 4). Proces nominacyjny inicjują strony konwencji, uprawnione do przekazania SG RE maksymalnie trzech kandydatów spełniających stawiane im kryteria. Następnie SG RE przekazuje wskazania Komitetowi Stron, który jest uprawniony do oceny spełnienia wymagań przez zgłoszone osoby. W przypadku negatywnej oceny w tym zakresie dana osoba jest skreślana (reguła 9). Od stron wymaga się transparentności procedur zmierzających do wyłonienia właściwych kandydatów (reguła 10). Sam wybór dokonywany jest przez Komitet Stron spośród kandydatów, których zgłoszenia wraz z życiorysem (jego wzór jest załącznikiem do rezolucji) zostały przysłane

<sup>39</sup> Odnośnie do pierwszego wymogu należy zauważyć, że aktualnie dominują członkowie pochodzący z państw Europy Zachodniej (ośmiu). Inne reprezentowane państwa i części Europy/państw członkowskich RE to Bałkany (czterech członków, jeśli do Bałkanów zaliczymy również Słowenię) oraz Malta, Gruzja i Turcja. W przypadku drugiego kryterium dominują osoby z wykształceniem humanistyczno-społecznym (m.in.: psychologia, historia, praca socjalna, socjologia) z doświadczeniami akademickimi, pozarządowymi lub w organach ochrony prawnej (policja, prokuratura). Aktualnie tylko cztery osoby mają klasyczne prawnicze wykształcenie i doświadczenie.

na co najmniej dwa miesiące przed planowanym posiedzeniem wyborczym Komitetu (reguła 11). Wybór na wakujące miejsca powinien być dokonany przy wzięciu pod uwagę aktualnie brakujących/niewystarczających kompetencji/obszarów specjalizacji i doświadczenia, obszarów geograficznych oraz tradycji prawnych wśród dotychczasowych członków GREVIO, a także mając na uwadze wyrównanie ewentualnego niedoreprezentowania danej płci (reguła 12). Samo głosowanie odbywa się w sposób tajny. Każdy członek Komitetu Stron ma tyle głosów, ile jest miejsc do obsadzenia, z tym że może w każdej rundzie popierać tylko jednego kandydata z danego państwa. Wybranymi członkami zostają osoby, które uzyskały najwyższą liczbę głosów i jednocześnie większość oddanych głosów (reguła 13).

Wewnętrzna struktura GREVIO została uregulowana w regulaminie, jaki grupa ekspertów przyjęła w 2015 r. na podstawie upoważnienia zawartego w art. 66 ust. 6<sup>40</sup>. Członkowie GREVIO wybierają ze swojego grona przewodniczącego oraz pierwszego i drugiego zastępcę przewodniczącego. Kadencja wybranych na te stanowiska osób to dwa lata, z możliwością ponownego wyboru, ale z ograniczeniem w postaci pełnienia tych funkcji w trybie ciągłym maksymalnie przez sześć lat w ośmioletnim okresie. Tak wybrane osoby tworzą zbiorowy organ zarządczy, określony w regulaminie jako *Bureau*. Przewodniczący osobiście oraz przy współpracy z *Bureau* kieruje pracami GREVIO, prowadzi jej posiedzenia oraz wykonuje wszystkie inne funkcje wynikające z konwencji, czyli *de facto* związane z kontaktami z innymi organami oraz reprezentowaniem grupy ekspertów na zewnątrz. Pierwszy zastępca, obok zasiadania w *Bureau*, zastępuje przewodniczącego podczas nieobecności lub/i niemożności pełnienia funkcji. Podobnie drugi zastępca w odniesieniu do pierwszego zastępcy.

### II.3. METODY DZIAŁANIA GREVIO

Sposób/metody działania GREVIO zostały zawarte w regulaminie (reguły 10–25). W organizacji pracy grupę ekspertów wspiera przeznaczony tylko dla niej sekretariat, w którego skład wchodzi osoby powoływane przez SG RE. Siedzibą GREVIO jest Strasburg<sup>41</sup>. Językami roboczymi są oficjalne języki RE, tj. angielski

<sup>40</sup> Rules of Procedure, GREVIO/Inf(2015)RoP-amdt3, <https://rm.coe.int/grevio-inf-2015-rop-amdt-3-eng/pdfa/16807932e7> (dostęp: 17.06.2020).

<sup>41</sup> Jednak regulamin otwiera możliwość organizowania spotkań w innych miejscach, w szczególności w budynkach RE w Paryżu.



i francuski. Nie przewidziano stałego planu spotkań<sup>42</sup>. Spotkania grupy ekspertów są co do zasady prowadzone bez udziału mediów lub osób postronnych, z zachowaniem poufności. Korum ustalono na poziomie większości członków GREVIO, a więc przy pełnym składzie będzie to minimum ośmiu członków. Dla procedowania propozycji decyzji GREVIO wymagane jest jej zgłoszenie pisemne. Głosowania co do zasady są prowadzone w sposób jawny, przez podniesienie ręki<sup>43</sup>.

### III. Procedury monitoringu GREVIO

#### III.1. UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z art. 66 ust. 1 konwencji stambulskiej zadaniem GREVIO jest monitorowanie wdrażania konwencji przez jej strony. Realizacja tego celu odbywa się poprzez trzy kompetencje/procedury. Pierwsze dwie są uregulowane w art. 68 konwencji, a następnie doprecyzowane w regulaminie. Ten ostatni dokument określa je terminami: procedura ewaluacyjna (reguły 28–44) oraz specjalna procedura wyjaśniająca (reguły 45–52). Trzecia procedura to wydawanie rekomendacji ogólnych, uregulowane w art. 69 konwencji oraz ponownie uszczegółowione w regulaminie (reguły 53–54). Dodatkowe aktywności GREVIO są wynikiem kontaktów z innymi podmiotami i organami (tj. Komitetem Stron, innymi organami działającymi w ramach RE itd.) i jako takie zostaną omówione w kolejnej części rozdziału.

#### III.2. PROCEDURA EWALUACYJNA

Bez wątplenia to właśnie ta procedura, polegając na cyklicznym rozpatrywaniu raportów państw-stron dotyczących wdrażania konwencji stambulskiej do ich porządków prawnych, jest podstawową kompetencją GREVIO, dzięki której może wykonywać swoje podstawowe zadanie. W tym kontekście pozostałe dwie procedury należy postrzegać jako uzupełniające, wykorzystywane w sposób

<sup>42</sup> Mają się odbywać – po wcześniejszym poinformowaniu członków GREVIO – w miarę potrzeb, w celu sprawnego wykonywania funkcji.

<sup>43</sup> Jednak na wniosek co najmniej 1/3 członków głosowanie musi być zorganizowane w sposób tajny. O ile nie jest to uregulowane inaczej (np. wyższe wymogi dotyczą przyjmowania raportów końcowych podczas omówionej niżej tzw. procedury ewaluacyjnej), decyzje podejmowane są – przy zachowaniu wymogu korum – zwykłą większością uczestniczących członków.

doraźny lub, co również możliwe, dostępne jedynie potencjalnie, a w rzeczywistości niewykorzystywane.

Istotnym elementem, w założeniu usprawniającym, a z pewnością ujednolicającym przebieg procedury, jest wymóg, że raporty państw będą sporządzane na podstawie kwestionariusza opracowanego przez GREVIO. Dotyczy to zarówno pierwszego raportu, który ma podejmować problem sposobu wdrożenia wszystkich (z ewentualnym odstępstwem na rzecz postanowień objętych dopuszczalnymi na jej podstawie zastrzeżeniami) jej postanowień, jak i kolejnych cykli oceny, w których uwaga może być skupiona na jedynie wybranych przez GREVIO postanowieniach konwencyjnych.

Pierwszy cykl oceny został przewidziany na lata 2016–2023 i odbywa się na podstawie wstępnego harmonogramu przyjętego przez GREVIO, w którym wskazano kolejne państwa-strony, jakie będą podlegać ocenie.

Cała procedura podzielona jest na sześć etapów, z czego pierwsze pięć, nad których przebiegiem GREVIO ma bezpośredni nadzór, powinno zakończyć się w ciągu 18 miesięcy. Są to następujące etapy:

1. złożenie raportu przez państwo-stronę (lub UE, gdy dojdzie do przystąpienia tej organizacji) oraz uzyskanie przez GREVIO uzupełniających informacji na temat wdrożenia konwencji,
2. wstępna ocena raportu, ewentualnie połączona z wizytą krajową,
3. opracowanie projektu raportu końcowego,
4. przygotowanie i przyjęcie raportu końcowego,
5. publikacja i rozpowszechnienie raportu końcowego,
6. dalsze kroki związane z opublikowanym raportem.

Ad 1. Inicjatorem procedury jest sama GREVIO, która wysłała do danej strony opracowany wcześniej kwestionariusz wraz z określeniem kilkumiesięcznej daty na jego odesłanie. Jednocześnie swoje raporty mogą składać organizacje pozarządowe oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także krajowe instytucje ochrony praw człowieka<sup>44</sup>. Mogą to robić z własnej inicjatywy, ale również wnioskować o to może grupa ekspertów. Niezależnie od informacji uzyskanych z tych właśnie źródeł GREVIO kompletuje adekwatne informacje pochodzące od innych organów RE czy też organów ustanowionych w ramach

---

<sup>44</sup> Przykładem jest np. Raport alternatywny polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich do sprawozdania rządu RP z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, złożony w 2020 r. Raport jest dostępny na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: [https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport\\_alternatywny\\_rpo\\_dla\\_grevio\\_czerwiec\\_2020.pdf](https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/raport_alternatywny_rpo_dla_grevio_czerwiec_2020.pdf) (dostęp: 25.07.2020).

innych organizacji międzynarodowych. W tym celu GREVIO jest upoważniona do występowania ze stosownym wnioskiem do wybranych przez siebie instytucji. Może również samodzielnie gromadzić ogólnie dostępne informacje.

Sam raport strony konwencji (przygotowany na podstawie otrzymanego kwestionariusza) zasadniczo jest publikowany na stronach internetowych GREVIO, chyba że organ ten zdecyduje inaczej na podstawie uzasadnionego wniosku danej strony. W przypadku informacji uzyskanych od innych podmiotów są one co do zasady traktowane jako poufne, ale każdy z takich podmiotów może wnioskować do GREVIO o zgodę na ich upublicznienie na swoich stronach internetowych. Taka zgoda skutkuje również publikacją na stronach internetowych GREVIO. Istnieje możliwość przesyłania przez ocenianą stronę uzupełniających – w stosunku do pierwotnego raportu – informacji. Jest to jednak możliwe w terminie do czterech tygodni od planowanej wizyty krajowej.

Ad 2. Do oceny raportu każdego państwa-strony konwencji GREVIO wyznacza sprawozdawców spośród swoich członków. Nie można być sprawozdawcą odnośnie do raportu złożonego przez państwo, w stosunku do którego dana osoba została członkiem. Regulamin nie rozstrzyga, ilu ma być sprawozdawców. Z wykładni językowej wynika, że nie mniej niż dwie osoby. Natomiast na stronie internetowej GREVIO zawarta jest informacja, że w oparciu o dotychczasową praktykę sprawozdawców jest zawsze dwóch. Ten etap procedury może uwzględniać wizytę krajową lub nie, w zależności od poszczególnych cykli oceny oraz decyzji podjętych przez ocenianą stronę. O ile art. 68 ust. 9 wyraźnie wskazuje, że taka wizyta może, ale nie musi się odbyć i ma być traktowana jako subsydiarna, o tyle już regulamin idzie dużo dalej, ponieważ rozstrzyga (reguły 39), że w przypadku pierwszego raportu powinna się ona odbyć. Natomiast w przypadku kolejnych cykli oceny regulamin wskazuje, że o odbyciu wizyty decyduje każdorazowo GREVIO. Dopuszczona jest więc sytuacja rezygnacji z wizyty.

W przypadku organizowania wizyty członkami delegacji są właśnie sprawozdawcy wraz z pracownikami Sekretariatu GREVIO, a także – w zależności od potrzeb – wybrani pozostali członkowie GREVIO. Skład delegacji może być również rozszerzony o ekspertów zewnętrznych lub/i niezależnych ekspertów pochodzących z wizytowanego państwa. Członek GREVIO pochodzący z takiego państwa nie może być członkiem delegacji. Organizacja wizyty odbywa się przy współudziale z osobą kontaktową wyznaczoną przez każdą stronę

konwencji<sup>45</sup>. Podczas wizyty organizowane są spotkania zarówno z przedstawicielami władz oraz instytucji, które już podjęły współpracę z GREVIO w zakresie rozpatrywanego raportu, jak i z innymi osobami/instytucjami właściwymi w obszarze zainteresowania GREVIO. Możliwe są również wizyty w miejscach i instytucjach bezpośrednio zaangażowanych w system opieki nad ofiarami przemocy lub/i przeciwdziałania przemocy (szpitale, schroniska dla ofiar, posterunki policji itd.). Raport z wizyty, co do zasady poufny, jest przekazywany całemu składowi GREVIO.

Ad 3. Na podstawie wszystkich zgromadzonych informacji, tj. w szczególności raportu ocenianej strony, raportów alternatywnych, informacji uzyskanych od innych organów RE, danych pochodzących z innych mechanizmów ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, wyników wizyty krajowej (o ile miała miejsce), wyznaczeni sprawozdawcy opracowują projekt raportu końcowego. Jest on następnie dyskutowany i ostatecznie przyjmowany na posiedzeniu plenarnym GREVIO. W dalszej kolejności taki zaakceptowany projekt raportu końcowego jest przesyłany do ocenianej strony konwencji z prośbą o ustosunkowanie się. Standardowym terminem na odpowiedź jest okres dwóch miesięcy. Cały ten etap procedury jest traktowany jako poufny.

Ad 4. W przypadku otrzymania ewentualnych uwag od ocenianej strony są one analizowane i dyskutowane na posiedzeniu plenarnym, podczas którego zostaje przyjęty raport końcowy. Regulamin wskazuje konsensus jako pożądaną formę przyjmowania przez GREVIO raportu końcowego. Dopiero wyjątkowo wskazana jest większość 2/3 głosujących członków. Przyjmując raport końcowy, GREVIO uwzględnia zgłoszone uwagi.

Ad 5. Po przyjęciu raportu końcowego przez GREVIO jest on przesyłany do ocenianej strony w celu ewentualnego ostatecznego ustosunkowania się. Co do zasady GREVIO czeka jeden miesiąc na ewentualną odpowiedź. Jeśli zostanie w tym terminie udzielona, to jest publikowana wraz raportem końcowym na stronach internetowych GREVIO, a następnie oba dokumenty są przekazywane do Komitetu Stron. Brak odpowiedzi lub nieuzasadnione opóźnienie w jej przesłaniu skutkuje zarówno publikacją, jak i przekazaniem Komitetowi Stron samego raportu.

---

<sup>45</sup> Konieczność powołania takiej osoby oraz przekazania jej danych kontaktowych do Sekretariatu GREVIO wynika z regulaminu (reguła 63).

Ad 6. Wcześniej omówiony etap formalnie kończy procedurę ewaluacyjną GREVIO. Jednak konwencja stambulska przewiduje możliwość dalszych kroków, które są podejmowane już bez bezpośredniego uczestnictwa GREVIO. Jest to, po pierwsze, możliwość przyjęcia rekomendacji przez Komitet Stron, dotyczących „działań, jakie należy podjąć w celu wdrożenia wniosków GREVIO [...]” oraz zmierzających „do popierania współpracy z tą Stroną w celu właściwego wdrażania konwencji” (art. 68 ust. 12). Kolejny możliwy ciąg dalszy wyżej omówionej procedury może nastąpić przed parlamentem krajowym ocenianego państwa-strony (art. 70 ust. 1 i 2). Wreszcie do wszystkich zakończonych procedur ewaluacyjnych może odnosić się również ZP RE, które w art. 70 ust. 3 jest „zachęcane” do regularnego monitorowania wdrażania konwencji stambulskiej.

### III. 3. SPECJALNA PROCEDURA WYJAŚNIAJĄCA

Konwencja stambulska zawiera w art. 68 ust. 13–15 postanowienia dotyczące specjalnej procedury wyjaśniającej. Procedurę rozpoczyna decyzja GREVIO, która po otrzymaniu wiarygodnych informacji wskazujących na „istnienie problemu, który wymaga natychmiastowej uwagi w celu zapobieżenia lub ograniczenia skali lub liczby poważnych naruszeń konwencji”, może żądać pilnego przedstawienia przez stronę specjalnego raportu wskazującego środki zapobiegające „poważnym, masowym lub utrzymującym się przypadkom przemocy wobec kobiet” (ust. 13). Po otrzymaniu wyjaśnień ze strony danego państwa, a także mając na uwadze inne wiarygodne informacje, GREVIO może wyznaczyć ze swojego grona sprawozdawcę lub sprawozdawców odpowiedzialnych za pilne przedstawienie raportu na ten temat. Na tym etapie, o ile jest to konieczne „i za zgodą Strony, postępowanie dochodzeniowe może obejmować wizytę na jej terytorium” (ust. 14). Następnie, po rozpatrzeniu wniosków wynikających z takiego postępowania wyjaśniającego, GREVIO przekazuje swoje wnioski wraz z uwagami i rekomendacjami danej stronie oraz o ile uzna to za stosowne, Komitetowi Stron i KM RE (ust. 15).

Regulamin doprecyzowuje tę procedurę, w szczególności w następujący sposób:

- do momentu ewentualnego opublikowania raportu końcowego poszczególne etapy procedury są poufne, chyba że GREVIO zdecyduje inaczej,
- ewentualne zgłoszenia o sytuacji wymagającej podjęcia specjalnej procedury wyjaśniającej powinny być przekazywane GREVIO przez własny Sekretariat,

- w pierwszej kolejności badana jest wiarygodność uzyskanych informacji – w tym celu może być powołana specjalna grupa robocza lub/i zleczone opinie zewnętrzne,
- obok zorganizowania ewentualnej wizyty krajowej GREVIO może m.in. występować do różnych podmiotów z wnioskiem o przedstawienie informacji, organizować lub zlecać przesłuchania, powoływać ekspertów,
- o wynikach prowadzonego postępowania dyskutuje się na posiedzeniu plenarnym GREVIO i dopiero po ich przyjęciu na tym poziomie są przekazywane zainteresowanej stronie oraz ewentualnie Komitetowi Stron i KM RE,
- wyniki końcowe co do zasady powinny zostać upublicznione.

W ramach działań określonych w regulaminie jako *follow-up actions* GREVIO może:

- prosić badane państwo o przekazanie dalszych informacji wyjaśniających odnośnie do wdrożenia zaleceń i rekomendacji zawartych w wynikach końcowych,
- prowadzić dalsze działania monitorujące badaną sytuację (również korzystając z możliwości odbycia kolejnej wizyty krajowej, o ile przedmiotowe państwo wyrazi na to zgodę),
- przekazać wyniki wyżej wymienionych działań Komitetowi Stron i KM RE, a także je upublicznic.

#### IV. Rekomendacje ogólne GREVIO

Zarówno art. 69, jak i stosowne postanowienia regulaminu bardzo zwięźle regulują ostatnią z omawianych procedur. GREVIO może, jeśli uzna to za stosowne, przyjąć rekomendacje ogólne. Podstawą dla nich ma być raport składany przez strony oraz dokumenty i konkluzje własne GREVIO. Po ich przyjęciu mają zostać przekazane Komitetowi Stron oraz ZP RE, a także powinny się znaleźć w corocznych raportach składanych przez GREVIO.

Dodatkowo GREVIO powinna brać pod uwagę sposób, w jaki rekomendacje ogólne są uwzględniane przez strony, w sytuacji podejmowania swoich pozostałych procedur (ewaluacyjnej oraz specjalnej procedury wyjaśniającej). Działania w tym zakresie mogą być przedmiotem dialogu GREVIO z Komitetem Stron.

## v. Powiązania GREVIO z innymi mechanizmami RE

Konwencja stambulska i w konsekwencji GREVIO jest częścią systemu RE. W związku z powyższym funkcjonowanie grupy ekspertów jest wkomponowane w funkcjonowanie innych organów organizacji. W świetle powyższych uwag wyraźnie widać, że zarówno konwencja, jak i regulamin wielokrotnie odsyłają do KM RE, ZP RE, SG RE czy też Komisarza. W niektórych przypadkach współpraca z tymi podmiotami jest fakultatywna i zależy od decyzji GREVIO (np. przekazywanie wyników specjalnej procedury wyjaśniającej KM RE), a w innych bez aktywności wymienionych wyżej podmiotów grupa ekspertów nie mogłaby normalnie funkcjonować (np. mandat KM RE w zakresie regulowania zasad wyboru członków GREVIO lub wsparcie GREVIO przez Sekretariat, którego personel jest powoływany przez SG RE). W tym kontekście należy w szczególności odnotować, że z konwencji jednoznacznie wynika, że działalność GREVIO powinna opierać się również na dorobku innych organów RE lub/i organów traktatowych konwencji RE. Świadczą o tym zarówno te postanowienia, które wskazują na podstawowe źródła informacji o sposobie wdrożenia konwencji przez jej strony (np. art. 68 ust. 8), jak i np. „zachęcenie” ZP RE do regularnego monitorowania sposobu wdrażania konwencji (art. 70 ust. 3). Relacja GREVIO do najważniejszego mechanizmu przeciwdziałania naruszeniom i promowania praw człowieka RE, tj. systemu EKPC, wymaga rozwinięcia, dlatego zostanie szerzej omówiona poniżej.

