

Adam Płoszka

## **Reforma mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

### **Wprowadzenie**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest reforma mechanizmu kontrolnego, stanowiącego – w powszechnym przekonaniu – najskuteczniejszy sposób dochodzenia na forum międzynarodowym naruszonych przez państwo praw i wolności. Mechanizm ten powołany został na podstawie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>1</sup>, określanej skrótowo jako Europejska Konwencja Praw Człowieka<sup>2</sup> (dalej jako: EKPCz albo Konwencja).

Konkretyzując, szczególny nacisk w ramach niniejszej pracy zostanie położony na postanowienia protokołu nr 14 do EKPC<sup>3</sup> (dalej: protokół nr 14) stanowiącego o aktualnym stanie procedury ochrony praw i wolności jednostki. Protokół ten zostanie pokazany w szerszej perspektywie, uwzględniającej dotychczasową ewolucję, jak i propozycje dalszej reformy mechanizmu kontrolnego Konwencji.

### **Droga do protokołu nr 14 do EKPC**

Europejska Konwencja Praw Człowieka stanowiąca regionalny mechanizm ochrony praw i wolności jednostki<sup>4</sup> została przyjęta i otwarta do podpisu

---

<sup>1</sup> Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, (Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>2</sup> Co wydaje szczególnie interesujące, tą uproszczoną nazwą posługuje się nie tylko doktryna, lecz także oficjalne dokumenty Rady Europy.

<sup>3</sup> Dz. U. Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 587.

<sup>4</sup> W tym miejscu należy zasygnalizować problematykę relacji pomiędzy uniwersalnym (funkcjonującym w oparciu o Pakty Praw Człowieka z 1966 r.) a regionalnymi systemami ochrony praw człowieka. Zdaniem autora najwłaściwszym jej ujęciem jest przyrównywanie owej relacji do funkcjonujących na gruncie prawa prywatnego norm semiimperatywnych. Normy systemu uniwersalnego wyznaczają minimalny standard ochrony, który następnie na poziomie systemów

4 listopada 1950 r. w Rzymie, zaś weszła w życie po uzyskaniu wymaganej liczby ratyfikacji 3 września 1953 r. Dziś stanowi ona „najlepszy i najskuteczniej funkcjonujący międzynarodowy system ochrony praw człowieka”<sup>5</sup>.

Do Konwencji, uchwalono dotychczas 15 protokołów<sup>6</sup>, które zasadniczo można podzielić na dwie grupy. Pierwsza ma charakter materialny; protokoły o tym charakterze uzupełniają EKPC o nowe prawa, czego przykładem jest chociażby protokół nr 1 do Konwencji<sup>7</sup> z 1952 r. Druga ma charakter proceduralno-instytucjonalny. Protokoły doń należące modyfikują strasburski mechanizm ochrony praw i wolności jednostki. Cechą, która nadto różnicuje wskazane powyżej grupy jest fakt, że protokoły należące do pierwszej z nich wchodzi w życie po uzyskaniu określonej przepisem danego protokołu liczby ratyfikacji, jak chociażby w przypadku protokołu nr 1, którego art. 6 stanowi, że „[...] wejdzie on w życie po złożeniu dziesięciu dokumentów ratyfikacyjnych”. Inaczej rzecz ma się w przypadku grupy drugiej. Protokół taki wchodzi w życie dopiero po uzyskaniu dokumentów ratyfikacyjnych wszystkich państw-stron Konwencji. Innymi słowy, w przypadku pierwszej grupy, zarówno teoretycznie, jak i praktycznie, możliwa jest sytuacja w której liczba państw stron protokołu „materialnego” jest mniejsza od liczby państw które ratyfikowały Konwencję.

Mechanizm kontrolny Konwencji podlegał i wciąż podlega ewolucji, o czym świadczy przyjmowanie kolejnych protokołów. W całym procesie, który dziś daje jednostce możliwość skutecznego dochodzenia naruszonych przez państwo praw i wolności, da się wyróżnić kilka etapów. Sposób ich wyróżnienia może być różny w zależności od przyjętego kryterium dywersyfikacyjnego, uwarunkowanego chęcią zaprezentowania określonego problemu. Jeden z bardziej

---

regionalnych może być zawyżany, nigdy jednak nie może osiągnąć poziomu niższego, aniżeli uniwersalny.

<sup>5</sup> R. Wieruszewski, *Mechanizmy Kontrolne Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] „Państwo i Prawo” 1991, z. 12, str. 50.

<sup>6</sup> Piętnastym protokołem jest protokół nr 14 bis, o którym szerzej w dalszej części artykułu.

<sup>7</sup> Dz. U.Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 175.

interesujących sposobów zaprezentowała Bożena Gronowska, dokonując podziału na trzy okresy, których wyodrębnienie ma ukazać kształtowanie się pozycji prawnej jednostki w procedurze kontrolnej Konwencji. Pierwszy z nich trwał od wejścia w życie Konwencji w 1953 r. do 1990, kolejny od 1990–1998, wreszcie ostatni którego uwieńczeniem jest przyjęcie protokołu nr 14. Ze względu na fakt, że dokonywana aktualnie reforma ma istotny wpływ na pozycje jednostki, Autor zdecydował się na przyjęcie za prof. Gronowską zaprezentowanego podziału<sup>8</sup>.

