UNIWERSYTET MARII CURIE-SKŁODOWSKIEJ
W LUBLINIE
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych

Dziedzina: **nauki społeczne**
Dyscyplina: **nauki prawne**

mgr Jarosław Kowalski
nr albumu: 300142

Ewolucja mechanizmu kontrolnego w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza teoretycznoprawna

(Evolution of the control mechanism in the order of the European Convention on Human Rights. Theoretical and legal analysis)

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem naukowym
dr. hab. Bartosza Liżewskiego, prof. UMCS

Promotor pomocniczy:
dr Katarzyna Hanas

LUBLIN 2023

Spis treści:

Wykaz skrótów **6**

Wprowadzenie **7**

Rozdział 1. Ogólna charakterystyka Rady Europy **21**

1.1. Rada Europy jako koncept ponadnarodowej ochrony praw człowieka 21

1.2. Formalna instytucjonalizacja Rady Europy 29

1.3. Poza formalna instytucjonalizacja Rady Europy 51

1. 3. 1. Instytucje realizujące działania w sferze ochrony praw człowieka 52

1. 3. 2. Instytucje realizujące działania w sferze demokracji 59

1. 3. 3. Instytucje realizujące działania w sferze praworządności 61

Rozdział 2. System Europejskiej Konwencji Praw Człowieka **69**

2.1. Geneza i istota Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 69

2.2. Podmiotowe ujęcie EKPC 85

2.3. Przedmiotowe ujęcie EKPC 94

2.4. Aksjologia proceduralna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka 106

Rozdział 3. Pojęcie i sposób rozumienia mechanizmu kontrolnego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka **115**

3.1. Istota mechanizmu kontrolnego 115

3.2. Mechanizm kontrolny w ujęciu szerokim 118

3.3. Mechanizm kontrolny w ujęciu wąskim 135

3.4. Mechanizm kontrolny w systemach ochrony praw człowieka na poziomie globalnym i regionalnym 140

Rozdział 4. Europejski Trybunał Praw Człowieka jako filar europejskiej ochrony praw człowieka **144**

4.1. Geneza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 144

4.2. Zmiany wprowadzone Protokołem 11 157

4.3. Zmiany wprowadzone Protokołem 14 165

4.4. Zmiany wprowadzone Protokołem 15 171

4.5. Zmiany wprowadzone Protokołem 16 174

4.6. Struktura Europejskiego Trybunału Praw Człowieka współcześnie 184

Rozdział 5. Skarga indywidualna w systemie konwencyjnym 194
5.1. Istota skargi indywidulanej 194
5.2. Protokół nr 9 jako wstęp do reform mechanizmu kontrolnego 200
5.3. Reforma skargi indywidualnej z 1994/1998 r. (Protokół 11) – analiza przyczynowoskutkowa 204
5.4. Reforma z lat 2004/2010 r. (Protokół 14) – analiza przyczynowo-skutkowa 209
5.5. Zmiany wprowadzone Protokołem nr 15 do mechanizmu kontrolnego 217
5.6. Pozaprotokolarne zmiany w skardze indywidualnej 222
5.7. Skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego 227
5. 7. 1. Założenia pomiaru skuteczności i efektywności reform mechanizmu kontrolnego 227
5. 7. 2. Analiza i ocena skuteczności i efektywności reform mechanizmu kontrolnego na podstawie czasu rozpatrywania skargi indywidualnej 231

Rozdział 6. Skarga międzypaństwowa w systemie konwencyjnym 239
6.1. Istota skargi międzypaństwowej 239
6.2. Zmiany wprowadzane do skargi międzypaństwowej protokołami dodatkowymi na tle procedury rozpoznawania sprawy 249
6.3. Skarga międzypaństwowa – analiza skutków wprowadzonych zmian 254

Rozdział 7. Ocena skuteczności mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – wyniki badań empirycznych 258
7.1. Metodyka badań i charakterystyka próby badawczej 258
7.2. Wyniki badań kwestionariuszowych 261
7.3. Konkluzje 301
7.4. Postulaty własne 307

Podsumowanie 311
Bibliografia 319
I. Literatura 319
II. Wykaz aktów normatywnych prawa krajowego 339
III. Wykaz aktów normatywnych prawa międzynarodowego 339
IV. Dokumenty Rady Europy 342
V. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 346
VI. Inne rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka 347
VII. Rozstrzygnięcia Europejskiej Komisji Praw Człowieka 348

VIII. Orzecznictwo pozostałych sądów i trybunałów międzynarodowych.....348
IX. Strony internetowe 348

Spisy 351
Rysunków:.....351
Tabel:.....351
Wykresów: 352

Załączniki 353

Wykaz skrótów

AKPC	Amerykańska Konwencja Praw Człowieka
ATPC	Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów
BRRE	Bank Rozwoju Rady Europy
CDADI	Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion, Komitet Sterujący ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Różnorodności i Integracji
CDDH	Steering Committee for Human Rights, Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka
CLRAE	Congress of Local and Regional Authorities, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych
ECRI	European Commission against Racism and Intolerance, Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji
EKomPC	Europejska Komisja Praw Człowieka
EKPC	Europejska Konwencja Praw Człowieka
EKPP	Europejski Komitet ds. Problemów z Przestępczością
EKPS	Europejski Komitet Praw Społecznych
EKWP	Europejski Komitet Współpracy Prawnej
EKZT	Europejski Komitet Zapobiegania Torturom
EOA	Europejskie Obserwatorium Audiowizualne
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
GRECO	Group of States against Corruption, Grupa Państw Przeciwko Korupcji
MTPC	Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PDPC	Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
RE	Rada Europy
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UA	Unia Afrykańska
UE	Unia Europejska

Wprowadzenie

Czym są prawa człowieka? Nie sposób przytoczyć wszystkich prób zdefiniowania tego zagadnienia. Analiza definicji występujących w literaturze polskiej i światowej pozwala na wyjaśnienie istoty problemu. C. Wellman definiuje prawa człowieka jako prawa przysługujące człowiekowi z tej tylko racji, że jest człowiekiem. Podkreśla przy tym, że przysługują one niezależnie od aktów prawa stanowionego, a także niezależnie od wszelkich działań ludzkich[1]. Nieco inaczej określa to zagadnienie W. Osiatyński, według którego, „prawa człowieka są to powszechne prawa moralne o charakterze podstawowym, przynależne każdej jednostce w jej kontaktach z państwem"[2]. Jeszcze inną definicję praw człowieka podaje M. Balcerzak. Według tego autora „prawa człowieka stanowią zróżnicowany, m.in. pod względem mocy prawnej, zespół wzorców postępowania władzy publicznej wobec osób fizycznych pozostających w obrębie jej oddziaływania, które zostały wyrażone w aktach prawnych o charakterze krajowym lub międzynarodowym albo obowiązują jako normy zwyczajowe"[3]. W.E. Langley, prawa człowieka definiuje jako uprawnienia moralne i prawne, które posiadają wszyscy ludzie. Wynikają one z przynależności do rodziny ludzkiej i są częścią tego, czym jest bycie prawdziwym człowiekiem[4].

Każda z tych definicji, jakkolwiek różniąca się od pozostałych, ma w sobie wspólny mianownik, jakim jest człowiek. Bez człowieka nie można mówić o jego prawach. To człowiek jest wyznacznikiem praw jemu przysługujących. Wychodząc poza sferę prawną i normatywną, można powiedzieć, że prawa człowieka są częścią przyrodzonej godności ludzkiej. Jakże celne w tych rozważaniach jest spostrzeżenie M. Safjana, że „godność osoby ludzkiej jest praźródłem wszystkich innych praw"[5].

Rozważając o tym, czym są prawa człowieka, nie sposób pominąć pojęcia „praw obywatelskich". Ta kategoria definiowana jest jako „prawa, które są zapewniane jedynie obywatelom danego państwa"[6]. Z przytoczonej definicji jasno wynika, że prawa

[1] C. Wellman, *An approach to Rights: Studies in Philosophy of Laws and Morals*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997, s. 81.
[2] W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2011, s. 166.
[3] M. Balcerzak, *Prawa człowieka*, [w:] M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka: 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 345-352.
[4] W. E. Langley, *Encyclopedia of Human Rights Issues Since 1945*, Fitzroy Dearborn Publishers, Westport 1999, s. 143-144. DOI: 10.4324/9780203058633.
[5] M. Safjan, *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, nr 1, s. 226-227.
[6] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa Człowieka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 36.

obywatelskie wynikają z posiadanego obywatelstwa. Stąd pewność, że prawa obywatelskie są kategorią węższą od praw człowieka. Odróżnienie tych dwóch pojęć opiera się na kręgu podmiotów, którym dane prawo przysługuje. Warto nadmienić, że historycznie prawa obywatelskie pojawiły się później niż prawa człowieka, bo dopiero u schyłku XVIII w.[7]

Katalog praw człowieka zmienia się w czasie. U podstaw ewolucji zbioru tych praw leżą nowe źródła aksjologiczne. Są to nowe wartości albo wartości już istniejące, ale na nowo zdefiniowane, jak np. sprawiedliwość, dobro, wolność, równość, solidarność. Wartość stanowią byty, które są cenne dla człowieka i wobec których ma on stosunek emocjonalny. Z kolei na wartości przypisywane prawodawcy składają się wartości prawne, klauzule generalne i wartości moralne, które są istotne dla większości społeczeństwa. Podstawowe źródło dekodowania wartości prawnych stanowią zasady prawa, na których opiera się system prawa[8], w tym system ochrony praw człowieka, którego fundamentem jest Europejska Konwencja Praw Człowieka (dalej: EKPC, Konwencja). EKPC opiera się na pięciu głównych zasadach prawnych dotyczących współdziałania państw dla tworzenia uniwersalnych standardów ochrony, efektywności ochrony, demokracji, rządów prawa oraz przyrodzonej godności człowieka[9], które charakteryzuje ponadprzeciętna doniosłość aksjologiczna, funkcjonalna i hierarchiczna[10].

Aksjologia Konwencji nie jest jednolita i pozwala się różnicować ze względu na kryterium, jakie przyjmiemy. Możemy zróżnicować ją pod względem części aktu prawnego, wtedy otrzymujemy podział na aksjologię preambuły oraz aksjologię tekstu. Możliwe jest również zróżnicowanie ze względu na problematykę. Wtedy mamy podział na aksjologię hierarchizującą prawa człowieka, aksjologię proceduralną oraz aksjologię orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC, Trybunał). Możemy też przyjąć podział na poziomie bardziej ogólnym, na aksjologię materialną obejmującą katalog praw i wolności oraz aksjologię proceduralną obejmującą regulacje proceduralne i instytucjonalne.

W debacie na temat praw człowieka prym od dawna wiodą prawnicy, niejako ją „zawłaszczając", pomimo tego, że omawiane pojęcie wykorzystywane jest także w innych

[7] Zob. J. Kowalski, *Ewolucja praw obywatelskich w polskich regulacjach rangi konstytucyjnej w latach 1919-1997*, Prawo i Polityka 2021, tom 10, s. 40-43.
[8] M. Kordela, *Aksjologia źródeł prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, Rok LXXVIII, zeszyt 2, s. 15-18. DOI: 10.14746/rpeis.2016.78.2.3.
[9] L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 15.
[10] L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius) 2013, tom 60, nr 1, s. 81.

dyscyplinach, jak choćby socjologia, politologia czy stosunki międzynarodowe. M. Freeman słusznie zatem twierdzi, że prawa człowieka są koncepcją interdyscyplinarną[11]. K. Przybyszewski pisze, że kolejną obok prawa dyscypliną wysuwającą swoje roszczenia do podnoszenia problematyki praw człowieka jest filozofia[12]. J. Zajadło szczególnie trafnie określił istotę praw człowieka, pisząc, że „same w sobie są [one] jedną wielką aksjologią, ponieważ za każdym prawem i za każdą wolnością jednostki kryje się jakaś wartość"[13]. Skrajne stanowisko prezentuje natomiast A. Michalska, według której w przedmiocie praw człowieka prawo jest wtórne wobec filozofii, a prawa człowieka to rozważania filozoficzne, a nie prawne"[14].

Pojęcie oraz idea praw człowieka pojawiły się na kontynencie europejskim w XVIII w. Prekursorem idei praw człowieka był John Locke, który w swoim dziele pt. „Dwa traktaty o rządzie cywilnym" stwierdzał, że „człowiek rodzi się z prawem do całkowitej wolności i nieograniczonego korzystania ze wszystkich uprawnień i przywilejów prawa natury w takim stopniu, w jakim są do tego uprawnieni wszyscy pozostali ludzie na świecie"[15]. Pomimo tego, że wymiar normatywny „prawa człowieka" uzyskały po raz pierwszy w Karcie Praw Wirginii (ang. Bill of Rights) z 1776 r.[16], to rozważania nad tą problematyką sięgają znacznie odleglejszych czasów.

Historycznie pierwsze wzmianki dotyczące problematyki określenia i zapewnienia człowiekowi podstawowych praw znaleźć można już w starożytności. Trudno jednoznacznie wskazać, kiedy pierwszy raz pojawiła się idea chronienia praw jednostki. W literaturze przedmiotu przywoływany jest *Kodeks Hammurabiego* z XVIII w. p.n.e., czy *Cylinder Cyrusa* z VI w. p.n.e. jako pierwsze kodyfikacje, w których należy doszukiwać się regulacji chroniących prawa człowieka, czy obywatela[17]. Z uwagi jednak na stosunkowo wąski zakres tych kodyfikacji oraz ich specyfikę, trudno uznać je za fundamenty tej idei.

---

[11] M. Freeman, *Prawa człowieka*, Wydawnictwo Sic!, Warszawa 2007, s. 20-21.
[12] K. Przybyszewski, *Prawa człowieka w kontekstach kulturowych*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM w Poznaniu, Poznań 2010, s. 25.
[13] J. Zajadło, *Jaka aksjologia praw człowieka?*, Państwo i Prawo 2019, nr 11, s. 3.
[14] A. Michalska, *O pojęciu praw człowieka*, Państwo i Prawo 1980, nr 8, s. 11-12.
[15] A. Łopatka, *Jednostka. Jej Prawa człowieka*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2002, s. 7.
[16] T. Jurczyk, *Geneza rozwoju praw człowieka*, Homines Hominibus 2009, nr 1, s. 29; P. Tomczyk, *Podstawy praw człowieka w Deklaracji Praw Wirginii w świetle myśli Johna Locke'a*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2016, tom LXVIII, zeszyt 2, s. 109.
[17] M. Merkwa, *U źródeł idei praw człowieka. Kształtowanie prawnych i filozoficznych podstaw koncepcji praw człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2018, s. 23-27.

Według E. Stylianidisa i K. Poppera, działania mające na celu obronę praw jednostki rozpoczęły się w antycznej Helladzie[18]. Postulaty religijne i filozoficzne głoszące wolność wszystkich ludzi stały w sprzeczności z panującymi realiami społecznymi, czego skutkiem był brak regulacji w zakresie praw człowieka. Dodatkowo, w świecie antycznej Hellady nie istniało rozróżnienie na sferę publiczną i prywatną. Terminy „człowiek" i „obywatel" miały to samo znaczenie. Brak zindywidualizowania praw jednostki powoduje, że nie można również w tym przypadku jednoznacznie wskazać antycznej Grecji jako źródła idei praw człowieka. Niemniej jednak, antyczny świat grecki poprzez rozwój filozofii, koncepcję rządów prawa oraz rozwój demokracji stworzył niezaprzeczalnie fundamenty pod tę ideę.

W kolejnych wiekach pojawiały się akty prawne, w których naukowcy doszukiwali się materii związanej z prawami człowieka, a bardziej nawet z prawami obywatelskimi. W XII w. państwach włoskich istniały gwarancje w zakresie wolności osobistej, takie jak ograniczenie więzienia za długi, ograniczenie więzienia przed wydaniem wyroku w stosunku do osoby podejrzanej o popełnienie przestępstwa, wolność poruszania się, wolność wykonywania zawodu czy wolność handlu[19]. Wiek XIII przyniósł angielską Wielką Kartę Swobód (ang. Magna Charta Libertatum). Akt prawny zawierał co prawda gwarancje o charakterze wolnościowym i własnościowym, ale obejmował jedynie wyższe warstwy społeczne.

W średniowiecznej Polsce pewne gwarancje, głównie o charakterze wolnościowym zostały zawarte w przywilejach nadawanych przez władcę. W 1425 r. nadany został tzw. przywilej brzeski, w 1430 r. przywilej jedleński, a w 1433 r. przywilej krakowski. Wszystkie te akty przyznawały prawa jedynie wąskiej grupie społecznej, rycerstwu i tworzącej się szlachcie.

Kolejne wieki przyniosły dalszy rozwój praw człowieka. W 1679 r. przyjęto w Anglii Habeas Corpus Act). Ustawa regulowała zagadnienia związane z pozbawieniem wolności, a także wprowadzała nowatorską możliwość zwolnienia za kaucją. W 1689 r. przyjęta została Deklaracja praw (ang. Bill of Rights), która przewidywała prawo poddanych do swobodnego przedstawienia petycji królowi. Jednocześnie ograniczony został dostęp do posiadania broni. Takie prawo zyskiwali wyłącznie protestanci. Tym samym wprowadzono dyskryminację katolików[20].

[18] Zob. E. Stylianidis, *Wpływ antycznej cywilizacji greckiej na rozwój praw człowieka*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 121-123.
[19] R. Szawłowski, *Prawa człowieka a Polska*, Wydawnictwo Polonia, Londyn 1982, s. 13.
[20] *Ibidem*, s. 13-14.

Przełomowy dla praw człowieka okazał się jednak wiek XVIII. Poza wspominaną już Kartą Praw Wirginii, przyjęto Deklarację Niepodległości Stanów Zjednoczonych (1776 r.), a w Europie między innymi francuską Deklarację Praw Człowieka i Obywatela (1789 r.) czy polską Ustawę rządową z 3 maja (1791 r.). Każdy z wymienionych aktów zawiera w swej treści w mniejszym lub większym zakresie regulacje dotyczące praw człowieka i praw obywatelskich.

Wiek XIX przyniósł dalszy rozwój praw człowieka, a dokładniej praw obywatelskich, gdyż takie były uznawane w konstytucjach i ustawodawstwach niektórych państw. Można tu wymienić konstytucję Królestwa Polskiego (1815 r.), konstytucję belgijską (1831 r.) czy konstytucję francuską (1848 r.)[21].

Wiek XIX w zakresie ochrony praw człowieka zapoczątkował także współpracę na poziomie międzynarodowym. Państwa podejmowały współpracę zmierzającą do wprowadzenia zakazu handlu niewolnikami. W tym czasie nastąpił także rozwój prawa humanitarnego, gdzie współpraca dotyczyła w głównej mierze prowadzenia wojny. Można więc mówić, że prawa człowieka weszły tym samym na grunt międzynarodowy.

Prawdziwy rozwój praw człowieka nastąpił jednak po zakończeniu II wojny światowej. Okrucieństwo tego konfliktu zmieniło sposób patrzenia na człowieka i prawa, jakie powinny mu przysługiwać. Kwestię czy chronić prawa człowieka, zastąpiono tym w jaki sposób je chronić, by było to skuteczne.

Utworzenie w 1945 r. Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ), jak pisze A. Łopatka „nadało prawom człowieka wymiar międzynarodowy, uniwersalny”[22]. Powołanie międzynarodowej, globalnej organizacji wyniosło prawa człowieka na zupełnie inny, nieznany wcześniej poziom. Przyjęcie w kolejnych latach Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948 r.), Międzynarodowego Paktu Praw Człowieka (1966 r.) czy Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966 r.) ugruntowało nową dziedzinę prawa, jaką jest prawo międzynarodowe praw człowieka.

Obok tworzącego się międzynarodowego uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, na kontynencie europejskim podjęta została próba stworzenia regionalnego systemu ochrony praw człowieka, który byłby ponadnarodowy, a jednocześnie nie stanowiłby konkurencji dla systemu międzynarodowego i krajowych porządków prawnych, a jedynie je uzupełniał. Ogrom zniszczenia, śmierci i cierpienia niewinnych ludzi, pozostający w świadomości ówczesnych polityków, prawników i naukowców skłonił do

[21] *Ibidem*, s. 16-17.
[22] A. Łopatka, *Jednostka…*, op. cit., s. 8.

podjęcia prac nad stworzeniem organizacji, której zadaniem byłaby ochrona praw człowieka. Przełomem okazał się Kongres Europejski, który odbył się w Hadze w 1948 r., a już rok później podpisany został Statut Rady Europy. W kolejnym roku otwarto do podpisu Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, powszechnie znaną jako Europejska Konwencja Praw Człowieka, która po uzyskaniu niezbędnych dziesięciu ratyfikacji weszła w życie w 1953 r.

Stworzenie organizacji o charakterze ponadnarodowym, zrzeszającej państwa europejskie, a w następnej kolejności przyjęcie postanowień Konwencji stworzyło pierwszy w historii świata, regionalny system ochrony praw człowieka. W ślad za nim powstały kolejne regionalne systemy, w dużej mierze korzystające z dorobku Rady Europy (dalej: RE).

Zapewnienie rzeczywistej, a nie tylko iluzorycznej ochrony praw i wolności zawartych w Konwencji wymagało stworzenia instrumentów prawnych pozwalających na skuteczne respektowanie i wykonywanie tych praw. Ogół przyjętych rozwiązań mających na celu zapewnienie takiej ochrony określany jest w literaturze przedmiotu mechanizmem kontrolnym Konwencji. Można się również spotkać z innymi terminami, takimi jak system kontrolny czy system strasburski[23]. W samej Konwencji nie zdefiniowano czym jest mechanizm kontrolny. W doktrynie również trudno o taką definicję. Niemniej jednak pojawiają się próby zdefiniowania tego zagadnienia. Na potrzeby pracy sformułowano definicję mechanizmu kontrolnego Konwencji. Według autora, mechanizm ten można określić jako: „zespół norm proceduralnych i instytucjonalnych zapewniających na poziomie międzynarodowym gwarancję ochrony praw i wolności człowieka określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i protokołach dodatkowych”[24].

Istniejące obecnie regionalne systemy ochrony praw człowieka rozwijają się niezależnie od siebie, co nie znaczy, że nie korzystają z już wypracowanych rozwiązań instytucjonalnych czy proceduralnych innych systemów. Współcześnie funkcjonują cztery systemy regionalne. Są to: europejski system ochrony praw człowieka stworzony w ramach Rady Europy i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, amerykański system działający w ramach Organizacji Państw Amerykańskich i Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, system afrykański, stworzony w ramach Unii Afrykańskiej i oparty na

[23] Doktryna posługuje się także pojęciami takimi jak: mechanizm jurysdykcyjny, mechanizm konwencyjny, procedura kontrolna. Pojęcia te, są synonimami dla badanego zagadnienia.
[24] Por. J. Kowalski, *Istota mechanizmu kontrolnego w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *System ochrony praw człowieka w Europie w czasie wyzwań pandemicznych.* Tom II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 86-87.

Afrykańskiej Karcie Praw Człowieka i Ludów, oraz arabski system, zbudowany w oparciu o Ligę Państw Arabskich i Arabską Kartę Praw Człowieka. Każdy z nich jest na innym etapie tworzenia. Wspólnym elementem łączącym te systemy jest mechanizm kontrolny. Stopień rozwoju mechanizmu kontrolnego, a także całego systemu regionalnej ochrony uzależniony jest od wielu czynników. Można tu wspomnieć choćby czas jaki upłynął od ich stworzenia, warunki polityczne, kulturowe czy gospodarcze, w jakich funkcjonują. Można zatem przyjąć, że poziom efektywności i skuteczności mechanizmów kontrolnych jest zróżnicowany.

Mechanizm kontrolny funkcjonujący w ramach Rady Europy, będącej prekursorem dla rozwoju innych systemów regionalnych, wyróżnia się na tle pozostałych w aspekcie przyjętych instrumentów prawnych zapewniających rzeczywistą ochronę praw człowieka. Ponadto, liczne reformy o charakterze protokolarnym i pozaprotokolarnym miały na celu poprawę efektywności i skuteczności systemu europejskiej ochrony praw człowieka. Można przyjąć, że efektywność i skuteczność ochrony praw człowieka jest tym wyższa, im skuteczniejszy i efektywniejszy jest mechanizm kontrolny.

Obserwując system kontrolny, nie zastanawiamy się tylko nad dogmatycznoprawną analizą przepisów, ale powinniśmy patrzeć również od strony teoretycznoprawnej. Wobec tego, w analizie zmian proceduralnych należy wyeksponować też to, że mechanizm jest wartością, stworzoną w ściśle określonym celu. Tym celem jest ponadnarodowa kontrola przestrzegania praw człowieka przez państwa członkowskie Rady Europy.