GREVIO jest mechanizmem odrębnym od tego, jaki działa na podstawie EKPC. O wpływie orzecznictwa ETPC na samą decyzję o przyjęciu umowy dotyczącej przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej była już mowa wcześniej. Sama konwencja stambulska do EKPC i orzecznictwa ETPC odwołuje się bezpośrednio tylko w preambule. Odesłanie do EKPC znalazło się na samym początku preambuły, tj. otwiera listę źródeł, do których odwołują się twórcy konwencji. W dalszej części preambuły jest również wyraźne odesłanie do orzecznictwa ETPC, które zdaniem twórców konwencji stambulskiej „wyznacza ważne standardy dotyczące przemocy wobec kobiet”. Analizując relację między konwencją stambulską a EKPC oraz orzecznictwem ETPC, warto zacytować stosowny fragment raportu wyjaśniającego do tej pierwszej konwencji:

[n]ależy zauważyć, że środki zawarte w konwencji nie naruszają pozytywnych zobowiązań państw do ochrony praw uznanych w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [...]. Środki powinny również uwzględniać rosnący dorobek orzecznicy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który ustanawia istotne standardy w dziedzinie przemocy

wobec kobiet i który dostarczył projektodawcom wskazówek do opracowania licznych pozytywnych zobowiązań i środków niezbędnych do zapobiegania takiej przemocy<sup>46</sup>.

W zasadniczym tekście konwencji stambulskiej znajduje się jedynie pośrednie odesłanie do systemu EKPC, spełniające jednocześnie wytyczną zawartą w przywołanym wyżej fragmencie raportu wyjaśniającego. Omawiany już wcześniej art. 68 ust. 8 wskazuje, że „informacje dotyczące wdrażania konwencji GREVIO może otrzymywać od [...] wyspecjalizowanych organów Rady Europy [...]. GREVIO będzie mieć dostęp do skarg przedkładanych tym organom oraz ich wyników”. Powyższe postanowienia dotyczą w szczególności współpracy oraz korzystania z doświadczeń właśnie ETPC.

Funkcjonowanie GREVIO dotychczas nie wpłynęło w sposób wyraźny na orzecznictwo ETPC. Jak dotąd powołanie na raport GREVIO miało miejsce w uzasadnieniu zaledwie jednego wyroku ETPC, tj. wyroku w sprawie *Tërshana p. Albanii* z 2020 r.<sup>47</sup> Podstawą skargi były tragiczny incydent z udziałem skarżącej – oblanie jej żrącym kwasem przez nieznanego sprawcę. Zarzuty w skardze oparto przede wszystkim na art. 2 EKPC – zarówno w aspekcie materialnym (przede wszystkim kwestia pozytywnych obowiązków państwa, w szczególności w związku z groźbami, jakie kierował do skarżącej jej były mąż), jak i proceduralnym (skuteczne postępowanie w kontekście powszechności przemocy wobec kobiet w Albanii oraz lekceważącym podejściem policji i innych służb do tego problemu)<sup>48</sup>. Obszerne odwołanie do raportu GREVIO na temat Albanii znalazło się w cz. IV wyroku, gdzie Trybunał powołał adekwatne krajowe i międzynarodowe materiały dotyczące sytuacji kobiet w tym państwie<sup>49</sup>. Dodatkowo raport GREVIO dotyczący Albanii ETPC powołał już bezpośrednio w analizie jednego z zarzutów, tj. naruszenia art. 2 EKPC w aspekcie proceduralnym<sup>50</sup> (zresztą właśnie tylko w tym zakresie ETPC uznał, że Albania naruszyła EKPC).

<sup>46</sup> Raport wyjaśniający do konwencji stambulskiej, § 29.

<sup>47</sup> ETPC, *Tërshana p. Albanii*, nr skargi 48756/14, wyrok z 4.08.2020 r.

<sup>48</sup> Dodatkowo powołano art. 13 oraz art. 14

<sup>49</sup> § 108–114.

<sup>50</sup> Ponadto w raporcie z ewaluacji GREVIO z 2017 r. zauważono, że przemoc domowa przewyższyła „wszystkie inne przestępstwa jako przestępstwo o największej liczbie ofiar” – § 156 *in fine*.



## VI. GREVIO na tle mechanizmów monitorujących prawa człowieka i podstawowe wolności

GREVIO nie tylko nie ma kompetencji sądowych, ale również nie ma możliwości rozpatrywania zawiadomień indywidualnych (jak np. część komitetów ONZ), międzypaństwowych (jak np. większość komitetów ONZ) czy też skarg zbiorowych (jak np. EKPS). Pewnym substytutem tej ostatniej możliwości jest potencjalny przebieg specjalnej procedury wyjaśniającej. Jej uruchomienie może nastąpić po otrzymaniu przez GREVIO (a w praktyce przez jej Sekretariat) zawiadomień o poważnych naruszeniach w państwie-stronie. Jednak z pewnością taka regulacja tej specjalnej procedury nie pozwala uznać ją za tożsamą z procedurą skargową znaną innym organom traktatowym z obszaru praw człowieka. Zresztą odnosząc się do specjalnej procedury skargowej, należy zauważyć, że jest ona wzorowana na jednej z procedur, jakie posiadają niektóre komitety ONZ, tj. procedurze wyjaśniającej. Regulacja zawarta w konwencji stambulskiej jest bardzo zbliżona do procedury uregulowanej m.in. w przypadku Komitetu CEDAW<sup>51</sup> oraz Komitetu Praw Osób z Niepełnosprawnościami<sup>52</sup>.

Również pozostałe dwie procedury GREVIO wzorowane są przede wszystkim<sup>53</sup> na procedurach komitetów ONZ. Każdy z dziewięciu komitetów ONZ jest uprawniony do wydawania komentarzy ogólnych (*General Comments*), podejmujących węzłowe zagadnienia związane z wdrożeniem danej umowy międzynarodowej. W przypadku każdego z tych komitetów podstawową procedurą jest natomiast rozpatrywanie cyklicznych raportów państw z wdrażania danej umowy międzynarodowej do porządku wewnętrznego. Przebieg tych procedur jest bardzo zbliżony do procedury ewaluacyjnej GREVIO. Jedyną istotną specyfiką procedury ewaluacyjnej GREVIO jest organizacja wizyty krajowej w ocenianym/analizowanym państwie. W przypadku komitetów ONZ wizyty krajowe są możliwe jedynie w trakcie realizacji procedury wyjaśniającej, a więc dotyczą to tylko tych komitetów, które mają taką kompetencję. Dodatkowo

<sup>51</sup> Art. 8–9 Protokołu fakultatywnego do CEDAW (*Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*) z 6.10.1999 r., UNTS, vol. 2131, s. 83.

<sup>52</sup> Art. 6–7 Protokołu fakultatywnego do Konwencji praw osób z niepełnosprawnościami (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*) z 13.12.2006 r., UNTS, vol. 2518, s. 283.

<sup>53</sup> Z wyjątkiem procedury ewaluacyjnej, która ma wiele elementów wspólnych m.in. z Powszechnym Przeglądem Okresowym Rady Praw Człowieka ONZ, czy też w częściowo mniejszym zakresie z mechanizmem raportowania przez państwa-strony do EKPS.

nawet w tych przypadkach wizyta krajowa może się odbyć tylko za zgodą danego państwa. Regularne organizowanie wizyt krajowych przez GREVIO w pewnym zakresie zbliża ten mechanizm traktowy do tego, jaki wynika z EKZT z 1987 r., tj. sposobu działania KZT.

## Uwagi końcowe

Po wyborze pierwszych 10 członków w maju 2015 r. grupa ekspertów formalnie rozpoczęła pełnienie swojej funkcji podczas pierwszego spotkania we wrześniu tego samego roku. W jego trakcie powołała ze swojego grona przewodniczącego oraz dwóch zastępców, a także przyjęła swój regulamin<sup>54</sup>. Istotnym wydarzeniem w pierwszych miesiącach funkcjonowania GREVIO była praca nad kwestionariuszem, na podstawie którego strony (oraz podmioty zapraszane lub/i chcące złożyć alternatywne względem oficjalnego raportu) opracowują raport z wdrożenia konwencji stambulskiej do swojego porządku prawnego, a następnie jego przyjęcie<sup>55</sup>. Kolejnymi istotnymi wydarzeniami w początkowym okresie funkcjonowania GREVIO było przyjęcie wstępnego harmonogramu procedury ewaluacyjnej (na lata 2016–2023), a także kolejne wybory członków – w 2018 r. uzupełnienie składu o dalszych pięciu członków (do łącznej i ostatecznej liczby piętnastu) oraz w 2019 r. wybory związane z upływem kadencji członków wybranych w 2015 r.

Dotychczas GREVIO koncentruje się na przeprowadzeniu pierwszego cyklu oceny w ramach procedury ewaluacyjnej, tj. oceny pierwszych raportów państw-stron z wdrożenia konwencji stambulskiej. Spośród oficjalnych aktywności GREVIO można również odnotować regularne spotkania osoby przewodniczącej grupie ekspertów z Komitetem Stron. GREVIO nie miała jeszcze okazji podjąć specjalnej procedury wyjaśniającej, nie zdecydowała się również na opracowanie zaleceń ogólnych. W przypadku specjalnej procedury wyjaśniającej jej ewentualne rozpoczęcie zależy od faktycznej sytuacji w państwach-stronach konwencji stambulskiej oraz stosownych zgłoszeń skierowanych do GREVIO. Wysoki próg

<sup>54</sup> Od tego momentu już trzy razy modyfikowany, ostatni raz w 2018 r. Aktualnie (marzec 2021) przewodniczącą GREVIO jest członkini z Malty – M. Naudi, a zastępczyniami odpowiednio: I. Luarasi (Albania) oraz S. Lanzoni (Włochy).

<sup>55</sup> Questionnaire on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention), GREVIO/Inf(2016)1, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805c95bo> (dostęp: 23.03.2021).

ustalony w stosowanych przepisach konwencyjnych (poważne i masowe naruszenia), zestawiony z wiedzą na temat panującej sytuacji w państwach-stronach, uzasadniają twierdzenie, że dotychczas obiektywnie nic nie potwierdzało uruchomienia tej procedury. Natomiast odnosząc się do rekomendacji ogólnych, należy stwierdzić, że uzasadnione byłoby przyjęcie, że odpowiednim momentem na podjęcie prac nad nimi będzie zakończenie pierwszego cyklu oceny w ramach procedury ewaluacyjnej. Pełna wiedza o sposobie wdrożenia konwencji stambulskiej przez wszystkie jej strony powinna być dobrym punktem wyjścia dla GREVIO, aby podjąć również tę procedurę. Dodatkowo, mając na uwadze napięty harmonogram prowadzenia procedury ewaluacyjnej, można przypuszczać, że GREVIO obiektywnie nie ma czasu na podejmowanie innych zagadnień.

W momencie składania niniejszego rozdziału do druku GREVIO skończyła ocenę 17 państw<sup>56</sup>, kolejne siedem było na różnych etapach rozpoczętej procedury<sup>57</sup>, a pozostałe państwa-strony dopiero oczekiwały na jej rozpoczęcie. Jak już wspomniano, istotnym punktem wyjścia dla merytorycznej części procedury jest kwestionariusz opracowany przez GREVIO w 2016 r. Kwestionariusz jest bardzo szczegółowy, zawiera nie tylko zwięzłe wyjaśnienia do poszczególnych punktów, ale przede wszystkim bardzo konkretne pytania, w tym dotyczące przedstawienia stosownych danych liczbowych pochodzących ze statystyk administracyjnych, policyjnych, sądowych i innych. Mając na uwadze generalnie dość zawiły język konwencji, trzeba stwierdzić, że takie szczegółowe wskazanie, jakie informacje powinny znaleźć się w raporcie oraz do którego postanowienia konwencji są adekwatne, należy ocenić pozytywnie. Takie podejście nie tylko – jak już zostało wspomniane – ujednocila (i w konsekwencji usprawnia) prace GREVIO, ale wydaje się, że sprzyja lepszym efektom prowadzonego monitoringu.

Konsekwencją szczegółowego i rozbudowanego formularza są odpowiednio szczegółowe i obszernie, a także zasadniczo kompletne raporty stron<sup>58</sup>. W każdym przypadku dotychczas zakończonych procedur członkowie GREVIO spotkali się w przedstawicielami ocenianego państwa tuż przed wizytą krajową, która zwykle trwała około pięć dni. Kolejną wspólną charakterystyką dotychczas

---

<sup>56</sup> Albania, Andora, Austria, Belgia, Czarnogóra, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Niderlandy, Malta, Monako, Portugalia, Serbia, Szwecja, Turcja, Włochy.

<sup>57</sup> Bośnia i Hercegowina, Niemcy, Norwegia, Polska, Rumunia, San Marino, Słowenia.

<sup>58</sup> Biorąc pod uwagę 17 państw, których raporty zostały już ocenione przez GREVIO, najkrótszy jest raport włoski (niecałe 50 stron), a najobszerniejszy turecki (wraz z obszernymi załącznikami liczy łącznie blisko 400 stron). Dominują raporty o ok. 80–100 stronach objętości, uwzględniając – zarówno wymagane przez formularz, jak i dodane decyzją danego państwa – załączniki.

zakończonych procedur ewaluacyjnych jest bardzo szeroka lista podmiotów (zarówno przedstawiciele władz ocenianego państwa, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego), z którymi spotkali się i dyskutowali przedstawiciele GREVIO. Natomiast już sama liczba podmiotów, które zdecydowały się złożyć pisemne uwagi, alternatywne dla raportu danego państwa, jest różna dla poszczególnych przypadków i waha się od jednego do siedmiu.

Raporty GREVIO mają ujednoliconą i zestandaryzowaną strukturę. Mając na uwadze obszerność formularza oraz w konsekwencji raportów państw, nie może zaskakiwać fakt, że są to raczej spore dokumenty<sup>59</sup>. Ich struktura w części zasadniczej (poprzedzonej słowem wstępnym, abstraktem oraz uzupełnionej uwagami końcowymi, a także trzema zestandaryzowanymi załącznikami<sup>60</sup>) odpowiada poszczególnym częściom konwencji stambulskiej. Zasadniczo po każdym z przeanalizowanych punktów GREVIO przedstawia swoją rekomendację, używając dość jednoznacznego języka („GREVIO [strongly] encourages/urges...”). Standaryzacja, ogólność pewnych postanowień konwencyjnych oraz wspólne problemy wielu państw powodują, że w wielu miejscach GREVIO praktycznie dosłownie powtarza to, co zawarto również w innych raportach (tak np. odnośnie do art. 8 wskazującego na konieczność przeznaczenia stosownych środków finansowych i zasobów ludzkich, by właściwie zapobiegać przemocy i zwalczać ją) lub rekomendacje są bardzo zbliżone (tak np. odnośnie do art. 11 nakazującego gromadzenie i analizę stosownych danych). Każdy z dotychczas przyjętych raportów jest bardzo precyzyjnym, specjalistycznym dokumentem, zawierającym rekomendacje i uwagi zwykle do większości postanowień konwencyjnych. Dopiero szczegółowe porównanie każdego z raportów pozwala docenić precyzyjność i indywidualizację poszczególnych uwag, mających oczywiście uzasadnienie w zróżnicowanym materiale, będącym podstawą dla oceny dokonanej przez GREVIO.

Jedynie w niektórych raportach pojawiły się odesłania do EKPC lub/i orzecznictwa ETPC. Najczęściej EKPC (oraz jej P-12) były powoływane w kontekście uwag czynionych do art. 4 ust. 3 konwencji stambulskiej, zawierającego klauzulę antydyskryminacyjną<sup>61</sup>. Odwołania do EKPC znalazły się również m.in. w kontekście uwag do art. 21 konwencji stambulskiej, dotyczącego pomocy w składaniu

<sup>59</sup> Liczące od ok. 50 do ponad 100 stron.

<sup>60</sup> Odpowiednio: lista uwag i rekomendacji GREVIO; lista przedstawicieli stron obecnych na spotkaniu z GREVIO; lista podmiotów, z jakimi spotkali się przedstawiciele GREVIO lub/i które włączyły się do procedury.

<sup>61</sup> M.in. w raportach dotyczących Albanii, Czarnogóry, Serbii, Szwecji.

przez ofiary skarg<sup>62</sup> oraz art. 53 – zakazy i nakazy ochronne<sup>63</sup>. Najszerzej do EKPC oraz do orzecznictwa ETPC GREVIO sięgnęła w przypadku raportu dotyczącego Turcji<sup>64</sup>. Zdecydowanie częściej i w sposób bardziej zindywidualizowany GREVIO sięga do prac Komitetu CEDAW<sup>65</sup>. Jedynie sporadycznie można znaleźć odwołanie do innych międzynarodowych procedur z zakresu praw człowieka<sup>66</sup>.

W każdej z zakończonych procedur oceniane państwa skorzystały z możliwości ustosunkowania się do raportu końcowego. Zasadniczo większość ocenionych państw odniosła się do wszystkich uwag i rekomendacji zawartych w adekwatnym raporcie GREVIO<sup>67</sup>. Analizując kwestionariusze tych państw, które odpowiedziały szczegółowo, można wskazać trzy podstawowe (i przeważające w danym dokumencie) sposoby reakcji:

1. niektóre państwa, zasadniczo akceptując wskazania GREVIO i obiecując wzięcie ich po uwagę, starają się częściowo osłabić ich wydźwięk, wskazując (często raz jeszcze, mając na uwadze raport tego państwa), jakie działania już podjęto, a jakie będą kontynuowane/wdrażane (tak np. Albania<sup>68</sup>),

<sup>62</sup> Np. raport dotyczący Monako.

<sup>63</sup> Np. raport dotyczący Portugalii.

<sup>64</sup> M.in. odwołania do omawianej sprawy *Opuz p. Turcji*.

<sup>65</sup> Wielokrotnie w dotychczas przyjętych raportach GREVIO powołuje fragmenty uwag końcowych przyjmowanych przez Komitet CEDAW do sprawozdań badanego państwa z wdrożenia Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. (tak np. w raporcie dotyczącym Albanii, Danii i Portugalii). W kilku innych przypadkach GREVIO sięga do rekomendacji ogólnych Komitetu CEDAW (np. w raporcie dotyczącym Serbii i Szwecji).

<sup>66</sup> Np. w raportach dotyczących Francji oraz Turcji powołany jest raport Sprawozdawcy Rady Praw Człowieka ONZ ds. przemocy wobec kobiet.

<sup>67</sup> Wyjątkami są Finlandia, Hiszpania, Serbia, Monako i Portugalia, które w swoich bardzo krótkich (2–7 stron) odpowiedziach odniosły się jedynie do wybranych punktów raportów GREVIO, oraz Niderlandy, które odpowiedziały bardzo ogólnie sformułowanym listem, zawierającym: zwięzły opis procedury, swoistą formę podziękowania oraz zapewnienie o dalszych krokach rządu zmierzających do przeciwdziałania i wdrażania konwencji stambulskiej.

<sup>68</sup> Zob. np. uwagi do pkt I.B: „[...] władze albańskie uznają znaczenie zwiększonych wysiłków na rzecz dalszych działań przeciwko wszelkim formom przemocy wobec kobiet. Biorąc pod uwagę obserwację GREVIO, władze albańskie są przekonane, że krajowa strategia na rzecz równości płci na lata 2016–2020 i jej plan działania stanowią kompleksowe instrumenty i polityki dotyczące innych form przemocy ze względu na płeć. [...] Ponadto władze albańskie rozważą inne usprawnienia prawne, aby zagwarantować, że środki podejmowane zgodnie z konwencją stambulską dotyczą wszystkich form przemocy wobec kobiet”. <https://rm.coe.int/final-comments-of-the-albanian-government-on-the-first-report/16807688aa> (dostęp: 27.07.2020).

2. inne państwa, wstępnie akceptując większość rekomendacji, w stosunku do niektórych z nich wyrażają swoje częściowo odrębne zdanie (tak np. Austria<sup>69</sup>),
3. kolejna grupa państw odnośnie do niektórych rekomendacji i uwag wskazuje jednoznacznie, że się z nimi nie zgadza (tak np. Dania<sup>70</sup>) lub/i wskazuje, że rekomendacja jest już (z)realizowana (tak np. Czarnogóra<sup>71</sup>).

Wreszcie na koniec, krytycznie analizując dotychczasowe funkcjonowanie GREVIO, należałoby również odpowiedzieć na kilka innych – naturalnych w tym kontekście – pytań:

1. czy jest to organ skuteczny w obszarze prewencji, realnie wpływający na poprawę sytuacji w poszczególnych państwach-stronach konwencji stambulskiej)?
2. na ile ewentualne oddziaływanie GREVIO jest eksperckie (w tym prawne), a na ile raczej polityczne?
3. na ile jest to organ pasywny, a na ile aktywny?

Wydaje się, że w świetle aktualnej wiedzy najtrafniejsza odpowiedź na większość wyżej postawionych pytań to „jeszcze nie wiadomo”. Co prawda GREVIO funkcjonuje już ponad pięć lat, jednak dotychczas nie zakończyła jeszcze

<sup>69</sup> Zob. np. uwagi dotyczące rekomendacji wzywającej do zwiększenia szkoleń specjalistycznych dla sędziów i prokuratorów (s. 14): „[...] odpowiednie szkolenie sędziów, prokuratorów i prawników uważa się za bardzo ważne, a podejmowane w tym zakresie wysiłki będą kontynuowane. [...] Należy jednak wziąć pod uwagę, że w przeciwieństwie do obowiązku szkolenia wstępnego, obowiązkowe szkolenie w miejscu pracy dla sędziów i prokuratorów może być sprzeczne z niezawisłością sędziowską. Ponadto ogólny obowiązek uczestniczenia przez wszystkich sędziów i prokuratorów w seminariach na temat równego traktowania, przemocy i ochrony ofiar, niezależnie od ich konkretnego obszaru działania (np. prawo najmu, prawo handlowe itp.) zbyt daleko posunąłby wysiłki szkoleniowe”. <https://rm.coe.int/final-comments-gov-austria/168074fd70> (dostęp: 27.07.2020).

<sup>70</sup> Zob. np. uwaga do pkt I.B, par. 6–8, 10: „[...] rząd duński nie zgadza się z analizą zawartą w części [...]”. <https://rm.coe.int/comments-of-the-danish-government-on-grevio-s-first-report/16807688bd> (dostęp: 27.07.2020).

