

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie: przeгляд wyzwań i możliwości

Tłumaczenie niezweryfikowane

Niniejsze sprawozdanie dotyczy kwestii związanych z prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 47), objętych zakresem tytułu VI „Wymiar sprawiedliwości” Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Tłumaczenie niezweryfikowane

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

FRA - Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
Schwarzenbergplatz 11 - 1040 Wiedeń - Austria
Tel.: +43 (0)1 580 30 - 0 - Fax: +43 (0)1 580 30 - 699
Email: info@fra.europa.eu - fra.europa.eu

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2010

Słowo wstępne

Możliwość egzekwowania jakiegoś prawa jest kwestią kluczową dla wprowadzenia w życie podstawowych praw. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie jest jedynie prawem samym w sobie, lecz także stanowi prawo umożliwiające i upoważniające w zakresie, w jakim pozwala osobom fizycznym egzekwować swoje prawa oraz uzyskać zadośćuczynienie. W tym sensie umożliwia on praktyczne stosowanie istniejących w teorii praw podstawowych. W związku z tym badania oraz oparte na dowodach doradztwo w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości również służą wprowadzaniu w życie innych praw. Niniejsze sprawozdanie stanowi wstępny przegląd w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości i zostało poprzedzone czterema sprawozdaniami Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na temat „struktur w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej”, opublikowanymi w 2010 r. Przedstawiono w nim kluczowe ustalenia dotyczące wyzwań i możliwości, jeżeli chodzi o zapewnianie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w Europie. W sprawozdaniu sporządzonym na podstawie przeprowadzonego przez Agencję badania na temat mniejszości i dyskryminacji w UE (EU-MIDIS) – w wyniku którego stwierdzono, między innymi, że poziom świadomości i ufności, jeżeli chodzi o mechanizmy wnoszenia skarg, jest niski wśród mniejszości etnicznych i grup imigrantów, będących ofiarami dyskryminacji – przedstawiono charakter i sposób funkcjonowania mechanizmów sądowych w Unii Europejskiej (UE). W sprawozdaniu skoncentrowano się w szczególności na mechanizmach sądowych funkcjonujących na szczeblu krajowym w państwach członkowskich UE. Zagadnienie to poruszono w omówieniu krajowych praktyk i procedur mających zastosowanie do obszaru prawa dotyczącego niedyskryminacji. Temat wybrano z uwagi na fakt, że w ramach wykonywania prawa UE w tym obszarze państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia skutecznych środków prawnych.

Sprawozdanie dotyczy nie tylko możliwości dostępnych na szczeblu krajowym, lecz także na szczeblach europejskim i międzynarodowym, w szczególności za pośrednictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz organów monitorujących określonych w traktatach Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących praw człowieka. W sprawozdaniu wyjaśniono sposób funkcjonowania tych mechanizmów oraz omówiono ich porównywalne zalety. Zwrócono uwagę na zmiany do Traktatu Lizbońskiego, między innymi na przystąpienie UE do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i na poprawki do przepisów dotyczących legitymacji procesowej. Najczęściej jednak prawa podstawowe stanowią problem na szczeblu krajowym, w związku z czym w sprawozdaniu skoncentrowano się na krajowych mechanizmach sądowych oraz na wyzwaniach z nimi związanych.

Jeżeli chodzi o szczebel krajowy, w sprawozdaniu wskazano problemy i konkretne przeszkody utrudniające dostęp do wymiaru sprawiedliwości, a także

zwrócono uwagę na faktyczne praktyki. Niektóre z głównych problemów dotyczą niepotrzebnie wymogu przestrzegania zbyt ścisłych terminów wystąpienia z roszczeniami. Dotyczy to na przykład 22 z 27 państw członkowskich UE. Wśród innych trudności, na które warto zwrócić uwagę, można wymienić restrykcyjne przepisy dotyczące tego, kto może występować z roszczeniami, zbyt wysokie koszty prawne oraz stopień złożoności procedur prawnych. Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym głównie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Kolejne sprawozdanie będzie dotyczyć przede wszystkim roli organów ds. równości i podobnych podmiotów w ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz doświadczeń organów ds. równości, osób wnoszących skargi oraz podmiotów udzielających im pomocy. Omawiane sprawozdania mają charakter uzupełniający i koncentrują się odpowiednio na systemie sądowniczym oraz na funkcji organów ds. równości, polegającej na udzielaniu pomocy osobom wnoszącym skargi lub na zapewnianiu alternatywnych sposobów dochodzenia praw. Odzwierciedla to szeroką koncepcję dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Uwydatniając aspekty stanowiące wyzwanie oraz przykłady dobrych praktyk, niniejsze sprawozdanie może przyczynić się do poszerzenia wiedzy na temat sposobów wprowadzania ulepszeń mających na celu zapewnienie osobom fizycznym możliwości praktycznego wyegzekwowania ich praw podstawowych.

Morten Kjaerum
Dyrektor

Spis treści

SŁOWO WSTĘPNE	3
WYKAZ SKRÓTÓW	7
STRESZCZENIE	9
OPINIE	14
1. DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI – UMIEJSCOWIENIE KONCEPCJI W UE.....	17
1.1. Badanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości	17
1.2. Kontekst sprawozdania.....	19
1.3. Koncepcja.....	21
1.4. Powiązane badania i instrumenty Rady Europy	24
1.5. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w prawie europejskim	26
1.6. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w polityce UE	33
1.7. Podsumowanie	38
2. MECHANIZMY DOSTĘPNE NA SZCZEBLU EUROPEJSKIM I MIĘDZYNARODOWYM.....	40
2.1. Elementy wspólne i różnice	41
2.2. Organy traktatowe ONZ.....	45
2.3. Mechanizmy Rady Europy	53
2.4. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	60
2.5. Podsumowanie	66
3. DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI NA SZCZEBLU KRAJOWYM.....	69
3.1. Ograniczenia.....	70
3.2. Rozwiązania alternatywne.....	84
3.3. Podsumowanie	89
4. POMOC PRAWNA NA SZCZEBLU KRAJOWYM	91
4.1. Charakter i zakres pomocy prawnej.....	95
4.2. Kwalifikowalność do pomocy prawnej.....	99
4.3. Systemy uzupełniające	104
4.4. Podsumowanie	105
5. ZADOŚĆCZYNIENIE NA SZCZEBLU KRAJOWYM.....	107
5.1. Charakter zadośćuczynienia	109
5.2. Wysokość odszkodowania finansowego.....	114
5.3. Ponoszenie kosztów prawnych	117
5.4. Środki dowodowe.....	120
5.5. Wykonywanie wyroków.....	123
5.6. Podsumowanie	125
WNIOSKI.....	127

Rysunki i tabele

Tabela 1:	Państwa członkowskie jako strony konwencji ONZ	47
Tabela 2:	Liczba państw-stron spośród UE-27, które zaakceptowały procedurę rozpatrywania skarg indywidualnych przeprowadzaną przez odpowiednie organy traktatowe	48
Tabela 3:	Procedury rozpatrywania skarg indywidualnych przyjęte przez państwa członkowskie UE	49
Tabela 4:	Państwa członkowskie UE, które są stronami protokołu dodatkowego w ramach EKS	59
Tabela 5:	Przegląd postanowień przewidujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej	63
Rys. 1:	Dostęp do wymiaru sprawiedliwości i powiązana terminologia	23
Rys. 2:	Przegląd wybranych mechanizmów	40
Rys. 3:	Dwie główne drogi dostępu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	61
Rys. 4:	Ograniczenia dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości	71
Rys. 5:	Naruszenia w zakresie czasu trwania postępowań wyrażone jako odsetek wszystkich wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wykazujących naruszenia EKPC, w podziale na państwa członkowskie (%), w latach 1959–2009	78
Rys. 6:	Zrzeczenie się prawa do dostępu do organu sądowego	86
Rys. 7:	Dostęp do procedury pozasądowej	87
Rys. 8:	Dostępność pomocy prawnej w państwach członkowskich	96
Rys. 9:	Testy kwalifikowalności w odniesieniu do pomocy prawnej	100
Rys. 10:	Rodzaj zadośćuczynienia	113
Rys. 11:	Dostępność odszkodowania o charakterze karnym	114
Rys. 12:	Wysokość odszkodowania: najwyższe odnotowane kwoty (w EUR)	115
Rys. 13:	Zasady dotyczące ponoszenia kosztów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich	119
Rys. 14:	Wykonywanie prawomocnych orzeczeń	125

Wykaz skrótów

CAT	Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania/Komitet przeciwko Torturom
CEDAW	Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet/Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet
CEPEJ	Europejska Komisja (Rady Europy) ds. Efektywności Wymiaru Sprawiedliwości
CERD	Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej
KPP	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej
TS	Trybunał Sprawiedliwości, jeżeli należy odróżnić od Sądu – oba te organy tworzą razem Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich); w niniejszym sprawozdaniu nazwę tę stosuje się zarówno w odniesieniu do Sądu, jak i do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, o ile nie zaznaczono specjalnie
CRC	Konwencja o prawach dziecka
CRPD	Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych
EKPC	(Europejska) Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejska konwencja praw człowieka)
ECSR	Europejski Komitet Praw Społecznych
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
EKS	Europejska Karta Społeczna
UE	Unia Europejska
EU-MIDIS	badanie na temat mniejszości i dyskryminacji w UE
FRA	Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
FRALEX	sieć specjalistów prawników Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej
GC	Sąd (dawniej Sąd Pierwszej Instancji)
KPC ONZ	Komitet Praw Człowieka ONZ
IACHR	Międzypaństwowa Komisja Praw Człowieka
IACtHR	Międzypaństwowy Trybunał Praw Człowieka
ICCPR	Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych
ICERD	Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej
ICESCR	Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych

ICPED	Międzynarodowa konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem
ICRMW	Międzynarodowa konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin
ICRPD	Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnoty Europejskie
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
PDPC	Powszechna deklaracja praw człowieka
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
KPC ONZ	Komitet Praw Człowieka

Tłumaczenie niezweryfikowane

Streszczenie

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono ogólnoeuropejską analizę porównawczą skuteczności dostępu do wymiaru sprawiedliwości jako środka zapewniającego osobom fizycznym prawa w obszarze prawa dotyczącego niedyskryminacji. Obszar prawa dotyczącego niedyskryminacji, jak ustanowiono w dyrektywie w sprawie równości rasowej, w dyrektywie w sprawie równości płci (wersja przekształcona), w dyrektywie wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług oraz w dyrektywie ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, stanowi główny temat niniejszego sprawozdania, jeżeli chodzi o sprawy objęte próbą, zaobserwowane zasady i praktyki oraz zagwarantowanie, aby badanie wchodziło w zakres prawa UE. Ponieważ jednak obowiązujące zasady i praktyki odnosiły się nie tylko do prawa dotyczącego niedyskryminacji, lecz dotyczyły w sposób bardziej ogólny prawa cywilnego lub administracyjnego, przedmiotowe ustalenia w zakresie wyzwań i dobrych praktyk mogą mieć zastosowanie nie tylko w odniesieniu do tego obszaru prawa materialnego. Należy również przypomnieć, że badania ograniczono głównie do prawa cywilnego i że w ich zakresie mogą również, w stosownych przypadkach, wchodzić procedury administracyjne; zakresem badań nie objęto jednak prawa karnego.

Badania na potrzeby sprawozdań krajowych, które stanowią tło dla niniejszego sprawozdania, polegały na analizie ustaw i reguł procesowych i przeprowadzono je na podstawie wybranych spraw z każdego z 27 państw członkowskich, w kontekście koncepcji dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Koncepcja ta została podzielona według typologii elementów tego szerszego pojęcia. Jeżeli chodzi o elementy na poziomie UE i międzynarodowym, badanie oparto na dostępnej literaturze oraz na analizie orzecznictwa.

W sprawozdaniu wskazano, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest koncepcją posiadającą wiele niuansów, wśród których należy wymienić przede wszystkim skuteczny dostęp do niezależnego mechanizmu rozwiązywania sporów oraz inne powiązane zagadnienia, takie jak dostęp do pomocy prawnej oraz odpowiedniego zadośćuczynienia. Zarówno na szczeblu krajowym jak i na szczeblu europejskim/międzynarodowym istnieją różne możliwości.

Szczebel europejski i międzynarodowy

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano mechanizmy sądowe i quasi-sądowe na szczeblu europejskim (UE i Rada Europy) i międzynarodowym (Organizacja Narodów Zjednoczonych). Na każdym z tych szczebli można zaobserwować wspólne i różne cechy, jeżeli chodzi o przepisy dotyczące

zdolności procesowej, charakteru postępowania, dostępnych środków prawnych i możliwych do zastosowania mechanizmów monitorowania. Wszystkie mechanizmy monitorowania działają jako „uzupełniające” sposoby uzyskania zadośćuczynienia; wyjątek dotyczy Trybunału Sprawiedliwości UE (z uwagi na sposób wprowadzania prawa UE do systemów krajowych). Oznacza to, że przed odwołaniem się do tych procedur osoby fizyczne mają obowiązek wykorzystać środki prawne, o ile są one skuteczne, na szczeblu krajowym. W ten sposób umożliwia się państwom podjęcie wewnętrznych środków przeciwdziałających naruszaniu przez nie obowiązków, zanim jurysdykcję przejmie właściwy organ międzynarodowy.

Organy monitorujące ONZ odpowiedzialne za nadzór nad wdrażaniem traktatów dotyczących praw człowieka zapewniają stosunkowo łatwo dostępny mechanizm quasi-sądowy. Niektóre z tych organów, na przykład Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD), powołany na mocy Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (ICERD), lub Komitet Praw Człowieka (KPC ONZ), powołany na mocy Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (ICCPR), są uprawnione do rozpatrywania skarg indywidualnych. Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej była pierwszym traktatem ONZ dotyczącym praw człowieka, w którym przewidziano powołanie szczególnego organu monitorującego – Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej – i stała się pierwowzorem dla powoływania innych organów na mocy pozostałych konwencji, w tym KPC ONZ. Szczególne cechy Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej obejmują zdolność przyjmowania skarg nie tylko od pojedynczych osób fizycznych ale również od grup osób fizycznych. Komitet Praw Człowieka jest jednak organem monitorującym, który podjął najwięcej decyzji w odniesieniu do skarg indywidualnych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że państwa nie uznały wyraźnie opinii organów traktatowych za prawnie wiążące. Stanowią one jednak rozstrzygające wykładnie właściwych traktatów.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ECtHR) odpowiada za podejmowanie decyzji w odniesieniu do skarg złożonych zgodnie z europejską konwencją praw człowieka (EKPC). W ostatnich latach obciążenie sprawami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, związane z jego zdolnością do wydawania wyroków, stało się zbyt duże, co spowodowało opóźnienia w rozstrzygnięciu spraw. Protokół nr 14 do EKPC wprowadza szereg środków mających na celu rozwiązanie tego problemu, w tym procedurę pilotażową umożliwiającą rozpatrywanie precedensowych naruszeń – podobnych spraw związanych z problemami systemowymi na szczeblu krajowym. Biorąc pod uwagę te reformy, wydaje się, że zakres działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zmienia się, przechodząc od zapewniania osobom fizycznym możliwości odwołania się do ostatniej instancji do roli o charakterze bardziej konstytucyjnym polegającej na podejmowaniu decyzji w kwestiach prawnych o szerszym znaczeniu i

dotyczących szeregu skarg. W kwestii praw społecznych Europejski Trybunał Praw Człowieka uzupełnia Europejski Komitet Praw Społecznych (ECSR), który monitoruje wykonanie Europejskiej Karty Społecznej (EKS).

Stosując środek prawny przeciwko samej UE, osoby fizyczne mogą wybrać jedną z dwóch głównych możliwości dostępu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: bezpośrednią (poprzez złożenie skargi o unieważnienie) lub pośrednią (poprzez orzeczenie w trybie prejudycjalnym). Przepisy dotyczące zdolności procesowej w ramach skargi o unieważnienie złagodzone Traktatem Lizbońskim, jednak dostęp do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest nadal stosunkowo utrudniony.

Traktat Lizboński wprowadził również inne istotne zmiany. Po pierwsze Karta praw podstawowych Unii Europejskiej zyskała status dokumentu prawnie wiążącego. Po drugie właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozszerzono, aby umożliwić mu dokonywanie przeglądu w obszarach, które dotychczas pozostawały poza zakresem jego kompetencji. Po trzecie umożliwiono UE przystąpienie do Europejskiej konwencji praw człowieka, co nada właściwość Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka w odniesieniu do naruszeń Europejskiej konwencji praw człowieka przez samą UE.

Szczebel krajowy

Ponieważ ochronę praw podstawowych powinno się zapewniać przede wszystkim na poziomie krajowym, niniejsze sprawozdanie dotyczy głównie mechanizmów sądowych w poszczególnych państwach członkowskich UE. Najważniejsze zagadnienia ujęte w sprawozdaniu dotyczą konkretnych ograniczeń w kontekście dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym, stosowanych systemów pomocy prawnej oraz różnych środków zadośćuczynienia dla ofiar dyskryminacji. Zidentyfikowano również szczególne praktyki, które są stosowane w różnych państwach członkowskich UE w odniesieniu do tych kwestii. Ponadto niniejsze rozdziały odnoszą się, w stosownych przypadkach, do istniejących praktyk, które często mają na celu ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Na podstawie wyników badań przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu można wywnioskować, że zbyt krótkie terminy dla występowania z roszczeniem w celu wszczęcia postępowania sądowego, restrykcyjne warunki dotyczące zdolności procesowej (między innymi brak lub ścisłe stosowanie zasad odnośnie do skarg obywatelskich, które zazwyczaj ograniczają się do spraw związanych z ochroną środowiska) oraz nadmierne opóźnienia w postępowaniach dotyczących niedyskryminacji stanowią główne przeszkody utrudniające osobom fizycznym dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sądach krajowych poszczególnych państw członkowskich. W szczególności w kontekście nadmiernych opóźnień

należy zauważyć, że chociaż prawo krajowe większości państw członkowskich zawiera przepisy dotyczące szybkiego rozwiązywania pilnych lub delikatnych spraw, nie jest jasne, czy w praktyce takie postępowania w trybie przyspieszonym faktycznie skracają czas trwania procesu sądowego.

Aby ograniczyć uciekanie się do postępowań sądowych, które mogą być długotrwałe i kosztowne, wiele państw członkowskich UE zapewnia ofiarom dyskryminacji wybór alternatywnych, pozasądowych sposobów uzyskania zadośćuczynienia. Ponadto niektóre państwa członkowskie UE umożliwiają ofiarom rezygnację z prawa dostępu do organu sądowego i rozstrzygnięcie sporu w trybie pozasądowym objętym pewnymi gwarancjami.

Zasadniczo strona w postępowaniach wchodzących w zakres prawa dotyczącego niedyskryminacji we wszystkich państwach członkowskich UE ma dostęp do pomocy prawnej dzięki stosowaniu badania środków finansowych oraz badaniu środków finansowych i zasadności roszczenia. Wydaje się jednak, że potrzebne jest przyznanie większych zasobów. Pojawiły się szczególne obawy w kwestii cięć budżetowych wynikających z kryzysu finansowego. Wydaje się, że w niektórych państwach członkowskich problemy te są częściowo kompensowane dzięki inicjatywom uzupełniającym pomoc prawną, takim jak bezpłatne usługi w zakresie doradztwa prawnego lub usługi w zakresie ubezpieczenia prawnego.

Według odpowiednich wyników badań rekompensata finansowa jest podstawowym środkiem zadośćuczynienia dla ofiar dyskryminacji we wszystkich 27 państwach członkowskich UE. Ponadto w większości państw członkowskich UE taką rekompensatę finansową uzupełnia się innymi, niefinansowymi formami wyrównania (takimi jak przywrócenie do pracy w sprawach dotyczących zwolnienia z zakładu pracy o charakterze dyskryminacyjnym).

Jeżeli chodzi o wysokość rekompensaty finansowej, między państwami członkowskimi UE występują znaczne różnice. Wyniki badań dotyczących tej sprawy wykazały, że średnie kwoty rekompensaty finansowej przyznawanej przez sądy krajowe znacznie różnią się między sobą, przy czym wydaje się, że nie jest to spowodowane jedynie takimi czynnikami, jak różnice w kosztach utrzymania. Jedynie w dwóch państwach członkowskich zezwala się na przyznawanie odszkodowań represyjnych.

Większość państw członkowskich UE stosuje zasadę, zgodnie z którą strona przegrywająca pokrywa koszty prawne poniesione przez drugą stronę. Jednocześnie w niektórych państwach członkowskich sądownictwo dysponuje swobodą uznania w zakresie niestosowania tej zasady. Wydaje się jednak, że koszty prawne mogą być tak wysokie, że będą stanowić barierę dla dostępu do wymiaru sprawiedliwości w niektórych państwach członkowskich.

W sprawozdaniu zidentyfikowano wiele dobrych praktyk mogących ułatwić osobom skarżącym się dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Wśród nich można wymienić: uproszczone i mniej sformalizowane zasady proceduralne ułatwiające egzekwowanie praw; inicjatywy w zakresie e-sprawiedliwości, mające na celu zapewnienie szerokiego i bezpłatnego dostępu do właściwego orzecznictwa; łagodne przepisy dotyczące zdolności procesowej (między innymi w odniesieniu do skarg obywatelskich); możliwość uzyskania zadośćuczynienia w formie innej niż rekompensata; inicjatywy *pro bono* oraz ośrodki doradztwa prawnego.

Biorąc pod uwagę fakt, że między państwami członkowskimi występują znaczne rozbieżności, jeżeli chodzi o stojące przed nimi wyzwania oraz stosowane praktyki, wyniki badania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na szczeblu krajowym nie zawsze można bezpośrednio porównać. W celu przedstawienia jak najpełniejszego obrazu dalsze informacje udostępniono na stronach internetowych Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, na których szczegółowo omówiono kwestię dostępu do wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich oraz najważniejsze kategorie.

Opinie

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej sformułowała następujące opinie na podstawie wyników oraz analizy porównawczej przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest jednym z najważniejszych praw, ponieważ od niego zależy wyegzekwowanie pozostałych praw podstawowych w przypadku naruszenia. Analizując sytuację w państwach członkowskich UE, należy dokonać przeglądu procedur w celu zapewnienia większej skuteczności dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Zdolność procesowa

Ścisłe przepisy dotyczące zdolności procesowej uniemożliwiają organizacjom społecznym przyjmowanie bardziej bezpośredniej roli w postępowaniach sądowych. Prawo UE dotyczące niedyskryminacji wymaga, aby państwa członkowskie umożliwiały takim stowarzyszeniom, jak organizacje pozarządowe (NGOs) lub związki zawodowe uczestnictwo w postępowaniach sądowych lub administracyjnych w imieniu lub na rzecz powodów. Poza tym obszarem prawa takie podmioty mogą wszczynać postępowania sądowe jedynie w niektórych państwach członkowskich. Większość państw członkowskich zezwala na wnoszenie skarg obywatelskich (*actio popularis*) w sprawach związanych z ochroną środowiska, zgodnie z ich zobowiązaniami wynikającymi z konwencji z Aarhus. Sugeruje to, że zasadniczo dopuszczalne są bardziej ogólne zasady dotyczące legitymacji procesowej oraz że państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość uogólnienia przepisów dotyczących zdolności procesowej w innych obszarach prawa.

Zrzeczenie się praw

Prawo siedmiu państw członkowskich dopuszcza możliwość zrzeczenia się, przynajmniej częściowo, prawa dostępu do organu sądowego, na przykład dzięki zawarciu ugody lub dzięki zamieszczeniu w umowie klauzuli arbitrażowej lub mediacyjnej, o ile nie wiąże się to z jakimkolwiek wymuszeniem. W 13 państwach członkowskich zabrania się natomiast wprowadzania do umów warunków ograniczających lub wykluczających dostęp osoby fizycznej do sądu. Chociaż pożądane jest proponowanie alternatywnych środków prawnych, które są mniej kosztowne i długotrwałe niż postępowania sądowe, powinno się je stosować w taki sposób, aby nie pozbawiały osób fizycznych przysługującego im prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto wszelkie środki prawne uzgodnione w drodze arbitrażu, mediacji lub postępowania pojednawczego powinny w pełni odzwierciedlać prawo powoda do skutecznego, proporcjonalnego i odstraszającego środka prawnego.

Pomoc prawna

Wysokie koszty związane z prowadzeniem postępowań sądowych, takie jak opłaty sądowe oraz honoraria adwokackie, mogą zniechęcać osoby fizyczne do korzystania ze środków prawnych na drodze sądowej. Choć pomoc prawna jest dostępna we wszystkich państwach członkowskich, sama w sobie może nie wystarczać, jeżeli chodzi o umożliwienie występowania z roszczeniami wszystkim ofiarom naruszeń prawa do niedyskryminacji. Zasady dotyczące ustalania kwalifikowalności do pomocy prawnej powinny się formułować w taki sposób, aby zapewnić dostęp do odpowiedniej pomocy osobom, które nie dysponują wystarczającymi środkami. Państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość ponownego przeanalizowania progów ustalonych w odniesieniu do badania środków finansowych lub formuł stosowanych w odniesieniu do badania środków finansowych i zasadności roszczenia w sposób zapewniający wszystkim dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

Wprowadzenie alternatywnych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów, takich jak postępowania quasi-sądowe, które można prowadzić przed niektórymi organami ds. równości, może zapewnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości poprzez udostępnianie powodom szybszych i tańszych rozwiązań alternatywnych. Państwa członkowskie, które nie przyznały organom ds. równości tych uprawnień, mogłyby rozważyć taką możliwość. W odniesieniu do tej kwestii należy zauważyć, że organy ds. równości muszą dysponować odpowiednimi środkami, aby mogły pełnić tę funkcję.

Należy wziąć pod uwagę dostępne w niektórych państwach członkowskich alternatywne lub uzupełniające środki, takie jak: uzgodnione limity opłat prawnych, zrzeczenie się pobierania opłat sądowych od osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej oraz usługi w zakresie ubezpieczenia prawnego. Należy również wziąć pod uwagę promowanie takich praktyk, jak świadczenie pomocy za pośrednictwem ośrodków doradztwa prawnego lub na zasadach *pro bono*, gwarantując jednocześnie, że będą miały one charakter uzupełniający i nie zastąpią dysponującego odpowiednimi środkami systemu pomocy prawnej. Należy również rozważyć wprowadzenie uproszczonych procedur w przypadkach, w których osoby fizyczne nie muszą być reprezentowane przez adwokatów, zapewniając jednocześnie, że wprowadzone zostaną odpowiednie gwarancje poszanowania ich praw oraz umożliwiające im skuteczne uczestnictwo w postępowaniu.

Ustalanie ograniczeń

Ze względu na pewność prawa konieczne jest stosowanie ograniczeń czasowych dotyczących roszczeń; musi to być jednak równoważone przysługującym powodowi prawem do uzyskania środka prawnego. Wydaje się, że zbyt krótkie terminy stanowią główną przeszkodę utrudniającą dostęp do wymiaru

sprawiedliwości w państwach członkowskich. Państwa członkowskie UE powinny zapewnić rozsądne terminy w celu zachowania zgodności z normami określonymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Czas trwania postępowania

Jeżeli osoba fizyczna musi czekać na środek prawny przez zbyt długi okres czasu, zachodzi ryzyko, że jej prawa staną się nieskuteczne. W dłuższej perspektywie skutkuje to również zniechęceniem do wnoszenia skarg sądowych w przyszłości. Analiza wyroków przedstawiona przez Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz sprawy wybrane na potrzeby niniejszego sprawozdania sugerują, że w niektórych państwach członkowskich występują systematyczne trudności uniemożliwiające wydawanie wyroków w rozsądnych terminach. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymaga, aby środki prawne w sądach krajowych w odniesieniu do praw wynikających z prawodawstwa UE były skuteczne. Państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość przeanalizowania organizacji swoich systemów sądowych oraz przyznania środków na ten cel.

Zobowiązania międzynarodowe

Mimo że wszystkie państwa członkowskie są stronami większości traktatów ONZ dotyczących praw człowieka, nie wszystkie przystały na jurysdykcję organów monitorujących w zakresie rozpatrywania skarg indywidualnych. Dzięki łagodnym przepisom dotyczącym zdolności procesowej oraz dostępności procedur stanowią one korzystną alternatywę dla innych organów, takich jak Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ponadto niektóre z tych organów przewidują wprowadzenie praw, które obecnie nie są zawarte w Europejskiej konwencji praw człowieka lub w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, między innymi niektórych praw społecznych. Ponadto tylko jedno państwo członkowskie obecnie zezwala krajowym NGO na wnoszenie spraw do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych. Biorąc pod uwagę korzyści płynące z umożliwienia dostępu do procedur rozstrzygania sporów na szczeblach europejskim i międzynarodowym, państwa członkowskie, które tego nie zrobiły, powinny rozważyć możliwość przystania na jurysdykcję tych organów.

1. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – umiejscowienie koncepcji w UE

1.1. Badanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Niniejsze sprawozdanie dotyczy „dostępu do wymiaru sprawiedliwości” w Unii Europejskiej, tj. sposobów egzekwowania praw w UE. Sprawozdanie sporządzono na podstawie analizy mechanizmów stosowanych w państwach członkowskich oraz mechanizmów, jakie proponują UE, Rada Europy oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ). W sprawozdaniu skoncentrowano się jednak na mechanizmach sądowych funkcjonujących na szczeblu krajowym oraz na związanych z nimi wyzwaniach i dobrych praktykach. Następnie skoncentrowano się na dostępie do wymiaru sprawiedliwości w zakresie prawa dotyczącego niedyskryminacji, jak określono w dyrektywach dotyczących równości płci, dyrektywie w sprawie równości rasowej oraz dyrektywie ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹. Analiza dotyczy w szczególności środków prawa cywilnego i może obejmować również administracyjne środki prawne, ale z jej zakresu wyłączono obszar prawa karnego. Niniejsze sprawozdanie porównawcze jest pierwszym sprawozdaniem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym jednoznacznie kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości².

Niniejsze sprawozdanie należy rozpatrywać w kontekście serii projektów badawczych Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Przeprowadzone przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej w 2009 r. badanie na temat

¹ Dyrektywa 2000/43 wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.07.2000, s. 22); Dyrektywa 2000/78 ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16); dyrektywa 2004/113 wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U. L 373 z 21.12.2004, s. 37); Dyrektywa 2006/54 w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (wersja przededagowana) (Dz.U. L 204 z 26.07.2006, s. 23).

² Zob. także ostatnio opublikowane przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej sprawozdanie *Access to effective remedies: The asylum-seekers perspective* [Dostęp do skutecznych środków prawnych: perspektywa osoby ubiegającej się o azyl], Wiedeń: Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, dostępne pod adresem internetowym: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/asylum-access-remedies-report-092010_en.pdf (wszystkie hiperłącza zawarte w niniejszym sprawozdaniu odsyłają do stron internetowych ostatnio odwiedzonych w listopadzie 2010 r.).

mniejszości i dyskryminacji w UE (EU-MIDIS) wykazało, że poziom świadomości na temat mechanizmów zadośćuczynienia jest bardzo niski, w szczególności wśród grup w trudnej sytuacji, takich jak mniejszości i imigranci. Po niniejszym sprawozdaniu na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości sporządzone zostanie sprawozdanie dotyczące roli organów ds. równości oraz podobnych podmiotów w ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz doświadczeń organów ds. równości, powodów oraz podmiotów świadczących pomoc powodom. Omawiane sprawozdania mają charakter uzupełniający i koncentrują się odpowiednio na systemie sądowniczym oraz na funkcji organów ds. równości, polegającej na udzielaniu pomocy powodom lub na zapewnianiu alternatywnych sposobów uzyskania zadośćuczynienia. W maju 2010 r. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej opublikowała serię sprawozdań dotyczących sposobów poprawy funkcjonowania struktur zajmujących się promowaniem i ochroną praw podstawowych, takich jak krajowe instytucje ds. praw człowieka, organy ochrony danych oraz organy ds. równości, w UE³. Wśród innych powiązanych projektów dotyczących różnych aspektów dostępu do wymiaru sprawiedliwości można wymienić:

- *The asylum-seeker perspective: access to effective remedies and the duty to inform applicants* („Perspektywa osoby ubiegającej się o azyl: dostęp do skutecznych środków prawnych oraz obowiązek informowania wnioskodawców”);
- *Access to remedies for irregular migrants* („Dostęp do środków prawnych dla nielegalnych migrantów”);
- *The impact of the Racial Equality Directive – Views of trade unions and employers in the European Union* („Wpływ dyrektywy w sprawie równości rasowej: opinie związków zawodowych i pracodawców w Unii Europejskiej”);
- Prawo do udziału w życiu politycznym osób cierpiących na zaburzenia psychiczne i osób niepełnosprawnych umysłowo;
- *Joined-up governance: connecting fundamental rights* („Wspólne zarządzanie: łączenie praw podstawowych”) (w tym usprawniony dostęp do mechanizmów wnoszenia skarg na szczeblu lokalnym oraz ich połączenie ze szczeblami krajowym i międzynarodowym);
- *Developing indicators for the protection, respect and promotion of the rights of the child in the European Union* („Opracowanie wskaźników w zakresie ochrony, przestrzegania i promowania praw dziecka w Unii Europejskiej”) (wymiar sprawiedliwości przyjazny dziecku);

³ Sporządzonych w ramach serii pod następującymi tytułami: *Wzmacnianie struktur w zakresie praw podstawowych w UE I-III: krajowe instytucje ds. praw człowieka w państwach członkowskich UE; Ochrona danych w Unii Europejskiej: rola krajowych organów ochrony danych; Wpływ dyrektywy w sprawie równego traktowania: opinie związków zawodowych i pracodawców w Unii Europejskiej*. Wszystkie sprawozdania są dostępne pod adresem internetowym: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm.

- Podręcznik dotyczący europejskiego orzecznictwa w zakresie prawa do niedyskryminacji⁴.

Rozdział pierwszy szczegółowo omawia koncepcję dostępu do wymiaru sprawiedliwości i przedstawia ją w kontekście europejskiego prawa i polityki. W kolejnych czterech rozdziałach są przedstawione: (2) mechanizmy dostępne na szczeblu europejskim i międzynarodowym, (3-5) dostęp do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym, w tym dostępne środki prawne. Jako przykłady przedstawiono znaczące wyroki sądów krajowych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

1.2. Kontekst sprawozdania

Niniejsze sprawozdanie powstało głównie w oparciu o 27 krajowych badań przeprowadzonych przez sieć specjalistów prawników Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Fralex)⁵ na podstawie typologii mającej umożliwić dokonanie przeglądu porównawczego w zakresie wybranych kluczowych elementów dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Na szczeblu krajowym analiza i informacje, na których bazuje niniejsze sprawozdanie, przedstawiają sytuację z końca 2008 r. Ocena spraw oraz dane statystyczne, jak również odpowiedzi administracyjne lub polityczne wysokiego szczebla w kwestiach związanych z dostępem do wymiaru sprawiedliwości, obejmują okres od 2000 r. do 2009 r. Elementy danych UE i międzynarodowych odpowiadają stanowi z dnia 15 października 2010 r.

Ponieważ nie istnieje ujednoczone pojęcie „dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, badania na szczeblu krajowym bazują na pięcioczęściowej typologii ustanawiającej elementy składowe tego pojęcia. Typologia została opracowana w oparciu o prawo do sprawiedliwego procesu sądowego, jak również szersze prawo do środka prawnego zawarte w art. 6 i 13 EKPC, art. 2 ust. 3 i art. 14 MPPOiP oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Na podstawie tych przepisów „dostęp do wymiaru sprawiedliwości” został podzielony na następujące elementy:

⁴ Wszystkie projekty Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej są dostępne pod adresem internetowym: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_accessjustice_en.htm; wszystkie publikacje Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej są dostępne pod adresem internetowym: http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm.

⁵ Fralex został utworzony w 2007 r. i składa się z wysoko wykwalifikowanych specjalistów prawników w dziedzinie praw podstawowych w każdym z państw członkowskich Unii Europejskiej. Fralex dostarcza różnego rodzaju sprawozdania, analizy i badania na szczeblu krajowym i porównawczym, które stanowią materiał źródłowy dla publikacji Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zlecono również sporządzenie osobnego sprawozdania dotyczącego dostępu do wymiaru sprawiedliwości na poziomie UE i poziomie międzynarodowym. Na podstawie 27 sprawozdań krajowych oraz sprawozdania UE i międzynarodowego, uwzględniając również dodatkowe badania, Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej przygotowała niniejsze sprawozdanie porównawcze.

1. prawo do skutecznego dostępu do organu rozstrzygającego spór;
2. prawo do sprawiedliwego procesu;
3. prawo do rozwiązania sporów w odpowiednim terminie;
4. prawo do odpowiedniego zadośćuczynienia; oraz
5. zasady efektywności oraz skuteczności.

Elementy te zostały z kolei podzielone na bardziej szczegółowe punkty, zwane dalej wskaźnikami. W odniesieniu do trzech spośród tych wskaźników zespoły FRALEX zostały poproszone o przeprowadzenie analizy wybranych 50–80 spraw krajowych⁶. Sprawy musiały dotyczyć praw „obywatelskich” chronionych na mocy art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oraz art. 14 MMPOiP⁷.

Niedyskryminacja została wybrana jako obszar tematyczny w celu zawężenia zakresu badania do wykonalnego poziomu, ale również dlatego, że poprzednie badania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej wykazały szczególną potrzebę usprawnienia i ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w tym obszarze. Celem badania jest jednak przedstawienie kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości w szerszym ujęciu, a niniejsze sprawozdanie stanowi tylko pierwszy krok do osiągnięcia tego celu.

Elementy 27 badań krajowych zawierających dodatkowe informacje na temat dostępu do wymiaru sprawiedliwości w danym kraju w kontekście wspomnianej typologii są dostępne na stronach internetowych Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁸. W sprawozdaniach sporządzonych zgodnie z typologią bada się systemy sądowe w odpowiednich państwach członkowskich UE. Szczegółowe informacje, których nie można było uzyskać lub które nie były istotne w odniesieniu do niniejszego sprawozdania porównawczego, zostały przedstawione w przeglądach krajowych, umożliwiających wgląd w funkcjonowanie mechanizmów dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadkach dotyczących dyskryminacji⁹.

⁶ W niektórych państwach członkowskich wykonanie tego zadania okazało się trudne, biorąc pod uwagę brak możliwości uzyskania dostępu do orzecznictwa sądów niższej instancji.

⁷ Zob. Komitet Praw Człowieka ONZ (KPC) *Ogólna uwaga nr 32, art. 14, Prawo do równego traktowania przed sądami i trybunałami oraz prawo do rzetelnego procesu sądowego*, 23 sierpnia 2007 r., CCPR/C/GC/32, akapit 16; Europejski Trybunał Praw Człowieka, wyrok w sprawie nr 7157/75 *Sporrong i Lonnroth przeciwko Szwecji* z dnia 23 września 1982 r., punkty 79–83. Art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie zawiera takiego ograniczenia i ma zastosowanie do wszystkich rodzajów spraw.

⁸ Zob. <http://fra.europa.eu>.

⁹ Odniesienia do Zjednoczonego Królestwa dotyczą głównie sytuacji w Anglii i Walii. Większość omówionych zasad i praktyk ma jednak również zasadnicze (o ile nie formalne) zastosowanie w odniesieniu do Szkocji i, w mniejszym stopniu, Irlandii Północnej.

1.3. Koncepcja

Termin „dostęp do wymiaru sprawiedliwości” nie jest powszechnie stosowany w terminologii prawniczej i nie jest bezpośrednio wykorzystywany np. w EKPC¹⁰. Zamiast tego EKPC zawiera przepisy dotyczące prawa do sprawiedliwego procesu sądowego oraz prawa do środka prawnego (art. 6 oraz 13 EKPC). Podobnie Powszechna deklaracja praw człowieka (PDPC) stanowi, że „każdy człowiek ma prawo do skutecznego odwoływania się do kompetentnych sądów krajowych przeciwko czynom stanowiącym pogwałcenie podstawowych praw przyznanych mu przez konstytucję lub prawo”¹¹. Również MMPOiP nawiązuje do „skutecznego środka ochrony prawnej” (art. 2 ust. 3 lit. a)) w odniesieniu do wszystkich uwzględnionych w pakcie praw i dalej gwarantuje prawo do „odwołania się do sądu” (art. 9 ust. 4), prawo do „sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy” (art. 14 ust. 1) oraz prawo do rozprawy bez nieuzasadnionej zwłoki (art. 14 ust. 3 lit. c)¹².

Wraz z wejściem w życie Traktatu lizbońskiego wprowadzono jednak szczególne odniesienie do kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości: art. 67 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że „Unia ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych”¹³. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, która zgodnie z reformami wprowadzonymi na mocy Traktatu lizbońskiego posiada taki sam wiążący prawnie charakter jak Traktaty, przewiduje „prawo do skutecznego środka prawnego i do sprawiedliwego procesu sądowego” (art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej)¹⁴. Trzeci akapit tego artykułu w szczególności odnosi się do kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości w kontekście pomocy

¹⁰ W ramach doktryny prawnej szczególną uwagę na tę koncepcję zwrócił w latach 1970–1980 Mauro Cappelletti, zob. Cappelletti, M. (red.) (1978) *Access to Justice*, Mediolan, Stijhoff and Nordhoff. Ostatnio także Francioni, F. (red.) (2007) *Access to Justice as a Human right*, Uniwersytet Oksfordzki, Oxford University Press (OUP).