Pierwotny wygląd mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dziś może być uznany za wyjątkowo nieskuteczny i niedoskonały. Wynika to z przyjęcia perspektywy, w której skuteczna ochrona praw człowieka w systemie międzynarodowym wydaje się oczywistością. Patrząc na wspomniany mechanizm kontrolny z perspektywy pięciu lat po wojnie jego ocena przedstawia się w diametralnie odmienny sposób. Sama bowiem Konwencja będąca wiążącym prawnie<sup>9</sup> dokumentem, stanowiła ówczesnie ewenement na skalę światową. Jej podpisanie i wejście w życie dało asumpt dla rozpoczęcia procesu upodmiotowienia jednostki na forum międzynarodowym.

W pierwszym okresie funkcjonowania procedury strasburskiej, a więc w latach od 1953–1990 najważniejsza instytucja, jaką jest prawo wniesienia skargi indywidualnej na naruszenie przez państwo-stronę Konwencji praw i wolności gwarantowanych jej przepisami, była znacznie osłabiona „podwójną fakultatywnością jurysdykcji kontrolnej obu organów europejskiej kontroli

---

<sup>8</sup> Podział ten został zaczerpnięty z artykułu: B. Gronowska, *Pozycja jednostki w systemie procedury Kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, [w:] *Księga jubileuszowa prof. T. Jasudowicza*, Toruń 2005, s. 170.

<sup>9</sup> Należy zwrócić uwagę, że pierwsza zakrojona na niespotykaną dotychczas skalę kodyfikacja praw człowieka miała miejsce w 1948 r. Uchwalona wtedy Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, ze względu na swój charakter, nie stanowiła wiążącego prawnie instrumentu dochodzenia naruszonych praw i wolności. Wysiłki zapoczątkowane wówczas na płaszczyźnie uniwersalnej zakończyły się uchwaleniem dopiero w 1966 r. Paktów Praw Człowieka. Stąd należy szczególnie podkreślić, że niecałe dwa lata na forum Rady Europy udało się uchwalić wiążący prawnie dokument jakim jest EKPC.

przestrzegania praw człowieka”<sup>10</sup>, tj. Europejskiej Komisji Praw Człowieka (dalej: EKPC i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz albo Trybunał). Fakultatywność ta przejawiała się w fakcie, iż jednostka uzyskiwała prawo wniesienia skargi jedynie wtedy, gdy państwo uprzednio złożyło deklarację uznającą jurysdykcję EKPC, jak drugą deklarację – uznającą jurysdykcję ETPCz. Mechanizm ten był nadto osłabiony możliwością wyrażenia jedynie czasowej zgody na jurysdykcję obydwu tych organów.

Kolejnym istotnym momentem z punktu widzenia jednostki była zmiana procedury wprowadzona w drodze protokołu nr 9 do Konwencji z dnia 6 listopada 1990 r. Głównym postanowieniem powyższego protokołu było umożliwienie podmiotom indywidualnym, które uprzednio wniosły skargę do EKPC przekazania sprawy na forum ETPCz. Wcześniej decyzję o przekazaniu sprawy podejmowały Komisja i państwa zainteresowane. Istota tej zmiany polegała na włączeniu skarżącego do procedury sądowej, niemniej nie była to jeszcze pozycja równorzędna do zajmowanej przez państwo oskarżone o naruszenie Konwencji<sup>11</sup>.

Ostatni okres został zapoczątkowany 11 maja 1994 roku przyjęciem i otwarciem do podpisu protokołu nr 11 do EKPC<sup>12</sup>, który stanowił fundamentalną reformę mechanizmu kontrolnego Konwencji. Głównym czynnikiem warunkującym potrzebę przeprowadzenia reformy mechanizmu kontrolnego było przyjęcie państw Europy Środkowo-Wschodniej do Rady Europy.

W wyniku wspomnianego protokołu, który stanowił gruntowną przebudowę mechanizmu kontrolnego, wprowadzono szereg zmian. Do najważniejszych należało ustanowienie obligatoryjnej kompetencji jurysdykcyjnej nowego ETPCz, nadto zaś zniesienie EKPCz. Zmianą o podobnym ciężarze gatunkowym było odebranie politycznemu gremium, jakie stanowił Komitet Ministrów Rady Europy kompetencji orzeczniczych. Wcześniej, o czym stanowił

---

<sup>10</sup> B. Gronowska, *op. cit.*

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 174.

<sup>12</sup> Protokół nr 11 wszedł w życie 1 listopada 1998 r., Dz. U.Dz. U. z 1997 r., nr 18, poz. 97.

ówczesny art. 32. Konwencji, gdy sprawa nie została przekazana do Trybunału w ustalonym terminie trzech miesięcy od daty przekazania końcowego sprawozdania przez EKPCz, Komitetowi Ministrów Rady Europy, ostateczne stanowisko w przedmiotowej sprawie zajmował wspomniany Komitet<sup>13</sup>.

W wyniku zmian wprowadzonych w drodze protokołu nr 11 do Konwencji, doszło do znacznego usprawnienia i ułatwienia dostępu do procedury strasburskiej ochrony praw człowieka. Jednakże, wspomniane już otwarcie się Rady Europy na państwa funkcjonujące dotychczas w radzieckiej strefie wpływów, spowodowało, iż ochrona praw człowieka dokonywana na podstawie EKPC z upływem lat zyskiwała coraz to bardziej na popularności. Jednakże sukces ten okupiony został ceną, która do dziś stanowi jeden z najistotniejszych problemów procedury strasburskiej, a którego rozwiązanie jest przedmiotem usilnych starań, czego przykładem będą omówiony poniżej protokół nr 14.

