

PRZEMYSŁAW PĘCHERCZYK

W KIERUNKU ZWIĘKSZANIA EFEKTYWNOŚCI MECHANIZMU KONTROLNEGO EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA – ASPEKTY TEORETYCZNE I ORZECZNICZE

System ochrony zbudowany na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹, określanej w skrócie jako Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej jako EKPCz lub Konwencja) stał się perłą w koronie Rady Europy, będąc w skali światowej najlepszym spośród międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka, co jest wynikiem²:

- 1) uchwalenia w formie konwencji międzynarodowej klarownego katalogu podstawowych praw i wolności człowieka;
- 2) wyposażenia każdej osoby podlegającej jurysdykcji zainteresowanego państwa w indywidualne prawo petycji;
- 3) utworzenia organu quasi – sądowego i sądowego dla rozpatrywania petycji;
- 4) wiążącego charakteru ostatecznych orzeczeń;
- 5) możliwości zasądzania ofiarom naruszeń słusznego zadośćuczynienia oraz zapewnienia nadzoru nad egzekucją ostatecznych orzeczeń.

Reforma mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez EKPCz nakierowana na zwiększanie jego efektywności obejmuje dwa główne etapy wyznaczone przez Protokół Nr 11³ oraz będący przedmiotem niniejszego artykułu – Protokół Nr 14⁴.

1 Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; EKPCz została przyjęta i otwarta do podpisu 4 listopada 1950 r. w Rzymie. Weszła w życie po uzyskaniu wymaganej liczby ratyfikacji 3 września 1952 r.

2 K. Drzewicki, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, „Europejski przegląd Sądowy” 2006, nr 5, s. 4.

3 Protokół nr 11 do EKPCz (Dz. U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962).

4 Protokół nr 14 do EKPCz (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz.587).

Przed przystąpieniem do omawiania zagadnień związanych z Protokołem Nr 14, przedstawię najważniejsze kwestie odnoszące się do Protokołu Nr 11.

Protokół Nr 11 wszedł w życie w dniu 1.11.1998 r., dokonując jednocześnie fundamentalnej rewizji dotychczasowego mechanizmu ochrony praw człowieka, polegającej na powołaniu w miejsce Komisji i Trybunału zbierających się na sesjach – działającego permanentnie (stale) Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej ETPCz lub Trybunałem), który przejął wszystkie dotychczasowe funkcje w zakresie rozpoznawania skarg indywidualnych, a jednocześnie zgodnie z art. 19 EKPCz, ma zapewnić przestrzeganie zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron z Konwencji i jej protokołów. Rozwiązanie to będące odpowiedzią na znaczący wzrost liczby skarg związany z poszerzeniem Rady Europy miało zasadniczo wzmocnić sądowy charakter procedury strasburskiej i doprowadzić do jej efektywnego przyspieszenia. Wprowadzenie gruntownej zmiany w systemie strasburskim okazało się jednak niewystarczające wobec wyzwań jakie stanęły przed Trybunałem w jego nowej roli. Wynikało to z tego, że Trybunał zmagał się z poważnym problem nadmiernej liczby skarg do rozpoznania, który istotnie utrudniał mu rozpatrywanie spraw największej wagi. Stało się to motywem do przeprowadzenia dalszych zmian systemowych, których efektem był przywoływany wcześniej Protokół Nr 14⁵.

Protokół Nr 14, jako protokół dodatkowy do EKPCz został przyjęty w dniu 13.05.2004 r., na sesji Komitetu Ministrów Rady Europy, a następnie po jego ratyfikowaniu przez wszystkie państwa – strony wszedł w życie z dniem 1.06.2010 r.⁶ Zmiany dokonane przez tenże protokół dodatkowy do EKPCz miały bardziej ograniczony charakter w porównaniu do zasadniczego przemodelowania systemu, które wprowadził wspomniany wcześniej Protokół Nr 11, jednakże ów protokół wywołał wśród członków Rady Europy spore zamieszanie, co spowodowało, że jego szybka ratyfikacja w terminie dwóch lat od jego przyjęcia nie została zrealizowana⁷. Jednym z głównych tego powodów były wątpliwości merytoryczne co do skutków reformy, które obserwowano zarówno po stronie państw członkowskich, jak również u przedstawicieli doktryny zajmującej się problematyką ochrony praw człowieka.

5 I. Kondak, *Komentarz do art. 35 [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, t. 2. Komentarz do artykułów 19- 59 oraz protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 125.

6 B. Liżewski, *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a funkcjonowanie ETPC i sądownictwa krajowego. Zagadnienia teoretyczno prawne [w:] Praktyka Ochrony Praw Człowieka*, t. 1, red. Kinga Machowicz, Lublin 2012, s. 55.

7 I. Kondak, *op. cit.*, s. 125-126; szerzej na temat ratyfikacji Protokołu Nr 14 zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do EKPC*, Warszawa 2013, s. 34- 44.