Mechanizm kontrolny Konwencji może być postrzegany w wielu różnych płaszczyznach. Postrzeganie to najczęściej obejmuje ujęcie normatywne, rozumiane jako swoistego rodzaju zespół norm proceduralnych i instytucjonalnych wskazujących pewien określony sposób postępowania. Oprócz takiego widzenia mechanizmu kontrolnego, innym równie ważnym, jest jego postrzeganie w znaczeniu aksjologicznym. W tej płaszczyźnie najważniejszym pojęciem jest „wartość". W znaczeniu aksjologicznym, procedura kontrolna stworzona w ramach Rady Europy, Konwencji i Trybunału jest kluczową wartością tego systemu. Przy czym wartość, w tym kontekście powinna być rozumiana jako dobro. To co dobre jest wartością[25]. Umożliwienie jednostce dochodzenia swoich praw przed sądem międzynarodowym jest niezaprzeczalną wartością. Istotą tej wartości jest to, że jednostka może wejść w spór z państwem. To uprawnienie jest cenne zarówno dla samej jednostki, jak również dla krajowych systemów prawnych, w tym wymiaru sprawiedliwości, gdyż pozwala

[25] Zob. L. Drenda, *Teoria wartości, wartość teorii*, Studia Ekonomiczne 2016, nr 259, s. 40-41.

na eliminację z obiegu pewnych, widocznych mniej lub bardziej, błędów w zakresie tworzenia i stosowania prawa przez organy państwa.

Stworzenie systemu pozwoliło po raz pierwszy w historii prawa międzynarodowego na to, żeby jednostka/człowiek mogła poskarżyć się na naruszenie swoich praw przez państwo w sytuacji, gdy instytucje tego państwa nie zauważyły, bądź nie chciały zauważyć tego naruszenia. Upodmiotowienie człowieka na gruncie prawa międzynarodowego było wydarzeniem bez precedensu. Można postawić tezę, że stworzenie europejskiego systemu ochrony praw człowieka wraz z prawem do skargi indywidualnej, doprowadziło do sytuacji, w której ochrona międzynarodowa praw człowieka stała się czymś rzeczywistym, a nie tylko pustą ideą. Wydaje się, że to właśnie ta wartość przyświecała twórcom Konwencji.

Tworząc EKPC jej autorzy nie byli do końca pewni, w jakim kierunku prawa człowieka będą ewoluowały w przyszłości. Można założyć, że nikt nie spodziewał się spektakularnego sukcesu systemu i stworzonego w jego ramach mechanizmu kontrolnego. Bo jak inaczej nazwać kilkadziesiąt tysięcy spraw wnoszonych rokrocznie do Trybunału, jak nie wielkim sukcesem. Przyszedł on nagle i niespodziewanie z pewnym opóźnieniem w latach 80 XX w., czyli po upływie 30 lat od przyjęcia Konwencji i niewiele mniej od momentu stworzenia sądu w Strasburgu. Te dziesiątki tysięcy spraw wnoszone rokrocznie do Trybunału jednoznacznie wskazują, że stworzenie regionalnego systemu ochrony praw człowieka było konieczne.

Wraz z sukcesem mechanizmu kontrolnego i europejskiego systemu ochrony praw człowieka, pojawiły się też problemy. Proporcjonalnie do wzrostu liczby skarg indywidualnych nastąpił widoczny spadek efektywności i skuteczności mechanizmu kontrolnego. Przejawiało się to między innymi znacznym wydłużeniem czasu niezbędnego na uzyskanie przez skarżącego rozstrzygnięcia swojej sprawy. Przełom lat 80. i 90. to czas wytężonej pracy nad pierwszą głęboką reformą systemu. Twórcy reformy zastanawiali się, w którym kierunku podążać. Z jednej strony chęć zapewnienia każdemu skarżącemu dostępu do sądu w Strasburgu z każdą nawet trywialną sprawą. Z drugiej, skupienie się tylko na sprawach istotnych i ważnych z punktu widzenia Trybunału i praw człowieka. Po niemalże trzydziestu latach, jakie upłynęły od rozpoczęcia prac nad pierwszą głęboką reformą mechanizmu, mamy już wiedzę, w jakim kierunku europejski system ochrony praw człowieka będzie podążał.

Problematyka skutecznej ochrony praw człowieka jest szczególnie ważna w dobie nierozstrzygniętego sporu o to, czy prawa człowieka są uniwersalne czy uwarunkowane kulturowo i związane z relatywizmem. Spór o uniwersalizm ma charakter debaty

międzycywilizacyjnej, gdzie do dyskusji zaproszono przedstawicieli świata Islamu, Afryki czy Dalekiego Wschodu[26]. Za uniwersalizmem praw człowieka opowiada się większość autorów z tzw. państw zachodnich. Głosy skłaniające się do tego by uznać, że prawa człowieka są uwarunkowane kulturowo, pochodzą natomiast z państw, które są poza tzw. zachodnim kręgiem kulturowym. Trwający konflikt zbrojny między Ukrainą i Rosją, którego konsekwencją było opuszczenie przez Rosję Rady Europy[27] sprawia, że zagadnienie skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka jest tym bardziej aktualne.

Wybór tematu pracy podyktowany został także brakiem opracowania monograficznego, które w sposób kompleksowy omawiałoby teoretyczne aspekty mechanizmu kontrolnego w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak również zachodzące w nim zmiany. Ponadto, na wybór tematyki wpłynął brak publikacji, które pozwalałyby uchwycić w sposób pełny przyczyny zmian w procedurze kontrolnej, a przede wszystkim określić skutki tych zmian. Dotychczasowe publikacje uznanych badaczy zajmujących się problematyką praw człowieka, odnoszą się jedynie do poszczególnych zagadnień związanych z mechanizmem kontrolnym (są wśród nich: M. Balcerzak, B. Bowring, L. Garlicki, P. Leach, M. A. Nowicki, A. H. Robertson, L. Wildhaber).

Zamierzeniem autora jest zgłębienie problematyki, która w polskiej literaturze prawniczej, jak się wydaje nie została w pełni wyeksploatowana. Przede wszystkim brakuje szerszego opracowania dotyczącego aksjologicznych podstaw wprowadzania zmian w skardze indywidualnej i skardze międzypaństwowej oraz w strukturze i funkcjonowaniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wydaje się, że wciąż niewiele jest opracowań w dyscyplinie nauk prawnych, których autorzy przyjmują podejście empiryczne w badaniach, a które zostało przyjęte w tej pracy.

Głównym celem pracy jest rozpoznanie przyczyn zmian w mechanizmie kontrolnym wprowadzanych protokołami dodatkowymi do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz ocena ich skuteczności. Cele szczegółowe to:

1. Przedstawienie ewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zaproponowanie kierunków rozwoju mechanizmu kontrolnego.

[26] Zob. więcej: J. Zajadło, *Rozdział I. Aksjologia praw człowieka*, [w:] D. Bieńkowska, R. Kozłowski (red.*), Prawa człowieka i zrównoważony rozwój: konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 3-25.

[27] W związku z napaścią na Ukrainę, Rosja jako państwo członkowskie została wykluczona z Rady Europy z dniem 16 marca 2022 r. Zob. Resolution CM/Res (2022) 2 of the Committee of Ministers on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe (Rezolucja CM/Res(2022)2 w sprawie ustania członkostwa Federacji Rosyjskiej w Radzie Europy), adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2022. Pobrane z: https://rm.coe.int/0900001680a5da51 [data dostępu: 10.04.2022].

2. Identyfikacja czynników, które wpłynęły na zmiany w procedurze składania i rozpoznawania skargi indywidualnej oraz analiza teoretyczna i dogmatyczna skutków tych reform.
3. Podjęcie próby odpowiedzi na pytanie czy skarga międzypaństwowa jest instrumentem niezbędnym dla skuteczności mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Przedstawione cele pracy skłoniły autora do sformułowania następujących hipotez badawczych:

Hipoteza 1. Stworzenie procedury kontrolnej w ramach europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka jest kluczową wartością tego systemu.

Hipoteza 2. Procedura kontrolna w europejskim systemie ochrony praw człowieka umożliwia jednostce skuteczne dochodzenie jej praw.

Hipoteza 3. Zmiany w procedurze przyjmowania nowych członków do Rady Europy mają pozytywny wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Hipoteza 4. Skarga międzypaństwowa realizuje inne cele niż skarga indywidualna, które wykraczają poza kwestię ochrony praw człowieka.

Hipoteza 5. Konflikty polityczne i militarne państw wpływają na częstotliwość stosowania skargi międzypaństwowej.

Hipoteza 6. Zmiany wprowadzane protokołami dodatkowymi proceduralnymi zwiększają skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Autor wykorzystał szereg metod badawczych, aby zrealizować cele pracy i zweryfikować wszystkie hipotezy badawcze. Obecnie podejmując badania w zakresie nauk prawnych, badacze coraz częściej stosują szeroki wachlarz metod funkcjonujących w innych dyscyplinach z dziedziny nauk społecznych. Są wśród nich między innymi badania sondażowe, eksperymenty czy mniej lub bardziej zaawansowane metody statystyczne.

W pracy zastosowano metodę teoretycznoprawną, która polega na badaniu teorii instytucji prawnych i ich na analizie w oparciu o poglądy doktryny. Metoda ta została wykorzystana do wyjaśnienia pojęć takich jak: wartość, skuteczność prawa, efektywność prawa, które miały fundamentalne znaczenie dla dalszych analiz.

Metodą badawczą, którą posłużono się w celu weryfikacji hipotez badawczych jest metoda dogmatycznoprawna. Przy użyciu tej metody dokonano analizy aktów prawnych (umowy międzynarodowe, akty prawa krajowego, regulaminy), dokumentów (opinie,

raporty, rezolucje) i orzecznictwa sądów międzynarodowych, w tym przede wszystkim orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiej Komisji Praw Człowieka, w zakresie dotyczącym mechanizmu kontrolnego Konwencji. Wybór tej metody podyktowany został przedmiotem badań, jakim jest prawo międzynarodowe, a dokładniej jego część dotyczącą międzynarodowej ochrony praw człowieka. Metodę dogmatycznoprawną wykorzystano do badania prawa obowiązującego, w takiej postaci, w jakiej zostało ono ustanowione przez ustawodawcę i w jakiej jest stosowane. Dodatkowo metoda ta została wykorzystana do ustalania, definiowania i konceptualizacji pojęć kluczowych dla tematyki rozprawy oraz do analizy praktyki stosowania prawa. Metoda dogmatycznoprawna posłużyła też do wskazania postulowanych zmian w obszarze prowadzonych badań, w tym zwłaszcza określenia kierunków doskonalenia mechanizmu kontrolnego.

Kolejną metodą z zakresu nauk prawnych, jaka została wykorzystana w pracy, jest metoda historycznoprawna. Tytuł pracy wskazuje, że granice czasowe obszaru badawczego wyznaczone są przyjęciem i obowiązywaniem Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Metoda historycznoprawna pozwoliła na przedstawienie zmian zachodzących w mechanizmie kontrolnym na przestrzeni czasu, począwszy od lat 50. XX w., aż do lat 20. XXI w.

W niniejszej pracy doktorskiej zastosowano też metodę prawnoporównawczą. Metoda ta obejmuje wykazywanie podobieństw w postaci wspólnych rozwiązań prawnych albo rozbieżności wskazujących na wyjątkowość rozwiązań instytucjonalnych w kilku systemach prawnych. Prezentowana metoda zastosowana została do wskazania różnic i podobieństw występujących w regionalnych systemach ochrony praw człowieka, przy czym punktem odniesienia jest europejski system ochrony praw człowieka zbudowany wokół Rady Europy, Trybunału oraz Konwencji.

W dysertacji wykorzystano metodę analizy i syntezy danych oraz metodę tabelaryczną i opisową prezentacji wyników. W ramach tych metod przeprowadzono analizę długości rozpatrywania spraw zainicjowanych skargą indywidualną i skargą międzypaństwową, których wyniki zaprezentowano na wykresach i w tabelach.

W empirycznej części pracy przedstawiono i poddano dyskusji wyniki badań sondażowych, które powszechnie stosowane są do celów opisowych, wyjaśniających i eksploracyjnych, kiedy jednostkami analizy są pojedynczy ludzie. Techniką badawczą wykorzystaną w prowadzonych badaniach bezpośrednich był pogłębiony wywiad

kwestionariuszowy, a narzędziem badawczym – ustrukturyzowany kwestionariusz wywiadu.

W ocenie autora wykorzystanie metod pochodzących z szeroko pojmowanej dziedziny nauk społecznych stanowi wartość dodaną dysertacji doktorskiej i jednocześnie pokazuje przedmiot badań z nieco innej perspektywy.

W ramach prowadzonych badań, wykorzystano akty normatywne o randze międzynarodowej i krajowej. W głównej mierze korzystano z dorobku legislacyjnego Rady Europy oraz w mniejszym zakresie z aktów normatywnych stworzonych w innych regionalnych systemach ochrony praw człowieka. W dysertacji wykorzystano bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz rozstrzygnięcia nieistniejącej już Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Analizie poddane także liczne dokumenty powstałe w ramach działalności samej organizacji, jak również jej organów czy samego Trybunału. Dokumenty w postaci opinii, raportów czy rezolucji stanowiły dopełnienie i uzupełnienie dla aktów normatywnych i orzecznictwa.

Przeprowadzenie badań nie byłoby możliwe bez wykorzystania licznych źródeł bibliograficznych. W dysertacji wykorzystano artykuły naukowe, monografie i zbiory dokumentów. Wykorzystanie literatury krajowej i obcojęzycznej wynikało z obszaru badawczego, jakim jest problematyka ochrony praw człowieka na poziomie regionalnym i ponadnarodowym.

Przeprowadzenie analizy dogmatycznoprawnej nie byłoby możliwe bez szerokiego wykorzystania stron internetowych, w tym przede wszystkim tych, dotyczących Rady Europy i ETPC. W przypadku niektórych instytucji funkcjonujących w ramach organizacji, a nie będących formalnie jej częścią, z powodu braku opracowań naukowych, wykorzystanie stron internetowych okazało się niezbędne.

Przy prowadzeniu badań empirycznych, wykorzystano dane statystyczne pochodzące z bazy HUDOC, która jest zbiorem orzecznictwa Trybunału.

Dysertacja doktorska składa się z siedmiu rozdziałów, wprowadzenia i podsumowania. Struktura pracy została podporządkowana jej celom oraz potrzebie weryfikacji postawionych hipotez badawczych.

Rozdział pierwszy ma charakter teoretyczny i stanowi tło do prowadzenia dalszych rozważań. W rozdziale przedstawiono genezę powstania Rady Europy i jej szczegółową charakterystykę. Wprowadzając podział na formalną i poza formalną instytucjonalizację, przedstawiono wewnętrzną strukturę organizacji oraz zaprezentowano podmioty funkcjonujące w ramach Rady Europy, nie będące formalnie jej organami.

W drugim rozdziale omówiono okoliczności, w jakich doszło do przyjęcia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W rozdziale tym zaprezentowano czym jest sama Konwencja oraz jakie zajmuje miejsce w dorobku prawnym Rady Europy. Ta część pracy zawiera charakterystykę Konwencji oraz jej strukturę wewnętrzną wraz z przeglądem protokołów dodatkowych o charakterze proceduralnym. W ujęciu podmiotowym zaprezentowano sposób przystępowania państw członków Rady Europy do Konwencji i zmiany w tym procesie, które zaszły na przestrzeni ostatnich siedemdziesięciu lat. W rozdziale przedstawiono listę praw i wolności określonych w Konwencji i protokołach dodatkowych. Podjęto też rozważania na temat wartości proceduralnych Konwencji.

Przedmiotem rozdziału trzeciego uczyniono pojęcie i sposób rozumienia mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Na tle definicji doktrynalnych, sformułowano własną autorską definicję mechanizmu kontrolnego. Analizy dotyczące funkcjonowania mechanizmu kontrolnego prowadzone były dwutorowo: w ujęciu szerokim i wąskim. Wykorzystując metodę prawnoporównawczą, przedstawiono jak wygląda mechanizm kontrolny Konwencji na tle mechanizmów funkcjonujących w innych regionalnych systemach ochrony praw człowieka oraz na poziomie ochrony uniwersalnej.

Rozdział czwarty dysertacji został w całości poświęcony zagadnieniom związanym z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Ta część pracy zawiera genezę powstania sądu w Strasburgu oraz jego strukturę wewnętrzną. W tej części dysertacji przeprowadzono analizę protokołów dodatkowych oraz reform pozaprotokolarnych w części dotyczącej organizacji i funkcjonowania Trybunału. Poprzez omówienie przyczyn i skutków wprowadzonych zmian, dokonano oceny funkcjonowania sądu strasburskiego na przestrzeni lat.

Rozdział piąty poświęcony został instytucji skargi indywidualnej. Dokonano w nim gruntownej charakterystyki skargi, w tym przedstawiono wymogi formalne niezbędne do skutecznego wniesienia tego środka zaskarżenia. W rozdziale tym przenalizowano protokolarne i pozaprotokolarne zmiany dotyczące skargi indywidualnej. Zdefiniowano pojęcia skuteczności i efektywności mechanizmu kontrolnego na podstawie przeglądu literatury przedmiotu. Autor sformułował i przedstawił własną koncepcję pomiaru efektywności reform mechanizmu kontrolnego. W rozdziale przeprowadzono próbę pomiaru efektywności reform mechanizmu kontrolnego za pomocą wyselekcjonowanych kryteriów.

Kolejna część dysertacji miała na celu zbadanie skargi międzypaństwowej ze względu na częstotliwość jej wnoszenia, przedmiot skargi, strony postępowania oraz

rzeczywiste przyczyny stosowania. W tym miejscu opisano istotę tego instrumentu prawnego. Poddano analizie zmiany protokolarne i pozaprotokolarne dotyczące tego rodzaju skargi. Stosując określone kryterium pomiaru efektywności reform mechanizmu kontrolnego, zbadano wpływ reform na długość postępowania inicjowanego skargą międzypaństwową.

Rozdział siódmy ma charakter empiryczny. Przedstawiono i poddano dyskusji wyniki autorskich badań sondażowych z wybitnymi polskimi prawnikami – praktykami związanymi z funkcjonowaniem mechanizmu kontrolnego Konwencji. Przedmiotem wywiadu były zagadnienia kluczowe dla skuteczności i efektywności mechanizmu kontrolnego Konwencji, w tym zwłaszcza kwestie dotyczące systemu skargowego czy osiągnięcia optymalnego poziomu regionalnej ochrony praw człowieka. Na podstawie przeprowadzonych wśród ekspertów badań, analizy aktów normatywnych i studiów literaturowych sformułowano własne postulaty zmian w mechanizmie kontrolnym.

W podsumowaniu dokonano syntezy najważniejszych wyników badań przedstawionych w poszczególnych rozdziałach pracy. Przedstawiono efekty weryfikacji postawionych hipotez badawczych i wskazano potencjalne kierunki dalszych badań w obszarze ochrony praw człowieka.

Rozdział 1. Ogólna charakterystyka Rady Europy

1.1. Rada Europy jako koncept ponadnarodowej ochrony praw człowieka

Rady Europy została powołana 5 maja 1949 r. w Londynie. Mocą traktatu podpisanego w pałacu St. James w Londynie przez przedstawicieli (ministrów spraw zagranicznych) państw założycielskich, przyjęty został Statut Rady Europy[28], który zapewnił podstawy prawne dla działalności tej organizacji. Założycielami organizacji było 10 państw europejskich: Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Holandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy[29]. Organizacja rozpoczęła swoją działalność 8 sierpnia 1949 r. wraz z odbyciem pierwszego inauguracyjnego posiedzenia w Strasburgu. Pierwsze zgromadzenia Rady Europy odbywały się w głównym budynku Uniwersytetu w Strasburgu. W latach 1950-1977 miejscem posiedzeń był Dom Europy (fr. Maison de l'Europe). Obecnie siedziba Rady mieści się w Pałacu Europy[30].

Powołanie Rady Europy było poprzedzone kongresem, który zebrał się w Hadze 7 maja 1948 r. (7-10 maja 1948 r.). Inicjatorami spotkania przedstawicieli 25 państw oraz ludzi kultury byli J. Retinger i D. Sandys. Pomimo tego, że spotkanie miało charakter pozarządowy, w jego obradach uczestniczyło wielu znanych polityków, w tym premierów rządów, ministrów i parlamentarzystów z krajów Europy Zachodniej. W trakcie obrad ujawniły się dwie przeciwstawne koncepcje współpracy w ramach Europy. Pierwszą była koncepcja federacyjna. Projekt ten nawiązywał do słynnych słów W. Churchilla z 1943 r., w których wzywał do utworzenia „Stanów Zjednoczonych Europy". Pomimo tego, że projekt ten był nowatorski i wyprzedzał swoją epokę, spotkał się z szeroką krytyką. Państwa obawiały się utraty części swych prerogatyw na rzecz władzy centralnej. Drugą koncepcja, która zyskała większą aprobatę, był projekt współpracy suwerennych państw, realizowany na poziomie rządowym. Taka forma współpracy nie wzbudzała większych obaw dotyczących utraty suwerenności. Koncepcja ta, mając większe poparcie wśród uczestników spotkania znalazła swoje odzwierciedlenie w uchwałach Kongresu[31]. Przyjęte w ramach

[28] Statut Rady Europy (ang. Statute of the Council of Europe) z dnia 9 maja 1949 r., w mocy od 3 sierpnia 1949 r., Londyn, tekst polski: Dz. U. z 1994 r., nr 118, poz. 565.
[29] J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 32.
[30] R. Jackson, *Human rights in relation to education about religions and world views: the contribution of the Council of Europe to classroom religious education*, Journal of Religious Education 2018, tom 66, s. 92.
[31] B. Liżewski, *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015, s. 116.

obrad trzy rezolucje (komisji kulturalnej, komisji politycznej oraz komisji ekonomicznej i społecznej), znane są dzisiaj jako „Manifest do Europejczyków”[32]. W dokumencie sformułowano cztery żądania, które miały zostać spełnione w możliwie najszybszym czasie. Były nimi: wolny przepływ osób, idei i dóbr; uchwalenie Karty Praw Człowieka; utworzenie Trybunału Sprawiedliwości wyposażonego w kompetencji do nakładania sankcji za nieprzestrzeganie Karty; utworzenie Zgromadzenia reprezentującego wszystkie państwa kontynentu[33]. Z perspektywy czasu widać, że wszystkie żądania zawarte w Manifeście zostały zrealizowane, chociaż nie od razu jak chcieli tego uczestnicy kongresu. Część zrealizowała Rada Europy (np. Europejska Konwencja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka), a niektóre jak np. swobodny przepływ osób i dóbr realizowane są w ramach Unii Europejskiej (dalej: UE).

Przyczyn zjednoczenia Europy i powołania organizacji było wiele. L. Griffith jako przyczynę powołania Rady Europy podaje chęć zjednoczenia Europy Zachodniej w celu przeciwdziałania rozszerzaniu się ideologii komunistycznej tzw. bloku wschodniego. Jako drugi cel wymienia promowanie wartości zachodnich i połączenie ich z prawami człowieka, pozostających w kontraście z brakiem swobód w Europie Wschodniej[34]. Z kolei według B. Liżewskiego, bezpośrednią przyczyną powołania Rady Europy były tragiczne wydarzenia II wojny światowej, które wymusiły na ówczesnych elitach poszukiwanie ponadnarodowych form integracji, aby w przyszłości nie dopuścić do powtórzenia apokalipsy wojny i pogwałcenia praw człowieka[35]. Według A. Przyborowskiej-Klimczak, powstanie europejskiego systemu ochrony praw człowieka, ukształtowanego pod auspicjami Rady Europy, wiązało się z dążeniem do wzmocnienia tendencji integracyjnych w Europie Zachodniej oraz zamiarem pozytywizacji praw zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (dalej: PDPC) z 1948 r.[36]. Nie sposób nie zgodzić się z przywołanymi autorami. Powstanie Rady Europy było niewątpliwie odpowiedzią na bezmiar zła i okrucieństwa, jaki wydarzył się podczas II wojny światowej, a także pierwszym krokiem ku integracji Europy.

---

[32]M. Natanek, *Samorządy w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego 1993 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016, s. 27.

[33] *Rezolucje Kongresu Europejskiego w Hadze /7-10 maja 1948 r./*, [w:] J. Łaptos, *Europa jedna czy dwie. Projekty i koncepcje integracji europejskiej w latach 1944-1950*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 1994, s. 90-93.

[34] L. Griffith, *The Council of Europe, the European Convention on Human Rights and the Social Charter*, [w:] G. McCann, F. Ó hAdhmaill (red.), *International Human Rights, Social Policy, and Global Development: Critical Perspectives*, Bristol University Press, Bristol 2020, s. 41. DOI: 10.2307/j.ctv10kmc63.

[35] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 115.

[36] A. Przyborowska-Klimczak, *Europejski system ochrony praw człowieka*, Roczniki Nauk Prawnych 1991-1992, tom I-II, s. 131.