<sup>71</sup> Zob. np. uwagi do rekomendacji GREVIO dotyczącej art. 36 konwencji stambulskiej: „[...] czarnogórski kodeks karny został zharmonizowany z konwencją stambulską, co spowodowało wprowadzenie nowej formy przestępstwa «zawieranie małżeństw nieważnych». Konkretnie, każdy kto nakłania lub sprowadza inną osobę za granicę do zawarcia małżeństwa, używając siły lub groźby, jest karany karą pozbawienia wolności od trzech miesięcy do trzech lat. [...] Jednym z działań na rzecz realizacji Strategii Ochrony przed Przemocą w Rodzinie na lata 2016–2020, jest opracowanie ustawy, która określi działania właściwych instytucji w przypadku identyfikacji i ścigania małżeństw dzieci i wspólnot pozamałżeńskich”. <https://rm.coe.int/comments-mne-gov/16808e566a> (dostęp: 27.07.2020).

pierwszego cyklu swojej najważniejszej kompetencji (i zadania), tj. procedury ewaluacyjnej. W związku z tym ocena skuteczności tego mechanizmu z pewnością będzie łatwiejsza po analizie drugiego i następnych cykli oceny, gdzie będzie można wyraźnie zaobserwować, w jakim zakresie rekomendacje GREVIO zostały wdrożone, oraz ustalić, czy były one trafne, tj. ich wdrożenie rzeczywiście poprawiło sytuację w danym państwie członkowskim. Dotychczas GREVIO jeszcze nie podjęła aktywności w pozostałych dwóch swoich kompetencjach – specjalnej procedurze wyjaśniającej oraz w zakresie wydawania zaleceń ogólnych.

Dla pełnej odpowiedzi na drugie pytanie warto z pewnością poczekać na kolejny cykl rekomendacji wydawanych przez Komitet Stron. Już teraz jednak należy zauważyć, że grupa ekspertów swoją dotychczasową aktywnością zdecydowanie potwierdza właśnie swój „ekspercki” charakter. Warto również przypomnieć, że nie oznacza to, że należy ten organ postrzegać jako *stricte* prawniczy. Oczywiście jego podstawą prawną i punktem odniesienia w działalności jest konwencja stambulska, jednak jej treść, w tym wymagania stawiane stronom, uzasadniają podejście interdyscyplinarne. Odzwierciedla to również dotychczasowy skład GREVIO. Wśród członków dominują osoby z innymi niż prawnicza specjalizacjami. Wreszcie odnośnie do pytania trzeciego należy się zastanowić, jak mierzyć aktywność/pasywność organów traktowych. Dotychczas GREVIO skupia się na przeprowadzeniu pierwszego cyklu procedury ewaluacyjnej. W tym celu przyjęto dość ambitny harmonogram, który jak dotychczas jest wykonywany bez istotniejszych opóźnień. W tym kontekście GREVIO jest aktywna jedynie w ramach jednej swojej procedury. Pierwszy cykl oceny jest przewidziany na lata 2016–2023. Zatem dopiero w 2024 zobaczymy, czy udało się zmieścić w przewidzianych terminach. Przykra tradycja wielkich opóźnień w ramach innych systemów monitorujących przestrzeganie praw człowieka (wspólna zarówno mechanizmom sądowym, np. ETPC, jak i eksperckim, np. komitety ONZ<sup>72</sup>) uzasadniają założenie przyświecające GREVIO, żeby przyjąć i następnie realizować terminowo ambitny harmonogram. Jednak konsekwencją takiego założenia, zrozumiałą w szczególności w przypadku organu działającego jedynie w trybie sesyjnym, jest to, że nie ma już potem obiektywnie czasu na podejmowanie innych działań. Być może np. to tłumaczy, dlaczego jak dotychczas nie doczekaliśmy się reakcji kierownictwa GREVIO

---

<sup>72</sup> Czyli wspomniany w tekście Komitet CEDAW oraz osiem innych organów traktowych monitorujących wdrożenie dziewięciu umów z obszaru praw człowieka przyjętych w ramach ONZ i traktowanych jako fundamentalne dla systemu ochrony praw człowieka tej organizacji (*core international human rights treaties*).

na zapowiedzi Polski o planach wypowiedzenia konwencji stambulskiej czy też brak jest widocznej aktywności członków GREVIO na innych forach.

Podobnie jak w przypadku innych mechanizmów z obszaru praw człowieka i podstawowych wolności, najważniejszym wyzwaniem dla GREVIO jest, i pewnie również w przyszłości będzie, skuteczność (efektywność) podejmowanych działań monitorujących, a w konsekwencji – w tym przypadku – poprawienie sytuacji w obszarze zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet w państwach-stronach konwencji stambulskiej. W tym celu kluczowe jest przyjmowanie trafnych rekomendacji, a następnie zachęcanie stron do ich prawidłowego wdrożenia. W tym zakresie możliwości oddziaływania GREVIO są częściowo ograniczone. Podejmując swoją podstawową aktywność, czyli procedurę ewaluacyjną, grupa ekspertów działa w cyklach i dopiero powtarzając dany cykl, ma realną szansę podjęcia dialogu z ocenianą stroną oraz dokonania oceny, na ile wcześniejsze rekomendacje zostały wdrożone. System monitoringu konwencji stambulskiej przewiduje pewne nowe rozwiązania w tym zakresie, wychodzące poza bezpośrednią aktywność samego GREVIO. Z jednej strony, działalność GREVIO jest uzupełniona (dzisiaj jeszcze nie wiadomo, czy również wzmocniona) przez kompetencje Komitetu Stron do przekazywania swoich rekomendacji. Z drugiej strony, konwencja wzywa parlamenty krajowe do aktywnego włączenia się w monitoring wdrażania konwencji stambulskiej oraz rekomendacji GREVIO na poziomie krajowym. Skuteczność tych mechanizmów będzie znana dopiero w przyszłości.

Istnieje jednak duże ryzyko, że zarówno te dwie uzupełniające się aktywności innych organów, jak i sama aktywność GREVIO, podobnie jak w przypadku innych mechanizmów praw człowieka i podstawowych wolności, częściowo zmienią się w cykliczne powtarzanie tych samych rekomendacji, w stosunku do których oceniane państwa będą wciąż udzielały tych samych wymijających lub wieloznacznych odpowiedzi i zapewnień. W co najmniej kilku przypadkach tak właśnie można ocenić przebieg kolejnych cykli oceny w ramach Powszechnego Przeglądu Okresowego Rady Praw Człowieka ONZ<sup>73</sup>. Niestety może temu sprzyjać obszerność raportów GREVIO i liczba zawartych w nich rekomendacji. Już teraz widać, że niektóre z ocenionych państw w różny sposób, ale dystansują się od stanowiska GREVIO. Wydaje się, że niedopuszczenie do przekształcenia całego mechanizmu w dość rytualną, ale w środku niewypełnioną treścią i rzeczywistą wolą dokonania realnej zmiany procedurę stanowi najważniejsze wyzwanie na przyszłość.

<sup>73</sup> Zob. W. Burek, *Powszechny Przegląd Okresowy – próba ewaluacji*, [w:] *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. E. Karska, Warszawa 2015, s. 327–339.



Dużym potencjałem mogą okazać się natomiast rekomendacje ogólne. Rzeczowe i trafne rekomendacje ogólne mogą w przyszłości pomóc budować autorytet GREVIO i stanowić realną pomoc dla państw wdrażających konwencję do swoich porządków prawnych.

Innym – ponownie dzielonym z pozostałymi mechanizmami praw człowieka i podstawowych wolności – wyzwaniem stojącym przed GREVIO jest terminowość podejmowanych działań. Niestety poważne opóźnienia w działalności wielu innych organów skutecznie osłabiają ich autorytet i skuteczność działania. GREVIO przyjęła dość ambitny plan przeprowadzenia pierwszego cyklu procedury ewaluacyjnej. Wydaje się, że w ciągu najbliższych kilku lat to właśnie czasowa realizacja przyjętych planów będzie największym wyzwaniem.

Wyżej wskazano już na potencjalną rolę GREVIO w namawianiu państw-stron (wywierania presji na te państwa) do wycofania wątpliwych zastrzeżeń lub/i deklaracji interpretacyjnych. Powołane wyżej deklaracje interpretacyjne związane są z innym wyzwaniem (i kontrowersją) dotyczącym konwencji stambulskiej i w konsekwencji GREVIO, tj. wykorzystywaniem tej umowy międzynarodowej do walki z wyimaginowanym zagrożeniem wynikającym rzekomo z tzw. ideologii gender, która to walka ma miejsce w wielu państwach (w Europie głównie w państwach Europy Środkowej i Centralnej). W ramach tego procesu symbolicznym wrogiem stała się właśnie konwencja stambulska. Jednak jej krytyka opiera się na wielu fałszywych lub/i zmanipulowanych argumentach opartych na lękach m.in. w stosunku do homoseksualizmu, związków osób tej samej płci oraz tzw. trzeciej płci. Konwencja nie ustanawia żadnych nowych standardów odnośnie do orientacji seksualnej lub do tożsamości płciowej. Wydaje się, że samo odwołanie się i zdefiniowanie pojęcia „gender”, rozumianego jako płeć społeczno-kulturowa, wywołało wiele lęków i nieporozumień, następnie skutecznie wykorzystanych przez populistycznych polityków. Niestety narracja krytykująca konwencję stambulską prowadzi do namacalnych skutków. Odwołaniem do takiej fałszywej retoryki można tłumaczyć m.in. przywołane wyżej deklaracje interpretacyjne, uznanie w 2018 r. konwencji przez bułgarski Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z konstytucją tego państwa<sup>74</sup> czy też – jak już wspomniano – podjęcie pierwszych kroków zmierzających do wypowiedzenia konwencji stambulskiej przez Polskę oraz faktyczne jej wypowiedzenie przez Turcję. Wyżej wspomniane „lęki” i w konsekwencji zarzuty wysuwane

---

<sup>74</sup> R. Smilova, *Promoting „Gender Ideology”. Constitutional Court of Bulgaria Declares Istanbul Convention Unconstitutional*, Oxford Human Rights Hub, 22.08.2018, <https://ohrh.law.ox.ac.uk/promoting-gender-ideology-constitutional-court-of-bulgaria-declares-istanbul-convention-unconstitutional/> (dostęp: 30.07.2020).

wobec konwencji stambulskiej przekładały się zwykle na wskazania na – obok definicji słowa „gender” zawartej w art. 3 pkt. b – dwa jej postanowienia: art. 12 ust. 1<sup>75</sup> oraz art. 14 ust. 1<sup>76</sup>.

Analiza dotychczasowej praktyki GREVIO odnośnie do tych postanowień nie uzasadnia w żaden sposób zarzutów i lęków z tym związanych. Grupa ekspertów rzeczowo analizuje system edukacji w poszczególnych państwach, wskazując na pożądaną intensyfikację działań m.in. zmierzających do wprowadzenia stosownych treści do programów nauczania oraz ewentualnie konieczności opracowania materiałów dydaktycznych<sup>77</sup>. GREVIO nie wychodzi poza swoją

<sup>75</sup> Nakładający na państwa-strony generalny obowiązek podjęcia działań niezbędnych „do promowania zmian wzorców społecznych i kulturowych dotyczących zachowania kobiet i mężczyzn w celu wykorzenia uprzedzeń, zwyczajów, tradycji oraz innych praktyk opartych na idei niższości kobiet lub na stereotypowym modelu roli kobiet i mężczyzn”.

<sup>76</sup> Powiązany z art. 12 ust. 1, gdyż ponownie wymienia ogólne zobowiązania z zakresu przeciwdziałania przemocy wobec kobiet oraz przemocy domowej, wskazujący, że w uzasadnionych przypadkach należy podjąć „działania konieczne do wprowadzenia do oficjalnych programów nauczania na wszystkich poziomach edukacji materiałów szkoleniowych dostosowanych do zmieniających się możliwości osób uczących się, dotyczących równouprawnienia kobiet i mężczyzn, niestereotypowych ról przypisanych płciom, wzajemnego szacunku, rozwiązywania konfliktów w relacjach międzyludzkich bez użycia przemocy, a także dotyczących przemocy wobec kobiet ze względu na płeć oraz prawa do nienaruszalności osobistej”.

<sup>77</sup> Najdalej idące rekomendacje znalazły się w raporcie dotyczącym Turcji. W kontekście art. 12 wskazano: „GREVIO wzywa władze tureckie do promowania programów i działań mających na celu wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt poprzez zwalczanie dyskryminujących stereotypów, jako sposobu na utrzymanie ich prawa do życia wolnego od przemocy. W tym celu władze powinny zachęcać i wspierać zakładanie lokalnych ośrodków dla kobiet i dziewcząt, działających na rzecz wzmocnienia pozycji kobiet i dziewcząt we wszystkich społecznościach, a w szczególności w tych społecznościach, takich jak społeczności wiejskie, gdzie dominujące postawy patriarchalne stanowią poważne wyzwanie dla równości płci”, a odnośnie do art. 14: „GREVIO zachęca władze tureckie:

- do kontynuowania wysiłków na rzecz promowania w edukacji podejścia uwzględniającego kwestie płci, w szczególności poprzez dopilnowanie, by materiały dydaktyczne we wszystkich szkołach publicznych i prywatnych oraz we wszystkich programach nauczania nie przekazywały stereotypowych narracji dotyczących ról kobiet i mężczyzn;
- by ściśle monitorowały, w jaki sposób nauczyciele wykorzystują istniejące materiały dydaktyczne i jak podchodzą do kwestii związanych z równością płci i przemocą wobec kobiet;
- do podjęcia środków mających na celu promowanie zasad równości kobiet i mężczyzn, niestereotypowych ról płci, wzajemnego szacunku i rozwiązywania konfliktów bez użycia przemocy w relacjach międzyludzkich we wszystkich placówkach

pozycję organu eksperckiego. Nie podejmowała dotychczas w żaden sposób dialogu z krytykami konwencji stambulskiej, opierającymi swoje zarzuty na obawach związanych z tzw. ideologią gender. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest optymalne. SG RE czy też Komisarz są zdecydowanie lepiej usytuowani do podejmowania dialogu i próby odpowiadania na stawiane zarzuty. Reakcja jednego z tych podmiotów na działania Polski zmierzające do wypowiedzenia konwencji stambulskiej jest dobrą ilustracją, że taki proces ma miejsce<sup>78</sup>.

Reasumując powyższe rozważania, należy zauważyć, że:

1. GREVIO jest jednym z najmłodszych organów traktatowych z obszaru praw człowieka. Rozpoczął swoje funkcjonowanie w 2015 r. Organizacja, kompetencje oraz sposób działania grupy ekspertów opierają się na doświadczeniach innych organów traktatowych. Najbliższe modelowi przyjętemu w przypadku GREVIO są niektóre komitety ONZ, w tym przede wszystkim szczególnie bliski merytorycznie Komitet CEDAW.
2. Jest to klasyczny organ ekspercki (co istotne, większość jego członków nie jest prawnikami), podejmujący regularny dialog ze stronami konwencji stambulskiej. Dialog ten ma miejsce przede wszystkim podczas rozpatrywania cyklicznie składanych przez strony raportów. Szeroka zachęta do składania raportów alternatywnych, współpraca z innymi organami RE, a także korzystanie z dorobku organów działających w ramach innych systemów ochrony praw człowieka mają na celu obiektywizację i kompletność dokonywanej przez GREVIO oceny. Finalnym efektem jest szczegółowy i specjalistyczny dokument, zawierający szereg rekomendacji. Niestety jednak faktyczna skuteczność tego mechanizmu i pozytywne oddziaływanie na systemy prawne i praktykę w poszczególnych stronach konwencji zależą od wielu zewnętrznych czynników, na które sama GREVIO nie ma większego wpływu.

---

kształcenia nieformalnego, a także we wszelkich obiektach sportowych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz wspierania inicjatyw organizacji pozarządowych w tym zakresie”.

<sup>78</sup> Zob. wiadomości na stronach internetowych RE: *Poland Should not withdraw from the Istanbul Convention, says Secretary General*, Strasbourg, 26.07.2020, [https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/newsroom/-/asset\\_publisher/anInZ5mw6yX/content/poland-should-not-withdraw-from-the-istanbul-convention-says-secretary-general?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fistanbul-convention%2Fnewsroom%3Fp\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_anInZ5mw6yX%26p\\_p\\_lifecycle%3Do%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_count%3D2](https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/newsroom/-/asset_publisher/anInZ5mw6yX/content/poland-should-not-withdraw-from-the-istanbul-convention-says-secretary-general?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fen%2Fweb%2Fistanbul-convention%2Fnewsroom%3Fp_id%3D101_INSTANCE_anInZ5mw6yX%26p_p_lifecycle%3Do%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D2) (dostęp: 30.07.2020).

3. Pierwsze pięć lat funkcjonowania GREVIO – poza koniecznymi czynnościami organizacyjnymi – zostało poświęconych możliwie sprawnemu przeprowadzaniu pierwszego cyklu oceny w ramach procedury ewaluacyjnej. Kolejne trzy lata z pewnością będą wyglądały podobnie, ponieważ wstępny harmonogram na pierwszy cykl oceny jest rozpisany do końca 2023 r. Można założyć, że po jego zakończeniu, już z pewnego dystansu i przy wykorzystaniu zdobytego doświadczenia, GREVIO zacznie przyjmować również pierwsze rekomendacje ogólne. Bardzo interesujący będzie również kolejny cykl oceny, dlatego że planowane jest kontynuowanie monitoringu wdrożenia jedynie niektórych (wskazanych przez GREVIO) postanowień konwencji stambulskiej, oraz dlatego, że grupa ekspertów będzie oceniać, na ile wcześniejsze rekomendacje zostały wdrożone oraz czy i jak poprawiła się sytuacja w danym państwie.
4. Niestety wiele wskazuje na to, że najbliższe lata upłyną również pod dyktando ataków na konwencję stambulską (i być może niestety kolejnych po Turcji jej formalnych wypowiedzeniach), rzekomo promującą tzw. ideologię gender. Jak dotychczas – i słusznie – GREVIO dystansuje się od tej dyskusji, wykonując rzeczową i obiektywną pracę ekspercką. Od wysokiej jakości dokumentów przygotowywanych przez GREVIO oraz od terminowego wykonywania zadań zależy przyszły autorytet grupy ekspertów. Im będzie wyższy, tym większa szansa na pozytywny wpływ tego mechanizmu międzynarodowego na przeciwdziałanie i zwalczanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej w państwach-stronach konwencji stambulskiej.

**Summary:** GREVIO is one of the youngest human rights treaty bodies. It began its functioning in 2015. The organisation, competencies and modus operandi of the Group of Experts are based on the experience of other treaty bodies. The closest to the model adopted in the case of GREVIO are some UN Human Rights Committees, most notably the CEDAW Committee, which is remarkably close in terms of its scope of interest and competencies. This is a classic expert body, engaging in regular dialogue with the parties to the Istanbul Convention. This dialogue takes place primarily during the consideration of reports submitted periodically by the parties. Extensive encouragement to submit alternative reports, cooperation with other Council of Europe bodies, and drawing on the work of bodies operating under other human rights protection systems are all intended to make GREVIO's assessment objective and complete. The final result is a detailed and specialised document containing several recommendations. Unfortunately, however, the

actual effectiveness of this mechanism and the positive impact on legal systems and practice in the various parties to the Convention depend on many external factors over which GREVIO itself has little influence.

The first cycle of the evaluation procedure is currently underway (it is expected to last until the end of 2023). It can be assumed that after its completion, already from a certain distance and using the experience gained, GREVIO will also start to adopt the first general recommendations. The following evaluation cycle will also be exciting, because it is planned to continue monitoring of the implementation of only some (indicated by GREVIO) provisions of the Istanbul Convention, as well as for the reason that the Group of Experts will assess to what extent previous recommendations have been implemented and whether and how the situation in a given country has improved.

Regrettably, there are many indications that the coming years will also be dictated by attacks on the Istanbul Convention (and perhaps, unfortunately, the following formal denunciations after Turkey), allegedly promoting the so-called gender ideology. So far – and rightly so – GREVIO has distanced itself from this discussion by carrying out accurate and objective expert work.

Julia Kapelańska-Pręgowska

# Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji – ECRI

**Słowa kluczowe:** Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji – ECRI, dyskryminacja, ksenofobia, antysemityzm, rekomendacje dotyczące ogólnej polityki ECRI

## Wprowadzenie

Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (*European Commission Against Racism and Intolerance*, ECRI) jest organem monitorującym w zakresie przeciwdziałania rasizmowi, dyskryminacji (na podstawie „rasy”, pochodzenia etnicznego/narodowego, koloru skóry, obywatelstwa, religii, języka, orientacji seksualnej i tożsamości płciowej), ksenofobii, antysemityzmowi i nietolerancji.

Deklaracja dotycząca powołania ECRI została przyjęta przez Szefów Państw i Rządów państw członkowskich RE podczas ich pierwszego szczytu, który odbył się w Wiedniu w dniach 8–9.10.1993 r. KM RE został wezwany do ukonstytuowania ECRI w stanowiącym załącznik Deklaracji wiedeńskiej dokumencie *Deklaracja i plan działania w sprawie zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji (Declaration and Plan of Action on combating racism, xenophobia, antisemitism and intolerance)*<sup>1</sup>. ECRI faktycznie rozpoczęła swoją działalność w marcu 1994 r.

Potrzeba powołania nowego ciała w ramach struktury RE uzasadniona została m.in. przekonaniem, że różnorodność tradycji kultur była przez wieki jednym z bogactw Europy, a zasada tolerancji jest gwarancją utrzymania w Europie otwartych społeczeństw szanujących różnorodność kulturową. W dokumencie zauważono ponadto, że zagrożeniem dla demokracji i tolerancji

---

<sup>1</sup> *Vienna Declaration*, Appendix III, Council of Europe Summit, Vienna, 9.10.1993, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680536c83> (dostęp: 12.05.2019).

jest rozwój agresywnego nacjonalizmu i etnocentryzmu, które stanowią nowe oblicza ksenofobii. Wyrażono przekonanie, iż przejawy nietolerancji zagrażają społeczeństwu demokratycznym i ich fundamentalnym wartościom<sup>2</sup>.