Problemem tym jest postępująca przewlekłość procedury strasburskiej. Wydaje się, że najtrafniej zagadnienie to oddaje prof. Roman Wieruszewski, komentując sukces zbudowanego w oparciu o EKPC systemu ochrony praw człowieka: „W 1983 r. Trybunał w sprawie *Zimmermann and Steiner* uznał, iż przewlekłość szwajcarskiej procedury prawnej, zgodnie z którą postępowanie trwało niemal trzy i pół roku, jest nieuzasadniona i stanowi naruszenie art. 6 Konwencji. Powyższy wyrok mimo szczególnych wysiłków Komisji i Trybunału, zapadł po czteroletnim okresie rozpatrywania”<sup>14</sup>.

Od rozwiązania wskazanego wyżej problemu przewlekłości postępowania wynikającej z masowego napływu skarg do ETPCz, zależy dalsza żywotność strasburskiego systemu ochrony praw człowieka.

---

<sup>13</sup> B. Gronowska, *op. cit.*, s. 172.

<sup>14</sup> R. Wieruszewski, *Mechanizmy Kontrolne Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] „Państwo i Prawo” 1991, z. 12, s. 47.

## Dwie drogi do reformy

Przyjęcie kolejnego protokołu – o którym szerzej będzie mowa w następnym punkcie – stanowi jeden z dwóch aspektów prowadzonej reformy. Poza zmianami w samym tekście Konwencji podjęto szereg działań zmierzających do urzeczywistnienia celu reformy mechanizmu kontrolnego Konwencji. Celem tym jest „podniesienie efektywności funkcjonowania systemu Konwencji jako całości”<sup>15</sup>.

Osiągnąć cel ten postanowiono między innymi na drodze trzech rekomendacji. Pierwsza z nich<sup>16</sup> to rekomendacja o Konwencji w edukacji uniwersyteckiej i szkoleniu zawodowym. Poszerzenie wiedzy o Konwencji, szczególnie zaś o wymogach formalnych dotyczących skarg stanowiłoby remedium na szereg napływających skarg, które zostają uznane przez Trybunał za całkowicie bezzasadne.

Druga z rekomendacji<sup>17</sup> dotyczy badania zgodności projektów prawa, obowiązującego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami Konwencji. Wreszcie trzecia<sup>18</sup> z nich, dotycząca ulepszania krajowych środków prawnych, ma niewątpliwie największe znaczenie. Właściwe podejście do wykorzystania dostępnych krajowych środków prawnych, czego przykładem jest chociażby polska ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki<sup>19</sup>, pozwala na odciążanie Trybunału. Przede wszystkim prowadzi ona do przywrócenia, zachwianej przez uczynienie z ETPCz w szeregu powtarzających się spraw kolejnej instancji postępowania, subsydiarności strasburskiej ochrony praw człowieka.

---

<sup>15</sup> R. Kowalska, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, nr 1, s. 14.

<sup>16</sup> Rec (2004) 4 on the ECHR in university education and professional training.

<sup>17</sup> Rec (2004) 5 on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the ECHR.

<sup>18</sup> Rec (2004) 6 on the improvement of domestic remedies.

<sup>19</sup> Dz. U. z 2004 r., nr 179, poz. 1843.

## **Postanowienia protokołu nr 14**

Protokół nr 14 do EKPC został przyjęty i otwarty do podpisu 13 maja 2004 r. Wprowadza on szereg zmian, których celem jest zwiększenie „skuteczności i szybkości rozpatrywania skarg oraz umożliwienie Trybunałowi skoncentrowania się na problemach najważniejszych, wymagających skrupulatnych dochodzeń i rozważań oraz odpowiedniej refleksji nad dzisiejszymi i przyszłymi problemami w sferze ochrony praw człowieka”<sup>20</sup>. Jakkolwiek zmiany te można określić jako ważne, to nie ingerują one zanadto w istotę mechanizmu kontrolnego, stanowiąc bardziej ewolucję w duchu postanowień Protokołu nr 11, aniżeli rewolucyjną zmianę.

## **Jednoosobowy skład Trybunału**

Zmianą szeroko komentowaną, która została wprowadzona do mechanizmu kontrolnego w drodze protokołu jest utworzenie składu jednoosobowego Trybunału, obok funkcjonujących dotychczas: Komitetu trzech sędziów, Izby siedmiu sędziów, oraz Wielkiej Izby siedemnastu sędziów. Trybunał zasiadający w składzie jednego sędziego otrzymał kompetencję do uznania za niedopuszczalną lub skreślenia z listy spraw skargi indywidualnej. Jednakże, sędzia zasiadający jednoosobowo nie może podejmować decyzji w sprawie wniesionej przeciwko państwu – stronie z ramienia którego zasiada w ETPCz. Z tą zmianą wiąże się ustanowienie sprawozdawców, nieposiadających kompetencji orzeczniczych, którzy udzielają pomocy zasiadającemu w składzie jednego sędziego Trybunałowi. Wprowadzenie sprawozdawcy, będącego ekspertem w dziedzinie systemu prawnego danego państwa, przeciwko któremu wniesiona jest skarga, ma ułatwić sędziemu zasiadającemu z ramienia innego państwa – strony Konwencji, podjęcie decyzji w przedmiocie dopuszczalności skargi. W trakcie prac nad

---

<sup>20</sup> M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, rszawa 2010, s. 29.

przygotowaniem Protokołu nr 14 zasugerowano, iż sprawozdawców tych powinno być dwóch<sup>21</sup>. Ostatecznie jednak nie uregulowano w tekście Konwencji liczby sprawozdawców, co wynika z ogólniejszej idei zarysowanej w toku prac nad Protokołem, aby sprawy o mniejszym znaczeniu pozostawić przedmiotem regulacji w Regulaminie Trybunału. Daje to możliwość elastyczniejszego reagowania na problemy wynikające z praktyki funkcjonowania Konwencji, bez konieczności zmiany Konwencji w czasochłonnej, a jednocześnie, jak pokazała praktyka, obciążonej ryzykiem niepowodzenia procedurze przyjęcia nowego protokołu do EKPC.