Cele Rady Europy określone zostały w jej Statucie. Już w preambule znajdujemy zapis, że „utrwalenie pokoju oparte na sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej ma podstawowe znaczenie dla przetrwania społeczności ludzkiej i cywilizacji". Wymienienie we wstępie wartości takich jak sprawiedliwość, pokój i współpraca międzynarodowa z jednej strony pozwoliło określić główny cel organizacji, a z drugiej było „drogowskazem" jak ten cel osiągnąć. Zgodnie z art. 1 lit. a. Statutu „Celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny". Cel ten ma być zaś urzeczywistniany, jak określa to art. 1 lit. b. Statutu, „za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności". Jak wynika zaś z artykułu 3 Statutu: „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistniania celu Rady określonego w rozdziale 1". Do realizacji celów określonych w przytoczonym przepisie, stosowane są dwojakiego rodzaju środki. Pierwsza grupa obejmuje środki o charakterze politycznym. Natomiast druga grupa obejmuje instrumenty prawa międzynarodowego.

Często błędnie przyjmuje się, że działalność Rady Europy dotyczy jedynie kwestii związanych z ochroną praw człowieka. Podejście takie wynika ze stworzonego przez Radę systemu ochrony opartego na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który uznaje się za najdonioślejsze osiągnięcie organizacji. A. Krzywoń, pisze, że obszar praw człowieka jest co prawda dominujący, ale nie jest jedyną sferą działalności tej organizacji. Przywołany autor wskazuje inne inicjatywy, w tym m.in. ochronę mniejszości narodowych i etnicznych, ochronę europejskiej różnorodności językowej czy prawa migrantów[37]. W tym miejscu należałoby się zastanowić, czy wymienione przez A. Krzywonia obszary nie są również formami ochrony praw człowieka? W ocenie autora pracy wszystkie wymienione sfery działalności zmierzają do realizacji głównego celu, którym jest ochrona praw człowieka.

Obecnie działalność Rady Europy skupiona jest w trzech kluczowych obszarach. Pierwszy obejmuje problematykę ochrony praw człowieka. Drugi obszar to szeroko rozumiana demokracja. Trzeci natomiast, dotyczy praworządności w państwach

[37] W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa…*, op. cit., s. 74-75.

członkowskich. W tych obszarach Rada Europy podejmuje działania za pośrednictwem bądź to własnych organów bądź też za pośrednictwem instytucji działających w jej ramach, niebędących formalnie jej organami.

Przez ponad 70 lat jakie dzieli nas od powstania Rady Europy, dorobek prawny stworzony przez organizację jest bezsprzecznie imponujący. Liczy on ponad 200 traktatów (konwencji, kart, porozumień, układów) mających charakter aktów prawnie wiążących w systemie prawa międzynarodowego[38]. Konwencje Rady Europy stanowią zintegrowany system norm prawnych, które zostały zdefiniowane w ramach organizacji i jednocześnie uzgodnione przez państwa członkowskie. Konwencje w głównej mierze dotyczą praw człowieka i problematyki praworządności, obejmują również inne obszary, potwierdzając i wzmacniając demokratyczną, społeczną i kulturową jedność Europy. Wiele konwencji (w tym m.in.: Europejska Konwencja Praw Człowieka, Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, (zrewidowana) Europejska Karta Społeczna, Ramowa Konwencja o Ochronie mniejszości Narodowych) posiada własny monitoring i mechanizmy zapewniające wykonanie zobowiązań. Warto dodać, że od 2005 r. stosowana jest jednolita nazwa: „konwencja Rady Europy"[39].

System konwencyjny wraz ze Statutem Rady Europy, deklaracjami interpretacyjnymi i orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, tworzą tzw. „blok konstytucyjny". Normy zawarte w tym bloku odnoszą się do wszystkich państw członkowskich. Poza tym, Rada Europy wytworzyła szereg dokumentów tzw. prawa miękkiego (ang. soft law). Są to przede wszystkim rezolucje i rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, a także rekomendacje Komitetu Ministrów Rady Europy[40]. Pomimo tego, że rezolucje i rekomendacje nie posiadają przymiotu wiążącego w stosunku do adresata to podkreśla się ich charakter opcjonalny. Należy przez to rozumieć, że państwa członkowskie, które są ich adresatami mogą je przyjąć lub nie przyjąć.

Państwo decydujące się na przystąpienie do struktur Rady Europy musi być przygotowane do tego, że jednym z warunków akcesji będzie dostosowanie instytucji krajowych i systemu prawnego do implementacji aktów prawa międzynarodowego.

---

[38] Pełna lista traktatów przyjętych w ramach działalności Rady Europy dostępna jest na stronie: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list [data dostępu: 04.07.2020].
[39] J. Robel, *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016, s. 46.
[40] *Ibidem*, s. 48.

Przystąpienie państwa do Rady Europy odbywa się na zaproszenie Komitetu Ministrów. Sytuacja taka wynika z faktu, że organizacja ta ma charakter organizacji warunkowo otwartej[41]. To znaczy, że jest otwarta na przyjmowanie nowych członków po spełnieniu przez kandydatów określonych wymogów formalnych i prawnych. Wymogi te zostały określone w preambule i art. 3 Statutu Rady Europy. Przepis ten stanowi, że „każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistnienia celu Rady określonego w rozdziale I"[42]. Z przytoczonego tekstu wynika, że takimi warunkami są: zasada rządów prawa, poszanowanie dla praw człowieka i podstawowych wolności oraz szczera i wydatna współpraca dla urzeczywistnienia celu Rady określonego w rozdziale I Statutu. K. Drzewicki pisze, że nie wszystkie warunki zostały wyrażone *expresis verbis* w preambule i art. 3 Statutu.

Przywołany autor wymienia następujące warunki członkostwa w Radzie:

- demokracja reprezentatywna i pluralistyczna;
- zasada rządów prawa;
- podstawowe prawa i wolności człowieka;
- szczera i wydatna współpraca dla urzeczywistnienia celu Rady określonego w rozdziale I Statutu;
- europejskie powołanie i tożsamość kulturowa;
- pokojowy charakter państwa kandydata[43].

Przyjmowanie nowych państw do organizacji o charakterze międzynarodowym na wyraźne zaproszenie skierowane przez jej organ jest rozwiązaniem niezbyt często stosowanym. Najczęściej przyjęcie nowego członka odbywa się na wniosek złożony przez zainteresowane państwo. Przykładem może być chociażby przystąpienie do Organizacji Narodów Zjednoczonych lub Unii Europejskiej.

W procedurze przyjmowania nowych członków, Komitet Ministrów najpierw bada stan demokracji w danym państwie. Następnie na podstawie oceny badanego zjawiska, podejmuje decyzję o tym czy i kiedy skieruje zaproszenie do danego państwa. Państwo

[41] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 118.
[42] Statut Rady Europy, art. 3, op. cit.
[43] K. Drzewicki, *Triada czy sekstet? Kontrowersje wokół warunków członkostwa w Radzie Europy*, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha i in. (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, Sopot 2020, s. 495.

zainteresowane przystąpieniem do Rady Europy musi podejmować działania mające na celu przestrzeganie praw człowieka, ochronę demokracji oraz respektowanie prawa. Jak zauważa J. Jaskiernia, członkostwo w Radzie Europy nie jest jedynie wyrazem woli zainteresowanych państw, a wiąże się ze spełnieniem wymogów nawiązujących do jej systemu aksjologicznego[44]. Wymogi jakie muszą zostać spełnione zostały rozdzielone na wymogi progowe (umożliwiające akcesję) oraz wymogi bezpośrednio związane w uzyskaną akcesją. Wymogi progowe egzekwowane są w ramach procedury akcesyjnej. Określenie wymogów progowych nastąpiło podczas I Szczytu Szefów Państw i Rządów Rady Europy w 1993 r.[45] W związku z tym, że to Komitet Ministrów zaprasza nowe państwo to właśnie na nim spoczywa odpowiedzialność za podjętą decyzję.

W celu zbadania, czy dane państwo wywiązało się z zobowiązań, jakie przyjęło w momencie uzyskania członkostwa, opracowano specjalny mechanizm kontroli. Procedura monitoringu, bo o niej mowa, została wprowadzona na podstawie „Deklaracji w sprawie przestrzegania zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie Rady Europy". Komitet Ministrów przyjął deklarację 10 listopada 1994 r. Procedura monitoringowa wszczynana jest po upływie sześciu miesięcy od nabycia przez państwo członkostwa w organizacji. Wyjątkiem były Armenia, Azerbejdżan i Gruzja. W stosunku do tych państw procedura monitoringu została podjęta z chwilą przystąpienia ich do Rady Europy[46]. Charakterystyczne dla tej procedury jest dwutorowość postępowania. Komitet Ministrów w ramach procedury analizuje, jak państwa realizują poszczególne wartości, składające się na system aksjologiczny Rady Europy. Natomiast procedura monitoringowa RE ukierunkowana jest przede wszystkim na nowo przyjęte państwa. Badaniu podlega to czy państwa te wywiązały się z zobowiązań, jakie przyjęły w momencie uzyskania członkostwa[47]. W tym miejscu trzeba również wspomnieć o monitoringu prowadzonym przez Zgromadzenie Parlamentarne. Za początek funkcjonowania monitoringu Zgromadzenia należy uznać 1993 r. Mechanizm ten na przestrzeni lat podlegał ewolucji. Początkowo, obejmował jedynie monitoring zobowiązań akcesyjnych nowo przyjętych państw członkowskich. Kolejne reformy spowodowały, że mechanizm obejmuje monitorowanie wszystkich państw członkowskich bez rozróżnienia na „stare" i „nowe". W toku reformy ze stycznia 1997 r., odebrano prowadzenie monitoringu kilku różnym

[44] J. Jaskiernia, *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa…*, op. cit., s. 36.
[45] *Ibidem*, s. 36.
[46] J. Jaskiernia, *Rada Europy jako „organizacja wartości"*, Studia Politologiczne 2010, tom 17, s. 182.
[47] *Ibidem*, s. 182.

komisjom Zgromadzenia i powierzono nowo utworzonej Komisji do Spraw Wypełniania Zobowiązań przez Państwa Członkowskie Rady Europy (Komisję Monitoringową)[48]. Przyjęte rozwiązanie wydaje się być słuszne. Procedura monitoringowa oraz procedura akcesyjna są obecnie podstawowymi instrumentami, za pośrednictwem których Rada Europy może skutecznie wpływać na wdrażanie własnego systemu wartości w państwach członkowskich.

W celu kompleksowego przedstawienia zagadnień związanych z procedurą akcesyjną trzeba również wspomnieć o art. 5 Statutu Rady Europy. Przepis ten przewiduje kwalifikowaną formę akcesji, tzw. „członkostwo stowarzyszeniowe". Zgodnie z przywołanym przepisem, „w szczególnych okolicznościach kraj europejski, uznany za zdolny i pragnący wypełniać warunki określone w artykule 3, może być zaproszony przez Komitet Ministrów do członkostwa stowarzyszonego w Radzie Europy"[49]. Kolejnym krokiem, jest złożenie przez przedstawiciela zaproszonego państwa dokumentu stwierdzającego przyjęcie Statutu organizacji. Dokument taki, zgodnie z treścią Statutu, składany jest Sekretarzowi Generalnemu. Państwo przyjęte w ramach przedstawionej procedury posiada swoje przedstawicielstwo jedynie w Zgromadzeniu Doradczym (od 1974 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy[50]).

Od momentu powołania organizacji, państwa europejskie sygnalizowały o swojej gotowości przystąpienia do jej struktur. W ocenie autora, rozszerzanie Rady Europy można podzielić na dwa etapy. Pierwszy, trwający od 1949 r. do 1989 r. obejmował przyjmowanie państw demokracji zachodniej. Drugi etap zapoczątkowany został w 1990 r., przyjęciem Węgier. Była to pierwsza akcesja kraju z byłego „bloku wschodniego".

Do Rady Europy przystępowały kolejno następujące państwa: (1) Grecja, Turcja (1949 r.); (2) Islandia, Niemcy (1950 r.); (3) Austria (1956 r.); (4) Cypr (1961 r.); (5) Szwajcaria (1963 r.); (6) Malta (1965 r.); (7) Portugalia (1976 r.); (8) Hiszpania (1977 r.); (9) Liechtenstein (1978 r.); (10) San Marino (1988 r.); (10) Finlandia (1989 r.); (11) Węgry (1990 r.); (12) Polska (1991 r.); (13) Bułgaria (1992 r.); (14) Estonia, Litwa, Słowenia, Czechy, Słowacja, Rumunia (1993 r.); (15) Andora (1994 r.); (16) Łotwa, Albania,

[48] Zob. więcej: P. Filipek, *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] I. Głuszyńska, K. Lankosz (red.), *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008, s. 67-74.
[49] Statut Rady Europy, art. 5, op. cit.
[50] J. Kaczmarek, *Rada Europy*, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2002, s. 17.

Mołdawia, Macedonia Północna[51], Ukraina (1995 r.); (17) Rosja[52], Chorwacja (1996 r.); (18) Gruzja (1999 r.); (19) Armenia, Azerbejdżan (2001 r.); (20) Bośnia i Hercegowina (2002 r.); (21) Serbia (2003 r.); (22) Monako (2004 r.); (23) Czarnogóra (2007 r.)[53]. Obecnie Rada Europy liczy 47 państw i swą właściwością obejmuje 830 milionów Europejczyków[54].

W tym miejscu warto dodać, że Białoruś w latach 1992 – 1997 miała status specjalnego gościa Rady Europy. Państwo to straciło swój status w następstwie referendum konstytucyjnego z września 1996 r., które w ocenie obserwatorów Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: OBWE) nie spełniało norm demokratycznych. Pod adresem Białorusi padały również zarzuty ograniczania przez organy władzy państwowej swobód obywatelskich (przede wszystkim wolności słowa). Wniosek Białorusi (złożony w 1993 r.) dotyczący członkostwa w Radzie Europy został zawieszony w 1998 r. z uwagi na brak postępów w demokratyzacji państwa, rozwoju praw człowieka i praworządności[55].

Poza wymienionymi państwami członkowskimi, istnieje grupa państw posiadających status obserwatora. Przy Komitecie Ministrów Rady Europy status obserwatora posiada: Stolica Apostolska (od 1970 r.), Stany Zjednoczone Ameryki Północnej (od 1995 r.) i Japonia (od 1996 r.). Przy Zgromadzeniu Parlamentarnym taki status posiada Izrael (od 1957 r.). Natomiast Kanada (od 1996 r.) i Meksyk (od 1999 r.) posiadają status obserwatora przy obu organach[56].

Statut Rady Europy w swojej treści przewiduje możliwość zawieszenia w prawach członka. Zgodnie z art. 8 Statutu w sytuacji, gdy członek poważnie naruszył art. 3, może zostać zawieszony w prawach członka i wezwany przez Komitet Ministrów do wystąpienia z organizacji[57]. W ponad siedemdziesięcioletniej historii sytuacja tak zdarzyła się jeden raz. W grudniu 1969 r. rząd grecki podjął decyzję o wystąpieniu z Rady Europy[58]. Sytuacja ta była wynikiem przejęcia i sprawowania w latach 1967-1974 władzy w Grecji przez juntę

[51] Macedonia Północna została przyjęta do Rady Europy pod nazwą Była Jugosłowiańska Republika Macedonii

[52] Rosja została wykluczona z Rady Europy z dniem 16 marca 2022 r. Zob. Resolution CM/Res (2022) 2 of the Committee of Ministers..., op. cit.

[53] https://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states [data dostępu: 02.07.2020].

[54] Stan na dzień 1 lipca 2020 r.

[55] Zob. Resolution 1671 (2009) Parliamentary Assembly, Situation in Belarus, adopted by the Assembly on 23 June 2009 r. Pobrane z: https://publicsearch.coe.int/#k=resolution%201671#f=%5B%5D#s=51 [data dostępu: 02.07.2020].

[56] https://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states [data dostępu: 02.07.2020].

[57] Zob. więcej: S. Kubas, *Wykluczenie państwa członkowskiego z organizacji międzynarodowej*, Zeszyty Prawnicze 2020, tom 20, nr 3, s. 81-82. DOI: 10.21697/zp.2020.20.3.03.

[58] B. Turner, *The Statesman's Yearbook 2008: The Politics, Cultures and Economies of the World*, Macmillan Publishers, Nowy Jork 2007, s. 38. DOI: 10.1007/978-1-349-74024-6.

wojskową „czarnych pułkowników”[59]. Na marginesie należy dodać, że Grecja została ponownie przyjęta do Rady Europy w 1974 r.

1.2. Formalna instytucjonalizacja Rady Europy

Do realizacji celów określonych w Statucie Rady Europy powołano szereg organów działających w ramach organizacji. Zgodnie z art. 10 Statutu są nimi: Komitet Ministrów (pierwotnie nazwany Komitetem Przedstawicieli Rządów[60]) oraz Zgromadzenie Parlamentarne (pierwotnie nazwane Zgromadzeniem Doradczym lub Konsultacyjnym[61]). Obydwa organy obsługiwane są przez Sekretariat Rady Europy[62]. Organami poza statutowymi są natomiast: Sekretarz Generalny, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (od 1987 do 1994 r. Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych) oraz Komisarz Praw Człowieka Rady Europy.

Najważniejszym organem Rady Europy jest Komitet Ministrów (ang. The Committee of Ministers). W rozdziale IV Statutu określono cele, kompetencje, a także sposób funkcjonowania Komitetu. W skład organu wchodzą ministrowie spraw zagranicznych wszystkich państw członkowskich. W sytuacji, gdy dany minister z państwa członkowskiego nie może uczestniczyć w obradach, na jego miejsce może zostać wyznaczony zastępca (członek rządu). W związku z dużą liczbą spraw, w 1952 r. powołano Komitet Delegatów Ministrów, który przejął część obowiązków. Trzeba dodać, że zarówno Komitet Ministrów jak i Komitet Delegatów podejmują decyzje o tej samej mocy prawnej. Komitet Ministrów spotyka się zazwyczaj dwa razy w roku. Pierwsze spotkanie odbywa się w kwietniu lub maju, natomiast drugie w listopadzie. Z kolei Komitet Delegatów Ministrów spotyka się na sesjach plenarnych, dwa razy w miesiącu.

Na czele Komitetu Ministrów stoi przewodniczący. Co ciekawe, organ nie wybiera swojego przewodniczącego. Przewodnictwo obejmują, na zasadzie rotacji, co pół roku, w porządku alfabetycznym (według alfabetu angielskiego) przedstawiciele poszczególnych rządów państw członkowskich[63]. Zmiany przewodniczącego następują co pół roku, w maju i w listopadzie. Przyjęte rozwiązanie ma na celu podkreślenie równości wszystkich

[59] Zob. więcej: K. Dzehtsiarou, D. K. Coffey, *Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: Difficult decisions in troubled* times, International & Comparative Law Quarterly 2019, tom 68, nr 2, s. 448-450. DOI: 10.1017/S0020589319000101.
[60] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2008, s. 20.
[61] *Ibidem*, s. 20.
[62] Statut Rady Europy, art. 10, op. cit.
[63] J. Kaczmarek, *Rada…*, op. cit., s. 24.

członków. Podczas ceremonii przekazania pełnionej funkcji, nowy przewodniczący przedstawia Komitetowi Ministrów priorytety prezydencji swojego kraju, z kolei ustępujący, przedstawia podsumowanie ostatnich sześciu miesięcy przewodnictwa.

Do kompetencji Komitetu należy:

- uchwalanie konwencji i porozumień europejskich, które mogą stać się przedmiotem ratyfikacji, a także kontrola ich przestrzegania;
- uchwalanie dyrektyw dla rządów państw członkowskich w celu realizacji wspólnej polityki w każdym z przedmiotów działania Rady;
- formułowanie zaleceń dotyczących praw człowieka i kierowanie ich do państw członkowskich;
- przyjmowanie nowych członków;
- rozpatrywanie rekomendacji pozostałych organów Rady, oraz propozycji komitetów międzyrządowych i konferencji ministrów wyspecjalizowanych;
- uchwalanie budżetów Rady;
- uchwalanie regulaminu wewnętrznego[64];
- podejmowanie decyzji w sprawach wewnętrznych Rady;
- czuwanie nad wykonywaniem przez państwa członkowskie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[65].

Oprócz wymienionych kompetencji, Komitet zajmuje się również wypełnianiem obowiązków nałożonych przez konwencje i porozumienia. Ponadto, do kompetencji Komitetu Ministrów należy także wybór Członków Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Komitet dokonuje wyboru z listy trzech nazwisk sporządzonej przez Prezydium Zgromadzenia[66].

Komitet Ministrów, zgodnie z art. 17 Statutu Rady Europy ma prawo powoływać komitety i komisje, o charakterze doradczym lub technicznym. W chwili obecnej komisjom tym podlega ponad 80 komitetów ekspertów i grup specjalistów. W ramach organu funkcjonuje także siedemnaście komisji zarządzających, zajmujących się zróżnicowaną

[64] Obecnie obowiązuje: Regulamin Zgromadzenia Parlamentarnego (ang. Rules of Procedure of the Assembly), Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1202 (1999) r. z dnia 4 listopada 1999 r. Pobrane z: https://pace.coe.int/en/pages/procedure [data dostępu: 20.07.2020].
[65] Zob. więcej: Statut Rady Europy, op. cit.
[66] Zob. art. 4-5 Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (ang. European Convention for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) z dnia 26 listopada 1987 r., w mocy od 1 lutego 1989 r., Strasburg, tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 46, poz. 238.

problematyką. Komitet Ministrów w ramach posiadanych kompetencji przyjmuje także deklaracje i rezolucje w bieżących sprawach politycznych. Należy zgodzić się z J. Kaczmarkiem, według którego, organ ten jest stałym forum gdzie toczone są dyskusje polityczne państw członkowskich[67].

W Statucie Rady Europy, Komitet Ministrów został wymieniony przed Zgromadzeniem Parlamentarnym. Rozwiązanie takie, jak zauważa S. Bieleń, nie jest przypadkowe. Nadając Radzie typowe atrybuty organizacji międzynarodowej, to przedstawiciele rządów „rozważają środki właściwe dla realizacji celów Rady, włączając w to zawieranie Konwencji i umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie poszczególnych spraw"[68].

Drugim organem statutowym funkcjonującym w ramach Rady Europy jest Zgromadzenie Parlamentarne (ang. Parliamentary Assembly). Organ ten jest ciałem doradczym, nie posiadającym uprawnień decyzyjnych ani prawodawczych (nie może stanowić prawa, jak również norm prawnie wiążących). Jak zauważa J. Kaczmarek, organ ten jest jedynie siłą napędową organizacji[69]. Zgromadzenie Parlamentarne jest swoistego rodzaju forum, na którym przedstawiciele państw członkowskich dyskutują o aktualnych problemach.

W Zgromadzeniu zasiada 648 członków, w tym 324 przedstawicieli parlamentów krajowych oraz 324 zastępców z 47 państw członkowskich. Dodatkowo, w pracach Zgromadzenia uczestniczy 30 obserwatorów i 30 partnerów na rzecz demokracji[70]. W przeciwieństwie do Komitetu Ministrów, gdzie każde państwo członkowskie ma jeden głos, w Zgromadzeniu Parlamentarnym liczba przedstawicieli, a co za tym idzie głosów, zależy od wielkości kraju. Liczba przedstawicieli wacha się od 2 (najmniejsze kraje) do 18 w przypadku krajów największych (tabela 1)[71]. Polska posiada 12 przedstawicieli[72]. Przedstawiciele państw do Zgromadzenia Parlamentarnego mianowani są przez parlamenty krajów członkowskich.

[67] J. Kaczmarek, *Rada…*, op. cit., s. 24.
[68] S. Bieleń (oprac.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Centrum Badań Wschodnich UW, Warszawa 1996, s. 351.
[69] J. Kaczmarek, *Rada…*, op. cit., s. 28.
[70] Stan na 10 lipca 2020 r.
[71] https://pace.coe.int/en/pages/representation [data dostępu: 10.07.2020].
[72] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona…*, op. cit., s. 20.

Tabela 1. Wykaz państw członkowskich Rady Europy wraz z liczbą przedstawicieli w Zgromadzeniu Parlamentarnym, stan na 15.07.2020 r.

Państwo członkowskie	Liczba przedstawicieli	Państwo członkowskie	Liczba przedstawicieli	Państwo członkowskie	Liczba przedstawicieli
Albania	4	Francja	18	Norwegia	5
Andora	2	Grecja	7	Polska	12
Armenia	4	Gruzja	5	Portugalia	7
Austria	6	Hiszpania	12	Rumunia	10
Azerbejdżan	6	Holandia	7	San Marino	2
Belgia	7	Irlandia	4	Serbia	7
Bośnia i Hercegowina	5	Islandia	3	Słowacja	5
Bułgaria	6	Macedonia Północna	3	Słowenia	3
Chorwacja	5	Liechtenstein	2	Szwajcaria	6
Cypr	3	Litwa	4	Szwecja	6
Czarnogóra	3	Luksemburg	3	Turcja	18
Czechy	7	Łotwa	3	Ukraina	12
Dania	5	Malta	3	Węgry	7
Estonia	3	Mołdawia	5	Włochy	18
Rosja	18	Monako	2	Wielka Brytania	18
Finlandia	5	Niemcy	18		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://pace.coe.int/en/pages/national-delegations [data dostępu: 15.07.2020].