Zgodnie z preambułą do Protokołu Nr 14 podstawowymi jego założeniami jest zachowanie i polepszenie na długi czas skuteczności systemu kontroli, głównie z powodu stałego obciążenia pracą ETPCz i Komitetu Ministrów Rady Europy, w szczególności po to, aby Trybunał mógł nadal odgrywać swoją wybitną rolę w dziedzinie ochrony praw człowieka w Europie. Na szczególną uwagę zasługują ten fragment preambuły, w którym sygnatariusze protokołu zadeklarowali swoje przekonanie o pilnej potrzebie zmian wybranych postanowień EKPCz, co w pewnym sensie może sugerować, że państwa-członkowie Rady Europy przyznały się do niepowodzenia głębokiej reformy, jaką w latach 90 – tych XX wieku przeprowadził omawiany wcześniej Protokół Nr 11⁸. Mówiąc w skrócie, rozwiązania prawne jakie zostały przyjęte w Protokole Nr 14 były nakierowane na uproszczenie i przyspieszenie procedury rozpoznawania skarg, które nie ograniczałyby jednocześnie prawa do skargi indywidualnej przewidzianej w art. 34 EKPCz. W tym miejscu należy przypomnieć, że uprawnienie do wskazanej wyżej skargi indywidualnej stanowi jedną z podstawowych gwarancji konwencyjnego systemu ochrony praw człowieka i podstawowych wolności.

W swoim artykule skupiam się na jednej z najistotniejszych zmian wprowadzonych przez Protokół Nr 14 polegającej na upoważnieniu Komitetów trzech sędziów⁹ do wydawania wyroków co do meritum sprawy. Do chwili wejścia w życie tej zmiany, Komitety, jako działające na zasadzie jednomyślności trzyosobowe składy orzekające, spełniały wyłącznie funkcję filtracyjną, polegającą na wydawaniu postanowień o niedopuszczalności lub o skreśleniu z listy skarg indywidualnych. Rozszerzenie kompetencji Komitetów również na orzekanie merytoryczne w sprawach rutynowych, nierodzących szczególnych problemów prawnych miało na celu odciążenie Izb Trybunału, które dzięki temu mogą obecnie skoncentrować się jedynie na sprawach o większym ciężarze gatunkowym¹⁰. Przez merytoryczne orzeczenia wydawane przez Komitety należy rozumieć wyroki, które stwierdzają naruszenie postanowień Konwencji przez państwo pozwane oraz rozstrzygają w przedmiocie zaistniałego naruszenia wobec skarżącego¹¹. Orzeczenia te mogą dotyczyć każdej materii objętej gwarancjami Konwencji i jej Protokołów dodatkowych, jednakże zgodnie z art. 28 ust. 1 lit. b *in fine* EKPCz, skarga musi dotyczyć spraw, co do których istnieje już „ugrunto-

8 B. Liżewski, *op.cit.*, s. 56.

9 Powstały w ramach Europejskiej Komisji Praw Człowieka na podstawie Protokołu Nr 8 z 1985 r.

10 M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Komentarz do art. 28 [w:] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 2. *Komentarz do artykułów 19- 59 oraz protokołów dodatkowych*, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 81.

11 *Ibidem*, s. 83.

wane orzecznictwo Trybunału”. Mamy tutaj do czynienia z konstrukcją klauzuli odsyłającej w postaci zwrotu szacunkowego zawierającego dwa niezbędne elementy, tj. opis faktów, które muszą być stwierdzone w procesie decyzyjnym oraz element ocenny, który sprowadza się do oszacowania stopnia, wielkości, wagi i intensywności wystąpienia danego stanu rzeczy opisanego jako fakt¹². W powołanym przepisie elementem faktyczny jest dotychczasowe orzecznictwo ETPCz, natomiast użyte sformułowanie „ugruntowane” stanowi właśnie element ocenny zwrotu szacunkowego zastosowanego w redakcji przepisu art. 28 ust. 1 lit. b EKPCz. W literaturze przedmiotu ogólnie za „ugruntowane orzecznictwo” uważa się to, z którego wynika sposób rozstrzygnięcia sprawy, mogące stanowić swoisty wzorzec leżący u podstaw orzekania w sprawach podobnych¹³. Do spraw będących przedmiotem „ugruntowanego orzecznictwa Trybunału” należą przede wszystkim: przewlekłe postępowania sądowe, przedłużające się tymczasowe aresztowania, sprawy dotyczące problemów, które na tle danego państwa często się powtarzają, a Trybunał zajął już w stosunku do nich stanowisko, a także wszystkie te zagadnienia, co do których przynajmniej jeden raz wypowiedziała się Wielka Izba Trybunału¹⁴.