Samo umożliwienie Trybunałowi orzekania w składzie jednego sędziego, pomimo rozlicznych kontrowersji, wydaje się stanowić optymalne rozwiązanie, ze względu na fakt, iż „szczegółowe analizy Trybunału wykazały, że ponad 90 % wszystkich wpływających do niego skarg uznawanych jest za niedopuszczalne bez rozpatrzenia merytorycznego”<sup>22</sup>.

### **Nowe kryterium dopuszczalności skargi**

Druga zmiana, która stała się przedmiotem ożywionej dyskusji, to wprowadzenie dodatkowego kryterium dopuszczalności skargi indywidualnej. Poza dotychczas funkcjonującymi kryteriami wynikającymi z art. 35 Konwencji<sup>23</sup> wprowadzono nową przesłankę o charakterze negatywnym. Na jej podstawie Trybunał będzie mógł uznać skargę za niedopuszczalną w przypadku, gdy „skarżący nie doznał znacznego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod

---

<sup>21</sup> Kowalska R., *op. cit.*, s. 10.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 7. *IbidemIbidem*

<sup>23</sup> Kryteriami tymi są: wymóg wyczerpania wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego oraz wniesienie skargi w terminie sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. Ponadto przesłankami eliminującymi skargę są: jej anonimowość, naruszenie zasady *ne bis in idem*, oczywista bezzasadność lub fakt, iż stanowi ona nadużycie prawa do skargi.



warunkiem, że żadna sprawa, która została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie”.

Wprowadzenie kryterium „znacznego uszczerbku” (*significant disadvantage*) ma w założeniu wzmocnić mechanizm filtracyjny ETPCz. Ma ono także umożliwić Trybunałowi skupienie się na sprawach, które rodzą poważne problemy w dziedzinie praw człowieka. To rozwiązanie wydaje się nawiązywać do podnoszonego w toku prac nad protokołem pomysłu zbliżenia ETPCz do Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki, posiadającego pewną swobodę w doborze spraw<sup>24</sup>. Co istotne, rozwiązanie to spotkało się z krytyką ze strony organizacji pozarządowych zajmujących stanowisko w sprawie reformy procedury strasburskiej. Jednomyślnie opowiedziały się one przeciwko wprowadzeniu tej przesłanki<sup>25</sup>.

Owe kryterium dopuszczalności, jako pojęcie nieostre, wymaga doprecyzowania w drodze orzecznictwa. Stąd wynika zastrzeżenie dodane przez art. 20 protokołu nr 14, stanowiące, że przez dwa lata od wejścia w życie protokołu nowe kryterium dopuszczalności skargi może być stosowane jedynie przez Izby i Wielką Izbę. Ten czas jest konieczny dla obudowania powyższego pojęcia orzecznictwem. W założeniu ma zapobiec stosunkowo dużej władzy dyskrecjonalnej, jaką posiadałby Trybunał zasiadający w składzie jednego sędziego. Można się również spodziewać, iż po upływie wspomnianych dwóch lat, sędzia posiadający wątpliwość co do dopuszczalności skargi, przekaże sprawę do rozpatrzenia przez komitet trzech sędziów, który także posiada kompetencję do uznania skargi za niedopuszczalną lub skreślenia jej z listy spraw.

---

<sup>24</sup> R. Kowalska, *op. cit.*, s. 15.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 18.

## **Uproszczona procedura**

Trzecią zmianą, która podobnie jak wskazane wyżej ma służyć wzmocnieniu mechanizmu filtracyjnego to wprowadzenie procedury uproszczonej, która ma być stosowana do skarg powtarzających się (*repetitive cases*).

Kompetencje taką przyznano Komitetowi zasiadającemu w składzie trzech sędziów. Komitet w tym przypadku musi działać na zasadzie jednogłośnie. Jej brak uniemożliwia wydanie wyroku i skutkuje przekazaniem sprawy Izbie. Istotą tej zmiany jest połączenie momentu orzekania w przedmiocie dopuszczalności skargi i wyrokowania co do meritum. Procedurę tę można zgodnie z zapisami protokołu stosować do orzekania w sprawach, u których podstaw tkwi zagadnienie dotyczące wykładni lub stosowania Konwencji lub jej Protokołów.

Rozwiązanie to wypada ocenić, jako krok w dobrą stronę, gdyż dotychczas Trybunał mógł wydać wyrok dopiero w składzie siedmioosobowej Izby. W skład Izby wchodził sędzia narodowy, reprezentujący państwo – stronę Konwencji, przeciwko której została wniesiona skarga. W procedurze uproszczonej owy sędzia narodowy nie musi zasiadać, choć sam Komitet posiada kompetencję do „zaproszenia tego sędziego do zajęcia miejsca jednego z członków Komitetu”<sup>26</sup>. Istotnym elementem tej procedury jest możliwość zakwestionowania, przez państwo – stronę Konwencji przeciwko któremu wniesiono skargę, zastosowania uproszczonej procedury. Należy jednak podkreślić, iż kompetencja państwa do zakwestionowania trybu uproszczonego rozpatrywania skargi nie przesądza o niemożności jej zastosowania. Decyzję w tej sprawie podejmuje ostatecznie – po wysłuchaniu argumentów państwa – Komitet.