Równowaga partii politycznych w każdej delegacji krajowej musi zapewniać uczciwą reprezentację partii lub grup politycznych w ich parlamentach narodowych. Według J. Jaskierni „źródło reprezentatywności politycznej Zgromadzenia tkwi w tym, że jest ono odwzorowaniem struktury politycznej parlamentów krajowych, a dzięki temu może być w sposób prawidłowy określane jako reprezentacja opinii publicznej państw członkowskich Rady Europy”[73]. Każdy przedstawiciel państwa członkowskiego musi być obywatelem tego państwa. Statut zakazuje możliwości bycia członkiem Komitetu Ministrów i zasiadania w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Kadencja przedstawiciela wybranego przez parlament

[73] J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 46.

kraju, który reprezentuje, rozpoczyna się z dniem rozpoczęcia najbliższej sesji zwyczajnej, a kończy wraz z otwarciem kolejnej sesji zwyczajnej. W przypadku wakatu wynikającego ze śmierci bądź rezygnacji przedstawiciela, a także w przypadku, gdy kadencja nowo nominowanego przedstawiciela rozpoczyna się na pierwszym posiedzeniu Zgromadzenia następującym po nominacji[74]. Jak zauważa J. Jaskiernia, najistotniejszym momentem dla ukształtowania składu Zgromadzenia jest zimowe posiedzenie, które odbywa się tradycyjnie w styczniu i inauguruje doroczną sesję Zgromadzenia Parlamentarnego. Posiedzenie to stanowi dla państw członkowskich okazję do aktualizacji składów swoich delegacji. W odniesieniu do państw, w których nie odbyły się w roku poprzedzającym nowe wybory, najczęściej podtrzymują one swoje składy delegacji. W przypadku natomiast państw, w których w roku poprzednim odbyły się wybory parlamentarne, państwa przedkładają nowy skład delegacji. Przedstawienie nowej delegacji po ukonstytuowaniu się parlamentu w nowej kadencji, powoduje, że tak wyłoniona delegacja otrzymuje mandat na cały okres kadencji swojego parlamentu[75]. Warto odnotować, że formalnie skład delegacji określany jest jedynie na kolejna sesję roczną Zgromadzenia.

Rozwiązaniem przyjętym w ramach Zgromadzenia, a mającym na celu wypracowanie europejskiej perspektywy ponad narodowej, jest promowanie tworzenia grup politycznych. W 1964 r. grupom tym przyznano pewne prawa w ramach regulaminu wewnętrznego. Grupy polityczne muszą zobowiązać się do poszanowania i promowania wartości Rady Europy, w szczególności pluralizmu politycznego, praw człowieka i praworządności. Jednym z warunków utworzenia grupy, jest podjęcie decyzji z tym zakresie przez grupę co najmniej dwudziestu członków z co najmniej sześciu różnych delegacji krajowych. Członkowie Zgromadzenia mają swobodę wyboru grupy, do której chcą dołączyć. Przed podjęciem decyzji mogą uczestniczyć w spotkaniach jednej lub kilku grup ale wybrać grupę, która najlepiej odpowiada ich politycznym zainteresowaniom. W ramach Zgromadzenia Parlamentarnego funkcjonują następujące grupy polityczne:

- Europejska Partia Ludowa (ang. Group of the European People's Party),
- Socjaliści, Demokraci i Grupa Zielonych (ang. Socialists, Democrats and Greens Group),
- Europejscy Konserwatyści i Sojusz Demokratyczny (ang. European Conservatives Group & Democratic Alliance),

[74] Zob. więcej: Statut Rady Europy, op. cit.
[75] J. Jaskiernia, *Zgromadzenie…*, op. cit., s. 60-61.

- Porozumienie Demokratów i Liberałów na rzecz Europy (ang. Alliance of Liberals and Democrats for Europe),
- Zjednoczona Lewica Europejska (ang. Group of the Unified European Left)[76].

Członkowie Zgromadzenia mają swobodę wyboru grupy, do której chcą dołączyć. Przed podjęciem decyzji mogą uczestniczyć w spotkaniach jednej lub kilku grup, aby wybrać grupę, która najlepiej odpowiada ich politycznym preferencjom. Przewodniczący Zgromadzenia i przywódcy grup tworzą Komitet Prezydencki Zgromadzenia Parlamentarnego. Na dzień 10 lipca 2020 r. stu czterech członków Zgromadzenia nie należało do żadnej z grup politycznych.

Zgromadzenie Parlamentarne jako organ Rady Europy w ramach swojej działalności wydaje uchwały i zalecenia, które kierowane są do Komitetu Ministrów. Zgodnie z treścią Statutu (art. 23 lit. a), Zgromadzenie może omawiać i formułować zalecenia w każdej sprawie dotyczącej celów i zakresu działania Rady. Zgromadzenie omawia również każdą sprawę przekazaną mu do opinii przez Komitet Ministrów.

Do pozostałych funkcji Zgromadzenia należy:

- wybór Sekretarza Generalnego Rady Europy (kadencja 5 letnia);
- wybór zastępcy Sekretarza Generalnego oraz Sekretarza Generalnego Zgromadzenia (wszyscy trzej są wybierani w głosowaniu tajnym na okres 5 lat);
- wybór sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (kadencja 9 letnia);
- wybór Komisarza Praw Człowieka Rady Europy (kadencja 6 letnia).

Zgromadzenie Parlamentarne samodzielnie ustala porządek obrad oraz decyduje o kwestiach proceduralnych. Ponadto, Zgromadzenie wybiera swoje organy, którymi są: przewodniczący, prezydium (przewodniczący i wiceprzewodniczący) oraz komisje. Zgodnie z art. 24 Statutu, organ może powoływać komisje i komitety w celu realizacji zadań należących do jego kompetencji. H. Izdebski zauważa, że rozwój systemu komisyjnego odbywał się przy wyraźnej niechęci Komitetu Ministrów i był przejawem „parlamentaryzacji" prac Zgromadzenia. Podejmowane przez wiele lat działania ministrów miały na celu niedopuszczenie do wytworzenia w Radzie Europy mechanizmów odpowiadających stosunkom parlament – rząd w poszczególnych państwach[77].

Pracom Zgromadzenia przewodniczy Prezydium, w składzie:

- Przewodniczący;

[76] https://pace.coe.int/en/pages/polgroups [data dostępu: 10.07.2020].
[77] H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996, s. 50.

- 20 zastępców Przewodniczącego;
- szefowie ugrupowań politycznych;
- szefowie stałych komitetów działających w ramach Zgromadzenia lub ich zastępcy.

Do zadań Prezydium (ang. The Bureau) należy: przygotowywanie porządku obrad Zgromadzenia, przekazywanie dokumentów komitetom, porządkowanie bieżących spraw, a także relacje z innymi organami międzynarodowymi. Oprócz tego, Prezydium odpowiada za koordynację działań Zgromadzenia i jego komisji, a także pomaga Przewodniczącemu w wykonywaniu jego funkcji i kieruje stosunkami zewnętrznymi oraz podejmuje decyzje w sprawie organizacji sesji miesięcznych i posiedzeń plenarnych.

Z działalnością Prezydium ściśle związany jest Komitet Prezydencki. Jest to organ doradczy Prezydium i Przewodniczącego Zgromadzenia. Głównym zadaniem jakie realizuje jest przygotowywanie posiedzeń Prezydium. Zgodnie z art.14 ust. 4 Regulaminu, w skład Komitetu wchodzą: Przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego, przewodniczący wszystkich grup politycznych (lub ich przedstawicieli) oraz Sekretarz Generalny Zgromadzenia.

Przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego (ang. The President of the Assembly) wybierany jest w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów. Zgodnie z procedurą, jeżeli po dwóch głosowaniach żaden kandydat nie uzyskał wymaganej większości głosów przedstawicieli Zgromadzenia, za wybranego zostaje uznany ten kandydat, który w trzeciej turze uzyskał największą liczbę głosów. W przypadku remisu wybrany zostaje starszy kandydat. W przypadku zgłoszenia do Zgromadzenia tylko jednej kandydatury, kandydat zostaje wybrany bez głosowania. Kadencja Przewodniczącego trwa do momentu rozpoczęcia kolejnej sesji zwyczajnej. Regulamin w art. 15 ust. 5, przewiduje możliwość wybrania przewodniczącego na kolejna kadencję tylko jeden raz. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy Przewodniczący został wybrany na niepełną kadencję. W takiej sytuacji, może zostać wybrany ponownie na dwie kolejne kadencje.

Zgodnie z art. 20 Regulaminu, Przewodniczący otwiera, zawiesza i zamyka posiedzenia, a także kieruje obradami Zgromadzenia. Do kompetencji przewodniczącego należy również rozstrzyganie o dopuszczalności wniosków dotyczących zaleceń i rezolucji, poprawek i oświadczeń pisemnych składanych przez członków. Przewodniczący czuwa także nad przestrzeganiem Regulaminu, utrzymuje porządek obrad, wzywa mówców, zamyka debaty, sprawdza, czy istnieje kworum, poddaje pytania pod głosowanie i ogłasza wyniki głosowań. W tym miejscu można wskazać, że przewodniczący pełni podobną rolę w stosunku do Stałego Komitetu i Prezydium. Do obowiązków przewodniczącego należy

również przewodzenie Komitetowi Prezydenckiemu i Komisji Mieszanej. Przewodniczący reprezentuje Zgromadzenie w stosunkach zewnętrznych i międzynarodowych[78]. Warto zauważyć, że przewodniczący nie głosuje w żadnej sprawie umieszczonej w porządku obrad. Z prawa głosu może skorzystać jego wyznaczony zastępca. Podczas obrad Przewodniczący również nie zabiera głosu w debacie.

Wiceprzewodniczący (ang. Vice-Presidents) są wybierani corocznie na początku zwyczajnej sesji i pełnią swoje funkcje do otwarcia następnej sesji. Stopniowy wzrost liczby państw członkowskich spowodował, że od początku funkcjonowania Zgromadzenia, kilkakrotnie zwiększano liczbę wiceprzewodniczących. W celu zapewnienia sprawiedliwego podziału wiceprzewodniczących między delegacjami krajowymi różnej wielkości, państwa członkowskie zostały podzielone na cztery grupy. Pierwsza grupa obejmuje delegacje z 18 miejscami w Zgromadzeniu (Francja, Niemcy, Włochy, Federacja Rosyjska, Turcja i Wielka Brytania). Każde państwo należące do pierwszej grupy posiada swojego wiceprzewodniczącego. Druga grupa obejmuje państwa posiadające delegacje liczące od 12 do 17 miejsc (Polska, Hiszpania i Ukraina). Te państwa mają dwóch wiceprzewodniczących, przy czym co roku następuje jedna zmiana. Trzecia grupa obejmuje państwa posiadające delegacje liczące od 5 do 11 miejsc (Austria, Azerbejdżan, Belgia, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Dania, Finlandia, Gruzja, Grecja, Węgry, Republika Mołdawii, Holandia, Norwegia, Portugalia, Rumunia, Serbia, Słowacja, Szwecji i Szwajcarii). Państwa te mają ośmiu wiceprzewodniczących, z których połowa zmienia się każdego roku;. Ostatnia grupa obejmująca pozostałe 17 delegacji ma czterech wiceprzewodniczących, przy czym co roku zmienia się dwóch. Tam, gdzie występuje rotacja, jest to kolejność alfabetyczna języka angielskiego[79].

Główną funkcją każdego wiceprzewodniczącego jest przejmowanie przewodnictwa w Zgromadzeniu wtedy, gdy przewodniczący jest nieobecny. Czyniąc to, wiceprezes wykonuje uprawnienia i podlega obowiązkom nałożonym na przewodniczącego na mocy części V Regulaminu. Tak więc, podobnie jak w przypadku przewodniczącego, wiceprzewodniczący nie może jednocześnie przewodniczyć debacie i uczestniczyć w tej debacie w inny sposób. Gdy wiceprzewodniczący jest przewodniczącym, jego zastępca może zająć miejsce wiceprzewodniczącego w Zgromadzeniu i może tam zabierać głos i głosować. Oficjalne sprawozdanie z debat odnosi się do wiceprzewodniczącego, gdy

[78] Regulamin Zgromadzenia…, op. cit.
[79] https://pace.coe.int/en/pages/vice-presidents [data dostępu: 16.07.2020].

przewodniczy on jako „przewodniczący". W przeciwieństwie do przewodniczącego, wiceprzewodniczący regularnie zabierają głos w debatach, w których nie przewodniczyli.

Oprócz Prezydium, w ramach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy działają: Komitet Stały (ang. The Standing Committee) oraz Komitet Wspólny (ang. The Joint Committee). Poza tym, na podstawie art. 44 Regulaminu Zgromadzenia, powołanych jest 9 komisji stałych. Są nimi:

- Komisja ds. Politycznych i Demokracji (ang. Committee on Political Affairs and Democracy);
- Komisja ds. Prawnych i Praw Człowieka (ang. Committee on Legal Affairs and Human Rights);
- Komisja ds. Społecznych, Zdrowia i Zrównoważonego Rozwoju (ang. Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development);
- Komisja ds. Migracji, Uchodźców i Przesiedleńców (ang. Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons);
- Komisja ds. Kultury, Nauki, Edukacji i Mediów (ang. Committee on Culture, Science, Education and Media);
- Komisja ds. Równości i Niedyskryminacji (ang. Committee on Equality and Non-Discrimination);
- Komisja ds. Honorowania Obowiązków i Zobowiązań Państw Członkowskich Rady Europy (Komitet Monitorujący) (ang. Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe) (ang. Monitoring Committee);
- Komisja ds. Regulaminu, Immunitetów i Spraw Instytucjonalnych (ang. Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs);
- Komisja ds. Wyboru Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ang. Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights)[80].

Poza komisjami zwykłymi, w ramach Zgromadzenia możliwe jest tworzenie komisji *ad hoc.* Komisje takie powoływane są zwykle do realizacji najczęściej jednego z góry określonego celu.

W skład Komitetu Stałego wchodzą członkowie Prezydium oraz przewodniczący delegacji krajowych. Komitet Stały zwoływany jest dwukrotnie w ciągu w roku w państwach

[80] Regulamin Zgromadzenia…, op. cit.

członkowskich, które sprawują rotacyjne przewodnictwo w Radzie Europy. Głównym zadaniem Komitetu Stałego jest działanie w imieniu Zgromadzenia, gdy to ostatnie nie obraduje[81]. Szczegółowe kompetencje Komitetu Stałego określa art. 17 Regulaminu Zgromadzenia. Zgodnie z nim do zadań omawianej instytucji należy ustalenie dat otwarcia i wznowienia sesji zwyczajnych Zgromadzenia, przygotowanie prac Zgromadzenia oraz przyjmowanie i rozpatrywanie w jego imieniu tekstów zawartych w sprawozdaniach komisji. Oprócz tego Komitet Stały zajmuje się sprawami związanymi z pełnomocnictwami[82].

Wspomniany już Komitet Wspólny, jest forum utworzonym w celu koordynowania działań dwóch głównych organów Rady Europy, tj. Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego. Drugim celem jaki postawiono przed omawianym organem jest utrzymywanie dobrych stosunków między organami statutowymi. W skład Komitetu Wspólnego wchodzą przedstawiciele rządu z każdego państwa członkowskiego i odpowiednia liczba przedstawicieli Zgromadzenia (członkowie Prezydium i po jednym przedstawicielu każdej delegacji parlamentarnej państw członkowskich, które nie są reprezentowane w Prezydium). W ramach prac nad konkretnym zagadnieniem, Regulamin przewiduje możliwość utworzenia mieszanej grupy roboczej. Na czele Komitetu Wspólnego stoi przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego[83].

Przechodząc do komisji stałych Zgromadzenia, to jak wspomniano, zgodnie z obowiązującym Regulaminem, obecnie jest ich dziewięć. W skład każdej z komisji wchodzą członkowie Zgromadzenia w różnej liczbie. Najmniejsza pod względem liczby członków jest Komisja ds. Wyboru Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W skład tej komisji wchodzi 22 członków. Najwięcej z kolei liczy Komisja ds. Honorowania Obowiązków i Zobowiązań Państw Członkowskich Rady Europy – 92 członków. Państwa członkowskie Rady Europy mają prawo delegowania swoich przedstawicieli do poszczególnych komisji. Liczba przedstawicieli danego państwa w komisji uzależniona jest od dwóch czynników. Pierwszym czynnikiem jest wielkość państwa członkowskiego. Większe państwa mają prawo delegować większą liczbę przedstawicieli niż państwa mniejsze. Drugim czynnikiem jest wielkość komisji. Jak podano, komisje różnią się liczbą mandatów do obsadzenia. Duże państwa (np. Francja, Wielka Brytania) mają prawo delegować po trzech przedstawicieli do tzw. komisji dużych. Polska, jako państwo zaliczane

[81] J. Jaskiernia, *Zgromadzenie…*, op. cit., s. 92-93.
[82] Regulamin Zgromadzenia…, op. cit.
[83] *Ibidem*, art. 58.

do grupy państw średnich ma prawo delegować po dwóch przedstawicieli do tzw. komisji dużych, oraz po jednym przedstawicielu do tzw. komisji średnich[84].

W przypadku komisji zwykłych, przedmiot działalności nawiązuje do ich nazw. Komisja ds. Politycznych i Demokracji, uznawana za najważniejszą spośród komisji zwykłych. Głównym zadaniem tego organu jest badanie kandydatur państw ubiegających się o przyjęcie do Rady Europy. Poza tym, do zadań organu należy rozpatrywanie wszystkich kwestii politycznych wchodzących w zakres kompetencji Rady Europy, a także informowanie o pilnych sytuacjach politycznych i kryzysach w państwach członkowskich.

Drugą pod względem ważności jest Komisja ds. Prawnych i Praw Człowieka. Pierwotnie organ ten zajmował się badaniem realizacji przez państwa członkowskie zobowiązań, przyjętych w ramach akcesji do Rady Europy. Po utworzeniu Komitetu Monitoringowego, główną funkcją Komisji jest wydawanie opinii na temat wniosków o przyjęcie nowych członków do organizacji. W celu realizacji postawionych zadań, Komisja bada przepisy ustawodawcze państw kandydujących. Badanie odbywa się pod kątem ich zgodności ze standardami obowiązującymi w Radzie Europy.

Komisja ds. Społecznych, Zdrowia i Zrównoważonego Rozwoju (wcześniej Komitet do Spraw Społecznych, Zdrowia i Rodziny) zajmuje się kwestiami związanymi z polityką socjalną, zdrowiem publicznym, zrównoważonym rozwojem, współpracą gospodarczą i rozwojem. Ponadto Komisja podejmuje działania związane z demokracją lokalną i regionalną, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji grup słabszych oraz mniejszości w społeczeństwie.

Komisja ds. Migracji, Uchodźców i Przesiedleńców (wcześniej Komitet do Spraw Migracji, Uchodźców i Demografii) zajmuje się kwestiami związanymi z migracją, azylem i przesiedleniami w Europie i innych częściach świata. Prace Komisji skierowane są również na zagadnienia związane z poprawą warunków bytowych emigrantów i uchodźców, a także na pomoc państwom, do których docierają fale migrantów i uchodźców. W celu realizacji postawionych zadań organ podejmuje ścisłą współpracę z komitetami międzyrządowymi Rady Europy. Co ciekawe, w przeszłości Komisja zajmowała się również kwestiami związanymi z demografią w Europie.

Komisja ds. Kultury, Nauki, Edukacji i Mediów rozpatruje kwestie związane z kulturą, nauką, edukacją, młodzieżą, sportem i mediami w Europie. Organ podejmuje także działania mające na celu wspieranie współpracy kulturalnej i dialogu międzykulturowego

[84] J. Jaskiernia, *Zgromadzenie…*, op. cit., s. 97.

w Europie oraz między Europą i innymi częściami świata, w szczególności z obszarem śródziemnomorskim. Komisja w ramach swej działalności wspiera również inicjatywy związane z kulturą i nauką. Przykładem może być coroczne przyznawanie Nagrody Muzealnej Rady Europy. W przeszłości zadania te realizowały dwie komisje, pierwsza do spraw Kultury i Edukacji oraz Komisja ds. Nauki i Technologii.

Komisja ds. Równości i Niedyskryminacji podejmuje działania związane z nierównością i dyskryminacją z powodów, takich jak: płeć, orientacja seksualna i tożsamość płciowa, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne, pochodzenie narodowe lub społeczne, pochodzenie etniczne, przynależność do obywatela. mniejszość, majątek, urodzenie, wiek, niepełnosprawność lub inny status. Komisja ustanawia i utrzymuje stosunki z organami ds. równości w państwach członkowskich.

Komisja ds. Honorowania Obowiązków i Zobowiązań Państw Członkowskich Rady Europy (Komisja Monitoringowa) jest odpowiedzialna za wypełnienie zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie na mocy Statutu Rady Europy, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i wszystkich innych konwencji zawartych w ramach organizacji, której są stronami. Komisja może zaproponować Zgromadzeniu wszczęcie lub wznowienie procedury monitorującej, gdy państwo członkowskie nie wypełnia swoich zobowiązań lub nie wypełnia swoich zobowiązań. Komisja Monitoringowa rozpatruje również wnioski o otwarcie procedury monitorowania pochodzące od Prezydium, grupy co najmniej 20 członków Zgromadzenia (reprezentujących co najmniej 6 delegacji krajowych i 2 grupy polityczne), a także od innych komisji Zgromadzenia. Komisja Monitoringowa raz w roku składa Zgromadzeniu Parlamentarnemu sprawozdanie z ogólnego postępu procedury monitorowania i co najmniej raz na trzy lata w sprawie każdego kraju, który jest monitorowany lub zaangażowany w dialog po monitoringu.

Komisja ds. Regulaminu, Immunitetów i Spraw Instytucjonalnych zapewnia właściwe stosowanie regulaminu Zgromadzenia oraz jego zgodność z praktyką Zgromadzenia, podobnie jak teksty dodatkowe do regulaminu. Rozpatruje każdą propozycję zmiany regulaminu, zgodnie z art. 68 Regulaminu. Ponadto, do zadań Komisji należy badanie wniosków państw członkowskich w sprawie uchylenia immunitetu parlamentarnego członkowi Zgromadzenia[85]. Komisja poddaje analizie zasady funkcjonowania komitetów i komisji Zgromadzenia, a także przedstawia stosowne propozycje w tym zakresie.

[85] Zob. więcej: P. Chybalski, *Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, Zeszyty Prawnicze 2018, nr 4 (60), s. 55-58. DOI: 10.31268/ZPBAS.2018.61.

Według J. Jaskierni, organ ten, w przeciwieństwie do wcześniej omawianych komitetów i komisji, jest klasycznym organem pomocniczym Zgromadzenia Parlamentarnego, zorientowanym na rozwiązywanie spraw dotyczących samej organizacji[86].

Komisja ds. Wyboru Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w ramach procedury wyboru sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z art. 22 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, rozpatruje kandydatury i przedstawia zalecenia Zgromadzeniu. W szczególności, w ramach swoich kompetencji, Komisja analizuje życiorysy i przeprowadza rozmowy kwalifikacyjne ze wszystkimi kandydatami na stanowiska sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przed ich wyborem przez Zgromadzenie. Następnie z upoważnienia swojego przewodniczącego, przygotowuje sprawozdanie dla Zgromadzenia z wyborów każdego sędziego do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które zawiera jego zalecenia[87].

Ciałami pomocniczymi komisji powołanymi do rozpatrywania bardziej szczegółowych zagadnień i problemów są podkomisje. Zgodnie z art. 48 ust. 2 Regulaminu przyjęto, że każda komisja jest uprawniona do powołania ze swego grona jedną lub więcej podkomisji stałych lub podkomisji ad hoc. Komisja powołująca podkomisję ustala jej skład i właściwości[88]. Obecnie (lipiec 2020 r.), osiem komisji posiada swoje podkomisje w liczbie od jednej do trzech. Jedyną komisją nieposiadająca podkomisji jest Komisja ds. Wyboru Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[89]. Kadencja podkomisji stałych rozpoczyna się z chwilą powołania na początku sesji Zgromadzenia i trwa do zakończenia sesji. W przypadku podkomisji *ad hoc*, kadencja trwa od chwili powołania, a wygasa po rozpatrzeniu przygotowanego przez nią sprawozdania[90].

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy zbiera się corocznie na sesji zwyczajnej podzielonej na kilka sesji miesięcznych. Zgodnie z Regulaminem, daty sesji ustala Zgromadzenie lub Komisja Stała. Wyjątkowo, ustalenie daty sesji może być powierzone Prezydium. Terminy sesji zwyczajnych ustalane są w sposób umożliwiający powiadomienie przedstawicieli państw członkowskich i ich zastępców co najmniej trzy tygodnie wcześniej. Czas trwania sesji zwyczajnej nie może przekroczyć łącznie 31 dni. W sytuacji wyjątkowej, gdy termin ten ma zostać przekroczony, niezbędna jest zgoda Zgromadzenia i Komitetu Ministrów. Oprócz sesji zwyczajnych, Regulamin przewiduje możliwość zwoływania sesji

[86] J. Jaskiernia, *Zgromadzenie…*, op. cit., s. 122.
[87] https://pace.coe.int/en/pages/committee-30/AS-CDH [data dostępu: 21.07.2020].
[88] J. Jaskiernia, *Zgromadzenie…*, op. cit., s. 131-132.
[89] https://pace.coe.int/en/pages/committee-30/AS-CDH [data dostępu: 21.07.2020].
[90] J. Jaskiernia, *Zgromadzenie…*, op. cit., s. 133.

nadzwyczajnych. W takiej wyjątkowej sytuacji, Zgromadzenie może zostać zwołane na posiedzeniu nadzwyczajnym za porozumieniem Przewodniczącego Zgromadzenia i Komitetu Ministrów, na wniosek jednego z nich.