¹¹ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Powszechna deklaracja praw człowieka, rezolucja 217 A(III), dokument ONZ A/810 71 (1948), art. 8.

¹² KPC ONZ podtrzymała opinię dotyczącą tego, że odmowa udzielenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości stanowi wystarczająco poważne naruszenie praw człowieka i że może dawać podstawę do ponownego rozpatrzenia wyroku skazującego w przypadku naruszenia prawa do wniesienia odwołania. KPC ONZ, sprawa *Earl Pratt i Ivan Morgan przeciwko Jamajce*, komunikaty nr 210/1986 oraz nr 225/1987. Stanowisko zajęte w dniu 6 kwietnia 1989 r., dokument ONZ A/44/40, cz. II, s. 222. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości (MTS) zajął podobne stanowisko. W sprawie *Aveny (sprawa dotycząca Aveny i innych obywateli Meksyku (Meksyk przeciwko Stanom Zjednoczonym))*, 31 marca 2004 r., gdzie pewna liczba obywateli Meksyku została skazana na karę śmierci w Stanach Zjednoczonych bez możliwości skorzystania z pomocy konsularnej gwarantowanej na mocy z art. 36 Konwencji wiedeńskiej z 1963 r.

¹³ Art. 81 ust. 2 lit. e) odnosi się do dostępu do wymiaru sprawiedliwości a art. 81 ust. 2 lit. f) do „usuwania przeszkód utrudniających prawidłowy przebieg procedur cywilnych”.

¹⁴ Status Karty praw podstawowych Unii Europejskiej określa art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Zob. Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 303/17 z 14 grudnia 2007 r. dostępne na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:PL:PDF>.

prawnej, ale pojęcie dostępu do wymiaru sprawiedliwości podsumowuje również ten artykuł jako całość¹⁵. W ten sposób artykuł podsumowuje wszystkie poszczególne prawa wchodzące w skład pojęcia „dostępu do wymiaru sprawiedliwości”¹⁶:

- prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem;
- prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy prawa;
- prawo do porady, obrony i przedstawicielstwa; oraz
- prawo do pomocy prawnej dla tych, którzy nie dysponują odpowiednimi środkami w zakresie, w którym pomoc taka jest wymagana do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Na szczeblu międzynarodowym KPC w ramach ONZ, od momentu jego ustanowienia na mocy MPPOiP, odgrywa wiodącą rolę pośród ustanowionych na mocy traktatu ONZ organów zajmujących się interpretowaniem pojęć z zakresu dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁷.

Również Konwencja z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska z 1998 r.¹⁸ stanowi przykład bezpośredniego zastosowania pojęcia „dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Konwencja definiuje dostęp do wymiaru sprawiedliwości jako „dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym niezależnym i bezstronnym organem powołanym z mocy ustawy” (art. 9 ust. 1). Ponadto wraz z wejściem Konwencji o Prawach Osób Niepełno-

¹⁵ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, tytuł VI, Wymiar sprawiedliwości, art. 47, Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu: „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie, w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.”

¹⁶ Wydaje się, że pojęcia „skuteczny środek prawny” oraz „dostęp do wymiaru sprawiedliwości” są rzeczywiście używane zamiennie: Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (n. 14), s. 30: w przypadku, gdy dokonuje się odniesienia do odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 października 1979 r. w sprawie nr 6289/73 *Airey przeciwko Irlandii*) i gdy w celu wyjaśnienia terminu dostępu do wymiaru sprawiedliwości stosowany jest termin skutecznego środka prawnego.

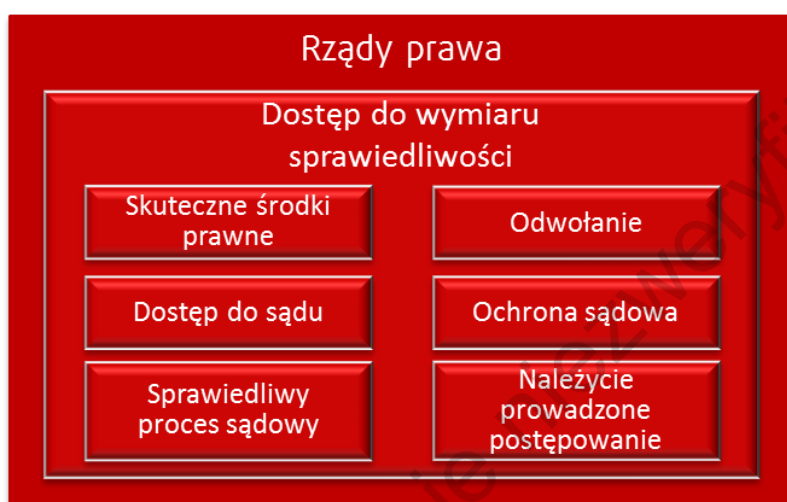
¹⁷ Zob. na przykład KPC ONZ, Ogólna uwaga nr 32 (n. 7), akapity 8-13.

¹⁸ Konwencja Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (EKG ONZ) dotycząca przejrzystości i odpowiedzialności łączącej prawa człowieka z prawami w zakresie ochrony środowiska. Odniesienia do pojęcia dostępu do wymiaru sprawiedliwości są zawarte w tytule, preambule i art. 1, 3, 9 oraz 10. Konwencja nakłada na Państwa-Strony obowiązki pozytywne i, co ważne, ustanawia stosunkowo stałe parametry, które muszą zostać spełnione w celu wypełnienia przez państwa zobowiązań i zapewnienia odpowiedniego korzystania z tego prawa.

sprawnych w życie w 2006 r. termin „dostęp do wymiaru sprawiedliwości” został uwzględniony w konwencji Narodów Zjednoczonych¹⁹.

Zgodnie z obecnym stosowaniem pojęcie dostępu do wymiaru sprawiedliwości odnosi się więc do szeregu terminów, które czasami stosuje się wymiennie, lub obejmuje poszczególne elementy, takie jak dostęp do sądu, prawo do skutecznego środka prawnego lub prawo do sprawiedliwego procesu sądowego. Rysunek 1 przedstawia schematyczny przegląd najczęściej stosowanych terminów.

Rys. 1: Dostęp do wymiaru sprawiedliwości i powiązana terminologia



Źródło: FRA, 2010 r.

¹⁹ Art. 13 zobowiązuje państwa do zapewnienia równego dostępu do wymiaru sprawiedliwości osobom niepełnosprawnym i dodatkowo zobowiązuje je do zapewnienia pracownikom wymiaru sprawiedliwości odpowiedniego szkolenia niezbędnego do realizacji tego celu. Przydatne analizy dotyczące szeregu europejskich i międzynarodowych norm w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości można znaleźć w książce: McBride, J. (2009) *Access to Justice for Migrants and Asylum Seekers in Europe*, Strasburg: Council of Europe Publishing.

1.4. Powiązane badania i instrumenty Rady Europy

Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy opracowała serię badań dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich Rady Europy²⁰. Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości zbiera dane sądowe z 47 państw członkowskich, analizuje niedociągnięcia i nowe tendencje oraz wspiera zbieranie danych na szczeblu krajowym. Szczegółowe sprawozdanie *European Judicial Systems* [Europejskie systemy sądowe] (2008–2010 r.) obejmuje na przykład wydatki publiczne na sądy i pomoc prawną, rodzaje pomocy prawnej w sprawach karnych, liczbę spraw, w których korzystano z pomocy prawnej, warunki udzielenia pomocy, systemy opłat sądowych, czas trwania procedur, dostępność przedstawicielstwa prawnego przed sądem oraz wykonanie orzeczeń sądowych²¹. Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości wydała również sprawozdanie dotyczące wykorzystania e-sprawiedliwości w Europie²².

W dniu 18 listopada 2010 r. Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE, organ doradczy Rady Europy w sprawach związanych z niezależnością, bezstronnością oraz kompetencją sędziów, składający się wyłącznie z sędziów) przyjęła dokument Magna Carta Sędziów (Zasady podstawowe). Wspomniana Magna Carta Sędziów zwraca uwagę na zasady podstawowe dotyczące sędziów oraz systemów sądowych. Przywołuje między innymi podstawowe kryteria dotyczące praworządności, niezależności sądownictwa, dostępu do wymiaru

²⁰ Zob. w szczególności Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości *European Judicial Systems – Edition 2008 (2006 data): Efficiency and quality of justice*; a także *Access to Justice in Europe*, badania Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości nr 9. W swojej rezolucji z dnia 19 maja 2010 r. (2009/2241(INI)) w sprawie przystąpienia Unii do EKPC Parlament Europejskiej wezwał Unię do zostania członkiem Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości. Więcej informacji jest dostępnych na stronie internetowej: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_en.asp.

²¹ Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (2010) *European Judicial Systems* (2008–2010), Strasburg: Rada Europy, dostępna na stronie internetowej: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp.

²² Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości (2008) *Use of information and communication technologies (ICT) in European judicial systems* Strasburg: Rada Europy, dostępne na stronie internetowej: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_en.pdf.

sprawiedliwości oraz zasad etycznych i odpowiedzialności w kontekście krajowym i międzynarodowym²³.

Komitet Ministrów Rady Europy przyjął w dniu 24 lutego 2010 r. zalecenie CM/Rec(2010)3 w sprawie skutecznych środków prawnych ograniczających zbyt długi czas trwania postępowań. Zalecenie odnosi się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jak również do jego orzeczeń pilotażowych w tej dziedzinie i wzywa państwa członkowskie między innymi do zapewnienia mechanizmów służących wykrywaniu zbyt długiego czasu trwania postępowań; wprowadzenia skutecznych środków prawnych służących przeprowadzaniu postępowań sądowych w odpowiednim czasie; odszkodowań, w tym odszkodowania niepieniężnego; oraz do rozważenia możliwości zadośćuczynienia niepieniężnego, jak ograniczenie sankcji, w przypadkach, w których postępowania sądowe trwają zbyt długo²⁴.

Niniejsze sprawozdanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej uzupełnia istniejące badania w tej dziedzinie, dostarczając szeroki przegląd i analizę głównych wyzwań oraz istniejących dobrych praktyk na poziomie krajowym w świetle wymagań europejskiego i międzynarodowego prawa chroniącego prawa człowieka. W tym sensie pozwala skomentować poszczególne praktyki ograniczające lub wspierające realizację zobowiązań państw członkowskich. W ten sposób wniesie ono wkład w badania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do dostępu osoby skarżącej się do wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem organów ds. równości.

²³ W celu zapoznania się z tekstem zob. [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC\(2010\)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE-MC(2010)3&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864). W szerszym kontekście zob. również opinia nr 13 CCJE w sprawie roli sądu w wykonywaniu sądowych orzeczeń, która stanowi kluczowy element funkcjonowania państwa prawa, przyjęta w dniu 9 grudnia 2010 r., dostępna na stronie internetowej: [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2010\)2&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2010)2&Language=lanPolish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

²⁴ Zob. również zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy do państw członkowskich w sprawie sędziów: niezależność, skuteczność i zakres obowiązków, przyjęte w dniu 17 listopada 2010 r. W zaleceniu tym podkreśla się kwestię niezależności każdego pojedynczego sędziego i sądownictwa jako całości oraz potrzebę zapewnienia niezależności pojedynczych sędziów. Po raz pierwszy „skuteczność” wymiaru sprawiedliwości została zdefiniowana w jasny i prosty sposób jako „wydawanie orzeczeń dobrej jakości w rozsądnym terminie po sprawiedliwym rozważeniu wszystkich kwestii”. Dalsze zaproponowane środki dotyczące wyboru i szkolenia sędziów, zakresu spoczywającej na nich odpowiedzialności, a także etyki sądowej stanowią kolejne kroki służące wzmocnieniu roli poszczególnych sędziów oraz ogólnie rozumianego wymiaru sprawiedliwości. W ramach Europejskiej Komisji ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości funkcjonuje centrum zarządzania czasem w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości, SATURN, które dostarcza danych statystycznych dotyczących zarządzania czasem i wspiera wybrane sądy w zakresie poprawy zarządzania czasem. W celu uzyskania dalszych informacji zob. www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/Delais/default_en.asp.

1.5. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w prawie europejskim

W Europie prawo do dostępu do wymiaru sprawiedliwości – w szczególności do sądu lub trybunału – zostało opracowane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w kontekście art. 6 EKPC i od tego czasu było przedmiotem intensywnych badań prowadzonych w ramach doktryny naukowej²⁵. Artykuł 6 EKPC ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do „praw o charakterze cywilnym oraz oskarżeń w sprawie karnej”. Mimo że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przestrzeni ostatnich lat systematycznie poszerzało zakres pojęcia „praw obywatelskich”, tak że obecnie również znaczne części prawa administracyjnego są objęte środkami ochronnymi przewidzianymi w tym przepisie²⁶, fakt, że w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zrezygnowano z tego ograniczenia stanowi jednak istotny krok naprzód, świadomie przyznając dostęp do wymiaru sprawiedliwości w odniesieniu do wszystkich rodzajów praw i wolności gwarantowanych na mocy prawa Unii²⁷.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostęp do wymiaru sprawiedliwości stanowi jeden z konstytutywnych elementów Unii opartej na rządach prawa²⁸. Kwestię tę gwarantują traktaty poprzez ustanowienie pełnego systemu środków

²⁵ Począwszy od sprawy *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie nr 4451/70 *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*) Zob. również: Harris, D.J., O’Boyle, M., Bates, E.P. i Buckley, C.M. (2009) *Harris, O’Boyle and Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights*, wydanie 2., Oksford: OUP, rozdział 6; van Dijk, P., van Hoof, G.J.H., van Rinn, A. i Zwaak, L. (red.) (2006) *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerp: Intersentia, rozdział 10; Frowein, A.J. i Peikert, W. (2009) *Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar*, Kehl: N.P. Engel Verlag; oraz Grabenwater, C. (2009) *Europäische Menschenrechtskonvention*, wydanie 4., Bazylea: Helbing Lichteahn Verlag.

²⁶ Europejski Trybunał Praw Człowieka nie był skłonny do przedstawienia konkretnej definicji praw „obywatelskich”, w praktyce ich interpretacja wydaje się być zgodna z przyjętą przez KPC ONZ (zob. Ogólna uwaga nr 32 (n. 7), akapit 16). Zob. *tamże*.

²⁷ „W prawie Unii prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy nie ogranicza się do sporów dotyczących praw i obowiązków wchodzących w zakres prawa cywilnego.” Stanowi to jedną z konsekwencji faktu, że Unia jest wspólnotą funkcjonującą w oparciu o rządy prawa zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie nr 294/83 *Les Verts przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*, Rec. s. 1339. Zob. Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. C 303/17 z 14 grudnia 2007 r. dostępne na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0017:0035:PL:PDF>.

²⁸ Jest to widoczne w uzasadnieniach Trybunału dotyczących ustanowienia zasady bezpośredniego skutku (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie nr 26/62 *Van Gend en Loos*) i nadrzędności (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie nr 6/64 *Costa przeciwko ENEL*), jak również w uzasadnieniach dotyczących koncepcji odpowiedzialności państwa (wyrok z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie nr C-6 oraz C-9/90 *Francovich i Bonifaci przeciwko Włochom*) oraz wymaganiach, zgodnie z którymi krajowe środki zaradcze stosowane w związku z naruszeniami praw wynikających z prawa wspólnotowego muszą być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności (wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie nr C-78/98 *Preston przeciwko Wolverhampton Healthcare NHS Trust*).

prawnych i procedur opracowanych w celu umożliwienia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonywania przeglądu legalności środków przyjmowanych przez instytucje²⁹. Prawo do skutecznej ochrony sądowej zostało uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej za ogólną zasadę prawa Unii pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁰. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwyczajowo wykorzystywał tradycje konstytucyjne państw członkowskich oraz przepisy art. 6 i 13 EKPC jako podstawę dla prawa do uzyskania środka skutecznej ochrony prawnej przed właściwym sądem.

Rzecznik generalny Ruiz-Jarabo Colomer stwierdził w swojej opinii w sprawie *Roda Golf & Beach Resort SL*: „Dostęp do sądu stanowi główny filar kultury prawnej Zachodu [...]. A zatem, wśród ogólnych zasad prawa wspólnotowego znajduje się prawo do skutecznej ochrony sądowej, zgodnie z którym kształtuje się dostęp do sądu [...]. Dostęp do sądu obejmuje nie tylko wszczęcie postępowania sądowego, lecz także prowadzenie tego postępowania przez właściwy sąd.”³¹ Innymi słowy dostęp do wymiaru sprawiedliwości musi znaczyć o wiele więcej niż zwykła formalna możliwość, a także musi być również wykonalny z praktycznego punktu widzenia.

W ramach porządku prawnego UE prawo do skutecznej ochrony sądowej obejmuje zarówno dostęp do sądów UE (w tym przypadku Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu), jak również dostęp do sądów i trybunałów krajowych w celu wykonania praw przyznanych na mocy prawa UE.

²⁹ Sprawa 294/83 *Les Verts przeciwko Parlamentowi*, nr 25, punkt 23.

³⁰ Stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podejście polegało głównie na postępowaniu zgodnie z uzasadnieniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu do znaczenia prawa do rzetelnego procesu sądowego jako ogólnej zasady prawa Unii. Zob. na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 grudnia 1998 r. w sprawie nr C-185/95 *Baustahlgewebe GmbH* Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z reguły nie koncentrował się jednak na szczegółach dotyczących poszczególnych aspektów tego prawa, a w przypadkach, w których do tego dochodziło, kontekst skargi często różnił się od kontekstu rozpatrywanego w niniejszym sprawozdaniu. Na przykład orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące kryterium „odpowiedniego terminu” zazwyczaj skupiało się na postępowaniach przeciwko instytucjom Unii, co może ograniczyć ich istotność w kontekście niniejszego sprawozdania. Zob. na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2008 r. w sprawie nr T-410/03 *Hoechst przeciwko Komisji*, pkt 227–228; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 października 2002 r. w sprawie nr C-238/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij (LVM) przeciwko Komisji i in.*, pkt 169; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 1 lipca 2008 r., pkt 45 w sprawie nr C-341/06 *Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in.*

³¹ Opinia rzecznika generalnego Ruiza-Jaraba Colomera w odniesieniu do rozpatrywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawy C-14/08 *Roda Golf & Beach Resort SL* przedstawiona w dniu 5 marca 2009 r. pkt 29. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w tej sprawie w dniu 25 czerwca 2009 r. (należy zauważyć, orzeczenie nie uwzględnia żadnej dyskusji w kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości podnoszonej przez rzecznika generalnego).

1.5.1. Prawa przyznane na mocy prawa UE w sądach krajowych: równoważność i skuteczność

Idea, by w pewnych okolicznościach prawo UE mogło być źródłem praw jednostkowych, które mogą być bezpośrednio wykonywane przez sądy krajowe, była uznawana od czasu precedensu, jakim była sprawa *Van Gend en Loos*. W tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że: „prawo wspólnotowe [...] nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może być również źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek. [...] nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe”³². W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej położył szczególny nacisk na rolę, jaką sądy krajowe odgrywają w procesie ochrony praw przyznanych jednostkom na mocy prawa wspólnotowego orzekając, że omawiane postanowienie Traktatu „wywołuje bezpośrednie skutki i stwarza prawa jednostkowe, które muszą być chronione przez sądy krajowe”.

W doniosłym wyroku w sprawie *Costa przeciwko ENEL* Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dalej podtrzymywał swoje stanowisko, zgodnie z którym TWE, obecnie TFUE, stworzył „odrębny system prawny, który stał się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich i który sądy krajowe mają obowiązek stosować”³³. Istotne jest również podkreślenie bliskiego związku między skuteczną ochroną praw jednostek a skutecznym egzekwowaniem prawa Unii, biorąc pod uwagę fakt, że troska jednostek o przysługujące im prawa stanowi dodatkową formę egzekwowania prawa UE. W rzeczywistości wyrok w sprawie *Costa przeciwko ENEL* podkreślił, że „czujność zainteresowanych podmiotów prywatnych w kwestii ochrony ich praw stanowi skuteczną kontrolę, która uzupełnia kontrolę sprawowaną przez” Komisję Europejską. W tym sensie obywatele UE działają jako zdecentralizowane podmioty przyczyniające się do efektywnego wdrażania prawa UE na szczeblu krajowym.

Tym samym sądy krajowe są zobowiązane do wdrażania prawa Unii i ochrony praw jednostek na mocy prawa Unii. Mogą to robić stosując krajowe procedury prawne, środki prawne i sankcje, zgodnie z zasadą krajowej autonomii procedu-

³² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie nr 26/62 *Van Gend en Loos przeciwko Nederlandse Administratie der Belastingen*, s. 3.

³³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie nr 6/64 *Flaminio Costa przeciwko ENEL*, s. 593.

ralnej³⁴. Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: „Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wobec braku stosownych uregulowań wspólnotowych właściwymi przepisami postępowania, służącymi ochronie wynikających z prawa wspólnotowego praw jednostek, są – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich – wewnętrzne przepisy każdego państwa członkowskiego”³⁵.

W takim przypadku krajowy porządek prawny musi jednak być zgodny z dwiema zasadami. Pierwszą z nich jest *zasada równoważności*: krajowe zasady proceduralne w zakresie wykonywania prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż zasady stosowane w odniesieniu do podobnych krajowych działań prawnych. Drugą jest *zasada skuteczności*: stosowanie zasad krajowych nie może uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać korzystania z praw przyznanych na mocy prawa Unii³⁶.

Orzekanie w sprawie krajowych norm prawnych dotyczących środków prawnych oraz kwestii proceduralnych i jurysdykcyjnych w świetle tych dwóch zasad jest zasadniczo kwestią indywidualnych ustaleń sądów krajowych. Zasady te mogą wpływać na szeroki zakres krajowych środków prawnych oraz warunków

³⁴ Jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości: „choć Traktat umożliwił osobom prywatnym wniesienie bezpośredniej skargi do Trybunału Sprawiedliwości w określonych przypadkach, nie miał na celu stworzenia w odniesieniu do sądów krajowych nowych środków prawnych mających na celu zapewnienie przestrzegania prawa Wspólnoty poza środkami już istniejącymi w prawie krajowym”. Zob. sprawa *Butterboots*: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 lipca 1981 r. w sprawie nr 158/80 *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen przeciwko Hauptzollamt Kiel*, pkt 44. Zob. również wyrok z dnia 15 października 1987 r. w sprawie nr 222/86 *Unectef przeciwko Heylens i in.*, pkt 14; oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie nr C-340/89 *Vlassopoulou przeciwko Ministerium für Justiz*.

³⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie nr C-35/05 *Reemstma Cigarettenfabriken GmbH przeciwko Minister delle Finanze*, pkt 40. Zob. również między innymi wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie nr C-78/89 *Preston i in.* oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 września 2006 r. w połączonych sprawach C-392/04 i C-422/04 *I-21 Germany GmbH i Arcor*, pkt 57. Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie nr 33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG*. Podtrzymuje to również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie nr 67796/01 *Zubayrayev przeciwko Rosji*, pkt 105; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie nr 5108/02 *Khatsiyeva przeciwko Rosji*, pkt 161; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie nr 42722/02 *Stoica przeciwko Rumunii*, pkt 101.

³⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie nr C-312/93 *Peterbroeck Van Campenhout SCS & Cie przeciwko Belgii*, pkt 12; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie nr 45/76 *Comet przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, pkt 12–6; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 9 czerwca 1992 r. w sprawie nr C-96/91 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, pkt 12. Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie nr C-78/98 *Preston i in.*, nr 26, pkt 31 i 57. W tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że wymaganie, zgodnie z którym roszczenie dotyczące członkostwa w zakładowym systemie emerytalnym powinno zostać wniesione w ciągu sześciu miesięcy od daty zakończenia okresu zatrudnienia, nie sprawiało, że korzystanie z praw wspólnotowych było nadmiernie utrudnione. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że zasada ograniczająca obliczanie wynagrodzenia uprawniającego do emerytury do dwóch lat poprzedzających wystąpienie z roszczeniem w przypadku, w którym osoba regulowała płatności w dłuższym okresie czasu spowodowałaby bezzasadność praw jednostki.

proceduralnych i jurysdykcyjnych, takich jak krajowe terminy i inne przedawnienia, reguły dowodowe oraz ciężar dowodu, reguły dotyczące legitymacji procesowej, krajowe zasady dotyczące naprawienia szkody oraz szereg innych środków prawnych i sankcji.

Innym istotnym wymiarem zasady krajowej autonomii proceduralnej zwyczajowo był fakt, że wpływ prawa Unii na prawo krajowe „nie ma na celu stworzenia nowych środków prawnych w sądach krajowych by zapewnić przestrzeganie prawa wspólnotowego poza środkami prawnymi już istniejącymi w prawie krajowym”³⁷. W związku z tym w świetle prawa Unii sądy krajowe nie mają obowiązku wykorzystywania środków prawnych innych niż te już istniejące na mocy prawa krajowego. W rzeczywistości jednak sądy krajowe mogą napotkać duże trudności w dostosowywaniu istniejących zasad i w konsekwencji konieczne może okazać się ustanowienie nowych procedur³⁸.

1.5.2. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracował również zasadę odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej. Według Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pełna skuteczność zasad Unii Europejskiej zostałaby naruszona, a ochrona przyznawanych na mocy tych zasad praw zostałaby osłabiona, gdyby jednostkom nie udało się uzyskać odszkodowania w przypadku naruszenia ich praw na skutek naruszenia prawa Unii Europejskiej, za co państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności³⁹. W przypadku braku jakiegokolwiek prawodawstwa unijnego w tej kwestii państwo naprawia wyrządzoną szkodę zgodnie z przepisami prawa krajowego regulującego zasady odpowiedzialności. Zasady równoważności i skuteczności mają zastosowanie również w tym przypadku.

Zasada skutecznej ochrony sądowej praw jednostki na mocy prawa unijnego może również wymagać od sądów krajowych dokonania przeglądu wszystkich środków prawnych i, w stosownych przypadkach, przyznania środków tymczasowych nawet wówczas, gdy nie istnieją odpowiednie przepisy krajowe stanowiące podstawę dla przyznania takich środków tymczasowych⁴⁰.

³⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 7 lipca 1981 r. w sprawie nr 158/80 *Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH i Rewe-Markt Steffen przeciwko Hauptzollamt Kiel*, pkt 44.

³⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie nr C-213/89 *R. przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in. (Factortame I)*.

³⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 listopada 1991 r. w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90 *Frankovich i Bonifaci przeciwko Republice Włoskiej*; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 marca 1996 r. w połączonych sprawach C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur i Factorame*.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie nr C-213/89 *R. przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame i in. (Factortame I)*.

1.5.3. Prawodawstwo Unii Europejskiej

W ramach porządku prawnego Unii istnieje szereg instrumentów prawnych mających na celu wdrożenie prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości, kształtując tym samym treść prawa krajowego⁴¹. Na przykład art. 31 dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu⁴² (dyrektywa dotycząca obywateli lub dyrektywa w sprawie swobodnego przepływu) zawiera pewne zabezpieczenia proceduralne mające na celu zapewnienie obywatelom Unii i członkom ich rodzin wysokiego poziomu ochrony w przypadku, gdy spotkają się oni z odmową udzielenia zezwolenia na wjazd do innego państwa członkowskiego lub pobyt w tym państwie. Zgodnie z tym przepisem obywatelom Unii i członkom ich rodzin, którym odmówiono udzielenia zezwolenia na wjazd do innego państwa członkowskiego lub pobyt w tym państwie, powinno przysługiwać prawo do skorzystania z sądowych procedur uzyskania zadośćuczynienia. Ponadto dyrektywa potwierdza prawo obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy zostali usunięci z terytorium państwa członkowskiego, do przedłożenia nowego wniosku po upływie odpowiedniego okresu czasu zgodnie z odpowiednim orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Innym przykładem instrumentu prawnego UE przewidującego prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest art. 7 dyrektywy w sprawie równości rasowej: „Państwa członkowskie zapewniają, że procedury sądowe i/lub administracyjne, włączając, o ile uznają to za właściwe, procedury pojednawcze, których celem jest doprowadzenie do przestrzegania obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy są dostępne dla wszystkich osób, które uważają się za pokrzywdzone nieprzestrzeganiem wobec nich zasady równego traktowania”⁴³. Zgodnie z tą dyrektywą osobom, które były przedmiotem dyskryminacji na podstawie pochodzenia rasowego lub etnicznego, powinny przysługiwać odpowiednie środki ochrony prawnej. Dyrektywa odnosi się również bezpośrednio do stowarzyszeń lub podmiotów prawnych, które powinny dysponować uprawnieniami umożliwiającymi im wzięcie udziału w postępowaniu w imieniu lub na rzecz każdej ofiary w celu zapewnienia skuteczniejszego poziomu ochrony w sądach krajowych⁴⁴. Dyrektywa w sprawie równości rasowej ustanawia

⁴¹ Zob. również Komisja Europejska (2010) *Promoting equality activities on fighting discrimination in 2009*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej (Urząd Publikacji), s. 26 i następne. <http://ec.europa.eu/social/publications>.

⁴² Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158 z 30 kwietnia 2004 r., s. 77.

⁴³ Dyrektywa 2000/43 z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, Dz.U. L 180 z dnia 19 lipca 2000 r., s. 22.

⁴⁴ Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010) *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luksemburg: Urząd Publikacji.

również pewne reguły dotyczące ciężaru dowodu, zgodnie z którymi zostaje on przeniesiony na pozwanego, jeżeli w przypadku dyskryminacji przedstawiony zostanie dowód *prima facie*⁴⁵. Podobnie sformułowane przepisy pojawiają się w dyrektywach w sprawie równości płci oraz dyrektywie ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Dwa wyspecjalizowane instrumenty prawne unijnego prawa odnoszą się do poszczególnych aspektów dostępu do wymiaru sprawiedliwości: dyrektywa w sprawie pomocy prawnej⁴⁶ oraz dyrektywa w sprawie mediacji⁴⁷. Dyrektywa w sprawie pomocy prawnej wspiera współpracę sądową w sprawach cywilnych mających charakter transgraniczny w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Głównym celem dyrektywy jest zapewnienie odpowiedniego poziomu pomocy prawnej w sporach transgranicznych dzięki ustanowieniu pewnych minimalnych wspólnych norm. Dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do sporów transgranicznych w sprawach cywilnych i handlowych. Dyrektywa zapewnia wszystkim osobom biorącym udział w sporze cywilnym lub handlowym wchodzącym w zakres jej obowiązywania możliwość obrony swoich praw przed sądem, nawet jeżeli sytuacja materialna tych osób uniemożliwia im poniesienie kosztów procesu. Zgodnie z przepisami dyrektywy pomoc prawna jest uważana za właściwą, gdy umożliwia jej beneficjentowi skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Pomoc prawna obejmuje przedprocesową poradę prawną służącą rozstrzygnięciu sporu przed wniesieniem sprawy do sądu, pomoc prawną w trakcie wnoszenia sprawy do sądu oraz reprezentowanie w sądzie, a także pomoc w kosztach procesu lub zwolnienie z tych kosztów.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie mediacji zagwarantowanie lepszego dostępu do wymiaru sprawiedliwości powinno obejmować także dostęp do sądowych oraz pozasądowych metod rozwiązywania sporów. Pozasądowe procedury rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych i handlowych mogą uprościć i usprawnić dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Mediacja może stanowić oszczędną i szybką metodę pozasądowego rozwiązywania sporów w sprawach cywilnych i handlowych dzięki możliwości dostosowania jej do indywidualnych potrzeb stron. Jest bardziej prawdopodobne, że ugody zawarte w drodze mediacji będą realizowane dobrowolnie i przyczynią się do utrzymania przyjaznych i wyważonych stosunków między stronami. Dyrektywa ma zastosowanie do postępowań, w których przynajmniej dwie strony sporu o charakterze transgranicznym dobrowolnie starają się polubownie rozwiązać spór, korzystając z pomocy mediatora. Nie ma jednak zastosowania do praw i obowiązków stron, którymi strony

⁴⁵ Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka (w przygotowaniu, 2011) *Podręcznik europejskiego prawa o niedyskryminacji*.

⁴⁶ Dyrektywa 2003/8/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. w celu usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimalnych wspólnych zasad odnoszących się do pomocy prawnej w sporach o tym charakterze, Dz.U. L 25 z 31 stycznia 2003 r., s. 41.

⁴⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 136 z 24 maja 2008 r., s. 3.

nie mogą swobodnie dysponować na mocy stosownego obowiązującego prawa. Takie prawa i obowiązki szczególnie często wynikają z prawa rodzinnego i prawa pracy. Przewidziana w dyrektywie mediacja powinna być dobrowolna w tym znaczeniu, że obie strony same zajmują się przeprowadzaniem postępowania i mogą je organizować zgodnie ze swoim życzeniem oraz zakończyć je w dowolnym terminie. Sądy powinny jednak zgodnie z prawem krajowym mieć możliwość ustanawiania terminów mediacji.

1.6. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości w polityce UE

Na szczeblu politycznym Rada przedstawiła priorytety na okres pięciu lat w trzech opracowanych przez siebie programach dotyczących sprawiedliwości i spraw wewnętrznych; ostatnim z tych programów był program sztokholmski przyjęty w 2009 r.

1.6.1. Tampere

Rada Europejska z Tampere (1999 r.) podkreśliła potrzebę usprawnienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności dzięki wzajemnemu uznawaniu orzeczeń sądowych i zwiększonej konwergencji przepisów proceduralnych. Rada podkreśliła potrzebę rozpoczęcia kampanii informacyjnych, wydania podręczników użytkownika oraz wprowadzenia łatwo dostępnych systemów informacji. Pomoc prawna, procedury sądowe oraz minimalne normy zostały przedstawione jako dalsze przykłady obszarów, w których postęp był pożądanym, między innymi w sytuacjach transgranicznych.

Rada podkreśliła również, że „należy opracować minimalne normy dotyczące ochrony ofiar przestępstw, w szczególności w zakresie dostępu ofiar przestępstw do wymiaru sprawiedliwości i przysługujących im praw do odszkodowania za poniesione szkody, uwzględniając koszty prawne. Ponadto należy ustanowić programy krajowe w celu finansowania środków publicznych i pozarządowych służących pomocy i ochronie ofiar”⁴⁸. Należy zauważyć, że pomimo iż ta inicjatywa odnosi się głównie do obszaru prawa karnego, dotyczy również kwestii mających zastosowanie w odniesieniu do ogólnie rozumianego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym procedur cywilnych i administracyjnych.

⁴⁸ Konkluzje Prezydencji, sekcja V zatytułowana „Lepszy dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie”, pkt 29 i nast., dostępne na stronie internetowej: www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en9.htm.

1.6.2. Haga

Posiedzenie Rady Europejskiej w Hadze (2004 r.) podobnie zakończyło się konkluzjami dotyczącymi zagwarantowania „europejskiej przestrzeni sprawiedliwości poprzez zapewnienie wszystkim skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz wykonywania orzeczeń”⁴⁹. W programie podkreślono, że taki dostęp do wymiaru sprawiedliwości „to więcej niż obszar, na którym orzeczenia uzyskane w jednym państwie członkowskim są uznawane i wykonywane w pozostałych państwach członkowskich; jest to raczej obszar, na którym zagwarantowany jest skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w celu uzyskania i wykonania orzeczeń sądowych”.

1.6.3. Sztokholm

Podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Sztokholmie (2009 r.) podkreślono w sekcji „Europa prawa i sprawiedliwości: Konieczne jest dalsze budowanie europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, aby położyć kres obecnemu rozdrobnieniu. W pierwszym rzędzie należy uruchomić mechanizmy ułatwiające dostęp do wymiaru sprawiedliwości, tak aby obywatele mogli dochodzić swoich praw na terenie całej Unii. Należy także poprawić wykształcenie funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości oraz współpracę między nimi, a także zmobilizować środki w celu zniesienia przeszkód w uznawaniu wyroków sądowych w państwach członkowskich”⁵⁰. Program stanowi również, że „Europejska przestrzeń sądowa musi również umożliwiać obywatelom dochodzenie swoich praw na terenie całej Unii poprzez znaczne zwiększenie świadomości przysługujących im praw i ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.”⁵¹ W tym kontekście wspomina się o istotności kwestii związanych z e-sprawiedliwością (zob. poniżej)⁵².

Komisja Europejska otrzymała od Rady Europejskiej zadanie przygotowania Planu działań służącego realizacji programu sztokholmskiego⁵³. Plan działań zawiera szereg odpowiednich środków, w tym *Zieloną księgę na temat standardów minimalnych w postępowaniu cywilnym i koniecznych działań*

⁴⁹ Komisja Europejska (2005) *Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, COM(2005) 184 wersja ostateczna z dnia 10 maja 2005 r., sekcja 2.3.

⁵⁰ Rada Europejska, Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, 2010/C 115/01 z dnia 4 maja 2010 r., sekcja 1.1, dostępne na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:PL:PDF>.

⁵¹ *Tamże*, sekcja 3 oraz 3.4.

⁵² Rada przyjęła *Wieloletni plan działania na lata 2009–2013 dotyczący europejskiego e-prawa*, 2009/C 75/01 z dnia 31 marca 2009 r., Dz.U. C 75, sekcja 1, dostępny na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:075:0001:0012:PL:PDF>.

⁵³ Komisja Europejska (2010) *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli – Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego*, COM(2010) 171 wersja ostateczna z dnia 20 kwietnia 2010 r., s. 23–24, dostępne na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:PL:PDF>.

następczych (która ma zostać opublikowana w 2013 r.); Wniosek ustawodawczy zmierzający do zwiększenia spójności obowiązujących przepisów unijnych w zakresie prawa cywilnego procesowego (2014 r.); Sprawozdanie dotyczące stosowania dyrektywy 2003/8/WE w sprawie pomocy prawnej (2011 r.); Komunikat/Zieloną księgę na temat propagowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów w UE (2010 r.); oraz Komunikat na temat wdrożenia dyrektywy o mediacji (2013 r.). Plan działania obejmuje również otwarcie europejskiego portalu „e-sprawiedliwość”⁵⁴.

Europejski portal „e-sprawiedliwość”⁵⁵

Wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych poszerza dostęp, aktualność, przejrzystość i odpowiedzialność, wspierając sądownictwo w efektywniejszym świadczeniu usług. Tego rodzaju innowacje mogą przyczynić się do powstania uprawnień we wszystkich tych obszarach, w tym także, co ma w omawianym kontekście szczególne znaczenie, w obszarze dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Europejski portal „e-sprawiedliwość” służy usprawnieniu funkcjonowania systemów sądowych poprzez ułatwienie codziennej pracy prawników praktyków oraz rozwijanie współpracy między organami prawnymi.

W dniu 16 lipca 2010 r. UE uruchomiła portal, stanowiący punkt kompleksowej obsługi dostępu do wymiaru sprawiedliwości na terenie całej Unii. Wprowadzając ten nowy serwis internetowy UE chce udzielić odpowiedzi na zasadnicze pytania dotyczące kwestii prawnych i pomóc obywatelom, ludziom mieszkającym w Unii, przedsiębiorstwom i prawnikom praktykom, przyczyniając się do stworzenia wspólnego obszaru sprawiedliwości. Portal będzie z biegiem czasu uzupełniany o dodatkowe informacje, narzędzia oraz funkcje.

Przyszłe wersje przyczynią się również do zwiększenia skuteczności istniejących narzędzi wymiaru sprawiedliwości UE, umożliwiając na przykład obywatelom dochodzenie swoich drobnych roszczeń w sporach transgranicznych on-line (rozporządzenie (WE) nr 861/2007 z dnia 11 lipca 2007 r.), zapewniając obywatelom i przedsiębiorstwom z całej Europy dostęp do szybkiej i niedrogiej procedury cywilnej mającej zastosowanie w odniesieniu do spraw cywilnych i handlowych, w przypadku których wartość roszczenia nie przekracza €2 000. Ta typowo pisemna procedura ma zastosowanie zarówno do roszczeń majątkowych jak i niemajątkowych. Orzeczenie sądowe uzyskane w wyniku zastosowania tej procedury musi zostać automatycznie uznane i wykonane w innym państwie członkowskim bez żadnej możliwości sprzeciwu dla jego uznania, chyba że pozwany nie otrzymał dokumentów.

⁵⁴ Tamże, s. 20 i 23.

⁵⁵ Zob. <http://e-justice.europa.eu>.

Innym przykładem jest możliwość wystąpienia z wnioskiem o wydanie europejskiego nakazu zapłaty w celu odzyskania wierzytelności bezspornych on-line (rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r.). Umożliwia to wierzycielom windykowanie bezspornych roszczeń cywilnych i handlowych przed sądami państw członkowskich zgodnie z jednolitą procedurą funkcjonującą w oparciu o procedurę z wykorzystaniem standardowych formularzy. Stawienie się osoby przed sądem nie jest wymagane, a procedura może zostać zainicjowana i prowadzona wyłącznie drogą elektroniczną. Powód musi tylko złożyć wniosek, po czym procedura jest prowadzona w sposób automatyczny. Orzeczenie sądowe uzyskane w wyniku zastosowania tej procedury jest przedmiotem swobodnego obiegu w innych państwach członkowskich; wierzyciel nie musi podejmować natychmiastowych działań w celu wykonania orzeczenia za granicą.