Charakter „ustrojowy” ECRI i jej miejsce w systemie ochrony praw człowieka i podstawowych wolności RE są dosyć specyficzne<sup>3</sup>. Komisja – w przeciwieństwie do ETPC, EKPS czy KZT, nie jest jednym z organów traktatowych, których rolą jest wykładnia i kontrola lub monitorowanie stosowania określonej umowy międzynarodowej<sup>4</sup>. Choć statut ECRI w art. 1 odwołuje się jedynie do EKPC, jej protokołów i powiązanego z nimi orzecznictwa, praktyka działania Komisji jest znacznie szersza i obejmuje *de facto* różnorodne prawa człowieka i podstawowe wolności oraz różne konteksty. Ta swoista elastyczność mandatu ECRI pozwoliła jej zarówno na podążanie za aktualnymi wyzwaniami i problemami, jak i przyjęcie własnej metodologii pracy<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>3</sup> „System ochrony praw człowieka i podstawowych wolności RE” jest rozumiany kompleksowo, jako zespół gwarancji normatywnych, instytucjonalnych i proceduralnych. Jest to więc całościowy kształt ram prawnych (*hard law* i *soft law*), organów, ciał i gwarancji proceduralnych odnoszących się do praw człowieka i podstawowych wolności. Na poziomie instytucjonalnym obejmuje organy statutowe RE, organy traktatowe (o charakterze sądowym i pozasądowym) oraz inne pozasądowe mechanizmy, m.in. GRETA i ECRI. Zob. M. Balcerzak, *Podstawy międzynarodowej ochrony praw człowieka. Zarys wykładu z materiałami źródłowymi*, Toruń 2017, s. 114; I.C. Kamiński, *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 4: *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. J. Symonides, D. Pyć, Warszawa 2014, s. 91–93.

<sup>4</sup> Na potrzeby rozdziału poprzez kontrolę zobowiązań rozumiane jest działanie w trybie skargowym, w postaci skarg indywidualnych i międzypaństwowych do ETPC oraz skarg kolektywnych do EKPS. Monitorowanie natomiast donosi się do bieżącego i cyklicznego przeglądu realizacji/implementacji zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Funkcje monitorujące głównie opierają się na badaniu raportów państw.

<sup>5</sup> L. Yael Hollo, *The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, [w:] *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, red. G. de Beco, Londyn 2012, s. 129.

## I. Struktura i mandat ECRI

### I.1. STRUKTURA ECRI

Statut ECRI został przyjęty przez KM RE stosunkowo późno, bo dopiero 13.06.2002 r.<sup>6</sup> Reguluje on przede wszystkim zadania ECRI i mechanizmy ich realizacji, a także m.in. zasady wyboru członków Komisji, sposoby wykonywania mandatu, *quorum*, skład sekretariatu.

W skład ECRI wchodzi 47 członków (po jednym z każdego państwa członkowskiego RE) wybieranych na pięcioletnią kadencję z możliwością dwukrotnej reelekcji. Warunkiem wyboru jest spełnienie następujących kryteriów: niekwestionowanego wysokiego autorytetu moralnego i uznanych kompetencji merytorycznych w dziedzinach związanych z działalnością ECRI. Ponadto, zgodnie z art. 2 ust. 3 statutu, członkowie ECRI zasiadają w niej we własnym imieniu (tzn. nie reprezentują interesów państw, z ramienia których zostali wybrani), są niezależni i bezstronni, nie mogą otrzymywać od rządów instrukcji odnośnie do sprawowania swoich funkcji. ECRI jest zatem ciałem o charakterze eksperckim. Statut ECRI został przez KM RE znowelizowany w październiku 2013 r., tak aby zasady wyboru członków Komisji były bardziej przejrzyste, a kryteria przestrzegane<sup>7</sup>. W obecnym brzmieniu art. 3 statutu przewiduje po stronie KM RE zobowiązanie – a nie jedynie zalecenie – zwrócenia się do państwa o wskazanie innego kandydata, w sytuacji, gdy Komitet uzna, że osoba pierwotnie zaproponowana nie spełnia wymogów wskazanych w art. 2 ust. 3 i 4, statut przewiduje także, iż członek Komisji powinien złożyć rezygnację z pełnienia funkcji, jeżeli przestał spełniać wspomniane wymogi.

### I.2. ZADANIE MANDATOWE ECRI

Zadaniem ECRI jest zwalczanie rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji w Europie z perspektywy ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, w świetle EKPC, jej protokołów dodatkowych i powiązanego orzecznictwa (art. 1 statutu). Zadanie mandatowe Komisja

<sup>6</sup> *Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance* (adopted by the Committee of Ministers on 13.06.2002 at the 799th meeting of the Ministers' Deputies); w wersji polskiej w: M. Balcerzak, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł*, Toruń 2007, dok. II G/1.

<sup>7</sup> *Resolution CM/Res(2013)12 amending Resolution Res(2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance* (adopted by the Committee of Ministers on 9.10.2013 at the 1180th meeting of the Ministers' Deputies).



realizuje, korzystając z trzech podstawowych kompetencji: (1) monitoringu krajowego<sup>8</sup>, (2) formułowania rekomendacji dotyczących ogólnej polityki ECRI<sup>9</sup> oraz (3) budowania współpracy i relacji ze społeczeństwem obywatelskim<sup>10</sup>.

Kompetencje ECRI zostaną szczegółowo omówione w kolejnej części rozdziału, natomiast w tym miejscu zasadne jest dokonanie analizy mandatu Komisji. Pojęcia pojawiające się w samej nazwie organu oraz art. 1 statutu ECRI nie zostały zdefiniowane ani w statucie, ani w Deklaracji wiedeńskiej i planie działania z 1993 r. Dwa terminy, tj. „rasizm” i „dyskryminacja”, zostały przybliżone przez samą Komisję w Rekomendacji nr 7 dotyczącej ogólnej polityki ECRI w sprawie prawodawstwa krajowego w zakresie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej<sup>11</sup>. W świetle wspomnianej rekomendacji rasizm to przekonanie, że cechy takie jak: rasa, kolor skóry, język, religia, narodowość albo pochodzenie narodowe lub etniczne uzasadniają pogardę wobec osoby lub grupy osób, albo przeciwnie – stanowią o wyższości osoby lub grupy osób<sup>12</sup>. Z kolei dyskryminacja rasowa zdefiniowana została jako każda różnica w traktowaniu z powodu takich cech jak: rasa, kolor skóry, język, religia, narodowość albo pochodzenie narodowe lub etniczne, która nie ma obiektywnego i racjonalnego uzasadnienia<sup>13</sup>. Dla porównania, definicja zawarta w art. 1 Międzynarodowej konwencji w sprawie eliminacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, ICERD) brzmi: „dyskryminacja rasowa oznacza wszelkie zróżnicowanie, wykluczenie, ograniczenie lub uprzywilejowanie z powodu rasy, koloru skóry, urodzenia, pochodzenia narodowego lub etnicznego, które ma na celu lub pociąga za sobą przekreślenie bądź uszczuplenie

<sup>8</sup> W przypadku tego środka celowo zastosowane zostało pojęcie monitoringu, ponieważ polega on na cyklicznym badaniu sytuacji w każdym państwie członkowskim RE. W art. 10 statutu ten mechanizm proceduralny określony został jako podejście według krajów (*country-by-country approach*).

<sup>9</sup> Rekomendacje są efektem pracy Komisji nad tzw. tematami ogólnymi. Są one adresowane, w przeciwieństwie do rekomendacji zawartych w raportach krajowych, nie do poszczególnych państw, lecz do ogółu państw członkowskich RE. Jako oficjalne polskie tłumaczenie nazwy *General policy recommendations* przyjęto „zalecenia dotyczące ogólnej polityki ECRI”. Należy jednak podkreślić, że formułowane przez ECRI wskazówki nie mają charakteru politycznego, a ich celem jest wskazywanie kierunków działań, które powinny podejmować państwa, aby skutecznie zwalczać problemy zauważone przez Komisję.

<sup>10</sup> Por. art. 11, 12 i 13 statutu ECRI.

<sup>11</sup> ECRI, *General policy recommendation no 7, on national legislation to combat racism and racial discrimination*, CRI (2003)8 REV., 13.12.2002 zmiana 7.12.2017.

<sup>12</sup> Ibidem, s. 5.

<sup>13</sup> Ibidem.

uznania, wykonywania lub korzystania, na zasadzie równości z praw człowieka i podstawowych wolności w dziedzinie politycznej, gospodarczej, społecznej i kulturalnej lub w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego”<sup>14</sup>.

W związku z tym, że pozostałe pojęcia, tj.: „nietolerancja”, „ksenofobia” i „antysemityzm”, nie zostały przez ECRI zdefiniowane, przy ich interpretacji należy posiłkować się, w miarę możliwości, obowiązującymi standardami praw człowieka i podstawowych wolności. Szersze systemowe podejście pozwoliłoby zachować pewną spójność, która w dobie pogłębiającej się fragmentacji prawa międzynarodowego oraz jego wykładni (w tym także prawa międzynarodowego praw człowieka) jest pożądana<sup>15</sup>. Choć ECRI ma wykonywać swoje zadania w oparciu o system EKPC, nie oznacza to, że nie może sięgać do innych standardów normatywnych (materialnych) o charakterze regionalnym albo uniwersalnym. Takie odwołania pojawiają w treści niektórych rekomendacji i raportów krajowych, niemniej można mieć zastrzeżenia odnośnie do ich kompleksowości i zakresu.

Traktatową definicję nietolerancji odnaleźć można jedynie w Międzypaństwowej konwencji przeciwko rasizmowi, dyskryminacji rasowej i innymi formami nietolerancji (*Inter-American Convention Against Racism, Racial Discrimination and Related Forms of Intolerance*)<sup>16</sup>. W świetle tej definicji

Nietolerancja to działanie lub zespół działań czy wypowiedzi, które cechuje brak szacunku, odrzucenie, pogarda dla godności, cech, przekonań lub opinii osób uznawanych za inne lub przeciwnie. Może przejawiać się jako marginalizowanie lub wykluczenie grup szczególnie narażonych z udziału w różnych sferach życia publicznego lub prywatnego, a także przemocy wobec nich (art. 1 pkt 6).

W odniesieniu do pojęcia nietolerancji posiłkować się można także m.in. Deklaracją w sprawie eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji na podstawie religii lub przekonań (*Declaration on the Elimination of All Forms*

<sup>14</sup> Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187.

<sup>15</sup> Report of the Study Group of the International Law Commission (finalized by M. Koskeniemi), *Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law*, UN Doc 13.04.2006, A/CN.4/L.68. Zob. także A. Peters, *The Refinement of International Law. From Fragmentation to Regime Interaction and Politicization*, „International Journal of Constitutional Law” 2017, vol. 15, no. 3, s. 671–704.

<sup>16</sup> Przyjęta 6.05.2013 r., weszła w życie 11.11.2017 r., [http://www.oas.org/en/sla/dil/inter\\_american\\_treaties\\_A-68\\_racism.asp](http://www.oas.org/en/sla/dil/inter_american_treaties_A-68_racism.asp) (dostęp: 28.12.2019).

of Intolerance and of Discrimination Based on Religion or Belief), przyjętą przez ZO ONZ w rezolucji 36/55 z 25.11.1981 r. Zawarta w art. 2 ust. 2 definicja została co prawda stworzona na potrzeby tego konkretnego dokumentu i ogranicza się do kontekstu związanego z religią i przekonaniami, jednak można ją odnieść również do innych podstaw dyskryminacji, tym bardziej, że definicja ta jest podobna do tej zawartej w art. 1 ICERD. Idea tolerancji i jej znaczenie zostały także nakreślone w Deklaracji zasad dotyczących tolerancji (*Declaration of Principles on Tolerance*), przyjętej przez UNESCO 16.11.1995 r.

Istotne problemy nastręcza także interpretacja pojęcia ksenofobia, które nie zostało zdefiniowane w traktatach praw człowieka ani na poziomie uniwersalnym, ani regionalnym<sup>17</sup>. Co więcej, nie zawierają jej nawet instrumenty o charakterze *soft law*. Durbańska deklaracja i program działania z 2001 r.<sup>18</sup> wymienia ksenofobię 250 razy, jednak nie zawiera żadnego doprecyzowania tego pojęcia. Problem ten został zauważony przez kolejnych Specjalnych Sprawozdawców ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i powiązanej nietolerancji<sup>19</sup> oraz Komitet Ad Hoc w sprawie Opracowania Standardów Uzupełniających<sup>20</sup>. Chociaż zjawiska rasizmu i ksenofobii w dużym stopniu się pokrywają, ksenofobia wiąże się z postawami, uprzedzeniami i zachowaniami, które odrzucają, wykluczają i często szkalują (poniżają) pewne osoby, a których

<sup>17</sup> Jedynie PD do Konwencji RE o cyberprzestępczości dotyczący penalizacji czynów o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym popełnionych przy użyciu systemów komputerowych otwarty do podpisu 28.01.2003 r. (oficjalny tekst w j. polskim: Dz.U. z 2015 r., poz. 730), za „materiały rasistowskie i ksenofobiczne” uznaje „każdy materiał pisemny, każdy wizerunek lub każde inne wyrażenie myśli lub teorii, które nawołują, popierają lub podlegają do nienawiści, dyskryminacji lub przemocy przeciw jakiegokolwiek osobie lub grupie osób, ze względu na rasę, kolor, pochodzenie narodowe lub etniczne, jak również religię, jeżeli wykorzystywana jest ona jako pretekst dla któregośkolwiek ze wskazanych wyżej zachowań”.

<sup>18</sup> Deklaracja przyjęta przez rządy uczestniczące w Światowej Konferencji Przeciwko Rasizmowi (Durban I) w 2001 r., będącej efektem rezolucji 52/111 ZO ONZ.

<sup>19</sup> Raport z 2016 r. dla Rady Praw Człowieka, *Ksenofobia: jej konceptualizacja, tendencje i przejawy*, UN Doc. A/HRC/32/50.

<sup>20</sup> Komitet Ad Hoc w sprawie Opracowania Standardów Uzupełniających (*Ad Hoc Committee for the Elaboration of Complementary Standards*) został powołany na mocy rezolucji 6/21 Rady Praw Człowieka z 2007 r. Jego zadaniem jest opracowanie standardów (w formie konwencji albo protokołów dodatkowych do ICERD), które wypełniłyby istniejące luki w postanowieniach Konwencji, a także zaproponowanie nowych standardów materialnych mających na celu zwalczanie wszelkich form współczesnego rasizmu, włączając w to nawoływanie do nienawiści rasowej i religijnej.

źródłem jest postrzeganie tych osób jako „obcych”, nienależących do danej społeczności lub narodu<sup>21</sup>.

Prawo międzynarodowe nie definiuje także pojęcia antysemityzmu, choć społeczność międzynarodowa podejmuje działania mające na celu przeciwdziałanie temu zjawisku<sup>22</sup>. Prawnie niewiążąca robocza definicja antysemityzmu przyjęta została przez *International Holocaust Remembrance Alliance* (IHRA) w maju 2016 r.<sup>23</sup> Bardzo zróżnicowane reakcje państw wywołała rekomendacja Specjalnego Sprawozdawcy ds. wolności religii lub przekonań, w której państwa zachęcane zostały do przyjęcia roboczej definicji IHRA na potrzeby działań edukacyjnych, podnoszących świadomość, a także monitorowania i reagowania na przejawy antysemityzmu<sup>24</sup>.

## II. Środki wykonywania zadań mandatowych

Zadania mandatowe ECRI realizowane są poprzez następujące działania:

1. przegląd ustawodawstw państw członkowskich, ich polityk i innych środków podejmowanych w celu walki z rasizmem, dyskryminacją rasową, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją oraz ocena ich skuteczności;
2. proponowanie innych działań na poziomie lokalnym, krajowym i europejskim;
3. formułowanie rekomendacji dla państw członkowskich w przedmiocie polityki ogólnej ECRI;
4. prowadzenie badań nad instrumentami prawa międzynarodowego i ich stosowaniem w zakresie głównego zadania statutowego ECRI<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Definicja proponowana przez UNESCO: <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/xenophobia/> (dostęp: 3.01.2020). Por także E. Tendayi Achiume, *Governing Xenophobia*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2018, vol. 51, no. 2, s. 338–339.

<sup>22</sup> A. Gliszczyńska-Grabias, *Przeciwdziałanie antysemityzmowi. Instrumenty prawa międzynarodowego*, Warszawa 2014, passim.

<sup>23</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Religion/Submissions/JBI-Annex1.pdf> (dostęp: 15.12.2019).

<sup>24</sup> Report of the Special Rapporteur on freedom of religion or belief, *Elimination of all forms of religious intolerance*, 20.09.2019, UN Doc. A/74/358, § 78.

<sup>25</sup> Zob. art. 1 statutu ECRI.

## II. 1. MONITORING KRAJOWY

Monitoring krajowy polega na badaniu sytuacji w każdym państwie członkowskim RE i opiera się na wizytach ECRI w poszczególnych państwach oraz formułowanych na ich podstawie raportach krajowych zawierających opis i analizę sytuacji prawnej i faktycznej, a także rekomendacje odnośnie do sposobów jej poprawy<sup>26</sup>. Monitoring dokonywany jest w pięcioletnich cyklach i obejmuje dziewięć/dziesięć krajów rocznie. Prowadząc monitoring krajowy, ECRI kieruje się czterema podstawowymi zasadami<sup>27</sup>. Po pierwsze, Komisja monitoruje wszystkie państwa RE na równych zasadach. Po drugie, raporty krajowe nie mają polegać na „wytykaniu błędów” i krytyce rządu. ECRI dąży do nawiązania dialogu z władzami państwowymi i pomocy w rozwiązywaniu problemów<sup>28</sup>. Po trzecie, raporty ECRI są oparte na szeroko zakrojonych badaniach sytuacji w kraju, w których uwzględnia się całe spektrum oficjalnych dokumentów i innych źródeł informacji. Zgodnie z czwartą zasadą raporty są szczegółowo dyskutowane na spotkaniu plenarnym i przyjmowane przez całą Komisję<sup>29</sup>.

Procedurę rozpoczyna rodzaj sprawozdania krajowego, w którym rząd jest proszony o przedłożenie informacji na temat zmian w ustawodawstwie i praktyce w ostatnich latach<sup>30</sup>. W celu dalszego przygotowania raportu Komisja desygnuje na wizytę kontaktową (*contact visit*) sprawozdawców, których zadaniem jest analiza krajowego ustawodawstwa i jego stosowania, a także istnienia niezależnych instytucji zajmujących się ochroną ofiar rasizmu i nietolerancji oraz sytuacją *vulnerable groups*, w takich sferach jak: edukacja, zatrudnienie,

<sup>26</sup> Zob. art. 11 statutu ECRI.

<sup>27</sup> L. Hannikainen, *Monitoring against Discrimination and Xenophobia – The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, [w:] *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. G. Alfredsson, J. Grimheden, B.G. Ramcharan, A. Zayas, Leiden 2009, s. 542.

<sup>28</sup> L. Hannikainen, *Dialogue Between States and International Human Rights Monitoring Organs – Especially the European Commission Against Racism and Intolerance*, [w:] *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, red. I. Ziemele, G. Alfredsson, A. Eide, J.T. Möller, Leiden 2011, s. 323–340.

<sup>29</sup> Regulamin wewnętrzny ECRI przewiduje w art. 21 podejmowanie decyzji w drodze konsensusu, chyba że członek Komisji zgłosi wniosek o przeprowadzenie głosowania. W takim przypadku decyzje zapadają większością głosów. Jeżeli oddana zostanie taka sama liczba głosów, decyzja zostaje odłożona na krótki czas, a następnie poddana pod kolejne głosowanie. W przypadku ponownego braku rozstrzygnięcia rozstrzyga głos Przewodniczącego Komisji – zob. Internal Rules of Procedure of ECRI, adopted by ECRI on 20.03.2003, amended on 4.12.2012.

<sup>30</sup> L. Hannikainen, *Monitoring...*, s. 543.

warunki mieszkaniowe, zdrowie, dostęp do dóbr i usług<sup>31</sup>. Sprawozdawcy ECRI spotykają się zarówno z przedstawicielami władz publicznych i administracji rządowej, jak i z przedstawicielami organizacji pozarządowych, niezależnymi ekspertami i innymi osobami bezpośrednio zainteresowanymi walką z rasizmem i nietolerancją<sup>32</sup>. Komisja przygląda się także tonowi debaty politycznej i publicznej w odniesieniu do osób/grup narażonych na dyskryminację i nietolerancję. Początkowo procedura kontrolna jest poufna i ECRI ma za zadanie nawiązać po wizycie dialog z władzami państwa, które to mają prawo do odniesienia się do poczynionych ustaleń<sup>33</sup>. Poufność ma ułatwić prowadzenie dialogu i zachęcić państwa do współpracy z Komisją. Końcowa wersja raportu krajowego jest przekazywana rządowi, a następnie upubliczniana, chyba że publikacja raportu spotka się z wyraźnym sprzeciwem władz krajowych<sup>34</sup>.

Ocena śródkresowa (*interim follow-up*) dokonywana jest w odniesieniu do rekomendacji, które zostały przez ECRI wskazane jako priorytetowe, a jej celem jest zmobilizowanie państw do szybszego działania. Nie później niż dwa lata po opublikowaniu raportu krajowego, ECRI zwraca się do rządu z prośbą o wskazanie, jakie działania zostały podjęte w celu implementacji wyżej wskazanych rekomendacji. W tym czasie ECRI zbiera dodatkowe informacje z różnych źródeł *proprio motu*. Na podstawie wspomnianych informacji oraz odpowiedzi rządu Komisja formułuje wnioski (*conclusions*) odnośnie do implementacji przedmiotowych rekomendacji.