## **Wykonywanie wyroków**

Kolejną istotną zmianą, którą przyniósł protokół nr 14 jest rozbudowa procedury wykonywania wyroków. Do dotychczasowego zobowiązania się państw stron

---

<sup>26</sup> Art. 28, ust. 3 EKPC.

Konwencji do wykonywania wyroków oraz funkcji Komitetu Ministrów Rady Europy czuwania nad wykonaniem tego obowiązku, została dobudowana procedura podyktowana dotychczasowymi doświadczeniami wynikającymi z funkcjonowania Konwencji. Reforma tego elementu mechanizmu kontrolnego wynika z faktu, iż dotychczasowa procedura, w którą zaangażowany był jedynie Komitet Ministrów Rady Europy była nieskuteczna.

W procedurze tej główną rolę dogrywiają Komitet Ministrów oraz ETPCz. W przypadku dojścia przez Komitet do wniosku, że wyrok budzi wątpliwości interpretacyjne, które utrudniają jego wykonanie, może on przekazać wyrok Trybunałowi w celu ich wyjaśnienia. Wspomnianą decyzję Komitet podejmuje większością 2/3 głosów. Podobnie procedura wygląda, gdy Komitet poweźmie przekonanie, że strona nie wykonała wyroku. Stwierdzenie przez Trybunał niewykonania wyroku otwiera możliwość rozważenia przez Komitet środków, jakie należy podjąć.

Jakkolwiek z koniecznością wykonywania wyroków nie sposób się nie zgodzić, tak zaangażowanie Trybunału w zaprezentowaną procedurę już owe wątpliwości może budzić. Wymowne jest to, że jakkolwiek państwa negocjujące protokół były w tej sprawie podzielone, tak sam Trybunał był jednoznacznie przeciwny nadaniu mu tej nowej kompetencji<sup>27</sup>. Przyznanie owej kompetencji może mieć jednak pozytywny wydźwięk. Przenosi ono bowiem polityczną odpowiedzialność za stwierdzenie niewykonania wyroku z politycznego gremium, jakim jest Komitet Ministrów na niezależny Trybunał. Jeżeli wcześniej państwa mogły czuć obawę, że względu na polityczne reperkusje, przed domaganiem się respektowania wyroków, tak stwierdzenie niewykonania wyroku przez Trybunał, ową odpowiedzialność pomaga rozmyć i może przyczynić się do wykonywania wyroków przez państwa. Z drugiej strony, nadanie Trybunałowi nowej funkcji

---

<sup>27</sup> R. Kowalska, *op. cit.*, s. 20.

może prowadzić do jego nadmiernego upolitycznienia i w konsekwencji utraty posiadanego aktualnie wysokiego autorytetu w dziedzinie praw człowieka.

### **Przystąpienia UE do Konwencji**

Protokół nr 14 stanowi też, że „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”. Przepis ten stanowi podstawę, wspólnie z odpowiednimi przepisami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dla przystąpienia Unii do systemu EKPCz.

Wspomniana możliwość rodzi szereg poważnym problemów natury prawnej, wśród których należy przykładowo zasygnalizować: 1) sposób ułożenia relacji pomiędzy ETPCz, a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej; 2) sposób wyboru sędziego będącego przedstawicielem UE; 3) problematykę odpowiedniego określenia państwa (lub właśnie UE) jako podmiotu, który naruszył poszczególne prawa i wolności będące podstawą skargi. Ostatni z problemów jest szczególnie istotny, zwłaszcza gdy akt prawny, na podstawie którego dokonano wspomnianych naruszeń stanowi implementację prawa UE. Wątpliwości te, rozstrzygnięte ostatecznie traktat – będący prawdopodobnie – ze względu na konieczność modyfikacji Konwencji kolejnym protokołem, na podstawie którego Unia Europejska stanie się stroną EKPCz<sup>28</sup>.

### **Inne postanowienia**

Poza wymienionymi wyżej postanowieniami wprowadzono szereg innych rozwiązań. Część z nich przywodzi na myśl funkcjonowanie polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Do postanowień tych należy przed wszystkim zaliczyć wydłużenie kadencji sędziów do dziewięciu lat oraz odebranie im prawa do reelekcji, co w zamierzeniu ma wzmocnić niezależność sędziowską. Nadto nadano uprawnienia Komisarzowi Praw Człowieka Rady Europy do występowania

---

<sup>28</sup> Szerzej na temat problematyki przystąpienia UE do EKPCZ: J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 189–319.

w charakterze strony trzeciej przed ETPCz, co przywodzi na myśl analogiczne kompetencje polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Poza wspomnianymi wyżej, uproszczona zostaje procedura zawierania i zatwierdzania ugód zawartych w postępowaniu przed Trybunałem. Skreślenie z listy skarg sprawy, w której zawarto ugodę będzie następowało w formie decyzji, a nie jak dotychczas wyroku. Kolejną zmianą jest możliwość zmniejszenia liczby sędziów w Izbach do pięciu. Taką decyzję, która musi cechować się jednomyślnością, podejmuje Komitet Ministrów Rady Europy na wniosek Zgromadzenia Plenarnego Trybunału.