Sprawy do rozpoznania przez Komitet trzech sędziów pochodzą z dwóch źródeł. Pierwszym z nich jest Kancelaria Trybunału, której prawnicy dokonując wstępnej kwalifikacji spraw przedstawiają sędziemu sprawozdawcy sugestię, że sprawa należy do kategorii „ugruntowanego orzecznictwa” i powinna być rozpoznana przez Komitet. Drugim źródłem są składy jednoosobowe, które mogą uznać, że skarga dotyczy kwestii, która jest przedmiotem ugruntowanego orzecznictwa, a nie zachodzą przesłanki do tego, aby została odrzucona¹⁵.

Komitet składa się z trzech sędziów należących do tej samej Sekcji, których wybiera się na zasadach rotacji na okres dwunastu miesięcy ze wszystkich sędziów należących do Sekcji, z wyjątkiem jej Przewodniczącego¹⁶.

Protokół Nr 14 w sposób istotny modyfikuje procedurę kontrolną. Przejawia się to w tym, że Komitet bezpośrednio po uznaniu skargi za dopuszczalną, w razie stwierdzenia, że wyrok sądu krajowego naruszył, zignorował lub nie uwzględnił wykładni Trybunału lub sposobu stosowania przez niego EKPCz, może bez konieczności przeprowadzenia procesu wydać w bardzo krótkim cza-

12 L. Leszczyński, *Wykładnia prawa – model ogólny* [w:] *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Prawa Unii Europejskiej*, A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, Lublin 2011, s. 63.

13 Zob. B. Liżewski, *op. cit.*, s. 63- 65.

14 M. Krzyżanowska-Mierzewska, *op. cit.*, s. 82.

15 *Ibidem*.

16 *Ibidem*.

się orzeczenie, jeżeli rząd państwa pozwanego po uprzednim zawiadomieniu go przez Komitet o skardze, nie kwestionuje ani okoliczności faktycznych sprawy, ani tego, że w sprawie doszło do naruszenia praw indywidualnych¹⁷. Wspomniane zawiadomienie ma nieco inny charakter niż w postępowaniu przed Izbą, ponieważ nie zawiera pytań do stron, wskazujących im na problemy prawne, co do których Trybunał chciałby otrzymać stanowisko stron, a jedynie powiadomienie stron o nadaniu skardze biegu i o wskazaniu jej okoliczności faktycznych¹⁸. Wzmacnia to niewątpliwie kontrydiktoryjność postępowania przed Komitetem trzech sędziów. Wydając merytoryczną decyzję rozstrzygającą co do istoty sprawy, komitet stwierdza, że sąd państwa pozwanego swoim negatywnym postępowaniem pogwałcił wyroki ETPCz stanowiące właśnie tzw. „ugruntowane orzecznictwo”. Jeżeli jednak strony kwestionują zastosowanie w sprawie uproszczonej procedury, chociażby dlatego, że sprawa nie należy kategorii ugruntowanego orzecznictwa, skarga może zostać przekazana składowi izby.

Przedstawione powyżej rozwiązanie normatywne, a przyjęte za sprawą wspomnianego wcześniej Protokołu Nr 14, nie tylko zapewnia jednolitość wyrokowania w sprawach podobnych, ale także wzmacnia niewątpliwie znaczenie strasburskich wyroków w kontekście wykładni i stosowania prawa w procesach decyzyjnych przez sądy państw członkowskich Rady Europy. Wprawdzie w prawie międzynarodowym w przeciwieństwie do systemu *common law* nie obowiązuje reguła *stare decisis*, a orzeczenia wydawane w trybie art. 28 ust. 1 lit. b EKPCz mimo, że nie mają jeszcze charakteru precedensów *de iure*, to jednak nie należy ich już traktować jako tylko precedensy *de facto*¹⁹. Mowa tutaj o precedensach *de facto*, które współkształtują treść obowiązków państw na podstawie Konwencji, co może prowadzić do wnoszenia nowych treści normatywnych do systemu EKPCz²⁰. Wnioskując dalej wypada stwierdzić, że mimo iż sądy krajowe nie są prawnie związane rozstrzygnięciami merytorycznymi Trybunału, to jednak jak pokazuje dotychczasowa praktyka Komitetów, nieprzestrzeganie przez sądy państw członkowskich standardów wypracowanych w orzecznictwie

17 Zob. B. Liżewski, *Wykładnia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Wykładnia prawa. Model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Prawa Unii Europejskiej*, A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, Lublin 2011, s. 149.

18 *Ibidem.*, s. 84.

19 B. Liżewski, *Reforma systemu kontroli...*, *op. cit.*, s. 80; por. także: M. Balcerzak, *Oddziaływanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sferze inter partes i erga omnes* [w:] *Precedens w polskim systemie prawa*, red. A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski, Warszawa 2010, s. 185.

20 *Ibidem.*, s. 165.

ETPCz skutkuje wydawaniem niekorzystnych wyroków w stosunku do państwa pozwanego²¹.