Sądy również będą miały możliwość rozpatrywania wniosków transgranicznych on-line oraz komunikowania się z powodami i pozwanymi w konkretnej sprawie, a także z sądami w innych państwach członkowskich. Przewiduje się również znaczny postęp na drodze do rozwiązania kwestii związanych z ogólnounijną interoperacyjnością w odniesieniu do podpisu elektronicznego, e-tożsamości oraz e-płatności. Przewiduje się, że europejski portal „e-sprawiedliwość” stanie się w pełni funkcjonalny w 2013 r.⁵⁶

Sam portal „e-sprawiedliwość” nie jest rozwiązaniem

Należy jednak zauważyć, iż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił niedawno, że nie można oferować wyłącznie „drogi elektronicznej”, z uwagi na niebezpieczeństwo, że w ten sposób „korzystanie z praw [...] może być praktycznie niemożliwe [...] w przypadku niektórych osób”.

(wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach połączonych C-317/08 do C-320/08 *Rosalba Alassini oraz Filomena Califano przeciwko Wind SpA, Lucia Anna Giorgia Iacono przeciwko Telecom Italia SpA*, z dnia 8 marca 2010 r., punkt 58)

⁵⁶ Zob. również sekcja 4 Special EUROBAROMETER 351 dotycząca procedur europejskich, obejmująca wiedzę o trzech procedurach transgranicznych i korzystaniu z tych procedur oraz źródła wiedzy w odniesieniu do każdej procedury, dostępna na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_351_en.pdf.

Inne przykłady e-sprawiedliwości na szczeblu krajowym

We **Włoszech** w sądach cywilnych został wprowadzony projekt pod nazwą *Processo Civile Telematico* (proces cywilny on-line). Celem tego systemu jest zwiększenie dostępności usług on-line, zapewnienie dwustronnej wymiany danych i dokumentów oraz interoperacyjności wniosków między wszystkimi zewnętrznymi użytkownikami (takimi jak prawnicy i biegli występujący w charakterze świadków), wszystkimi wewnętrznymi użytkownikami sądowymi (takimi jak urzędnicy i sędziowie) oraz wszystkimi organami administracji publicznej biorącymi udział w sprawach cywilnych. System ma umożliwić prawnikom, biegłym występującym w charakterze świadków lub innym zainteresowanym osobom tworzenie, podpisywanie cyfrowe i przekazywanie własnych aktów prawnych właściwemu sądowi, otrzymywanie powiadomień od sądu na uwierzytelniony adres poczty elektronicznej, uzyskiwanie pełnego dostępu do informacji i akt elektronicznych odnoszących się do sprawy, która ich dotyczy, korzystanie z wyszukiwarki o szerokich kryteriach wyszukiwania, funkcji odzyskiwania informacji oraz opcji wyszukiwania kontekstowego. Biorąc jednak pod uwagę złożoność systemu, *Processo Civile Telematico* został wprowadzony wyłącznie w kilku sądach powszechnych w północnych Włoszech (np. w Mediolanie, Monzie i Brescii).

W **Republice Czeskiej** rządowy projekt *eJustice* (będący częścią ogólnego projektu *eGovernment*) ma za zadanie wprowadzić narzędzia elektroniczne i internetowe związane z sądownictwem w celu zmniejszenia czasu trwania posiedzeń sądowych i administracyjnych. Zawiera on na przykład bazy danych on-line, które umożliwiają stronom sporu śledzenie poszczególnych działań proceduralnych podejmowanych w dotyczącej ich sprawie. Z uwagi na brak środków finansowych niezbędnych do właściwej realizacji projektu, wpływ tej inicjatywy wydaje się być, przynajmniej jak do tej pory, niewielki⁵⁷.

⁵⁷ Zob. <http://obcanskyzakonik.justice.cz/ejustice>.

Dostępność usług sieciowych, w tym możliwość zapoznania się z prawodawstwem i orzecznictwem on-line, jest kolejnym przykładem dobrej praktyki. W tym kontekście warto wspomnieć w szczególności o **austriackim „Rechtsinformationssystem”** [systemie informacji prawnej], zapewniającym bezpłatny dostęp nie tylko do orzecznictwa wszystkich gałęzi (konstytucyjnej, administracyjnej, cywilnej i karnej) oraz poziomów (nie tylko orzecznictwo sądów najwyższych, ale także sądów i trybunałów apelacyjnych czy wręcz sądów pierwszej instancji) sądownictwa, ale także szeroki zakres instrumentów prawnych na poziomie federalnym i krajowym. W ramach systemu możliwe jest uzyskanie dostępu nie tylko do aktualnej wersji skonsolidowanej, ale również do wersji pierwotnej i wszystkich zmian, jak również formalnego tekstu publikacji urzędowej; w systemie można również znaleźć urzędowe projekty i rządowe propozycje dotyczące prawodawstwa federalnego⁵⁸.

W innych państwach członkowskich, takich jak **Bułgaria, Cypr, Dania, Francja, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska** oraz **Zjednoczone Królestwo** również istnieją urzędowe bazy danych aktów prawnych, jednak ich zakres wydaje się być nieco węższy⁵⁹.

1.7. Podsumowanie

We wcześniejszych badaniach Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej wykazano, że kwestia dostępu do wymiaru sprawiedliwości stanowi poważny problem i zajęto się poszczególnymi aspektami dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej poświęconym temu tematowi. Badania na szczeblu krajowym przeprowadzane w państwach członkowskich zostały opracowane w oparciu o typologię dostępu do wymiaru sprawiedliwości w celu jak najdokładniejszego porównania poczynionych ustaleń.

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości to koncepcja pełna niuansów. Mimo że samo pojęcie nie jest stosowane w ustawodawstwie państw członkowskich, inne terminy lub koncepcje służą oddaniu tej samej myśli. Na szczeblu europejskim i międzynarodowym termin ten nie jest często stosowany, ale pojawia się w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (art. 47 ust. 3).

⁵⁸ Zob. www.ris.bka.gv.at.

⁵⁹ Zob. www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Operation_of_justice/Information_technology/Links. Zob. również baza aktów prawnych UE N-Lex zawierająca prawo krajowe z 23 państw członkowskich, dostępna na stronie internetowej: http://eur-lex.europa.eu/n-lex/index_pl.htm, jak również informacje dotyczące orzecznictwa w różnych państwach członkowskich, dostępne na stronie internetowej: https://e-justice.europa.eu/contentPresentation.do?lang=en&idTaxonomy=11&idCountry=eu&vmac=JYNot004GvR-tuU3d_GXjWMF4u6q6BWIWh7snlEPojYneklwVFJT1ZRanfMZ30zh7U47TWeDq--g-xE7XIAvgAAEIsAAAON.

Obszar dostępu do wymiaru sprawiedliwości został rozbudowany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w prawodawstwie oraz środkach polityki na poziomie UE kładzie się szczególny nacisk na kwestię ułatwienia dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

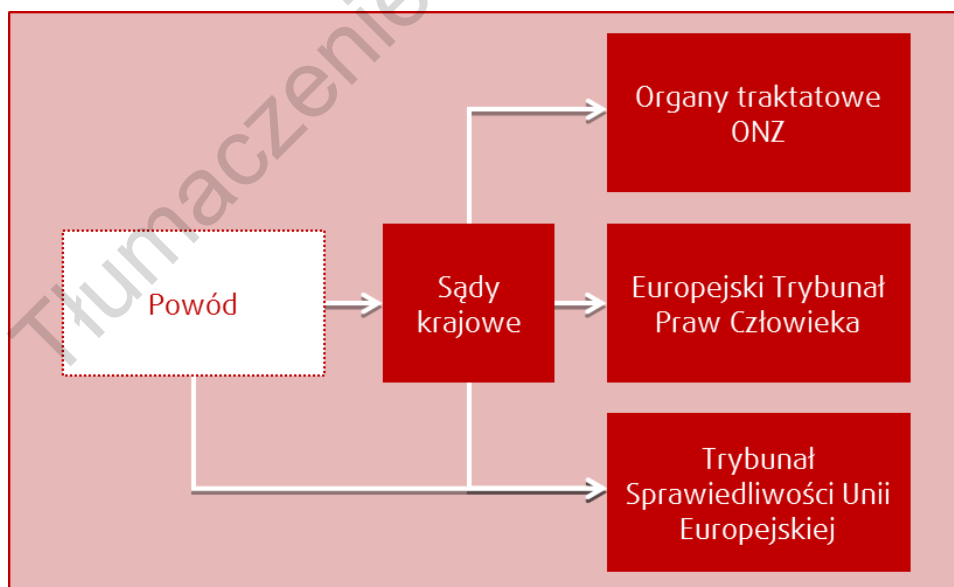
Tłumaczenie niezweryfikowane

2. Mechanizmy dostępne na szczeblu europejskim i międzynarodowym

Jednym z głównych celów niniejszego sprawozdania jest przedstawienie przeglądu dostępnych mechanizmów umożliwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie⁶⁰. Choć następane rozdziały dotyczyć będą wyłącznie sądów na szczeblu krajowym, niniejszy rozdział poświęcono mechanizmom sądowym i quasi-sądowym na szczeblu europejskim i międzynarodowym. W uproszczeniu procedury rozstrzygania sporów otwarte dla jednostek dostępne są na trzech poziomach wykraczających poza sferę krajową: UE (przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej), Rada Europy (przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Europejskim Komitetem Praw Społecznych) i Organizacja Narodów Zjednoczonych (przed organami monitorującymi wykonanie traktatów). W sekcji pierwszej opisano pewne ogólne elementy, pod względem których te trzy systemy są od siebie różne, oraz elementy dla nich wspólne.

W związku z tym, że Europejski Komitet Praw Społecznych nie zajmuje się skargami indywidualnymi (tylko wyłącznie zbiorowymi), nie umieszczono go na tym rysunku.

Rys. 2: Przegląd wybranych mechanizmów



Źródło: FRA, 2010 r.

⁶⁰ Przegląd porównawczy procedur Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Narodów Zjednoczonych w zakresie rozstrzygania sporów dotyczących praw człowieka znaleźć można w Butler, I. (2007) *Unravelling sovereignty: human rights actors and the structure of international law*, Antwerpia: Intersentia, Rozdział 4.

2.1. Elementy wspólne i różnice

2.1.1. Zależności między mechanizmami krajowymi i międzynarodowymi

Zależności między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a jurysdykcjami krajowymi państw członkowskich różnią się od zależności między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, EKS i organami traktatowymi ONZ a jurysdykcjami krajowymi. Wynika to z istnienia dwóch zasadniczych różnic między prawem UE a innymi rodzajami prawa międzynarodowego, takimi jak EKCP lub traktaty ONZ. Po pierwsze, państwa członkowskie UE muszą zapewnić „skutek bezpośredni” prawa UE na szczeblu krajowym. Oznacza to, że osoba musi mieć możliwość polegania bezpośrednio na prawie UE przed sądami krajowymi (zasada „skutku bezpośredniego”)⁶¹. Po drugie, państwa członkowskie UE muszą zapewnić nadrzędność prawa UE nad sprzecznymi z nim przepisami prawa krajowego (zasada nadrzędności)⁶². W tym znaczeniu prawo UE jest w pewnym sensie automatycznie włączane do prawa krajowego państw członkowskich UE. Odzwierciedlają to procedury dostępne dla jednostek w ramach UE. Podstawowym kanałem wnoszenia przez daną osobę o dokonanie poprawnej wykładni, w tym ważności, prawa UE jest procedura pytań prejudycjalnych. W ramach tej procedury sąd krajowy może zatem zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami dotyczącymi wykładni prawa UE w celu uzyskania pomocy przy podejmowaniu decyzji w sprawie rozstrzygnięcia danego sporu. Autonomiczne orzeczenie sądu krajowego zostaje wtedy oparte na odpowiedniej wykładni Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i wykonane poprzez zastosowanie procedur określonych w prawie krajowym. W tym znaczeniu prawo UE jest zarówno co do istoty, jak i pod względem proceduralnym ściśle powiązane z prawem krajowym i sądami krajowymi.

Z kolei na mocy EKPC, EKC i traktatów ONZ państwa-strony zobowiązują się do zagwarantowania praw zawartych w ich krajowych ramach prawnych. Mimo że dane państwo pozostaje odpowiedzialne w świetle prawa międzynarodowego za nieprzestrzeganie tych instrumentów, w przeciwieństwie do prawa UE nie istnieje podobna odpowiedzialność w świetle prawa krajowego nakazująca w sposób automatyczny ich bezpośrednie zastosowanie w prawie krajowym lub ich nadrzędność wobec prawa krajowego. Jeżeli państwo popełnia naruszenie, indywidualny skarżący musi uczestniczyć w dwóch oddzielnych procedurach. Po

⁶¹ Najpierw należy spełnić pewne kryteria. Zob.: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie nr 26/62 *Van Gend en Loos*, Rec. [1963] s. 3; ponadto skutek bezpośredni (zasadniczo) ma charakter horyzontalny, a zatem ma zastosowanie w relacjach między osobami i państwem, a nie między osobami (zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie nr 91/92 *Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl*, Rec. [1994] s. I-3325).

⁶² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 lipca 1964 r. w sprawie nr 6/64 *Costa przeciwko ENEL*, Rec. [1964] s. 1194.

pierwsze, może podjąć próbę rozstrzygnięcia skargi za pośrednictwem sądów krajowych, które nie mają obowiązku bezpośredniego stosowania właściwego traktatu lub przyznania mu wyższego priorytetu niż prawu krajowemu. Po drugie, jeżeli nie odniosą sukcesu na szczeblu krajowym, mogą wnieść skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Europejskiego Komitetu Praw Społecznych lub organu traktatowego ONZ.

2.1.2. Zależności między mechanizmami międzynarodowymi

Mimo że trzy wyżej opisane systemy są od siebie niezależne, są one ze sobą powiązane. Po pierwsze, wszystkie państwa członkowskie UE są również stronami EKPC oraz wielu „podstawowych” traktatów ONZ dotyczących praw człowieka z ich własnymi quasi-sądowymi mechanizmami. Osoba sama może dokonać wyboru jednego z trzech systemów, z którego chce skorzystać.

Istnieją oczywiste różnice między tymi trzema mechanizmami pod względem komparatywnych zalet i wad, na przykład UE oferuje wyraźny i bezpośredni wpływ na szczeblu krajowym za pośrednictwem jej prawodawstwa i wyroków. Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości nie jest główną drogą dostępu do wymiaru sprawiedliwości, którą wybrałyby osoby w celu wystąpienia przed sądem z powództwem w sprawie łamania ich praw podstawowych. W 2009 r. całkowita liczba wniesionych spraw do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyniosła blisko 1 000⁶³, z których tylko niewielka część dotyczyła kwestii praw podstawowych, natomiast w tym samym roku Europejski Trybunał Praw Człowieka zmagął się prawie z 60 000 nowych skarg dotyczących domniemanego łamania praw podstawowych⁶⁴. Całkowita liczba skarg otrzymanych od roku 1977, tj. od roku, w którym komitet zaczął przyjmować sprawy, przez KPC ONZ, najaktywniejszy z pięciu organów traktatowych przyjmujących indywidualne skargi, wynosi mniej niż 2 000⁶⁵. Liczba spraw nie jest oczywiście jedynym czynnikiem decydującym o wpływie, jaki mają te organy. Liczba ta może jednak wskazywać na stopień, w jakim te mechanizmy są znane, na postrzeganie tych organów przez powodów pod kątem skuteczności i stopnia, w jakim są osiągalne pod względem kosztów lub warunków dopuszczalności skargi, a także na zasoby dostępne tym organom (na przykład organy monitorujące ONZ działają jedynie w niepełnym wymiarze czasu).

⁶³ Liczba ta obejmuje 561 spraw wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości i 568 wniesionych do Sądu. Zob.: Sprawozdanie roczne Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2009 r., s. 81 i 165, dostępne na stronie internetowej: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/.

⁶⁴ Europejski Trybunał Praw Człowieka, Sprawozdanie za 2009 r., Strasburg: Rejestr Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, s. 139, dostępny na stronie internetowej: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

⁶⁵ Jako inny przykład obciążenia organów traktatowych ONZ można podać całkowitą liczbę spraw przyjętych przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, która wyniosła 45.

Po drugie, powiązania między tymi trzema szczeblami polegają na tym, że same organy sądowe i quasi-sądowe często opierają się na orzecznictwie pozostałych organów przy interpretacji podobnie brzmiących przepisów. Ma to miejsce szczególnie często w odniesieniu do wykładni przepisów dotyczących praw człowieka. W tym znaczeniu Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej opracował standardy praw człowieka w prawie UE sięgając do traktatów dotyczących praw człowieka, których państwa członkowskie są stroną, w szczególności EKPC, ale również traktatów ONZ⁶⁶.

Ponadto w ramach Traktatu Lizbońskiego upoważnia się UE do przystąpienia do EKPC, przez co w przyszłości osoby będą miały możliwość pozwania UE bezpośrednio do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶⁷.

2.1.3. Kwestie proceduralne

Postępowanie sądowe a quasi-sądowe

Postępowania toczące się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z jednej strony oraz przed Europejskim Komitetem Praw Społecznych i organami traktatowymi ONZ z drugiej różnią się nieco pod względem ich charakteru. Pierwsze z nich są bardziej przypominają tradycyjne sądowe mechanizmy rozstrzygania sporów, natomiast te drugie dokładniej opisuje określenie „quasi-sądowe”. „Sądowe” rozstrzygnięcie sporów na szczeblu międzynarodowym odnosi się do rozstrzygnięcia sporów przez organ składający się z formalnie wybranych sędziów na podstawie dowodów przedstawionych przez strony, zgodnie z mającym zastosowanie prawem, prowadzącego do wydania prawnie wiążącego orzeczenia. Określenie quasi-sądowe rozstrzygnięcie sporów rozumiane jest jako rozstrzygnięcie sporów przez organ składający się z niezależnych ekspertów, którzy analizują dowody i argumenty stron poprzez odniesienie do prawa i przedstawiają ustalenia, których strony nie zaakceptowały wyraźnie jako prawnie wiążące⁶⁸.

⁶⁶ Zob. np. opinia 2/94 *Accession of the European Community to the European Convention for the Safeguard of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Rec.[1996] s. I-1759; wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb.Orz. [2006] s. I-5769. Przykład opierania się Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na traktatach ONZ można znaleźć w: Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie *Opuz przeciwko Turkey*, skarga nr 33401/02. Zob. również Rosas, A. (2009) *Fundamental Rights in the EU, with special emphasis on the Case-law of the European Court of Justice (Luxembourg)* w: Alfredsson, G. i in. (red.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.

⁶⁷ Art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁶⁸ Steinberger, H. (1981) *Judicial Settlement of International Disputes* w: Berhardt, R. (red.) *Encyclopaedia of Public International Law*, Niderlandy: Max Planck, s. 120; Steiner, H. (2000) *Individual Claims in a World of Mass Violations: What Role for the Human Rights Committee?* w: Alston, P. i Crawford, J. (red.) *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 29-30.

Zdolność procesowa⁶⁹

Pierwszy protokół fakultatywny do MPPOiP stanowi, że wyłącznie indywidualne ofiary lub ich wyznaczeni przedstawiciele mogą wystąpić ze skargą⁷⁰. Oznacza to, że jeśli NGO mogą występować w imieniu ofiar za ich wyraźną zgodą, nie ma więc miejsca żadna skarga obywatelska (*actio popularis*). W odniesieniu do łamania praw osób należących do mniejszości (art. 27) KPC ustalił, że przywódca danej wspólnoty może złożyć skargę dotyczącą grupy jako całości bez przedkładania oddzielnego pisemnego upoważnienia udzielonego przez wszystkie zainteresowane osoby⁷¹. Mimo że prawo do samostanowienia zawarte w MPPOiP jest również prawem „grupy”, KPC ONZ oświadczył, że na mocy protokołu fakultatywnego nie może być ono dochodzone na drodze sądowej⁷². Podobnie na mocy EKCP osoba składająca skargę musi być ofiarą domniemanego naruszenia lub jej wyznaczonym przedstawicielem⁷³.

Warunki dopuszczalności skargi

Zanim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka lub organy traktatowe ONZ przejmą jurysdykcję nad zasadnością danego roszczenia, powód musi spełnić szereg warunków dopuszczalności skargi. Charakter tych warunków jest różny w zależności od tego, czy jurysdykcja jest po stronie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, czy Trybunału Praw Człowieka i organów traktatowych ONZ. Wynika to przede wszystkim z omówionych wcześniej współzależności między jurysdykcjami krajowymi a tymi organami. Ponieważ warunki dopuszczalności skargi w przypadku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i organów traktatowych ONZ są niemal identyczne, zostaną one przedstawione w tym miejscu, natomiast warunki dotyczące Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostaną omówione poniżej.

Po pierwsze, Europejski Trybunał Praw Człowieka lub organy traktatowe ONZ muszą uzyskać pewność, że powód wyczerpał wszystkie środki prawne

⁶⁹ Informacje na temat legitymacji procesowej jednostek przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej zawarto w szczególności w sekcji 2.4.1 poświęconej skardze o unieważnienie aktu prawnego.

⁷⁰ Art. 1 Protokołu fakultatywnego do MPPOiP i art. 96 lit. b) regulaminu KPC, dokument ONZ CCPR/C/3/Rev. 8 z dnia 22 września 2005 r.

⁷¹ Stanowisko Komitetu Praw Człowieka ONZ (KPC ONZ) z dnia 26 marca 1990 r. w sprawie nr CCPR/C/38/D/167/1984 *Wódz Bernard Ominayak i the Lubicon Lake Band przeciwko Kanadzie*, dokument dostępny na stronie internetowej: www.unhcr.org/refworld/docid/4721c5b42.html.

⁷² *Tamże*.

⁷³ Należy jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach, aby skutecznie chronić prawa człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka musiał przyjąć szeroką interpretację pojęcia ofiary w celu uwzględnienia również ofiar potencjalnych lub niebezpośrednich. Zob. na przykład: orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 września 1978 r. w sprawie nr 5029/71 *Klass przeciwko Niemcom* lub orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 1988 r. w sprawie nr 10581/83 *Norris przeciwko Irlandii*. Kluczowe orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie ogólnego pojęcia ofiary dostępne jest na stronie internetowej: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0F2B45AE-4F54-41AB-AA8B-1E12D285110C/0/COURT_n1976742_v4_Key_caselaw_issues__Article_34__The_concept_of__the_victim__trad_eng.pdf.

dostępne na szczeblu krajowym. Środki prawne rozumiane są tu jednak jako środki, które są racjonalnie dostępne. W tym sensie zarówno organy traktatowe ONZ, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka obrały w zakresie przedmiotowego warunku podejście uwzględniające interesy ofiary polegające na niestosowaniu wobec powodów wymogu wyczerpania tych środków prawnych, które są nieskuteczne lub których realizacji jest zbyt długotrwała⁷⁴. Zasada ta podyktowana jest poglądem, zgodnie z którym państwo powinno mieć możliwość wewnętrznego naprawienia naruszeń zanim sprawa zostanie przedstawiona na szczeblu międzynarodowym⁷⁵. Po drugie, dana skarga musi dotyczyć prawa chronionego właściwym traktatem⁷⁶ i naruszenia popełnionego przez stronę tego traktatu⁷⁷.

2.2. Organy traktatowe ONZ

Jak dotąd nie utworzono żadnego światowego forum sądowego, do którego poszczególne osoby mogłyby składać skargi w zakresie praw człowieka: nie istnieje żaden światowy odpowiednik Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Organizacja Narodów Zjednoczonych proponuje w zamian mechanizmy ułatwiające dostęp do wymiaru sprawiedliwości na całym świecie za pośrednictwem quasi-sądowych organów monitorujących wykonanie traktatów, które są również uprawnione do rozpatrywania skarg indywidualnych⁷⁸.

Wszystkie państwa członkowskie UE są stroną sześciu „podstawowych” traktatów dotyczących praw człowieka pod egidą Narodów Zjednoczonych: Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji

⁷⁴ Stanowisko KPC ONZ z dnia 9 sierpnia 1994 r., komunikat nr 322/1988, w sprawie *Hugo Rodriguez przeciwko Urugwajowi*, pkt 6.2; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 września 1996 r. w sprawie 21893/93 *Akdivar i in. przeciwko Turcji*, pkt 65.

⁷⁵ Jeżeli dana osoba przedstawia tę samą kwestię zarówno przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, jak i przed organem traktatowym ONZ, Europejski Trybunał Praw Człowieka odmawia jej rozpatrzenia zgodnie z art. 35 ust. 2 lit. b) EKPC (zob. www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/53FEB066-3AB2-4382-A3D6-06AFB88B2491/0/COURT_n1978459_v2_Key_caselaw_issues_Matter_already_examined_Article_35_2b_trad_eng2p.pdf). Ponadto Europejski Trybunał Praw Człowieka nie będzie badał skarg wniesionych po upływie 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji zgodnie z tak zwaną zasadą sześciu miesięcy (zob. www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/41EFF42A-FBE7-4E41-987C-0A141AAE294A/0/COURT_n1356862_v3_Key_caselaw_issues_Sixmonth_rule_art_3513.pdf).

⁷⁶ Zob. na przykład stanowisko KPC ONZ z dnia 22 lipca 2008 r., komunikat nr 1494/2006, w sprawie *Chadzjian przeciwko Niderlandom*; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie nr 37966/02 *Skorobogatykh przeciwko Rosji*.

⁷⁷ Stanowisko KPC ONZ z dnia 8 kwietnia 1987 r. w sprawie *H.v.d.P. przeciwko Niderlandom*, komunikat nr 217/1986; orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 marca 1995 r. w sprawie nr 15318/89 *Loizidou przeciwko Turcji (wstępne zastrzeżenia)*.

⁷⁸ W zasadzie zob. www.ohchr.org. Informacje na temat organów traktatowych można znaleźć na przykład w Kjaerum, M. (2009) *State Reports* w: Alfredsson, G. i in. (red.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff. Poszczególne osoby mogą również składać skargi indywidualne w ramach „procedur specjalnych” prowadzonych przez Radę Praw Człowieka ONZ. Procedury te są jednak zasadniczo bardziej zbliżone do rozstrzygania sporów kanałami dyplomatycznymi. Informacje dotyczące „procedur specjalnych” można znaleźć na stronie internetowej www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm. Informacje dotyczące organów traktatowych można znaleźć na stronie internetowej www2.ohchr.org/english/bodies/petitions/index.htm.

rasowej (ICERD) z 1965 r., Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) z 1966 r., Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (ICESCR) z 1966 r., Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (CEDAW) z 1979 r., Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur z 1984 r., Konwencji o prawach dziecka (CRC) z 1989 r. Oczekuje się, że wszystkie państwa członkowskie staną się stroną Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (CRPD) z 2006 r.; jak dotąd stronami tej konwencji jest 16 państw członkowskich⁷⁹. Unia Europejska jako całość również stanie się stroną Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁸⁰.

⁷⁹ Ponadto niektóre państwa członkowskie są również stronami Międzynarodowej konwencji o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem z 2006 r., jednak żadne nie zostało jeszcze stroną Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin z 1990 r.

⁸⁰ Zob. decyzja Rady 2010/48 w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, Dz.U. L 23 z 27.1.2010, s. 35.

Tabela 1: Państwa członkowskie jako strony konwencji ONZ

	ICERD	MPPOIP	ICESCR	CEDAW	CAT	CRC	ICRMW	ICPED	CRPD	Liczba „podstawowych” konwencji ONZ dotyczących praw człowieka przyjętych przez państwa członkowskie UE
Austria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Belgia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Bułgaria	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Cypr	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Republika Czeska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7
Dania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Estonia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	p	6
Finlandia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Francja	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	8
Grecja	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Hiszpania	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	8
Holandia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Irlandia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Litwa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Łotwa	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7
Luksemburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Malta	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Niemcy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	8
Polska	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	p	6
Portugalia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Rumunia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	p	6
Słowacja	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Słowenia	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Szwecja	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Węgry	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7
Włochy	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	p	✓	7
Zjednoczone Królestwo	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓	7

✓ = państwo-strona/ma zastosowanie p = podpisana x = niepodpisana

Źródło: FRA, 2010 r.

W pięciu „podstawowych” traktatach ONZ dotyczących praw człowieka przewiduje się, że za zgodą danego państwa odpowiedni organ monitorujący wykonanie traktatów przyjmuje i wydaje decyzję w sprawie zasadności indywidualnych skarg (zwanych również „petycjami” lub „komunikatami”)⁸¹. Wszystkie państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa, zaakceptowały jurysdykcję KPC w zakresie podejmowania działań w sprawie skarg indywidualnych, ratyfikując Pierwszy protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP)⁸². Liczba państw członkowskich, które zaakceptowały cztery pozostałe organy traktatowe upoważnione to przyjmowania indywidualnych skarg, waha się między 14 a 27, z czego najmniejsza liczba dotyczy najpóźniej przyjętego Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2008 r.⁸³.

Tabela 2: Liczba państw-stron spośród UE-27, które zaakceptowały procedurę rozpatrywania skarg indywidualnych przeprowadzaną przez odpowiednie organy traktatowe

Organy traktatowe	Liczba państw członkowskich UE
Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (CERD)	23
Komitet Praw Człowieka (KPC ONZ) (na mocy MPPOiP)	26
Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet (CEDAW)	24
Komitet przeciwko Torturom (CAT)	27
Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych (CRPD)	14

Źródło: FRA, 2010 r.

⁸¹ Wraz z wejściem w życie Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 2008 r. również Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych będzie mógł rozpatrywać skargi indywidualne. Obecnie tylko jedno państwo członkowskie UE (Hiszpania) jest stroną i kolejne osiem podpisało do tej pory ten instrument. Postanowienia dotyczące tej procedury zawarte są w głównym tekście traktatu (takiego jak Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej) lub w oddzielnym instrumencie (takim jak Protokół fakultatywny do MPPOiP).

⁸² W kwestii wykonania wyroku zob. na przykład stanowisko KPC ONZ z 26 czerwca 2003 r. w sprawie *Czernin i in. przeciwko Republice Czeskiej*, komunikat nr 823/1998; w kwestii pokrycia kosztów związanych z rozprawami dot. niedyskryminacji zob. stanowisko KPC ONZ z dnia 24 października 2001 r. w sprawie *Äärelä przeciwko Finlandii*, komunikat nr 779/1997; w odniesieniu do czasu trwania posiedzenia (brak naruszenia) zob. stanowisko KPC ONZ z dnia 28 lipca 1989 r. w sprawie *Moraël przeciwko Francji*, komunikat nr 207/1986; w kwestii dostępu do skutecznego środka prawnego zob. stanowisko KPC ONZ z dnia 5 października 2002 r. w sprawie *Pezoldova przeciwko Republice Czeskiej*, komunikat nr 757/1997. Trzydzieści państw członkowskich wniosło zastrzeżenie (do art. 5 ust. 2), którego celem jest uregulowanie kwestii sprzecznych skarg między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i KPC ONZ – unikanie podejmowania potencjalnie sprzecznych decyzji przez te dwie instancje.

⁸³ Informacje dotyczące sposobu wnoszenia skargi i składania wniosku dostępne są na stronie www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm i niektóre organy traktatowe zapewniają wzory formularzy przedstawiające informacje, jakie powinien zawierać wniosek, i jego strukturę, zob. na przykład www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/modelform-E.PDF.

Tabela 3: Procedury rozpatrywania skarg indywidualnych przyjęte przez państwa członkowskie UE

	ICERD	MPPOiP	CEDAW	CAT	CRPD
Austria	✓	✓	✓	✓	✓
Belgia	✓	✓	✓	✓	✓
Bułgaria	✓	✓	✓	✓	p
Cypr	✓	✓	✓	✓	p
Republika Czeska	✓	✓	✓	✓	p
Dania	✓	✓	✓	✓	x
Estonia	x	✓	x	✓	x
Finlandia	✓	✓	✓	✓	p
Francja	✓	✓	✓	✓	p
Grecja	x	✓	✓	✓	p
Hiszpania	✓	✓	✓	✓	✓
Holandia	✓	✓	✓	✓	x
Irlandia	✓	✓	✓	✓	x
Litwa	x	✓	✓	✓	✓
Łotwa	x	✓	x	✓	✓
Luksemburg	✓	✓	✓	✓	p
Malta	✓	✓	x	✓	p
Niemcy	✓	✓	✓	✓	✓
Polska	✓	✓	✓	✓	x
Portugalia	✓	✓	✓	✓	✓
Rumunia	✓	✓	✓	✓	p
Słowacja	✓	✓	✓	✓	✓
Słowenia	✓	✓	✓	✓	✓
Szwecja	✓	✓	✓	✓	✓
Węgry	✓	✓	✓	✓	✓
Włochy	✓	✓	✓	✓	✓
Zjednoczone Królestwo	x	x	✓	✓	✓
✓ = państwo-strona/mająca zastosowanie p = podpisana x = niepodpisana					

Źródło: FRA, 2010 r.

W tabelach 2 i 3 przedstawiono pięć organów traktatowych upoważnionych do rozpatrywania skarg indywidualnych i państwa członkowskie UE, które wyraziły zgodę na procedurę rozpatrywania skarg indywidualnych⁸⁴.

W związku z tym że KPC ONZ jest organem traktatowym, do którego złożono najwięcej skarg, będzie on głównym punktem omówienia organów traktatowych ONZ. Należy również zauważyć, że w większości przypadków organy traktatowe przyjmują podobne podejście do skarg indywidualnych i w tym sensie KPC ONZ służy jako przykład sposobu działania organów traktatowych⁸⁵. Biorąc jednak pod uwagę, że tematem przewodnim niniejszego sprawozdania jest prawo dotyczące niedyskryminacji, omówienie KPC ONZ jest uzupełnione ogólną informacją na temat Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej.

2.2.1. Komitet Praw Człowieka

W przypadku rozpatrywania skarg indywidualnych KPC funkcjonuje jako organ quasi-sądowy⁸⁶. W szczególności oznacza to, że państwo-strona wyraźnie nie zatwierdziło „opinii” przedstawionych przez KPC ONZ w sprawach do niego wniesionych jako wiążących prawnie (w odróżnieniu do wyroków wydawanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka). Opinie KPC ONZ stanowią jednak rozstrzygające wykładnie istoty prawnie wiążących zobowiązań wynikających z traktatów. Stanowisko KPC ONZ w tym zakresie wynika z postanowień art. 2 MPPOiP, zgodnie z którymi „państwo-strona zobowiązuje się zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym Pakcie, oraz zapewnić skuteczny i wykonalny środek ochrony prawnej w przypadku uznania wystąpienia naruszenia”. W tym sensie przy podejmowaniu działań służących naprawieniu wykrytego naruszenia państwo ma należycie uwzględnić „opinie” KPC ONZ jako organu wyznaczonego na mocy protokołu fakultatywnego w celu dokonania interpretacji MPPOiP⁸⁷.

⁸⁴ Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, i Zjednoczone Królestwo nie zatwierdziły rozpatrywania skarg indywidualnych na mocy Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej; Estonia, Łotwa i Malta nie zatwierdziły rozpatrywania skarg indywidualnych na mocy Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet; a Dania, Estonia, Grecja, Holandia, Irlandia, Łotwa i Polska do tej pory nawet nie podpisały Protokołu fakultatywnego do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

⁸⁵ Butler, I. (2007) *Unravelling sovereignty: human rights actors and the structure of international law*, Antwerp: Intersentia, s. 123-131.

⁸⁶ Zob. również De Zayas, A. (2009) *The Human Rights Committee's Optional Protocol Procedure* w: Alfredsson, G. i in. (red.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

⁸⁷ Zob. np. stanowisko KPC ONZ z dnia 8 listopada 2001 r. w sprawie *Sooklal przeciwko Trinidad and Tobago*, komunikat nr 928/2000, pkt 7.

Procedura przed Komitetem Praw Człowieka ONZ i pomoc prawna

Zasadniczo procedury przed organami traktatowymi mają formę pisemną, a każda strona może w trakcie ich trwania reagować na argumenty pozostałych stron. Widoczną wadą procedury rozpatrywania skarg przed organami traktatowymi ONZ jest brak zapewnienia pomocy prawnej osobom składającym skargę. Oczywiście brak pomocy prawnej może zostać skompensowany w przypadkach, w których NGO są w stanie udzielić pomocy, co jak dotąd miało charakter jedynie doraźny. Jednocześnie należy pamiętać, że koszty procedur można utrzymać na niskim poziomie, ponieważ procedury te są zwykle pisemne i nie wymaga się od powoda korzystania z pomocy obrońcy⁸⁸. Organ traktatowy może również podjąć decyzję o zleceniu danemu państwu opłacenia kosztów prawnych po zakończeniu sprawy⁸⁹.

Środki prawne

Organy traktatowe ONZ mogą wystąpić z prośbą do państw-stron o zastosowanie środków tymczasowych w celu uniknięcia „nieodwracalnej szkody dla ofiary”⁹⁰. Ma to szczególne znaczenie w sprawach, w których w grę wchodzi zagrożenie życia lub tortury. Celem zastosowania środków tymczasowych jest utrzymanie *status quo* w oczekiwaniu na orzeczenie kończące postępowanie w przedmiocie skargi. W przypadku wydania orzeczenia na korzyść powoda organ traktatowy może po prostu stwierdzić wystąpienie naruszenia postanowień danego traktatu bez udzielenia zaleceń co do określonego środka prawnego. Zazwyczaj jednak zachęca dane państwo do powzięcia pewnych działań, takich jak uruchomienie procedur na szczeblu krajowym (wszczęcie dochodzenia lub wniesienie oskarżenia)⁹¹, reforma prawodawstwa⁹², uwolnienie ofiary lub przywrócenie jej na stanowisko⁹³ i okazjonalnie odszkodowanie⁹⁴ lub opłata kosztów prawnych⁹⁵.

⁸⁸ De Zayas, A. (2001) *Petitioning the United Nations* w: *American Society of International Law (ASIL)*, Proceedings of the 95th Annual meeting, Washington D. C., April 2001.

⁸⁹ Zob. na przykład stanowisko KPC ONZ z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie *Laptsevich przeciwko Belarus*, komunikat nr 780/1997.

⁹⁰ Zob. na przykład art. 92 regulaminu wewnętrznego KPC ONZ, dokument ONZ CCPR/C/3/Rev.8 z dnia 22 września 2005 r.

⁹¹ Zob. na przykład stanowisko KPC ONZ z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie *Blazek i in. przeciwko Republice Czeskiej*, komunikat nr 857/1999.

⁹² *Tamże*.

⁹³ Zob. na przykład stanowisko KPC ONZ z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie *Mansaraj i in. przeciwko Sierra Leone*, komunikat nr 839/1998; stanowisko KPC ONZ z dnia 20 października 2000 r. w sprawie *Chongwe przeciwko Zambii*, komunikat nr 821/1998.

⁹⁴ Zob. na przykład stanowisko KPC ONZ z dnia 2 marca 2000 r. w sprawie *Laptsevich przeciwko Belarus*, komunikat nr 780/1997.

⁹⁵ *Tamże*.

Czas trwania postępowania

Podobnie jak w przypadku pozostałych organów traktatowych KPC nie jest organem stałym i zazwyczaj zbiera się trzy razy w roku na okres trzech tygodni, przez co nieuniknione jest ograniczenie czasu dostępnego na rozpatrywanie skarg indywidualnych i wykonywanie innych należących do niego zadań. Nie wiadomo dokładnie, jak długo trwa średnio przyjęcie ostatecznej decyzji po zarejestrowaniu roszczenia. Wiadomo jednak, że istnieją zaległe sprawy, a ich liczba stale rośnie. Liczba zarejestrowanych nowych spraw wynosi ponad 200 rocznie, natomiast liczba spraw zakończonych w ciągu roku waha się między 50 a 100⁹⁶.

Wykonanie decyzji

W regulaminach wewnętrznych organów traktatowych ONZ przewidziano monitorowanie wykonania „opinii” przyjętych w sprawach skarg indywidualnych⁹⁷. Wynikająca z tego motywacja dla państw-stron ogranicza się do presji, jaką może wywierać sprawozdawca wyznaczony przez dany organ traktatowy, co obejmuje publikację stopnia zgodności w rocznym sprawozdaniu organu. Chociaż roczne sprawozdania organów traktatowych przedstawia się przed Zgromadzeniem Ogólnym ONZ, nie zajmuje się ono kwestią przestrzegania indywidualnych decyzji przez poszczególne państwa-strony⁹⁸.

2.2.2. Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej

Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej była pierwszym traktatem ONZ dotyczącym praw człowieka, w którym przewidziano powołanie szczególnego organu monitorującego – Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej – i zapoczątkowano powoływanie następnych organów na mocy pozostałych konwencji, w tym KPC ONZ⁹⁹. Do szczególnych cech Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej zalicza się fakt, że oprócz rozpatrywania indywidualnych spraw Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej jest specjalnie upoważniony do przyjmowania skarg od grup osób.