Piąta runda monitoringu krajowego, trwająca od 2012 do 2018 r., koncentrowała się na czterech tematach wspólnych dla wszystkich państw członkowskich RE: (1) ustawodawstwo, (2) mowa nienawiści, (3) przemoc, (4) polityki integracyjne. Dodatkowo badane były problemy dotyczące poszczególnych państw. Tymczasowe rekomendacje z czwartego cyklu, jeszcze nie zrealizowane lub zrealizowane tylko częściowo, także były przedmiotem zainteresowania Komisji. Rozpoczęta w 2019 r. szósta runda monitoringu ma głównie odnosić się do następujących kwestii: (1) mowa nienawiści i przemoc, (2) organy

<sup>31</sup> Ibidem, s. 542–543.

<sup>32</sup> Annual Report on ECRI's Activities covering the period from 1 January to 31 December 2018, Strasbourg, June 2019, CRI(2019)29, s. 18 (Raport roczny ECRI 2018).

<sup>33</sup> Art. 11 ust. 2 statutu ECRI. Zgodnie z praktyką Komisji uwagi rządów w kwestiach merytorycznych nie są uwzględniane, natomiast można wnioskować o poprawienie ewentualnych błędów faktycznych. Por. L. Hannikainen, *Monitoring...*, s. 543–544.

<sup>34</sup> Art. 11 ust. 3 statutu ECRI.

ds. równości, (3) integracja i włączenie, (4) orientacja seksualna i tożsamość płciowa, (5) ustawodawstwo w zakresie zwalczania rasizmu i nietolerancji<sup>35</sup>.

W raporcie ECRI dotyczącym Polski (piąty cykl monitoringu) znalazło się 17 rekomendacji, w tym dwie priorytetowe<sup>36</sup>. Pierwsza z nich stanowiła o konieczności rozszerzenia mandatu Wydziału do walki z cyberprzestępczością Biura Służby Kryminalnej Komendy Głównej Policji w celu włączenia monitoringu nielegalnych działań mających na celu podżeganie do nienawiści, natomiast druga dotyczyła przygotowania i przedłożenia polskiemu parlamentowi projektu przepisów, a także nowelizacji tych już obowiązujących, w celu zagwarantowania w polskim prawie równości i godności osób LGBT we wszystkich sferach życia<sup>37</sup>. Komisja dodatkowo doprecyzowała, w jaki sposób władze powinny implementować drugą rekomendację, mianowicie poprzez (1) zmiany w ustawie antydyskryminacyjnej<sup>38</sup>, które polegałyby na dodaniu tożsamości płciowej do podstaw podlegających ochronie; (2) zapewnienie, że dokumenty stanu cywilnego mogą być wystawione każdej osobie, która chce wstąpić w związek małżeński albo związek partnerski w innym kraju (którego system prawny przewiduje taką możliwość), bez względu na płeć przyszłego małżonka lub partnera; (3) umożliwienie każdej osobie pragnącej zmienić płeć lub imię realizację tego zamiaru bez potrzeby kwestionowania płci zarejestrowanej przez rodziców po narodzeniu.

Pozostałe zalecenia ECRI w stosunku do Polski dotyczyły:

- ratyfikacji P-12 do EKPC (co było już przedmiotem wcześniejszych rekomendacji Komisji w trzecim i czwartym raporcie). ECRI podkreśliła, że P-12 do EKPC przewiduje generalny zakaz dyskryminacji, a tym samym stanowi kluczowy instrument prawny w walce przeciwko rasizmowi i dyskryminacji rasowej oraz że jego ratyfikacja przez Polskę będzie zwieńczeniem znaczących wysiłków, które zostały podjęte w ciągu ostatnich kilku lat, by wzmocnić prawo i ramy proceduralne w tej sferze;
- potrzeby sporządzenia i wdrożenia wszechstronnego planu szkolenia funkcjonariuszy Policji i prokuratorów w stosowaniu wytycznych

<sup>35</sup> <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/themes> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>36</sup> Przyjęty 20.03.2015 r., opublikowany 9.06.2015 r., CRI(2015)20.

<sup>37</sup> Zob. O. Braniewicz, *Przemoc na tle rasistowskim i homo/transfobicznym w Polsce – analiza raportu Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji z 2015 roku*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017, s. 179–186.

<sup>38</sup> Ustawa z 3.12.2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, Dz.U. z 2020, poz. 2156, t.j.

Prokuratora Generalnego o udziale prokuratorów w postępowaniach dotyczących przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego i o prowadzeniu przez prokuratorów postępowań w sprawach dotyczących przestępstw z nienawiści;

- zracjonalizowania systemu zbierania danych i sporządzania statystyk w celu zapewnienia spójnego, zintegrowanego przeglądu przypadków rasistowskiej i homo/transfobicznej mowy nienawiści zgłoszonych Policji czy rozpatrywanych przed sądami;
- włączenia do systemu statystycznego wskaźników monitorowania skuteczności wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących mowy nienawiści;
- zorganizowania na dużą skalę kampanii o tolerancji adresowanej do społeczeństwa (co już zostało wskazane w raporcie z czwartego cyklu);
- zapewnienia, po pierwsze, włączenia do programów wszystkich rodzajów szkół, uniwersytetów i szkolnictwa zawodowego, materiałów o osobach LGBT i konieczności przeciwdziałania dyskryminacji wobec tych osób, po drugie, przeprowadzania szkoleń ustawicznych, celem podnoszenia świadomości odpowiednich pracowników (w tym personelu opieki zdrowotnej).

Ocena implementacji przez Polskę rekomendacji priorytetowych dokonana została w ramach oceny śródkresowej w marcu 2018 r.<sup>39</sup>. Odnośnie do pierwszej rekomendacji uznano, że wdrożenie zostało zrealizowane prawidłowo. Od 1.12.2016 r. Wydział do walki z cyberprzestępczością został zastąpiony przez Biuro ds. Walki z Cyberprzestępczością Komendy Głównej Policji. Kompetencje powołanej jednostki obejmują różne formy cyberprzestępczości przewidziane w Kodeksie karnym, m.in. przestępstwo nawoływania (podżegania) do nienawiści. Jej kluczowe zadania to wykrywanie, przeciwdziałanie i zwalczanie cyberprzestępczości, a także identyfikowanie sprawców oraz podejmowanie postępowań przygotowawczych. Drugie z zaleceń zostało w ocenie ECRI implementowane jedynie częściowo. Ustawa antydyskryminacyjna nie została znowelizowana w sposób wskazany przez Komisję. Odnośnie do dokumentów stanu cywilnego polskie władze poinformowały, że w związku z tym, iż polskie ustawodawstwo nie przewiduje możliwości zawierania małżeństwa ani związku partnerskiego przez osoby tej samej płci, nie ma możliwości wystawiania „zaświadczenia o spełnieniu warunków do zawarcia związku małżeńskiego”

<sup>39</sup> Wnioski z oceny śródkresowej dotyczącej Polski (ECRI Conclusions on the implementation of the recommendations in respect of Poland subject to interim follow-up), przyjęte 21.03.2018 r., opublikowane 15.05.2018 r., CRI(2018)25.



na podstawie ustawy o aktach stanu cywilnego, osobie zamierzającej zawrzeć związek jedнопłciowy za granicą. Komisja podniosła, że na mocy tej samej ustawy możliwe jest wydanie zaświadczenia o statusie cywilnym, które zawiera dane takie, jak: imię i nazwisko, data i miejsce urodzenia, płeć, imiona rodziców i stan cywilny. Pomimo że przepisy nie przewidują wprost wydania zaświadczenia parom jedнопłciowym na potrzeby zawarcia związku małżeńskiego albo związku partnerskiego, w praktyce jego wykorzystanie w tym celu jest niewykłuczone. Niemniej małżeństwa i związki jedнопłciowe zawarte za granicą nie są uznawane w Polsce. Tym samym rekomendacja ECRI nie została implementowana. Odnośnie do możliwości zmiany na skutek poddania się zmianie płci danych zawartych w akcie urodzenia i dokumentach tożsamości, ECRI uznała, iż konieczność wniesienia pozwu przeciwko rodzicom z żądaniem zmiany płci błędnie wskazanej przez rodziców w trakcie rejestracji dziecka po narodzeniu<sup>40</sup> stanowi nieproporcjonalną ingerencję i narusza godność człowieka. Ponadto ECRI odnotowała, że ustawa, która miała ułatwić procedurę zmianę płci oraz danych osobowych, została zawetowana przez Prezydenta RP, co oznacza, że sytuacja nie zmieniła się w porównaniu, z tą która była przedmiotem piątego raportu ECRI<sup>41</sup>.

## II. 2. REKOMENDACJE DOTYCZĄCE OGÓLNEJ POLITYKI ECRI

Zadaniem Komisji jest opracowywanie rekomendacji (*General Policy Recommendations*) w zakresie zagadnień, które mają szczególne znaczenie dla realizacji zadań ECRI<sup>42</sup>. Rekomendacje kierowane są do wszystkich państw i zawierają szczegółowe wskazówki, które organy krajowe mogą wykorzystywać przy formułowaniu krajowych strategii, ustawodawstwa i szczegółowych polityk. Rekomendacje zawierają także przykłady dobrych praktyk.

Kompetencja do formułowania rekomendacji nasuwa porównania do komentarzy ogólnych (*General Comments*)<sup>43</sup> publikowanych przez komitety

<sup>40</sup> Gdy osoba transpłciowa pozostaje w związku małżeńskim, konieczne jest także wniesienie powództwa przeciwko współmałżonkowi i dzieciom.

<sup>41</sup> Zob. Poselski projekt ustawy o uzgodnieniu płci z 3.01.2013 r., druk nr 1469 oraz wniosek Prezydenta RP z 10.09.2015 r. o ponowne rozpatrzenie ustawy, druk nr 3978.

<sup>42</sup> Art. 12 statutu ECRI.

<sup>43</sup> W doktrynie funkcjonuje także nazwa „Zalecenia ogólne” – zob. m.in. K. Sękowska-Kozłowska, *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet. Ustrój, kompetencje, funkcjonowanie*, Toruń 2011, s. 307–309.

traktatowe ONZ<sup>44</sup>. W obydwu przypadkach dokumenty nie są adresowane do poszczególnych krajów, lecz do ogółu: państw-stron w przypadku komitetów ONZ<sup>45</sup>, a w przypadku ECRI – państw członkowskich RE. Ponadto ich celem jest pomoc państwom w wypełnianiu zobowiązań prawnomiędzynarodowych w zakresie praw człowieka, przy czym w odniesieniu do ECRI nie ogranicza się to do konkretnego traktatu. Komentarze ogólne komitetów ONZ są to analizy prawne odzwierciedlające poglądy danego komitetu na kwestię interpretacji i realizacji zobowiązań zawartych w traktacie i można – *sensu largo* – uznać je za rodzaj wykładni autentycznej. Choć nie mają charakteru wiążącego, a komitety nie mają bezpośredniego upoważnienia traktatowego do ich wydawania, są one zazwyczaj w doktrynie uznawane za dokumenty mające istotne znaczenie dla wykładni traktatów<sup>46</sup>. W swoich rekomendacjach ECRI odwołuje się natomiast do różnorodnych instrumentów międzynarodowych i praktyki międzynarodowych organów ochrony praw człowieka i podstawowych wolności<sup>47</sup>, w zależności od konkretnego problemu podejmowanego w danej rekomendacji<sup>48</sup>. Można natomiast uznać, że pewne podobieństwo dotyczy metodologii formułowania wspomnianych instrumentów. Ich źródłem są szeroko rozumiane doświadczenia nabyte w trakcie działalności, w przypadku komitetów traktatowych ONZ – oparte głównie o badanie raportów krajowych oraz zawiadomień indywidualnych, natomiast w przypadku ECRI – na mechanizmie monitoringu krajowego. Porównując treść rekomendacji ECRI

<sup>44</sup> Na marginesie warto przypomnieć, że kompetencji takiej nie posiada EKPS ani KZT.

<sup>45</sup> A nawet do ogółu społeczności międzynarodowej jako takiej – zob. M. Balcerzak, *Podstawy...*, s. 127.

<sup>46</sup> Por. A. Nisuke, *General Comments/Recommendations*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil> (dostęp: 23.07.2021).

<sup>47</sup> ECRI opiera się przede wszystkim na standardach ETPC i EKPS. Z reguły przyjmuje to postać symbolicznego odwołania do orzecznictwa danego organu, natomiast w niektórych przypadkach przytaczane są konkretne wyroki – zob. np. raport wyjaśniający do Rekomendacji nr 15 w sprawie zwalczania mowy nienawiści (§ 13, 18, 39, 150, 152, 165, 167, 184, 185) oraz raport wyjaśniający do Rekomendacji nr 16 w sprawie ochrony nieregularnych migrantów przed dyskryminacją (wyjaśnienia do rekomendacji nr 2, 21 i 26).

<sup>48</sup> Np. w Rekomendacji nr 10 „Zwalczanie rasizmu i dyskryminacji rasowej w oświacie i procesie edukacji” przywołany został art. 26a PDPC, ICERD, Konwencja praw dziecka, Konwencja UNESCO w sprawie zwalczania dyskryminacji w dziedzinie oświaty, EKPC (w szczególności jej art. 14 oraz art. 2 P-1 do EKPC), ZEKS, Protokół dodatkowy do Konwencji o cyberprzestępczości, odnośnie do kryminalizacji czynów o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym popełnionych za pośrednictwem systemów komputerowych, a także kilka rekomendacji KM RE i ZP RE.

i komentarzy ogólnych komitetów traktatowych ONZ, już *prima facie* widać różnice w szczegółowości i sposobie formułowania dokumentów. Komentarze ogólne są zdecydowanie bardziej rozbudowane i odzwierciedlają formą swoją zasadniczą funkcję, tj. wykładnię postanowień traktatowych, która ma wskazywać sposoby realizacji zobowiązań państw<sup>49</sup>. Dokumenty przyjmowane przez ECRI są natomiast wykazem zazwyczaj kilkunastu lub kilkudziesięciu rekomendacji odnoszących się do ustawodawstwa, praktyki, a także szerszego kontekstu społecznego. Niektóre rekomendacje wzbogacone zostały o raporty wyjaśniające (*Explanatory memorandum*), w których zawarte jest uzasadnienie i szczegółowe wskazówki odnośnie do poszczególnych rekomendacji, a także nawiązania do szerszego kontekstu normatywnego<sup>50</sup>. ECRI opracowała do tej pory 16 rekomendacji<sup>51</sup>.

### II. 3. WSPÓŁPRACA ZE SPOŁECZEŃSTWEM OBYWATELSKIM

ECRI utrzymuje szczególne relacje z niezależnymi instytucjami odpowiedzialnymi za walkę z rasizmem, dyskryminacją, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją na poziomie krajowymi, a także z organizacjami międzyrządowymi, przede wszystkim UE<sup>52</sup>, ONZ<sup>53</sup> oraz OBWE<sup>54</sup>. Komisja na bieżąco współpracuje także z innymi ciałami i organami RE. Jest to – jak podkreśla sama ECRI – współpraca przebiegająca w obydwu kierunkach, tzn. z jednej strony Komisja jest regularnie informowana o pracach organów RE w zakresie kwestii związanych z działalnością ECRI, z drugiej strony sekretariat ECRI przekazuje informacje na temat aktywności Komisji, w szczególności organom politycznym RE<sup>55</sup>. Kontakt z krajowymi organami ds. równości zapewniają doroczne

<sup>49</sup> Por. np. Komitet Praw Człowieka, Komentarz ogólny nr 36 (Artykuł 6 – Prawo do życia), przyjęty 30.10.2018 podczas 124 sesji, UN Doc. CCPR/C/GC/36.

<sup>50</sup> Np. Rekomendacja nr 2, nr 7 i nr 15.

<sup>51</sup> Stan na 22.03.2021.

<sup>52</sup> Annual Report on ECRI's Activities, covering the period from 1 January to 31 December 2017, CRI(2018)26, Strasbourg, June 2018, s. 26 (Raport roczny ECRI 2017). Wszystkie raporty są dostępne na: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/annual-reports> (dostęp: 28.01.2020).

<sup>53</sup> W 2018 r. ECRI brała udział w 31, 32 i 33 sesji powszechnego przeglądu okresowego Rady Praw Człowieka ONZ, prezentując swoje raporty krajowe i wnioski z follow-up.

<sup>54</sup> Szczególnie znaczenie ma współpraca z ODIHR. ODIHR systematycznie powołuje się na raporty krajowe i rekomendacje dotyczące polityki ogólnej ECRI, z kolei Komisja wykorzystuje w swoich raportach dane ODIHR dotyczące przestępstw z nienawiści – zob. Raport roczny ECRI 2018, s. 26.

<sup>55</sup> Ibidem, s. 23–24.

seminaria<sup>56</sup>. Członkowie ECRI uczestniczą ponadto w konferencjach i innych wydarzeniach organizowanych przez władze krajowe i lokalne<sup>57</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje jednak współpraca ze społeczeństwem obywatelskim, która jest jednym z trzech zadań mandatowych Komisji, obok przeprowadzania monitoringu krajowego i wydawania rekomendacji ogólnych. Obowiązek nawiązywania wspomnianej współpracy przewiduje statut ECRI w art. 13, zgodnie z którym Komisja powinna podejmować działania, których celem jest promocja dialogu społecznego i wzajemnego szacunku, a także inspirowanie aktywności podnoszących świadomość oraz kampanii informacyjnych. Aby sprawnie realizować wspomnianą współpracę, ECRI przyjęła program działania w sprawie relacji ze społeczeństwem obywatelskim<sup>58</sup>, a także powołała stałą Grupę roboczą ds. relacji ze społeczeństwem demokratycznym i organami wyspecjalizowanymi (*ECRI's Working Group on Relations with Civil Society and Specialised Bodies*)<sup>59</sup>. Program ma przede wszystkim w sposób pozytywny przyczynić się do ogólnych wysiłków RE w zakresie walki z terroryzmem i jego konsekwencjami, poprzez wzmocnienie dialogu międzykulturowego i międzyreligijnego. W ciągu roku przedstawiciele ECRI uczestniczą w co najmniej kilku wydarzeniach organizowanych m.in. przez organizacje pozarządowe lub środowisko akademickie<sup>60</sup>. Ponadto, aby promować swoje wypracowane stanowiska oraz docierać do szerszego grona osób, ECRI zainicjowała publikowanie skróconych wersji rekomendacji, a także stara się zapewnić ich tłumaczenia na języki państw członkowskich<sup>61</sup>. ECRI dostrzega też

<sup>56</sup> Organy ds. równości są dla ECRI strategicznymi partnerami, a doroczne semina-  
ria mają służyć wzmocnieniu współpracy i wypracowywaniu wspólnych działań.  
Przewodnym tematem spotkania w 2020 r. było „Joining Forces to Communicate the  
Equality and Diversity Message, through videoconferencing”. Zob. Raport roczny  
ECRI 2020, s. 25, <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-for-2020/1680a1cd59> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>57</sup> Raport roczny ECRI 2018, s. 21–22.

<sup>58</sup> <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/relations-with-civil-society> (dostęp: 27.01.2019).

<sup>59</sup> Terms of Reference of ECRI's Working Group on Relations with Civil Society and  
Specialised Bodies, <https://rm.coe.int/terms-of-reference-of-ecri-s-working-group-on-relations-with-civil-soc/16808c67ba> (dostęp: 27.01.2019).

<sup>60</sup> W 2020 r. członkowie ECRI uczestniczyli w konferencji „European conference  
on rule of law and human rights – Just Europe” zorganizowanej przez Chorwacką  
Platformę dla Międzynarodowej Solidarności Obywatelskiej (CROSOL) oraz w kon-  
ferencji zorganizowanej przez Migration, Diversity and Justice Centre of the Institute  
for European Studies nt. „Negative impact of COVID on migrants and minorities” –  
zob. Raport roczny ECRI 2020, s. 22.

<sup>61</sup> Większość tłumaczeń dotyczy wersji skróconych, nieliczne dokumenty są tłumaczone w całości. Tłumaczenia są dostępne na: <https://www.coe.int/en/web/>

niezwykle istotną rolę mediów (tradycyjnych i społecznościowych), które są podstawowym narzędziem upowszechniania dokonań ECRI oraz inicjowania debaty społecznej, której efektem mogą być skuteczniejsze naciski ze strony społeczeństwa obywatelskiego na rządy poszczególnych państw, aby te odpowiednio implementowały rekomendacje ECRI<sup>62</sup>.

Nie ma wątpliwości co do tego, że wspieranie społeczeństwa obywatelskiego jest, obok edukacji, kultury i podnoszenia świadomości, niezbędnym środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest tolerancja. Jak podkreśla sama Komisja, bez aktywnej i świadomej postawy społeczeństwa walka z rasizmem i nietolerancją nigdy nie będzie skuteczna<sup>63</sup>.

Aby ułatwić dialog pomiędzy instytucjami państwowymi i organizacjami pozarządowymi, ECRI podejmuje starania w organizowaniu spotkań trójstronnych określanych jako krajowe spotkania okrągłego stołu (*national round tables*), podczas których m.in. omawiane są raporty krajowe<sup>64</sup>. Zasadniczym celem takich spotkań jest jak najszersza promocja raportu i wspólna dyskusja nad właściwymi i skutecznymi sposobami implementacji rekomendacji ECRI. Jest to z pewnością rodzaj aktywności wyróżniający ECRI spośród innych mechanizmów praw człowieka i podstawowych wolności RE. Dzięki niemu ECRI ma szansę na bardziej bezpośredni kontakt z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Jak się wydaje, może być to jeden z bardziej skutecznych sposobów walki z rasizmem, dyskryminacją, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją. ECRI stara się organizować średnio 2–3 okrągłe stoły rocznie, choć nie zawsze założenie to jest zrealizowane<sup>65</sup>.