Wyroki Komitetu trzech sędziów nie różnią się od wyroków wydawanych przez Izbę, zawierając tym samym takie same zasadnicze elementy, tj. stan faktyczny, część prawną, czyli rozumowanie dotyczące zastosowania przepisu materialnego Konwencji do okoliczności sprawy, konkluzję co do tego, czy w sprawie naruszono prawa indywidualne, orzeczenie o kosztach i zadośćuczynieniu zarówno za szkodę materialną, jak również za szkodę niemajątkową²². Ponadto należy podkreślić, że wyroki te, tak samo jak wyroki Izby Trybunału, stają się od razu ostateczne. Zatem oznacza to, że zgodnie z art. 46 ust. 1 EKPCz, układające się państwa zobowiązane są do ich przestrzegania we wszystkich sprawach, w których są stronami. Wywiera to więc istotny wpływ na działalność orzeczniczą sądów krajowych. Poza tym już na poziomie legislacyjnym władza ustawodawcza w poszczególnych państwach członkowskich powinna odpowiednio zmieniać prawo, aby dostosowywać je nie tylko do postanowień Konwencji, ale przede wszystkim do „ugruntowanego orzecznictwa” w celu wyeliminowania powtarzających się problemów będących przedmiotem wnoszonych przez obywateli skarg indywidualnych do ETPCz.

Z rocznych sprawozdań o działalności Trybunału, za lata od 2010 do 2012 roku wynika, że Komitety trzech sędziów wydały w trybie przepisu art. 28 ust. 1 lit. b EKPCz – 580 wyroków. Odpowiednio: w 2010 – 112 wyroków, w 2011 – 262 wyroków, w 2012 – 206 wyroków. W sprawach polskich Komitety w ciągu trzech lat orzekały następująco: w 2010 – 18 razy, 2011 – 19 razy, 2012 – 13 razy, natomiast w roku bieżącym jak do tej pory wydały 4 wyroki. Orzeczenia w sprawach polskich dotyczą przede wszystkim spraw związanych z: przewlekłością postępowań (głównie karnych, ale również cywilnych i administracyjnych), przedłużającym się okresem stosowania środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania, a także niewyznaczeniem z urzędu obrońców lub pełnomocników²³.

Kolejną istotną zmianą będącą przedmiotem niniejszego opracowania, a wprowadzoną również przez Protokół Nr 14, było znowelizowanie art. 35 ust. 3

21 Zob. wyrok ETPCz z dnia 13.11.2012 r., skarga nr 20920/09, *ws. Bańczyk i Sztuka przeciwko Polsce dotyczącej nadmiernej długości postępowania*; wyrok ETPCz z dnia 20.12.2011 r., skarga nr 10949/10, *ws. Zambrzycki przeciwko Polsce dotyczącej przewlekłości tymczasowego aresztowania*.

22 M. Krzyżanowska- Mierzevska, *op. cit.*, s. 85.

23 <http://www.echr.coe.int>, (17.06.2013 r.); zob. także: wyrok EKPCz z dnia 19.10.2010 r., skarga nr 42332/06, *ws. Bereza przeciwko Polsce dotyczącej naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego*.

lit. b EKPCz. Zgodnie z nowym brzmieniem tego przepisu, Trybunał może uznać skargę za niedopuszczalną, jeżeli „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku”²⁴.

Wprowadzenie tej zmiany oznaczało, że państwa-strony nie traktowały modelu skargi indywidualnej do Trybunału jako niepodlegającego dyskusji, a należy pamiętać, że to właśnie bezpośrednie prawo dostępu jednostki do sądu międzynarodowego w „każdej sprawie” uważane jest za największą zdobycz systemu EKPCz, osiągniętą dopiero w latach 90 XX wieku, czyli dopiero po czterdziestu latach rozwoju systemu kontrolnego²⁵. „Znaczący uszczerbek” jako kryterium dopuszczalności skargi indywidualnej wnoszonej do Trybunału stanowił relatywnie nową instytucję prawną i został wprowadzony w celu ograniczenia stale rosnącej liczby skarg kierowanych do ETPCz²⁶. Ma to za zadanie umożliwienie Trybunałowi szybsze załatwianie skarg merytorycznie niezasadnych i w rezultacie umożliwienie mu zajęcia się swoją główną misją – ochroną praw człowieka na poziomie europejskim²⁷. Państwa Konwencji przyjmując to rozwiązanie, wyraźnie chciały umożliwić ETPCz większe zaangażowanie w sprawach wymagających merytorycznego rozpatrzenia z punktu widzenia interesu prawnego pojedynczego skarżącego lub z szerszej perspektywy prawa EKPCz i europejskiego porządku publicznego, którego jest ona elementem, wymagają merytorycznego rozpatrzenia²⁸. Chodzi więc o wyeliminowanie napływających z różnych krajów do Strasburga spraw naprawdę drobnych, które ze względu na swój charakter nie powinny zajmować sędziów na poziomie europejskim, którzy powinni skupić się przede wszystkim na sprawach i problemach poważnych, ze względu na ważne interesy jednostki lub problemy natury ogólnej, wskazujące na braki systemowe prowadzące do poważnych naruszeń praw człowieka²⁹. Takie uregulowanie prawne zbliża Trybunał do Sądu Najwyższego Stanów Zjedno-

24 Pamiętać należy, że zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 35 ust. 1 EKPCz, „Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji (podkreślenia autora). Ponadto w myśl art. 35 ust. 2 EKPCz, „Trybunał nie rozpatruje żadnej skargi wniesionej w trybie artykułu 34, która jest anonimowa lub jest co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji (podkreślenia autora).”