⁹⁶ KPC ONZ sprawozdanie KPC z 2008 r., dokument A/63/40, tom I, rozdział V.

⁹⁷ Art. 101 regulaminu KPC ONZ, dokument ONZ CCPR/C/3/Rev.8 z dnia 22 września 2005 r.; art. 73 regulaminu wewnętrznego Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, dokument ONZ A/56/38 (dodatek) i rozdział V dokumentu A/62/38 (dodatek); art. 114 regulaminu wewnętrznego Komitetu przeciwko Torturom, dokument ONZ CAT/C/3/Rev.4 z dnia 9 sierpnia 2002 r.; art. 95 regulaminu Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej; sprawozdanie Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, dodatek nr 18 do dokumentu ONZ A/60/18 z dnia 19 sierpnia 2005 r., s. 170.

⁹⁸ Zob. na przykład rezolucja ZO ONZ 64/152 z dnia 26 marca 2010 r. *International Covenants on Human Rights*.

⁹⁹ Van Boven, T. (2009) *The Petition System under ICERD: An Unfulfilled Promise* w: Alfredsson, G. i in. (red.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff.

Jak odnotowano w tabeli 2, 23 państwa członkowskie zatwierdziły procedurę rozstrzygania skarg indywidualnych na mocy Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. W celu zatwierdzenia tych procedur państwa nie muszą stawać się stronami poszczególnych instrumentów; wystarczy jedynie złożyć w tym celu deklarację. Nie uczyniły tego Grecja, Łotwa, Litwa i Zjednoczone Królestwo.

Ponadto w ramach art. 14 ust. 2 konwencji umożliwia się wyznaczenie organu krajowego, który będzie przyjmował skargi dotyczące któregoś z praw zagwarantowanych Międzynarodową konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej. Jedynie pięć państw członkowskich UE skorzystało z tej możliwości: Austria, Belgia¹⁰⁰, Luksemburg¹⁰¹, Portugalia¹⁰² i Rumunia¹⁰³. Austria zastrzegła sobie jednak tylko prawo do wyznaczenia takiej instytucji, ale jeszcze żadnej wyrażnie nie określiła¹⁰⁴.

W czasie 25 lat funkcjonowania Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej całkowita liczba rozpatrzonych przez niego spraw wyniosła 40, z czego jedna czwarta zakończyła się przyjęciem „opinii” – ustaleniem, że miało miejsce naruszenie¹⁰⁵. Z 27 państw członkowskich wiele indywidualnych komunikatów nadchodziło z Danii; stanowiły one prawie połowę całkowitej liczby spraw. Jedynie 4 z nich zakończyły się jednak przyjęciem stanowiska. W odniesieniu do pięciu innych państw członkowskich UE składano skargi indywidualne, jednak ich liczba waha się między jedną a trzema skargami w odniesieniu do każdego z tych państw.

2.3. Mechanizmy Rady Europy

2.3.1. Europejski Trybunał Praw Człowieka

Europejski Trybunał Praw Człowieka jest mechanizmem sądowym umożliwiającym dostęp do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu Rady Europy. Mimo że zasadniczo Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatruje sprawy dotyczące praw obywatelskich i politycznych, stanowi on ważny mechanizm w zakresie uzyskiwania dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku indywidualnych spraw,

¹⁰⁰ Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, zob. www.diversiteit.be.

¹⁰¹ Commission spéciale permanente contre la discrimination.

¹⁰² Wysoki Komisarz ds. Imigracji i Mniejszości Etnicznych.

¹⁰³ Krajowa Rada ds. Zwalczenia Dyskryminacji.

¹⁰⁴ Austriacka deklaracja z dnia 20 lutego 2002 r.

¹⁰⁵ Status komunikatów rozpatrywanych przez Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej zgodnie z procedurą określoną w art. 14 (z dnia 22 lipca 2010), www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/CERDSURVEYArt14.xls.

a w szerszym znaczeniu jest istotny ze względu na opracowywanie norm dla państw-stron EKPC na podstawie swojego orzecznictwa¹⁰⁶.

Wraz z przewidzianym w Traktacie Lizbońskim przystąpieniem UE do EKPC, Europejski Trybunał Praw Człowieka będzie sprawował jurysdykcję nad czynnością podjętą lub brakiem podjęcia czynności przez instytucję UE lub państwo członkowskie wdrażające prawo UE i leżącą w gestii EKPC.

Jak wspomniano powyżej indywidualna osoba składająca skargę musi najpierw spełnić określone warunki dopuszczalności skargi, w tym musi wyczerpać lokalne środki prawne. W odróżnieniu od spraw wnoszonych do KPC ONZ wnioski należy składać w przeciągu sześciu miesięcy od ostatniego orzeczenia sądowego w danej sprawie, którym zazwyczaj jest orzeczenie sądu najwyższego w danym państwie. Okres ten jest liczony od dnia następującego po dniu, w którym osoba składająca skargę dowiedziała się o czynności lub orzeczeniu, którego dotyczy jej skarga – tj. od daty, którą można uznać za dzień, w którym dana osoba wyczerpała krajowe środki prawne¹⁰⁷.

Procedura przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i pomoc prawna

Duże obłożenie sprawami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oznacza, że w praktyce sprawy rozpatrywane są w ramach procedury pisemnej. W szczególnych sprawach przeprowadza się jednak posiedzenia jawne. Z postępowaniem przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka nie wiążą się żadne opłaty. Ponadto w pierwszych etapach postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka osoba składająca skargę nie musi być reprezentowana przez prawnika. Niemniej jednak prawnik jest potrzebny po poinformowaniu państwa o złożonym wniosku. Na tym etapie Przewodniczący Izby może na wniosek osoby składającej skargę, albo z urzędu, udzielić pomocy prawnej osobie składającej skargę w związku z przedłożeniem sprawy Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Takiej pomocy prawnej można udzielić nie tylko w celu pokrycia opłat pobieranych przez przedstawicieli, ale również kosztów podróży i utrzymania oraz innych niezbędnych wydatków poniesionych przez osobę składającą skargę lub wyznaczonego przedstawiciela. Po ustaleniu kwoty zaproponowanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka,

¹⁰⁶ W odniesieniu do ochrony przed dyskryminacją na mocy EKPC, w art. 14 EKPC zakazuje się dyskryminacji wynikającej z korzystania z któregokolwiek z praw zagwarantowanych w EKPC. Ponadto w Protokole nr 12 do EKPC przewiduje się ogólny zakaz dyskryminacji, gwarantując, że żadna instytucja państwowa, niezależnie od przyczyny, nie może nikogo dyskryminować. Jak do tej pory Protokół nr 12 ratyfikowało jednak jedynie pięć państw członkowskich UE.

¹⁰⁷ Jeżeli skarga dotyczy sytuacji trwałej, czas zaczyna być liczony od zakończenia danej sytuacji, jednak w czasie jej trwania, zasada sześciu miesięcy nie może mieć zastosowania. Zob. na przykład orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie nr 14556/89 *Papamichalopoulos i in. przeciwko Grecji* lub orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie nr 39437/98 *Ülke przeciwko Turcji*.

uznaje się ją za udział w kosztach sądowych i osoba składająca skargę może odzyskać faktycznie poniesione koszty prawne na mocy art. 41 EKPC, jeżeli wygra sprawę¹⁰⁸.

Pomocy prawnej nie przyznaje się automatycznie: Przewodniczący Izby musi stwierdzić, że udzielenie pomocy prawnej jest niezbędne dla prawidłowego przebiegu sprawy rozpatrywanej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i że osoba składająca skargę posiada niewystarczające środki na poniesienie wszystkich lub części wiążących się z tym kosztów. Jeżeli Przewodniczący Izby stwierdzi, że warunki te nie są w dalszym ciągu spełniane, może w każdej chwili wycofać przyznaną pomoc prawną lub zmienić jej wartość¹⁰⁹.

Środki prawne

Tak jak w przypadku KPC ONZ, po złożeniu wniosku w Europejskim Trybunale Praw Człowieka może on, na prośbę wnioskodawcy, wskazać pozwanemu państwu środki przejściowe na mocy art. 39 regulaminu Trybunału. Środki tymczasowe stosuje się jedynie w nielicznych sytuacjach, w których istnieje bezpośrednio ryzyko nieodwracalnej szkody¹¹⁰. W praktyce większość spraw, w których ma miejsce prośba o zastosowanie środków tymczasowych, dotyczy wydalenia lub ekstradycji z danego państwa. W takich przypadkach Trybunał może wystąpić z wnioskiem do danego państwa o zawieszenie nakazu deportacji wnioskodawcy.

Europejski Trybunał Praw Człowieka rutynowo przyznaje wyrównanie kosztów prawnych wnioskodawcom, którzy wygrają sprawę (w tym kosztów poniesionych na szczeblu krajowym)¹¹¹, a niekiedy przyznaje również wypłatę odszkodowania¹¹². Europejski Trybunał Praw Człowieka zazwyczaj nie będzie zwracał się do państwa o zastosowanie konkretnych środków mających na celu naprawienie naruszenia, często wychodząc z założenia, że z jego strony wystarczającym wkładem jest opłacenie kosztów prawnych i deklaracja stwierdzająca naruszenie¹¹³. Trybunał pozostawia państwu ustalenie, czy właściwe jest przyjęcie jakiegoś innego trybu postępowania, jak na przykład

¹⁰⁸ Harris, D.J., O'Boyle, M., Bates, E.P. and Buckley, C. M. (2009) *Harris, O'Boyle and Warbrick: Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford: OUP, s. 841.

¹⁰⁹ Regulamin Trybunału z 1 czerwca 2010 r. rozdział XI, Pomoc Prawna, art. 100–105.

¹¹⁰ Zob. orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 lutego 2005 r. w sprawie nr 46827/99 *Mamatkulov i Askarov przeciwko Turcji* lub orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie nr 39806/05 *Paladi przeciwko Mołdawii*.

¹¹¹ Zob. na przykład orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 lipca 1983 r. w sprawie nr 8737/79 *Zimmermann i Steiner przeciwko Szwajcarii (zasadność skargi i słuszne zadośćuczynienie)*.

¹¹² Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie nr 35605/97 *Kingsley przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. (Wielka Izba).

¹¹³ Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 października 1982 r. w sprawie nr 6878/75 i 7238/75 *Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii (słuszne zadośćuczynienie)*. Wyjątkowo zob.: orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie nr 71503/01 *Assanidze przeciwko Gruzji* (Wielka Izba).

reforma prawodawstwa, w powiązaniu z wykonawczą rolą Rady Unii Europejskiej (opisaną poniżej).

Czas trwania postępowania

Pod koniec 2009 r. przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka było 120 000 wniosków oczekujących na rozpatrzenie¹¹⁴. W świetle takich zaległości wnioskodawca może być zmuszony do rocznego oczekiwania, zanim Europejski Trybunał Praw Człowieka przystąpi do wstępnego badania wniosku. Nie jest możliwe dokładne określenie czasu trwania postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Europejski Trybunał Praw Człowieka czyni starania, aby rozpatrywać sprawy w terminie trzech lat, jednak badanie pewnych spraw zajmuje więcej czasu, a innych mniej.

Z związku z tym oczywiste jest, że czas trwania postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka różni się w zależności od danej sprawy, składu sędziowskiego, któremu przydzielono daną sprawę, staranności stron, z jaką dostarczają informacje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka, i od wielu innych czynników, takich jak przeprowadzenie przesłuchania lub przedłożenie sprawy Wielkiej Izbie Trybunału. Niektóre wnioski mogą zostać zaklasyfikowane jako pilne i potraktowane priorytetowo, szczególnie w sprawach, w których zachodzi domniemanie, że osobie składającej skargę grozi bezpośrednie niebezpieczeństwo odniesienia fizycznej szkody¹¹⁵.

W każdym przypadku gwałtowny wzrost liczby spraw sądowych na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat stanowi zagrożenie dla skutecznego funkcjonowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W rezultacie dnia 1 czerwca 2010 r. wszedł w życie Protokół nr 14 do EKPC¹¹⁶. Jego celem jest zagwarantowanie długotrwałej skuteczności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (czyli odciążenie Trybunału od nadmiaru pracy i skrócenie czasu trwania postępowania) poprzez optymalizację filtrowania i rozpatrywania wniosków. W szczególności w protokole przewidziano nowe organizacyjne nowe składy sędziowskie, które rozstrzygają sprawy dotyczące skarg powtarzalnych (świadczących o problemie systemowym) i wyraźnie niedopuszczalnych spraw, oraz nowy warunek dopuszczalności skargi (warunek „znaczącego uszczerbku”)¹¹⁷.

¹¹⁴ Sprawozdanie roczne Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2010 r., Strasburg: Rejestr Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, s. 139, dostępny na stronie internetowej: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/C25277F5-BCAE-4401-BC9B-F58D015E4D54/0/Annual_Report_2009_Final.pdf.

¹¹⁵ Większość tego rodzaju spraw dotyczy wydalenia lub ekstradycji z danego państwa.

¹¹⁶ Protokół nr 14 Rady Europy do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, CETS nr 194, dostępny na stronie internetowej: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/194.htm>.

¹¹⁷ Zob. na przykład orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie nr 18774/09 *Rinck przeciwko Francji*.

Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

W dniach 18 i 19 lutego 2010 r. Szwajcaria zorganizowała konferencję ministerialną w Interlaken w celu zdecydowanego przyspieszenia reformy nadmiernie obciążonego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie z deklaracją przyjętą na koniec Konferencji przez przedstawicieli 47 państw członkowskich Rady Europy konieczne jest w szczególności osiągnięcie równowagi między sprawami przychodzącymi i możliwym do osiągnięcia odsetkiem spraw rozstrzyganych, oraz konieczne jest zmniejszenie liczby około 120 000 spraw nierozstrzygniętych, a także zagwarantowanie rozsądnego czasu rozstrzygania nowych odwołań. Ponadto należy usprawnić wykonanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na szczeblu krajowym, a Komitet Ministrów powinien zagwarantować skuteczny nadzór nad procesem wykonania. Aby osiągnąć te cele, w politycznej deklaracji zawarto plan działania obejmujący wykaz krótko- i średniookresowych środków oraz plan ich wykonania¹¹⁸.

Wyroki pilotażowe

Europejski Trybunał Praw Człowieka wprowadził środek polegający na wydawaniu wyroku pilotażowego¹¹⁹ w celu uporania się z głównym problemem w zakresie wysokiego obciążenia sprawami polegającym na występowaniu spraw powtarzalnych (klonowych), tj. dużej liczby spraw zasadniczo dotyczących tej samej kwestii. Procedura ta polega na tym, że w sytuacji, w której Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje znaczącą liczbę wniosków, za którymi stoi ta sama przyczyna, może podjąć decyzję o wyborze co najmniej jednej do rozpatrzenia w trybie pilnym. Zajmując się wybranymi sprawami, Trybunał dąży do osiągnięcia rozwiązania, które obejmuje również wszystkie podobne sprawy dotyczące tej samej kwestii. Wydany wyrok określa się mianem wyroku „pilotażowego”.

Ważną cechą procedury „wyroków pilotażowych” jest możliwość odroczenia lub „zamrożenia” badania wszystkich pozostałych powiązanych spraw na pewien określony czas. Stanowi to dodatkowy sposób zachęcania organów krajowych do podejmowania niezbędnych kroków. Tego rodzaju odroczenie, które zazwyczaj trwa przez ustalony okres czasu, może być uwarunkowane szybkim i

¹¹⁸ Zob.

www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0133.File.tmp/final_en.pdf.

¹¹⁹ Po raz pierwszy procedurę wyroku pilotażowego zastosowano w przypadku wyroku w sprawie nr 31443/96 *Broniowski przeciwko Polsce* wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w dniu 22 czerwca 2004 r. Aby uzyskać więcej informacji zob. Björgvinsson, D. T. (2009) *The “pilot-judgment” procedure of the European Court of Human Rights* w: Alfredsson, G. i in. (red.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff.

skutecznym podjęciem przez pozwane państwo działań zgodnie z wnioskami zawartymi w wyroku pilotażowym¹²⁰.

Wprowadzenie wyroku pilotażowego nie może rozwiązać wszystkich trudności powodowanych nadmiernym obciążeniem pracą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Niesie ono jednak ze sobą możliwość znacznego pomniejszenia istniejących zaległości i wyeliminowania niektórych kluczowych problemów leżących u podstaw powtarzających się skarg, a także ustanowienia środka prawnego w odniesieniu do skarg, na które problemy te wywarły negatywny skutek¹²¹.

Wykonywanie wyroków

Po wydaniu przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyroku kończącego postępowanie w sprawie, zostaje on przekazany Komitetowi Ministrów (składającemu się z ministrów spraw zagranicznych wszystkich państw członkowskich lub stałych przedstawicieli dyplomatycznych tych państw w Strasburgu). Komitet zaprasza następnie pozwane państwo w celu poinformowania go o krokach podjętych, mających na celu pokrycie wszelkich kosztów lub wypłatę odszkodowania przyznanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Często wymaga to przyjęcia środków ogólnych, szczególnie zmian w przepisach¹²². W celu przekonania danego państwa do postępowania zgodnie z wyrokami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Komitet Ministrów wykorzystuje swoje wpływy i naciski dyplomatyczne, zwłaszcza zwracając uwagę, że dane państwo nie postępuje zgodnie z EKPC, i podejmując właściwe działania. Do czasu podjęcia przez dane państwo właściwych działań, Komitet Ministrów nie przyjmuje rezolucji końcowej, dzięki której wyrok zostaje usunięty z wykazu spraw, a od danego państwa w dalszym ciągu oczekuje się przedstawienia wyjaśnień lub podjęcia niezbędnego działania.

2.3.2. Europejski Komitet Praw Społecznych

Europejski Komitet Praw Społecznych monitoruje wykonanie Europejskiej Karty Społecznej (EKS) i uzupełnia działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zapewniając nadzór nad prawami gospodarczymi i społecznymi. Bezpośredni dostęp do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych można

¹²⁰ W wyroku pilotażowym w sprawie: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 października 2010 r. w sprawie nr 30767/05 i 33800/06 *Maria Atanasiu i in. przeciwko Rumunii*, Europejski Trybunał Praw Człowieka odroczył sprawy dotyczące mienia znacjonalizowanego w okresie komunizmu w Rumunii w oczekiwaniu na przyjęcie środków ogólnych na szczeblu krajowym.

¹²¹ Dodatkowe informacje można znaleźć na stronie www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DF4E8456-77B3-4E67-8944-B908143A7E2C/0/Information_Note_on_the_PJP_for_Website.pdf

¹²² Zob. art. 41 i 46 EKPC. Zob. Raport roczny Komitetu Ministrów Rady Europy z 2009 r. *Nadzorowanie wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* dostępny na stronie internetowej: www.coe.int/t/DGHL/MONITORING/EXECUTION/Source/Publications/CM_annreport2009_en.pdf.

uzyskać dzięki mechanizmowi skarg zbiorowych, który jest dostępny dla organizacji spełniających określone kryteria¹²³. Stając się stroną Protokołu dodatkowego do EKS państwa upoważniają międzynarodowe i krajowe organizacje pracodawców, związki zawodowe i międzynarodowe NGOs do wnoszenia skarg przeciwko tym państwom z tytułu nieprzestrzegania postanowień EKS¹²⁴. Państwa członkowskie mogą również podjąć decyzję o upoważnieniu krajowych NGOs do wnoszenia skarg. W związku ze zbiorowym charakterem przedmiotowego mechanizmu, naruszenia, których dotyczą skargi mają zasadniczo charakter systematyczny, a nie indywidualny. Od czasu wejścia w życie protokołu dodatkowego w 1999 r. zarejestrowano ponad 60 skarg.

Do tej pory stronami przedmiotowego protokołu dodatkowego zostało 12 państw członkowskich UE¹²⁵. W tabeli 4 wymieniono te państwa oraz państwa, które podpisały już protokół, ale jeszcze go nie ratyfikowały (dając wyraz zamiarowi stania się jego pełnoprawną stroną w przyszłości).

Tabela 4: Państwa członkowskie UE, które są stronami protokołu dodatkowego w ramach EKS

Państwa-strony (12)	Sygnatariusze (5)
Belgia, Bułgaria, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Portugalia, Słowenia, Szwecja, Włochy	Austria, Dania, Republika Czeska, Słowacja, Węgry

Źródło: FRA, 2010 r.

Jedynie Finlandia udzieliła zgody na umożliwienie krajowym NGOs składanie skarg.

Europejski Komitet Praw Społecznych jest upoważniony do przyjmowania decyzji w sprawie takich skarg zbiorowych. Jak w przypadku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, po przyjęciu decyzji, w której ustalono występowanie naruszenia, do Komitetu Ministrów Rady Europy należy zalecenie rozwiązania danemu

¹²³ W celu uzyskania wykazu państw członkowskich UE, które są państwami-stronami Europejskiej Karty Społecznej, i państw, które przyjęły protokół umożliwiający rozpatrywanie skarg zbiorowych, oraz szczegółowych informacji dotyczących zatwierdzonych praw na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej zob. sprawozdanie roczne FRA za 2010 r., Wiedeń: FRA, s. 167–170 dostępne na stronie internetowej: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/AR_2010-conf-edition_en.pdf. W celu uzyskania wykazu organizacji mający prawo do składania skarg zob.: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/OrganisationsEntitled/OrganisationsIndex_en.asp.

¹²⁴ Protokół dodatkowy do Europejskiej Karty Społecznej ustanawiający system skarg zbiorowych z 1995 r. CETS nr 158. Międzynarodowe NGO mogą ubiegać się przed Komitetem Rządowym (złożonym z przedstawicieli państw-stron) o przyznanie tego prawa poprzez złożenie wniosku o kwalifikowalność.

¹²⁵ Informacje o ratyfikacjach i podpisach z dnia 3 marca 2010 r. zob. www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/Overview_en.asp; na mocy Zweryfikowanej Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r. istnieje również możliwość związania protokołem dotyczącym skarg zbiorowych w drodze notyfikacji po ratyfikacji Karty (Część IV art. D EKS (zweryfikowana)) (z możliwości tej skorzystały Bułgaria i Słowenia).

państwu-stronie. Komitet Ministrów przyjmuje rezolucję niezależnie od wyniku sprawy, która może zawierać zalecenia, jeżeli popełniono naruszenie¹²⁶. Następnie dane państwo musi wyjaśnić w swoim kolejnym sprawozdaniu okresowym składanym Europejskiemu Komitetowi Praw Społecznych (składanym co 4 lata), jakie podjęło działania w związku z wykonaniem decyzji¹²⁷.

2.4. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Zgodność z prawem UE gwarantuje Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który może rozpoznawać sprawy dotyczące instytucji UE oraz państw członkowskich w obszarach objętych zakresem prawa UE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dzieli się na dwa organy: Sąd i Trybunał Sprawiedliwości¹²⁸. Do celów niniejszego sprawozdania istnieją dwa mechanizmy, dzięki którym osoby fizyczne mogą kwestionować ważność aktów prawnych UE lub państw członkowskich właściwych dla wykonania prawa UE: skarga o unieważnienie aktu prawnego (którą rozpatruje Sąd i od którego wyroku można odwołać się do Trybunału Sprawiedliwości) oraz procedura wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym (przeprowadzana bezpośrednio przez Trybunał Sprawiedliwości). Unia Europejska umożliwia również korzystanie z mechanizmów pozasądowych, takich jak Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, do którego można wnieść skargę dotyczącą niewłaściwego administrowania w instytucjach i organach UE¹²⁹. Tutaj jednak omawiane są procedury sądowe dostępne w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

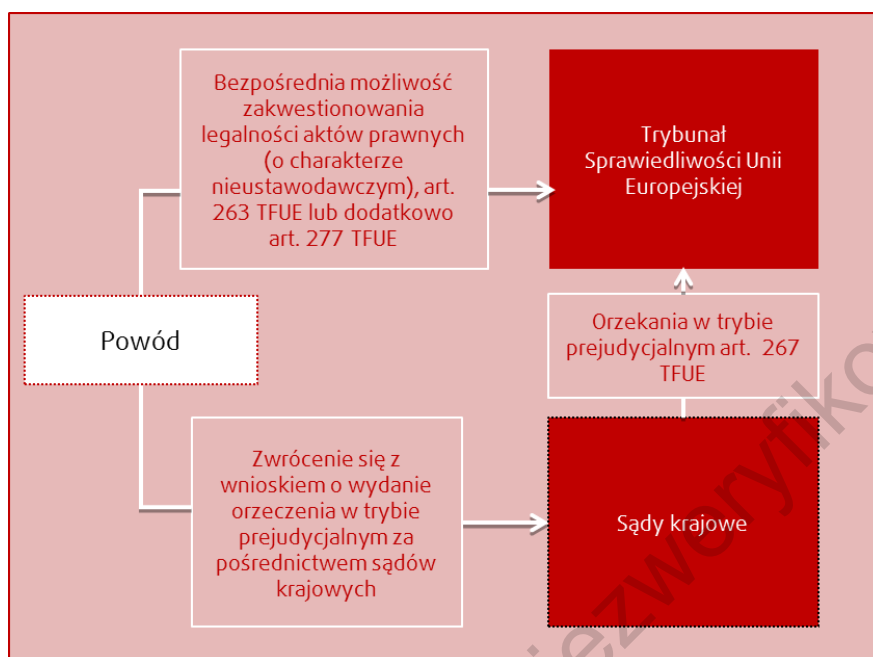
¹²⁶ Zob. art. 9 protokołu. Do tej pory zalecenie wydano jedynie w jednej sprawie, rezolucja zawiera raczej wielu szczegółowych działań, jakie pozwany rząd podejmie.

¹²⁷ Zob. art. 10 protokołu. W art. 21 praktycznie ustalono składanie sprawozdań co dwa lata, jednak decyzją Komitetu Ministrów z 2006 r. tę częstotliwość zmieniono na okres czteroletni. Zob. Brillat, R. (2009) *The European Social Charter* w: Alfredsson, G. i in. (red.) *International Human Rights Monitoring Mechanisms*, Leiden: Martinus Nijhoff, s. 508.

¹²⁸ W niniejszym sprawozdaniu traktuje się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako podmiot ogólny, chyba że należy dokonać rozróżnienia na Sąd i Trybunał Sprawiedliwości.

¹²⁹ W celu zapoznania się z działalnością zob. www.ombudsman.europa.eu.

Rys. 3: Dwie główne drogi dostępu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej



Źródło: FRA, 2010 r.

2.4.1. Skarga o unieważnienie aktu prawnego

W ramach skargi o unieważnienie aktu prawnego na mocy art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wcześniej art. 230 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)¹³⁰, każda osoba prawna lub fizyczna może wnieść o unieważnienie każdego prawnie wiążącego aktu przyjętego przez instytucje lub agencje UE¹³¹. Tego rodzaju akty prawne nie ograniczają się do prawnie wiążących aktów wymienionych w art. 288 TFUE (rozporządzeń, dyrektyw i decyzji)¹³². Warunki dotyczące zdolności procesowej są jednak restrykcyjne. Osoba fizyczna może wnieść skargę dotyczącą aktu, który jest kierowany konkretnie do niej, takiego jak decyzja wydana przez Komisję Europejską w sprawie danego przedsiębiorstwa handlowego w kontekście prawa konkurencji. Skargę należy wnieść w ciągu dwóch miesięcy od publikacji podważanego aktu. Jeżeli akt prawny, którego dotyczy skarga, nie dotyczy powoda, powód musi wykazać, że dany akt dotyczy go indywidualnie –

¹³⁰ Istnieje podobna procedura umożliwiająca pozwanie tych instytucji za zaniechanie działania, jeżeli były zobowiązane do jego podjęcia. Zob. art. 265 TFUE.

¹³¹ Postanowieniami traktatu lizbońskiego zmieniono wcześniejszy art. 230 TWE, aby umożliwić Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontrolowanie legalności nie tylko aktów instytucji, ale również „organów lub jednostek organizacyjnych Unii”.

¹³² Zob. na przykład sprawa 216/83 *Les Verts*, Rec. [1984] s. 3325.

tj. że dany akt wywiera na niego taki sam wpływ, jaki wywierałby, gdyby był kierowany bezpośrednio do niego/niej. W praktyce wykładnia tego postanowienia¹³³ brzmiała, że z wyjątkiem kilku szczególnych przypadków, powód nie może podważać ważności ogólnych aktów prawnych, takich jak rozporządzenie lub dyrektywa¹³⁴. Wynika to stąd, że z racji swojego charakteru takie instrumenty mają tworzyć ogólne przepisy, a nie dotyczyć konkretnych osób fizycznych.

2.4.2. Procedura wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W ramach procedury wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy może zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o przedstawienie wykładni danego przepisu prawa UE, której wymaga rozstrzygnięcie sporu oczekującego na rozpatrzenie na szczeblu krajowym (art. 267 TFUE). Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może sam przeprowadzić sądową kontrolę danego aktu UE (na mocy art. 277 TFUE). W tym sensie na mocy art. 263 TFUE za sprawą procedury wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym możliwe jest złagodzenie restrykcyjnych zasad dotyczących legitymacji procesowej w zakresie skarg w sprawie unieważnienia aktu prawnego (tabela nr 5 poniżej). Te dwa mechanizmy razem określa się mianem „zupelnego systemu środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi kontroli zgodności z prawem aktów instytucji”¹³⁵.

W 2009 r. sądy krajowe państw członkowskich UE przedstawiły łącznie 302 wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹³⁶. Liczba wniosków waha się między 59 (Niemcy) a zero (Irlandia i Luksemburg). Do państw członkowskich, które zwróciły się z większą liczbą wniosków niż 20 należą Belgia, Francja, Holandia, Niemcy, Włochy, i Zjednoczone Królestwo. W praktyce decyzje dotyczące kwestii związanych z prawem UE są powszechnie podejmowane jednak przez sądy krajowe bez występowania z wnioskiem o

¹³³ Zob. sprawa 25/62 *Plaumann przeciwko Komisji*, Rec. [1963] s. 95.

¹³⁴ Szczególne przypadki, w których zezwolono na zakwestionowanie ogólnego aktu prawnego, zasadniczo dotyczyły sytuacji, w której istniała tylko jedna możliwa osoba, która mogła być szczególnie negatywnie dotknięta skutkami danego aktu. Zob. na przykład sprawa C-309/89 *Cordoniu przeciwko Radzie*, Rec. [1994] s. I-1853; sprawa C-359/89 *Extramet przeciwko Radzie*, Rec. [1991] s. I-2501.

¹³⁵ Sprawa 294/83 *Les Verts*, Rec. [1986] s. 1339, pkt 23. Osoby mogą również uzyskać dostęp do sądów Unii na mocy art. 268 TFUE (235 TWE), występując z roszczeniem o odszkodowanie w związku z odpowiedzialnością pozaumowną Unii zgodnie z art. 340 akapit drugi TFUE. Tenże akapit nie upoważnia jednak Trybunału Sprawiedliwości do anulowania jakiegokolwiek naruszającego przepisy aktu prawnego i sprawa wniesiona przez daną osobę tylko wtedy zostanie rozpatrzona, gdy naruszenie prawa jest oczywiste. Zob. na przykład sprawa 175/84 *Krohn v Commission*, Rec. [1986] s. 753.

¹³⁶ Statystyki sądowe Trybunału Sprawiedliwości dostępne są na s. 82 dokumentu znajdującego się pod adresem internetowym: http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_pl.pdf. Jeżeli chodzi o pilne orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w 2009 r. wpłynęły trzy takie wnioski.

wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na mocy art. 267 TFUE.

Tabela 5: Przegląd postanowień przewidujących dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej	Art. 263 TFUE	Art. 267 TFUE	Art. 277 TFUE
Rodzaj	Skarga o unieważnienie aktu prawnego	Procedura orzeczenia w trybie prejudycjalnym	Kontrola „niebezpośrednia” (dodatkowa)
Cel	Kontrola legalności aktów instytucji, organów i agencji UE	Wyjaśnienie kwestii związanej z prawem UE	Kontrola legalności aktów instytucji, organów i agencji UE
Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	Sąd (z możliwością odwołania do Trybunału Sprawiedliwości)	Trybunał Sprawiedliwości	Trybunał Sprawiedliwości
Rodzaj dostępu	Bezpośredni	Niebezpośredni za pośrednictwem sądów krajowych	Niebezpośredni za pośrednictwem sądów krajowych

Źródło: FRA, 2010 r.

2.4.3. „Zupełny system środków prawnych”

Na możliwość wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu stosownego uzupełnienia skargi o unieważnienie aktu prawnego dającego osobom fizycznym szansę podważenia ważności środków przyjętych przez instytucje należy jednak patrzeć przez pryzmat następujących okoliczności. Po pierwsze, podjęcie decyzji o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz określenie aspektów zapytania należy do

samego sądu krajowego, a nie do indywidualnych stron danej sprawy¹³⁷. Po drugie, funkcja przeprowadzania kontroli na mocy art. 277 w drodze procedury wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na występowaniu faktycznego sporu prawnego w sądach krajowych. Może stanowić to problem, jeżeli środek, którego dotyczy skarga, w praktyce nie wymaga wdrożenia na szczeblu krajowym, na przykład rozporządzenia (które z definicji stosuje się bezpośrednio) znoszącego dotację dla rolnictwa¹³⁸. Brak krajowego środka wykonawczego oznacza, że nie istniałby żaden środek krajowy, do którego mogłyby się odwołać strony w celu wszczęcia postępowania przed sądem krajowym, które ostatecznie doprowadziłoby do wystąpienia sądu krajowego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Kwestia braku krajowego środka wykonawczego została częściowo rozwiązana przez Traktat Lizboński, zmieniający art. 230 TWE (obecnie art. 263 TFUE), i obecnie każda osoba fizyczna ma możliwość „wniesienia skargi na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”. Oznacza to, że w sytuacji, w której nie istnieje żaden krajowy środek wykonawczy (a więc żaden środek krajowy, który można by podważyć przed sądem krajowym), osoba fizyczna może jednak mieć legitymację procesową do wniesienia skargi przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nie rozwiązuje to jednak poprzedniego problemu; a mianowicie, że to sąd krajowy, a nie strony, występuje z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i określa aspekty pytania podniesionego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę na dwie dalsze zmiany wprowadzone przez Traktat Lizboński. Po pierwsze, w Traktacie nadaje się status dokumentu prawnie wiążącego Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w której postanowieniami art. 47 uznaje się prawo „do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu” ze szczególnym odniesieniem do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Po drugie, UE jest upoważniona do przystąpienia do EKPC, zgodnie z wymogami której, na mocy art. 6 i 13, należy udzielić szeregu gwarancji w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W świetle tych

¹³⁷ Zob. sprawa 283/81 *CILFIT*, Rec. [1982] s. 3415, pkt 7: „Artykuł 177 (późniejszy art. 234, a obecnie art. 267 FTUE) nie jest środkiem zaskarżenia służącym stronom sporu zawisłego przed sądem krajowym. [n]ie wystarczy zatem, że jedna strona utrzymuje, iż spór rodzi pytanie dotyczące wykładni prawa wspólnotowego, aby sąd był zobowiązany uznać, że pytanie zostało podniesione w rozumieniu art. 177”. Odnośnie do orzecznictwa krajowego w sprawie tego pytania zob. na przykład wyrok federalnego trybunału konstytucyjnego z dnia 6 lipca 2010 r., 2 BvR 2661/06, (dostępny na stronie internetowej: www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg10-069.html), w którym trybunał orzekł, że w przypadkach utrwalonego orzecznictwa niezwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości nie stanowiło naruszenia prawa do skutecznego środka prawnego. Federalny sąd pracy nie miał obowiązku wniesienia danej sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli decyzja ta nie była arbitralna, tylko została podjęta w oparciu o ważne przesłanki.

¹³⁸ Jak w przypadku sprawy C-50/00 *P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, Rec. [2002] s. I-6677.

postanowień być może trzeba będzie ponownie rozważyć zakres, w jakim procedura wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i skarga o unieważnienie aktu prawnego gwarantują dostęp do wymiaru sprawiedliwości.

2.4.4. Zasięg jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Tylko Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma właściwość do rozpatrywania kwestii dotyczących wykładni lub stosowania prawa UE. Jeżeli dany akt podlega wyłącznie jurysdykcji państwa członkowskiego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie może wydać orzeczenia co do istoty sprawy. Można to zilustrować na przykładzie sprawy *SPUC przeciwko Grogan*, w której organizacja obrony życia człowieka uzyskała zakaz sądowy wobec grupy studentów w Irlandii rozdających materiały informacyjne zawierające dane kontaktowe klinik na terenie Zjednoczonego Królestwa, w których dokonuje się zabiegu przerwania ciąży. Przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej argumentowano, że Irlandia naruszyła prawo UE poprzez zakłócenie swobodnego przepływu usług (tj. zabiegów przerwania ciąży dokonywanych w innym państwie członkowskim) i że wydanie zakazu stanowiło naruszenie prawa do wolności wyrażania opinii. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustalił, że mógł rozpatrzyć kwestię dotyczącą swobodnego przepływu usług, ponieważ prawo to jest zabezpieczone na mocy prawa UE. Ustalono jednak, że prawo dotyczące wolności wypowiedzenia opinii wykraczało poza jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ nie zostało ono uregulowane prawem UE¹³⁹. Odpowiedniejszym forum jako takim byłby Europejski Trybunał Praw Człowieka, ponieważ wolność wyrażania opinii jest chroniona na mocy EKPC.

Zanim Traktat Lizboński wszedł w życie, jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmowała jedynie rozpatrywanie spraw dotyczących wykonania prawa wspólnotowego i jako taki Trybunał nie był właściwy w zakresie orzekania w sprawach dotyczących określonych kwestii objętych tak zwanym drugim i trzecim filarem¹⁴⁰. Obecnie art. 263 i 267 umożliwiają Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontrolowanie szerokiego zakresu aktów UE, z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Kontrola w kontekście WPZiB jest dozwolona jedynie w odniesieniu do „środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych” (art. 275 akapit drugi).

¹³⁹ Sprawa C-159/90 *SPUC przeciwko Grogan*, Rec. [1991] s. I-4685.

¹⁴⁰ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej za rok 2009 zawierające przegląd zmian w zakresie działalności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na stronie internetowej: http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/.

2.4.5. Tryb przyspieszony

Tryb przyspieszony umożliwia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej szybkie wydawanie orzeczeń w bardzo pilnych sprawach poprzez skrócenie terminów i pominięcie pewnych kroków proceduralnych. Na wniosek jednej ze stron, Prezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej może podjąć decyzję w kwestii, czy szczególnie pilna sprawa wymaga zastosowania trybu przyspieszonego. Tryb ten można również stosować w postępowaniu prejudycjalnym toczącym się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W takim przypadku sąd krajowy występuje o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Tryb ten można jeszcze bardziej przyspieszyć i skrócić w przypadku delikatnych kwestii dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁴¹. Postanowienia art. 267 akapit czwarty szczególnie stanowią, że orzeczenie w trybie prejudycjalnym wydaje się „w jak najkrótszym terminie”, jeżeli sprawa krajowa dotyczy „osoby pozbawionej wolności”.

2.4.6. Pomoc w zakresie kosztów postępowania

W odniesieniu do spraw sądowych rozpatrywanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej strona, która nie jest w stanie w całości lub w części ponieść kosztów postępowania, może w każdym czasie złożyć wniosek o przyznanie pomocy w zakresie kosztów postępowania. Wniosek musi zawierać wszelkie informacje, z których wynika, iż wnioskodawca nie posiada dostatecznych środków, w szczególności zaświadczenie wydane przez właściwy organ, potwierdzające brak dostatecznych środków. Wniosek nie jest objęty przymusem adwokackim. Wniosek przydzielany jest składowi orzekającemu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który rozstrzyga o przyznaniu pomocy w zakresie kosztów postępowania. Skład orzekający Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej może w dowolnym momencie cofnąć z urzędu, lub na wniosek strony, pomoc związaną z kosztami postępowania, jeżeli w toku postępowania przed Sądem uległy zmianie okoliczności stanowiące podstawę przyznania pomocy¹⁴².

2.5. Podsumowanie

Niniejszy rozdział stanowi krótki przegląd istniejących możliwości uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości przez osoby fizyczne w ramach jurysdykcji

¹⁴¹ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2010 r., rozdział 3a Tryb przyspieszony art. 62a; Regulamin postępowania przed Sądem z dnia 13 kwietnia 2010 r., rozdział 3a Tryb przyspieszony art. 76a.