### **Federacja Rosyjska a protokół nr 14**

Protokół ten wszedł w życie dopiero 1 czerwca 2010 r., choć zgodnie z założeniem jego proces ratyfikacyjny miał się zakończyć w możliwie najszybszym terminie, nie później jednak niż w dwa lata po jego przyjęciu, tzn. w 2006 r. Przyczyną tego opóźnienia było odrzucenie wniosku w sprawie ratyfikacji Protokołu przez rosyjską Dumę<sup>29</sup> w 2006 r. Jak zauważa Ireneusz C. Kamiński: „Niezgoda Dumy na Ratyfikację Protokołu nr 14 to jedyny w ciągu ostatnich sześciu lat [w latach 2001–2007 – przyp. A.P.] przypadek odrzucenia przez parlament wniosku legislacyjnego prezydenta Putina”<sup>30</sup>. Oficjalnymi powodami odrzucenia wniosku były dwie zmiany wprowadzane w drodze protokołu. Pierwsza dotyczyła możliwości podejmowania przez ETPCz zasiadający w składzie jednego sędziego decyzji o odrzuceniu skargi. Druga dotyczyła kontrowersyjnego przepisu Protokołu zezwalającego Trybunałowi na odrzucenie skargi, gdy jej autor nie doznał znacznego uszczerbku.

Nieoficjalnie powody odrzucenia wniosku przez Dumę były znacznie bardziej złożone. Przede wszystkim w Rosji zauważony został fakt, iż największa liczba

---

<sup>29</sup> Duma jest izbą niższą parlamentu Federacji Rosyjskiej.

<sup>30</sup> I.C. Kamiński, *Rosja nie ratyfikuje protokołu nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5, s. 58.

spraw rozpatrywanych przez Trybunał, począwszy od 2003 roku dotyczy zarzutów naruszenia właśnie przez nią praw człowieka. Tytułem przykładu, w połowie roku 2010 na rozpatrzenie czekało 38 100 skarg skierowanych przeciwko Rosji, co stanowi 27.6% wszystkich spraw rozpatrywanych przez Trybunał Strasburski<sup>31</sup>. Wśród nich znajdowały się także te, które dotyczyły drażliwego dla Rosji problemu czeczeńskiego. Jak zauważa wspomniany już Ireneusz C. Kamiński: „największą irytację rosyjskich władz spowodował wszakże wyrok w sprawie *Ilaşcu i inni przeciwko Mołdowie i Rosji*”<sup>32</sup>. Sprawa ta dotyczyła skazania na karę śmierci Ilaşcu, zaś pozostałych skarżących na kary od 12 do 15 lat pozbawienia wolności, za działania skierowane przeciwko separatystycznym władzom Naddniestrza, które głównie dzięki pomocy Rosji oderwało się od Mołdowy. Godnym zwrócenia uwagi jest, że fakt ten nie spotkał się z akceptacją międzynarodową. Trybunał przy odrębnym zdaniu sędziego rosyjskiego uznał naruszenie praw wynikających z art. 3 i 5 Konwencji, a mianowicie wolności od tortur, oraz prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Trybunał orzekając w tej sprawie nakazał uwolnienie pozbawionych wolności skarżących.

W przedmiotowej sprawie Rosja nie uważała się za stronę sporu, co wynikało z faktu, uznawania przez nią formalnej niezależności Naddniestrza. W konsekwencji zaś podnosiła, iż nie jest w stanie wykonać wyroku Trybunału, do którego to wykonania, traktując go w sposób priorytetowy powracał wciąż Komitet Ministrów Rady Europy<sup>33</sup>.

Wspomniany wyrok można uznać za swoista kroplę, która przelała czarę goryczy, przyczyniając się do odmowy ratyfikowania przez Dumę Protokołu.

Ostatecznie po szeregu działań podjętych ze strony organów Rady Europy, jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Rosja zdecydowała się na ratyfikację

---

<sup>31</sup> Statystyki te oraz szereg innych dostępne są na stronie internetowej ETPCz:

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/> (2.10.2010).

<sup>32</sup> Skarga nr 48787/99.

<sup>33</sup> I.C. Kamiński, *op. cit.*, s. 57.

protokołu nr 14. Zdaniem rosyjskich mediów, znaczny wpływ na ratyfikację miał prezydent Miedwiediew, któremu miało zależeć na poprawie relacji z Radą Europy i odblokowaniu reformy Trybunału Strasburskiego<sup>34</sup>. Bardziej wymiernym efektem przeciągającego się procesu ratyfikacyjnego było uzyskanie przez Rosję zapewnienia o możliwości włączenia sędziego rosyjskiego do komitetów orzekających w sprawach przeciwko temu państwu w procedurze uproszczonej<sup>35</sup>.

### **Protokół nr 14 bis**

W związku z opisaną wyżej, przedłużającą się procedurą ratyfikacji protokołu nr 14, państwa Rady Europy podjęły próbę przełamania impasu. Działaniem tym było przyjęcie 12 maja 2009 r. protokołu nr 14 bis<sup>36</sup>. Umożliwiał on w stosunku do państw, które go ratyfikowały natychmiastowe korzystanie z dwóch rozwiązań, mających przyspieszyć postępowanie strasburskie, dla których podstawę stanowił protokół nr 14. Rozwiązaniami tymi były: utworzenie jednoosobowego składu Trybunału, oraz rozszerzenie kompetencji Komitetu trzech sędziów do wyrokowania w sprawach powtarzających się. Protokół ten w założeniu cechował się tymczasowością, bowiem miał obowiązywać do czasu wejścia w życie protokołu nr 14. Na podpisanie go zdecydowały się 22 państwa, natomiast tylko dwanaście z nich podjęło się jego ratyfikacji<sup>37</sup>. Wszedł on w życie po uzyskaniu trzech dokumentów ratyfikacyjnych, a więc 1 października 2009 r. Zgodnie z jego czasowym charakterem utracił on moc 31 maja 2010 r. w przededniu wejścia w życie protokołu nr 14. Można także domniemywać, że przyjęcie tego protokołu stanowiło bodziec dla podjęcia przez Federację Rosyjską decyzji o ratyfikacji protokołu nr 14.