25 M. Balcerzak, *op. cit.*, s. 171.

26 Zob. I. Kondak, *op. cit.*, s. 187.

27 M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 110- 111.

28 *Ibidem*.

29 *Ibidem*.

czonych Ameryki, przed którym obowiązująca procedura *certiorari* pozwala na pewną swobodę w doborze spraw do rozpoznania³⁰.

„Znaczący uszczerbek”, tak samo jak tzw. „ugruntowane orzecznictwo Trybunału”, jest to klauzula odsyłająca w postaci zwrotu szacunkowego, który jako kryterium ocenne wymaga od Trybunału dokonania w każdym indywidualnym przypadku oceny obiektywnego wpływu na skarżącego zarzutu, który jest przedmiotem skargi. Opiera się ono na rzymskiej koncepcji *de minimis noc curat pretor* (bardziej poprawne jest używanie sentencji – *de minimis non curat lex*), która pozwala na odpowiednie wyważenie praw i interesów strony skarżącej³¹.

W myśl ogólnej zasady *de minimis non curat praetor*, to właśnie kryterium dopuszczalności opiera się na koncepcji, zgodnie z którą naruszenie prawa, nawet rzeczywiście istniejące z czysto prawnego punktu widzenia, powinno osiągnąć minimalny poziom istotności, aby uzasadnić jego rozpoznawanie przez trybunał międzynarodowy. Ocena takiego minimalnego poziomu jest, z natury rzeczy, relatywna i uzależniona od wszystkich okoliczności sprawy. Istotność naruszenia należy oceniać uwzględniając zarówno subiektywne odczucia skarżącego, jak i obiektywnie określoną wartość w danej sprawie. Innymi słowy, brak znaczącego uszczerbku można określić na podstawie kryteriów takich jak: finansowy wpływ sprawy będącej przedmiotem sporu lub istotność sprawy dla skarżącego³². W innych sprawach rozpatrywanych przed Trybunałem, ocena

30 A. Płoszka, *Reforma mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Stosunki międzynarodowe we współczesnym świecie: regiony i problemy*, red. M. Grabowski, Kraków 2011, s. 144.

31 I. Kondak, *op.cit.*, s. 188.

32 Wyrok ETPCz z dnia 16.10.2012 r., skarga nr 34216/07, *ws. Piętka przeciwko Polsce dotyczącej znaczącego uszczerbku skarżącego*; zob. także: decyzja ETPCz z dnia 01.06.2010 r., skarga nr 36659/04, *ws. Adrian Mihai Ionescu przeciwko Rumunii*; decyzja ETPCz z dnia 01.07.2010 r., skarga nr 25551/05, *ws. Korolev przeciwko Rosji*; decyzja ETPCz z dnia 17.11.2010 r., skarga nr 18774/09, *ws. Rinek przeciwko Francji*; decyzja ETPCz z dnia 22.02.2011 r., skarga nr 30934/05, *ws. Gaftoniuc przeciwko Rumunii*; decyzja ETPCz z dnia 23.02.2011 r., skarga nr 24880/05, *ws. Holub przeciwko Republice Czeskiej*; decyzja ETPCz z dnia 23.02.2011 r., skarga nr 20862/06, *ws. Bratri Zátkové przeciwko Republice Czeskiej*; decyzja ETPCz z dnia 12.04.2011 r., skarga nr 11774/04, *ws. Ștefănescu przeciwko Rumunii*; decyzja ETPCz z dnia 24.05.2011 r., skarga nr 51838/07, *ws. Fedotov przeciwko Rumunii*; decyzja ETPCz z dnia 14.06.2011 r., skarga nr 38875/08, *ws. Burdov przeciwko Mołdawii*; decyzja ETPCz z dnia 30.08.2011 r., skarga nr 35365/05, *ws. Ladygin przeciwko Rosji*; decyzja ETPCz z dnia 20.09.2011 r., skarga nr 52036/09, *ws. Kiouisi przeciwko Grecji*; decyzja ETPCz z dnia 20.09.2011 r., skarga nr 7332/10, *ws. Havelka przeciwko Republice Czeskiej*; decyzja ETPCz z dnia 11.10.2011 r., skarga nr 29218/05, *ws. Savu przeciwko Rumunii*.

czy skarżący doznał znaczącego uszczerbku opiera się na podobnych kryteriach jakie zostały wskazane w przytoczonych wcześniej orzeczeniach³³.