## II.4. OŚWIADCZENIA ECRI DOTYCZĄCE BIEŻĄCYCH WYDARZEŃ

W ramach wewnętrznej procedury polegającej na możliwości elastycznego reagowania *ad hoc*, ECRI ma możliwość szybkiego reagowania na pilne i nieoczekiwane zdarzenia poprzez wydawanie oświadczeń dotyczących tych

---

european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-standards (dostęp: 25.02.2020).

<sup>62</sup> Raport roczny ECRI 2018, s. 18; Raport roczny ECRI 2017, s. 21.

<sup>63</sup> Raport roczny ECRI 2019, s. 19; Raport roczny ECRI 2018, s. 18.

<sup>64</sup> Raport roczny ECRI 2019, s. 20.

<sup>65</sup> W 2018 r. został zorganizowany jeden okrągły stół, podobnie w 2017 r. W 2019 r. dwa, podobnie w roku 2016. Zob. <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/round-tables> (dostęp: 4.02.2020).

zdarzeń czy problemów społecznych (*ECRI Statements/Declarations*)<sup>66</sup>. Tego rodzaju oświadczenia mogą być istotnym narzędziem w ramach proceduralnego instrumentarium Komisji, bowiem szybkość reakcji i upublicznienie stanowiska szerokiej opinii publicznej może wpłynąć na zaprzestanie łamania praw człowieka i podstawowych wolności lub zwrócić uwagę na istotne problemy zidentyfikowane przez ECRI.

W oświadczeniu z 19.12.2016 r. (*Statement by the European Commission against Racism and Intolerance [ECRI] on recent events in Turkey*) ECRI zdecydowanie potępiła próbę zamachu stanu, która miała miejsce 15.07.2016 r. w Turcji. Komisja wyraziła głęboki żal z powodu cierpienia ofiar tych tragicznych wydarzeń, a także ofiar ataków bombowych w grudniu 2016 r. Istotą oświadczenia była ocena działań podejmowanych przez tureckie władze w reakcji na te wydarzenia. Opinia ECRI stanowi tym samym kolejny głos w niezmiennie aktualnej dyskusji nad legalnymi i zgodnymi z prawem międzynarodowym praw człowieka metodami walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Komisja odniosła się w szczególności do skutków, jakie podjęte przez władze działania wywarły na mniejszość kurdyjską, a także podkreśliła, że działania mające na celu przeciwdziałanie terroryzmowi nie mogą mieć charakteru dyskryminującego – ani bezpośrednio, ani pośrednio. Choć państwa mają prawo, a wręcz obowiązek, podejmowania właściwych działań, aby przeciwdziałać działalności terrorystycznej i atakom na demokrację, działania te muszą być proporcjonalne, niedyskryminacyjne, nie mogą być podejmowane w celu uciszenia grup społecznych, tłumienia opozycji politycznej i krytyki wobec działań władzy<sup>67</sup>.

W innym stanowisku dotyczącym kolejnego istotnego problemu, tj. masowych migracji, ECRI wyraziła głębokie zaniepokojenie kryzysem humanitarnym w rejonie Morza Śródziemnego (*Statement by the Council of Europe Anti-racism Commission on the current humanitarian crisis in the Mediterranean, 19.06.2015*). Komisja wezwała państwa członkowskie RE do okazania solidarności z osobami szczególnie narażonymi na naruszenia praw człowieka i dyskryminację oraz zaapelowała o przyjęcie odpowiedniej liczby osób na terytorium poszczególnych krajów. Jak podkreślono w dokumencie, współodpowiedzialność państw

<sup>66</sup> Do tej pory ECRI wydała szesnaście oświadczeń. Coraz częstszą praktyką jest „łączenie sił” z innymi ciałami o podobnych kompetencjach i wydawanie wspólnych oświadczeń (*Joint Statements*) z OSCE/ODIHR i FRA. Treść wszystkich oświadczeń dostępna jest na: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/statements> (dostęp: 23.03.2021).

<sup>67</sup> <https://rm.coe.int/statement-by-the-european-commission-against-racism-and-intolerance-ec/16808c1eee> (dostęp: 2.12.2019).

członkowskich RE nie tylko zmieni sytuację osób potrzebujących pomocy, ale także wzmocni więzi między krajami<sup>68</sup>.

W 2020 r. ECRI wydała dwa oświadczenia. Pierwsze z nich dotyczyło rasistowskich działań Policji, w tym profilowania rasowego i problemu rasizmu systemowego (*Statement by ECRI on racist police abuse, including racial profiling, and systemic racism*)<sup>69</sup>. Impulsem do jego wydania była tragiczna śmierć G. Floyda podczas interwencji Policji w maju 2020 r. Komisja zwróciła uwagę na fakt, że również w Europie coraz częściej obserwuje się przypadki nadużywania siły przez funkcjonariuszy Policji, w szczególności wobec mniejszości i migrantów. Drugie oświadczenie dotyczyło wpływu pandemii COVID-19 i restrykcji przyjmowanych przez rządy w związku z pandemią na grupy będące przedmiotem zainteresowania Komisji (*Statement by ECRI on the impact of the Covid-19 pandemic and related government responses on groups of concern to ECRI*)<sup>70</sup>. Komisja wyraziła swoje zaniepokojenie problemem dostępu do podstawowej opieki zdrowotnej, jedzenia i czystej wody oraz zapewnieniem pobytu w miejscach, gdzie możliwe jest zachowanie dystansu społecznego, którego doświadczają przede wszystkim migranci i społeczność romska.

### III. ECRI w orzecznictwie ETPC i w praktyce mechanizmów pozasądowych RE

W tej części rozdziału podjęta została próba ustalenia znaczenia ECRI dla praktyki wybranych mechanizmów ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w systemie RE. Przedmiotem analizy w tej części rozdziału jest przede wszystkim orzecznictwo ETPC, które zbadane zostało pod kątem stopnia uwzględniania raportów krajowych i rekomendacji ECRI w ustaleniach dotyczących szerszego kontekstu stanu faktycznego oraz wykładni postanowień EKPC i jej protokołów.

Przegląd orzecznictwa ETPC dowodzi<sup>71</sup>, że rekomendacje ECRI przywoływane są w ramach opisu stanu faktycznego w części poświęconej właściwemu

<sup>68</sup> <https://rm.coe.int/statement-by-the-council-of-europe-anti-racism-commission-on-the-curre/16808c1eec> (dostęp: 2.12.2019).

<sup>69</sup> <https://rm.coe.int/statement-of-ecri-on-racist-police-abuse-including-racial-profiling-an/16809eee6a> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>70</sup> <https://rm.coe.int/statement-by-the-bureau-of-the-european-commission-against-racism-and-/16809ea6b6> (dostęp: 22.03.2021).

<sup>71</sup> Przegląd został dokonany przy wykorzystaniu bazy orzecznictwa HUDOC oraz na podstawie rocznych raportów ECRI. Uwzględnione zostały wyłącznie wyroki.

prawu międzynarodowemu. W niektórych sprawach ograniczono się do zdawkowego wymienienia odpowiedniego dokumentu ECRI, w innych natomiast zacytowane zostały ich obszerne fragmenty. W 2017 r. stanowisko ECRI zostało uwzględnione w czterech wyrokach<sup>72</sup>, 2018 r. w pięciu<sup>73</sup>, w 2019 r. w zaledwie jednym<sup>74</sup>, a w 2020 r. w ośmiu<sup>75</sup>. W stosunkowo nielicznych wyrokach odnalezć można odwołania do dorobku ECRI w rozważaniach co do meritum, znacznie częściej odnaleźć je można w argumentacji jednej ze stron, strony trzeciej, albo w opiniach odrębnych sędziów<sup>76</sup>. W związku z tym, że wyroków, w których Trybunał nie ograniczył się do „technicznego” wymienienia dorobku Komisji, lecz odniósł się do niego w uzasadnieniu wyroku, jest niewiele, tytułem przykładu zaprezentowanych zostanie pokrótce kilka orzeczeń, które ilustrują rodzaj i zakres wykorzystanego dorobku ECRI.

Pierwszymi orzeczeniami, w których pojawia się odwołanie do dokumentów ECRI, były wyroki wydane w związku ze skargami wniesionymi przez osoby romskiego pochodzenia mieszkające w Zjednoczonym Królestwie, którym domówiono wydania zezwolenia na zamieszkanie w wozach na należących do nich działkach<sup>77</sup>. We wspomnianych wyrokach odnotowana została Rekomendacja nr 3 „Walka z rasizmem i nietolerancją wobec Romów/Cyganów”. Z kolei w wyroku Wielkiej Izby, w sprawie *D.H. i inni p. Republice Czeskiej*<sup>78</sup>, którego przedmiotem była dyskryminacja romskich dzieci w dostępie do edukacji,

<sup>72</sup> Raport roczny ECRI 2017, s. 14.

<sup>73</sup> Raport roczny ECRI 2018, s. 15.

<sup>74</sup> ETPC, *Mushfig Mammadov i inni p. Azerbejdżanowi*, skargi nr 14604/08, 45823/11, 76127/13, 41792/15, wyrok z 17.10.2019 r., § 66–67.

<sup>75</sup> ETPC, *Mile Novaković p. Chorwacji*, nr skargi 73544/14, wyrok z 17.12.2020 r., § 29–30, 63; ETPC, *Beizaras i Levickas p. Litwie*, nr skargi 41288/15, wyrok z 14.01.2020 r., § 56–62, 81, 127, 153, 155; ETPC, *Karastelev i inni p. Rosji*, nr skargi 16435/10, wyrok z 6.10.2020 r., § 44, 86; ETPC, *Hudorovič i inni p. Słowenii*, skargi nr 24816/14, 25140/14, wyrok z 10.03.2020 r., § 66–71; ETPC, *Atamanchuck p. Rosji*, nr skargi 4493/11, wyrok z 11.02.2020 r., § 29; ETPC, *R.R. i R.D. p. Słowacji*, nr skargi 20649/18, wyrok z 1.09.2020 r., § 119; ETPC, *Religious Community of Jehovahs Witnesses p. Azerbejdżanowi*, nr skargi 52884/09, wyrok z 20.02.2020 r., § 16; *A.P. p. Słowacji*, nr skargi 10465/17, wyrok z 28.01.2020 r., § 36–37.

<sup>76</sup> Zob. m.in. opinia odrębna sędziego Pinto de Albuquerque, poparta przez sędziego Vehabović do wyroku ETPC, *Gahraib p. Holandii*, nr skargi 43494/09, wyrok z 6.11.2017 r.; opinia częściowo odrębna sędziego Elósegui do wyroku *Maryia Alekhina i inni p. Rosji*, nr skargi 38004/12, wyrok z 17.01.2018 r., § 11–13.

<sup>77</sup> ETPC, *Beard p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 24882/94, wyrok Wielkiej Izby z 18.01.2001 r., § 70; ETPC, *Chapman p. Zjednoczonemu Królestwu*, nr skargi 27238/95, wyrok z 18.01.2001 r., § 59.

<sup>78</sup> ETPC, *D.H. i inni p. Republice Czeskiej*, nr skargi 57325/00, wyrok Wielkiej Izby z 13.11.2007 r.



poza wyżej wymienioną Rekomendacją<sup>79</sup>, w części orzeczenia poświęconej praktyce krajowej przywołane zostały dwa raporty ECRI dotyczące Czech, z lat 2000 i 2004, w których ECRI zwracała uwagę na często quasi-automatyczne kierowanie romskich dzieci do szkół specjalnych dla dzieci z problemami rozwojowymi. W ocenie ECRI gorsze wyniki uzyskiwane przez romskie dzieci w testach sprawdzających gotowość szkolną były w dużej mierze spowodowane tym, że większość z nich nie korzystała z edukacji przedszkolnej. ECRI zaleciła takie skonstruowanie testów, aby w sposób sprawiedliwy i rzetelny oceniały umiejętności dzieci i nie stanowiły narzędzia dyskryminacji<sup>80</sup>. Warto zwrócić uwagę, że w motywach omawianego wyroku odwołanie do dorobku ECRI znalazło się w kluczowych rozważaniach Trybunału poświęconych definicji zasady równości i niedyskryminacji:

Trybunał uznał już w poprzednich sprawach, że różnica w traktowaniu może przyjąć formę nieproporcjonalnie krzywdzących skutków polityki ogólnej lub środka, które, mimo że sformułowane w sposób neutralny, dyskryminują określoną grupę osób. Zgodnie z definicją proponowaną przez ECRI sytuacja taka może stanowić „dyskryminację pośrednią”, przy której niekoniecznie wymaga się zamiaru dyskryminacji<sup>81</sup>.

W podobnej sprawie, w której przedmiotem rozważań było istnienie dyskryminacji pośredniej, Trybunał również powołał się na raporty oraz rekomendacje dotyczące ogólnej polityki ECRI<sup>82</sup>.

Kwestia ustalenia istnienia dyskryminacji pośredniej była także trzonem wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Biao p. Danii*<sup>83</sup>, który dotyczył bardziej korzystnych warunków dla połączenia rodziny w przypadku osób posiadających duńskie obywatelstwo od co najmniej 28 lat. Analizując zarzut naruszenia art. 14 Konwencji w zw. z art. 8 i dopuszczalność ingerencji (a konkretnie jej

<sup>79</sup> Fragmenty Rekomendacji nr 3 oraz Rekomendacji nr 7 „Krajowe prawodawstwo w zakresie zwalczania rasizmu i dyskryminacji rasowej” zacytowane zostały w części „Dokumenty Rady Europy”, ibidem, § 59–61.

<sup>80</sup> Ibidem, § 42, 47, 63–65. Należy dodać, że Wielka Izba oparła się nie tylko na stanowiskach ECRI, ale także innych ciał i mechanizmów ochrony praw człowieka i podstawowych wolności.

<sup>81</sup> Ibidem, § 184.

<sup>82</sup> ETPC, *Oršuš i inni p. Chorwacji*, nr skargi 15766/03, wyrok Wielkiej Izby z 16.03.2010 r., § 154, 176, 180. Sprawa dotyczyła umieszczania dzieci romskich w segregowanych klasach z powodu ich domniemanej słabej znajomości języka chorwackiego.

<sup>83</sup> ETPC, *Biao p. Danii*, nr skargi 38590/10, wyrok z 24.05.2016 r.

cel prawowity), Trybunał zauważył, że różne niezależne organy (w tym ECRI) uznały ten wymóg za powodujący w konsekwencji dyskryminację pośrednią innych osób<sup>84</sup>.

W sprawie *Aksu p. Turcji*<sup>85</sup>, w której skarżący twierdził, że trzy publikacje finansowane przez rząd (książka o Romach oraz dwa słowniki) zawierały uwagi i wyrażenia odzwierciedlające nastroje antyromskie, przywołany został czwarty raport ECRI dotyczący Turcji<sup>86</sup> oraz Rekomendacja nr 10 dotycząca ogólnej polityki ECRI „Zwalczanie rasizmu i dyskryminacji rasowej w oświacie i procesie edukacji”<sup>87</sup>. Choć Trybunał nie stwierdził w tym konkretnym przypadku naruszenia EKPC, zwrócił uwagę na konieczność uwzględniania szczególnej sytuacji mniejszości romskiej/cygańskiej, która ze względu na swój odmienny styl życia i tradycje jest narażona na dyskryminację. Trybunał „zgodził się” z rekomendacjami ECRI, w których Komisja zachęciła tureckie władze do kontynuowania wysiłków mających na celu zwalczanie negatywnych stereotypów Romów<sup>88</sup>.

W wyroku w sprawie *Adyan i inni p. Armenii*<sup>89</sup> raport krajowy ECRI został wykorzystany w ocenie sytuacji faktycznej i jej zgodności ze standardami konwencyjnymi. Oceniając charakter i zasady funkcjonowania zastępczej służby wojskowej, Trybunał powołał się na ustalenia ECRI,<sup>90</sup> których państwo pozwane nie zakwestionowało. Analogicznie, w sprawie *V.C. p. Słowacji*<sup>91</sup>, dotyczącej sterylizacji kobiety romskiego pochodzenia bez jej świadomej zgody, raporty ECRI miały istotne znaczenie dla ustaleń faktycznych, tj. poznania nastrojów społecznych wobec mniejszości romskiej<sup>92</sup>, a także oceny prawa i praktyki w zakresie sterylizacji<sup>93</sup>.

<sup>84</sup> Trzeci raport dotyczący Danii, CRI (2006) 18, cyt. w ibidem, § 136.

<sup>85</sup> ETPC, *Aksu p. Turcji*, skargi nr 4149/04 i 41029/04, wyrok Wielkiej Izby z 15.03.2012 r.

<sup>86</sup> W wyżej wymienionym raporcie Komisja pozytywnie oceniła wysiłki władz mające na celu walkę z negatywnymi stereotypami, jak choćby usunięcie ze słowników pejoratywnych konotacji odnoszących się do zwrotu „Cygan”, ibidem, § 38–39.

<sup>87</sup> Ibidem.

<sup>88</sup> Ibidem, § 75. Zob. także § 85 wyroku, gdzie ETPC zacytował Rekomendację nr 10, odnosząc się do użytych w słowniku sformułowań i konieczności promowania wśród uczniów krytycznego i samodzielnego myślenia, dzięki czemu będą oni w stanie identyfikować i reagować na przypadki nietolerancji.

<sup>89</sup> ETPC, *Adyan i inni p. Armenii*, nr skargi 75604/11, wyrok z 12.10.2017 r. Skarżący będący Świadcami Jehowy odmówili odbycia służby wojskowej z powodu wyznania. W skardze do Trybunału zakwestionowali sposób organizacji służby zastępczej, która nie miała całkowicie charakteru cywilnego.

<sup>90</sup> Drugi raport dotyczący Armenii z 30.06.2006 r. cyt. w: ibidem, § 45.

<sup>91</sup> ETPC, *V.C. p. Słowacji*, nr skargi 18968/07, wyrok z 8.11.2011 r.

<sup>92</sup> Ibidem, § 146–147.

<sup>93</sup> Ibidem, § 178.

Przykładem wyroku, w którym ustalenia i rekomendacje ECRI w części poświęconej „Właściwemu prawu międzynarodowemu i europejskiemu” zostały obszerniej zacytowane, jest sprawa *Perinçek p. Szwajcarii*, której przedmiotem był problem negacjonizmu – w tym przypadku ludobójstwa Ormian przez Imperium Otomańskie w 1915 r.<sup>94</sup> Rozważając istnienie zwyczajowej normy prawa międzynarodowego, która nakazywałaby penalizację negowania ludobójstwa, Trybunał zauważył, że wśród organów międzynarodowych, które zajmowały się tą kwestią (MPPOIP, ICERD, specjalnych sprawozdawców) ECRI jako jedyna jednoznacznie zaleca penalizację publicznego zaprzeczania, trywializowania, usprawiedliwiania lub akceptowania zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych popełnianych z pobudek rasistowskich<sup>95</sup>. Jednocześnie Trybunał zauważył, że rekomendacje dotyczące ogólnej polityki ECRI „choć istotne, nie są źródłem wiążącego prawa międzynarodowego”<sup>96</sup>.

W wyroku *Maryia Alekhina i inni p. Rosji*,<sup>97</sup> Trybunał argumentował, że sprawy dotyczące mowy nienawiści są z reguły uzależnione od konkretnego kontekstu, dlatego należy brać pod uwagę wzajemne oddziaływanie różnych czynników<sup>98</sup>. Podobne podejście Trybunał zauważył w Rekomendacji ECRI nr 15 „Zwalczanie mowy nienawiści”<sup>99</sup>. Jest to jeden z przykładów uznania dorobku ECRI jako mającego wpływ na interpretację standardów EKPC, w tym przypadku, zgodności z EKPC ingerencji w prawo do wolności ekspresji, a konkretnie – wymogu konieczności w demokratycznym społeczeństwie. Jak słusznie zauważył sędzia P. de Albuquerque, ewolucyjna interpretacja EKPC skłania Trybunał do wpięcia się procesie wykładni m.in. na standardach pochodzących od innych organów RE, zarówno o charakterze kontrolnym, jak i ciał eksperckich, mimo iż organy te nie mają kompetencji do reprezentowania państw-stron EKPC. W celu ustalenia dokładnej treści (substancji chronionej) praw człowieka i podstawowych wolności gwarantowanych w EKPC, Trybunał wykorzystuje, m.in. dorobek ECRI oraz Komisji Weneckiej<sup>100</sup>.

<sup>94</sup> ETPC, *Perinçek p. Szwajcarii*, nr skargi 27510/08, wyrok Wielkiej Izby z 15.10.2015 r.

<sup>95</sup> Ibidem, § 80, § 267.

<sup>96</sup> Ibidem, § 267.

<sup>97</sup> ETPC, *Maryia Alekhina i inni p. Rosji*, nr skargi 38004/12, wyrok z 17.07.2018 r. Przedmiotowa sprawa dotyczyła znanej grupy feministycznej – Pussy Riots, której członkinie zostały skazane na karę pozbawienia wolności w związku z wykonaniem krytycznej wobec władzy piosenki w jednym z moskiewskich kościołów.

<sup>98</sup> Ibidem, § 221.

<sup>99</sup> Ibidem, § 222.

<sup>100</sup> Opinia częściowo odrębna do wyroku w sprawie *Muršić p. Chorwacji*, nr skargi 7334/13, wyrok z 20.10.2016 r.

Wykorzystywanie dorobku ECRI w procesie wykładni EKPC i orzekania co do meritum skargi zostało zakwestionowane przez rząd pozwany w sprawie *Tănase p. Mołdowie*<sup>101</sup>. W rozważaniach poświęconych proporcjonalności ingerencji w prawo skarżącego do wolnych wyborów (art. 3 P-1 do EKPC) Izba ETPC zaznaczyła wyraźnie, że „nie może pomijać faktu, iż organy RE, takie jak ECRI i Komisja Wenecka, zwróciły uwagę na niezgodność zakwestionowanych przepisów krajowych ze zobowiązaniami, które Mołdowa dobrowolnie przyjęła, ratyfikując Europejską konwencję o obywatelstwie”<sup>102</sup>. Znaczenie zaleceń i opinii właściwych organów międzynarodowych (m.in. ECRI) zauważone zostało także przez Wielką Izbę<sup>103</sup>. W odpowiedzi na zakwestionowanie przez rząd zasadności powoływania się na dodatkowe standardy jako wykraczające poza jurysdykcję *ratione materiae*, Wielka Izba pokreśliła, że:

[...] konsekwentnie stoi na stanowisku, iż należy brać pod uwagę istotne instrumenty międzynarodowe, a także raporty, w szczególności te pochodzące od innych organów RE, aby dokonać interpretacji praw gwarantowanych w Konwencji oraz w celu ustalenia istnienia wspólnego standardu europejskiego w danej kwestii. Do Trybunału należy decyzja, które instrumenty międzynarodowe i raporty uzna za istotne i jaką wagę im przypisze<sup>104</sup>.

