

## Międzynarodowe mechanizmy obrony praworządności - konferencja



Konferencja na temat międzynarodowych mechanizmów obrony praworządności odbyła się 21 października 2017 w Warszawie. Organizatorem była Komisja Praw Człowieka przy NRA. Gośćmi specjalnymi byli prof. Hanna Suchocka, która w latach 2015-2016 pełniła funkcję pierwszej wiceprzewodniczącej Komisji Weneckiej i dr Adam Bodnar, Rzecznik Praw Obywatelskich.

Konferencję otworzyła adw. Justyna Metelska, przewodnicząca Komisji Praw Człowieka przy NRA. Podkreśliła, że w debacie przybliżane będą kompetencje międzynarodowych sądowych i pozasądowych mechanizmów ochrony praworządności, zakres ich oddziaływania, skuteczność, a także rola w kształtowaniu rządów prawa.

Wykład otwierający wygłosiła **prof. Hanna Suchocka**, która w latach 2015-2016 pełniła funkcję pierwszej wiceprzewodniczącej Komisji Weneckiej. Nakreśliła historię i kompetencje powołanej w ramach Rady Europy Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo tzw. „Komisji Weneckiej”. Organ ten wydaje opinie z zakresu prawa publicznego na wniosek danego państwa albo organów Rady Europy, a także organizacji lub państwa uczestniczącego w pracach Komisji. W swoich opiniach Komisja poddaje ocenie stan przestrzegania praw człowieka i Konstytucji, niezależności sądów w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Takiej ocenie poddawana jest nie tylko Polska, oceniane były w czasach transformacji legislacyjnych np. Węgry, Włochy i Francja. Opinie Komisji Weneckiej nie mają charakteru wiążącego, ale są istotnym elementem dialogu z państwem, którego dotyczą oraz mają istotne znaczenie w tworzeniu wizerunku państw.

Prof. Suchocka w swoim wystąpieniu omówiła m.in. przyjętą przez Komisję Wenecką w 2016 r., tzw. „Rule of Law Checklist”, która w ocenie Komisji stanowi kluczowy punkt odniesienia przy ocenie stanu praworządności.

Prof. Suchocka zauważyła również, że w ocenach działań Komisji Weneckiej dominują dwie

skrajności – zarzuca się jej zarówno zbyt słabe oddziaływanie, jak i nadmierną rolę. Wskazała też na niepokojący trend, jakim jest obniżanie rangi Komisji.

Drugim wykładem otwierającym konferencję była prelekcja **dr. Adama Bodnara, Rzecznika Praw Obywatelskich**. Rzecznik podkreślił, że Polska ma dobrą historię interakcji z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, którego orzecznictwo w istotny sposób wpływało i wpływa na budowanie praworządności w Polsce. Wskazał, że jednym z wyzwań przed Polską nadal jest przewlekłość postępowań. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich omówił rolę Trybunału w Strasburgu w kontroli praworządności poprzez rozstrzyganie skarg indywidualnych, wskazując na możliwość orzekania przez Trybunał w kwestiach dotyczących aktualnych zmian w ustawodawstwie dotyczącym np. tzw. ustawy dezubekizacyjnej. Równocześnie podkreślił jednak, że do czasu rozstrzygnięcia tych spraw przez Trybunał minie kilka lat.

Rzecznik Praw Obywatelskich podkreślił subsydiarny charakter międzynarodowych mechanizmów kontroli praworządności, wskazując, że ochrona praw człowieka i wolności obywatela zaczyna się polskich sądach. Równocześnie, gdy jest taka możliwość i potrzeba trzeba wykorzystywać także mechanizmy międzynarodowe w toku postępowań krajowych. Rzecznik wskazał tu w szczególności na możliwość wykorzystania procedury składania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Odnosząc się do pozasądowych międzynarodowych mechanizmów kontroli praworządności, Rzecznik podkreślił, że należy dbać, by wyniki ich prac – raporty, opinie – były znane i zrozumiałe dla społeczeństwa. Dlatego dr Adam Bodnar zwrócił się z apelem do środowiska prawniczego o wzmożony wysiłek propagowania orzeczeń europejskich trybunałów czy opinii międzynarodowych organizacji.