Dodatkowo tzw. test „znaczącego uszczerbku” (*significant disadvantage*) zawiera w komentowanym przepisie dwa zabezpieczenia. Pierwszym z nich jest klauzula, że nawet jeżeli skarżący nie doznał „znaczącego uszczerbku”, skarga nie może zostać odrzucona, jeżeli wymaga tego poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów. Chodzi tutaj o sytuację, w której naruszenie zarzucane w skardze nie spowodowało istotnego uszczerbku z punktu widzenia indywidualnego skarżącego, ale w tle sprawy kryje się poważniejszy problem dotyczący całej grupy osób lub posiadający znaczenie ogólne z punktu widzenia prawa krajowego lub systemu Konwencji³⁴. Za dalszym rozpatrywaniem skargi będą przemawiały w tym wypadku racje porządku publicznego, np. takie jak potrzeba rozwiązania istniejącego problemu strukturalnego dotyczącego, poza skarżącym, również wiele innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji³⁵. Na uwagę zasługują również stanowisko Trybunału zgodnie, z którym poszanowanie praw człowieka nie wymaga dalszego badania sprawy jeżeli w związku z występującą w niej kwestią prawną miał okazję wielokrotnie wypowiadać się w wyrokach, których uzasadnienia mogą stanowić wytyczne dla sądów krajowych państwa, którego dotyczy skarga³⁶. Drugą gwarancją bezpieczeństwa jest wymóg, aby nawet w przypadku banalnej natury skargi Trybunał nie mógł jej odrzucić, jeśli sprawa nie została uprzednio należycie rozpoznana przez sąd krajowy. Użyte tutaj sformułowanie – „należycie rozpoznana”, jako kryterium ocenne oznacza rzeczywiste rozpatrzenie sprawy skarżącego przez właściwe sądy krajowe realizujące jego konstytucyjne prawo do sądu³⁷. Klauzula ta zwana „drugą klauzulą gwarancyjną”, wyrażającą zasadę subsydiarności, leżącą u podstaw systemu strasburskiego zapewnia, aby każda, nawet drobna i trywialna sprawa, w której wchodzi w grę jakieś gwarancje praw człowieka, musi być w pewnym momencie należycie rozpatrzona w procedurze sądowej – albo na poziomie krajowym, a jeśli nie ma takiej możliwości – na poziomie europejskim, czyli przed ETPCz³⁸.

33 Zob. wyrok ETPCz z 21.12.2010 r., skarga nr 45867/07, *ws. Gaglione i inni przeciwko Włochom*; wyrok ETPCz z dnia 10.05.2011 r., skarga nr 37346/05, *ws. Finger przeciwko Bułgarii*; wyrok ETPCz z 18.10.2011 r., skarga nr 13175/03, *ws. Giusti przeciwko Włochom*; decyzja ETPCz z 11.09.2012 r., skarga nr 20007/09 *ws. Boelens przeciwko Belgii*.

34 I. Kondak, *op. cit.*, s. 188.

35 Zob. wyrok *ws. Finger przeciwko Bułgarii*, *op. cit.*; wyrok ETPCz z dnia 13.09.2011 r., skarga nr 37204/08, *ws. Živić przeciwko Serbii*.

36 Zob. decyzja *ws. Ștefănescu przeciwko Rumunii*, *op. cit.*; decyzja *ws. Holub przeciwko Republice Czeskiej*, *op. cit.*; decyzja *ws. Havelka przeciwko Republice Czeskiej*, *op. cit.*

37 I. Kondak, *op. cit.*, s. 189.

38 M. A. Nowicki, *op. cit.*, s. 114- 115.

Opisywana regulacja prawna już przed jej wprowadzeniem w życie budziła i obecnie wywołuje wątpliwości, co do jej słuszności. W doktrynie podnosi się bowiem zarzuty, że badanie (ocenie) przez Trybunał wielkości doznanego uszczerbku i uzależnianie od tego dopuszczalności albo niedopuszczalności skargi pozostaje w sprzeczności z istotą systemu ochrony praw człowieka. Prawa człowieka są bowiem przyrodzone i należą się człowiekowi jako takiemu z samej jego natury od momentu jego urodzin, podlegając tym samym bezwarunkowej ochronie³⁹. W związku z tym usprawiedliwianie dokonanych naruszeń praw człowieka koniecznością zapewnienia efektywności, funkcjonalności i ekonomiki pracy ETPCz godzi w filozofię ochrony praw człowieka jaka przyświecała przy tworzeniu Trybunału Praw Człowieka w ramach Rady Europy. Uważam, że przedstawione zastrzeżenia, co do konstrukcji przepisu art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz są lekko przesadzone. W pierwszej kolejności należy przypomnieć o dwóch zabezpieczeniach, jakie przewiduje niniejszy przepis prawny, a o których była już mowa wcześniej. Mianowicie, kryterium „znaczącego uszczerbku” i tak będzie bezprzedmiotowe dla oceny dopuszczalności skargi, jeżeli Trybunał stwierdzi, że skarga nie może zostać odrzucona, jeżeli wymaga tego poszanowanie praw człowieka albo sprawa nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy. Ponadto przez dwa lata od wejścia w życie tego przepisu o niedopuszczalności skargi na jego podstawie orzekała tylko Izba i Wielka Izba Trybunału, które w zakresie kryterium przyjęcia albo odrzucenia skargi w kontekście doznania przez skarżącego znacznego uszczerbku wypracowały przemyślane i racjonalne orzecznictwo przywołane przeze mnie wcześniej⁴⁰. Zatem dopiero od początku tego roku, jednoosobowe i trzyosobowe (komitety) składy Trybunału mogą stosować to kryterium jako podstawę odrzucenia skargi. Świadczy to o tym, że twórcy komentowanej zmiany podeszli do nowatorskiej regulacji prawnej z dużą rozwagą i dystansem, chcąc umożliwić wypracowanie odpowiedniej praktyki orzeczniczej, aby w przyszłości sprawy naprawdę istotne w świetle ochrony praw człowieka nie były pomijane (przegapiane).