---

<sup>34</sup> *Duma zgadza się na reformę Trybunału w Strasburgu*, „Dziennik Rzeczpospolita” z 15.01.2010, <http://www.rp.pl/artykul/420046.html> (2.10.2010).

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Protokół opublikowany w „European Treaty Series” (ETS No. 204), dostępny na stronie internetowej: <http://conventions.coe.int>

<sup>37</sup> Dane te zostały zaczerpnięte ze strony wskazanej w poprzednim przypisie.

## **Deklaracja z Interlaken**<sup>38</sup>

W lutym 2010 r. w szwajcarskiej miejscowości Interlaken odbyła się konferencja wysokiego szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zakończona przyjęciem 19 lutego deklaracji dotyczącej dalszego funkcjonowania strasburskiego systemu ochrony praw człowieka (dalej: deklaracja). Co wydaje się szczególnie interesujące, tezy w niej zawarte nie stanowią rewolucyjnej zmiany, lecz swoistą kontynuację zmian wprowadzonych w drodze protokołu nr 14.

W deklaracji właściwie powtórzono zapisy tego protokołu. Nowością jest zwrócenie uwagi na wzmocnienie zasady subsydiarności oraz podkreślenie potrzeby uproszczenia procedury zmieniania postanowień Konwencji w kwestiach natury organizacyjnej.

W dokumencie tym zawarto również plan działania, który odnosi się do szeregu kwestii szczególnych. Z postanowień, które mogą budzić kontrowersję lub stanowią innowację w stosunku do protokołu nr 14, warto wzmiankować kilka z nich.

W odniesieniu do skargi indywidualnej w ramach planu działania zachęca się Komitet Ministrów Rady Europy do rozważenia zastosowania środków, które umożliwią Trybunałowi skoncentrowanie się na jego podstawowej roli gwaranta praw człowieka. Działania podjęte na podstawie tego postanowienia zostaną opisane w kolejnym punkcie.

Jednym z postulatów zgłaszanych na konferencji przez przedstawicieli ETPCz było przyznanie Trybunałowi dodatkowych środków finansowych. Propozycja ta nie spotkała się z akceptacją ze strony Komitet Ministrów który wezwał ETPCz do „dalszego usprawniania jego wewnętrznej struktury i metod pracy, oraz

---

<sup>38</sup> Tekst deklaracji na stronie internetowej konferencji:  
[http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010\\_interlaken\\_conf/default\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dc/files/events/2010_interlaken_conf/default_EN.asp) (2.10.2010).



maksymalnego wykorzystania narzędzi i środków proceduralnych będących w jego dyspozycji”<sup>39</sup>.

W odniesieniu do wspomnianej uproszczonej procedury zmiany Konwencji pojawił się w planie działania pomysł, by kwestie natury organizacyjnej uregulować przykładowo w statucie Trybunału.

Brak przełomowych postanowień we wspomnianej deklaracji, w szczególności dotyczących warunków przystąpienia UE do EKPCz, należy tłumaczyć faktem, że ratyfikowanie protokołu nr 14 przez Rosję było dość niespodziewane. Można wręcz zaryzykować twierdzenie, iż zaskoczyło obradujący w Szwajcarii Komitet Ministrów Rady Europy.

### **Dalsza reforma**

Wśród rozważań nad dalszą reformą strasburskiego systemu ochrony praw człowieka emocjonującą dyskusję wywołały postanowienia dotyczące reformy mechanizmu skargi indywidualnej. Konkretniej zaś, propozycje zawarte w dokumencie z dnia 7 maja 2010 r. pt. *Implementacja deklaracji z Interleaken. Projekt sprawozdania w sprawie dostępu do Trybunału – opłaty dla wnioskodawców*<sup>40</sup>. Dokument ten został przygotowany przez Komitet pracujący nad reformą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do najbardziej kontrowersyjnych postanowień tego dokumentu należy wprowadzenie niezależnej od kraju pochodzenia i sytuacji materialnej odpłatności za złożenie skargi. Innym pomysłem jest złożenie przez skarżącego depozytu, który w zależności od stwierdzenia przez Trybunał naruszenia przez państwo praw skarżącego byłby zwracany.

---

<sup>39</sup> Pkt 10, cz. E planu działania zawartego w Deklaracji z Interleaken.

<sup>40</sup> Implementation of the Interlaken Declaration. Draft Report on the Access to the Court – Fees for Applicants.

Propozycje te należy jednoznacznie ocenić w sposób negatywny. Sama deklaracja bowiem podkreśla „fundamentalne znaczenie prawa do skargi indywidualnej jako kamienia węgielnego systemu konwencyjnego”<sup>41</sup>. Wprowadzenie zaprezentowanych obostrzeń, mogłoby prowadzić nie tylko do utraty znaczenia Konwencji jako najskuteczniejszego sposobu ochrony praw i wolności, ale nadto wydłużyć procedurę strasburską, co kłóci się w sposób oczywisty z ideą przyspieszenia postępowania przed ETPCz.

### **Podsumowanie**

Mechanizm kontrolny zbudowany w oparciu o EKPC stanowi swoisty ewenement na skalę światową. Tak skutecznej ochrony praw człowieka w płaszczyźnie międzynarodowej nie gwarantuje żaden inny system i to zarówno w płaszczyźnie uniwersalnej, jak i regionalnej.