¹⁴² Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 13 kwietnia 2010 r., rozdział 6 Pomoc w zakresie kosztów postępowania art. 76; Regulamin postępowania przed Sądem z dnia 13 kwietnia 2010 r., rozdział 7 Pomoc w zakresie kosztów postępowania art. 94-97.

państw członkowskich UE. Do możliwości tych należą zarówno mechanizmy o charakterze sądowym, jak i quasi-sądowym. Podkreślono podstawowe porównawcze zalety i wady. Co najmniej pięć państw członkowskich UE nie przyjęło jeszcze wnoszenia skarg indywidualnych do organów traktatowych ONZ, mimo że funkcjonują one od wielu lat. Państwa członkowskie UE nie spieszą się również z zatwierdzeniem przyszłych mechanizmów rozpatrywania skarg indywidualnych wprowadzanych na mocy Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

Głównym mechanizmem umożliwiającym dostęp do wymiaru sprawiedliwości w Europie powyżej szczebla krajowego pod względem ilości przyjmowanych spraw oraz wywieranego wpływu jest Europejski Trybunał Praw Człowieka. Liczba skarg wskazuje na potrzebę usprawnienia struktur na szczeblu krajowym, aby wyeliminować wnoszenie powtarzających się skarg wynikających z problemów systematycznych. Liczba ta wskazuje na istnienie potrzeby wsparcia środków reformy wprowadzonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w celu rozwiązania problemu nadmiernego obciążenia sprawami, takiego jak uznanie wyroków pilotażowych przy rozpatrywaniu podobnych spraw. Europejski Komitet Praw Społecznych, uzupełniający działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka monitorowaniem praw gospodarczych i społecznych, uwzględnia mechanizm rozpatrywania skarg zbiorowych, za pośrednictwem którego międzynarodowe organizacje pracodawców, związki zawodowe i międzynarodowe NGOs mogą składać skargi. Warto zauważyć, że jedynie Finlandia zatwierdziła możliwość składania skarg przez krajowe (a nie tylko międzynarodowe) NGOs. Europejski Komitet Praw Społecznych jest zatem niewykorzystanym w pełni zasobem, dzięki któremu społeczeństwo obywatelskie mogłoby mieć swój wkład w usprawnienie systemu poprzez zwracanie uwagi na systematyczne niedociągnięcia występujące na szczeblu krajowym.

Podsumowując, osiągnięcie równowagi między liczbą rozpatrywanych spraw i zdolnością do wydawania decyzji stanowi poważny problem zarówno dla Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak i organów traktatowych ONZ. Fakt ten jako taki podkreśla znaczenie właściwego wdrożenia gwarancji w zakresie praw człowieka na szczeblu krajowym w celu zapobieżenia przyjmowaniu niemożliwych do rozpatrzenia ilości spraw.

Kluczową instytucją umożliwiającą uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w UE jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. System środków prawnych nie zawsze jednak może być postrzegany jako skuteczny, przede wszystkim dlatego, że stosunkowo trudno jest uzyskać legitymację prawną przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Problem ten udało się w pewnym stopniu załagodzić za sprawą Traktatu Lizbońskiego. W świetle przyszłego przystąpienia UE do EKPC musi nastąpić zintensyfikowanie współpracy między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem

Sprawiedliwości Unii Europejskiej prowadzące do dalszych zmian w zakresie szeregu kwestii, w tym w dostępie do wymiaru sprawiedliwości, oraz możliwości wnoszenia skarg przez osoby fizyczne przeciwko UE bezpośrednio do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Tłumaczenie niezweryfikowane

3. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym

Trudno jest przedstawić w ogólnym zarysie sprawę dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu krajowym we wszystkich 27 państwach członkowskich UE. Mimo że we wszystkich tych państwach uznaje się ogólne prawo do odwoływania się do organu sądowego w celu rozwiązywania sporów prawnych dotyczących naruszenia jakiegoś prawa, istnieją znaczne różnice w sposobie osiągania tego celu. Można na przykład dokonać ogólnego podziału systemów sądowych państw członkowskich stosując dwa kluczowe czynniki: istnienie albo brak oddzielnego trybunału konstytucyjnego, oraz jednolity system sądowy w przeciwieństwie do systemu oddzielnych instrumentów sądowych zajmujących się różnymi gałęziami prawa, takimi jak prawo administracyjne¹⁴³. Coraz większa liczba państw członkowskich posiada oddzielny trybunał konstytucyjny rozpatrujący między innymi skargi oparte na domniemanych naruszeniach praw podstawowych. Obecnie jedna trzecia państw członkowskich nie posiada takiej instytucji¹⁴⁴. Można również dokonać podziału na państwa posiadające oddzielny instrument sądowy w zakresie (przynajmniej pewnych kwestii) prawa administracyjnego (model francuski)¹⁴⁵ i na państwa posiadające jednolite sądownictwo (model angielski)¹⁴⁶. W większości państw członkowskich występuje jednak podział na oddzielne instrumenty sądowe¹⁴⁷.

Niniejsze sprawozdanie nie obejmuje wszystkich niuansów różnych systemów prawnych i sądowych. Zawiera natomiast porównawcze ustalenia poczynione

¹⁴³ Zagłębiając się w szczegóły, można stwierdzić, że sytuacja przedstawia się nieco inaczej: na przykład austriacki trybunał konstytucyjny (najstarszy w Europie, funkcjonujący (co najmniej) od 1920 r.) nadal nie jest właściwy do podejmowania decyzji w postępowaniu odwoławczym przeciwko orzeczeniom wydawanym przez sądy zwykłe i sąd administracyjny, natomiast w Finlandii nie istnieje żaden trybunał konstytucyjny, ale od 2000 r. możliwa jest kategoryczna kontrola konstytucyjności. Zob. również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (2009 r.) *Les juridictions des États Membres de l'Union Européenne*, Luksemburg : dokument Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dostępny pod adresem internetowym: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-11/qd7707226frc.pdf>.

¹⁴⁴ A mianowicie Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Holandia, Irlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.

¹⁴⁵ Zob. Aguila, Y., Kreins, Y. i Warren, A. (2007) *La justice administrative en Europe. Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques (OMIJ) de l'Université de Limoges*, Paris: Presses universitaires de France, p. 16.

¹⁴⁶ Tamże, s. 16.

¹⁴⁷ Oprócz Zjednoczonego Królestwa czysto angielski model obowiązuje jeszcze tylko w Irlandii, Rumunii, na Węgrzech i Słowacji. W Hiszpanii decyzje w sprawach administracyjnych wydawane są przez oddzielne izby będące częścią sądów i posiadające ogólne kompetencje; model ten występuje również również w Estonii (w której oddzielne sądy administracyjne istnieją jedynie na najniższym poziomie), na Łotwie i w Słowenii (gdzie sądy najwyższe posiadają ogólne kompetencje). We Włoszech sąd administracyjny jest obecnie niemal niezależny od sądu kasacyjnego.

na podstawie wyżej wspomnianej typologii¹⁴⁸. Poniżej przedstawiono wybrane, najbardziej znamienne obszary, ze szczególnym uwzględnieniem ograniczeń w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W niniejszym rozdziale przeanalizowano zidentyfikowane ograniczenia w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości pod następującymi hasłami: (i) terminy; (ii) zdolność procesowa; (iii) czas trwania postępowania; (iv) koszty prawne; (v) formalności i wymogi proceduralne oraz (vi) złożoność ustawodawstwa. Następnie zostaną pokrótce przedstawione alternatywy dla trybu sądowego, a mianowicie procedury pozasądowe i możliwość zrzeczenia się prawa do rozstrzygnięcia sporu przed sądem.

3.1. Ograniczenia

Obecnie powszechnie wiadomo, że „podstawowe prawo do skutecznej ochrony sądowej stanowią ogólne zasady prawa wspólnotowego”¹⁴⁹. Zatem prawo UE uznaje ogólne prawo do dostępu do organu sądowego w zakresie rozstrzygania sporów dotyczących praw wywodzących się z prawa UE. Europejski Trybunał Praw Człowieka dokonał podobnej wykładni prawa do wszczęcia postępowania przed sądem w sprawach cywilnych jako stanowiącego jeden aspekt prawa do rzetelnego procesu sądowego zawartego w art. 6 EKCP¹⁵⁰.

Niemniej jednak przyznano, że prawo to nie stanowi prawa absolutnego i może podlegać ograniczeniom¹⁵¹. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ograniczenia w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości są dozwolone w stopniu, w jakim są one proporcjonalne do osiągnięcia uzasadnionego celu, i dopóki nie mogą ograniczyć lub zawęzić pozostawionego osobom fizycznym dostępu w taki sposób lub w takim zakresie, że zostaje naruszona istota danego prawa. Proporcjonalność określonej przeszkody w dużym stopniu zależy zatem od szczególnych okoliczności danej sprawy.

W poniższych sekcjach przeanalizowano zidentyfikowane ograniczenia i zbadano alternatywne pozasądowe tryby rozpatrywania sporów.

¹⁴⁸ Zob. sekcja 1.2: Kontekst sprawozdania.

¹⁴⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych -154/04 i C-155/04 *Alliance for Natural Health i in.*, pkt 126; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie nr C-432/05 *Unibet*, pkt 37; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nr C-378/07 *Angelidaki i in.*, wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nr C-362/06 P *Sahlstedt i in. przeciwko Komisji*, wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nr C-378/07 *Angelidaki i in.* W cytatach utrzymywane jest określenie „wspólnotowe”. W innym przypadkach konsekwentnie stosowany jest termin „Unia”.

¹⁵⁰ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 lutego 1975 r. w sprawie nr 4451/70 *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

¹⁵¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 28 października 1998 r. w sprawie nr 23452/94 *Osman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

Rys. 4: Ograniczenia dotyczące dostępu do wymiaru sprawiedliwości

- Liczba państw członkowskich, w których występują ograniczenia w danym obszarze
- Liczba państw członkowskich nieposiadających żadnych ograniczeń w danym obszarze



Źródło: FRA, 2010 r.

Na rysunku 4 przedstawiono sześć głównych ograniczeń w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, które zgodnie z badaniem najczęściej występują w państwach członkowskich UE.

3.1.1. Terminy

Wyniki badania przeprowadzonego w 22 państwach członkowskich UE wykazały, że jedną z głównych przeszkód w dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących dyskryminacji są szczegółowe zasady w sprawie ograniczeń (terminy przedawnienia określające czas, w jakim należy wystąpić z roszczeniem) (rys. 4). Teoretycznie takie ograniczenie opracowano w celu zapewnienia pewności prawa i prawomocności¹⁵². Aby ograniczenia takie były akceptowane z punktu widzenia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, czas ich trwania należy jednak ustalić tak, aby prawo do występowania przed sądem nie zostało uniemożliwione¹⁵³.

¹⁵² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach połączonych nr 22083/93 i 22095/93 *Stubbings przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 51. Trybunał Sprawiedliwości również oświadczył, że przedawnienia zapewniają pewność prawa. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie nr C-445/06 *Slagterier przeciwko Niemcom*, pkt 32; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie nr C-228/96 *Aprile przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato*, pkt 19; wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie nr C-62/00 *Marks & Spencer przeciwko Commissioners of Customs & Excise*, pkt 35.

¹⁵³ Na przykład Sąd Najwyższy w Estonii utrzymywał, że nawet jeśli ustawodawca posiada dużą swobodę uznania przy podejmowaniu decyzji w sprawie długości ograniczeń czasowych dotyczących składania skarg, ograniczenia te nie mogą być nieproporcjonalnie krótkie.

Spośród państw członkowskich UE, w których ustawodawstwo ogranicza prawo do wszczynania postępowania przed sądem, większość zapewnia dwa rodzaje przedawnienia mające zastosowanie w tym obszarze prawa – jedno stosuje się do ogólnie pojętych roszczeń cywilnoprawnych, a drugie stosuje się do określonych obszarów prawa, tak jak w przypadku dyskryminacji w zakresie zatrudnienia. Przedawnienia w przypadku ogólnych roszczeń cywilnoprawnych następują średnio po 3–5 latach, z wyjątkiem Polski, Belgii i Niderlandów, w których możliwe jest przedłużenie tego okresu odpowiednio do 10, 20 i 30 lat. W odróżnienie od terminów przedawnienia w ogólnych sprawach cywilnoprawnych, szczegółowe terminy przedawnienia mające zastosowanie w sprawach dotyczących dyskryminacji w zakresie zatrudnienia są zazwyczaj dużo krótsze – w niektórych sprawach przedawnienie następuje już po ośmiu dniach¹⁵⁴. Takie krótkie terminy, które niewątpliwie są bardziej restrykcyjne niż terminy stosowane w zwykłych roszczeniach cywilnoprawnych, są do pewnego stopnia równoważone za sprawą procedur o niższym poziomie formalności, które w niektórych państwach członkowskich¹⁵⁵ stosuje się w sprawach dotyczących zatrudnienia.

Terminy w przypadku wnoszenia skargi o unieważnienie aktu prawnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Skargi o unieważnienie aktu prawnego kierowane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na mocy art. 263 akapit szósty TFUE (art. 230 akapit 5 TWE) należy wnieść „w terminie dwóch miesięcy, stosownie do przypadku, od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez niego wiadomości o tym akcie”. W związku z tym, że termin zaczyna biec w momencie, w którym powód dowiadyuje się o istnieniu danego aktu, możliwe jest osiągnięcie równowagi między pewnością prawa i prawem do dochodzenia roszczenia przed sądami.

3.1.2. Zdolność procesowa

Zdolność procesowa (zdolność strony do podnoszenia określonego roszczenia czyli *locus standi*) stanowi drogę do uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zasady dotyczące zdolności procesowej można podzielić na trzy kategorie. Restrykcyjne zasady dotyczące zdolności procesowej ograniczają możliwość dochodzenia określonego roszczenia do osoby fizycznej, która poniosła daną szkodę, lub do jej bezpośredniego przedstawiciela (na przykład, jeżeli osoba poszkodowana nie żyje). Drugim skrajnym przypadkiem są luźne zasady w zakresie zdolności procesowej, zgodnie z którymi każda osoba fizyczna może wnieść roszczenie dotyczące szkody poniesionej przez osobę trzecią, w

¹⁵⁴ Na przykład w Słowenii.

¹⁵⁵ Na przykład w Zjednoczonym Królestwie.

odniesieniu do którego czasem stosuje się termin *actio popularis* lub „skarga obywatelska”. Często zdarza się, że tego rodzaju zasady dotyczące zdolności procesowej ogranicza się do szczególnych obszarów prawa, które mogą dotyczyć ogólnego interesu publicznego, takich jak środowisko naturalne. Pomędzy tymi dwoma skrajnymi przypadkami sytuują się zasady dotyczące zdolności procesowej umożliwiające niektórym osobom trzecim, w interesie których mogą leżeć określone kwestie prawne, wniesienie skarg dotyczących naruszenia prawa objętego zakresem ich wiedzy specjalistycznej; takimi osobami trzecimi mogą być na przykład NGOs, związki zawodowe lub organy ds. równości.

W obszarze prawa dotyczącego niedyskryminacji w ramach dyrektywy w sprawie równości rasowej (art. 7), dyrektywy ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (art. 9), dyrektywy w sprawie równości płci (wersja przekształcona) (art. 12) oraz dyrektywy wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (art. 8) zobowiązuje się państwa członkowskie do zapewnienia, zgodnie z przepisami prawa krajowego, stowarzyszeniom organizacjom lub innym osobom prawnym możliwości uczestniczenia w postępowaniu sądowym lub procedurze administracyjnej w imieniu ofiar albo w ich interesie oraz za ich zgodą. Takimi stowarzyszeniami mogą być NGOs, związki zawodowe lub organy ds. równości¹⁵⁶.

W Danii, Finlandii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie nie ma specjalnych przepisów regulujących rolę stowarzyszeń w postępowaniach o dyskryminację¹⁵⁷. Indywidualni prawnicy pracujący na rzecz takich stowarzyszeń jak NGO lub związki zawodowe mogą jednak za ich zgodą reprezentować ofiarę. W innych państwach członkowskich istnieją bardziej szczegółowe zasady. W wielu państwach członkowskich NGOs mogą oferować przedstawicielstwo prawne lub wszczynać postępowania sądowe w imieniu ofiary lub swoim własnym. W pewnych okolicznościach (na przykład w przypadku „powództwa grupowego”) NGOs mogą wnosić sprawy do sądu bez zgody ofiary, dzieje się tak przykładowo w Bułgarii, Słowacji, na Węgrzech i we Włoszech. W innych państwach członkowskich zgoda ofiary jest wymagana, na przykład na Litwie i Łotwie oraz w Hiszpanii (choć w przypadku tej ostatniej tylko poza sferą zatrudnienia). W innych państwach członkowskich okazuje się, że legitymacja

¹⁵⁶ Zob. FRA (2010) *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

¹⁵⁷ Chopin, I. i Gounari, E.N. (2009) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, sprawozdanie opracowane przez europejską sieć specjalistów prawników w dziedzinie niedyskryminacji, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, s. 63.

procesowa NGOs jest bardziej ograniczona – do stawiania przed konkretnymi organami lub do prawa interwencji osoby trzeciej¹⁵⁸.

W ponad połowie państw członkowskich ofiary mają prawo do tego, by reprezentowały je związki zawodowe przynajmniej w niektórych obszarach rozstrzygania sporów: Austrii, Belgii, Bułgarii, na Cyprze, w Republice Czeskiej, Estonii, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, na Łotwie, w Luksemburgu, w Niemczech, Polsce, Portugalii, na Słowenii, we Włoszech i w Zjednoczonym Królestwie. W niektórych państwach członkowskich związki zawodowe świadczą również pomoc finansową na pokrycie kosztów prawnych ponoszonych przez osoby zaangażowane w spory. Po spełnieniu pewnych kryteriów mają one również prawo wszczynania postępowań prawnych w następujących państwach członkowskich: Belgii, Bułgarii, Danii, Francji, Hiszpanii, Holandii, na Malcie, w Polsce, Rumunii, Szwecji i we Włoszech. Na Cyprze i Węgrzech oraz we Włoszech związki zawodowe uprawnione są do wnoszenia skarg o charakterze „zbiorowym” (czyli jeśli poszkodowana jest duża grupa osób fizycznych lub nie można ustalić, kto jest ofiarą)¹⁵⁹.

W kilku państwach członkowskich, na przykład na Węgrzech i w Zjednoczonym Królestwie, organy ds. równości mogą zapewnić reprezentację prywatnych osób fizycznych występujących o środki prawne przed sądami. W około jednej trzeciej państw członkowskich organy ds. równości mogą same wszczynać postępowania sądowe w imieniu ofiar lub swoim własnym (choć czasem wymagana jest zgoda ofiary). W Belgii, na Węgrzech i w Irlandii organy ds. równości mogą wnosić do sądu sprawy dotyczące potencjalnie rozpowszechnionej dyskryminacji, na przykład w sytuacji, w której nie można zidentyfikować ofiary, w odniesieniu do schematów dyskryminacji lub skargi obywatelskiej (*actio popularis*)¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Zob. FRA (2010) *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

¹⁵⁹ *Tamże*.

¹⁶⁰ *Tamże*.

Rola NGOs przed międzyamerykańskim i afrykańskim systemem sądowym

Możliwość wsparcia ofiar lub prowadzenia spraw ofiar przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego może zmniejszyć obciążenie finansowe i personalne powodów, związane z podejmowaniem kroków prawnych. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na rolę, jaką NGOs odgrywają przed Międzyamerykańską Komisją Praw Człowieka i Międzyamerykańskim Trybunałem Praw Człowieka oraz przed Afrykańską Komisją Praw Człowieka i Ludów. Na mocy regulaminów wewnętrznych tych systemów NGOs mogą wnosić skargi w ich własnym imieniu, a w przypadku systemu afrykańskiego większość skarg wnoszą NGOs¹⁶¹. Wskazuje to, jak ważną rolę odgrywają organizacje społeczeństwa obywatelskiego w ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, szczególnie jeżeli powodowie mają trudności finansowe.

Istnieją dwa praktyczne ograniczenia zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego do wnoszenia spraw. Po pierwsze, liczba spraw, których organizacje te mogą się podjąć, zależy od zasobów ludzkich i środków finansowych, którymi dysponują. Po drugie, narzucone zgodnie z prawem krajowym kryteria, które tego rodzaju organizacje muszą spełnić by pełnić taką funkcję, ograniczają liczbę organizacji mogących udzielić pomocy ofiarom. Przykładowo w Niemczech stowarzyszenie pragnące wystąpić w charakterze doradcy ofiary musi być podmiotem nienastawionym na zysk i funkcjonować w sposób ciągły, musi mieć co najmniej 75 członków lub składać się z co najmniej siedmiu stowarzyszeń prowadzących wspólnie działalność. We Włoszech stowarzyszenia musi najpierw zarejestrować organ sektora publicznego, co może być długotrwałym procesem. We Francji i Luksemburgu stowarzyszenia takie muszą istnieć od co najmniej pięciu lat.

Wyniki badania poza obrębem obszaru prawa do niedyskryminacji wskazują, że w 10 z 27 państw członkowskich uznaje się krajowe przepisy dotyczące zdolności procesowej za nadto restrykcyjne (rys. 4), przez co stanowi ona jedno z głównych ograniczeń prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Ustawodawstwo w zakresie zdolności procesowej w tych dziesięciu państwach nie pozwala osobom fizycznym wnosić skargi do sądu, jeżeli nie posiadają one pełnej zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych (na przykład nie mogą być niepełnosprawne intelektualnie) i jednocześnie sprawa musi dotyczyć ich bezpośrednio. Mimo że, w ograniczonych przypadkach, w tych państwach członkowskich UE dozwolone jest wystąpienie z roszczeniem o ochronę domniemanego prawa lub interesu innej osoby lub społeczeństwa, tego rodzaju roszczenia przeważnie są przyjmowane w szczególnych sytuacjach

¹⁶¹ Regulamin Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 30 czerwca 2010 r. OAS/Ser.L/V/II.4 rev. 13, art. 23; Afrykańska karta praw człowieka i ludów z 1981 r., OAU Doc. CAB/LEG/67/3 Rev. 5, art. 55; Zob. również: Butler, I. (2007) *Unravelling sovereignty: Human rights actors and the structure of international law*, Antwerp: Intersentia, s. 104.

przewidzianych w prawie krajowym, na przykład w sytuacji, w której rodzice składają skargę w imieniu ich dziecka. W rezultacie osoby trzecie mające niewielki interes w sprawie lub broniące jedynie interesu publicznego nie mają dostępu do sądu¹⁶². Z wyjątkiem spraw dotyczących środowiska, większość państw członkowskich UE odmówiła uznania ogólnego prawa do składania skarg obywatelskich (*actio popularis*), które umożliwiłyby osobom fizycznym lub innym podmiotom niebędącym ofiarą lub bezpośrednio upoważnionym przedstawicielem ofiary uzyskanie zadośćuczynienia w imieniu ogółu¹⁶³. W wyniku wdrożenia konwencji z Aarhus w sprawach dotyczących środowiska możliwe jest uchylene wymogu posiadania wystarczającego interesu w sprawie lub wymogu, zgodnie z którym sprawa musi dotyczyć danej osoby bezpośrednio, w sytuacjach, w których chodzi o kwestie ochrony środowiska; w odniesieniu do takich spraw w większości państw członkowskich UE uznano rodzaj skargi *actio popularis*¹⁶⁴.

3.1.3. Czas trwania postępowania

Całkowity czas trwania postępowania niewątpliwie odgrywa rolę w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Według Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeżeli spory nie będą rozwiązywane terminowo, dostęp do sądów może okazać się w znacznej mierze teoretyczny i iluzoryczny, ponieważ głównym motywem wszczynania sporu jest perspektywa uzyskania środka prawnego. Opóźnienia w postępowaniach sądowych skutkują utrzymywaniem osoby fizycznej w

¹⁶² Należy zauważyć, że w niektórych państwach członkowskich UE NGOs specjalizujące się w zwalczaniu dyskryminacji uznawane są za uprzywilejowane podmioty składające skargę i nie muszą wykazywać posiadanie interesu w uzyskaniu legitymacji procesowej przed sądami krajowymi.

¹⁶³ Na Cyprze możliwe jest dodatkowo ustalenie występowania bardzo szczególnych ograniczeń dotyczących zasady w zakresie *locus standi*. Sprawy, w których zaangażowani powodowie wydają się należeć do określonych grup lub którym przypisuje się określone cechy, są szczególnie narażeni na zablokowanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, do takich grup należą Turcy cypryjscy występujący z roszczeniem o odzyskanie ich majątków znajdujących się na obszarach kontrolowanych przez republikę wobec instytucji Powiernika majątków Turków cypryjskich, którym jest minister spraw wewnętrznych.

¹⁶⁴ Europejska Komisja Gospodarcza ONZ (EKG ONZ), Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (konwencja z Aarhus) przyjęta w dniu 25 czerwca 1998 r. W celu zapoznania się z odpowiednim orzecznictwem zob. na przykład opinię rzecznika generalnego z dnia 15 lipca 2010 r., wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiony w sprawie nr C-240/09 *Lesoochránárske Zoskupenie VLK przeciwko Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky* lub wniosek przedstawiony w dniu 9 kwietnia 2010 r. w sprawie nr C-182/10 *Marie-Noëlle Solvay i in. przeciwko Regionowi Walońskiemu*.

przedłużającym się stanie niepewności, co można uznać za sytuację podobną do odmowy dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁶⁵.

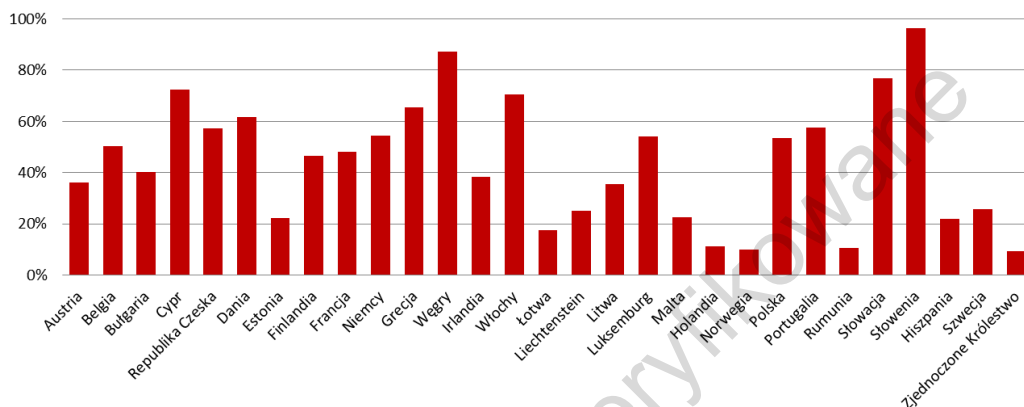
Zgodnie z danymi statystycznymi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka bardzo duża liczba zgłoszonych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka spraw dotyczy prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie gwarantowanego na mocy art. 6 EKPC. Nieuzasadnione opóźnienia w postępowaniach są przedmiotem większej liczby orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka niż jakiegokolwiek inne kwestie ujęte w innych artykułach statutu EKPC. W latach 1959–2009 Europejski Trybunał Praw Człowieka wydał ponad 12 000 wyroków wykazujących naruszenia, z których ponad jedna czwarta dotyczyła zbyt długiego czasu trwania postępowań (jak do tej pory w odniesieniu do 47 państw-stron)¹⁶⁶. Rysunek 5 przedstawia całkowitą liczbę wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w których wykazano naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy w odpowiednim terminie, wyrażoną jako odsetek wszystkich orzeczeń dotyczących naruszeń wydanych przeciwko poszczególnym obecnym 27 państwom członkowskim UE w latach 1959–2009¹⁶⁷. Zgodnie z informacjami przedstawionymi na rysunku 5 ponad 95% wszystkich orzeczeń przeciwko Słowenii dotyczyło naruszenia przepisów art. 6 EKPC z uwagi na nieuzasadnione opóźnienia w postępowaniach; w odniesieniu do Węgier odsetek ten wynosił ponad 80%, a w odniesieniu do Słowacji ponad 75%.

¹⁶⁵ Edel, F. (2007) *The Length of Civil and Criminal Proceedings in the Case-Law of the European Court of Human Rights*, Strasbourg: Council of Europe Publishing. Pomimo faktu, że zwłoka wymiaru sprawiedliwości oznacza jego brak, bardzo szybko przeprowadzane postępowania nie zawsze przekładają się na dobrą jakość wymiaru sprawiedliwości. Niektóre przyspieszone procedury, w których szybkość pełni nadrzędną rolę wobec prawa do obrony, mogą negatywnie wpływać na jakość wymiaru sprawiedliwości. Europejski Trybunał Praw Człowieka zawsze podkreślał, że zasada dobrej administracji wymiaru sprawiedliwości zdecydowanie wykracza poza pojęcie odpowiedniego terminu i może uzasadniać dłuższe, ale bardziej sprawiedliwe postępowanie. Zob. Calvez, F. (2006) *Length of court proceedings in the Member States of the Council of Europe based on the Case Law of the European Court of Human Rights*, sprawozdanie przyjęte przez Europejską Komisję ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości podczas jej 8. posiedzenia plenarnego, Strasbourg: Europejska Komisja ds. Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości, dostępne na stronie internetowej: www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/delais/Calvez_en.pdf.

¹⁶⁶ Zob. Europejski Trybunał Praw Człowieka (2010) *50 Years of Activity: European Court of Human Rights. Some Facts and Figures*, Strasbourg: Europejski Trybunał Praw Człowieka, dostępne na stronie internetowej: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

¹⁶⁷ Należy zwrócić uwagę, że wykorzystane dane dotyczą zarówno postępowań cywilnych, jak i karnych.

Rys. 5: Naruszenia w zakresie czasu trwania postępowań wyrażone jako odsetek wszystkich wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wykazujących naruszenia EKPC, w podziale na państwa członkowskie (%), w latach 1959–2009



Źródło: Europejski Trybunał Praw Człowieka: „50 lat prowadzenia działalności: Europejski Trybunał Praw Człowieka: Kilka faktów i liczb”, 2010 r.¹⁶⁸

Jak zostało to przedstawione wcześniej na rysunku 4, wyniki dotyczące dziesięciu spośród 27 państw członkowskich wskazują, że problemy związane z opóźnieniami w postępowaniach sądowych miały charakter systemowy¹⁶⁹. Problemy strukturalne związane ze zbyt długim czasem trwania postępowań sądowych spowodowały dużą liczbę naruszeń przepisów art. 6 EKPC i często stanowią najistotniejszą przeszkodę, jaką osoby fizyczne muszą pokonać, by uzyskać dostęp do wymiaru sprawiedliwości na terytorium swojego państwa. Na przykład na Cyprze, z uwagi na czas trwania przeważającej większości spraw, osoby będące w sądzie stronami w sprawach cywilnych chętniej zawierają ugodę pozasądową. W konsekwencji bardzo mała liczba spraw cywilnych jest rozstrzygnięta przez cypryjskie sądy. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że w niektórych państwach członkowskich w kwestii średniego czasu trwania postępowań cywilnych występuje znaczne zróżnicowanie regionalne. Na przykład w Republice Czeskiej, gdzie znaczny czas trwania postępowań uznaje się za czynnik działający zniechęcająco na ofiary dyskryminacji, średni czas

¹⁶⁸ Dokument dostępny na stronie internetowej: www.echr.coe.int/NR/ronlyres/ACD46A0F-615A-48B9-89D6-8480AFCC29FD/0/FactsAndFiguresENAvril2010.pdf.

¹⁶⁹ Wyniki mają jednak charakter w dużej mierze orientacyjny, ponieważ znaczna większość krajowych zespołów badawczych wprost przyznała, że nie dysponuje danymi empirycznymi z uwagi na brak odpowiednich baz danych i danych statystycznych.

trwania postępowań cywilnych wynosi kilka lat w jednym regionie, ale w innym już tylko kilka miesięcy¹⁷⁰.

W poszczególnych 27 państwach UE czas trwania procedur stosowanych w sprawach dotyczących niedyskryminacji, podobnie jak ogólnie w sprawach cywilnych, jest długi z różnych względów. Najczęściej wskazywane w badaniach przyczyny obejmują nadmierne obciążenie pracą i niewystarczającą liczbę sędziów; nieefektywną organizację pracy sądu; nadmierne opóźnienia między wydaniem wyroku a powiadomieniem stron o jego treści, a także opóźnienia między poszczególnymi rozprawami; brak komunikacji między sędziami a stronami postępowań; oraz sztywność reguł proceduralnych, w tym reguł dowodowych.

Na Łotwie wyniki badania wyraźnie uwydatniły wpływ kryzysów gospodarczych na średni czas trwania postępowań. Opóźnienia w postępowaniach były spowodowane zwiększeniem liczby spraw z przyczyn społeczno-ekonomicznych oraz niewystarczającymi możliwościami sądów pod względem rozpatrywania spraw z uwagi na cięcia budżetowe.

¹⁷⁰ W dniu 1 maja 2009 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę zmieniającą ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze za naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Zmiana przewiduje, że w przypadku nadmiernie długiego czasu arestowania, sąd jest zobowiązany do przyznania odpowiedniej sumy pieniężnej w wysokości między 2 000 PLN (około €500) a 20 000 PLN (około €5 000). Podobnie parlament fiński przyjął projekt ustawy dotyczący ustawy w sprawie odszkodowań w przypadku nadmiernie długich procesów sądowych. Ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2010 r. Przyznaje ona odszkodowania stronom biorącym udział w nadmiernie długich procesach. Ustawa ma zastosowanie do postępowań cywilnych i karnych oraz petycji w sądach powszechnych, ale nie do przeciągających się postępowań administracyjnych lub postępowań w sądach szczególnych. Uzasadnienie dla projektu ustawy stanowiła seria orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Finlandii dotyczących czasu trwania postępowań (naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC).

Rodzaje procedur przeprowadzanych w trybie przyspieszonym

W celu przyspieszenia postępowań w sprawach z powództwa o równe wynagrodzenie **Zjednoczone Królestwo** wprowadziło dwa szczególne rodzaje procedur: procedurę dla sporów dotyczących jednakowej wartości oraz procedurę kwestionariusza. W przypadku „przeciętnej, prostej sprawy” harmonogram przewiduje, że roszczenia nie wymagające udziału niezależnego eksperta nie powinny być rozpatrzone najdalej w ciągu 25 tygodni od momentu wniesienia powództwa do momentu przeprowadzenia głównej rozprawy. Przewiduje się, że sprawy z udziałem niezależnego eksperta będą trwały 37 tygodni. Innym rodzajem procedury w trybie przyspieszonym w zakresie dyskryminacji stosowanej w Zjednoczonym Królestwie jest tak zwana procedura kwestionariusza. Tego rodzaju procedura ma na celu udzielenie powodom pomocy w odkryciu przyczyn leżących u podstaw traktowania, w odniesieniu do którego chcą wnieść skargę, oraz wsparcie ich w ustaleniu, czy dopuszczono się wobec nich aktów o charakterze dyskryminującym. Taka procedura została opracowana z myślą o udzieleniu pomocy powodowi w podjęciu decyzji, czy wnieść skargę, a także sposobu sformułowania i przedstawienia sprawy w najbardziej skuteczny sposób.

W **Belgii** ustawodawstwo w zakresie niedyskryminacji przewiduje możliwość zastosowania procedur nakazu zaprzestania szkodliwych praktyk w pilnych przypadkach. Czas trwania tych procedur, w ramach których prezes sądu może ustalić wystąpienie naruszenia i nakazać jego zaprzestania w przypadku, gdy poszkodowane strony złożą powództwo o wydanie nakazu zaprzestania (*action en cessation*) w związku z wystąpieniem dyskryminacji, oraz nałożyć karne grzywny z tytułu dalszego naruszania, często wynosił zaledwie kilka dni.

Na **Węgrzech** ustawodawstwo w zakresie niedyskryminacji stanowi, że decyzję osiąga się w wyniku procedury przyspieszonej i najpóźniej w terminie 45 dni od złożenia skargi lub od momentu wszczęcia procedury, jeżeli (i) klient jest osobą nieletnią; (ii) procedura została wszczęta przez komisarza parlamentarnego; lub (iii) procedura została wszczęta przez prokuratora.

W **Austrii** kodeks postępowania cywilnego przewiduje możliwość zastosowania trybu przyspieszonego do postępowań cywilnych dotyczących roszczeń majątkowych nieprzekraczających sumy €75 000. Sąd nakazuje pozwanemu uiszczenie płatności w ciągu 14 dni bez przeprowadzania rozprawy. Pozwany może wyrazić sprzeciw wobec nakazu w ciągu czterech tygodni. W przypadku wniesienia sprzeciwu sąd musi przeprowadzić rozprawę. Ten istniejący od dawna system krajowy funkcjonuje na podobnej zasadzie co postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty ustanowione w rozporządzeniu (WE) nr 1896/2006 z dnia 12 grudnia 2006 r.

3.1.4. Koszty prawne

Jak widać na rysunku 4 powyżej, w odniesieniu do ośmiu państw członkowskich UE wyniki wskazują, że wysoki poziom kosztów prawnych, na które składają się głównie opłaty za usługi prawnicze i opłaty sądowe, często uniemożliwia uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁷¹. Analiza odpowiedniego orzecznictwa tych państw członkowskich faktycznie wykazała, że obawa przed poniesieniem kosztów może być istotnym czynnikiem wpływającym na to, czy (i w jakim stopniu) poszkodowany zdecyduje się na dochodzenie sprawiedliwości, w szczególności biorąc pod uwagę powszechność stosowania w UE zasady, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty postępowania¹⁷². Z tego powodu niektóre sądy krajowe dysponują pewnym zakresem swobody przy podejmowaniu decyzji, czy nakazać poniesienie kosztów prawnych. W zależności od sytuacji finansowej osoby fizycznej i biorąc pod uwagę istotę sporu sądy mogą podjąć decyzję o całkowitym lub częściowym zwolnieniu strony z obowiązku poniesienia kosztów prawnych. Ponadto taka osoba może otrzymać od państwa innego rodzaju pomoc prawną, taką jak wyznaczenie prawnika reprezentującego ją w postępowaniach sądowych.

W Holandii między holenderską izbą adwokacką a organami sądowymi obowiązuje tak zwane porozumienie w sprawie taryfy likwidacyjnej opierające się na stałych stawkach ustalanych z jednej strony na podstawie zainteresowania daną sprawą, z drugiej zaś na podstawie liczby i charakteru podejmowanych działań. Oznacza to, że koszty prawne nie mogą nadmiernie wzrosnąć w przypadku, gdy strona zatrudnia zbyt drogiego prawnika lub niedoświadczonego prawnika żądającego zapłaty za zbyt dużą liczbę godzin pracy. W opinii krajowego zespołu holenderskiego bez stosowania instrumentu taryfy likwidacyjnej orzecznictwo sądów niższej instancji prawdopodobnie w znacznym stopniu odbiegałoby od orzecznictwa pozostałych sądów. W tym kontekście zastosowanie takiego instrumentu sądowego może (w pewnym

¹⁷¹ Na przykład w Zjednoczonym Królestwie sędzia sądu apelacyjnego Jackson został wyznaczony do przeprowadzenia podstawowego przeglądu reguł i zasad dotyczących kosztów cywilnych postępowań sądowych i przygotowania zaleceń mających na celu promowanie proporcjonalnych kosztów dostępu do wymiaru sprawiedliwości w listopadzie 2008 r. W swoich ustaleniach, które zostały opublikowane w styczniu 2010 r., stwierdził, że „w niektórych obszarach postępowań cywilnych koszty są nieproporcjonalne i utrudniają dostęp do wymiaru sprawiedliwości”, więcej informacji dostępnych na stronie internetowej: www.judiciary.gov.uk/NR/rdonlyres/8EB9F3F3-9C4A-4139-8A93-56F09672EB6A/0/jacksonfinalreport140110.pdf. Zob. również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 października 2010 r. w sprawie nr 46040/07 *Marina przeciwko Łotwie*, w którym stwierdzono, że możliwe jest nieuznanie wymogu uiszczania opłat na rzecz sądów cywilnych w momencie wnoszenia roszczenia za ograniczenie prawa do dostępu do sądu za niezgodne samo w sobie z postanowieniami art. 6 EKPC, pod warunkiem, że nie została naruszona istota prawa do dostępu do sądu. W tym kontekście ograniczenia o charakterze czysto finansowym, które nie miały żadnego wpływu na kwestię skutecznego rozpatrzenia roszczenia, muszą zostać poddane szczególnie rygorystycznej kontroli z punktu widzenia interesów wymiaru sprawiedliwości.

¹⁷² W celu uzyskania dalszych informacji dotyczących zasady, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty postępowania, zob. sekcja 5.3 dotycząca zasad ponoszenia kosztów prawnych.

stopniu) zapobiec wystąpieniu nierówności i przyczynić się do zapewnienia pewności prawa.

Na Cyprze, jeżeli klient nie jest zadowolony z rachunku wystawionego przez jego prawnika, może złożyć skargę do sekretarza sądu w celu obniżenia wysokości rachunku. Sekretarz zgodnie z przysługującą mu swobodą uznania podejmie decyzję o obniżeniu lub nieobniżeniu rachunku, uwzględniając wszystkie odpowiednie okoliczności, a w szczególności złożoność, poziom trudności lub nietypowy charakter sprawy, wymagany zakres wiedzy specjalistycznej i odpowiedzialności, a także poświęcony przez prawnika czas, objętość przygotowanej dokumentacji, pilność i istotność kwestii dla klienta oraz wartość zagrożonej kwoty pieniędzy lub majątku.