Pierwszy panel moderowała adv. Maria Radziejowska z Komisji Praw Człowieka przy NRA.

**Prof. dr hab. Roman Wieruszewski** z Instytutu Nauk Prawnych PAN mówił o roli organów traktatowych ONZ i Rady Praw Człowieka w ochronie praworządności. Wskazując na wady tego systemu - zbyt wolny proces rozpatrywania

skarg oraz brak sankcji za niedostosowanie się państwa poddanego ocenie do opinii, czy zaleceń, podkreślił, że mechanizmy te mają swoją wagę – idzie za nimi pewna presja polityczna, a czasem także ekonomiczna. Prof. Wieruszewski nawiązując do wypowiedzi Rzecznika Praw Obywatelskich podkreślał także znaczenie upowszechniania i podnoszenia świadomości społecznej o dostępnych mechanizmach międzynarodowych.

**Dr Hanna Machińska**, zastępczyni RPO, wieloletni dyrektor Biura Rady Europy w Polsce, przybliżyła słuchaczom rolę i działanie tej instytucji. Poinformowała, że tworzony jest właśnie raport o funkcjonowaniu instytucji demokratycznych w Polsce, jednak zostanie opublikowany dopiero w 2018 roku. Zastępczyni RPO zwróciła też uwagę na raport, jaki ukazał się we wrześniu 2017 r. na temat nowych zagrożeń w państwach członkowskich. Dr Machińska wyraziła ubolewanie, że złe trendy w państwach członkowskich mają miejsce w czasie kryzysu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

Dr Machińska również podkreślała jak ważna jest współpraca z instytucjami europejskimi, korzystanie z raportów, opinii i zaleceń, a przede wszystkim ich wyjaśnianie i rozpowszechnianie pośród szerszego kręgu odbiorców. Poinformowała również, że 8-9 grudnia 2017 Rzecznik Praw Obywatelskich organizuje Kongres obywatelski poświęcony tym zagadnieniom.

**Dr Marcin Walecki** z Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE/ODIHR), opowiadał o roli tej organizacji w zakresie budowania i kontroli praworządności. Przypomniał, że OBWE patrzy na problem bezpieczeństwa i praworządności kompleksowo, zaś promowaniem praw człowieka, demokracji o rządów prawa zajmuje się właśnie biuro ODIHR, które ma siedzibę w Warszawie. Ważnym elementem działalności ODIHR są spotkania przeglądowe (Human Dimension Implementation Meeting - HDIM) w Warszawie oraz seminaria ekspertów dotyczące zobowiązań przyjętych w ramach tzw. „ludzkiego wymiaru” OBWE. Biuro przygotowuje też opinie prawne.

**Prof. dr hab. Anna Wyrozumska** Kierownik Katedry Europejskiego Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego omówiła mechanizmy funkcjonujące w

ramach Unii Europejskiej, które mają na celu wspieranie i egzekwowanie standardów praworządności. Pani Profesor wskazała na mechanizmy pozwalające na zwykłą procedurę przewidzianą w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE, która ma na celu kontrolę naruszeń prawa Unii przez Państwa członkowskie. Ponadto omówiła historię i dotychczasowe funkcjonowanie procedury kontroli praworządności w kontekście możliwości uruchomienia sankcji, o których mowa w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej. Wskazała, że procedura uruchamiania sankcji przewidzianych w ramach tego mechanizmu jest bardzo trudna i wymaga wyjątkowej zgodności państw co do jego zastosowania w danym przypadku. Do tej pory art. 7 Traktatu o UE nie został uruchomiony, choć rozważano ten krok w stosunku do Francji, Węgier, Rumunii, a obecnie Polski.

Drugi panel moderował adw. Łukasz Lasek z Komisji Praw Człowieka przy NRA.