Reforma jaką przyniósł ze sobą protokół nr 14 do Konwencji stanowi swoistą kontynuację wcześniej dokonanych zmian. Dla oceny szeregu rozwiązań wprowadzonych w drodze protokołu nr 14, jak chociażby: jednoosobowych składów sędziowskich, uproszczonej procedury orzekania w sprawach powtarzających się, czy nowego kryterium dopuszczalności skarg potrzeba dłuższego okresu czasu.

Czas ten jest konieczny, szczególnie dla wypracowania przez orzecznictwo strasburskie rozumienia kryterium dopuszczalności skargi, jakim jest doznanie przez skarżącego znacznego uszczerbku. Jak zauważa Marek A. Nowicki, „od 1 czerwca, zostało wydanych dopiero kilka pierwszych decyzji o odrzuceniu skarg na tej podstawie. W sprawie Ionescu przeciwko Rumunii Trybunał uznał, że nie było żadnych dowodów wskazujących, iż w sytuacji materialnej, w jakiej znajdował się skarżący, szkoda na kwotę 90 euro spowodowała, że znalazł się on w »istotnie niekorzystnej sytuacji« (decyzja z 1 czerwca, skarga nr 36659/04). Do

---

<sup>41</sup> Pkt 1, cz. A planu działania zawartego w Deklaracji z Interleaken.

podobnego wniosku doszedł w sprawie Korolev przeciwko Rosji, w której chodziło o odmowę zwrotu przez państwo kosztów sądowych w wysokości... nieco poniżej 1 euro (decyzja z 1 lipca, skarga nr 25551/05)<sup>42</sup>.

Doprecyzowanie przez ETPCz rozumienia wspomnianego kryterium jest szczególnie istotne ze względu na fakt, iż skargi pozornie błahe mogą kryć w sobie poważny problem systemowy prowadzący do naruszeń praw i wolności jednostki.

Wydaje się, iż można zgodzić się z tezą, że reformy mechanizmu kontrolnego funkcjonującego w oparciu o Europejską Konwencję Praw Człowieka, zwłaszcza zaś postanowienia protokołu nr 11, z punktu widzenia jednostki były bardzo korzystne, dając jednostce silną pozycję w procedurze strasburskiej. Kolejne zmiany, które już weszły w życie, jak chociażby protokół nr 14, lub znajdują się w fazie projektowania, wydają się być zorientowane dużo bardziej na inną wartość, jaką jest sprawne funkcjonowanie mechanizmu kontrolnego. Poza sporem pozostaje jednak fakt, że wymaga on reformy.

Reformatorzy mechanizmu kontrolnego stoją przed trudnym zadaniem, jakim jest słuszne wyważenie tych wartości. Próba zwrócenia się tylko ku sprawności mechanizmu, jak zaprezentowane powyżej opłaty wiążące się z wniesieniem skargi, może prowadzić w ostatecznym rozrachunku do utraty jego znaczenia. Zwrócenie się wyłącznie ku jednostce może skutkować paralizem i całkowitą niewydolnością systemu. Być może rozwiązaniem byłoby utworzenie swoistego organu lub organów sądowych, dokonujących wstępnej kontroli skarg, a jednocześnie posiadających kompetencję do sądenia w sprawach o ugruntowanym orzecznictwie. Dzięki temu spełniony zostałby postulat zawarty w Deklaracji z Interleaken, by sprawy najważniejsze trafiały do Trybunału, zaś wszelkie inne bez straty dla ochrony praw i wolności jednostki byłyby rozpatrywane właśnie przez owy „filtracyjny” organ lub organ. Wskutek takiego

---

<sup>42</sup> M.A. Nowicki, *Strasburg: sito na skargi*, „Rzeczpospolita” z 10.08.2010, <http://new-arch.rp.pl/artukul/969269.html> (2.10.2010).

rozwiązania ETPCz mógłby skupić się na precedensowych sprawach, które miałyby znaczenie dla definiowania strasburskiego standardu w zakresie praw i wolności jednostki, bez szkody dla zagwarantowania ochrony konwencyjnej każdemu skarżącemu.

## **Bibliografia**

### Akty prawne:

1. Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.
2. Protokół nr 1 do EKPC, Dz.U. z 1995 r., Nr 36, poz. 175.
3. Protokół nr 11 do EKPC, Dz.U. z 1997 r., nr 18, poz. 97.
4. Protokół nr 14 do EKPC, Dz.U. z 2010 r., nr 90, poz. 587.
5. Protokół nr 14bis do EKPC, European Treaty Series (ETS No. 204).
6. Ustawa z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, Dz.U. z 2004 r., nr 179, poz. 1843.
7. Rec (2004) 4 on the ECHR in university education and professional training.
8. Rec (2004) 5 on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the ECHR.
9. Rec (2004) 6 on the improvement of domestic remedies.

### Literatura:

1. J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

2. B. Gronowska, *Pozycja jednostki w systemie procedury Kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, [w:] *Księga jubileuszowa prof. T. Jasudowicza*, Toruń 2005.
3. I.C. Kamiński, *Rosja nie ratyfikuje protokołu nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5.
4. R. Kowalska, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004, nr 1.
5. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej*, Warszawa 2010.
6. R. Wieruszewski, *Mechanizmy Kontrolne Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] „Państwo i Prawo” 1991, z. 12.

Artykuły prasowe:

1. *Duma zgadza się na reformę Trybunału w Strasburgu*, „Rzeczpospolita” z 15.01.2010.
2. M.A. Nowicki, *Strasburg: sito na skargi*, „Rzeczpospolita” z 10.08.2010