Skuteczny środek prawny – koszty prawne

Wnioskodawca wszczął postępowanie przeciwko państwu za szkody poniesione wskutek bezpodstawnego zastosowania aresztu tymczasowego. Sądy krajowe przyznały odszkodowanie, ale wysokość opłat sądowych wyniosła około 90% sumy odszkodowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że nałożenie poważnego obciążenia finansowego, które należy spłacić po zakończeniu postępowania, stanowiło ograniczenie prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W następstwie tego wyroku i innych podobnych spraw wprowadzono nową, ustaloną na niskim poziomie opłatę zamiast stosowanej poprzednio metody polegającej na ustalaniu wysokości opłat w oparciu o wielkość procentową od wartości odszkodowania.

(wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 października 2007 r. w sprawie nr 68490/01 *Stankov przeciwko Bułgarii*)

Skuteczny środek prawny – koszty prawne

Wnioskodawca pozwał Urząd Miasta Płocka za niewydanie decyzji administracyjnej, co przyczyniło się do poniesienia przez niego straty gospodarczej. Wystąpił o zwolnienie z opłat sądowych. Sąd odmówił uznania argumentacji wnioskodawcy, który twierdził, że nie jest w stanie wnieść opłat sądowych, ale zmniejszył kwotę opłat do wysokości średniej rocznej pensji krajowej. Dla wnioskodawcy wysokość tej sumy była wciąż znaczna i nie wniósł opłat. Z tego powodu postępowanie zostało przerwane, a sprawa nie została rozpatrzona. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że w omawianym przypadku doszło do naruszenia przepisów art. 6 EKPC, a wydane orzeczenie przyczyniło się do wprowadzenia zmian w ustawie o kosztach sądowych w celu zwiększenia efektywności i przejrzystości systemu.

(wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 czerwca 2001 r. w sprawie nr 28249/95 *Kreuz przeciwko Polsce*)

3.1.5. Formalności proceduralne

W sześciu państwach członkowskich UE badanie wykazało, że pewne formalności proceduralne i wymagania zawarte w ich ustawodawstwie krajowym ograniczają dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Wymagania te dotyczą formy lub treści dokumentów wstępnych służących wszczęciu postępowań sądowych lub określonych proceduralnych działań przedprocesowych, które każda osoba fizyczna jest zobowiązana podjąć, zanim stawi się przed sądem.

Na przykład w Bułgarii skarga w sprawach cywilnych musi zostać wniesiona na piśmie i zawierać następujące informacje: wskazanie sądu, nazwisko i inne dane osobowe wnioskodawcy, imię, nazwisko i adres pozwanego, istotę naruszenia, przedmiot sporu oraz podpis wnioskodawcy. Ponadto wnioskodawca ma obowiązek określić szczegółowo w skardze dowody, jakie powinny zostać zebrane, i przedstawić pisemne dowody, które sam posiada. Jeżeli skarga nie zawiera wymaganych informacji lub nie została przedstawiona w wymaganej formie, może zostać odrzucona bez rozpatrzenia jej zasadności przez sąd.

W Holandii w odpowiednich przepisach prawa powszechnego dokonuje się rozróżnienia między procedurą składania petycji (*verzoekschriftprocedure*) a procedurą wezwania (*dagvaardingsprocedure*). Zasadniczo roszczenia dotyczące praw własności rozpatruje się w ramach procedury składania petycji, natomiast wszystkie pozostałe roszczenia są rozpatrywane w ramach procedury wezwania. Jeżeli chodzi o petycje, to muszą one zawierać obowiązkowo takie informacje, jak nazwisko i miejsce zamieszkania zarówno powoda jak i pozwanego, roszczenie i jego uzasadnienie, wskazanie sądu lub trybunału oraz, jeżeli ma

odbyć się posiedzenie sądu, dalsze informacje dotyczące daty i godziny takiego posiedzenia oraz środków dowodowych. Petycje powinny być wydawane przez pracownika sądowego doręczającego pisma procesowe (*deurwaarder*) w określony, opisany w prawie sposób. Wezwania mają mniej formalny charakter. Uchybienia w tych dokumentach może być karane nałożeniem sankcji. Ponadto w niektórych przypadkach prawo holenderskie przewiduje możliwość zastosowania obowiązkowych procedur wstępnych. Procedury te mogą obejmować obowiązek naradzenia się z pozwanym. Takie przepisy mają na celu wspieranie ugodowego rozstrzygnięcia sporów. Estońscy sędziowie podobnie odmówią rozpatrzenia skargi, jeżeli osoba ją składająca nie spełnia obowiązkowych wymagań procedury przedprocesowej.

3.1.6. Złożoność ustawodawstwa

W Austrii złożoność ram prawnych rozproszonych w szeregu ustaw wydaje się stwarzać nieuzasadnione trudności osobom, które chcą uzyskać dostęp do procedur niedyskryminacyjnych.

W Polsce także nie istnieje jedna ustawa dotycząca niedyskryminacji zawierająca ogólny zakaz wszelkiego rodzaju dyskryminacji, a przepisy są rozproszone między wieloma różnymi aktami prawnymi. W połączeniu z brakiem świadomości prawnej i istniejącymi lukami prawnymi stanowi to poważną przeszkodę dla uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W Republice Czeskiej pozycja ustawy przeciwdziałającej dyskryminacji w stosunku do innych ustaw zawierających przepisy z zakresu dyskryminacji wydaje się być niejasna. Mimo że ustawa przeciwdziałająca dyskryminacji w założeniu ma stanowić nadrzędny akt prawny (*lex generalis*), zmienia tylko część ustaw zawierających przepisy szczególne dotyczące dyskryminacji, natomiast pozostałe odpowiednie ustawy pozostają niezmienione. W ten sposób w kwestii przepisów różnych ustaw utrzymuje się brak jasności, skutkując powstaniem braku pewności prawa, co może utrudniać dostęp do sądów w sprawach dotyczących dyskryminacji.

3.2. Rozwiązania alternatywne

Po przeanalizowaniu reguł i praktyk w sferze dostępu do sądów, w dwóch następnych sekcjach przeanalizowane zostaną rozwiązania alternatywne dla dróg sądowych. Chociaż prawo do wszczynania postępowań przed sądem cywilnym jest uznawane za kluczowy element skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w niektórych przypadkach osoba fizyczna może chcieć uniknąć postępowania sądowego, które często jest nazbyt formalne, zbyt drogie lub zbyt długie. Ofiary dyskryminacji mogą to zrobić zrzekając się prawa do wniesienia sprawy do sądu cywilnego. Zamiast dochodzić swoich praw przed sądem ofiary dyskryminacji mogą zdecydować się na dochodzenie zadośćuczynienia przed

organem pozasądowym. Dyrektywa w sprawie równości rasowej (art. 7), dyrektywa ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (art. 9), dyrektywa w sprawie równości płci (wersja przekształcona) (art. 17) oraz dyrektywa wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (art. 8) dają państwom członkowskim możliwość zastosowania postępowania pojednawczego lub mediacji jako środka uzyskania zadośćuczynienia przez osoby fizyczne w przypadku naruszenia ich praw. Należy jednak pamiętać, że tego rodzaju instrumenty wymagają również, by środek prawny był skuteczny, proporcjonalny i odstraszący¹⁷³.

3.2.1. Zrzekanie się dostępu

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydaje się, że zasadniczo możliwe jest przynajmniej częściowe zrzeczenie się prawa do dostępu do organu sądowego na przykład dzięki włączeniu klauzuli arbitrażowej do umowy¹⁷⁴. Zasadniczo zrzeczenie się prawa do dostępu do sądu poprzez zawarcie porozumienia w sprawie ugody na szczeblu krajowym również wydaje się być dozwolone, o ile w odniesieniu do porozumienia nie występują elementy wymuszenia¹⁷⁵.

Na podstawie analizy Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (rysunek 6) wydaje się, że w siedmiu państwach członkowskich UE można zrzec się, choć nie całkowicie, prawa do dostępu do organu sądowego¹⁷⁶. W tych państwach członkowskich zasadniczo możliwe jest zrzeczenie się prawa do dostępu do sądu, na przykład zawierając porozumienie w sprawie ugody lub zawierając klauzulę arbitrażową lub klauzulę mediacyjną w umowie. Nawet w tych przypadkach sądy krajowe zachowują jednak ostrożność przy ocenianiu dopuszczalności zrzeczenia się praw, a przypadek takiego zrzeczenia się zostanie uznany za zgodny z prawem tylko wówczas, gdy nie będą wiązać się z tym żadne elementy wymuszenia.

¹⁷³ Dyrektywa w sprawie równości rasowej, art. 15; dyrektywa w sprawie równości płci (wersja przekształcona), art. 25; dyrektywa wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, art. 14; dyrektywa na rzecz równego traktowania w dziedzinie zatrudnienia i pracy, art. 17.

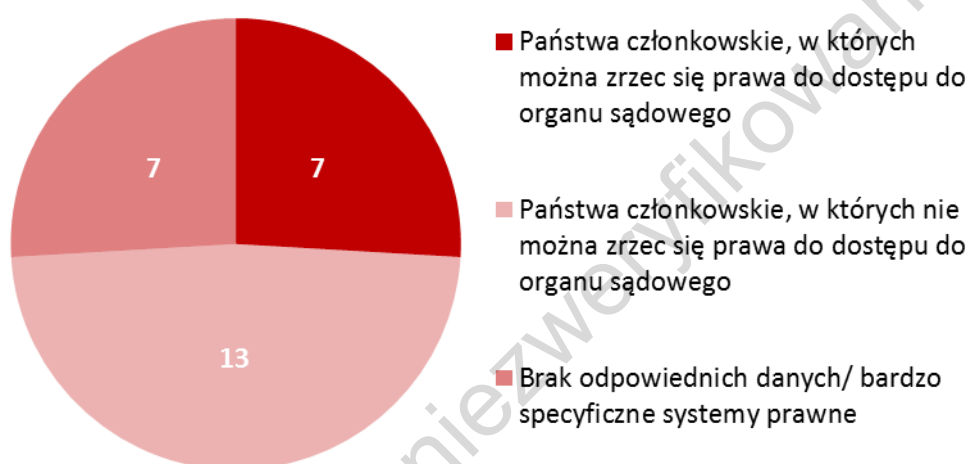
¹⁷⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie nr 13427/78 *Stran Greek Refineries i Stratis Andreadis przeciwko Grecji*, pkt 44-45; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 3 kwietnia 2008 r. w sprawie nr 773/03 *Regent Company przeciwko Ukrainie*, pkt 51-61.

¹⁷⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie nr 74153/01 *Popov przeciwko Mołdawii*, pkt 48.

¹⁷⁶ Należy zwrócić uwagę, że w różnych państwach członkowskich UE istnieją szczególne wyłączenia (zwłaszcza w odniesieniu do sporów dotyczących zatrudnienia) i w konsekwencji konieczne było uogólnieniem dla ustalenia kategorii państwa członkowskiego. Ponadto w 7 państwach członkowskich UE istnieją określone systemy lub brak jest wystarczającej ilości danych umożliwiających klasyfikację takiego państwa członkowskiego.

Natomiast krajowe ustawy w sprawie dyskryminacji w 13 państwach członkowskich UE nie przyznają ofierze dyskryminacji możliwości zrzeczenia się przysługującego jej prawa do dostępu do organu sądowego. Odpowiednie przepisy prawne stanowią raczej, że postanowienie umowne, które wyłącza lub ogranicza prawo jednostki do dostępu do sądu, uznaje się za niewiążące.

Rys. 6: Zrzeczenie się prawa do dostępu do organu sądowego



Źródło: FRA, 2010 r.

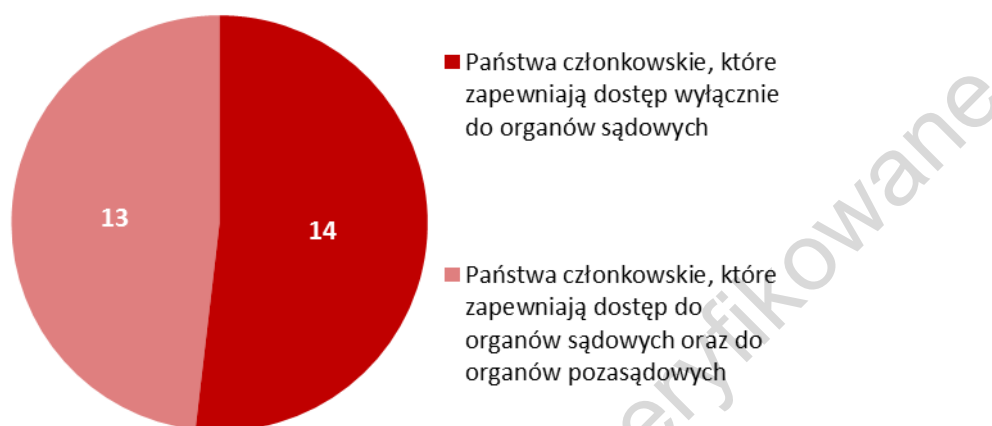
3.2.2. Dostęp do procedur pozasądowych

Zarówno Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka uznają ważność pozasądowych mechanizmów rozstrzygania sporów dopóki decyzje podejmowane przez takie organy są ostatecznie nadzorowane przez organ sądowy (który sam stosuje się do wymagań zawartych w art. 6 EKPC) i dopóki same mechanizmy alternatywne są zgodne z ogólnymi wymaganiami w zakresie sprawiedliwości¹⁷⁷. Te kryteria sprawiedliwości nie są tak rygorystyczne jak kryteria mające zastosowanie do postępowań sądowych na mocy art. 6 EKPC. Orzecznictwo zawiera następujące warunki w odniesieniu do postępowań pozasądowych: niezależność i bezstronność danego organu lub urzędnika, zdolność osoby wnoszącej skargę do

¹⁷⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie nr 44647/98 *Peck przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 109.

przedstawiania i kwestionowania dowodów oraz zdolność tego organu do podejmowania prawnie wiążących decyzji¹⁷⁸.

Rys. 7: Dostęp do procedury pozasądowej



Źródło: FRA, 2010 r.

Jak przedstawiono to na rysunku 7, w 14 państwach członkowskich UE ofiary dyskryminacji mają możliwość dostępu do procedur pozasądowych w celu uzyskania zadośćuczynienia¹⁷⁹. Zalety tych procedur polegają na tym, że są one zazwyczaj bezpłatne, prostsze i łatwiej dostępne dla ofiar dyskryminacji niż sądy. Procedury pozasądowe są zazwyczaj postrzegane jako uzupełnienie pozostałych środków prawnych i z reguły podlegają nadzorowi sądowemu.

Mediacja

Jak wskazano powyżej, dyrektywa w sprawie równości rasowej, dyrektywa wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, dyrektywa w sprawie równości płci oraz dyrektywa ustanawiająca ogólne

¹⁷⁸ Zob. na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie nr C-63/01 *Evans*, pkt 48-58; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 marca 1983 r. w sprawie nr 5947/72 *Silver przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 116; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie nr 7819/77 i 7878/77 *Campbell i Fell przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 126.

¹⁷⁹ Należy zwrócić uwagę, że na rysunku przedstawiono tylko te organy ds. równości lub innego rodzaju organy pozasądowe, które dysponują uprawnieniami do badania domniemyanych przypadków bezprawnej dyskryminacji oraz posiadają jednocześnie kompetencje w zakresie rozpatrywania skarg między osobami prywatnymi i dysponują uprawnieniami do wydawania wiążących prawnie decyzji oraz nakładania sankcji. W tym kontekście zob. również Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010) *National Human Rights Institutions in the EU Member States*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej. Sprawozdanie odnosi się do kwestii organów ds. ochrony danych, organów ds. równości oraz krajowych instytucji ds. praw człowieka, które stanowią fundament struktury praw podstawowych w UE.

warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy dają państwom członkowskim możliwość zapewnienia dostępu do środków prawnych w przypadku naruszenia prawa w zakresie niedyskryminacji nie tylko za pośrednictwem sądów, ale również na drodze postępowania pojednawczego lub mediacji. Zaletą rozwiązań mediacyjnych jest możliwość uniknięcia kosztów prawnych oraz opóźnień związanych z postępowaniem sądowym, a także konfliktów i polaryzacji, które mogą na ogół pojawiać się w przypadku zastosowania mechanizmów rozstrzygania sporów. Ważne jest jednak również, by zawarte ugody odzwierciedlały rozwiązania dostępne w ramach standardowych kanałów rozstrzygania sporów i by interesy ofiary były odpowiednio chronione. W niektórych państwach członkowskich próba mediacji przed przystąpieniem do fazy procesowej sporu jest obowiązkowa. Na przykład we Francji, Portugalii i Hiszpanii mediacja stanowi obowiązkowy element postępowania sądowego, natomiast na Węgrzech i na Słowacji mediacja jest obowiązkowa, ale przeprowadza się ją niezależnie od postępowania sądowego¹⁸⁰. Stopień zaangażowania organów ds. równości może być różny – od bezpośredniego świadczenia usług mediacyjnych po przekazywanie spraw mediatorowi będącemu osobą trzecią. Jeżeli organy ds. równości są bezpośrednio zaangażowane w mediację lub jeżeli ugody muszą zostać zatwierdzone przez organ ds. równości, rozwiązanie takie może służyć zapewnieniu odpowiedniej ochrony interesów ofiar, by zagwarantować, że uzyskają one skuteczny i proporcjonalny środek prawny, który będzie również działał odstraszająco na sprawcę¹⁸¹.

Mechanizmy quasi-sądowe

W kontekście prawa w zakresie niedyskryminacji główne alternatywne mechanizmy rozstrzygania sporów funkcjonują za pośrednictwem organów ds. równości wyznaczonych przez państwa członkowskie na mocy dyrektywy w sprawie równości płci oraz dyrektywy w sprawie równości rasowej. Choć państwa członkowskie nie mają obowiązku przydzielać tym organom funkcji quasi-sądowej, niektóre z nich zdecydowały się to zrobić.

Uprawnienia tych instytucji nie są takie same we wszystkich państwach. Decyzje podejmowane przez bułgarski organ ds. równości (PADC), węgierski organ ds. równości lub rumuński organ ds. równości (NCCD) są prawnie wiążące i jeżeli stwierdzą, że ma miejsce przypadek dyskryminacji, mogą nakazać zaprzestanie działania dyskryminacyjnego oraz nałożyć grzywnę. W praktyce we wszystkich tych krajach grzywny nakładane przez organy ds. równości są najczęściej stosowanymi sankcjami nakładanymi w przypadku wystąpienia dyskryminacji.

¹⁸⁰ Chopin, I. i Gounari, E.N. (2009) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, sprawozdanie opracowane przez europejską sieć specjalistów prawników w dziedzinie niedyskryminacji, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, s. 58.

¹⁸¹ Zob. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010) *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

Ponadto w Rumunii ofiara dyskryminacji może wnieść skargę do NCCD, który może stosować sankcje administracyjne: ostrzeżenia administracyjne oraz grzywny, albo wnieść pozew cywilny do sądu, który może przyznać odszkodowanie za krzywdy moralne lub zadośćuczynienie albo zażądać przywrócenia status quo ante lub zlikwidowania sytuacji zaistniałej w wyniku dyskryminacji zgodnie z przepisami prawa cywilnego. Sądy mogą również podjąć decyzję, na mocy której organy publiczne cofną lub zawieszają oficjalne uznawanie osób prawnych, które spowodowały poważne szkody w wyniku działań dyskryminacyjnych lub które wielokrotnie naruszały przepisy ustawodawstwa w zakresie niedyskryminacji. Te dwie możliwości nie wykluczają się nawzajem i powód może podjąć decyzję o jednoczesnym skorzystaniu z obydwu lub tylko jednej z nich.

W Austrii i Holandii decyzje podejmowane przez odpowiednie komisje ds. równego traktowania nie są prawnie wiążące i nie mogą obejmować nakładania grzywny lub innego rodzaju sankcji. W Holandii, mimo że powodom przysługuje prawo do zwrócenia się do sądu o wydanie postanowienia dotyczącego odszkodowania lub nałożenia sankcji w innej formie po wydaniu opinii przez holenderską komisję ds. równego traktowania (CGB), większość z nich nie korzysta z tego prawa¹⁸². W Austrii sytuacja jest podobna. Decyzję odpowiedniej komisji ds. równego traktowania stanowi opinia specjalisty prawnika mająca na celu określenie, czy doszło do przypadku dyskryminacji. Decyzja ta może zostać wykorzystana w późniejszej sprawie sądowej w celu uzyskania odszkodowania, choć sąd nie ma obowiązku brać jej pod uwagę. Wydaje się, że w praktyce sprawy sądowe są rzadko wszczynane w następstwie wydania decyzji przez komisję ds. równego traktowania. Konsekwencją takiego stanu rzeczy w obydwu tych państwach członkowskich jest fakt, że odszkodowania z tytułu dyskryminacji są stosunkowo rzadko przyznawane.

3.3. Podsumowanie

W sekcji 3.1 przedstawiono analizę porównawczą głównych ograniczeń mogących osłabić prawo ofiar do dostępu do sądu. Ograniczenia zostały omówione pod kątem następujących kwestii: (i) terminów; (ii) zdolności procesowej; (iii) czasu trwania postępowania; (iv) kosztów prawnych; (v) formalności i wymogów proceduralnych; oraz (vi) złożoności ustawodawstwa. Ustanawianie terminów (tj. ustawowych ograniczeń w zakresie wnoszenia

¹⁸² CGB stosuje aktywną politykę w zakresie monitorowania. We właściwych sprawach, w których ustalono zaistnienie przypadku dyskryminacji, CGB kontaktuje się ze skarżącym oraz ze stroną, której skarga dotyczy (pracodawcą, usługodawcą). Celem jest ustalenie, czy strona, której skarga dotyczy, stosuje się do opinii, podejmując indywidualne lub systemowe środki, by przyznać odszkodowanie z tytułu dyskryminacji. Jak wskazano powyżej w akapicie [24], „wskaźnik skuteczności” jest wysoki i wynosi około 70% wszystkich (właściwych) spraw, w odniesieniu do których adresat skargi podejmuje środki. W sprawach dotyczących pochodzenia rasowego odsetek ten jest nawet wyższy i wynosi 86%. Zob. Commissie gelijke behandeling (2005) *Het verschil gemaakt: evaluatie AWGN en werkzaamheden CGB 1999–2004*, Utrecht: CGB, s. 77–84.

powództwa) to kwestia, do której najczęściej odnoszono się w 22 państwach członkowskich UE, natomiast złożoność ustawodawstwa jest uznawana za ograniczenie tylko w pięciu państwach członkowskich UE.

W sekcji 3.2 przeanalizowano ewentualne rozwiązania alternatywne wobec postępowań sądowych, które mają do dyspozycji ofiary dyskryminacji. Z powyższego omówienia wynika, że ofiary dyskryminacji mogą przede wszystkim zrzec się przysługującego im prawa do dostępu do organu sądowego, na przykład uwzględniając w umowie klauzulę arbitrażową lub zawierając porozumienie w sprawie ugody, o ile nie występują elementy wymuszenia (w siedmiu państwach członkowskich UE). Po drugie, w wielu państwach członkowskich UE (13) ofiary mogą również wszcząć postępowanie przed organem pozasądowym (ds. równości). Uprawnienia organów ds. równości w zakresie wydawania prawnie wiążących decyzji, nakładania grzywny lub wszczynania postępowania sądowego nie są takie same we wszystkich państwach członkowskich. Ogólnie rzecz biorąc pozasądowe środki prawne mogą być traktowane jako część koncepcji dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie, w jakim przyczyniają się one do istnienia skutecznego środka prawnego. Pełniona przez nie rola jest jednak postrzegana jako uzupełniająca, ponieważ uznaje się, że prawo do sprawiedliwego procesu sądowego nie będzie w pełni zagwarantowane, o ile organ sądowy nie będzie mógł sprawdzić mechanizmu pozasądowego.

4. Pomoc prawna na szczeblu krajowym

Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że „pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. W związku z tym odmowa udzielenia pomocy prawnej może stanowić naruszenie podstawowego prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w przypadku, gdy brak pomocy prawnej może prowadzić na przykład do nierówności broni, co skutkowałoby powstaniem znacznego utrudnienia dla osoby fizycznej.

Dyrektywa w sprawie pomocy prawnej

Dyrektywa w sprawie pomocy prawnej ma na celu usprawnienie transgranicznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości w UE¹⁸³. Dyrektywa ustanawia zasadę, zgodnie z którą osoby, które nie dysponują wystarczającymi środkami, by móc bronić swoich praw, są uprawnione do otrzymania stosownej pomocy prawnej. Wymienia także usługi, które muszą zostać zapewnione, by możliwe było uznanie pomocy prawnej za właściwą: dostęp do porady przedspornej, pomoc prawną i reprezentowanie w sądzie oraz zwolnienie z kosztów sądowych lub pomoc w ich uiszczeniu, w tym kosztów związanych z transgranicznym charakterem sporu.

¹⁸³ Unia Europejska, dyrektywa Rady 2002/8/WE została przyjęta w dniu 27 stycznia 2003 r. w celu ustanowienia minimalnych standardów zapewniających odpowiedni poziom pomocy prawnej w sprawach transgranicznych (zob. Nr 45 powyżej). Dodatkowe informacje można znaleźć na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_aid/legal_aid_ec_pl.htm, a także na portalu „e-sprawiedliwość”, dostępnym na stronie internetowej: <https://e-justice.europa.eu/home.do?action>. Mimo że z porównawczego punktu widzenia wskazane strony internetowe nie dostarczają całościowych informacji, stanowią one cenne źródło informacji dotyczących systemów pomocy prawnej istniejących w poszczególnych państwach członkowskich UE.

Porozumienie Rady Europy w sprawie pomocy prawnej

W odniesieniu do Rady Europy, europejskie porozumienie dotyczące przekazywania zgłoszeń o pomoc prawną zostało przyjęte w 1977 r.¹⁸⁴ pod egidą Rady Europy. Przystąpiły do niego wszystkie państwa członkowskie poza Niemcami. Porozumienie wprowadza procedurę, zgodnie z którą w przypadku, gdy osoba fizyczna ma swoje zwykłe miejsce pobytu na terytorium jednej z umawiających się stron i chce ubiegać się o przyznanie jej pomocy prawnej na terytorium innej umawiającej się strony, może złożyć wniosek w państwie, w którym ma swoje zwykłe miejsce pobytu. Państwo przekaze zgłoszenie innemu państwu, chyba że wyda się, iż taki wniosek nie został sporządzony w dobrej wierze.

W swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że państwo musi „wykazać się starannością w kwestii zapewnienia tym osobom możliwości skutecznego korzystania z praw przysługujących im na mocy art. 6”¹⁸⁵. W sprawie *Mirosław Orzechowski przeciwko Polsce* Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że decyzja o odmowie udzielenia pomocy prawnej „naruszyła samą istotę” przysługującego wnioskodawcom prawa do dostępu do sądów. Trybunał oparł swoje rozumowanie na fakcie, że wnioskodawca był pozbawiony środków do życia (i w związku z tym kwalifikował się do zwolnienia z obowiązku uiszczenia opłat sądowych), i że sąd krajowy nie przedstawił uzasadnienia odmowy¹⁸⁶. Podobny wyjątkowy przypadek można odnotować w odniesieniu do sytuacji, w której wnioskodawcy byli stroną w długotrwałej, złożonej sprawie, a możliwość zasądzenia przeciwko nim odszkodowania w znacznej wysokości wskazywała, że powinni mieć zapewniony dostęp do pomocy prawnej¹⁸⁷. W związku z tym wydaje się, że o ile prawo do pomocy prawnej nie ma zastosowania do postępowań cywilnych, w pewnych okolicznościach jej przyznanie będzie wymagane w interesie dostępu do wymiaru sprawiedliwości¹⁸⁸.

¹⁸⁴ Dodatkowe informacje można znaleźć na stronie internetowej:

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/092.htm>.

¹⁸⁵ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 stycznia 2009 r. w sprawie nr 13526/07 *Mirosław Orzechowski przeciwko Polsce*, pkt 20.

¹⁸⁶ *Tamże*, pkt 21-22.

¹⁸⁷ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie nr 68416/01 *Steel & Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

¹⁸⁸ Orzecznictwo strasburskie dopuszcza jednak pewne ograniczenia w przydzielaniu pomocy jako proporcjonalne do realizacji uzasadnionego celu, jakim jest zapewnienie właściwego wykorzystania funduszy publicznych. Po pierwsze, zasadne jest narzucenie warunków w zakresie dostępności pomocy prawnej w zależności od sytuacji finansowej powoda. Po drugie, uznano, że szanse powoda na wygranie sprawy można brać pod uwagę przy wnoszeniu sprawy do sądu. Zob. na przykład wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Airey przeciwko Irlandii* (nr 16) lub wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 14 lipca 1987 r. w sprawie nr 10594/83 *Munro przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

Pomoc prawna – zaburzenia zdrowia psychicznego

Wnioskodawca, u którego wystąpiły zaburzenia zdrowia psychicznego, brał udział w postępowaniu cywilnym. Mimo że wnioskodawca ten wielokrotnie zwracał uwagę na swoje niskie dochody oraz brak fachowej wiedzy prawnej i występował o udzielenie mu pomocy prawnej przed dwiema instancjami sądowymi, jego wniosek został odrzucony, ponieważ w świetle obowiązujących wówczas przepisów prawa nie przysługiwało mu prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach cywilnych. Wnioskodawca przegrał sprawę w sądach krajowych i złożył skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Biorąc pod uwagę istotność wyniku sprawy, jak również złożoność procedur, zasadę równości broni oraz zaburzenia zdrowia psychicznego wnioskodawcy, Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że należało udzielić mu pomocy prawnej i w konsekwencji wykazał naruszenie art. 6 ust. 1.

(wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie nr 33738/02 *Nenov przeciwko Bułgarii*)

Pomoc prawna – skuteczna reprezentacja

Wnioskodawcy w dwóch sprawach twierdzili, że wyznaczeni w ramach systemu pomocy prawnej prawnicy nie podjęli niezbędnych działań w celu skutecznego reprezentowania ich interesów. Zgodnie z kodeksem postępowania cywilnego reprezentacja prawna była obowiązkowa w przypadku wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego przeciwko wyrokowi sądu apelacyjnego. Powołani prawnicy odmówili wniesienia skargi kasacyjnej, argumentując, że nie miała ona szansy zostać pozytywnie rozpatrzona. Wnioskodawcy zostali jednak poinformowani o odmowie wniesienia skargi w momencie, w którym pozostało już zbyt mało czasu do upływu terminu na wniesienie skargi kasacyjnej, co spowodowało brak możliwości wyboru rozwiązania alternatywnego.

Sama odmowa przygotowania skargi kasacyjnej przez prawnika przydzielonego do sprawy zgodnie z systemem pomocy prawnej nie daje wystarczających podstaw do automatycznego przydzielenia nowego prawnika do sprawy. Odmowa przygotowania i wniesienia skargi kasacyjnej przez takiego prawnika powinna jednak spełniać pewne wymagania w zakresie jakości, takie jak zachowanie formy pisemnej i odpowiedniego terminu.

Europejski Trybunał Praw Człowieka wykrył fakt naruszenia postanowień art. 6 EKPC. W wyniku ogłoszenia wyroku polska Naczelna Rada Adwokacka oraz Krajowa Rada Radców Prawnych wprowadziła nowe wymagania w zakresie etyki dla prawników przygotowujących skargi kasacyjne.

(wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie nr 59519/00 *Staroszczyk przeciwko Polsce* oraz w sprawie nr 8932/05 i 59159/00 *Siałkowska przeciwko Polsce*)

Wszystkie państwa członkowskie UE ustanowiły pewien rodzaj systemów pomocy prawnej w celu zapewnienia osobom fizycznym skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości niezależnie od dochodu i majątku. Badanie przeprowadzone na potrzeby niniejszego sprawozdania obejmowało serię kwestii odnoszących się do charakteru i zakresu dostępnej pomocy prawnej i warunków uprawniających do jej uzyskania. Wyniki zostały omówione w dwóch osobnych sekcjach poniżej. Ponadto badania przeprowadzone w niektórych państwach członkowskich wykazały istnienie różnych systemów uzupełniających systemy pomocy państwa; kwestia ta zostanie poruszona w sekcji 4.3 poniżej.

Inicjatywy w zakresie pomocy prawnej na szczeblu międzynarodowym

Na szczeblu międzynarodowym konwencja o ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych z 1980 r. zawiera postanowienia dotyczące przekazywania wniosków o pomoc prawną między umawiającymi się państwami przy wykorzystaniu powszechnie akceptowanego formularza¹⁸⁹. Konwencja wymaga, aby obywatele oraz rezydenci w umawiających się państwach mieli zapewniony dostęp do pomocy prawnej w innym umawiającym się państwie na takich samych warunkach, jakie miałyby zastosowanie, gdyby byli rezydentami tego państwa. Podobnie konwencja ustanawia uprawnienie dla wszystkich osób biorących udział w postępowaniu w jakimkolwiek innym umawiającym się państwie do bezpłatnego otrzymywania dokumentów, wniosków o udzielenie pomocy prawnej i wywiadów środowiskowych oraz do pomocy prawnej w celu zabezpieczeniu uznania i wykonaniu uzyskanej decyzji¹⁹⁰. Obecny zakres obowiązywania konwencji pozostaje dość ograniczony, ponieważ jak do tej pory została ona ratyfikowana tylko przez 19 państw członkowskich UE¹⁹¹ i w związku z tym nie zapewnia rzeczywistego, „uniwersalnego” dostępu do wymiaru sprawiedliwości na szczeblu międzynarodowym¹⁹².

4.1. Charakter i zakres pomocy prawnej

Zasadniczo istnieją dwa uzupełniające się rodzaje pomocy prawnej¹⁹³: (i) zwolnienie z obowiązku poniesienia opłat sądowych lub pomoc w ich uiszczeniu lub (ii) pomoc prawnika dostarczającego porady poprzedzającej wniesienie skargi¹⁹⁴ i reprezentującego osobę fizyczną w sądzie bezpłatnie lub w za dotowanym wynagrodzeniem. Rysunek 8 podsumowuje wyniki badania w odniesieniu do kwestii dotyczącej dostępu do pomocy prawnej w państwach

¹⁸⁹ Dodatkowe informacje można znaleźć na stronie internetowej www.hcch.net/upload/text29pl.pdf.

¹⁹⁰ Dodatkowe informacje dotyczące tych i innych postanowień można znaleźć na stronie internetowej www.hcch.net/upload/outline29e.pdf.

¹⁹¹ Konwencję ratyfikowały następujące państwa członkowskie UE: Bułgaria, Cypr, Republika Czeska, Estonia, Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Holandia, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Hiszpania oraz Szwecja. Oficjalny wykaz podpisów i aktów ratyfikacji można znaleźć na stronie internetowej: www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.status&cid=91.

¹⁹² W 2008 r. Stałe Biuro Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego i Międzynarodowego przygotowało kwestionariusz mający na celu ocenę praktycznego stosowania konwencji haskiej z dnia 25 października 1980 r. o ułatwianiu dostępu do wymiaru sprawiedliwości w stosunkach międzynarodowych; analiza i synteza porównawcza otrzymanych odpowiedzi jest dostępna na stronie internetowej: <http://hcch.e-vision.nl/upload/wop/2008pd15e.pdf>.

¹⁹³ Termin „pomoc prawna” obejmuje zarówno koncepcję bezpłatnej reprezentacji prawnej, jak i koncepcję pomocy w ponoszeniu kosztów (opłat) sądowych.

¹⁹⁴ Należy zauważyć, że nie wszystkie państwa członkowskie dysponują systemem umożliwiającym zapewnienie pomocy prawnej (takiej jak przedprocesowa porada prawna) już na etapie przedprocesowym.

członkowskich dla osób fizycznych niedysponujących wystarczającą ilością funduszy i form, jakie taka pomoc prawna może przybrać¹⁹⁵.

Rys. 8: Dostępność pomocy prawnej w państwach członkowskich



Źródło: FRA, 2010 r.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi na rysunku 8 większość państw członkowskich (20) zapewnia osobom fizycznym dostęp do obydwu rodzajów pomocy prawnej: reprezentacji oraz pomocy finansowej w związku z kosztami (opłatami) sądowym¹⁹⁶. W sześciu państwach członkowskich pomoc prawna przyjmuje postać bezpłatnej reprezentacji prawnej¹⁹⁷.

Jeżeli chodzi o zakres, w jakim pomoc prawna może zostać udzielona, systemy pomocy prawnej w większości państw członkowskich opierają się na „udziale”

¹⁹⁵ Sprawy, w których pomoc finansowa została przyznana wyłącznie w celu pokrycia kosztów reprezentacji prawnej, zostały sklasyfikowane w rubryce „wyłącznie reprezentacja prawna”. Sprawy, w których pomoc finansowa została przyznana w celu pokrycia kosztów reprezentacji prawnej, jak również udzielenia pomocy w opłaceniu kosztów (opłat) sądowych, zostały sklasyfikowane w rubryce „reprezentacja prawna oraz pomoc w opłaceniu kosztów (opłat) sądowych”.

¹⁹⁶ Na przykład wygląda na to, że w Danii problem praktyczny polega na tym, że w większych miastach często łatwiej jest uzyskać dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej niż w mniejszych.

¹⁹⁷ Należy zwrócić uwagę, że w przypadku Zjednoczonego Królestwa reprezentacja prawna jest dostępna wyłącznie w odniesieniu do ograniczonej liczby spraw rozpatrywanych przez County Courts (sądy pierwszej instancji w sprawach cywilnych), ale nie w odniesieniu do drobnych roszczeń (do €5 814 (tj. 5 000 £ – kurs wymiany z września 2010 r.)). Ponadto reprezentacja prawna nie jest zapewniona w odniesieniu do spraw rozpatrywanych przez sądy pracy, będące niezależnymi organami sądowymi, które rozstrzygają spory między pracodawcami a pracownikami w kwestiach dotyczących zatrudnienia, takich jak nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę, wypłacanie odszkodowań za zwolnienia oraz dyskryminacja (choć w tym przypadku zazwyczaj pomocy udzielają związki zawodowe).

państwa, nie zaś na finansowaniu na zasadzie „państwo płaci za wszystko”. W tym pierwszym przypadku wnioskodawcy są zobowiązani do poniesienia części kosztów, której wysokość jest zazwyczaj uzależniona od wysokości dochodów danej osoby. W niektórych państwach, takich jak Irlandia, prawo przewiduje obowiązkową minimalną kwotę, którą osoba fizyczna zawsze musi zapłacić, by uzyskać poradę prawną¹⁹⁸.

W większości państw członkowskich fakt przyznania pomocy prawnej nie niweluje znacznego ryzyka wiążącego się z koniecznością poniesienia kosztów sądowych strony przeciwnej w przypadku przegranej sprawy¹⁹⁹.

Systemy pomocy prawnej w państwach członkowskich UE funkcjonują w różny sposób. Na Litwie pomoc prawna dzieli się na „pierwotną” oraz „wtórną”. Pierwotna pomoc prawna wiąże się z udzieleniem informacji prawnej, porady prawnej oraz przygotowywania dokumentów przedkładanych państwu lub organom miejskim, z wyjątkiem pism procesowych. Taka pomoc prawna obejmuje również poradę w zakresie rozstrzygnięcia sporów pozasądowych, działania na rzecz ugodowego rozstrzygnięcia sporu i sporządzanie umowy dotyczącej zawarcia ugody. Wtórna pomoc prawna obejmuje sporządzanie dokumentów, obronę i reprezentowanie w sądzie, w tym proces wykonania, oraz przedstawicielstwo w przypadku wstępnego pozasądowego rozpatrzenia sporu, jeżeli takie procedury zostały przewidziane na mocy przepisów prawa lub decyzji sądu. Taka pomoc prawna obejmuje również koszty sądowe poniesione w postępowaniach sądowych, koszty poniesione w postępowaniach administracyjnych oraz koszty związane z rozpatrywaniem powództwa cywilnego wniesionego w sprawie karnej. Państwo zapewnia pokrycie 100% kosztów w pierwotnej pomocy prawnej. Wysokość kosztów związanych z wtórną pomocą prawną jest ustalana po uwzględnieniu stanu majątkowego danej osoby i osiągniętych przez nią dochodów²⁰⁰.

Jeżeli chodzi o pomoc na etapie przygotowawczym, warto zwrócić uwagę na sytuację w Belgii, gdzie w każdym okręgu sądowym (*arrondissement*) funkcjonuje specjalna komisja ds. pomocy prawnej (*Commissie voor Juridische Bijstand – Commission d’Aide Juridique*). Składa się ona z przedstawicieli lokalnej izby oraz publicznych ośrodków opieki społecznej. Do jej głównych zadań należy udzielanie praktycznych informacji (np. w zakresie wymagań dotyczących uzyskania pomocy prawnej) oraz informacji sądowych lub wstępnej porady prawnej.

¹⁹⁸ W tym kontekście warto zauważyć, że zgodnie z obowiązującymi w Austrii przepisami w przypadku, gdy dana osoba uzyska dostęp do wystarczających środków finansowych w ciągu pierwszych trzech lat od daty skorzystania z pomocy prawnej, musi ona spłacić kwotę przyznanej jej pomocy prawnej.

¹⁹⁹ W celu uzyskania dalszych informacji dotyczących sposobów przeciwdziałania tej sytuacji za pośrednictwem sądowej swobody decyzyjnej zob. sekcja 5.3 dotycząca zasad opłacania kosztów prawnych.