Co do zasady, sesje zwyczajne Zgromadzenia odbywają się w siedzibie Rady Europy w Strasburgu. Wyjątkowo Zgromadzenie i Komitet Ministrów mogą uzgodnić inne miejsce odbycia sesji zwyczajnej. W przypadku natomiast posiedzeń odbywanych w ramach sesji nadzwyczajnych odbywają się one w miejscu określonym w drodze porozumienia pomiędzy Przewodniczącym Zgromadzenia, a Komitetem Ministrów[91].

Pomimo faktu, że Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy posiada ograniczone kompetencje w kwestiach decyzyjnych, to instytucja ta ma szczególny wpływ na proces integracji europejskiej. To na jej forum podnoszone są kluczowe problemy obecnej Europy, nie tylko te związane z przestrzeganiem praw człowieka ale również zagadnienia związane z polityką, demokracja, gospodarką czy nauką i edukacją. Zgromadzenie jest miejscem gdzie powstają nowe pomysły, ale także gdzie poszukuje się rozwiązania istniejących problemów. Podsumowując rozważania dotyczące Zgromadzenia Parlamentarnego można przyjąć, że organ ten jest przykładem kompromisu pomiędzy zwolennikami organu parlamentarnego o silnych i szerokich kompetencjach, a zwolennikami modelu opartego na aktywności przedstawicieli rządów.

Trzecim organem Rady Europy, będącym jednocześnie organem pozastatutowym, jest Sekretarz Generalny Rady Europy (ang. The Secretary General of the Assembly). Od 18 września 2019 r. funkcję tę pełni Marija Pejčinović Burić[92]. Sekretarz, jak również jego zastępca wybierani są przez Zgromadzenie Parlamentarne na wniosek Komitetu Ministrów na pięcioletnią kadencję. Sekretarz nie może ubiegać się o reelekcję, jego mandat jest jednorazowy i nieodnawialny. Co ciekawe, zastępcy sekretarza traktowani są jako urzędnicy, a w związku z tym mogą być wybierani na kolejne kadencje[93]. Jak słusznie zauważa R. Tokarczyk, Sekretarz Generalny swoim statusem przypomina Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych (ang. Leadership and Management of Organization)[94].

[91] Zob. więcej: Regulamin Zgromadzenia…, op. cit.
[92] https://www.coe.int/en/web/secretary-general/home [data dostępu: 23.07.2020].
[93] J. Kaczmarek, *Rada…*, op. cit., s. 34.
[94] R. Tokarczyk, *Kultura prawa europejskiego według Rady Europy*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 82-83.

Do zadań Sekretarza należy obowiązek uczestnictwa w obradach Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego, gdzie posiada głos doradczy. Uczestnicząc natomiast w obradach Komitetu Mieszanego ma głos decydujący. Sekretarz jest odpowiedzialny przed Komitetem Ministrów za funkcjonowanie całej organizacji. Do obowiązków Sekretarza Generalnego należy również składanie Zgromadzeniu sprawozdań i dokumentów dotyczących współpracy europejskiej. Sekretarz jest przełożonym pracowników Sekretariatu i wszystkich urzędników Rady Europy. W sferze finansowej, do Sekretarza należy przygotowanie budżetu Rady, a następnie jego przedstawienie Komitetowi Ministrów w celu zatwierdzenia. Do zadań Sekretarza należy również rekrutacja, nominacja lub zwalnianie pracowników Sekretariatu Generalnego[95].

Sekretariat, zgodnie ze Statutem, powołany został do obsługiwania organów statutowych Rady Europy. Sekretariat mieści się w siedzibie Rady Europy w Strasburgu. Trzeba podkreślić, że instytucja ta nie jest organem Rady. W skład Sekretariatu wchodzą: Sekretarz Generalny i jego zastępca, oraz członkowie mianowani przez Sekretarza Generalnego[96]. Kompetencje Sekretariatu zostały dość ogólnikowo określone w Statucie w rozdziale VI. Zgodnie ze Statutem, do zadań Sekretariatu należy wykonywanie czynności administracyjnych i innych na potrzeby Zgromadzenia Parlamentarnego[97].

Najmłodszym organem funkcjonującym w ramach organizacji jest utworzony w 1999 r., Komisarz Praw Człowieka Rady Europy[98]. Organ ten jest poza traktatową i niesądową instytucją, mającą na celu promowanie edukacji, świadomości i poszanowania praw człowieka, zgodnie z instrumentami Rady Europy dotyczącymi praw człowieka. Komisarz nie posiada uprawnień prawodawczych, jak również kompetencji decyzyjnych. Odgrywa on jedynie rolę wspomagającą i prewencyjną. Komisarz posiada swoich odpowiedników w innych organizacjach międzynarodowych. W przypadku Unii Europejskiej, zbliżone zadania pełni Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich[99].

Decyzja o utworzeniu nowego organu w ramach Rady Europy, została podjęta na jubileuszowym posiedzeniu (z okazji 50-lecia istnienia Rady Europy) Komitetu Ministrów Rady Europy, odbywającego się w Budapeszcie 7 maja 1999 roku. Status organu określony

[95] J. Robel, *Wpływ Rady Europy…*, op. cit., s. 42.
[96] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona…*, op. cit., s. 21.
[97] Zob. Statut Rady Europy, art. 37, op. cit.
[98] J. Jaskiernia, *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, Nowa Polityka Wschodnia 2011, nr 1, s. 19.
[99] Zob. więcej: M. Stefaniuk, *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w badaniach opinii publicznej – wiedza o instytucji i jej społeczna ocena*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 107-119.

został w rezolucji (99) 50 Komitetu Ministrów w sprawie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy[100]. Utworzenie nowej instytucji w ramach Rady Europy było realizacją postanowień, jakie zostały przyjęte w październiku 1997 roku podczas II-go szczytu Rady w Strasburgu. Z inicjatywą powołania Komisarza Praw Człowieka wystąpił w styczniu 1996 r., prezydent Finlandii M. Ahtisaari[101]. Powołanie instytucji Komisarza zbiegło się w czasie z rozszerzaniem Rady na nowe państwa będące w większości republikami postsowieckimi. Koincydencja zdarzeń nie była przypadkowa. Utworzenie instytucji Komisarza miało przeciwdziałać wytworzeniu się podwójnych standardów w dziedzinie praw człowieka. Innych w państwach Europy zachodniej, a innych w państwach byłego związku radzieckiego[102].

Komisarz wybierany jest na sześcioletnią kadencję, bez prawa do reelekcji. Wyboru Komisarza dokonuje Zgromadzenie Parlamentarne większością głosów z listy trzech kandydatów przedłożonej przez Komitet Ministrów. Kandydatami na Komisarza mogą być jedynie obywatele państw członkowskich[103]. Kryteria jakie muszą spełniać kandydaci określono w art. 10 Rezolucji, zgodnie z którym „muszą być wybitnymi osobistościami o wybitnym charakterze moralnym, posiadającymi uznaną wiedzę specjalistyczną w dziedzinie praw człowieka, publicznym świadectwem przywiązania do wartości Rady Europy oraz osobistą władzą niezbędną do skutecznego wypełniania misji Komisarza. W okresie pełnienia funkcji Rzecznik nie może podejmować działalności niezgodnej z wymogami pełnoetatowego urzędu".

Komisarz jest niezależną instytucją działającą w ramach Rady Europy. Do jego obowiązków należy między innymi przeprowadzanie wizyt we wszystkich państwach członkowskich Rady, mających za zadanie podnoszenie standardów ochrony praw człowieka. Wizyty takie mają na celu nawiązanie bezpośredniego dialogu z władzami państwa, a także zbadanie jednej lub kilku konkretnych kwestii[104]. Komisarz może

[100] Zob. Resolution (99) 50 of the Committee of Ministers on the Council of Europe Commissioner for Human Rights (Rezulucja (99) 50 Komitetu Ministrów w sprawie Komisarza Praw Człowieka Rady Europy), adopted by
the Committee of Ministers on 7 May 1999. Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e305a [data dostępu: 29.07.2020].
[101] J. Robel, *Wpływ Rady Europy…*, op. cit., s. 38.
[102] A. Kotowska, *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność,* Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 50-51.
[103] Resolution (99) 50 of the Committee of Ministers on the Council of Europe Commissioner for Human Rights, op. cit., art. 9.
[104] Zob. więcej: T. Hammarberg, *Contribution from The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, European Yearbook of Disability Law 2010, tom 2, s. 153-159.

przeprowadzać wizyty ukierunkowane na badanie określonych tematów np. dotyczących mniejszości etnicznych. Komisarz może publikować raporty zawierający wnioski i odpowiednie zalecenia, które mogą poprawić niedociągnięcia, jednakże nie posiada żadnych kompetencji władczych w stosunku do państw członkowskich. Oprócz tego, do zadań Komisarza należy udzielanie porad i informacji w zakresie ochrony praw człowieka. Organ zajmuje się również propagowaniem edukacji dotyczącej praw człowieka. Doradztwo w zakresie praw człowieka kierowane jest głównie do państw członkowskich i przybiera formę zaleceń, opinii, raportów i referatów wydawanych przez Komisarza[105]. Niewątpliwie istotną kompetencją Komisarza jest możliwość występowania jako trzecia strona w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

Komisarz organizuje warsztaty, seminaria i wykłady w celu zbadania konkretnych problemów związanych z prawami człowieka.[106]. Komisarz w ramach sprawowanego urzędu współpracuje z międzynarodowymi i narodowymi organizacjami i instytucjami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka. Głównymi partnerami w ramach prowadzonej współpracy międzynarodowej są: Organizacja Narodów Zjednoczonych, Unia Europejska i Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie[107]. Oprócz wymienionych kompetencji, na mocy Protokołu 14 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Komisarz uzyskał możliwość przedkładania uwag pisemnych i osobistego udziału w rozprawach toczących się przed Izbą lub Wielką Izbą[108]. Komisarz może również uczestniczyć w procedurach ugodowych, a także wykonywania decyzji Trybunału[109].

W ramach realizowanych zadań Komisarz wspomagany jest przez specjalnie powołane do tego celu Biuro (ang. Office of the Commissioner for Human Rights), działające w ramach Sekretariatu Generalnego Rady Europy.

Ostatnim organem Rady Europy jest Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych (ang. Congress of Local and Regional Authorities, dalej: CLRAE). Kongres jest organem doradczym, reprezentującym władze lokalne i regionalne członków Rady Europy.

---

[105] Zob. więcej: J. Symonides, *Ewolucja systemu ochrony praw człowieka w Europie,* [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 149-150.

[106] https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work [data dostępu: 23.07.2020].

[107] Zob. więcej: T. O. Kalmykov, *Cooperation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights with the European Human Rights Protection Institutions*, The Journal of Eastern European Law 2015, nr 18, s. 107-110.

[108] C. A. Igwe, *The European Court of Human Rights: Achievements and Challenges*, Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence 2017, tom 1, nr 8, s. 19.

[109] J. Robel, *Wpływ Rady Europy…*, op. cit., s. 41.

Kluczowym zadaniem Kongresu jest doradzanie Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy we wszystkich aspektach dotyczących polityki lokalnej jak i regionalnej.

Początki tej instytucji sięgają roku 1952, gdy Zgromadzenie Doradcze powołało do życia Specjalną Komisję ds. Komunalnych i Regionalnych. Celem komisji było ustanowienie kontaktów z organizacjami reprezentującymi władze lokalne. W 1954 r. Sekretariat Generalny Rady Europy rozesłał do zainteresowanych organizacji specjalną ankietę z prośbą o odpowiedź na pytania dotyczące reprezentacji tych organizacji w Radzie Europy oraz pytanie o formy tej reprezentacji. Po analizie ankiet, przedłożono Zgromadzeniu Doradczemu raport, w którym wskazano na konieczność powołania organu reprezentującego wspólnoty i władze lokalne[110]. Wspomniany raport został przyjęty jednogłośnie przez Zgromadzenie Doradcze. Raport ten powszechnie znany jest jako „Rezolucja 76". Na mocy raportu podjęto decyzję o utworzeniu Konferencji zrzeszającej przedstawicieli wszystkich narodowych stowarzyszeń zrzeszających władze lokalne państw członkowskich Rady Europy[111].

Formalne powołanie Konferencji Władz Lokalnych Rady Europy odbyło się na mocy decyzji Komitetu Ministrów w czerwcu 1956 r. Pierwsze posiedzenie odbyło się 12 stycznia 1957 r.[112]. Nowo powołany organ liczył 124 przedstawicieli. W początkowym okresie funkcjonowania, spotkania odbywały się co dwa lata, później zwoływano je co roku. Przewodniczący Zgromadzenia Doradczego F. Dehousse, w mowie inauguracyjnej stwierdził, że „(…) po raz pierwszy w historii instytucji europejskich samorządy lokalne dostały możliwość głosu w kształtowaniu polityki rządów względem nich samych"[113]. W roku 1958 Konferencja rozpoczęła prace na stworzeniem Statutu, który został uchwalony w 1961 r., po niemal trzech latach. Według M. Natanka, tak długi okres prac na Statutem spowodowany był sporem kompetencyjnym pomiędzy Zgromadzeniem, a Komitetem Ministrów, który niechętnie dzielił się kompetencjami i autorytetem z innymi organami Rady Europy[114].

[110] M. Natanek, *Samorządy…*, op. cit., s. 59-60.
[111] Zob. więcej: Recommendation 76 (1955) Consultative Assembly of the Council of Europe on measures to be taken to enable local authorities to meet the new responsibilities arising from the establishment of the European Coal and Steel Community, adopted by the Assembly on 9 July 1955. Pobrane z: https://publicsearch.coe.int/#k=Recommendation%2076%20(1955)#f=%5B%5D [data dostępu: 25.07.2020].
[112] https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history# [data dostępu: 25.07.2020].
[113] M. Natanek, *Samorządy…*, op. cit., s. 62.
[114] *Ibidem*, s. 66.

W 1961 roku Konferencja Władz Lokalnych Rady Europy uzyskała status organu pomocniczego Rady Europy[115]. Integracja europejska, a także rozwój idei samorządności, jak zauważa M. Natanek, wpłynęły niewątpliwie na rozszerzenie przestrzeni, w których realizowane były zadania Konferencji[116]. Rok 1975 był przełomowy dla omawianej instytucji z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, na mocy Rezolucji 75 z 1974 r., Komitet Ministrów Rady Europy rozszerzył skład Konferencji o przedstawicieli regionów europejskich[117]. W miejsce Konferencji Władz Lokalnych Rady Europy utworzono Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. Po drugie, Konferencja uzyskała prawo do organizowania sesji corocznie. W roku 1983 zmieniono nazwę organu na Stała Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Europy.

Kolejne zmiany nastąpiły w 1994 roku. Komitet Ministrów Rady Europy zdecydował się przekształcić Stałą Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych, jednocześnie nadając mu nowy statut i większe kompetencje[118]. Działanie takie było następstwem ustaleń poczynionych przez szefów rządów państw członkowskich Rady Europy na szczycie w Wiedniu 9 października 1993 r. Zaaprobowanie utworzenia „organu doradczego prawdziwie reprezentującego władze lokalne i regionalne w Europie" było pierwszym oficjalnym krokiem w tworzeniu Kongresu, bezpośredniego następcy Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy[119].

Obecnie, CLRAE liczy 648 członków (324 przedstawicieli i 324 zastępców), dokładnie tyle samo co przedstawione wcześniej Zgromadzenie Parlamentarne. Liczba mandatów przypadających na każde państwo członkowskie jest taka sama jak w przypadku Zgromadzenia (Polska posiada 12 przedstawicieli). W przypadku Polski, reprezentanci rekomendowani są przez polskie organizacje samorządu terytorialnego (Związek Województw Rzeczpospolitej Polskiej, Związek Miast Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich, Unię Metropolii Polskich, Unię Miasteczek Polskich)[120].

Przedstawiciele i zastępcy powoływani są na czteroletnią kadencję zgodnie z procedurą państwa członkowskiego, które reprezentują. Delegaci do Kongresu mogą

[115] M. A. Kamiński, *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, Białostockie Studia Prawnicze 2012, zeszyt 12, s. 36. DOI: 10.15290/bsp.2012.12.03.
[116] M. Natanek, *Samorządy…*, op. cit., s. 86.
[117] M. A. Kamiński, *Rola Kongresu…*, op. cit., s. 36.
[118] J. Robel, *Wpływ Rady Europy…*, op. cit., s. 27.
[119] https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history# [data dostępu: 26.07.2020].
[120] M. A. Kamiński, *Rola Kongresu…*, op. cit., s. 37.

tworzyć grupy polityczne i być ich członkami. Niezbędnym wymogiem do tego, aby grupa polityczna została uznana przez Kongres jest zebranie co najmniej dwudziestu delegatów wybranych z co najmniej sześciu delegacji krajowych. Obecnie w ramach Kongresu funkcjonują cztery grupy polityczne: Grupa Europejska Partia Ludowa (ang. Group European People's Party), Grupa Socjalistów, Zielonych i Postępowych Demokratów (ang. Group of Socialists, Greens and Progressive Democrats), Grupa Niezależnych i Liberalnych Demokratów (ang. Independent and Liberal Democrat Group) oraz Grupa Europejskich Konserwatystów i Reformatorów (ang. European Conservatives & Reformists Group)[121].

Zgodnie z art. 3 Statutu, Kongres podzielony jest na dwie izby: Izbę Władz Lokalnych która reprezentuje władze lokalne oraz Izbę Regionów, która reprezentuje władze regionalne. Zgodnie ze Statutem, sesje plenarne zgromadzenia powinny odbywać się co najmniej raz w roku w Strasburgu (zazwyczaj są dwie sesje w roku)[122].

Pracami Kongresu kieruje Przewodniczący, wybierany na kadencję trwającą dwa i pół roku. Wyboru Przewodniczącego dokonują członkowie Kongresu. Przewodniczący wybierany jest na przemian, raz spośród członków Izby Władz Lokalnych i raz z członków Izby Regionów. Głównym zadaniem Przewodniczącego jest kierowanie działalnością polityczną Kongresu i jego Izb, oraz prowadzenie polityki Kongresu i reprezentowanie organu wobec innych organizacji międzynarodowych. Ponadto do zadań Przewodniczącego należy również przedstawianie działalności Kongresu, a także przyjętych dokumentów Zgromadzeniu Parlamentarnemu i Komitetowi Ministrów Rady Europy. Przewodniczący w ramach pełnionych obowiązków wspomagany jest przez członków prezydiów Izby Władz Lokalnych oraz Izby Regionów, tworzących wspólnie Prezydium Kongresu. Prezydium Kongresu zajmuje się koordynacją prac organu, podziałem miejsc w poszczególnych komisjach, przygotowywaniem raportów i przedkładaniem ich pod obrady Kongresu. Oprócz tego do zadań Prezydium należy przygotowywanie misji obserwacyjnych do wyborów samorządowych w krajach członkowskich[123].

[121] http://www.congress-political-groups.eu/en/ [data dostępu: 27.07.2020].
[122] Obecnie obowiązuje: Karta Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy (ang. Charter of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe) przyjęta przez Komitet Ministrów 15 stycznia 2020 r.; Rezolucja statutowa (ang. Statutory Resolution CM/Res(2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto) przyjęta przez Komitet Ministrów 15 stycznia 2020 r. Pobrane z: https://www.coe.int/en/web/congress/procedures [data dostępu: 27.07.2020].
[123] M. A. Kamiński, *Rola Kongresu…*, op. cit., s. 38.

W ramach Kongresu funkcjonują trzy komisje. Są nimi: Komisja Monitorująca (ang. Monitoring Committee), Komisja do Spraw Zarządzania (ang. Governance Committee), Komisja do Spraw Bieżących (ang. Current Affairs Committee).

Do zadań Komisji Monitorującej należy monitorowanie stosowania postanowień Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego w krajach członkowskich. W ramach prowadzonej działalności, Komisja organizuje wizyty monitorujące w państwach członkowskich, opracowuje sprawozdania i zalecenia dotyczące stanu demokracji lokalnej i regionalnej w zainteresowanych państwach członkowskich.

Komisja do Spraw Zarządzania odpowiedzialna jest za kwestie prawne i polityczne związane ze skutecznym rozwojem dobrych rządów i demokracji na szczeblu lokalnym i regionalnym. Praca Komisji skoncentrowana jest na promowaniu wdrażania i rozwoju instrumentów prawnych Rady Europy oraz zaleceń w dziedzinie demokracji lokalnej i regionalnej.

Komisja do Spraw Bieżących odpowiedzialna jest za przygotowywanie prac nad kwestiami dotyczącymi m.in. edukacji, spójności społecznej, dialogu międzykulturowego, integracji migrantów, a także ochrony dzieci i równości płci. W zakresie kompetencji Komisji pozostaje przygotowywanie sprawozdań, w tym również uchwał przedstawionych do przyjęcia na posiedzeniach Kongresu. Komisja do Spraw Bieżących zajmuje się również organizacją debat dotyczących spraw bieżących, a także pilnych sytuacji i kryzysów dotykających władze lokalne i regionalne w państwach członkowskich Rady Europy[124].

W ramach Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych funkcjonuje Grupa Niezależnych Ekspertów ds. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (ang. Group of independent experts on the European Charter of local self-government). Podmiot skupia ekspertów z dziedziny prawa, polityki i finansów, specjalizujących się w zagadnieniach demokracji lokalnej i regionalnej. Do zadań Grupy należy wspieranie komisji (Komisja Monitorująca, Komisja Zarządzania, Komisja do Spraw Bieżących) w wypełnianiu obowiązków wynikających ze Statutu, w szczególności w sporządzaniu raportów na temat sytuacji demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich, które są przedmiotem działań następczych w związku ze stosowaniem Karty. Można stwierdzić, że podstawową misją Grupy jest pomoc prawna Kongresowi w ramach podejmowanych działań o charakterze politycznym[125].

[124] https://www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee [data dostępu: 27.07.2020].
[125] https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-charter-of-local-self-government-gie- [data dostępu: 28.07.2020].

Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych jest organem o charakterze jedynie doradczym. Tak jak w przypadku Zgromadzenia, nie posiada uprawnień decyzyjnych. Według J. Kaczmarka, jest to organ reprezentujący władze niższego szczebla, którego głównym celem jest konsolidacja podstawowych struktur demokratycznych[126]. Z kolei według M. A. Kamińskiego, kluczowym zadaniem Kongresu jest doradzanie Komitetowi Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnemu we wszystkich aspektach polityki lokalnej i regionalnej[127]. Nie ulega wątpliwości, że spektrum działań podejmowanych przez Kongres jest niezmiernie szerokie. Organ ten podejmuje działania o charakterze politycznym i społecznym dotyczące problemów lokalnych i regionalnych w państwach członkowskich. Ponadto, zajmuje się sporządzaniem raportów na temat stanu demokracji lokalnej i regionalnej w państwach członkowskich i państwach ubiegających się o członkostwo.

Jednym z największych osiągnieć Kongresu, a właściwie Konferencji jest Europejska Karta Samorządu Lokalnego (ang. European Charter of Local Self-Government). Karta, otwarta do podpisu 15 października 1985 r. weszła w życie 1 września 1988 r. Została ratyfikowana przez wszystkie 47 państw członkowskich Rady Europy (Polska ratyfikowała kartę 22 listopada 1993 roku[128]). Karta ustanawia standardy ochrony praw władz lokalnych i wymaga od państw, które ją ratyfikowały, przestrzegania szeregu określonych warunków, zasad oraz praktyk. Do najważniejszych zasad należą: prawo obywateli do uczestniczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi, prawo społeczności do korzystania z autonomii i samorządu, a także prawo wybierania organów władz lokalnych. Karta określa również prawa władz lokalnych, do których zaliczyć można: prawo władz lokalnych do posiadania własnych środków finansowych do swobodnego dysponowania, prawo do swobodnego zrzeszania się, a także prawo odwołania się do sądu w celu zapewnienia swobodnego wykonywania swoich kompetencji i poszanowania zasad samorządu lokalnego[129].