Pierwszy wystąpił **adw. Mikołaj Pietrzak**, dziekan Okręgowej Rady Adwokackiej w Warszawie. Wskazywał na narzędzia, które można wykorzystać w krajowych postępowaniach sądowych, takie jak np. pytania prejudycjalne do TSUE. Jednakże, w ocenie Mecenasa Pietrzaka, mechanizm ten jest nadal w niedostatecznym stopniu wykorzystywany przez sądy krajowe. Podobną procedurę przewiduje Protokół 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który stwarza możliwość najwyższym sądom i trybunałom krajowym zwracania się do Trybunału Strasburskiego z pytaniami dotyczącymi wykładni Konwencji. Polska nie ratyfikowała tego Protokołu, tymczasem, w ocenie adw. Pietrzaka mechanizm ten byłby przydatny w zakresie wzmacniania standardów praworządności. Pan Dziekan podkreślał rolę skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które doprowadzając do rozstrzygnięć Trybunału w sprawach indywidualnych osób mogą stanowić skuteczny mechanizm egzekwowania zasad praworządności na szczeblu krajowym.

**R. pr. Justyna Chrzanowska**, Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych ds. postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, zreferowała stan wykonywania przez Polskę wyroków ETPCz. Zdaniem prelegentki, Polska stosunkowo sprawnie realizuje wyroki. Pełnomocniczka podkreśliła, że wykonywanie wyroków ETPCz to proces obliczony na lata,

jednak zwróciła też uwagę, że skuteczność ich wykonywania owocuje mniejszą ilością podobnych skarg. Apelowała też o współpracę w propagowaniu wyroków ETPCz, tłumaczenie ich na język polski i tworzenie omówień tak, by jak najszersze grono obywateli mogło się z nimi zapoznać. Podkreśliła również, że pełnomocnicy skarżących mogą odrywać ważną rolę na etapie postępowania dotyczącego wykonania wyroku Trybunału.

**Danuta Przywara**, prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, przypomniała historię i działania tej organizacji w Polsce. Podzieliła je na cztery okresy - od 1976 roku do 1990, od 1990 do 2004, od 2004 do 2015 i czasy obecne. Zdaniem prezes Przywary, po latach rozwoju, Polska stanęła przed koniecznością odpowiedzenia na pytania „co się stało?” Podkreśliła, że nie da się działać na rzecz praw i wolności człowieka bez państwa przestrzegającego praworządności. Dlatego Helsińska Fundacja Praw Człowieka przeprowadza monitoring, sporządza diagnozę, formułuje rekomendacje i stara się je przekazać możliwie szerokiemu forum odbiorców. Odnośnie sądowych mechanizmów kontroli praworządności, prezes Danuta Przywara wskazała, że Fundacja pomaga skarżącym przygotować skargi do ETPCz, szukać dla nich wsparcia prawników pro bono, czy występuje w roli tzw. przyjaciela sądu (*amicus curiae*) składając opinie do konkretnych spraw. Prezes Przywara zachęcała do upowszechniania orzeczeń międzynarodowych trybunałów, ale też stanowisk i raportów wydawanych przez pozasądowe mechanizmy kontroli praworządności.

**Prof. dr hab. Mirosław Wyrzykowski**, sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, zastanawiał się czy można mówić, że w Polsce mamy obecnie kryzys konstytucyjny i czy nadal nasz kraj jest demokratycznym państwem prawa. Wysunął tezę, że Polska przestała być państwem suwerennym, ponieważ reprezentanci suwerena zaprzeczają porządkowi konstytucyjnemu. Konstytucja jest bowiem - jak zaznaczył prof. Wyrzykowski - systemowo i intencjonalnie naruszana. Sprzeciwił się też opiniom, że suweren jest ograniczany w państwie konstytucyjnym. To nie suweren jest ograniczany, tylko władza reprezentująca suwerena jest ograniczana Konstytucją.

Konferencję zamknęła adw. Justyna Metelska, przewodnicząca Komisji Praw Człowieka przy NRA,

dziękując prelegentom i uczestnikom za debatę.

[\(zobacz relację filmową\)](#)