²⁰⁰ Tak zwane „badanie środków finansowych” opisane w sekcji 4.2 Kwalifikowalność pomocy prawnej.

Specyficzne systemy pomocy prawnej na szczeblu narodowym

W celu zapewnienia dostępu Romów do bezpłatnej pomocy prawnej na **Węgrzech** Ministerstwo Sprawiedliwości i Egzekwowania Prawa od 2001 r. nadzoruje pracę *Roma Anti-diskriminációs Ügyfélszolgálati Hálózat* (IRM-RAÜH) [sieci na rzecz świadczenia usług w zakresie niedyskryminacji Romów]. Prawnicy biorący udział w pracach sieci świadczą bezpłatną pomoc prawną (dostarczając porady prawnej, przygotowując dokumenty prawne, wszczynając procesy i reprezentując osoby w sądzie) w szczególności w przypadkach, gdy przysługujące klientowi prawa zostały naruszone ze względu na jego romskie pochodzenie. Ministerstwo zapewnia zasoby finansowe niezbędne dla funkcjonowania sieci (wynagrodzenie dla prawników) oraz pokrywa ewentualne koszty związane z wszczynaniem procesów. Sieć cały czas się rozszerza: pierwotna liczba prawników wynosiła 23 w 2001 r., 27 w 2003 r. oraz 30 w 2005 r. Obecnie klienci mają możliwość skorzystania z pomocy prawnej w 44 biurach, a w regionach, w których Romowie stanowią większość, działalność prowadzi większa liczba prawników. Dostępne informacje na temat wyników działalności sieci wskazują jednak, że zaledwie ułamek rozpatrywanych spraw dotyczy przypadków dyskryminacji²⁰¹. Ponadto nieopublikowany jak do tej pory dokument dotyczący wyników zleconego przez Ministerstwo Sprawiedliwości i Egzekwowania Prawa badania stanowi, że prawnicy będący członkami sieci potrzebują nie tylko jasnych wytycznych w zakresie metodologii i szkolenia, ale że sama sieć musi być połączona z innymi gałęziami ochrony praw, w szczególności z węgierskim organem ds. równego traktowania²⁰².

²⁰¹ Między 15 października 2001 r. a 31 lipca 2005 r. pracujący w ramach sieci prawnicy udzielili pomocy w 4908 sprawach, z których 328 dotyczyło przypadków dyskryminacji (głównie w odniesieniu do mieszkalnictwa, edukacji, wykonywania wyroków oraz roszczeń w zakresie osobistych praw obywatelskich), informacje dostępne na stronie internetowej: <http://irm.gov.hu/index.php?mi=2&katid=2&id=103&cikkid=2839> (09.03.2009).

²⁰² László Pap, A. (2008) *A Roma anti-diskriminációs ügyfélszolgálati hálózat szerepe a jogvédelemben* [Rola sieci na rzecz świadczenia usług w zakresie niedyskryminacji Romów w systemie ochrony praw], nieopublikowany dokument badawczy.

W **Holandii** agencje antydyskryminacyjne (ADA) były finansowane lokalnie przez gminy w ramach działań związanych ze wspieraniem ofiar oraz podnoszeniem poziomu świadomości. Pierwsze z nich zostały ustanowione w latach 80. XX w. i na przestrzeni lat przekształciły się w profesjonalne organizacje zajmujące się doradzaniem ofiarom wszelkiego rodzaju dyskryminacji. Poza lokalnym dostępem do agencji, specjalna linia telefoniczna udziela ofiarom pomocy w kwestii wnoszenia skarg, które są rejestrowane w krajowej bazie danych. Zgromadzone na przestrzeni lat doświadczenia wykazały, że wiele spraw zostało rozwiązanych na szczeblu lokalnym za pośrednictwem ADA, bez potrzeby odwoływania się do postępowań sądowych. Po przyjęciu ustawy w sprawie gminnych placówek antydyskryminacyjnych w 2009 r. wszyscy obywatele Niderlandów dysponują możliwością dostępu do lokalnych, profesjonalnie zarządzanych agencji antydyskryminacyjnych, w których mogą uzyskać wsparcie i pomoc w sprawach związanych z dyskryminacją. W porównaniu z systemem funkcjonującym w przeszłości, obecnie placówki te obejmują obszar całego kraju. Rodzaj pomocy prawnej oferowanej ofiarom dyskryminacji umożliwia tym osobom uzyskanie informacji dotyczących ich statusu, uzyskanie porady dotyczącej sposobów odniesienia się do ich konkretnej sytuacji oraz otrzymanie pomocy w sprawach, w których postępowanie sądowe stanowi najlepsze rozwiązanie. Rola ADA polega na kierowaniu odpowiednich spraw do holenderskiej komisji ds. równego traktowania oraz sądów²⁰³.

4.2. Kwalifikowalność do pomocy prawnej

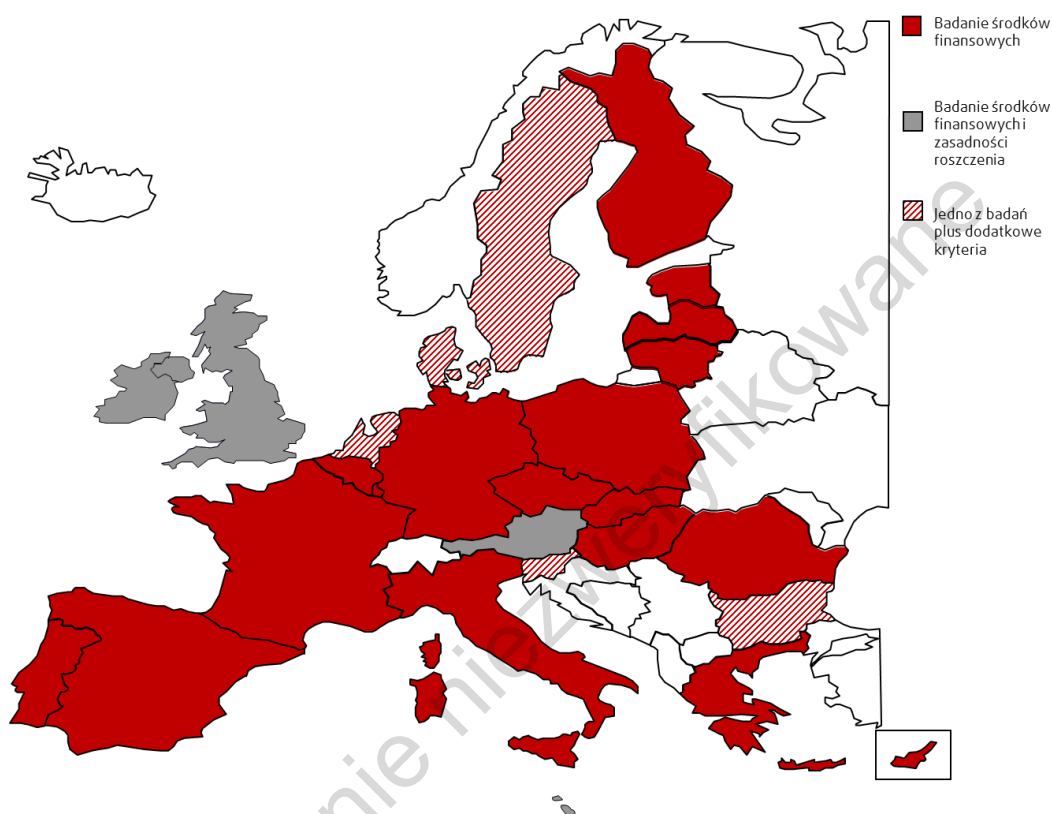
W oparciu o analizę ustaleń badania przeprowadzonego w 27 państwach członkowskich UE można wywnioskować, że w całej Unii istnieją dwa główne podejścia do kwestii kwalifikowalności osoby fizycznej do pomocy prawnej. By podjąć decyzję o przyznaniu lub nieprzyznaniu pomocy prawnej, państwa zazwyczaj stosują jeden z następujących testów:

- „badanie środków finansowych” (biorący pod uwagę majątek oraz sytuację rodzinną);
- „badanie środków finansowych i zasadności roszczenia”.

Przy stosowaniu jednego z tych testów niektóre sądy krajowe biorą pod uwagę dodatkowe kryteria, takie jak istotność sprawy, wysokość rozpatrywanego odszkodowania lub ubezpieczenie miejsca zamieszkania.

²⁰³ Zob. www.binnenlandsbestuur.nl/nieuws/2009/01/sukkelende-aanpak-discriminatie.106816.lynkx.

Rys. 9: Testy kwalifikowalności w odniesieniu do pomocy prawnej



Źródło: FRA, 2010 r.

Jak pokazuje rysunek 9 niektóre jurysdykcje stosują wyłącznie testy w zakresie dochodu, nieuwzględniające zasadności; dotyczy to następujących 18 państw: Belgii, Cypru, Republiki Czeskiej, Estonii, Finlandii, Francji, Grecji, Niemiec, Węgier, Włoch, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Polski, Portugalii, Rumunii, Hiszpanii i Słowacji. Na przykład w Polsce szczególna forma kwestionariusza dotyczącego dochodów została wprowadzona jako pierwszy krok na drodze do większej obiektywizacji procesu udzielania zwolnienia z opłat oraz przydzielania obrońcy z urzędu. Poza badaniem wysokości dochodów danej osoby, większość tych państw analizuje status własności oraz sytuację rodzinną (np. liczbę zależnych członków rodziny) osoby fizycznej.

Warunki są trudniejsze do spełnienia w przypadku zastosowania „badania środków finansowych” w połączeniu z „badaniem środków finansowych i

zasadności roszczenia”, oceniającym zasadność prawną²⁰⁴ danej sprawy i jej prawdopodobny wynik²⁰⁵. Rysunek 9 pokazuje, że państwa, które przy określaniu kwalifikowalności pomocy prawnej biorą pod uwagę zarówno przychody, jak i kwestie związane z zasadnością, to Austria, Irlandia, Malta²⁰⁶ oraz Zjednoczone Królestwo.

Jak widać na rysunku 9, stosując jeden z tych dwóch testów, niektóre państwa członkowskie uwzględniają dodatkowe kryteria przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu bądź nieprzyznaniu pomocy prawnej. Na przykład w Holandii i Słowenii istotność sprawy i kwota będąca przedmiotem sporu odgrywają rolę przy dokonywaniu oceny dotyczącej tego, czy danej osobie przysługuje prawo do pomocy prawnej. W Bułgarii kwalifikowalność osoby jest oceniana nie tylko na podstawie poziomu dochodu, ale na przykład również w świetle zakresu objęcia opieką zdrowotną, statusu zatrudnienia oraz wieku. Inny przykład stanowi sytuacja w Danii, gdzie ubieganie się o bezpłatną pomoc prawną ma charakter drugorzędny wobec ubezpieczenia ochrony prawnej. Jeżeli osoba fizyczna dysponuje takim ubezpieczeniem i obejmuje ono konkretną sprawę, to nie można zwolnić jej z obowiązku uiszczenia opłat sądowych lub powołać prawnika reprezentującego ją w postępowaniu. Podobny mechanizm funkcjonuje w Szwecji.

Niezależnie od sposobu, w jaki poszczególne państwa członkowskie podchodzą do kwestii kwalifikowalności do pomocy prawnej, wydaje się, że większość państw kieruje pomoc prawną do biedniejszej części populacji.

²⁰⁴ W celu przeprowadzenia oceny zasadności prawnej danej sprawy należy zbadać, czy wnioskodawca ma uzasadnione podstawy do wszczęcia postępowania przed sądem lub obrony w ramach tego postępowania.

²⁰⁵ Uzasadnieniem dla tego podejścia jest oczywiście dążenie do utrzymania równowagi między rozsądnie określonym stopniem, w jakim osoba fizyczna może realizować przysługujące jej prawo do dostępu do sądów, a obciążeniem sądów nadmiarem pracy.

²⁰⁶ Ponadto na Malcie wnioskodawca dążący do uzyskania pomocy prawnej musi złożyć oświadczenie pod przysięgą potwierdzające środki, które ma do swojej dyspozycji.

Równość broni i pomoc prawna

Wnioskodawcy byli związani z londyńskim Greenpeace. Przygotowali i rozpowszechnili oni broszurę zatytułowaną „Co jest nie tak z McDonald’s?”. McDonald’s wystosował przeciwko nim pismo procesowe w sprawie zniesławienia, a wnioskodawcy zakwestionowali powództwo. Wnioskodawcom odmówiono pomocy prawnej, której udzielenie nie było przewidziane w odniesieniu do postępowań o zniesławienie. Nakazano im zapłatę odszkodowania i mimo że jego kwota została zmniejszona po wniesieniu odwołania, wciąż była znaczna w zestawieniu z osiąganymi przez nich dochodami i zasobami, którymi dysponowali.

Dla koncepcji sprawiedliwego procesu kwestią kluczową było zagwarantowanie, aby powód dysponował możliwością skutecznego przedstawienia swojej sprawy oraz aby między nim a stroną przeciwną zachowana była równość broni. Wykazano, że dysproporcja między poziomem pomocy prawnej przyznanej wnioskodawcom a poziomem, jakim dysponował McDonald’s, była tak duża, że musiało to przyczynić się do zaistnienia niesprawiedliwości. W tych okolicznościach brak dostępu ubogich powodów do pomocy prawnej stanowił naruszenie prawa do skutecznego dostępu do sądu i w związku z tym Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że przypadek ten stanowił naruszenie postanowień art. 6 ust. 1 EKPC.

(wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie nr 68416/01 *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*)

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – nielegalny imigrant

Obywatel Brazylii mieszkający w Portugalii zwrócił się do publicznego organu ds. solidarności i opieki społecznej (*Instituto Português de Solidariedade e Segurança Social*) o udzielenie pomocy prawnej w sprawie dotyczącej sporu pracowniczego. Organ odmówił rozpatrzenia wniosku z uwagi na fakt, że osoba go składająca była nielegalnym imigrantem. Sąd pracy w Lizbonie orzekł, że niezależnie od statusu imigranta, dopóki przysługują mu świadczenia socjalne i opłaca podatki, należy zapewnić mu dostęp do pomocy prawnej. Trybunał Konstytucyjny podtrzymał to orzeczenie.

(wyrok portugalskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2007 r. nr 17/04, dostępny pod adresem internetowym:

www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040208.html)

Dostęp do pomocy prawnej dla każdego, niezależnie od przynależności państwowej i statusu imigracyjnego

Hiszpański Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł odwołanie do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie niezgodności art. 2 lit. a) ustawy nr 1/1996 w sprawie pomocy prawnej z konstytucją.

Artykuł 2 lit. a) stanowił: „Osobisty zakres stosowania: [...] Następujące osoby są upoważnione do uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej:

a) Obywatele hiszpańscy, obywatele innych państw członkowskich UE oraz cudzoziemcy legalnie przebywający na terytorium Hiszpanii niedysponujący wystarczającymi środkami finansowymi do podejmowania działań prawnych.”

Rzecznik Praw Obywatelskich argumentował, że termin „cudzoziemcy legalnie przebywający” narusza prawo do skutecznej ochrony sądowej cudzoziemców, ponieważ cudzoziemcy dysponują prawem do skutecznej ochrony sądowej, w którym mieści się pojęcie prawa do bezpłatnej pomocy prawnej.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że prawo do skutecznej ochrony sądowej przysługuje każdej osobie, bez względu na jej przynależność państwową, ponieważ prawo to wynika z prawa do godności człowieka.

Trybunał Konstytucyjny orzekł, że termin „cudzoziemcy legalnie przebywający” jest niezgodny z konstytucją. W rezultacie prawo do otrzymania pomocy prawnej (lub do bycia reprezentowanym przez wyznaczonego doradcę) przysługuje nawet cudzoziemcom przebywającym na terytorium Hiszpanii nielegalnie w odniesieniu do wszystkich postępowań we wszystkich jurysdykcjach, w których są oni stroną, a nie tylko w karnych lub spornych postępowaniach administracyjnych dotyczących ich wydalenia z terytorium Hiszpanii lub dotyczących kwestii udzielenia azylu.

(Hiszpania, wyrok *Pleno del Tribunal Constitucional* [Plenum Trybunału Konstytucyjnego] z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie STC 95/2003, odwołanie nr 1555/96, dostępny pod adresem internetowym: www.tribunalconstitucional.es/es/jurisprudencia/Paginas/Sentencia.aspx?cod=8064)

Pomoc prawna, międzyamerykański system ochrony praw człowieka oraz grupy szczególnie narażone

Międzyamerykański system ochrony praw człowieka skrytykował przypadki systematycznego wykluczania szczególnie narażonych sektorów społeczeństwa z zakresu obowiązywania prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W szczególności podkreślił ciężący na państwie obowiązek zapewnienia dostępu do bezpłatnych usług prawnych oraz wzmocnienia mechanizmów wspólnotowych służących realizacji tego celu, aby umożliwić tym grupom dostęp do organów sądowych. Uznał również, że sektory te mogą potrzebować więcej informacji na temat dostępnych dla nich w ramach systemu sprawiedliwości zasobów oraz na temat przysługujących im praw.

4.3. Systemy uzupełniające

Z upływem czasu, zazwyczaj z powodu luk powstających w systemach pomocy prawnej oraz ograniczonej ilości środków publicznych, zaczęły pojawiać się systemy uzupełniające. Składają się na nie ubezpieczenia pomocy prawnej, ośrodki doradztwa prawnego, praca *pro bono* (usługi świadczone bezpłatnie na przykład przez firmy prawnicze) oraz usługi w zakresie samopomocy.

W Szwecji i Danii roszczenia prawne są finansowane głównie przez sektor prywatny za pośrednictwem ubezpieczenia pomocy prawnej. Wydaje się, że między takim ubezpieczeniem a pomocą prawną funkcjonuje pewien rodzaj zasady „pomocniczości”. Z reguły w przypadku, w którym osoby fizyczne posiadają ubezpieczenie pomocy prawnej, nie są upoważnione do otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej i muszą skorzystać ze swojego ubezpieczenia.

W wielu państwach członkowskich różnego rodzaju NGOs oraz „kliniki prawne” dostarczają rozwiązań z zakresu pomocy prawnej, uzupełniając krajowy system. Ośrodki te często specjalizują się w udzielaniu porad ofiarom dyskryminacji. Istnieją również różnego rodzaju wyspecjalizowane ośrodki/organy ustanowione w celu rozwiązywania kwestii braku dostępu społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji (np. Traveller Community w Irlandii) do odpowiednich usług prawnych²⁰⁷. Ponadto krajowi prawnicy w wielu jurysdykcjach świadczą usługi na zasadzie *pro bono*²⁰⁸.

²⁰⁷ Zob. Irlandzki Ruch Trawelersów na stronie internetowej: www.itmtrav.com.

²⁰⁸ Na przykład w Bułgarii większość zbadanych spraw dotyczących dyskryminacji została zainicjowana i była prowadzona przez prawników pracujących na rzecz NGOs ds. praw człowieka, które zapewniają pomoc prawną zasadniczo *pro bono* wnioskodawców. Zob. również Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2009) *EU-MIDIS Data in Focus Report 1: The Roma*, Budapeszt, Elanders, dostępne na stronie internetowej: http://fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

W Zjednoczonym Królestwie zaobserwować można przykładowy system usług w zakresie samopomocy, gdy brak pomocy prawnej w odniesieniu do przedstawicielstwa w sprawach dotyczących drobnych roszczeń przed sądami krajowymi wydaje się być równoważony przez mniej restrykcyjne przepisy proceduralne²⁰⁹. Zgodnie z zasadami funkcjonowania tego systemu osoby poszkodowane nie tylko mają prawo do reprezentowania siebie przed sądem, ale są również pośrednio zachęcane do skorzystania z takiego rozwiązania²¹⁰.

Centra pomocy prawnej i NGOs

W **Irlandii** działalność prowadzi Irlandzki Ruch Trawelersów, będący specjalistycznym ośrodkiem prawnym chroniącym uprawnienia i prawa człowieka Trawelersów poprzez zapewnianie im dostępu do specjalistycznej porady prawnej, promowanie przysługujących im praw człowieka za pośrednictwem sądów oraz pozytywne zmiany w sposobie postrzegania społeczności Trawelersów, a także edukowanie organizacji Trawelersów w zakresie niezbędnym do umożliwienia im rozwiązywania stojących przed nimi problemów prawnych.

Różnego rodzaju NGOs lub quasi NGOs ds. niedyskryminacji oferujące bezpłatne poradnictwo prawne i innego rodzaju poradnictwo dla ofiar dyskryminacji istnieją w innych państwach członkowskich, w tym w **Austrii, Republice Czeskiej, Francji, Hiszpanii, na Litwie, Łotwie, w Polsce, na Słowacji** oraz w **Zjednoczonym Królestwie**. W niektórych tych państwach (tj. w Republice Czeskiej, Rumunii, Polsce i na Słowacji) wspomniane organizacje mogą ponadto reprezentować swoich klientów (ofiary dyskryminacji) w postępowaniach sądowych. W innych państwach członkowskich, takich jak Holandia, państwo ustanowiło niezależne i dostępne lokalne biura ds. antydyskryminacji na obszarze całego kraju. Ich zadanie polega na zapewnianiu niezależnej pomocy prawnej i wsparcia w sprawach dotyczących dyskryminacji oraz rejestrowaniu wszystkich skarg dotyczących przypadków dyskryminacji.

4.4. Podsumowanie

Zgodnie z ustaleniami badania przedstawionymi w niniejszym rozdziale można stwierdzić, że we wszystkich państwach członkowskich istnieje pewien rodzaj systemu pomocy prawnej w kontekście postępowań dotyczących przypadków dyskryminacji.

²⁰⁹ W odniesieniu do postępowań przed sądami pracy, w których pomoc prawna również nie jest dostępna, stosuje się jeszcze mniej restrykcyjne przepisy proceduralne.

²¹⁰ Pomijając nieformalny charakter takich postępowań, może to wzbudzać pewne wątpliwości w odniesieniu do kwestii równości. Zgodnie z ustaleniami przeprowadzonego w Zjednoczonym Królestwie badania brak dostępu do bezpłatnych, szczegółowych wskazówek dotyczących procedury i sposobu przygotowania w odniesieniu do takich roszczeń osłabia zdolność powoda do reprezentowania siebie.

W sekcji 4.1, która dotyczyła szeregu kwestii odnoszących się do charakteru i zakresu dostępnej pomocy prawnej, wykazano, że większość państw członkowskich (20) zapewnia osobom fizycznym dostęp do obydwu rodzajów pomocy prawnej: reprezentacji oraz pomocy w ponoszeniu opłat sądowych.

W świetle ustaleń badania przeprowadzonego w 27 państwach członkowskich UE zawartych w sekcji 4.2 można stwierdzić, że istnieją dwa główne podejścia do kwestii kwalifikowalności osoby do uzyskania pomocy prawnej w UE: podejście opierające się na „badaniu środków finansowych” (uwzględniające majątek oraz sytuację rodzinną) oraz podejście opierające się na „badaniu środków finansowych i zasadności roszczenia”. W niektórych państwach członkowskich UE mogą również odgrywać pewną rolę dodatkowe kryteria, takie jak istotność sprawy, wysokość kwoty będącej przedmiotem sporu lub dostępność ubezpieczenia.

W sekcji 4.3 przeanalizowano istniejące w niektórych państwach członkowskich UE systemy uzupełniające, które skutecznie uzupełniają luki w krajowych przepisach w zakresie pomocy prawnej. Składają się na nie ubezpieczenia pomocy prawnej, ośrodki doradztwa prawnego, praca *pro bono* oraz usługi w zakresie samopomocy.

Tłumaczenie niezawikłowane

5. Zadośćuczynienie na szczeblu krajowym

Skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości zakłada, że ofiara ma nie tylko możliwość wniesienia sprawy przeciwko sprawcom do sądu, ale również uzyskania odpowiedniego i szybkiego zadośćuczynienia za poniesione szkody. Zapewnienie skutecznych środków odwoławczych każdej osobie, która uważa, że jej prawa zostały naruszone, jest sprawą kluczową, ponieważ bez takich środków odwoławczych przedmiotowe materialnoprawne uprawnienie zostaje pozbawione sensu. W kontekście prawa w zakresie niedyskryminacji państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia skutecznych, proporcjonalnych i odstrasających środków prawnych²¹¹.

KPC ONZ stwierdził, że w przypadku, w którym państwo nie jest w stanie zagwarantować przestrzegania przyznanego na mocy MMPOiP prawa, środki naprawcze „zazwyczaj wiążą się z uzyskaniem odpowiedniego odszkodowania”. KPC ONZ zdaje się wskazywać, że istnieje domniemanie, zgodnie z którym odszkodowanie należy traktować jako główny sposób zapewnienia środka prawnego²¹². Zadośćuczynienie może jednak przybrać również inne formy, takie jak „przywrócenie stanu poprzedniego, rehabilitacja oraz środki służące zaspokojeniu roszczenia, takie jak publiczne przeprosiny, publiczne oświadczenie, gwarancja, że sytuacja nie powtórzy się oraz zmiany odpowiednich przepisów prawa i praktyk”²¹³.

Europejski Trybunał Praw Człowieka odniósł się do omawianych kwestii w mniej bezpośredni sposób, ponieważ jego podejście do kwestii środków prawnych skupiało się głównie na tych środkach prawnych, które miały zastosowanie do spraw rozpatrywanych w danym momencie, a nie na ocenianiu adekwatności środków prawnych dostępnych na szczeblu krajowym. Na ogólnym poziomie Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że w przypadku, w którym państwo nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, musi „zaprzestać takiego naruszenia [...] i podjąć środki naprawcze w odniesieniu do jego skutków w taki sposób, by na ile to tylko możliwe przywrócić stan istniejący przed

²¹¹ Dyrektywa w sprawie równości rasowej, art. 15; dyrektywa w sprawie równości płci (przekształcona), art. 25; dyrektywa wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług, art. 14; dyrektywa na rzecz równego traktowania w dziedzinie zatrudnienia i pracy, art. 17.

²¹² Zob. na przykład komunikat KPC nr 1484/2006 z dnia 9 lutego 2009 r. w sprawie *Lnenicka przeciwko Republice Czeskiej*, pkt 8; komunikat KPC nr 798/1998 z dnia 20 stycznia 1998 r. w sprawie *Howell przeciwko Jamajce*, pkt 8; komunikat KPC nr 796/1996 z dnia 20 października 2002 r. w sprawie *Zheludkov przeciwko Ukrainie*, pkt 10; komunikat KPC nr 721/1996 z dnia 13 czerwca 1994 r. *Boodoo przeciwko Trynidadowi i Tobago*, pkt 8.

²¹³ KPC ONZ, ogólna uwaga nr 31 (przypis 47 powyżej), ust. 16.

wystąpieniem naruszenia (*restitutio in integrum*)²¹⁴. W związku z tym, mimo że zgodnie z opinią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyznanie odszkodowania finansowego nie powinno być uznawane za nieodłączny i stały element prawa do środka prawnego, w wielu przypadkach trudno wyobrazić sobie możliwość przywrócenia stanu poprzedniego bez zastosowania tego środka²¹⁵. W przypadku poważnych naruszeń Europejski Trybunał Praw Człowieka wydaje się pośrednio zakładać, że dostępność odszkodowania na szczeblu krajowym jest wymagana jako minimum, i że powinno to zostać uzupełnione dodatkowymi środkami, takimi jak przeprowadzenie dochodzenia lub wszczęcie postępowania karnego²¹⁶.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zazwyczaj nie wskazywał, że odszkodowanie musi przysługiwać osobie fizycznej jako część jej prawa do skutecznej ochrony sądowej. W tym kontekście można zauważyć, że prawodawstwo wtórne UE, takie jak przepisy art. 15 dyrektywy w sprawie równości rasowej, stanowi, że sankcje za przypadki naruszenia zakazu dyskryminacji „mogą obejmować” konieczność wypłaty odszkodowania. Wydaje się jednak, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ustanowił silne domniemanie, zgodnie z którym odszkodowanie powinno przysługiwać uprawnionym do jego otrzymania osobom, by przywrócić „stan równości”, chyba że istnieje jakiś inny środek umożliwiający osiągnięcie tego celu, taki jak ponowne zatrudnienie osoby w przypadku niezgodnego z prawem zwolnienia²¹⁷. Jednocześnie zasada „równoważności” opracowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymaga, aby środki prawne dostępne dla osób

²¹⁴ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 lipca 1998 r. w sprawie nr 23186/94 *Mentes przeciwko Turcji*, pkt 24.

²¹⁵ Przy stosowaniu tego podejścia KPC ONZ stwierdził, że w sprawach dotyczących przypadku mienia przywrócenie stanu poprzedniego wymagałoby zwrócenia tego mienia, a w przypadku, gdy byłoby to niemożliwe, należałoby zaproponować odszkodowanie. Zob. komunikat KPC nr 1479/2006 z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie *Persa przeciwko Republice Czeskiej*, pkt 9; komunikat KPC nr 747/1997 z dnia 21 listopada 1996 r. w sprawie *De Fours przeciwko Republice Czeskiej*, pkt 9.2; komunikat KPC nr 774/1997 z dnia 23 grudnia 1996 r. w sprawie *Brok przeciwko Republice Czeskiej*, pkt 9.

²¹⁶ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie nr 67796/01 *Zubayrayev przeciwko Rosji*, pkt 105; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 24 lutego 2005 r. w sprawie nr 57942/00 *Khashiyv i Akayeva przeciwko Rosji*, pkt 183.

²¹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie nr C-271/91 *Marshall przeciwko Southampton and South West Hampshire Area Health Authority II*, pkt 25. Zarówno Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak i Europejski Trybunał Praw Człowieka zdają się uznawać, że możliwość zwrócenia się o zastosowanie przejściowego, nadzwyczajnego lub zapobiegawczego środka również powinna przysługiwać osobom fizycznym w sytuacji, w której w przeciwnym przypadku domniemane naruszenie ich praw skutkowało by powstaniem nieodwracalnych szkód: wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie nr C-213/89 *Factortame*, pkt 20. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 30 września 2003 r. w sprawie nr C-224/01 *Köbler przeciwko Austrii*, pkt 61; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie nr 1948/04 *Salah Sheekh przeciwko Niderlandom*, pkt 153. Dla porównania wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie nr 14038/88 *Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 123, w którym Europejski Trybunał Praw Człowieka postanowił, że istnienie lub niestnienie możliwości przyznania środków tymczasowych nie miało by wpływu na skuteczność przedmiotowego środka prawnego, ponieważ sądy w Zjednoczonym Królestwie nie wydałyby zezwolenia na ekstradycję danej osoby, jeżeli jej roszczenie byłoby wciąż rozpatrywane.

fizycznych na szczeblu krajowym służące zabezpieczeniu praw przyznanych im na mocy prawa UE były nie mniej korzystne niż te przewidziane w prawie krajowym w odniesieniu do działań o podobnym charakterze²¹⁸. W związku z tym w przypadkach, w których zgodnie z podobnymi procedurami krajowymi osobom fizycznym przysługuje prawo do odszkodowania, powinno im ono przysługiwać również w kontekście przepisów antydyskryminacyjnych. Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymaga również, aby środki prawne były „skuteczne”, co stanowiło podstawę do sformułowania wymagania, zgodnie z którym odpowiednie odszkodowanie powinno przysługiwać w przypadku, gdy jest to niezbędne do naprawienia szkód wyrządzonych osobie fizycznej wskutek naruszenia praw przyznanych jej na mocy prawa UE. W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził, że pułapy przyjęte dla kwoty wypłacanego odszkodowania mogą spowodować, że taki środek prawny nie będzie skuteczny²¹⁹.

W kolejnych sekcjach analizuje się szereg kwestii dotyczących prawa do skutecznego środka prawnego, a mianowicie (i) charakteru zadośćuczynienia; (ii) wysokości odszkodowania finansowego; (iii) zasad opłacania kosztów prawnych; (iv) zasad dotyczących dowodów; oraz (v) wykonywania prawomocnych wyroków przyznających ofiarom odszkodowanie finansowe lub inny rodzaj środka służącego zaspokojeniu roszczenia.

5.1. Charakter zadośćuczynienia

W przypadkach dotyczących dyskryminacji zadośćuczynienie obejmuje zazwyczaj odszkodowanie finansowe. Wyniki badania przeprowadzonego przez zespoły krajowe wskazują, że we wszystkich 27 państwach członkowskich UE przyznanie odszkodowania finansowego stanowi główny środek kompensujący stosowany wobec osób fizycznych, których prawa zostały naruszone w wyniku dyskryminacji (rysunek 10).

Analiza porównawcza wykazała, że takie odszkodowania mogą zostać przyznane w odniesieniu do szkód majątkowych i niemajątkowych w większości państw członkowskich UE. Te pierwsze są związane ze stratami ekonomicznymi, podczas gdy drugie są przyznawane w związku ze stratami moralnymi i niedogodnościami wynikającymi z naruszenia praw. Wydaje się, że w przypadku, w którym odszkodowanie może być przyznane zarówno w odniesieniu do szkód

²¹⁸ Wyrok w sprawie nr C-78/98 *Preston*, [2000], Rec. s. I-3201, pkt 31.

²¹⁹ Wyrok w sprawie nr C-271/91 *Marshall przeciwko Southampton and South West Hampshire Area Health Authority II*, [1993], Rec. s. I-4367, pkt 0-31; wyrok w sprawie nr C-180/95 *Draemphael przeciwko Uranii*, [1997], Rec. s. I-2195. Sprawy te wskazują, że ustalone a priori pułapy dotyczące kwoty wypłacanego odszkodowania nie będą miały zastosowania w przypadkach, gdy kwota odszkodowania nie odzwierciedla faktycznie poniesionych szkód. Zastosowanie pułapów może być jednak dozwolone w odniesieniu do roszczeń, co do których da się udowodnić, że osoba fizyczna zostałaby potraktowana w taki sam sposób, nawet jeśli nie miała miejsca dyskryminacja.

majątkowych, jak i niemajątkowych, w sprawach dotyczących dyskryminacji nacisk kładzie się na szkody niemajątkowe²²⁰.

W 19 państwach członkowskich odszkodowanie finansowe jest uzupełnianie innymi, niefinansowymi formami zadośćuczynienia (rysunek 10)²²¹. Najczęściej stosowane niefinansowe formy zadośćuczynienia wskazane przez państwa członkowskie UE to:

- wnioski o przywrócenie na poprzednio zajmowane stanowisko;
- wniosek o unieważnienie dyskryminującej klauzuli umownej;
- nakazanie równego traktowania lub nakazanie podjęcia określonego działania by ulżyć poszkodowanej stronie.

W niektórych przypadkach sądy mogą nawet wydać nakazy o bardziej ogólnym charakterze, wykraczające poza interesy stron w danej sprawie. Na przykład w Irlandii w sprawie *58 wymienionych z nazwiska skarżących przeciwko Goode Concrete Ltd.*²²² urzędnik ds. równości, zgodnie z irlandzkimi ustawami w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, nakazał pozwanemu wypłacenie powodom odszkodowania i ponadto nakazał ustanowienie jasnych procedur służących zagwarantowaniu, aby pracownicy niebędący obywatelami nie mieli wątpliwości co do warunków ich zatrudnienia i rozumieli treść całej dokumentacji w zakresie bezpieczeństwa, zapewnienie kierownictwu szkolenia w zakresie przepisów ustaw w sprawie równości oraz lepsze dokumentowanie przebiegu postępowań dyscyplinarnych. Dalsza część tego nakazu wykracza poza zakres skargi osób fizycznych biorących udział w sprawie. Uprawnienie sądów do nakazania sprawcom podjęcia działań wykraczających poza sprawę konkretnej ofiary zostało obecnie wyraźnie uwzględnione w ustawodawstwie. Zgodnie z nową ustawą w sprawie równości z 2010 r. Trybunały ds. Zatrudnienia mogą, poza stosowaniem środka prawnego wobec osoby fizycznej, która wystąpiła z roszczeniem, wydawać zalecenia przynoszące korzyści całej sile roboczej. Mogą one na przykład nakazać, aby organizacja wprowadziła lub zmieniła swoją politykę równości szans, lub zapewniła szkolenia swoim kierownikom.

W niektórych państwach członkowskich w odniesieniu do spraw dotyczących dyskryminacji możliwe jest nałożenie sankcji administracyjnych. Jeden z ewentualnych rodzajów sankcji administracyjnych dotyczy zamówień

²²⁰ Istnieją jednak państwa, takie jak Malta, w których odszkodowanie przysługuje wyłącznie za faktycznie poniesione szkody i w odniesieniu do których nie istnieją dowody świadczące o tym, że krzywdy moralne są brane pod uwagę i że z tego tytułu przysługuje odszkodowanie. Podobnie należy zauważyć, że pomimo faktu, iż w Polsce istnieje możliwość przyznania odszkodowania za doznane szkody niemajątkowe, w praktyce jest ono rzadko przyznawane przez sądy.

²²¹ Co ciekawe, we Włoszech niefinansowe formy zadośćuczynienia są wykorzystywane przez sądy częściej jako rodzaj zadośćuczynienia za szkody poniesione przez ofiarę dyskryminacji niż odszkodowania finansowe.

²²² Decyzja urzędnika ds. równości nr DEC-E2008-020 z dnia 30 kwietnia 2008 r., dostępna na stronie internetowej: <http://www.equalitytribunal.ie/index.asp?locID=139&docID=1770>.

publicznych: osoba dopuszczająca się dyskryminacji może zostać wykluczona z zamówienia publicznego i w ten sposób stracić potencjalną możliwość prowadzenia działalności i uzyskiwania przychodów (rozwiązanie to jest stosowane we Francji²²³, Portugalii²²⁵ i Włoszech²²⁶). Inny rodzaj sankcji administracyjnej dotyczy anulowania licencji i zezwoleń (jest on stosowany na przykład w Austrii²²⁷ i Portugalii²²⁸). Inny przykład stanowi oficjalne uznawanie osobowości prawnej: w niektórych państwach członkowskich w przypadku wystąpienia dyskryminacji może ono zostać cofnięte lub zawieszona (na przykład w Rumunii)²²⁹.

²²³ Art. 225–4 francuskiego kodeksu karnego.

²²⁵ Portugalski dekret z mocą ustawy nr 111/2000.

²²⁶ Art. 44 ust. 11 ustawy o imigracji, dostępnej na stronie internetowej: http://www.migpolgroup.com/public/docs/169.2008_Countryreportonmeasuresstocombatdiscrimination_Italy_EN.pdf.

²²⁷ Art. 87 ust. 1 austriackiego rozporządzenia w sprawie przedsiębiorstw (*Gewerbeordnung*).

²²⁸ Portugalski dekret z mocą ustawy nr 111/2000.

²²⁹ Art. 21 ust. 5 rumuńskiej *Ordonanța Guvernului nr 137/2000 privind prevenirea și combaterea tuturor formelor de discriminare*, opublikowanej ponownie w lutym 2007 r. [rozporządzenie rządu nr 137/2000 dotyczące zapobiegania i zwalczania wszelkich form dyskryminacji].

Różne rodzaje zadośćuczynienia

W **Belgii** ustawa w sprawie niedyskryminacji oraz ustawa w sprawie przeciwdziałania rasizmowi przewiduje dwa rodzaje odszkodowań. Po pierwsze ofiara może wnieść roszczenie o przyznanie ustanowionej zgodnie z prawem kwoty. Kwota ta mieści się w przedziale między €650 a €1 300. Po drugie może ona również wnieść roszczenie o odszkodowanie z tytułu faktycznie poniesionej szkody. W tym przypadku ofiara musi jednak przedstawić dowód potwierdzający wielkość szkody.

W **Polsce** stosunkowo często wnosi się roszczenie o przeznaczenie – jako formy odszkodowania – pewnej sumy pieniędzy na konkretny cel społeczny, taki jak dotacja na rzecz NGOs. Mechanizm ten ma wiele pozytywnych funkcji. Po pierwsze, dostarcza niektórym NGOs dodatkowych funduszy. Po drugie, jeżeli wyrok jest wydawany w sprawach wysokiej rangi, promuje działalność NGOs, na rzecz których przeznaczane są pieniądze. Po trzecie, może on służyć promowaniu podejścia ukierunkowanego na wartości przez powoda, który może pokazać, że nie jest zainteresowany osiągnięciem korzyści osobistej, ale wnosi pozew w interesie publicznym lub w celu obrony swojego honoru.

Szczególne porozumienie w sprawie rozwiązywania kwestii związanych z odszkodowaniem finansowym w przypadkach, w których postępowania zostały wszczęte przez grupy interesu, zostało utworzone w **Holandii** na mocy ustawy w sprawie zbiorowej ugody w sprawach dotyczących masowych strat z 2005 r. (*Wet collectieve afwikkeling massaschade*). Ustawa ta umożliwia przyznawanie odszkodowań poszczególnym członkom danej grupy i przewiduje możliwość wyłączenia zbiorowej ugody.