Procedura prowadzenia monitoringu Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz Protokołu dodatkowego jest kilkuetapowa i wymaga współdziałania wielu podmiotów. Pierwszym etapem jest przyjęcie przez Komisję Monitorującą Kongresu dwuletniego programu prac. Program zawiera m.in. informację dotyczącą tego, w których państwach

[126] J. Kaczmarek, *Rada…*, op. cit., s. 32.
[127] M. A. Kamiński, *Rola Kongresu…*, op. cit., s. 39.
[128] *Ibidem*, s. 39.
[129] Karta Samorządu Lokalnego (ang. European Charter of Local Self-Government) z dnia 15 października 1985 r., weszła w życie 1 września 1988 r., ETS No. 122. Pobrane z: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122 [data dostępu: 28.07.2020].

przewiduje się przeprowadzenie wizyt kontrolnych. Oprócz tego program zawiera informacje o wyznaczonych z poszczególnych państw członkowskich osobach do pełnienia funkcji sprawozdawcy. Następny etap to spotkanie sprawozdawców z przedstawicielami rządu, parlamentu, sądów i trybunałów, a także reprezentantami władz lokalnych i regionalnych państwa kontrolowanego/wizytowanego. Kolejny krok obejmuje sporządzenie projektu raportu, a następnie przekazanie go do konsultacji wszystkim rozmówcom uczestniczącym w spotkaniu. Uczestnicy spotkania mają możliwość przedstawienia uwag lub wskazania miejsc gdzie raport powinien zostać zmieniony lub uzupełniony. Projekt raportu kierowany jest do Komisji Monitorującej w celu rozpatrzenia i przyjęcia. Wstępny projekt rekomendacji podlega zatwierdzeniu przez Komisję Monitorującą. W ostatnim etapie, członkowie Kongresu omawiają raport i przyjmują go. Przyjęte rekomendacje przekazywane są do Komitetu Ministrów Rady Europy, który kieruje je do rządów zainteresowanych państw.

Dialog pokontrolny realizowany jest po przyjęciu rekomendacji przez Kongres. Realizacja dialogu następuje w ramach spotkań z władzami krajowymi zainteresowanych państw. Kongres we współpracy z władzami krajowymi przygotowuje tzw. mapę drogową, w której określa się działania jakie należy podjąć w celu realizacji zaleceń. Po uzgodnieniu przez władze krajowe i Kongres, mapa drogowa podpisywana jest przez ministra właściwego do spraw demokracji lokalnej i przez przewodniczącego Kongresu. Do 2020 r. podpisano pięć map drogowych (Armenia, 2016; Republika Mołdawii, 2016; Portugalia, 2015; Gruzja, 2015; Ukraina, 2015[130].

1.3. Poza formalna instytucjonalizacja Rady Europy

Oprócz organów statutowych i pozastatutowych działających w ramach Rady Europy, istnieje szereg instytucji funkcjonujących w ramach organizacji nie będących formalnie jej organami. Instytucje te pełnią różne funkcje i realizują zadania związane nie tylko z ochroną praw człowieka, ale np. przeciwdziałaniem korupcji, wspieraniem i promowaniem językowej różnorodności w Europie czy finansowaniem projektów społecznych.

W celu precyzyjnego przedstawienia podmiotów funkcjonujących w ramach Rady Europy, dokonano ich podziału ze względu na dominujący obszar działalności.

[130] https://www.coe.int/en/web/congress/postmonitoring-and-postelectoral-dialogue [data dostępu: 28.07.2020].

Proponowany podział odpowiada obszarom działania Rady Europy – prawa człowieka, demokracja, praworządność.

1. 3. 1. Instytucje realizujące działania w sferze ochrony praw człowieka

Do grupy podmiotów, których głównym przedmiotem działalności jest ochrona i promocja zagadnień związanych z prawami człowieka należy **Europejski Komitet Praw Społecznych** (ang. European Committee of Social Rights, dalej: EKPS). Podstawą prawną funkcjonowania Komitetu był pierwotnie art. 25 Europejskiej Karty Społecznej[131]. W 1991 r. Protokół Zmieniający dokonał modyfikacji art. 25, jednocześnie dokonując zmiany nazwy na Komitet Niezależnych Ekspertów[132]. W 1998 r. Komitet ponownie zmienił swoją nazwę na aktualną: Europejski Komitet Praw Społecznych[133]. Poza podstawą traktatową, Komitet ma swoje oparcie również w Regulaminie uchwalonym 29 marca 2004 r. i kilkukrotnie modyfikowanym[134].

Europejska Karta Społeczna wraz ze Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną oraz protokołami dodatkowymi stanowią podstawę traktatową funkcjonowania instytucji. Są również wielkim osiągnięciem zjednoczonej Europy w zakresie II generacji praw człowieka[135]. Obydwie karty stworzyły swoistego rodzaju system, w którym funkcjonuje i realizuje powierzone zadania Europejska Komisja Praw Społecznych.

Zgodnie z Regulaminem, Europejski Komitet Praw Społecznych składa się z piętnastu członków wybieranych na sześcioletnią kadencję przez Komitet Ministrów[136]. Regulamin przewiduje możliwość jednorazowej reelekcji członków. W trakcie sprawowania mandatu, członkowie nie mogą pełnić żadnych funkcji, których nie można byłoby pogodzić z wymogami niezależności, bezstronności i dyspozycyjności niezbędnymi dla ich pracy w Komitecie.

Pracami Komitetu kieruje Przewodniczący wybierany przez członków organu. W swojej pracy Przewodniczący wspomagany jest przez dwóch wiceprzewodniczących.

---

[131] Europejska Karta Społeczna (ang. European Social Charter) otwarta do podpisu 18.10.1961 r., weszła w życie 26.02.1965 r., ETS No. 035.
[132] Protokół zmieniający Europejską Kartę Społeczną (ang. Protocol amending the European Social Charter) otwarty do podpisu 21.10.1991 r., ratyfikowany przez wszystkie państwa sygnatariuszy Europejskiej Karty Społecznej, ETS No. 142.
[133] A. Gadkowski, *Europejski Komitet Praw Społecznych w systemie organów traktatowych międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza 2014, nr 3, s. 18.
[134] Ostatnie zmiany Regulaminu wprowadzono na sesji w dniu 10 września 2019 r.
[135] Zob. więcej: L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona…*, op. cit., s. 26-29.
[136] Regulamin Europejskiego Komitetu Praw Społecznych (ang. European Committee of Social Rights Rules) z dnia 29 marca 2004 r. Pobrane z: https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/rules [data dostępu: 03.08.2020].

W skład kierownictwa Komitetu wchodzi także Specjalny Sprawozdawca. Prace Komitetu odbywają się w ramach kilkudniowych sesji organizowanych siedem razy w roku w Strasburgu[137].

Do kompetencji EKPS należy przede wszystkim nadzorowanie przestrzegania przez państwa członkowskie postanowień traktatowych, składających się na system Europejskiej Karty Społecznej i Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej. Oprócz tego, Komitet analizuje sprawozdania przygotowane i przekazywane przez państwa członkowskie, a następnie orzeka o zgodności lub niezgodności przepisów krajowych ze standardami ustanawianymi na podstawie traktatów stanowiących system Europejskiej Karty Społecznej. Komitet formułuje pozbawione mocy prawnie wiążącej konkluzje, które przekazywane są do Komitetu Rządowego, a następnie do Komitetu Ministrów[138].

Komitet zajmuje się również rozpoznawaniem skarg zbiorowych wnoszonych przez uprawnione podmioty przeciwko państwom naruszającym zobowiązania przyjęte w systemie Karty. Organ ten przygotowuje raport końcowy w sprawie konkretnej skargi, na podstawie którego Komitet Ministrów uchwala odpowiednią rezolucję lub rekomendację. Celna jest uwaga A. Gadkowskiego, że Europejska Komisja Praw Społecznych ze względu na swoje quasi-sądowe funkcje może być postrzegana jako odpowiednik Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w systemie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[139].

W ramach działań związanych z monitorowaniem przestrzegania postanowień Europejskiej Karty Społecznej i Zrewidowanej Europejskiej Kart Społecznej, Komitet wspierany jest przez Komitet Rządowy Europejskiej Karty Społecznej i Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego (ang. The Governmental Committee of the European Social Charter and European Code of Social Security). W skład Komitetu Rządowego wchodzą przedstawiciele państw będących stronami Karty wspierani przez obserwatorów reprezentujących europejskie organizacje pracodawców i związki zawodowe (Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, Business Europe, Międzynarodowa Organizacja Pracodawców). Do zadań Komitetu Rządowego należy rozpatrywanie wniosków

[137] A. Gadkowski, *Europejski Komitet…*, op. cit., s. 89.
[138] A. Gadkowski, *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, Rok LXXVIII, zeszyt 3, s. 38-39. DOI: 10.14746/rpeis.2016.78.3.4.
[139] A. Gadkowski, *The European Committee of Social Rights as a Monitoring Body in the System of the European Social Charter*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza 2018, nr 8, s. 68. DOI: 10.14746/ppuam.2018.8.04.

dotyczących niezgodności, przyjętych przez Europejski Komitet Praw Społecznych, a następnie przekazywanie ich Komitetowi Ministrów Rady Europy.

Podsumowując, organ ten realizuje zadania związane z prawami człowieka obejmującymi jedynie wąską grupę tych praw, a mianowicie prawa społeczne i gospodarcze. Instytucja ta wraz z Europejską Kartą Społeczną oraz Zrewidowaną Europejską Kartą Społeczną uzupełniają system Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, zachowując przy tym odrębność traktatową i instytucjonalną.

Drugim organem jest **Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji** (ang. European Commission against Racism and Intolerance, dalej: ECRI). Historia ECRI rozpoczęła się w październiku 1993 r. podczas szczytu odbywającego się w Wiedniu. Szefowie państw i rządów państw członkowskich Rady Europy przyjęli Deklarację Wiedeńską, która powoływała Europejską Komisję Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji[140]. Pierwsze spotkanie ECRI odbyło się w 1994 r. w Strasburgu. Podczas drugiego Szczytu odbywającego się w 1997 r. w Strasburgu podjęto decyzję o wzmocnieniu pozycji instytucjonalnej ECRI. Stanowisko takie zostało podtrzymane podczas obrad Europejskiej Konferencji Przeciwko Rasizmowi w 2000 r. Efektem tych działań było przyjęcie przez Komitet Ministrów Rady Europy, Statutu Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji[141]. Poza Statutem, funkcjonowanie ECRI uregulowane zostało w Regulaminie wewnętrznym, przyjętym przez instytucję 20 marca 2003 r.[142]

Zgodnie z Załącznikiem do Rezolucji (2002) 8, do zadań ECRI należy „zwalczanie rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji w całej Europie, z perspektywy ochrony praw człowieka w świetle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, dodatkowych protokołów i powiązanego orzecznictwa”[143]. Załącznik do Rezolucji wymienia również inne zadania, do których należą:

---

[140] A. Babes, *Preventing and Combating Racism, Xenophobia, Antisemitism, and Intolerance: The Council of Europe and the Member States*, Holocaust. Studii şi cercetări 2018, nr 11, s. 347.

[141] Zob. Resolution Res(2002)8 on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance, Adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2002 at the 799th meeting of the Minister’s Deputies by Resolution CM/Res (2013)12 and CM/Res (2014)2.

[142] Zob. Regulamin wewnętrzny Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (ang. Internal Rules of Procedure of the European Commission against Racism and Intolerance) z dnia 20 marca 2003 r. Pobrane z: https://rm.coe.int/internal-rules-of-procedure-of-ecri-adopted-by-ecri-on-20-march-2003-a/16808b86d0 [data dostępu: 05.08.2020].

[143] Appendix to Resolution (2002)8 of the Committee of Ministers on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance, adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2002. Pobrane z: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168 0973356 [data dostępu: 05.08.2020].

dokonywanie przeglądów i ocena skuteczności działań w zakresie walki z ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją;

- przedstawianie propozycji podejmowania działań na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim;
- formułowanie zaleceń;
- prowadzenie prac analitycznych dotyczących międzynarodowych instrumentów prawnych[144].

ECRI realizuje swoje zadania między innymi poprzez monitorowanie krajów członkowskich pod kątem przejawów rasizmu i nietolerancji. Poczynione przez ECRI ustalenia wraz z zaleceniami publikowane są w raportach krajowych. Trzeba wskazać, że monitorowanie krajów przez ECRI dotyczy wszystkich państw członkowskich na równych zasadach. W tej kwestii nie ma rozróżnienia na kraje tzw. stare i nowe. Cykle monitorowania trwają około pięciu lat. W chwili obecnej trwa szósty cykl monitoringu (od 2019 r.)[145].

W skład Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, zgodnie z Załącznikiem do Rezolucji (2002) 8, wchodzą członkowie po jednym z każdego państwa członkowskiego. Kadencja członków trwa pięć lat z możliwością dwukrotnej reelekcji[146]. Na czele ECRI stoi Przewodniczący wybierany na dwuletnią kadencję, z możliwością ponownego wyboru. Do jego zadań należy przewodnictwo obradom ECRI. Przewodniczący wraz z dwoma wiceprzewodniczącymi czterema innymi wybranymi członkami tworzą Prezydium. Zgodnie z art. 15 Regulaminu ECRI, do zadań Prezydium należy wspieranie Przewodniczącego oraz przedkładanie ECRI proponowanego porządku obrad. Prezydium wykonuje również inne zadania zlecone przez ECRI[147].

Podsumowując omawianą instytucję, należy wskazać, że realizuje ona swoje funkcje w trzech płaszczyznach. Po pierwsze, za sprawą monitoringu w państwach członkowskich, realizowana jest funkcja kontrolna. Po drugie, organ może wskazywać na obszary, które wymagają natychmiastowego podjęcia działań. W tym aspekcie działań realizowana jest funkcja prewencyjna. Po trzecie, formułowanie raportów i edukowanie społeczeństw państw członkowskich w sprawach związanych z ksenofobią i nietolerancją uwidacznia funkcję edukacyjną.

---

[144] *Ibidem*.
[145] https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/country-monitoring [data dostępu: 05.08.2020].
[146] Appendix to Resolution (2002)8…, op. cit., art. 2.
[147] Regulamin wewnętrzny Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji, op. cit.

Trzecim organem funkcjonującym w ramach Rady Europy jest **Europejski Komitet Zapobiegania Torturom** (ang. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, dalej: EKZT). Organ został utworzony na mocy art. 1 Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, która weszła w życie w 1989 roku[148]. Celna jest uwaga M. Ochwat dotycząca tego, że Konwencja ta sama w sobie nie tworzy wprawdzie żadnych nowych praw czy zasad, ale ustanawia swoisty mechanizm weryfikacji przestrzegania przez państwa członkowskie art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, mówiącego o zakazie stosowania tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania[149]. Jednym z elementów tego mechanizmu jest właśnie EKZT.

Komitet oficjalnie rozpoczął swoją działalność w listopadzie 1989 roku. Pierwszym działaniem jakie podjął było przyjęcie Regulaminu[150]. Działalność EKZT oparta jest na czterech kluczowych zasadach – poufności, współpracy, skuteczności i bezstronności[151]. Słusznie zauważa I. Wrońska, że EKZT jest obok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka najważniejszym międzynarodowym organem monitorującym przestrzeganie praw jednostki na kontynencie europejskim[152].

Do zadań organu należy organizacja wizyt w miejscach pozbawienia wolności. Celem wizyt jest ocena dotycząca tego jak traktowane są osoby pozbawione wolności. Delegacje EKZT mają nieograniczony dostęp do miejsc zatrzymań oraz prawo do poruszania się w tych miejscach bez żadnych ograniczeń. Członkowie delegacji mogą przeprowadzać wywiady i rozmowy z osobami pozbawionymi wolności. Po zakończeniu wizyty, EKZT sporządza szczegółowe sprawozdanie, które następnie przesyła zainteresowanemu państwu. Sprawozdanie zawiera ustalenia poczynione przez EKZT, a także zalecenia, komentarze i ewentualne prośby o udzielenie przez władze państwowe

[148] Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, op. cit.
[149] M. Ochwat, *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis 2007, tom 3, s. 277.
[150] Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Regulamin wewnętrzny (ang. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Rules of Procedure) z dnia 16 listopada 1989 r., zmieniony: 8 marca 1990, 11 maja 1990, 9 listopada 1990, 31 stycznia 1991, 20 września 1991, 12 marca 1997, 7 Marca 2008. CPT/Inf/C (2008) 1. Pobrane z: https://rm.coe.int/16806db824 [data dostępu: 06.08.2020].
[151] Zob. T. Kalisz, *Mechanizmy międzynarodowej kontroli i ochrony praw człowieka wykorzystywane w toku postępowania wykonawczego*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2009, tom XXV, s. 233-251.
[152] I. Wrońska, *Procedure of Appointing Members of the European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Białostockie Studia Prawnicze 2016, tom 20, s. 181. DOI: 10.15290/bsp.2016.20A.en.14.

szczegółowych informacji. Komitet zwraca się również do państwa, w którym odbyła się wizytacja o udzielenie szczegółowych odpowiedzi na kwestie zawarte w sprawozdaniu[153].

Komitet składa się z 47 członków, po jednym z każdego państwa członkowskiego. Zgodnie z Regulaminem, członkowie EKZT wybierani są przez Komitet Ministrów Rady Europy absolutną większości głosów z listy nazwisk przedstawionej przez Biuro Zgromadzenia Konsultacyjnego. Kadencja członków trwa cztery lata. Konwencja przewiduje możliwość jednokrotnej reelekcji. Członkowie Komitetu pełnią swoją funkcję we własnym imieniu. Nie są związani stanowiskiem państwa, którego obywatelstwo posiadają. W ramach wykonywanych czynności powinni być bezstronni i niezależni[154].

Członkowie wybierają ze swego grona Przewodniczącego i dwóch wiceprzewodniczących na dwuletnią kadencję, które może być odnowiona. Do zadań Przewodniczącego należy przewodniczenie pracom Komitetu, a także wykonywanie innych zadań określonych w Regulaminie.

W ramach EKZT funkcjonuje Sekretariat Komitetu, na czele którego stoi Sekretarz Wykonawczy. W skład Sekretariatu Komitetu wchodzą: Sekretarz Wykonawczy, zastępcy sekretarza, szefowie wydziałów oraz pracownicy mianowani przez Sekretarza Generalnego Rady Europy[155]. Sekretariat organizuje pracę Komitetu. W ramach Sekretariatu wyodrębniono Dział Wsparcia (ang. Transversal Support Division) i 3 wydziały (ang. Divisions)[156].

Podsumowując, trzeba wskazać, że organ ten swoją działalnością uzupełnia europejski system ochrony praw człowieka funkcjonujący w ramach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Najmłodszą instytucją zajmującą się problematyką praw człowieka jest **Komitet Sterujący ds. Przeciwdziałania Dyskryminacji, Różnorodności i Integracji** (ang. The Steering Committee on Anti-Discrimination, Diversity and Inclusion, dalej: CDADI). Instytucja została powołana w 2019 r. przez Komitet Ministrów. Pierwsze spotkanie odbyło się w dniach 8 – 10 października 2020 r. Głównym celem, do którego powołano CDADI jest promowanie równości wszystkich ludzi bez względu na pochodzenie, rasę, kolor skóry czy wyznawaną religię, budowanie otwartych i tolerancyjnych społeczeństw, oferujących

[153] Zob. więcej: Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Regulamin…, op. cit.
[154] Zob. więcej: Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom…, op. cit.
[155] Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Regulamin…, op. cit., art. 10.
[156] https://www.coe.int/en/web/cpt/secretariat [data dostępu: 06.08.2020].

ochronę przed dyskryminacją i nienawiścią. Do głównych zadań CDADI należy doradzanie Komitetowi Ministrów we wszelkich kwestiach związanych z zapobieganiem i zwalczaniem mowy nienawiści, a także dyskryminacji ze względu na rasę, kolor skóry, język, religię, pochodzenie narodowe lub etniczne, orientację seksualną i tożsamość płciową. Oprócz tego do zadań CDADI należy przygotowanie nowego instrumentu prawnego w zakresie zwalczania mowy nienawiści.

W skład CDADI wchodzą przedstawiciele państw członkowskich Rady Europy, a także uczestnicy wydelegowani przez organy Rady Europy (m.in.: przedstawiciel Zgromadzenia Parlamentarnego RE, przedstawiciel Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy, przedstawiciel Banku Rozwoju Rady Europy). Oprócz tego, w posiedzeniach CDADI mogą uczestniczyć przedstawiciele organizacji międzynarodowych w tym Unii Europejskiej, OBWE, ONZ, a także przedstawiciele państw posiadających status obserwatora przy Radzie Europy (Kanada, Stolica Apostolska, Japonia, Meksyk, Stany Zjednoczone Ameryki Północnej)[157].

W ramach CDADI powołano Komitet Ekspertów ds. Zwalczania Mowy Nienawiści (ang. The Committee of Experts on Combating Hate Speech, ADI / MSI-DIS), Komitet Ekspertów ds. Romów i Podróżników (ang. The Committee of Experts on Roma and Traveller Issues, ADI-ROM), a także Grupę Roboczą ds. Integracji Międzykulturowej (ang. Working Group on Intercultural Integration, GT-ADI-INT)[158].

Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka (ang. Steering Committee for Human Rights, dalej: CDDH) lepiej znany pod francuskim akronimem CDDH, jest eksperckim organem międzyrządowym działającym w ramach Rady Europy[159]. CDDH został powołany przez Komitet Ministrów pod koniec 1976 r. Instytucja odpowiedzialna jest za nadzorowanie funkcjonowania i rozwoju działań organizacji w zakresie ochrony praw człowieka. W ramach działalności CDDH wyodrębniono grupy robocze mające zajmować się określoną problematyką praw człowieka. Obecnie są to:

- Environment and Human Rights (CDDH-ENV) – zajmuje się prawami człowieka i ochroną środowiska;
- Migration and Human Rights (CDDH-MIG) – zajmuje się problematyką migracji;

[157] https://www.coe.int/en/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion/committee [data dostępu: 23.09.2020].
[158] *Ibidem.*
[159] M. Fyrnys, *Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, German Law Journal 2011, tom 12, nr 5, s. 1239.

- Committee of Experts on the System of the European Convention on Human Rights (DH-SYSC-IV) – zajmuje się rozwiązywaniem sporów międzypaństwowych;
- Drafting Group on enhancing the national implementation of the system of the European Convention on Human Rights (DH-SYSC-V) – zajmuje się wdrażaniem EKPC na poziomie krajowym[160].

1. 3. 2. Instytucje realizujące działania w sferze demokracji

Do grupy podmiotów zajmujących się problematyką szeroko rozumianej demokracji należy **Bank Rozwoju Rady Europy** (ang. The Council of Europe Development Bank, dalej: Bank, BRRE). Bank został utworzony w 1956 r. przez osiem państw członkowskich Rady Europy na podstawie częściowego porozumienia[161]. Głównym celem powołania nowej instytucji był problem uchodźców w Europie Zachodniej. Pierwotnie BRRE funkcjonował jako Fundusz Przesiedleńczy Rady Europy dla Uchodźców oraz Przeludnienia w Europie i miał formę funduszu, z kapitałem w wysokości 7 mln dolarów. Na przestrzeni lat zwiększała się liczba członków Banku, co wynikało ze stopniowego rozszerzania Rady Europy. Zmianom ulegał się również zakres celów i zadań postawionych przed tą instytucją. Kluczowym etapem rozwoju były lata 90 ubiegłego wieku. W 1993 r. pojawili się nowi członkowie z krajów byłego bloku wschodniego, a w 1997 r. podczas Szczytu w Strasburgu rozszerzono mandat BRRE o wzmocnienie spójności społecznej. W tym miejscu należy dodać, że obecnie (stan na wrzesień 2020 r.), członkostwo w BRRE posiadają 42 państwa członkowskie, które są jednocześnie akcjonariuszami Banku.

Na czele Banku stoi Prezes wspomagany przez trzech wiceprzewodniczących. W skład organów BRRE wchodzi Rada Administracyjna (ang. Administrative Council), Rada Zarządzająca (ang. Governing Board) i Komisja Rewizyjna (ang. Auditing Board).

Zadania realizowane przez BRRE są bardzo szerokie. Bank zajmuje się między innymi reintegracją powracających uchodźców, migrantów lub przesiedleńców wewnętrznych w obrębie państwa członkowskiego. Bank finansuje działania związane z ochroną środowiska, wspiera ofiary klęsk żywiołowych, a także finansuje budowę infrastruktury, przeznaczonej do użytku publicznego. BRRE zapewnia również środki na finansowanie różnego rodzaju projektów dotyczących ochrony zdrowia i powiązanej

[160] https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/ [data dostępu 14.12.2021].
[161] W. Hummer, *The Council of Europe Development Bank – a completely unknown entity*, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik 2015, tom 1a, s. 3.

infrastruktury, w szczególności szpitali i szpitali uniwersyteckich. Bank oferuje wsparcie małym i średnim przedsiębiorstwom w tworzeniu i utrzymywaniu rentownych miejsc pracy. Do zadań realizowanych przez BRRE należy wspieranie projektów istotnych dla spójności europejskiej w dziedzinie prawa i ochrony praw człowieka[162].

Kolejną instytucją jest **Europejskie Centrum na rzecz Współzależności i Solidarności Światowej lepiej znane jako Centrum Północ-Południe** (ang. European Centre for Global Interdependence and Solidarity of the Council of Europe, North-South Centre). Centrum powstało w listopadzie 1989 r. jako „Rozszerzone Porozumienie Częściowe" (ang. Enlarged Partial Agreement). Rozwiązanie takie umożliwiło przyjmowanie nowych państw niebędących członkami Rady Europy. Obecnie (sierpień 2020 r.) instytucja zrzesza 21 państw. Wśród państw członkowskich znajdziemy państwa europejskie oraz państwa afrykańskie (Algeria, Maroko, Tunezja)[163].