Nie tylko ETPC korzysta z dorobku ECRI, czynią to również inne ciała RE. EKPS często czerpie z informacji zawartych w raportach krajowych ECRI<sup>105</sup>, szczególnie w sytuacji, gdy państwo nie zawarło stosownych danych w swoich raportach<sup>106</sup>. Co więcej, EKPS w niektórych przypadkach stara się zmobilizować i zachęcić państwa do implementacji rekomendacji ECRI<sup>107</sup>.

<sup>101</sup> ETPC, *Tănase p. Mołdowie*, nr skargi 7/08, wyrok z 18.11.2008 r. Skarga dotyczyła wyłączenia osób posiadających podwójne obywatelstwo z czynnego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych.

<sup>102</sup> Ibidem, § 110.

<sup>103</sup> ETPC, *Tănase p. Mołdowie*, nr skargi 7/08, wyrok Wielkiej Izby z 27.04.2010 r., § 176.

<sup>104</sup> Ibidem, § 176. W tym przypadku Trybunał uznał rekomendacje i raporty ECRI oraz Komisji Weneckiej, a także rekomendacje ZP RE jako istotne dla oceny proporcjonalności kwestionowanych regulacji krajowych.

<sup>105</sup> Przegląd bazy HUDOC wymienia 284 dokumenty: 8 decyzji co do meritum w sprawach skarg zbiorowych oraz 269 w konkluzji ramach procedury sprawozdawczej (stan na 26.11.2019).

<sup>106</sup> Zob. Conclusions 2017 – Georgia – Article 19(1), 2017/def/GEO/19/1/EN; Conclusions XX-4 – Spain – Article 16, XX-4/def/ESP/16/EN; Conclusions 2015 – Serbia – Article 17(2), 2015/def/SRB/17/2/E.

<sup>107</sup> Conclusions 2011 – Netherlands – Article 19(4), 2011/def/NLD/19/4/EN.

Jest to ważny przykład tego, w jak sposób organy praw człowieka i podstawowych wolności mogą korzystać nawzajem ze swojego dorobku – co dodatkowo wzmacnia skuteczność ich działania. GRETA także powołuje się na informacje i rekomendacje ECRI w sytuacji, gdy uzna, że rekomendacje mają znaczenie dla zapobiegania handlowi ludźmi<sup>108</sup>.

## Uwagi końcowe

ECRI jest niewątpliwie istotnym mechanizmem w ramach systemu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności RE. Wyróżnia ją specyficzny status prawny i podstawy funkcjonowania, a także zakres kompetencji z mocnym naciskiem na „pracę w terenie”, nawiązywanie dialogu z państwami i współpracę ze społeczeństwem obywatelskim. Realizowanie zadań mandatowych ECRI, tj. przeciwdziałanie rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii, antysemityzmowi i nietolerancji w Europie nie będzie możliwe – jak podkreśla sama Komisja – bez edukacji w duchu tolerancji i zmian świadomości społecznej, a zatem działań „miękkich” towarzyszących zmianom w zakresie porządku prawnego.

Dorobek ECRI jest efektem wypadkowym trzech wzajemnie ze sobą powiązanych kompetencji statutowych. Rekomendacje dotyczące polityki ogólnej wytyczają kierunki dla procedury monitoringu krajowego i rekomendacji kierowanych do państw. Z kolei monitoring krajowy może być przyczynkiem do identyfikowania pewnych tendencji i nowych problemów, które stają się przedmiotem kolejnych rekomendacji. Współpraca ze społeczeństwem obywatelskim jest bardzo istotnym elementem monitoringu krajowego.

Podejmując próbę oceny znaczenia działalności i dorobku ECRI dla systemu ochrony praw człowieka, należy spojrzeć na to dwutorowo. Z jednej strony, ocenie podlegać może wpływ dorobku ECRI na rozwój standardów praw człowieka – tj. na ewolucję i wypełnianie treścią substancji chronionej praw i wolności, a nawet na kreowanie nowych standardów. Można w tym miejscu postawić tezę, iż rola ECRI w tym zakresie jest zauważalna (choć można uznać, że niewystarczająco wyeksploatowana), o czym świadczą odwołania do dorobku

---

<sup>108</sup> Zgodnie z bazą HUDOC jest to 55 dokumentów (53 raporty krajowe oraz 2 raporty ogólne). Stan na 26.11.2019. Zob. np. GRETA(2013)15, Section: 15, 26.09.2013, Ireland: Round 1, III. 2. c. Economic, social and other empowerment measures for groups vulnerable to THB, GRETA(2013)16, Section: 22, 27.09.2013, Spain: Round 1, III. 3. d. Residence permits.

Komisji w orzecznictwie ETPC i EKPS<sup>109</sup>. Warto podkreślić, że ECRI była *spiritus movens* przyjęcia P- 12 do EKPC<sup>110</sup>. Dorobek ECRI został uwzględniony m.in. w pracach nad treścią Protokołu dodatkowego do konwencji o cyberprzestępczości dotyczącego penalizacji czynów o charakterze rasistowskim lub ksenofobicznym popełnionych przy użyciu systemów komputerowych<sup>111</sup>. Rekomendacje dotyczące ogólnej polityki ECRI są przywoływane w rekomendacjach KM RE<sup>112</sup> oraz rezolucjach ZP RE<sup>113</sup>.

Z drugiej strony można analizować skuteczność działalności Komisji na poziomie krajowym – tj. badać stopień implementacji rekomendacji<sup>114</sup>. Zadaniem dość trudnym jest natomiast stwierdzenie wpływu działalności ERCI na aktywizację społeczeństwa obywatelskiego, a także zmiany świadomości społecznej<sup>115</sup>. W swojej dotychczasowej praktyce ECRI zetknęła się z różnymi problemami i sytuacjami, z których niektóre udało się rozwiązać<sup>116</sup>, odnośnie do innych odnotować można pewien postęp albo wręcz przeciwnie – całkowity

<sup>109</sup> Vide omawiane w niniejszym rozdziale orzecznictwo.

<sup>110</sup> L. Yael Hollo, *op. cit.*, s. 141–142.

<sup>111</sup> Explanatory Report to the Additional Protocol to the Convention on Cybercrime, concerning the criminalisation of acts of a racist and xenophobic nature committed through computer systems, Strasbourg, 28.01.2003, ETS No. 189, s. 3.

<sup>112</sup> Mowa tu o 15 rekomendacjach (stan na 6.02.2020). Zob. np. Recommendation CM/Rec(2017)10 of the Committee of Ministers to member States on improving access to justice for Roma and Travellers in Europe, 17.10.2017 r.; Recommendation CM/Rec(2019)1 of the Committee of Ministers to member States on preventing and combating sexism, 27.03.2019 r.

<sup>113</sup> ZP RE w zależności od przedmiotu rezolucji odwołuje się nie tylko do rekomendacji ogólnych, ale także do rekomendacji kierowanych do konkretnych państw, zawartych w raportach krajowych. Zob. m.in. ZP RE, *The role and responsibilities of political leaders in combating hate speech and intolerance*, Resolution 2275 (2019), 10.04.2019 r.; ZP RE, *Post-monitoring dialogue with Bulgaria*, Resolution 2296 (2019), 27.06.2019 r.; ZP RE, *Media freedom as a condition for democratic elections*, Resolution 2254 (2019), 23.01.2019 r.

<sup>114</sup> Takie zadanie zostało zlecone zewnętrznemu ekspertowi przez ECRI po 10 latach funkcjonowania mechanizmu – zob. M. Kelly, *ECRI – 10 Years of Combating Racism. A Review of the Work of the European Commission against Racism and Intolerance*, Council of Europe 2004, *passim*.

<sup>115</sup> Jak zauważa M. Kelly, raporty ECRI mogą być źródłem inspiracji dla dokonywania zmian niekoniecznie wskazanych przez Komisję, a także inicjować debatę publiczną. *Ibidem*, s. 113.

<sup>116</sup> Wśród pozytywnych zmian odnotować można m.in. to, że ustawodawstwo mające na celu przeciwdziałanie przestępstwom z nienawiści oraz przepisy antydyskryminacyjne zostały przyjęte przez większość państw. Coraz więcej krajów przyjmuje także kompleksowe programy przeciwko rasizmowi, a także strategie integracyjne dla mniejszości (w tym romskiej), zob. Raport roczny ECRI 2018, s. 7.

jego brak. Ocena stopnia implementacji rekomendacji ECRI wymagałaby bardziej szczegółowych studiów w oparciu o analizę raportów krajowych, raportów z *follow-up* i stanowisk rządów<sup>117</sup>, jednak wstępny przegląd tych dokumentów pozwala na stwierdzenie, że wiele rekomendacji jest wdrażanych prawidłowo. Mając na uwadze, że są one z reguły precyzyjne i konkretne (w przeciwieństwie do rekomendacji Rady Praw Człowieka w mechanizmie powszechnego przeglądu okresowego czy też niektórych komitetów traktatowych ONZ)<sup>118</sup>, można uznać, że brak czy też niewłaściwa implementacja rekomendacji Komisji mogą wynikać z braku woli politycznej i poparcia dla wysiłków ECRI na poziomie krajowym<sup>119</sup>. W związku z powyższym pojawia się pytanie o sposoby wzmocnienia zobowiązań politycznych i prawnomiędzynarodowych państw członkowskich RE i budowanie tym samym budowanie poparcia dla działalności Komisji.

**Summary:** The European Commission Against Racism and Intolerance (ECRI) is a monitoring body which is looking at questions relating to the fight against racism, discrimination (on grounds of „race”, ethnic/national origin, colour, citizenship, religion, language, sexual orientation, gender identity and sex characteristics), xenophobia, antisemitism and intolerance in Europe. ECRI was set up in 1993 and became operational in 1994. In the chapter ECRI’s statutory activities are presented – namely, country monitoring, work on general themes and reactions with civil society and equality bodies. The chapter also analyses ECRI’s acquis from a systemic perspective, by looking at its role in the adjudicative process before the European Court of Human Rights, as well as for the practice of other selected Council of Europe bodies. One of the main conclusions put forward in the chapter is that ECRI’s uniqueness and strength relates to its ability to engage into a dialogue with different national and international actors, and its work „on the ground”. ECRI’s influence on the development of human rights standards within the Council of Europe is visible, however, there is a need to strengthen political commitment of Member States and build support for ECRI’s activities, in order to better implement its recommendations.

<sup>117</sup> Por. analizę o charakterze *case-study* na przykładzie Polski, A. Gliszczyńska, *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w zakresie walki z antysemityzmem oraz ich realizacja przez Polskę*, „Ius Novum” 2008, nr 3, s. 117–138.

<sup>118</sup> Jak zauważa L. Yael Hollo, stopień szczegółowości i charakter zaleceń ulegały ewolucji i można zaobserwować zależność między sposobem i formułowania a stopniem ich implementacji. Por. idem, *op. cit.*, s. 147.

<sup>119</sup> Por. przykłady krytycznego stanowiska rządów wobec raportów krajowych i prezentowane argumenty: L. Hannikainen, *Dialogue...*, s. 330–334.

# Redakcja naukowa

**Dr hab. Elżbieta Hanna Morawska**, prof. uczelni,  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,  
ORCID: 0000-0001-7299-0320

**Katarzyna Gałka**, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego  
w Warszawie, ORCID: 0000-0003-2532-6907

## Autorzy

**Dr hab. Michał Balcerzak**, prof. uczelni, Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu, ORCID: 0000-0002-6421-1742

**Dr Wojciech Burek**, Uniwersytet Jagielloński,  
ORCID: 0000-0003-2297-081X

**Dr Paweł Filipek**, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,  
ORCID: 0000-0001-6398-8798

**Szymon Janczarek**, prawnik w Departamencie wykonywania wyroków  
ETPC Rady Europy

**Dr Julia Kapelańska-Pręgowska**, Uniwersytet Mikołaja Kopernika  
w Toruniu, ORCID: 0000-0002-7643-2681

**Dr hab. Elżbieta Hanna Morawska**, prof. uczelni,  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,  
ORCID: 0000-0001-7299-0320

**Prof. dr hab. Zbigniew Lasocik**, Uniwersytet Warszawski,  
ORCID: 0000-0002-1921-1073

**Dr hab. Aleksandra Mężykowska**, Polska Akademia Nauk,  
ORCID: 0000-0001-9283-2952

**Dr Adam Płoszka**, Uniwersytet Warszawski,  
ORCID: 0000-0002-9116-7679

**Dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka**, Uniwersytet Kazimierza Wielkiego  
w Bydgoszczy, ORCID: 0000-0001-8128-9536





## Wykaz literatury

- 60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych, red. H. Machińska, Warszawa 2009.
- Ali A., *The Parliamentary Assembly of the Council of Europe and Sanctions against the Russian Federation in Response to the Crisis in Ukraine*, „Italian Yearbook of International Law” 2017, vol. 27.
- Alleweldt R., *Präventiver Menschenrechtsschutz. Ein Blick auf die Tätigkeit des Europäischen Komitees zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT)*, „Europäische Grundrechte Zeitschrift” 1998, nr 9–10.
- Ashigbo D., *Economic and Social Rights in the European Charter of Fundamental Rights*, „European Human Rights Law Review” 2004, issue 1.
- Balcerzak M., *Międzynarodowa ochrona praw człowieka. Wybór źródeł*, Toruń 2007.
- Balcerzak M., *Niezależność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a status jego sędziów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2014, vol. 12.
- Balcerzak M., *Oddziaływanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze inter partes i erga omnes*, [w:] *Precedens w polskim systemie prawa. Materiały z konferencji Zakładu Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, zorganizowanej 24 czerwca 2008 r.*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010.
- Balcerzak M., *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Toruń 2013.
- Balcerzak M., *Podstawy międzynarodowej ochrony praw człowieka. Zarys wykładu z materiałami źródłowymi*, Toruń 2017.
- Balcerzak M., *Prace międzyrządowe nad długookresową reformą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w latach 2009–2011*, [w:] *Europejska konwencja praw człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011.

- Balcerzak M., *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2009.
- Bates E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford 2010.
- Becket J., *The Greek Case before the European Human Rights Commission*, „Human Rights” 1970, vol. 1, no. 1.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Council of Europe Law. Towards a pan-European Legal Area*, Council of Europe Publishing 2005.
- Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006.
- Berlin I., *Pokolenia w niewoli*, Warszawa 2003.
- Birk R., *The Collective Complaint. A New Procedure in the European Social Charter*, [w:] *Labour Law and Industrial Relations at the Turn of the Century, Liber Amicorum in Honour of Roger Blanpain*, red. C. Engels, M. Weiss, The Hague, London–Boston 1998.
- Bodnar A., *The EU Charter of Fundamental Rights. Milestone or Warm-Up in the Protection of Social Rights?*, [w:] *Die Zukunft des Sozialen Rechtsstaates in Europa. The Future of the Constitutional Welfare State in Europe. L'Avenir de l'Etat de Droit Social en Europe*, red. J. Iliopoulos-Strangas, Baden-Baden 2015.
- Bodnar A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Warszawa 2018.
- Braniewicz O., *Przemoc na tle rasistowskim i homo/transfobicznym w Polsce – analiza raportu Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji z 2015 roku*, [w:] *Mowa nienawiści a prawo na tle współczesnych zjawisk społeczno-politycznych*, red. W. Pływaczewski, M. Duda, Olsztyn 2017.
- Braudel F., *Gry wymiany. Kultura materialna, gospodarka i kapitalizm XV–XVIII wiek*, t. 3, przeł. E.D. Żółkiewska, Warszawa 1992.
- Brillat R., *Rada Europy obrońcą praw społecznych*, [w:] *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych standardów międzynarodowych*, Warszawa 2018.
- Burek W., *Powszechny Przegląd Okresowy – próba ewaluacji*, [w:] *Globalne problemy ochrony praw człowieka*, red. E. Karska, Warszawa 2015.
- Burek W., *Reservations and Declarations under the Istanbul Convention*, [w:] *International Law and Violence Against Women. Europe and the Istanbul Convention*, red. J. Niemi, L. Peroni, V. Stoyanova, Abington 2020.
- Burek W., *Zastrzeżenia i deklaracja interpretacyjna zgłoszone przez Polskę przy podpisaniu Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej – w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 11.

- Buyse A., *The Pilot Judgment Procedure at the European Court of Human Rights: Possibilities and Challenges*, „The Greek Law Journal” 2009, vol. 57, no. 8.
- Caflich L., *The Reform of the European Court of Human Rights. Protocol No. 14 and Beyond*, „Human Rights Law Review” 2006, vol. 6, no. 2.
- Cali B., Koch A., *Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe*, „Human Rights Law Review” 2014, vol. 14, no. 2.
- Cassese A., *A New Approach to Human Rights. The European Convention for the Prevention of Torture*, „American Journal of International Law” 1989, vol. 83, no. 1.
- Cassese A., *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Comes of Age*, [w:] *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, red. N. Blokker, S. Muller, vol. I, Dordrecht–Boston–Londyn 1994.
- Chakraborty T., Rossum M. van, *Slave Trade and Slavery in Asia – New Perspectives*, „Journal of Social History” 2020, vol. 54, no. 1.
- Chatton G.T., *The Collective Complaints Mechanism within the European Social Charter. Making Economic and Social Human Rights Really Matter*, [w:] *Human Rights at the Center*, red. S. Besson, M. Hottelier, F. Werro, Schulthess 2006.
- Chinkin Ch., *Violence against Women. The International Legal Response*, „Gender and Development” 1995, vol. 3, no. 2.
- Churchill W., Cannadine D., *The Speeches of Winston Churchill*, London 1990.
- Churchill W., *United Europe. Speeches at the Royal Albert Hall 14 th May 1947*, London 1947.
- Coleman H.D., *Greece and the Council of Europe. The International Legal Protection of Human Rights by the Political Process*, „Israeli Yearbook of Human Rights” 1972, vol. 2.
- Cullen H., *The Collective Complaints Mechanism of the European Social Charter*, „European Law Review” 2000, no. 25.
- Czepek J., *The Application of the Pilot Judgment Procedure and Other Forms of Handling Large-Scale Dysfunctions in the Case Law of the European Court of Human Rights*, *International Community Law Review*” 2018, vol. 20, no. 3–4.
- De Londras F., Dzehtsiarou K., *Mission Impossible? Addressing Non-Execution through Infringement Proceedings in the European Court of Human Rights*, *International and Comparative Law Quarterly*” 2017, vol. 66, no. 2.
- De Vel G., *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Council of Europe Press 1995.
- Decaux E., *Les États parties et leurs engagements*, [w:] *La Convention européenne des droits de l'homme: Commentaire article par article (Preface de Pierre-Henri Teitgen)*, red. L.E. Pettiti, E. Decaux, P.H. Imbert, Paris 1999.

- Degener R., *Komentarz do art. 46*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2010.
- Drzemczewski A., *The (Non-) Participation of Russian Parliamentarians in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. An Overview of Recent Developments*, „The Europe of Rights and Liberties/Europe des droits et libertés” 2020.
- Drzewicki K., *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 5.
- Drzewicki K., *Remodelling of the Treaty-Based System for European Human Rights Protection*, [w:] *The European Court of Human Rights. Agenda for the 21<sup>st</sup> Century*, red. H. Machińska, Warszawa 2006.
- Dudek D., *Konstytucyjna wolność człowieka a tymczasowe aresztowanie*, Lublin 2000.
- Dzehtsiarou K., Coffrey D.K., *Suspension and Expulsion of Member States of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times*, „International & Comparative Law Quarterly” 2019, vol. 68, no. 2.
- Evans M., Morgan R., *The European Convention for the Prevention of Torture: Operational Practice*, „International and Comparative Law Quarterly” 1992, vol. 41, no. 3.
- Evans P., Silk P., *The Parliamentary Assembly Practice and Procedure*, Council of Europe Publishing, 2012.
- Filipek P., *Wierzymy, że chce a zdolna będzie w niedalekiej przyszłości... – ochrona praw człowieka jako kryterium członkostwa w Radzie Europy*, [w:] *Prawa człowieka we współczesnej dyplomacji państw*, red. K. Lankosz, P. Czubik, Bielsko-Biała 2007.
- Fines F., *European Protection for Women*, [w:] *Protecting Vulnerable Groups. The European Human Rights Framework*, red. F. Ippolito, S. Iglesias Sanchez, London 2015.
- Fiszer J.M., *Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla suwerenności i tożsamości kulturowej Polski*, „Myśl Ekonomiczna i Prawna” 2011, nr 1–2.
- Forst D., *The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Limits and Ways Ahead*, „Vienna Journal on International Constitutional Law” 2013, vol. 3, issue 1.
- Fyrnys M., *Expanding Competences by Judicial Lawmaking. The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, „German Law Journal” 2011, vol. 12, no. 5.
- Gadkowski A., *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, R. 78, z. 3.
- Ganser D., *NATO's Secret Armies. Operation GLADIO and Terrorism in Western Europe*, London 2005.