Zgodnie z raportem ETPCz do końca 2012 roku jego składy orzekające zastosowały kryterium „znaczącego uszczerbku skarżącego” w przypadku tylko 26 skarg z czego 14 zostało na jego podstawie uznanych za niedopuszczalne. Odpowiednio: w 2010 – 3 skargi, 2011 – 6 skarg, 2012 – 5 skarg. W obecnym roku, jak dotychczas, Trybunał wydał tylko 2 decyzje stwierdzające na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b EKPCz niedopuszczalność skargi indywidualnej⁴¹.

39 B. Liżewski, *Reforma systemu kontroli...*, *op. cit.*, s. 69.

40 I. Kondak, *op. cit.*, s. 188.

41 <http://www.echr.coe.int>, (17.06.2013 r.).

Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeprowadzona dnia 1.06.2010 r., za sprawą Protokołu Nr 14 okazała się jednak niewystarczająca, ponieważ Trybunał nadal zmagą się z ogromną liczbą spraw (ok. 150 tys.), które czekają na rozpatrzenie⁴². Wobec tego w celu udroźnienia prac ETPCz m.in. od kwietnia 2012 r., trwały prace reformatorskie, których pierwszym rezultatem było w dniu 25 kwietnia 2013 r. wyrażenie przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy (PACE) zgody na podpisanie porozumienia w sprawie Protokołu Nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Niecałe dwa miesiące później – 24 czerwca 2013 r., Protokół Nr 15 został otwarty do podpisu, czekając teraz na ratyfikację przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy (jest to niezbędny warunek, aby mógł wejść w życie)⁴³. Do najważniejszych zmian, jakie wprowadza ten protokół dodatkowo należą: uwzględnienie w Preambule Konwencji zasady pomocniczości (subsydiarności), a także mocno krytykowanej przez organizacje pozarządowe – doktryny marginesu uznania⁴⁴. Doktryna ta pozwala Trybunałowi interpretować postanowienia EKPCz odmiennie w stosunku do różnych państw członkowskich Rady Europy, uwzględniając przy tym specyficzne okoliczności i tradycje panujące w państwie, uwarunkowania historyczne i ideologiczne, a także brak wspólnego europejskiego standardu w danej dziedzinie. Zdaniem tzw. „NGO-sów” wprowadzenie odwołania do doktryny marginesu uznania w proponowanym brzmieniu sugeruje, że państwa członkowskie w każdej sytuacji mogą odwołać się do tejże zasady, co stoi jednak w sprzeczności z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym istnieją sytuacje, w których państwa-strony nie mogą korzystać z marginesu uznania i to do Trybunału należy decyzja w tym zakresie. Państwa odwołując się w swoich stanowiskach do tej doktryny będą próbowały nakłonić ETPCz do jej zastosowania, aby w rezultacie uniknąć rozstrzygnięcia co do meritum sprawy⁴⁵. Ponadto Protokół Nr 15 rezygnuje z omawianego powyżej – zakazu nieodrzucaenia skargi nieujawniającej „znaczącego uszczerbku”, gdy nie została ona należyście rozpoznana przez sąd krajowy oraz skraca z 6 do 4 miesięcy czas na złożenie

42 <http://www.prawo.rp.pl/arttykul/> Przyszłość Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, 17.06.2013 r.

43 Protokół Nr 15 jest wynikiem trzyletnich prac reformatorskich, przypięczetowanych w maju 2012 r. deklaracją z Brighton, mających na celu przeciwdziałanie wydłużaniu się procedury przed ETPCz i wieloletnim oczekiwaniom na wyrok po złożeniu skargi – Dominika Bychawska-Siniarska, *Konwencja zmodyfikowana*, GP 2013, nr 122.