Rys. 10: Rodzaj zadośćuczynienia

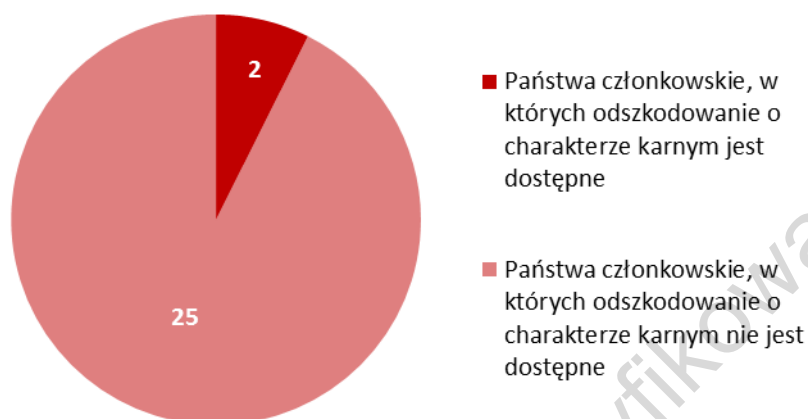


Źródło: FRA, 2010 r.

Istnieją również dwa państwa członkowskie UE, w których krajowe nakazy dopuszczają możliwość przyznania odszkodowań o charakterze karnym – wysokość takich odszkodowań przekracza kwotę odszkodowania z tytułu faktycznie poniesionej straty lub doznanej krzywdy (rysunek 11)²³⁰. Odszkodowania o charakterze karnym (w Zjednoczonym Królestwie zwane odszkodowaniami „represyjnymi”) to odszkodowania mające zniechęcić pozwanego lub inne osoby do podejmowania działań podobnych do zachowania stanowiącego podstawę procesu. W Zjednoczonym Królestwie sądy i trybunały mogą przyznać odszkodowania o charakterze karnym, gdyby przyznana w innym przypadku kwota odszkodowania byłaby nieodpowiednia dla ukarania strony ponoszącej winę. To samo dotyczy Cypru, choć tam krajowe sądy sporadycznie przyznają odszkodowania o charakterze karnym.

²³⁰ W prawie węgierskim nie przewidziano możliwości przyznania odszkodowań o charakterze karnym; sąd może jednak nałożyć „grzywnę przeznaczoną na cele publiczne” w przypadku, gdy wysokość odszkodowania (majątkowego lub niemajątkowego), które może zostać nałożone, nie jest wystarczająca dla złagodzenia wagi zaskarżonego postępowania. Grzywna ta jest jednak rzadko stosowana i jest płacona na rzecz państwa, a nie ofiary.

Rys. 11: Dostępność odszkodowania o charakterze karnym



Źródło: FRA, 2010 r.

5.2. Wysokość odszkodowania finansowego

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka określiły zasady dotyczące obliczania odszkodowania, zgodnie z którymi odszkodowanie powinno być proporcjonalne do poniesionej szkody²³¹. W tym sensie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyraźnie stwierdził, że odszkodowanie musi być „odpowiednie” w tym znaczeniu, „by mogło pozwolić całkowicie naprawić faktycznie poniesioną szkodę [...] zgodnie z właściwymi przepisami krajowymi”²³². Ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej podkreślił, że nie należy ograniczać odszkodowań *a priori* pułapem określonym w prawie krajowym oraz że do przyznawanych kwot należy dodać wypłatę odsetek, aby odzwierciedlić zmiany w wartości przyznawanego odszkodowania, jakie zaszły od dnia wystąpienia naruszenia do dnia wypłaty odszkodowania²³³. W drodze wyjątku od tej zasady nie nalicza się odsetek od przyznawanych

²³¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie nr 14/83 *Von Colson i Kamman przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, pkt 28; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie nr 18139/91 *Tolstoy Miloslavsky przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 50; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie nr 55120/00 *Independent News and Media and Independent Newspapers Ireland Limited przeciwko Irlandii*, pkt 112; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie nr 68416/01 *Steel i Morris przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, pkt 92; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 października 2005 r., pkt 20-21.

²³² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie nr C-271/91 *Marshall II*, pkt 25.

²³³ Tamże, pkt 30-31. Takie samo podejście przyjęto również w EKC. Zob. EKC *Conclusions 2006 (Albania)* [Wnioski na rok 2006 (Albania)] na stronie internetowej: www.coe.int/t/dqhl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/Albania2006_en.pdf

określonych kwot pieniężnych, jeżeli uznanie takiej przyznanej kwoty za wypłatę odszkodowania nie jest właściwe (jak w przypadku roszczenia o wypłatę zaległych świadczeń)²³⁴. Ponadto dozwolone jest ustalenie pułapu wypłacanego odszkodowania, jeżeli można wykazać, że szkoda poniesiona przez powoda ma ograniczony charakter w wyniku zaistnienia czynników obiektywnych (na przykład, jeżeli osoba fizyczna była dyskryminowana w procesie składania wniosków o zatrudnienie, ale można wykazać, że nie zaoferowano by jej objęcia danego stanowiska, nawet gdyby nie była dyskryminowana)²³⁵.

Badanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej wykazuje, że kwestia wysokości odszkodowania finansowego powszechnie przyznanego przez sądy krajowe w bardzo dużym stopniu zależy od kontekstu krajowego. Do pewnego stopnia wysokość takich kwot będzie uzależniona od poziomu życia w danym państwie i z tego powodu jest różna w poszczególnych państwach. Na rysunku 12 przedstawiono najwyższe odnotowane kwoty, jakie przyznano w sprawach o dyskryminację w różnych państwach członkowskich UE²³⁶. Ponadto we właściwych przepisach krajowych w Finlandii, Niemczech i Irlandii przewidziano konkretny pułap wypłacanego odszkodowania.

Rys. 12: Wysokość odszkodowania: najwyższe odnotowane kwoty (w EUR)



Źródło: FRA, 2010 r.

²³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 kwietnia 1997 r. w sprawie nr C-66/95 R przeciwko *Secretary of State for Social Security, ex parte Eunice Sutton*.

²³⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 22 kwietnia 1997 r. w sprawie nr C-180/95 *Draemphael przeciwko Urania*.

²³⁶ Należy zwrócić uwagę, że siedem państw członkowskich UE nie przedstawiło odpowiednich danych na temat kwot odszkodowań przyznanych w sprawach dotyczących niedyskryminacji.

Średnia wartość odszkodowania (w EUR) przyznanego w latach 2007–2008 w Zjednoczonym Królestwie w sprawach o dyskryminację w zakresie zatrudnienia, przedstawiona z podziałem na motywy dyskryminacji

Dyskryminacja rasowa	17,000
Dyskryminacji ze względu na płeć	13,000
Dyskryminacja osób niepełnosprawnych	23,000
Dyskryminacja ze względu na wyznanie lub przekonania	4,000
Dyskryminacja ze względu na orientację seksualną	9,000
Dyskryminacja ze względu na wiek	4,000
Średnia	12,000

(UK/Tribunals Service (2008) *Employment Tribunal and EAT Statistics* (GB) z dnia 1 kwietnia 2007 r. do dnia 31 marca 2008 r. (w EUR, według kursu wymiany z września 2010 r.) Zob. <http://www.employmenttribunals.gov.uk>)

Tłumaczenie niezwezwikowane

5.3. Ponoszenie kosztów prawnych

Przepisy krajowe, na podstawie których obarcza się nadmiernymi obciążeniami finansowymi osoby fizyczne chcące uzyskać zadośćuczynienie z tytułu naruszenia ich praw wynikających z prawa UE, i które mogą uniemożliwić tym osobom dochodzenie ich praw, mogą być uznane za kolidujące z prawem do skutecznego środka prawnego. Komitet Praw Człowieka ONZ oświadczył, że „nałożenie na strony postępowania opłat, które *de facto* uniemożliwiłyby im uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości może skutkować podniesieniem kwestii zawartych w art. 14 ust. 1. W szczególności określony przepisami prawa sżywny obowiązek zasądzenia kosztów na rzecz strony wygrywającej bez uwzględnienia wiążących się z tym konsekwencji lub bez zapewnienia pomocy prawnej może ograniczać zdolność osób fizycznych do dochodzenia ich praw zagwarantowanych na mocy konwencji w ramach dostępnego dla nich postępowania”²³⁷. Podobnie Europejskie Trybunał Praw Człowieka zwrócił uwagę, że opłaty sądowe, które należy wnosić z góry przed wszczęciem postępowania, nie powinny stanowić obciążeń finansowych uniemożliwiających osobom występującym ze skargą korzystanie z ich prawa do środka prawnego lub je do tego zniechęcających²³⁸. Nakładanie wysokich opłat lub wysokich kosztów prawnych nie zawsze jednak skutkuje stwierdzeniem naruszenia prawa do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 EKPC), ponieważ ogólna ocena zależy od szczególnych okoliczności sprawy²³⁹.

Na rysunku 13 widać, że w przypadku postępowania w sprawach dotyczących dyskryminacji sądy krajowe 22 państw członkowskich UE stosują zasadę,

²³⁷ Komitet Praw Człowieka ONZ, Ogólna uwaga nr 32 (przypis 7), pkt 11; opinie KPC z dnia 4 listopada 1997 r. w sprawie *Äärelä i Näkkäljärvi przeciwko Finlandii*, komunikat nr 779/1997, pkt 7.2.

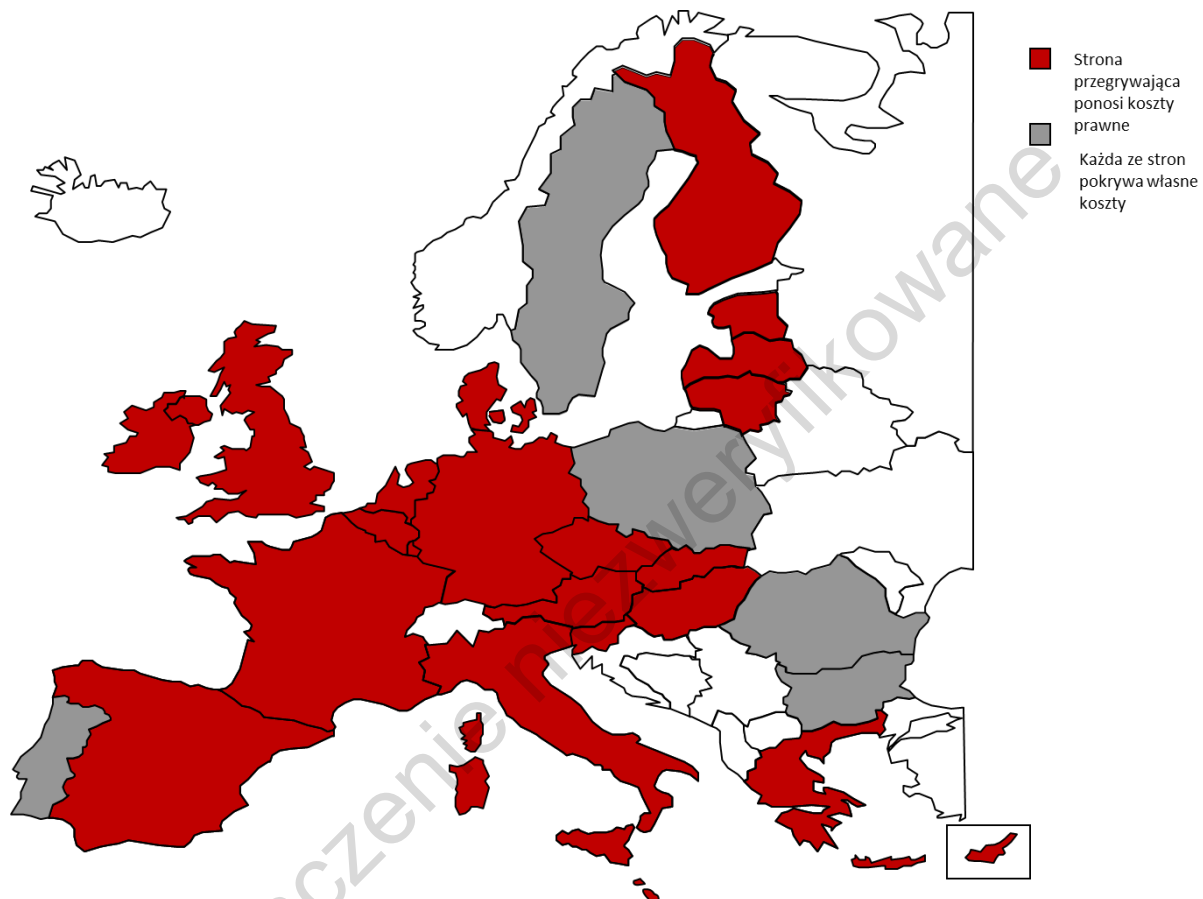
²³⁸ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie nr 36813/97 *Scordino przeciwko Włochom*, pkt 201. W tym kontekście zob. również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie nr 24768/06 *Perdigão przeciwko Portugalii*, w którym Wielka Izba Europejskiego Trybunału Praw Człowieka orzekła, że zmuszenie wnioskodawcy do uiszczenia opłat sądowych, które wyniosły więcej niż przyznane odszkodowanie, stanowiło naruszenie postanowień art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC.

²³⁹ W ten sposób w przypadku wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 13 lipca 1995 r. w sprawie nr 18139/91 *Tolstoy Miloslavsky przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nie uznano na przykład nałożenia przez sąd apelacyjny na osobę wnoszącą odwołanie wymogu uiszczenia kaucji o znacznej wartości na pokrycie kosztów prawnych strony przeciwnej za nieuzasadnione w świetle uznania przez sądy krajowe odwołania za zasadne. W tej sytuacji występowało ryzyko poniesienia przez stronę przeciwną wysokich kosztów prawnych oraz tego, że nie zostałyby one pokryte przez osobę wnoszącą odwołanie. W związku z tym uznano, że prawa obu stron zostały prawidłowo zrównoważone.

zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty postępowania²⁴⁰. Uznaje się, że zasada ta, zgodnie z którą strona przegrywająca pokrywa koszty poniesione przez stronę wygrywającą, odgrywa istotną rolę ograniczającą wszczynanie nieuzasadnionych postępowań. W pięciu państwach członkowskich UE stosuje się zasadę, zgodnie z którą każda ze stron we własnym zakresie pokrywa poniesione przez siebie koszty niezależnie od wyniku postępowania sądowego. Ponieważ jednak sztywny obowiązek stosowania takich zasad bez uwzględnienia wiążących się z tym konsekwencji skutecznie ograniczałby dostęp do wymiaru sprawiedliwości w ramach tych jurysdykcji, w państwach tych ustanowiono szczególne wyjątki od tych zasad. Aby nie zniechęcać ofiar dyskryminacji chcących wystąpić z uzasadnionym roszczeniem, sądy krajowe w większości państw członkowskich UE są zatem upoważnione do odstępowania od tych domyślnych zasad i zwalniania z obowiązku przestrzegania odpowiedniej reguły w oparciu o zasadę równości i sprawiedliwości w świetle sytuacji finansowej lub osobistej stron. W Danii strona, która lekkomyślnie zakłóca przebieg rozpraw, powoduje niepotrzebne opóźnienia, wnosi o przedstawienie nieistotnych dowodów lub o przeprowadzenie innych niepotrzebnych czynności procesowych może zostać obciążona kosztami, nawet jeżeli wygra sprawę.

²⁴⁰ Niezależnie od tej zasady ogólnej w Zjednoczonym Królestwie sytuacja w przypadku spraw dotyczących „drobnych roszczeń” (o wartości do €5 814, czyli 5 000 GBP – kurs wymiany z września 2010 r.) wygląda inaczej i koszty ponoszone przez stronę przegrywającą zostały celowo ograniczone, aby zmniejszyć ryzyko finansowe, z jakim muszą liczyć się strony. W trybunale ds. zatrudnienia również nie przyjmuje się założenia, że strona przegrywająca pokrywa koszty poniesione przez stronę wygrywającą. W Niemczech zasada ogólna, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty postępowania, tak samo nie ma zastosowania do postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy, w przypadku których każda ze stron pokrywa poniesione przez siebie koszty. Takie podejścia ukierunkowane jest na zachęcenie szczególnie narażonych pracowników do wszczynania postępowania bez ryzyka pokrycia kosztów poniesionych przez ich pracodawcę.

Rys. 13: Zasady dotyczące ponoszenia kosztów prawnych w poszczególnych państwach członkowskich



Źródło: FRA, 2010 r.

Opłata kosztów prawnych

Niezależnie od zasady ogólnej, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty prawne, w **Zjednoczonym Królestwie** sytuacja w przypadku spraw dotyczących „drobnych roszczeń” (o wartości do €5 814²⁴¹) wygląda inaczej i koszty ponoszone przez stronę przegrywającą zostały celowo ograniczone, aby zmniejszyć ryzyko finansowe, z jakim muszą liczyć się strony. W trybunale ds. zatrudnienia również nie przyjmuje się założenia, że strona przegrywająca pokrywa koszty poniesione przez stronę wygrywającą.

W **Niemczech** zasada ogólna, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty postępowania, tak samo nie ma zastosowania do postępowania w sprawach z zakresu prawa pracy, w przypadku których każda ze stron pokrywa poniesione przez siebie koszty. Takie podejścia ukierunkowane jest na zachęcenie szczególnie narażonych pracowników do wszczynania postępowania bez ryzyka pokrycia kosztów poniesionych przez ich pracodawcę.

Z procedurami przeprowadzanymi w ramach specjalnych pozasądowych mechanizmów rozpatrywania skarg nie wiążą się zazwyczaj żadne opłaty, dzieje się tak na przykład w Austrii (Komisji ds. Równego Traktowania), Danii (Rada ds. Równego Traktowania), Holandii (Komisja ds. Równego Traktowania (CGB)), Bułgarii (PADC) i w Rumunii (NCCD). Jeżeli jednak skarga zostaje wniesiona do sądu, koszt postępowania sądowego może stanowić przeszkodę na drodze do skutecznego dochodzenia praw. W szczególności dotyczy to tych państw członkowskich, w których przegrane sprawy sądowej wiążą się z pokryciem kosztów prawnych poniesionych przez stronę przeciwną (zob. rys. 13 powyżej).

5.4. Środki dowodowe

Aby ofiara dyskryminacji uzyskała odpowiednie zadośćuczynienie za poniesioną szkodę na drodze sądowej, musi ona przedstawić wystarczające dowody na zaistnienie dyskryminacyjnego traktowania. Jeżeli przeszkody utrudniające przedstawienie dowodów są na tyle duże, że wystąpienie z powództwem przed sądami jest z góry skazane na niepowodzenie, wyegzekwowanie swoich praw przez osobę fizyczną jest praktycznie niemożliwe. W celu rozwiązania kwestii trudności w udowodnieniu zaistnienia dyskryminacji zgodnie z europejskim prawem w zakresie niedyskryminacji możliwy jest podział ciężaru dowodu²⁴². Ponadto powód może być zmuszony do oparcia się na danych statystycznych

²⁴¹ Czyli 5 000 GBP (kurs wymiany z września 2010 r.).

²⁴² Zob. art. 10 dyrektywa 2000/78 z dnia 2 grudnia 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, Dz.U. L 303 z 2.12.2000, s. 16. Zob. również wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie nr 7045/08 *Gurgurov przeciwko Mołdawii*, pkt 56.

potwierdzających ogólne schematy odmiennego traktowania. W niektórych jurysdykcjach krajowych akceptowane są również dowody gromadzone dzięki „testom sytuacyjnym”.

5.4.1. Ciężar dowodu

W kontekście prawa w zakresie niedyskryminacji trudno jest zazwyczaj udowodnić zaistnienia dyskryminacji, ponieważ sprawca niekoniecznie będzie wyraźnie przyznawał, że traktuje ofiarę mniej korzystnie niż inne osoby ze względu na posiadanie szczególnej „chronionej” cechy, takiej jak wiek lub płeć. Tego rodzaju motyw często istnieje wyłącznie w świadomości sprawcy. W celu rozwiązania tego problemu w dyrektywie w sprawie równości rasowej (art. 8), dyrektywie wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (art. 9), dyrektywie w sprawie równości płci (wersja przekształcona) (art. 18) oraz w dyrektywie ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (art. 10) wyraźnie zezwala się na „podział” ciężaru dowodu między stronami. Jeżeli zatem powód jest w stanie ustalić fakty, które nasuwają przypuszczenie o zaistnieniu dyskryminacji, pozwany musi udowodnić, że nie miało miejsca naruszenie²⁴³. Przepis ten wyraża zasadę ustanowioną już w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącą dyskryminacji ze względu na płeć²⁴⁴. Wydaje się jednak, że zasada ta nie funkcjonowała w wielu państwach członkowskich przed wprowadzeniem tych dyrektyw. Niewielka liczba państw członkowskich nie włączyła w wyraźny sposób tej zasady do swoich reguł postępowania cywilnego i nie stosowała ich w postępowaniach sądowych²⁴⁵.

5.4.2. Statystyka

Aby uzasadnić skargę dotyczącą dyskryminacji, powód musi udowodnić, że został potraktowany mniej korzystnie niż inne osoby w porównywalnej sytuacji. Informacje tego rodzaju są jednak czasami trudno dostępne²⁴⁶. Przykładowo, aby udowodnić twierdzenie, że doszło do dyskryminacji bezpośredniej w kontekście wynagrodzenia, powód potrzebuje uzyskać dostęp do dowodów potwierdzających, że otrzymuje niższe wynagrodzenie niż osoby zatrudnione na

²⁴³ Państwa członkowskie, w których sąd pełni funkcję dochodzeniową, nie są jednak zobowiązane do stosowania tej zasady. W celu zapoznania się z dogłębnym omówieniem standardów europejskich dotyczących dowodów w prawie w zakresie niedyskryminacji zob. EKPC i FRA (mający się ukazać w 2011 r.) *A handbook on European non-discrimination law*, rozdział 5.

²⁴⁴ Zob. *Enderby przeciwko Frenchay Health Authority i Secretary of State for Health*, Rec. [1993] s. I-5535, pkt. 14.

²⁴⁵ Chopin, I. i Gounari, E.N. (2009) *Developing anti-discrimination law in Europe. The 27 EU Member States compared*, sprawozdanie opracowane przez europejską sieć specjalistów prawników w dziedzinie niedyskryminacji, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, s. 66-67.

²⁴⁶ Na temat dowodów opartych na danych statystycznych zob. również: Zob. FRA (2010) *The Racial Equality Directive: application and challenges*, Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.

podobnych stanowiskach i posiadające podobne doświadczenie lub kwalifikacje. Informacje takie nie są jednakże łatwe do uzyskania. Do udowodnienia dyskryminacji pośredniej konieczne jest wykazanie, że jednolita (czyli pozornie „neutralna”) zasada lub praktyka ma nieproporcjonalnie negatywny wpływ na konkretną grupę osób charakteryzujących się, na przykład, konkretnym pochodzeniem rasowym lub etnicznym. W niektórych sytuacjach wymaga to przedstawienia danych statystycznych. Przykładowo, można wykazać, że usługodawca, który odmawia świadczenia usługi w konkretnej okolicy, dopuszcza się w rzeczywistości dyskryminacji pośredniej, przedstawiając dowody, że obszar ten zamieszkały jest głównie przez członków mniejszości etnicznej. Dane statystyczne są traktowane jako dowody, które mogą prowadzić do powstania domniemania dyskryminacji przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka, a ich wykorzystanie jest również utrwalone w Zjednoczonym Królestwie i Holandii²⁴⁷. Praktyka ta jest jednak rzadko stosowana w wielu państwach członkowskich, ponieważ dane, które mogą okazać się przydatne, nie są faktycznie gromadzone; przyczyny tego stanu rzeczy omówiono poniżej.

Ponad jedna trzecia państw członkowskich umożliwia korzystanie z „testów sytuacyjnych” celem udowodnienia istnienia dyskryminacji, z zastrzeżeniem pewnych warunków (Belgia, Bułgaria, Finlandia, Francja, Łotwa, Holandia, Republika Czeska, Szwecja, Węgry i Zjednoczone Królestwo)²⁴⁸. „Testy sytuacyjne” przeprowadzają niektóre organy ds. równości oraz NGOs; polegają one na tym, że członkowie populacji większości oraz grup mniejszościowych próbują skorzystać z konkretnej usługi, na przykład wejść do restauracji lub baru. Mogą one również polegać na przykład na wysyłaniu podania o pracę przez kandydatów o identycznych kwalifikacjach i historii zatrudnienia, ale których imiona i nazwiska kojarzone są z populacją większości i mniejszościami etnicznymi. Zgromadzone dane potwierdzające, że członkowie mniejszości są systematycznie traktowani mniej korzystnie bez obiektywnego uzasadnienia, akceptowane są przez sądy jako dowód traktowania dyskryminacyjnego.

²⁴⁷ Zob. na przykład wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach połączonych C-4/02 oraz C-5/02 *Hilde Schönheit przeciwko Stadt Frankfurt am Main* oraz *Silvia Becker przeciwko Land Hessen*, Rec. [2003] s. I-12575; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 listopada 2007 r w sprawie nr 57325/00 *D.H. i inni przeciwko Republice Czeskiej* (Sąd). W Zjednoczonym Królestwie stosowanie statystyki jest dobrze utrwalonym środkiem dowodowym w sprawach dotyczących dyskryminacji na tle rasowym i etnicznym: zob. na przykład sprawa *Midlands Passenger Transport Executive przeciwko Singh* (1988) IRLR 186. W Holandii Komisja ds. Równego Traktowania stosuje dowody oparte na danych statystycznych w indywidualnych sprawach, często w celu ustalenia, czy miała miejsca dyskryminacja pośrednia: Holandia/CGB (01.03.2004 r.), sprawa nr 2004-15.

²⁴⁸ Rorive, I. (2009) *Proving discrimination cases – the role of situation testing*, Szwecja/Bruksela: Centre for Equal Rights, Migration Policy Group, s. 56.

5.5. Wykonywanie wyroków

Dalszą przeszkodą w uzyskaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest brak wykonywania lub egzekwowania wyroków – czyli wykonywania prawomocnych wyroków w celu zapewnienia faktycznego nałożenia lub wypełnienia obowiązków w praktyce. Niewykonanie lub zwłoka w wykonaniu orzeczeń sądowych kończących postępowanie w sprawie, w których przyznaje się osobie fizycznej odszkodowanie finansowe lub inną formę odszkodowania, może zatem ograniczyć prawa chronione w takich orzeczeniach i w związku z tym podważyć prawo do odpowiedniego zadośćuczynienia i skutecznej ochrony sądowej²⁴⁹.

W orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i KPC ONZ wyraźnie stwierdza się, że sam brak wykonania prawomocnego wyroku²⁵⁰ stanowi naruszenie prawa do skutecznego środka prawnego. Prawo do skutecznego środka prawnego oczywiście opiera się nie tylko na usuwaniu przeszkód w uzyskaniu dostępu do wymiaru sprawiedliwości, ale również na wykonywaniu wszelkich ustaleń i poleceń organów krajowych w celu faktycznego wykonania orzeczenia²⁵¹.

²⁴⁹ Brak wykonywania decyzji sądu ma również znaczenie przy określaniu, czy czas trwania postępowania był odpowiedni, zob. sekcja 3.1.3.

²⁵⁰ Wyrok kończy postępowanie w sprawie dopiero po wyczerpaniu lub odstąpieniu od procedury odwoławczej. Jeżeli istnieje możliwość odwołania (należy zwrócić uwagę, że nie ma żadnego ogólnego prawa do odwołania w sprawach cywilnych: wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 26 maja 1988 r. w sprawie nr 10563/83 *Ekbatani przeciwko Szwecji*, pkt 23–33 lub Protokół nr 7 do EKPC (STE 117) gwarantuje jedynie prawo do odwołania w sprawach karnych), nie jest konieczne, aby każdy etap postępowania był zgodny z wymogami art. 6 EKPC. Ocenie zgodności z wymogami art. 6 należy raczej poddać całość postępowania. Gdy wyrok staje się prawomocny zaczyna mieć zastosowanie zasada powagi rzeczy osądzonej. Zasada powagi rzeczy osądzonej jest zasadą dotyczącą zamknięcia postępowania prawnego, zgodnie z którą określone orzeczenie należy uważać za prawomocne i nieodwołalne po wyczerpaniu wszystkich dostępnych postępowań lub środków prawnych lub po upływie terminów wyznaczonych na ich zastosowanie. Chociaż sądy wyższej instancji mogą przeprowadzać przegląd prawomocnych postępowań, ewentualność tę należy ograniczyć celowo do poprawiania błędów lub pomyłek sądowych, a nie w celu ponownego rozpatrzenia lub nowego rozstrzygnięcia sprawy. Jeżeli zatem po uprawomocnieniu wyroku zezwoli się sądom na ponowne rozpatrzenie określonego sporu w zakresie jego zasadności, nastąpi konflikt z prawem do skutecznego środka prawnego, ponieważ strona oczyszczona z zarzutów nie zrezygnuje z pewności i bezpieczeństwa orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie. Zob. na przykład wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 28 października 1999 r. w sprawie nr 28342/95 *Brumarescu przeciwko Rumunii*, pkt 61 lub wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie nr 33771/02 *Driza przeciwko Albanii*, pkt 64.

²⁵¹ Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie nr 31107/96 *Iatridis przeciwko Grecji*, pkt 66; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie nr 62503/00 *Karahalios przeciwko Grecji*, pkt 23; wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie nr 36813/97 *Scordino przeciwko Włochom*, pkt 198. Zob. także opinie KPC z dnia 4 grudnia 1996 r. w sprawie *Czerin przeciwko Republice Czeskiej*, komunikat nr 823/1998, pkt 7.5.

Wykonywanie orzeczeń

Instytucja rządowa zwlekała ze spłatą długów przyznaną przez sąd na rzecz pracownika nawet przez 20 miesięcy. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał te opóźnienia za nieproporcjonalne. Wykonanie decyzji lub postanowienia sądu niezależnie od jurysdykcji należy uznać za integralną część procesu wynikającego z tego postanowienia.

Organ publiczny nie może uzasadniać niedokonywania spłaty długu zarządzonej decyzją sądu brakiem środków, a niestosowanie się do orzeczenia sądu kończącego postępowanie w sprawie w odpowiednim terminie może naruszać postanowienia EKPC.

(Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 6 września 2005 r. w sprawie nr 73970/01 *Săcăleanu przeciwko Rumunii*)

Zgodnie z wynikami badania w 15 państwach członkowskich UE nie istniały dowody wskazujące na niewykonywanie prawomocnych wyroków, natomiast dziewięć kolejnych państw nie posiadało odpowiednich danych, które umożliwiłyby prawidłową ocenę sytuacji (rys. 14).

„Zapobiegawcze” wykonanie wyroku

W **Bułgarii** w prawie krajowym przewidziano tak zwane „zapobiegawcze” wykonanie. Sądy bułgarskie zezwalają na zapobiegawcze wykonanie wyroku, jeżeli przyznają alimenty, wynagrodzenia za pracę i zwroty kosztów związanych z pracą. Ponadto bułgarskie sądy mogą zezwolić na zapobiegawcze wykonanie wyroku, jeżeli orzekają o spłacie należnych lub pożyczonych kwot na podstawie oficjalnego dokumentu, lub jeżeli takie kwoty zostały zaakceptowane przez pozwanego, jeżeli istnieje możliwość, że wskutek zwłoki w wykonaniu wyroku wierzyciel poniesie niemożliwe do naprawienia szkody materialne, lub samo wykonanie wyroku stanie się niemożliwe lub w znacznym stopniu utrudnione.

W trzech państwach członkowskich UE wykryto problemy dotyczące niewykonywania prawomocnych wyroków (rys. 14). Niewykonywanie prawomocnych wyroków wydaje się być problemem systemowym przede wszystkim w Rumunii²⁵². W Zjednoczonym Królestwie statystyki sporządzone przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazują, że regularnie nie wykonuje się orzeczeń trybunału ds. zatrudnienia dotyczących roszczeń wynikających z niedyskryminacji w zatrudnieniu i nierównych wynagrodzeń. Z odpowiednich ustaleń wynika, że ostatnio wprowadzono zmiany do prawa krajowego w celu

²⁵² Zob. na przykład wyrok z dnia 6 września 2005 r. w sprawie nr 73970/01 *Săcăleanu przeciwko Rumunii*.

uproszczenia procedur wykonywania wyroków, jednak trudno jest ocenić, czy będą one miały znaczący wpływ. Pewne problemy dotyczące niewykonywania prawomocnych wyroków istnieją również w Grecji²⁵³.

Rys. 14: Wykonywanie prawomocnych orzeczeń



Źródło: FRA, 2010 r.

5.6. Podsumowanie

W powyższych sekcjach rozdziału 5 dokonano porównawczej analizy szeregu aspektów prawa do skutecznego środka prawnego, a mianowicie charakteru zadośćuczynienia (sekcja 5.1), wysokości odszkodowania finansowego (sekcja 5.2), zasad opłacania kosztów prawnych (5.3) oraz wykonywania prawomocnych wyroków przyznających ofiarom odszkodowania finansowe lub inny rodzaj zadośćuczynienia (sekcja 5.4).

Zgodnie z odpowiednimi ustaleniami badania (sekcja 5.1) we wszystkich 27 państwach członkowskich UE odszkodowanie finansowe jest głównym środkiem kompensującym stosowanym wobec ofiar dyskryminacji. W większości państw członkowskich UE (19) takie odszkodowanie finansowe jest uzupełniane innymi, niefinansowymi formami zadośćuczynienia (np. wezwanie do przywrócenia na uprzednio zajmowane stanowisko lub nakaz podjęcia

²⁵³ W tej kwestii należy również zwrócić uwagę, że chociaż nie istnieją dowody wskazujące na niewykonywanie prawomocnych wyroków w dziedzinie niedyskryminacji na Węgrzech, wykonywanie orzeczeń, w których przyznano zadośćuczynienie inne niż odszkodowanie finansowe, może być problematyczne, ponieważ w prawie krajowym nie zawarto żadnych właściwych przepisów dotyczących sposobu wykonywania orzeczeń nakazujących świadczenie w naturze.

określonego działania, by ulżyć poszkodowanej stronie, lub nakaz unieważnienia dyskryminującej klauzuli umownej). Jedynie w dwóch państwach członkowskich UE przewidziano możliwość przyznania odszkodowania o charakterze karnym.

Jeżeli chodzi o kwotę odszkodowania finansowego zazwyczaj przyznawanego przez sądy krajowe, odpowiednie ustalenia badania (sekcja 5.2) wykazały, że w dużej mierze kwota ta zależy od kontekstu krajowego, a w szczególności od poziomu życia w danym państwie. Podsumowując, można stwierdzić, że w większości państw członkowskich UE, które przedstawiły odpowiednie dane statystyczne, średnia kwota odszkodowania finansowego waha się między €2 000 a €5 000.

W postępowaniach w sprawach dotyczących niedyskryminacji sądy krajowe 22 państw członkowskich UE stosują zasadę, zgodnie z którą strona przegrywająca spór ponosi koszty postępowania (sekcja 5.3). Aby nie zniechęcać jednak ofiar dyskryminacji chcących wystąpić z uzasadnionym roszczeniem, sędziowie w większości państw członkowskich UE mogą odstąpić od tej zasady, udzielając zwolnienia w oparciu o zasadę równości i sprawiedliwości.

„Podział” ciężaru dowodu między stronami w kontekście prawa w zakresie niedyskryminacji ma szczególne znaczenie w tej dziedzinie prawa, biorąc pod uwagę trudności w udowodnieniu przypadku wystąpienia dyskryminacji. Podobnie z doświadczenia w wielu państwach członkowskich wynika, że przydatnym narzędziem zapewniającym dowody praktyki dyskryminacyjnej jest statystyka i testy sytuacyjne (sekcja 5.4).

Z wyjątkiem dwóch państw członkowskich UE nie stwierdzono istnienia poważniejszych problemów dotyczących wykonywania prawomocnych wyroków (sekcja 5.5).

Wnioski

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest podstawą dla zapewnienia skuteczności praw i ich wykonania. W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono porównawczy przegląd i analizę problemów oraz dobrych praktyk w zakresie dostępu do wymiaru sprawiedliwości w całej Unii Europejskiej. W odniesieniu do szczebla międzynarodowego przedstawiono przegląd porównawczy mechanizmów dostępnych w UE za pośrednictwem europejskich i międzynarodowych mechanizmów oraz zależności jakie zachodzą między nimi a krajowymi jurysdykcjami. W odniesieniu do szczebla krajowego omówiono ograniczenia w kwestii dostępu do procedur rozstrzygania sporów, takie jak terminy wnoszenia skarg, zasady zdolności procesowej oraz opłaty prawne, a także zastosowanie procedur pozasądowych w celu uzyskania zadośćuczynienia. Następnie zbadano dostępność pomocy prawnej, istniejące alternatywy i rodzaje zadośćuczynienia dostępne na szczeblu krajowym.

Na szczeblu europejskim w sprawozdaniu przeanalizowano organy monitorujące wykonanie traktatów ONZ, Europejski Trybunał Praw Człowieka i Europejski Komitet Praw Społecznych i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Organizacja Narodów Zjednoczonych proponuje mechanizmy ułatwiające dostęp do wymiaru sprawiedliwości za pośrednictwem quasi-sądowych organów monitorujących. Państwa-strony nie uznały jednak wyraźnie, że są zobowiązane prawnie do wypełniania ich decyzji dotyczących indywidualnych skarg. Ponadto nie wszystkie państwa członkowskie UE wyraziły zgodę na procedurę rozpatrywania skarg osób fizycznych. Europejski Trybunał Praw Człowieka może rozpatrywać sprawy dotyczące naruszeń postanowień EKPC, natomiast Europejski Komitet Praw Społecznych monitoruje wdrażanie Europejskiej Karty Społecznej. Europejski Komitet Praw Społecznych może rozpatrywać jedynie skargi o charakterze zbiorowym wnoszone przez określone stowarzyszenia, takie jak NGOs i związki zawodowe. Ze względu na przyjmowanie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka dużej liczby spraw uniemożliwiającej rozpatrzenie wszystkich z nich wprowadzono procedurę wydawania wyroków pilotażowych opracowaną w celu rozwiązania problemu powtarzających się naruszeń. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może przyjmować skargi dotyczące prawa UE. Osoby fizyczne mogą uzyskać dostęp do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej bezpośrednio (wnosząc skargę o unieważnienie aktu prawnego) lub pośrednio (w ramach procedury pytań prejudycjalnych). Mimo że w kontekście postępowania o unieważnienie aktu prawnego zdolność procesowa przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej nadal pozostaje stosunkowo ograniczona, została ona jednak rozszerzona na drodze reform wprowadzonych Traktatem Lizbońskim.

W odniesieniu do szczebla krajowego głównym punktem sprawozdania była analiza istniejących praktyk w świetle typologii dostępu do wymiaru

sprawiedliwości w celu określenia problemów i dobrych praktyk. Tematem przewodnim badania były zasady proceduralne, orzecznictwo i praktyki w dziedzinie prawa w zakresie niedyskryminacji, wyrażone w dyrektywie w sprawie równości rasowej, dyrektywach w sprawie równości płci oraz w dyrektywie ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Państwa członkowskie są zobowiązane do wdrożenia tych instrumentów i dopilnowania, aby zadośćuczynienie z tytułu naruszeń gwarantowanych przez nie praw było skuteczne i równoważne zadośćuczynieniu na szczeblu krajowym w ramach podobnych procedur. Ustalono, że chociaż uzyskanie dostępu do wymiaru sprawiedliwości jest w znacznym stopniu możliwe, w dalszym ciągu można wprowadzać usprawnienia w państwach członkowskich UE.

Jest to pierwsze badanie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej bezpośrednio dotyczące kwestii dostępu do wymiaru sprawiedliwości i posłużyło identyfikacji obszarów, w których konieczne może okazać się przeprowadzenie dalszych badań. Chociaż tematem przewodnim niniejszego sprawozdania jest dostęp do sądów jako środek uzyskania zadośćuczynienia, należy je czytać łącznie z mającym się wkrótce ukazać badaniem Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczącym roli i doświadczeń mechanizmów pozasądowych, w szczególności organów ds. równości, jako alternatywnego sposobu uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

**FRA**

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

Aby prawa podstawowe nie istniały jedynie w teorii, tylko nabrały realnego kształtu w praktyce, kluczowa jest zdolność do wykonywania prawa. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie jest jedynie prawem samym w sobie, lecz także prawem stwarzającym możliwości i nadającym podmiotowość, ponieważ umożliwia osobom fizycznym wykonanie ich praw oraz uzyskanie zadośćuczynienia. W niniejszym sprawozdaniu będącym efektem pierwszego badania Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej dotyczącego w szczególności tej kwestii przedstawiono przegląd problemów i możliwości związanych z realizacją dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zawarto w nim analizę porównawczą procedur dostępnych na szczeblu europejskim i międzynarodowym oraz zależności zachodzących między nimi a krajowymi systemami sądowymi. Głównym punktem sprawozdania były jednak krajowe systemy sądowe oraz procedury i praktyki, za pośrednictwem których zapewnia się dostęp do wymiaru sprawiedliwości. W sprawozdaniu zidentyfikowano konkretne przeszkody, takie jak ścisłe terminy wnoszenia skarg, restrykcyjne zasady zdolności procesowej, nadmierne koszty prawne i złożoność procedur prawnych.

Tłumaczenie niezwezwone