Zadania realizowane przez Centrum Północ – Południe koncentrują się wokół trzech obszarów. Pierwszy obszar obejmuje edukację na poziomie globalnym. Drugi obszar to współpraca i szkolenie młodzieży. Trzeci obszar dotyczy działań związanych z podnoszeniem świadomości i budowania skutecznej współpracy regionalnej mającej na celu promowanie równości płci i praw kobiet w Europie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce[164].

Organami Centrum Północ – Południe są Komitet Wykonawczy (ang. The Executive Committee), będący organem decyzyjnym, oraz Biuro Komitetu Wykonawczego (ang. The Bureau of Executive Committee), zajmujące się obsługą samego Komitetu[165].

Europejskie i śródziemnomorskie porozumienie dotyczące poważnych zagrożeń EUR – OPA (ang. European and Mediterranean Major Hazards Agreement EUR – OPA) jest platformą współpracy w zakresie poważnych katastrof naturalnych i technologicznych między Europą a południowym regionem Morza Śródziemnego. Porozumienie powołane zostało na mocy Rezolucji 87 (2) w 1987 r. przez Komitet Ministrów Rady Europy. Obecnie instytucja zrzesza 25 członków, w tym państwa należące do Rady Europy jak i spoza niej[166].

[162] Zob. więcej: M. Proczek, J. Surała, *The Council of Europe Development Bank and its Activities in the Context of Global Public Goods*, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej 2017, tom 15, zeszyt 4, s. 47-68.
[163] https://www.coe.int/en/web/north-south-centre [data dostępu: 08.09.2020].
[164] Zob. więcej: M. Kaniewska, M. Klimski, *Global education as a way of reinforcing the process by which a solidaritous and just world is built*, International Geosphere Biospehere Programme: A Study of Global Change. Papers on Global Change IGBP 2017, tom 24, s. 83-94. DOI: 10.1515/igbp-2017-0007.
[165] https://www.coe.int/en/web/north-south-centre/statutory-bodies [data dostępu: 08.09.2020].
[166] Zob. więcej: https://www.coe.int/en/web/europarisks [data dostępu: 23.09.2020].

Głównymi celami, dla których powołano Porozumienie EUR-OPA jest wzmocnienie i promowanie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w celu zapobiegania i ochrony przed zagrożeniami, a także lepszego przygotowania na wypadek wystąpienia katastrof naturalnych bądź technologicznych.

Ostatnią instytucją jest **Europejski Komitet Demokracji i Zarządzania** (ang. European Committee on Democracy and Governance). Jest to międzyrządowe forum Rady Europy, na którym przedstawiciele państw członkowskich spotykają się w celu wymiany informacji dotyczących poziomu demokracji w Europie oraz współpracy w zakresie wzmocnienia instytucji demokratycznych[167].

1. 3. 3. Instytucje realizujące działania w sferze praworządności

Do grupy podmiotów zajmujących się praworządnością należy **Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo** (ang. European Commission for Democracy through Law) szerzej znana jako Komisja Wenecka (ang. Venice Commission). Początki instytucji sięgają roku 1990, kiedy to włoski minister do spraw europejskich L. Pergola zorganizował w styczniu w Wenecji konferencję, w której uczestniczyli przedstawiciele państw członkowskich Rady Europy. Oprócz państw członkowskich w konferencji uczestniczyli również przedstawiciele państw Europy środkowej i wschodniej w charakterze obserwatorów[168]. Za główną przyczynę powołania nowego organu, uznaje się zmiany polityczne zachodzące w państwach środkowo i wschodnioeuropejskich u schyłku lat 80. XX w. (obrady okrągłego stołu w Polsce w 1989 r., upadek muru berlińskiego w Niemczech w 1989 r.). Głównym celem powołania Komisji była chęć niesienia pomocy państwom z tzw. bloku wschodniego w procesie transformacji ustrojowej[169].

W pierwszych latach funkcjonowania, członkostwo w Komisji Weneckiej było ograniczone jedynie do państw członkowskich Rady Europy. Sytuacja ta uległa zmianie na mocy Statutu z 2002 r.[170]. Obecnie w skład Komisji Weneckiej wchodzą przedstawiciele

[167] https://www.coe.int/en/web/good-governance/cddg [data dostępu: 14.12.2021].
[168] P. Craig, *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, [w:] G. Shaffer, T. Ginsburg, T. C. Halliday (red.), *Constitution-Making and Transnational Legal Order*, Cambridge University Press, 2019, s. 159-160. DOI: 10.1017/9781108561792.006.
[169] H. Suchocka, *Opinion of the Venice Commission on the Place of the Constitutional Judiciary in a Democratic State*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, LXXVIII, zeszyt 1, s. 2. DOI: 10.14746/rpeis.2016.78.1.1.
[170] Zmieniony Statut Komisji Europejskiej na rzecz Demokracji przez Prawo (ang. European Commission for Democracy through Law (VENICE COMMISSION), Res. (2002) 3 z dnia 23 lutego 2002 r. Pobrane z: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-e&lang=EN [data dostępu: 11.08.2020].

62 państw (47 państw członkowskich Rady Europy, 15 państw spoza RE[171]). Argentyna, Japonia, Stolica Apostolska i Urugwaj posiadają status obserwatora. Białoruś posiada status stowarzyszonego państwa członkowskiego. Z kolei Republika Południowej Afryki i Autonomia Palestyńska posiadają specjalny status współpracy. W sesjach plenarnych Komisji Weneckiej uczestniczą również przedstawiciele Komisji Europejskiej i OBWE.[172]

Zgodnie z art. 2 Statutu, w skład Komisji Weneckiej wchodzi po jednym przedstawicielu i jednym zastępcy z każdego państwa członkowskiego. Członkowie powoływani są przez państwa członkowskie na czteroletnią kadencję, przy czym Statut przewiduje możliwość ponownego wyboru[173]. Członkami Komisji są najczęściej profesorowie prawa publicznego i międzynarodowego, sędziowie sądów najwyższych i sądów konstytucyjnych, praktykujący prawnicy, a także posłowie do parlamentów narodowych i urzędnicy służby cywilnej[174].

Komisja Wenecka wybiera ze swego grona przewodniczącego, trzech wiceprzewodniczących i czterech innych członków na dwuletnią kadencję. Przewodniczący przewodzi pracom Komisji oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Do zadań prezydium należy w głównej mierze kierowanie pracami Komisji. Sekretariat Generalny Rady Europy zgodnie ze statutem Komisji, zapewnia jej obsługę organizacyjno-techniczną. Członkowie Komisji spotykają się cztery razy do roku (marzec, czerwiec, październik, grudzień) na posiedzeniach plenarnych, które odbywają się w Wenecji, w Scuola Grande di San Giovanni Evangelista[175].

Zakres zadań realizowanych przez instytucję jest stosunkowo szeroki. Problematyka, którą zajmuje się Komisja koncentruje się w trzech kluczowych obszarach. Są nimi:

- instytucje demokratyczne i prawa podstawowe,
- sprawiedliwość konstytucyjna i zwykła sprawiedliwość,
- wybory, referenda i partie polityczne[176].

Głównym zadaniem Komisji jest wydawanie opinii prawnych dotyczących projektów aktów prawnych przygotowywanych przez państwa członkowskie. Z wnioskiem o wydanie opinii

[171] Państwa będące członkami Komisji Weneckiej, niebędące państwami członkowskimi Rady Europy to: Algieria, Brazylia, Kanada, Chile, Izrael, Kostaryka, Kazachstan, Republika Korei, Kosowo, Kirgistan, Maroko, Meksyk, Peru, Tunezja i USA.
[172] https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN [data dostępu: 10.08.2020].
[173] Zmieniony Statut Komisji Europejskiej na rzecz Demokracji…, op. cit., pobrane z https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-e&lang=EN [data dostępu: 11.08.2020].
[174] P. Craig, *Transnational Constitution…*, op. cit., s. 160.
[175] https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN [data dostępu: 10.08.2020].
[176] Zob. więcej: P. Craig, *Transnational Constitution…*, op. cit., s. 161-163.

może wystąpić rząd zainteresowanego kraju lub organ Rady Europy[177]. Proces przygotowywania opinii jest kilku etapowy. Zaczyna się od złożenia wniosku dotyczącego sporządzenia opinii, a następnie utworzenia grupy roboczej. Kolejnym etapem jest wizytacja kraju, którego opinia ma dotyczyć i rozmowy z rządzącymi. Ostatni etap to sporządzenie samej opinii[178]. Do 2020 r. Komisja wydała ponad 900 opinii i raportów[179].

Pomimo tego, że Komisja Wenecka nie jest organem Rady Europy to jednak odgrywa istotną rolę w systemie instytucjonalnym organizacji. Widoczny jest stały wzrost autorytetu Komisji na arenie międzynarodowej co wynika z wielu czynników. Po pierwsze, instytucja ta w swoich działaniach jest bezstronna. Członkowie Komisji działają we własnym imieniu, nie będąc jednocześnie związanymi stanowiskiem państw, z których pochodzą. Po drugie opinie wydawane przez Komisję nie są wiążące dla państw członkowskich, co z kolei przedkłada się na brak przymusu prawnego w ich wykonaniu bądź sankcji w przypadku ich nie wykonania. Po trzecie, z opinii Komisji Weneckiej bardzo często korzystają organy Unii Europejskiej. Przygotowane przez Komisję opinie, bardzo często stanowią podstawę politycznej oceny przez Unię Europejską działań jednostki w szczególności w przystępowaniu państwa do UE i w odniesieniu do państw członkowskich, gdy zagrożone są europejskie standardy praworządności[180]. Po czwarte, „ekspansja" na państwa Afryki i Ameryki Południowej, czego przykładem może być rola Komisji w arabskiej wiośnie i jej wpływ na kształt nowej konstytucji Tunezji[181].

Kolejnym organem funkcjonującym w ramach Rady Europy jest **Grupa Pompidou** (ang. Pompidou Group). Pełna nazwa instytucji to Grupa współpracy do zwalczania nadużywania narkotyków i nielegalnego handlu narkotykami (ang. Co-operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs).

Grupa Pompidou powstała w 1971 r. z inicjatywy nieżyjącego już prezydenta Francji Georgesa Pompidou. Grupa Pompidou jest międzyrządowym organem, funkcjonującym od 1980 r. w ramach instytucjonalnych Rady Europy i działająca pod jej auspicjami. Początkowo tą nieformalną grupę tworzyło siedem europejskich krajów (Francja, Belgia, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Holandia, Wielka Brytania)[182]. Działalność Grupy została sformalizowana w ramach Rady Europy na mocy rezolucji Komitetu Ministrów z dnia

[177] R. Clayton, *The Venice Commission and the rule of law crisis*, Public Law 2019, nr 3, s. 452.
[178] J. Robel, *Wpływ Rady Europy…*, op. cit., s.63.
[179] https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN [data dostępu: 10.08.2020].
[180] H. Suchocka, *Opinion of the Venice Commission…*, op. cit., s. 8.
[181] Zob. więcej: R. Clayton, *The Venice Commission…*, op. cit.
[182] K. Woch, *The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - Selected System-Wide Issues and Activities*, Review of European and Comparative Law 2018, tom 34, nr 3, s. 42. DOI: 10.31743/recl.4511.

27 marca 1980 r. w sprawie utworzenia Grupy współpracy zajmującej się zwalczaniem narkomanii i handlu narkotykami[183]. Obecnie w skład grupy wchodzi 41 państw. Oprócz państw członkowskich Rady Europy, członkami Grupy są: Izrael, Maroko i Meksyk.

Celem jaki przyświecał powołaniu instytucji było stworzenie skutecznego narzędzia pozwalającego na przeciwdziałanie problemowi nadużywania oraz przemytu narkotyków do Europy i w samej Europie. Podstawową misją Grupy Pompidou jest przyczynianie się do rozwoju skutecznej polityki antynarkotykowej w państwach członkowskich[184].

Do głównych zadań Grupy Pompidou należy: promowanie tworzenia kompleksowych strategii antynarkotykowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym; podnoszenie kwestii związanych z etyką i prawami człowieka w zakresie profilaktyki i leczenia uzależnień; usprawnianie systemu zbierania informacji oraz monitorowania nowych trendów zjawiska narkotyków i narkomanii.

Kolejnym organem funkcjonującym w ramach Rady Europy jest **Grupa Państw Przeciwko Korupcji** (ang. Group of States against Corruption, dalej: GRECO) powołana w 1999 r.[185] W skład GRECO wchodzą wszystkie państwa członkowskie Rady Europy, a także Białoruś, Kazachstan i Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Poza członkami, w pracach GRECO uczestniczą organizację międzynarodowe mające status obserwatora[186]. Każde państwo członkowskie może wyznaczyć maksymalnie dwóch przedstawicieli. Mogą to być zarówno przedstawiciele odpowiednich ministerstw, organów odpowiedzialnych za zwalczanie korupcji, bądź prokuratur lub sądów[187]. Funkcjonowanie GRECO reguluje statut i regulamin.

Głównym celem powołania przez Radę Europy GRECO, było dążenie do poprawy zdolności swoich członków w zakresie zwalczania i przeciwdziałania korupcji. Cel ten realizowany jest poprzez monitorowanie przestrzegania przez państwa członkowskie Rady Europy standardów antykorupcyjnych[188]. Proces wzajemnej oceny ułatwia identyfikację

[183] Zob. Rezolucja (80) 2 Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 27 marca 1980 r. w sprawie utworzenia Grupy współpracy zajmującej się zwalczaniem narkomanii i handlu narkotykami (ang. Resolution (80) 2 Setting up a Co-Operation Group to Combat Drug Abuse and Illicit Trafficking in Drugs (Pompidou Group).
[184] Zob. więcej: https://www.coe.int/en/web/pompidou/about/tasks-and-structure [data dostępu: 13.08.2020].
[185] J. Polakiewicz, J. Sandvig, *Council of Europe and the Rule of Law*, The Journal of Legal Studies 2017, tom 46, nr 2, s. 534.
[186] Unia Europejska; Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju; Bank Rozwoju Rady Europy; Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy; Organizacja Narodów Zjednoczonych, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie; Międzynarodowa Akademia Antykorupcyjna; Organizacja Państw Amerykańskich; Międzynarodowy Instytut na Rzecz Demokracji i Pomocy Wyborczej.
[187] https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco [data dostępu: 26.08.2020].
[188] Ł. D. Dąbrowski, *Instytucjonalizacja kontroli przestrzegania postanowień międzynarodowych – na przykładzie dokumentów międzynarodowych z zakresu zapobiegania i karania korupcji*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2011, tom 5, s. 79-80. DOI: 10.34862/rbm.2011.6.

niedociągnięć w krajowych działaniach antykorupcyjnych, skłaniając tym samym do podjęcia niezbędnych reform legislacyjnych i instytucjonalnych. GRECO zapewnia również platformę wymiany doświadczeń w zakresie zapobiegania i wykrywania korupcji. Realizacja celów GRECO realizowana jest poprzez system okresowej oceny państw członkowskich[189]. System ten składa się z monitoringu, który obejmuje dwa etapy. Pierwszy etap to tzw. „horyzontalna" procedura oceny. Na tym etapie wszystkie państwa członkowskie podlegają procedurze oceny, która kończy się sporządzeniem listy zaleceń mających na celu przeprowadzenie dalszych reform legislacyjnych i instytucjonalnych. Drugi etap to tzw. „procedura zgodności" zaprojektowana do oceny działań podjętych przez jej członków w celu realizacji zaleceń. Proces oceny danego państwa przebiega według procedury, w ramach której GRECO powołuje zespół ekspertów do oceny konkretnego członka[190]. GRECO działa w cyklach, tzw. rundach ewaluacyjnych, z których każda obejmuje określony temat. Dla przykładu, pierwsza runda oceny GRECO obejmująca lata 2000 – 2002 dotyczyła niezależności, specjalizacji i środków krajowych organów zaangażowanych w zapobieganie i zwalczanie korupcji[191].

Jednym z organów GRECO jest Komitet Statutowy, który składa się z przedstawicieli Komitetu Ministrów Państw Członkowskich Rady Europy oraz przedstawicieli specjalnie wyznaczonych w tym celu przez innych członków GRECO. Do zadań Komitetu Statutowego należy coroczne ustalanie składek i uchwalanie budżetu. W ramach instytucji funkcjonuje Biuro (ang. Bureau) do zadań, którego należą sprawy związane z organizacją wizyt w państwach członkowskich, przygotowywanie rocznych programów działań oraz projektów rocznych sprawozdań z działalności. Prace Biura wspiera Sekretariat (ang. Secretariat) na czele, którego stoi Sekretarz Wykonawczy (ang. Executive Secretary)[192].

Kolejną instytucją funkcjonującą pod auspicjami Rady Europy jest **Europejskie Obserwatorium Audiowizualne** (ang. European Audiovisual Observatory, dalej: EOA) utworzone w 1992 r. Obecnie Obserwatorium liczy 42 członków, w tym 41 państw członkowskich Rady Europy oraz Unię Europejską, która reprezentowana jest przez Komisję Europejską. Państwa członkowskie reprezentowane są najczęściej przez delegatów

[189] A. Guven, *Democracy and Prevention of Corruption in the European Legislation*, European Journal of Interdisciplinary Studies 2020, tom 6, nr 2, s. 52-65.
[190] Zob. więcej: G. Borz, *Combating corruption in Europe: a stimulus–response approach*, European Political Science 2019, tom 18, nr 2, s. 217-233. DOI: 10.1057/s41304-018-0151-1.
[191] Zob. więcej: J. Polakiewicz, J. Sandvig, *Council of Europe…*, op. cit., s. 534-535.
[192] https://www.coe.int/en/web/greco [data dostępu: 27.08.2020].

z Ministerstw Kultury, Komunikacji bądź Telekomunikacji lub też przez osoby wchodzące w skład krajowych organów zajmujących się regulacją mediów[193].

Głównym celem dla którego powołano EOA jest gromadzenie i rozpowszechnianie informacji dotyczących branży audiowizualnej w Europie, a także promowanie większej przejrzystości i lepszego zrozumienia sposobów funkcjonowania przemysłu audiowizualnego. Obserwatorium zajmuje się dostarczaniem szczegółowych informacji na temat poszczególnych rynków audiowizualnych w Europie i ich finansowania. EOA podejmuje również działania w zakresie badania i monitorowania wolności mediów w państwach członkowskich[194].

Głównym organem Obserwatorium jest Rada Wykonawcza (ang. Executive Council), zbierająca się dwa razy w roku, raz w kraju, który aktualnie przewodniczy Radzie Wykonawczej, a raz w Strasburgu, siedzibie Obserwatorium. Do zadań Rady Wykonawczej należy zatwierdzenie i przyjmowanie planów działań i towarzyszącego im budżetu przedłożonego przez sekretariat Obserwatorium. Drugim organem funkcjonującym w ramach Obserwatorium jest Komitet Doradczy (ang. Advisory Committee), który zrzesza 39 różnych europejskich i międzynarodowych organizacji zawodowych reprezentujących różne gałęzie przemysłu audiowizualnego[195].

Kolejną instytucją działającą w ramach RE jest **Europejski Komitet ds. Problemów z Przestępczością** (ang. European Committee on Crime Problems, dalej: EKPP). Instytucja powstała w 1958 r. za sprawą Komitetu Ministrów Rady Europy. Głównym celem dla którego powołano EKPP jest nadzorowanie i koordynowanie działań Rady Europy w sferze zapobiegania i przeciwdziałania przestępczości. Do zadań EKPP należy określanie priorytetów międzyrządowej współpracy prawnej, przygotowywanie propozycji działań z zakresu prawa karnego, postępowania karnego, kryminologii i penologii, przedstawianie przygotowanych propozycji Komitetowi Ministrów. Oprócz tego, EKPP opracowuje projekty konwencji[196], zalecenia i przygotowuje raporty dotyczące problemów związanych z przestępczością. EKPP organizuje konferencje ministrów sprawiedliwości państw członkowskich Rady Europy oraz konferencje dla dyrektorów administracji więziennej z państw członkowskich.

EKPP kieruje pracą podległych sobie organów, którymi są:

[193] https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/organisation [data dostępu: 27.08.2020].
[194] Zob. A. Royer, *The Council of Europe*, Council of Europe Publishing, 2010, s. 56-57.
[195] *Ibidem.*
[196] Zob. lista konwencji przygotowanych przez CDPC: https://www.coe.int/en/web/cdpc/conventions [data dostępu: 25.09.2020].

- Komisja ekspertów ds. funkcjonowania europejskich konwencji o współpracy w sprawach karnych (ang. Committee of experts on the operation of European conventions on co-operation in criminal matters, PC-OC);
- Rada ds. Współpracy Penologicznej (ang. Council for penological co-operation, PC-CP).

W skład EKPP wchodzą przedstawiciele państw członkowskich. Posiedzenia plenarne odbywają się dwa razy w roku. Oprócz członków, w posiedzeniach plenarnych uczestniczą przedstawiciele Zgromadzenia Parlamentarnego i Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy oraz przedstawiciele Unii Europejskiej. W posiedzeniach uczestniczą również obserwatorzy z Kanady, Stolicy Apostolskiej, Japonii, Meksyku i Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Pracami Europejskiego Komitetu do spraw Problemów z Przestępczością kieruje prezydium (ang. Bureau). Spotkania prezydium odbywają się dwa lub trzy razy w ciągu roku[197].

Ostatnim podmiotem realizującym zadania związane z praworządnością jest **Europejski Komitet Współpracy Prawnej** (ang. European Committee on Legal Cooperation, dalej: EKWP). Instytucja została powołana w 1963 r. EKWP odpowiedzialna jest za ustanawianie standardów działalności Rady Europy w dziedzinie prawa publicznego i prywatnego. Do zadań powierzonych EKWP należy:

- przygotowywanie projektów konwencji[198], porozumień, protokołów i zaleceń;
- planowanie i organizacja konferencji;
- ocena działań ustanawiających standardy w zakresie prawa prywatnego i publicznego;
- uczestnictwo w pracach związanych z ochroną danych osobowych i prawa do życia prywatnego;
- podejmowanie działań w celu ułatwiania współpracy i zrozumienia pomiędzy państwami członkowskimi RE;
- przygotowywanie opinii w sprawach prawnych wchodzących w zakres kompetencji EKWP.

Europejski Komitet Współpracy Prawnej podlega bezpośrednio Komitetowi Ministrów. W skład EKWP wchodzą przedstawiciele państw członkowskich wyznaczeni przez rządy

[197] https://www.coe.int/en/web/cdpc/european-committee-on-crime-problems [data dostępu: 25.09.2020].
[198] Zob. lista konwencji przygotowanych przez CDCJ: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/ DisplayDCTMContent?documentId=0900001680700129 [data dostępu: 25.09.2020].

państw, które reprezentują. W charakterze obserwatorów mogą zostać przyjęci przedstawiciele państw spoza Rady Europy, organizacji międzyrządowych lub pozarządowych organizacji międzynarodowych. Obserwatorzy nie mają prawa głosu, ale przysługuje im prawo składania ustnych lub pisemnych oświadczeń związanych z omawianą problematyką.

EKWP wspomagane jest przez prezydium (ang. Bureau), w skład, którego wchodzi siedmiu członków EKWP odpowiedzialnych za prowadzenie spraw pomiędzy posiedzeniami plenarnymi. EKWP spotyka się na sesji plenarnej raz w roku, natomiast prezydium spotyka się dwa lub trzy razy w roku.

Przedstawiona w tym punkcie analiza instytucji funkcjonujących w ramach organizacji, jednoznacznie wskazuje, że Rada Europy od momentu powstania w 1949 r., w sposób ciągły przechodzi swoistą ewolucję strukturalną. Zwiększające się kompetencje poszczególnych organów Rady i podmiotów funkcjonujących w ramach organizacji, a także powoływanie nowych instytucji pokazuje, że Rada Europy cały czas umacnia swoją pozycje na arenie międzynarodowej. Rozszerzanie zakresu obszarów, w których podejmowane są skuteczne działania spowodowało, że Rada Europy powoli wkracza w miejsca gdzie do tej pory prym wiodły inny podmioty prawa międzynarodowego.

Rozdział 2. System Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

2.1. Geneza i istota Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

W przeszłości, prawo międzynarodowe kojarzone było głównie z oddziaływaniem w jednej płaszczyźnie. Płaszczyzna horyzontalna, bo o niej mowa, obejmuje działania między podmiotami równorzędnymi lub o podobnym statusie prawnym. Regulacje dotyczące praw człowieka zmieniły ten porządek rzeczy. Na przestrzeni wieków postrzeganie prawa międzynarodowego ulegało zmianie. Według R. Kwietnia, nie można odmawiać miana prawa międzynarodowego prawu, które regulowało wzajemne stosunki podmiotów o statusie prawnym i politycznym, które dzisiaj nie są spotykane[199]. Myśląc o prawie międzynarodowym trzeba mieć przede wszystkim na uwadze elementy, które to prawo tworzą. Są to społeczność międzynarodowa oraz regulacje prawne nakładające prawa i obowiązki na tę społeczność. Nie ulega wątpliwości, że w płaszczyźnie czasowej lub też chronologicznie, pierwsza pojawiła się społeczność międzynarodowa (obecnie są to państwa i organizacje międzynarodowe), a dopiero w późniejszym etapie doszło do wytworzenia norm prawnych. Trzeba również podnieść, że możliwe jest istnienie i funkcjonowanie podmiotów tworzących społeczność międzynarodową bez norm prawnych, które regulowałyby wzajemne zobowiązania. Z kolei nie jest możliwe istnienie i funkcjonowanie prawa międzynarodowego bez płaszczyzny, w której ma działać, to znaczy bez społeczności międzynarodowej[200].