44 *Przyszłość Europejskiej...*, *op. cit.*

45 Jest to wysoce prawdopodobne w sprawach o charakterze światopoglądowym, w którym orzecznictwo stale ewoluuje. Tytułem przykładu można przytoczyć tutaj takie sprawy jak: zakaz noszenia islamskich chust we Francji albo obecność krzyży we włoskich szkołach publicznych.

skargi po wykorzystaniu wszystkich dopuszczalnych środków przewidzianych przez prawo krajowe. Ta ostatnia zmiana, podobnie jak poprzednia, również jest krytycznie oceniana przez większość organizacji pozarządowych, które obawiają się, że utrudni ona skorzystanie z systemu ochrony osobom, które nie mają dostępu do prawnika lub których sprawy są szczególnie skomplikowane. Pozytywnie oceniana jest natomiast zmiana, która usunęła z Konwencji możliwość wnoszenia sprzeciwu przez stronę, gdy druga domaga się weryfikacji wyroku Izby (7 sędziów) przez Wielką Izbę (17 sędziów), ponieważ daje to nadzieję, że odwołania do Wielkiej Izby Trybunału będą skuteczniejsze, a ona sam będzie się dzięki temu częściej wypowiadała, niż było to do tej pory⁴⁶.

To jednak nie koniec planowanych zmian, ponieważ Rada Europy nakreśliła już do 2015 roku ramowy plan reformy systemu strasburskiego. Zgodnie z nim, do 15 października 2013 r., ma zostać opracowany zbiór dobrych praktyk w zakresie środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, a także wnioski i propozycje działań mających na celu usprawnienie funkcjonowania Trybunału, w tym zmniejszenie ilości powtarzalnych spraw zidentyfikowanych przez Trybunał, zwiększenie liczby sędziów w Trybunale, a także wprowadzenie skuteczniejszych środków w odniesieniu do państw, które nie wdrażają terminowo wyroków Trybunału. Na połowę marca 2015 r. zaplanowano między innymi przygotowanie raportu zawierającego opinie i propozycje dotyczące przyszłości systemu EKPC⁴⁷.

Na zakończenie trzeba jeszcze dodać, że w najbliższym czasie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności ma przystąpić Unia Europejska, którą będzie można skarżyć do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Powstaje zatem zasadnicze pytanie – czy system ochrony praw człowieka Rady Europy wytrzyma pod jeszcze większym naporem znaczącej liczby skarg, jeżeli już obecnie ma z tym ogromne problemy? W mojej ocenie – nie. Ponadto z ewentualnym przystąpieniem UE do systemu EKPCz wiąże się szereg istotnych problemów natury prawnej, do których należą m.in.⁴⁸:

1. Sposób ułożenia relacji pomiędzy ETPCz, a Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
2. Sposób wyboru sędziego będącego przedstawicielem UE.
3. Sposób odpowiedniego określenia państwa (lub właśnie UE) jako podmiotu, który naruszył prawa i wolności będące przedmiotem skargi.

46 Dominika Bychawska-Siniarska, *op. cit.*

47 *Przyszłość Europejskiej..., op. cit.*

48 Zob. J. Barcz, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 189- 319.

Wobec przedstawionych wcześniej wielu problemów zarówno prawnych, jak również natury czysto faktycznej, państwa członkowskie Rady Europy, chcąc ratować europejski system ochrony praw człowieka, muszą dołożyć wszelkich starań, w celu zwiększenia wykonalności wyroków ETPCz na szczeblu krajowym, nie czekając na wprowadzenie kolejnych protokołów do Konwencji. Powinny tego dokonać poprzez wprowadzanie rozwiązań systemowych, mogących powstrzymać wpływ podobnych, powtarzalnych spraw do ETPCz, które obecnie stanowią ponad 60 procent spraw zawisłych przed Trybunałem.

**IN THE DIRECTION OF INCREASING
THE EFFECTIVENESS OF THE CONTROL MECHANISM
OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS
– THEORETICAL AND JURISDICTIONAL ASPECTS**

Article presents the reform of the control mechanism of the European Convention on Human Rights carried out by the Protocol No. 14.

At the start am describing motives introduction and the main assumptions of the Protocol No. 14 as the additional protocol to the European Convention on Human Rights.

Then focused on Committees of three judges, which issued essential judgments on the basis of established case law of the European Court of Human Rights in Strasbourg. I deal with also question of the organization of the committees and the inspection procedure front of them. Moreover analyze the importance of the judgments of the committees in the context of the interpretation and application of the law by the courts of the Member State of the Council of Europe.

The later in the article deals with the condition of admissibility of the individual complaint based on the criterion by the complainant experience significant disadvantage. Presented to here are motives for such change and controversies connected with it.

The article includes a number of judgments of the Court and statistic on the activities of the European Court of Human Rights. Reliable analysis of the case-law of the Court on the issues presented allows for a better understanding this subject matter.

The article concludes with evaluation of the reform of the control mechanism of the European Convention on Human Rights and to present further planned reforms. One of them is the European Union's accession to the Council of Europe.