- Garben S., *The European Pillar of Social Rights. Effectively Addressing Displacement?*, „European Constitutional Law Review” 2018, vol. 14. no. 1.
- Garlicki L., *Broniowski and After: On the Dual Nature of the „Pilot Judgments”*, [w:] *Liber amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights – Strasbourg Views*, red. L. Caflisch, J. Callewaert, R. Liddell, P. Mahoney, M. Villier, Kehl 2007.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 46*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 19–59*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Prawa socjalne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012.
- Glas L.R., *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System*, Cambridge 2016.
- Gliszczyńska A., *Zalecenia Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji w zakresie walki z antysemityzmem oraz ich realizacja przez Polskę*, „Ius Novum” 2008, nr 3.
- Gliszczyńska-Grabias A., *Przeciwdziałanie antysemityzmowi. Instrumenty prawa międzynarodowego*, Warszawa 2014.
- Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2001.
- Greer S., *The European Convention on Human Rights. Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006.
- Gronowska B., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a prawa drugiej generacji – kilka refleksji o zacieraniu granic*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 9.
- Gronowska B., *Pozycja jednostki w systemie procedury Kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, [w:] J. Białocerkiewicz i in., *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004.
- Gruszczyńska B., *Przemoc wobec kobiet w Polsce. Aspekty prawnokryminologiczne*, Warszawa 2007.
- Haider D., *The Pilot-Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, Leiden 2013.
- Hammarberg T., Mijatović D., White A., Olsson A.R., Haraszti M., Boev B., Bukovska B., Korff D., Brown I., *Human Rights and a Changing Media Landscape*, Council of Europe 2011.
- Hammarberg T., Dalhuisen J., *The Council of Europe Commissioner for Human Rights*, [w:] *Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. G. Alfredsson, Leiden 2009.
- Hannikainen L., *Dialogue Between States and International Human Rights Monitoring Organs – Especially the European Commission Against Racism and Intolerance*, [w:] *Making Peoples Heard. Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredsson*, red. I. Ziemele, G. Alfredsson, A. Eide, J.T. Möller, Leiden 2011.
- Hannikainen L., *Monitoring against Discrimination and Xenophobia – The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, [w:] *International*

- Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. G. Alfredsson, J. Grimheden, B.G. Ramcharan, A. Zayas, Leiden 2009.
- Harris D., O'Boyle M., Bates E.P., Buckley C.M., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford 2009.
- Harris D.J., Darcy J., *The European Social Charter*, New York 2001.
- Henkin L., *The Age of Rights*, New York 1990.
- Hioureas C.G., *Behind the Scenes of Protocol No. 14. Politics in Reforming the European Court of Human Rights*, „Berkeley Journal of International Law” 2006, vol. 24, no. 2.
- Hodge D.R., *Assisting Victims of Human Trafficking: Strategies to Facilitate Identification, Exit from Trafficking, and the Restoration of Wellness*, „Social Work” 2014, vol. 59, no. 2.
- Hollo L., *The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, [w:] *Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, red. G. de Beco, Londyn 2012.
- Hołda J., Hołda Z. i in., *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004.
- Human Rights Monitoring Mechanisms of the Council of Europe*, red. G. de Beco, Abington 2012.
- Huneus A.V., *Compliance with Judgments and Decisions*, [w:] *Oxford Handbook of International Adjudication*, red. C.P. Romano, K.J. Alter, Y. Shany, Oxford 2014.
- Jacobs and White, *The European Convention on Human Rights*, red. C. Ovey, R.C.A. White, F.G. Jacobs, Oxford 2006.
- Jakubowska I., *Strategia Ratyfikacji Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej: błyskawiczna operacja czy długi marsz? (Poznań, 21.04.2017 r.)*, „Monitor Prawa Pracy” 2017, nr 6.
- Jasudowicz T., *Zagadnienia wstępne*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2005.
- Jordan R.S., Renninger J.P., *The Changing Concepts of the International Civil Service*, [w:] *The International Civil Service. Changing Role and Concepts*, red. N.A. Graham, R.S. Jordan, New York 1980.
- Kamiński I.C., *Europejski system ochrony praw człowieka*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, t. 4: *Prawo międzynarodowe publiczne*, red. J. Symonides, D. Pyć, Warszawa 2014.
- Kamiński I.C., *Protokół nr 14 bis do EKPCz: doraźna reforma procedury przed ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 11.
- Kamiński I.C., *Warunki i konsekwencje członkostwa państw bałkańskich w Radzie Europy i Unii Europejskiej*, [w:] *Balkany u progu zjednoczonej Europy*, red. P. Czubik, Kraków 2008.
- Kelly M., *ECRI – 10 Years of Combating Racism. A Review of the Work of the European Commission against Racism and Intolerance*, Council of Europe 2004.

- Kędzia Z., *Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych*, [w:] *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Analiza systemowa*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2017.
- Kiss A.Ch., Végleris Ph., *L'affaire grecque devant le Conseil de l'Europe et la Commission européenne des Droits de l'homme*, „Annuaire Français de Droit International” 1971, vol. 17.
- Koch I., *Human Rights as Indivisible Rights – The Protection of Socio-Economic Demands under the European Convention on Human Rights*, Leiden–Boston 2009.
- Kowalska R., *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, nr 1.
- Kriebaum U., *The European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, „Austrian Review of International and European Law” 2011, vol. 16.
- Kulińska-Kępa Z., *Prawa obywatelskie i polityczne a prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. Porównanie systemów ochrony*, Warszawa 2017.
- Lambert-Abdelgawad E., *L'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Council of Europe Publishing 2005.
- Lambert-Abdelgawad E., *L'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, Council of Europe Publishing 2008.
- Langford M., *Social Rights Jurisprudence Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge 2009.
- Lasocik Z., *O definiowaniu i regulowaniu pracy seksualnej z perspektywy europejskiej*, [w:] *Po co nam kryminologia? Księga Jubileuszowa Profesor Ireny Rzeplińskiej*, red. W. Klaus, D. Woźniakowska-Fajst, P. Wiktorska, K. Buczkowski, Warszawa 2019.
- Lasocik Z., Wieczorek Ł. (red.), *Tworzenie nowej jakości w systemie eliminowania handlu ludźmi w Polsce – raport*, Warszawa 2016.
- Leach P., *No Longer Offering Fine Mantras to a Parched Child? The European Court's Developing approach to Remedies*, [w:] *Constituting Europe the European Court of Human Rights in a National, European and Global Context*, red. A. Føllesdal, B. Peters B., G. Ulfstein, Cambridge 2013.
- Leach P., Hardman H., Stephenson S., Blitz B.K., *Responding to Systemic Human Rights Violations, An Analysis of „Pilot Judgments” of the European Court of Human Rights and Their Impact at National Level*, Cambridge 2010.
- Liżewski B., *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowiek. Studium teoretycznoprawne*, Lublin 2015.
- Londono P., *Developing Human Rights Principles in Cases of Gender-Based Violence Opuz v Turkey in the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Review” 2009, vol. 9, no. 4.
- Lord Gladwyn, *The European Idea*, London 1966.



- Lougarre C., *How Can (I)NGOs Engage with the European Committee of Social Rights under the monitoring procedures of the European Social Charter*, Council of Europe Publishing 2019.
- Lowe K., *Dziki kontynent. Europa po II wojnie światowej*, przeł. M.P. Jabłoński, Warszawa 2013.
- Lubiszewski M., Czepek J., *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2016.
- Łasak K., *Prawa społeczne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 2013.
- Łasak K., *Warunki dopuszczalności skargi zbiorowej w systemie Europejskiej Karty Społecznej*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005.
- Łastawski K., *Historia integracji europejskiej*, Toruń 2011.
- Łastawski K., *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003.
- Maciejewska J., *Kontrola wdrażania umów międzynarodowych dotyczących społecznych praw człowieka (nowe procedury)*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5.
- Maciejewska J., *Międzynarodowy „rozwoj” społecznych praw człowieka – stanowisko polskie*, [w:] *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, red. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar, Warszawa 2007.
- Meysersfeld B.C., *Opuz v Turkey. Confirming the State Obligations to Combat Domestic Violence*, „European Human Rights Law Review” 2009, no. 5.
- Mężykowska A., *Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 7.
- Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych. Komentarz*, red. Z. Kędzia, A. Hernandez-Pończyńska, Warszawa 2018.
- Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, red. R. Wieruszewski, Warszawa 2012.
- Mielnik B., *Udział pozapaństwowych podmiotów w rozwoju prawa międzynarodowego*, [w:] *Rozwoj prawa międzynarodowego – jedność czy fragmentacja?*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2007.
- Mik C., *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej*, [w:] *Czynić sprawiedliwość w miłości. Księga Pamiątkowa od Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego dla Jego Eminencji Józefa kardynała Glempa w dwudziestą rocznicę posługi prymasowskiej*, red. W. Chrostowski, Warszawa 2001.
- Milewski D., *Rola Kongresu haskiego w procesie powstawania Rady Europy i kształtowania prawnych uwarunkowań jej działalności*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2020, t. 19, z. 1.
- Mitrus L., *Prawa społeczne w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 7.
- Mohr M., *The Turin Protocol of 22 October 1991. A Major Contribution to Revitalizing the European Social Charter*, „European Journal of International Law” 1992, no. 3.

- Morawska E.H., *Odpowiedzialność państwa za bierność wobec przemocy domowej i dyskryminację jej ofiar – glosa do wyroku ETPCz z 9.06.2009 r. w sprawie Opuz v. Turcja*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 2.
- Morgan R., Evans M., *Combating Torture in Europe. The Work and Standards of The European Committee for the Prevention in Torture*, Council of Europe Publishing 2001.
- Morgan R., *The CPT Model: An Examination*, [w:] *The Prevention of Human Rights Violations*, red. L.-A. Sicilianos, Ch. Bourloyannis-Vrailas, Ateny 2001.
- Namysłowska-Gabrysiak B., *Handel ludźmi w celu wykorzystania seksualnego. Zagadnienia karnoprawne i kryminologiczne*, Warszawa 2018.
- Niekaralność ofiar handlu ludźmi – wstępna diagnoza problemu, red. Z. Lasocik, Warszawa 2013.
- Nielączna M., *Europejski Komitet Zapobiegania Torturom. Między kontrolą a standaryzacją*, Warszawa 2010.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Kraków 2000.
- Oette L., *The UN Human Rights Treaty Bodies: Impact and Future*, [w:] *International Human Rights Institutions, Tribunals, and Courts. International Human Rights*, red. G. Oberleitner, Singapore 2018.
- Palmer E., *Protecting Socio-Economic Rights Through the European Convention on Human Rights. Trends and Developments in the European Court of Human Rights*, „Erasmus Law Review” 2009, vol. 2, no. 3.
- Palmer S., *The Committee of Ministers*, [w:] *The Council of Europe Its Law and Policies*, red. S. Schmahl, M. Breuer, Oxford 2017.
- Paraskeva C., *Reforming the European Court of Human Rights. An Ongoing Challenge*, „Nordic Journal of International Law” 2007, vol. 76, no. 2–3.
- Pawłowski M., *Międzynarodowe standardy ścigania handlu ludźmi i ochrony jego ofiar*, Warszawa 2014.
- Pedaliu E.G.H., *A Clash of Cultures? The UN, the Council of Europe and the Greek Dictators*, [w:] *The Greek Junta and the International System. A Case Study of Southern European Dictatorships, 1967–74*, red. A. Klapsis, C. Arvanitopoulos, E. Hatzivassiliou, E.G.H. Pedaliu, Andover 2020.
- Peters A., *The Refinement of International Law. From Fragmentation to Regime Interaction and Politicization*, „International Journal of Constitutional Law” 2017, vol. 15, no. 3.
- Philip O., *Le problème de l'union européenne*, Neuchâtel 1950.
- Planitzer J., *GRETA's First Year of Work. Review of the Monitoring of Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, „Anti-Trafficking Review” 2012, no. 1.
- Pleşu A., Liiceanu G., Patapievici H.-R., *Ogłupiająca idea*, przeł. B. Luft, Warszawa 2016.
- Płoszka A., *Publicznoprawny status jednostki skrajnie ubogiej*, Warszawa 2019.

- Ploszka A., *Skuteczność międzynarodowej ochrony praw społecznych obywateli RP – przyczynki do dyskusji*, [w:] *Prawo do godnego życia w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i innych standardów międzynarodowych*, Warszawa 2018.
- Ploszka A., Bychawska-Siniarska D., *Rola i znaczenie organizacji pozarządowych we wdrażaniu standardów Europejskiej Karty Społecznej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2020, nr 8.
- Prechal S., *The European Union’s Accession to the Istanbul Convention*, [w:] *An Ever-Changing Union? Perspectives on the Future of EU Law in Honour of Allan Rosas*, red. K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, H. Kanninen, C. Naôme, P. Pohjankoski, Oxford 2019.
- Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhole, Antwerpia 2005.
- Rasnača Z., *Bridging the Gaps or Falling Short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*, ETUI Working Paper 2017, No 5.
- Robertson A.H., *The Council of Europe. Its Structure, Functions and Achievements*, London 1961.
- Rougemont P., *L’Europe en jeu*, Neuchâtel 1948.
- Ruedin X.-B., *L’exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l’Homme: procédure, obligations des Etats, pratique et réforme*, Bâle 2009.
- Salmon T., Sir Nicoll W., *Building European Union. A Documentary History and Analysis*, Manchester 1997.
- Salvia M. de, *Execution of Judgments of the European Court of Human Rights. Legal Nature of the Obligations of the States and European Supervision of National Legislative Choices*, [w:] *Venice Commission. Status of International Treaties on Human Rights*, Strasbourg 2006.
- Salvia M. de, *La Russie et le Conseil de l’Europe: „clap de fin” ou redémarrage?*, „Revue Générale de Droit International Public” 2019, vol. 123, no. 1.
- Sandoval C., Leach P., Murray R., *Monitoring, Cajoling and Promoting Dialogue: What Role for Supranational Human Rights Bodies in the Implementation of Individual Decisions?*, „Journal of Human Rights Practice” 2020, vol. 12, no. 1.
- Schermers H.G., *Election of Judges to the European Court of Human Rights*, „European Law Review” 1998, vol. 23, no. 6.
- Seweryński M., *Ewolucja praw społecznych w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 8.
- Sękowska-Kozłowska K., *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – ustrój, kompetencje, funkcjonowanie*, Toruń 2011.
- Sękowska-Kozłowska K., *The Istanbul Convention in Poland. Between the „War on Gender” and Legal Reform*, [w:] *International Law and Violence Against Women. Europe and the Istanbul Convention*, red. J. Niemi, L. Peroni, V. Stoyanova, Abington 2020.
- Sękowska-Kozłowska K., Wieruszewski R., *Zaległości ratyfikacyjne Polski w dziedzinie praw człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 3.

- Simpson A.W.B., „Britain” and the European Convention, „Cornell International Law Journal” 2001, vol. 34, issue 3.
- Simpson A.W.B., *Human Rights and the End of Empire: Britain and the Genesis of the European Convention*, Oxford 2010.
- Steiner E., *Just Satisfaction under Art 41 ECHR. A Compromise in 1950 – Problematic Now*, [w:] *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, red. A. Fenyves, E. Karner, H. Koziol, E. Steiner, Gottingen 2011.
- Sundberg F., *Control of Execution of Decisions under the European Convention on Human Rights. A Perspective on Democratic Security, Inter-governmental Cooperation, Unification and Individual Justice in Europe*, [w:] *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. G. Alfredsson, Leiden 2009.
- Swoboda wypowiedzi w działalności artystycznej, red. D. Bychawska-Siniarska, D. Głowacka, Warszawa 2014.
- Szklanna A., *Kontrola wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Komitet Ministrów – ewolucja, procedura oraz stan obecny*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009.
- Świątkowski A.M., *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006.
- Świątkowski A.M., *Quasi-jurysdykcyjna funkcja Komitetu Praw Społecznych Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- Świątkowski A.M., *Zrewidowana Europejska Karta Społeczna – perspektywy ratyfikacji*, „Monitor Prawa Pracy” 2006, nr 2.
- Tacik P., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Teitgen P.-H., *Faites entrer le témoin suivant 1940–1958: de la Résistance à la Ve République*, Quest-France 1988.
- Tendayi Achiume E., *Governing Xenophobia*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law” 2018, vol. 51, no. 2.
- The European Social Charter. A Social Constitution for Europe*, red. O. De Schutter, Bruxelles 2010.
- Tomuschat C., *Human Rights. Between Idealism and Realism*, Oxford 2003.
- Vandenhole W., *Execution of Judgments*, [w:] *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhole, Antwerpen–Oxford 2005.
- Walldorf C.W., *Just Politics: Human Rights and the Foreign Policy of Great Powers*, Ithaca 2008.
- Wieruszewski R., *System skarg. Jego znaczenie i rola*, [w:] *Europejska Karta Społeczna: wyzwanie i możliwości. 25. rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, red. L. Nawacki, A. Szafek, M. Wujczyk, Warszawa 2017.

- Wildhaber L., *Sovereignty and International Law*, [w:] *The Structure and Process of International Law. Essays in Legal Philosophy, Doctrine and Theory*, red. R.St.J. MacDonald, D.M. Johnston, The Hague 1986.
- Wólkowska M., *Prawa kulturalne w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza w oparciu o orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2014, t. 13.
- Wujczyk M., *Europejski Komitet Praw Społecznych Rady Europy jako ponadpaństwowy organ ochrony praw człowieka*, [w:] *Instytucje ochrony praw człowieka*, red. B. Szmulik, A. Pogłódek, B. Przywora, Warszawa 2015.
- Wujczyk M., *Procedura skarg zbiorowych jako instrument praw socjalnych*, [w:] *Europejska Karta Społeczna. Wyzwanie i możliwości. 25 rocznica przystąpienia Polski do Rady Europy*, red. L. Nawacki, A. Szalek, M. Wujczyk, Warszawa 2017.
- Zwaak L., *General Survey of the European Convention*, [w:] *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, red. P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak, Antwerpen 2006.

## NETOGRAFIA

- Balcerzak M., *Odpowiedzialność państwa-strony EKPC z tytułu niewykonania wyroku – pierwsze orzeczenie ETPC w trybie art. 46 ust. 4 EKPC*, <http://przegladpm.blogspot.com/2019/05/guest-post-odpowiedzialnosc-panstwa.html> (dostęp: 15.04.2021).
- Breuer M., *The Struggle of Strasbourg. The Council of Europe’s Response to Rule of Law Backsliding and Serious Violations of Fundamental Principles*, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/the-struggle-of-strasbourg/> (dostęp: 3.02.2020).
- Drzemczewski A., Dzehtsiarou K., *Painful Relations between the Council of Europe and Russia*, *EJIL:Talk!*, <https://www.ejiltalk.org/painful-relations-between-the-council-of-europe-and-russia/> (dostęp: 17.04.2021).
- Drzemczewski A., *The Crisis of Values and the Future of Europe The Parliamentary Assembly’s Key Role in Upholding the Council of Europe’s Core Values Background Paper*, [https://www.academia.edu/38669619/The\\_Crisis\\_of\\_Values\\_and\\_the\\_Future\\_of\\_Europe\\_The\\_Parliamentary\\_Assemblys\\_key\\_role\\_in\\_upholding\\_the\\_Council\\_of\\_Europes\\_core\\_values\\_Background\\_Paper](https://www.academia.edu/38669619/The_Crisis_of_Values_and_the_Future_of_Europe_The_Parliamentary_Assemblys_key_role_in_upholding_the_Council_of_Europes_core_values_Background_Paper) / (dostęp: 27.01.2021).
- Dzehtsiarou K., *How Many Judgments does one Need to Enforce a Judgment? The First ever Infringement Proceedings at the European Court of Human Rights*, *Blog Strasbourg observers*, <https://strasbourgoobservers.com/2019/06/04/how-many-judgments-does-one-need-to-enforce-a-judgment-the-first-ever-infringement-proceedings-at-the-european-court-of-human-rights/#more-4355> (dostęp: 17.04.2021).

- Feeling Good about Feeling Bad... A Global Review of Evaluation in Anti-trafficking Initiatives, Global Alliance Against Traffic in Women 2010*, [https://www.gaatw.org/publications/GAATW\\_Global\\_Review.FeelingGood.AboutFeelingBad.pdf](https://www.gaatw.org/publications/GAATW_Global_Review.FeelingGood.AboutFeelingBad.pdf) (dostęp: 15.12.2019).
- Glas L.R., *They Did it Again. Russia's Continued Presence in the PACE*, Strasbourg Observers, 23.02.2021 r., <https://strasbourgobservers.com/2021/02/23/they-did-it-again-russias-continued-presence-in-the-pace/> (dostęp: 30.04.2021).
- Górecki W., *Azerbejdżan: technokratyczna konsolidacja władzy. Analiza*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje> (dostęp: 17.04.2021).
- Lepiarz J., *Niemiecka prasa o Rosji w Radzie Europy, „Porażka praworządności”*, 26.06.2019, <https://amp.dw.com/pl/niemiecka-prasa-o-rosji-w-radzie-europy-pora%C5%BCka-praworz%C4%85dno%C5%9Bci/a-49356111> (dostęp: 20.04.2021).
- Nisuke A., *General Comments/Recommendations*, [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, red. R. Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/home/mpil> (dostęp: 23.07.2021).
- Save the Council of Europe from Russian Blackmail*, Euromaidan Press. News and views from Ukraine, <http://euromaidanpress.com/2018/09/26/save-the-council-of-europe-from-russian-blackmail/> (dostęp: 12.04.2021).
- Smilova R., *Promoting „Gender Ideology”. Constitutional Court of Bulgaria Declares Istanbul Convention Unconstitutional*, Oxford Human Rights Hub, 22 August 2018, <https://ohrh.law.ox.ac.uk/promoting-gender-ideology-constitutional-court-of-bulgaria-declares-istanbul-convention-unconstitutional/> (dostęp: 30.07.2020).
- Sydorenko S., Yermolenko V., *Russian Blackmail in the Council of Europe?*, Euroactiv, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/russian-blackmail-in-the-council-of-europe/> (dostęp: 12.04.2019).
- Tenzer N., *Is Russia blackmailing the Council of Europe?*, EU Observer, Blog, <https://euobserver.com/opinion/142849> (dostęp: 17.09.2018).