W tym kontekście nasuwa się pytanie czym jest prawo międzynarodowe. Pojęcie „prawo międzynarodowe" pojawiło się w literaturze dość późno, bo dopiero u schyłku XVIII w., za sprawą J. Benthama. Termin ten wywodzi się z wcześniejszego „prawa narodów", stosowanego w kręgu kultury łacińskiej Europy. Istnieje wiele definicji prawa międzynarodowego. Można wskazać za R. Bierzankiem i J. Symonidesem, że jest to „zespół norm regulujących stosunki wzajemne między państwami oraz organizacjami międzynarodowymi i innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych mającymi zdolność do działania w stosunkach międzynarodowych"[201]. Z kolei według W. Góralczyka i S. Sawickiego, przez prawo międzynarodowe należy rozumieć „zespół norm regulujących

[199] R. Kwiecień, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 31.
[200] *Ibidem*, s. 32.
[201] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 18.

stosunki międzynarodowe w szerokim znaczeniu: nie tylko stosunki międzypaństwowe, lecz także stosunki między państwami, a innymi podmiotami oraz między tymi podmiotami"[202]. Obydwie definicje prawa międzynarodowego opierają się przede wszystkim na określeniu jego przedmiotu, czyli stosunków, które za pośrednictwem prawa międzynarodowego są regulowane.

O ile zdefiniowanie prawa międzynarodowego nie jest przedmiotem większego sporu, o tyle podstawy obowiązywania prawa międzynarodowego już są. W przypadku doktryny naturalistycznej odwołującej się do prawa naturalnego, zasady prawa międzynarodowego wyprowadzane są z istoty czy natury państwa. Zwolennicy tej teorii, uważają bowiem, że państwo z samego faktu swojego istnienia ma przyrodzone, podstawowe (fundamentalne) prawa, które muszą być respektowane przez inne podmioty[203].

Zwolennicy pozytywizmu prawniczego (doktryna pozytywistyczna, woluntarystyczna) twierdzą natomiast, że podstawą obowiązywania prawa międzynarodowego jest wspólna wola państw, która znajduje swój wyraz w normach zwyczajowych i normach konwencyjnych określonych w traktatach[204].

Kolejnym spornym zagadnieniem jest problem relacji zachodzących pomiędzy prawem międzynarodowym, a prawem wewnętrznym (krajowym). W teorii i filozofii prawa istnieją dwie przeciwstawne koncepcje dotyczącego omawianego problemu. Pierwsza, to teoria monistyczna. Zgodnie z tą teorią prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne tworzą razem jeden system prawny, w którym normy pozostają względem siebie w porządku hierarchicznym. W tej teorii wyróżnić można z kolei dwa stanowiska. Pierwsze, mówiące o prymacie prawa wewnętrznego nad prawem zewnętrznym. Drugie stanowisko, mówi natomiast o prymacie prawa zewnętrznego nad wewnętrznym.

Przeciwstawną koncepcją do teorii monistycznej jest teoria dualistyczna. Zgodnie z tą teorią, prawo wewnętrzne i prawo międzynarodowe stanowią nie tylko dwie odrębne gałęzie prawa, lecz dwa zupełnie odrębne od siebie systemy różniące się między sobą między innymi przedmiotem regulacji oraz źródłami[205].

Prawo międzynarodowe praw człowieka jako nowy dział prawa wyodrębniło się z prawa narodów stosunkowo niedawno, bo dopiero w latach czterdziestych XX w.

---

[202] W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015, s. 18.
[203] R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe…*, op. cit., s. 21.
[204] *Ibidem*, s. 22.
[205] Zob. więcej: T. Widłak, *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego Hansa Kelsena*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018, s. 63-75.

Według M. Piechowiaka, sytuacja ta związana jest ze zjawiskiem określanym jako samoświadomość doktryny prawniczej[206]. Warto wspomnieć, że prekursorem wyodrębnienia nowej gałęzi prawa międzynarodowego był K. Vasak, który dokonał takiego wyodrębnienia w swojej pracy *Le droit international des droits de l'homme* opublikowanej w 1972 r.[207]

Coraz bardziej zauważalną częścią tej gałęzi prawa, są umowy międzynarodowe zawierane w ramach organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka na poziomie regionalnym. Jedną z takich organizacji jest Rada Europy. Organizacja ta z ponad siedemdziesięcioletnią historią wpisała się już na trwałe w sferę prawa międzynarodowego.

Głównym instrumentem oddziaływania Rady Europy na państwa członkowskie, a także urzeczywistniania celów organizacji są konwencje. Są to umowy międzynarodowe, których sygnatariuszami są państwa członkowskie. Za pośrednictwem konwencji, do systemów prawnych państw członkowskich przekazywane zostają standardy i wartości realizowane przez Radę Europy. Poprzez przystąpienie państwa do konwencji, a następnie implementację jej zapisów w systemie państwa sygnatariusza, dochodzi do realizacji postanowień podjętych w ramach organizacji i ich urzeczywistnienia. Działania takie odgrywają istotną rolę w procesie rozwiązywania wspólnych problemów. Do chwili obecnej, w ramach organizacji opracowano 223 konwencje (liczba ta obejmuje również protokoły dodatkowe)[208].

Spośród wszystkich konwencji, kluczowe miejsce zajmuje Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, powszechnie znana jako Europejska Konwencja Praw Człowieka. Pomysł konwencji, która swoim zasięgiem obejmowałaby całą Europę zrodził się w końcu lat 40. XX w.[209] Przyczyną tego było niespotykane wcześniej okrucieństwo II wojny światowej. Zmaterializowanie tej wizji nastąpiło dość szybko, bo już w 1948 r. Po zakończeniu Kongresu europejskiego w Hadze (Kongres haski) przyjęto konkluzje, w których wyrażono chęć przyjęcia Karty Praw Człowieka oraz ustanowienia specjalnego Trybunału, którego zadaniem byłoby czuwanie nad implementacją jej

[206] M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999 r., s. 48.
[207] *Ibidem*, s. 48.
[208] Zob. pełna lista konwencji opracowanych w ramach Rady Europy: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list [data dostępu: 14.10.2020].
[209] A. Bisztyga, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 125.

postanowień[210]. Przyjęcie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 r., było natomiast impulsem do przyśpieszenia prac nad tekstem Konwencji. Intensywne prace nad Konwencją prowadzone w ramach Rady Europy, spowodowały, że już 4 listopada 1950 r. w Rzymie, jej tekst został podpisany przez dziesięć państw członkowskich Rady Europy. Kolejno dokonały tego: Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja, RFN, Protektorat Saary[211], Irlandia, Grecja, Dania, Islandia, Luksemburg[212]. Kilka tygodni później, swoje podpisy złożyli przedstawiciele Grecji i Szwecji[213]. Uzyskanie wymaganej liczby ratyfikacji (10) doprowadziło do tego, że Konwencja weszła w życie 3 września 1953 r.[214] Pewną ciekawostką jest to, że pomimo obowiązywania Konwencji organy, które miały zapewnić jej realizacje i przestrzeganie zostały utworzone kilka lat później. Europejska Komisja Praw Człowieka (dalej: EKomPC) powstała w 1955 r., a Europejski Trybunał Praw Człowieka w 1959 r.[215] Obecnie stronami Konwencji jest 47 państw (wszystkie państwa członkowskie Rady Europy), z czego 27 jest również członkami Unii Europejskiej.

Czym zatem jest ten akt? Europejską Konwencję Praw Człowieka można określić jako normatywny wyraz koncepcji, wedle której problematyka praw człowieka nie jest wyłączną domeną państwa. W tym rozumieniu, ograniczeniu ulec musiały prerogatywy państwa związane z tworzeniem i przestrzeganiem norm prawnych odnoszących się do praw człowieka[216]. Istotą Konwencji jest, z jednej strony określenie katalogu praw i wolności, a z drugiej stworzenie mechanizmów do przestrzegania przez państwa członkowskie przyjętych zobowiązań. Obowiązki państwa, jak wspomniano powyżej, obejmują zobowiązania w stosunku do innych państw, ale także w stosunku do podmiotów korzystających bezpośrednio z tych praw[217].

---

[210] A. H. Robertson, J. G. Merrils, *Human Rights in Europe – A Study of the European Convention on Human Rights*, Manchester University Press, Manchester 1993, s. 5.

[211] Protektorat Saary – istniejący w latach 1947–1956 protektorat Francji. Zob. K. Koźbiał, *Kraj Saary a początki integracji europejskiej*, Rocznik Integracji Europejskiej 2020, nr 14, s. 191-192. DOI: 10.14746/rie.2020.14.12.

[212] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej - Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 17.

[213] L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 5.

[214] A. Pazura, J. Uniejewski, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jako fundamentalny akt prawa europejskiego – czy twierdzenie to nadal zachowuje aktualność?*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016, nr 2 (30), s. 57. DOI: 10.15804/ppk.2016.02.03.

[215] M. R. Madsen, *From Cold War Instrument to Supreme European Court: The European Court of Human Rights at the Crossroads of International and National Law and Politics*, Law & Social Inquiry 2007, tom 32, nr 1, s. 144.

[216] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony prawa człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 125-126.

[217] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona…*, op. cit., s. 34.

Pod względem prawnym, Europejska Konwencja Praw Człowieka jest umową międzynarodową. Obecnie spotykamy się z różnymi określeniami na tego typu umowy. Można wspomnieć choćby: pakt, układ, porozumienie, karta czy konkordat[218]. Niezależnie od zastosowanej nazwy, wszystkie mają taki sam zakres. Wybór nazwy nie ma wpływu na ich charakter prawny, jak również na stosowany w odniesieniu do nich reżim prawny[219]. W tym miejscu nasuwa się pytanie, dlaczego twórcy Konwencji zdecydowali się nadać jej formę traktatu. Odpowiedź na to pytanie nie jest ani łatwa ani tym bardziej prosta. Po pierwsze, za internacjonalizacją problematyki praw człowieka w formie traktatu przemawia oczywista słabość innych form, przede wszystkim gwarancji konstytucyjnych tej ochrony. W związku ze słabością i niewydolnością systemów krajowych ochrony praw człowieka, powstała potrzeba stworzenia instrumentu, który powinien z jednej strony być nadrzędny wobec prawa krajowego, a z drugiej mieć charakter wiążący. Jako drugą przyczynę wyboru formy konwencji międzynarodowej można uznać chęć urzeczywistnienia odpowiedzialności zbiorowej państw członkowskich za ochronę praw człowieka. W związku z tym, że większość praw określonych w projekcie Konwencji znajdowała się już w porządkach krajowych i była chroniona prawem wewnętrznym państw członkowskich, chodziło tu przede wszystkim o stworzenie sprawnego mechanizmu egzekwowania zapisów przyszłej konwencji. Twórcy Konwencji mając na uwadze doświadczenia związane z pracami nad Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, a także problemy z nadaniem jej wiążącego charakteru oraz brak woli stworzenia międzynarodowych instrumentów realizacji jej postanowień, chcieli w sposób szybki stworzyć taki mechanizm. Jedynym skutecznym rozwiązaniem, a przy tym stworzonym stosunkowo szybko mogła być umowa międzynarodowa[220].

Umowa międzynarodowa mająca za przedmiot prawa człowieka, różni się znacząco od tradycyjnej umowy międzynarodowej. Główna różnica polega na tym, że w przypadku praw człowieka, umowy wyznaczają dwie płaszczyzny stosunków. Poziom pierwotny obejmuje zobowiązania jedynie między państwami. Natomiast druga płaszczyzna obejmuje poziom wertykalny, gdzie określone zostają zobowiązania pomiędzy państwem, a jednostką (osobą)[221]. Trzeba przy tym podkreślić, że jednostki nie są stronami umowy, a jedynie

[218] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 132.
[219] F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 107.
[220] E. H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2016, s. 29.
[221] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 133.

swoistego rodzaju jej beneficjentami. W przypadku tradycyjnej umowy międzynarodowej, mamy do czynienia jedynie z płaszczyzną horyzontalną i stosunkiem zobowiązaniowym pomiędzy państwami-stronami. Można zgodzić się z E. Morawską, że wraz z pojawieniem się traktatów dotyczących problematyki praw człowieka, doszło do istotnej zmiany o charakterze podmiotowym. Państwa strony umowy utraciły pozycję wyłącznego beneficjenta i adresata umowy[222].

Analizując treść Konwencji oraz procedurę ratyfikacji, trzeba wskazać na kilka istotnych elementów. Po pierwsze, Europejska Konwencja Praw Człowieka jest umową wielostronną. W praktyce Rady Europy przyjęto zasadę, zgodnie z którą konwencje są umowami wielostronnymi. W tej materii jedynie dwie umowy były odstępstwem od tej reguły. Są to: Porozumienie specjalne dotyczące siedziby Rady Europy z 2 września 1949 r. (ETS No. 3), oraz Porozumienie uzupełniające Porozumienie ogólne o przywilejach i immunitetach Rady Europy z 18 marca 1950 r. (ETS No. 4)[223].

EKPC należy do umów otwartych. Dopuszcza się przyjmowanie kolejnych członków sygnatariuszy. Obecnie, członkami Rady Europy i sygnatariuszami są niemalże wszystkie państwa europejskie (poza Białorusią i Państwem Watykańskim)[224], a także kilka państw azjatyckich. Pomimo powszechnego poglądu, że rozszerzenie Konwencji na nowe państwa nie jest przewidywane, to jednak nie można wykluczyć dalszego rozszerzania na państwa znajdujące się na pograniczu Europy i Azji, Europy i Afryki, lub też państwa nowo powstałe lub uznane na arenie międzynarodowej.

Konstrukcja Konwencji ma charakter typowy dla umowy międzynarodowej. Wyróżnić można trzy zasadnicze elementy: wstęp (preambuła), zagadnienia merytoryczne oraz postanowienia końcowe. Oprócz tego, Konwencja wzbogacona jest protokołami dodatkowymi, co jest cechą szczególną, wyróżniającą EKPC na tle innych umów międzynarodowych.

Wstęp, czyli inaczej preambuła[225] w nauce prawa posiada wiele definicji. M. E. Stefaniuk podaje, że preambuła jest integralną częścią aktu normatywnego znajdującą się pomiędzy tytułem, a częścią ujętą w formie artykułów lub paragrafów, zawierającą takie elementy jak: wskazanie adresata danej regulacji prawnej i podmiotu uchwalającego,

[222] Zob. E. H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne…*, s. 31.
[223] F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo…*, op. cit., s. 104.
[224] Białoruś nie jest członkiem Rady Europy z powodu braku standardów demokratycznych, natomiast Państwo Watykańskie z powodu specyfiki państwa.
[225] Preambuła z łacińskiego *preambulus*, oznacza „idący przed kimś" – L. Wiśniakowska, *Słownik wyrazów obcych PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 751.

określenie społeczno-politycznej genezy tekstu aktu prawnego, charakterystykę zasadniczej treści regulacji zawartej w tekście aktu, określenie motywów i celów, do których realizacji został wydany, czasami również podstawy prawne jego wydania oraz apel o stosowanie tego aktu[226]. Preambuła jest elementem lub też środkiem techniki prawodawczej, który może zostać zamieszczony w aktach normatywnych różnego rodzaju[227]. Preambuła jest stosowana w konstytucjach, ustawach, a także w aktach normatywnych na gruncie prawa międzynarodowego. W nauce nie wygasł spór o charakter preambuły. Przede wszystkim, pojawia się pytanie czy preambuła ma charakter wiążący, a jeśli tak to w jakim zakresie. Niezależnie od przyjętych stanowisk, należy przyjąć za L. Morawskim, że „preambuła określa *ratio legis* danej regulacji oraz wartości, na których jest ona oparta, daje tym samym organom stosującym wskazówki, których nie mogą one zignorować w toku stosowania i interpretacji danego aktu normatywnego"[228].

Europejska Konwencja Praw Człowieka posiada preambułę, zawierającą wszystkie elementy. Po pierwsze, preambuła Konwencji zawiera klauzulę otwierającą (intitulatio), w której określone zostały podmioty zawierające umowę (Rządy Państw-Sygnatariuszy konwencji, członkowie Rady Europy). Drugim elementem, który można wyodrębnić jest arenga, czyli motywy zawarcia przez strony umowy. Z treści preambuły wynika, że motywy są trzy. Pierwszy, dotyczy uchwalenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 r. Drugim motywem jest zapewnienie powszechnego i skutecznego uznania i poszanowania praw zawartych w Deklaracji. Wreszcie trzeci motyw, wskazuje na cele Rady Europy, to jest osiągnięcie większej jedności, poprzez ochronę i realizację praw człowieka i podstawowych wolności. Dodatkowo w preambule wymieniono podstawowe zasady, których realizacji mają służyć prawa i wolności określone w Konwencji i protokołach dodatkowych. Katalog zasad-wartości nie jest jednolity i różni się w zależności od autora, niemniej, wśród najważniejszych możemy wyróżnić: zasadę współdziałania państw dla urzeczywistnienia standardów ochrony praw człowieka; zasadę rządów prawa; zasadę realnej ochrony praw człowieka[229]. Treść preambuły, pomimo tego, że nie została

[226] M. E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009, s. 25.
[227] *Ibidem*, s. 31.
[228] L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora", Toruń 2002, s. 135.
[229] Zob. więcej: M. Jastrzębski, *Preambuła Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jako podstawa aksjologiczna orzecznictwa strasburskiego*, [w:] M. Jastrzębski, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Prawa Człowieka w Polsce – perspektywa 25 lat ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2020, s. 28-29.

zredagowana w postaci aktu normatywnego (brak podziału na artykułu, ustępy i punkty, brak wyodrębnionej hipotezy, dyspozycji i sankcji) to jednak jest swoistego rodzaju fundamentem aksjologicznym Konwencji[230]. Pierwotnie w preambule znajdowały się cztery ustępy materialne. W całym okresie funkcjonowania Konwencji, preambuła została poddana dwóm nowelizacjom. Pierwsza nowelizacja wprowadzona Protokołem nr 13 dodała ustęp piąty. Druga nowelizacja sformułowana w Protokole nr 15 dodaje ustęp szósty[231].

Drugim elementem Konwencji jest część merytoryczna. Jest to najistotniejszy pod względem normatywnym element umowy. W części merytorycznej określono szczegółowo przedmiot umowy oraz zagadnienia dotyczące praw i obowiązków stron. W tej części znajdziemy przepisy o charakterze materialnym (rozdział I, art. 2-18), przepisy ustrojowe i proceduralne (rozdział II, art. 19-51), oraz art. 1, będący „łącznikiem" pomiędzy preambułą, a częścią merytoryczną. Rozdział I zawiera przepisy określające katalog praw gwarantowanych oraz zakres potencjalnej ochrony. Rozdział II obejmuje natomiast aspekty ustrojowe i proceduralne. Przepisy tego rozdziału określają organizację i funkcjonowanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, procedurę postępowania przed Trybunałem oraz mechanizmy kontrolne Konwencji[232].

Ostatnim elementem składowym EKPC są postanowienia końcowe. Rozdział III zatytułowany „Postanowienia różne" obejmuje osiem artykułów (52-59), których treść skupia się na obowiązywaniu i stosowaniu Konwencji. Z uwagi na zróżnicowanie treści, można tu znaleźć przepisy dotyczące zasięgania przez Sekretarza Generalnego Rady Europy informacji od państw-stron Konwencji na temat sposobu, w jaki ich prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie postanowień EKPC, zasięgu terytorialnego obowiązywania umowy, czy sposobów jej ratyfikacji[233].

Konwencja od chwili jej podpisania przez pierwsze dziesięć państw-stron, jest stopniowo wzbogacana przez protokoły dodatkowe, które modyfikują lub zmieniają jej treść[234]. Poprzez stosowanie w tytule sformułowania „Protokół dodatkowy nr... do Konwencji…" wynika przede wszystkim ścisłe powiązanie z samą Konwencją. Powiązanie protokołów z EKPC widoczne jest również w treści preambuł protokołów dodatkowych[235].

---

[230] Zob. B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 135.
[231] M. Jastrzębski, *Preambuła Europejskiej…*, op. cit., s. 28.
[232] Zob. M. Kolendowska-Matejczuk, *Półwiecze działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2009, nr 3, s. 97.
[233] Zob. więcej: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z dnia 4 listopada 1950 r., Rzym, ETS No. 005, tekst polski: Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm.
[234] Do listopada 2020 r., przyjęto 16 protokołów dodatkowych.
[235] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 138.

Protokoły dodatkowe dzielą się na dwie grupy (tabela 2). Pierwsza, obejmuje protokoły o charakterze ustrojowo-proceduralnym. Są to protokoły nr: 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11, 14, 15 i 16. Protokoły te według K. Drzewickiego można podzielić na protokoły detalistyczne i systemowe[236]. Kryterium podziału jest stopień głębokości i rozległości zmian w Konwencji.

Do drugiej grupy należą protokoły zawierające postanowienia natury prawnomaterialnej. Należą do niej protokoły nr: 1, 4, 6, 7, 12, 13, 15 i 16. Z kolei protokoły o charakterze materialnym można podzielić na te, które wzbogacają katalog praw konwencyjnych oraz na protokoły, które modyfikują istniejące w tym katalogu prawa. Warto odnotować, że część protokołów (15, 16) zawiera w swej treści regulacje dotyczące kwestii zarówno proceduralnych jak i materialnych.

Tabela 2. Zestawienie protokołów dodatkowych do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Stan na dzień 21 lipca 2021 r.

Protokół	Rodzaj protokołu Zmieniający/uzupełniający EKPC materialny/proceduralny	Data wejścia w życie	Zawartość/główne postanowienia
Protokół nr 1	uzupełniający/materialny	18.05.1954	- Ochrona własności prywatnej - Prawo do nauki - Prawo do wolnych wyborów
Protokół nr 2	zmieniający/proceduralny	21.09.1970	Kompetencja ETPC do wydawania opinii doradczych na wniosek Komitetu Ministrów RE
Protokół nr 3	zmieniający/proceduralny	21.09.1970	Zmiany w 3 artykułach EKPC (art. 29,30,34)
Protokół nr 4	uzupełniający/materialny	02.05.1968	- Zakaz pozbawiania wolności za długi - Prawo swobodnego poruszania się - Zakaz wydalania własnych obywateli - Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców
Protokół nr 5	zmieniający/proceduralny	20.12.1971	Zmiany w 2 artykułach EKPC (art. 22, 40)
Protokół nr 6	uzupełniający/materialny	01.03.1985	- Zniesienie kary śmierci w czasie pokoju
Protokół nr 7	uzupełniający/materialny	01.11.1988	- Gwarancje proceduralne przy wydalaniu cudzoziemców - Prawo do odwołania w sprawach karnych - Odszkodowanie za niesłuszne skazanie - Zakaz ponownego sądzenia lub karania - Równość małżonków w sferze cywilnoprawnej
Protokół nr 8	zmieniający/proceduralny	01.01.1990	Wprowadzenie izb w Europejskiej Komisji Praw Człowieka
Protokół nr 9	zmieniający/proceduralny	01.10.1994	Prawo skarżącego do wniesienia skargi do ETPC

[236] K. Drzewicki, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 6, s. 7.

Protokół nr 10	zmieniający/proceduralny	nie wszedł w życie	Zmiana reguły głosowania Komitetu Ministrów (z większości dwóch trzecich na zwykłą większość) nad uznaniem naruszenia Konwencji
Protokół nr 11	zmieniający/proceduralny	01.11.1998	Zmiany w mechanizmie kontrolnym Konwencji
Protokół nr 12	uzupełniający/materialny	01.04.2005	- Ogólny zakaz dyskryminacji
Protokół nr 13	uzupełniający/materialny	01.07.2003	- Zniesienie kary śmierci nawet w czasie wojny
Protokół nr 14	zmieniający/proceduralny	01.06.2010	Reforma mechanizmu kontrolnego Konwencji
Protokół nr 14 bis	proceduralny	01.10.2009 (wygasł 01.06.2010)	Częściowa reforma mechanizmu Konwencji określonego w Protokole nr 14
Protokół nr 15	zmieniający/proceduralny	01.07.2021, art. 4 wszedł w życie 01.02.2022	Reforma mechanizmu kontrolnego Konwencji
Protokół nr 16	zmieniający/proceduralny	01.08.2018	Uprawnienie państwa do zwrócenia się do ETPC o wydanie opinii doradczej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Protokoły dodatkowe nr: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 14 bis, 15, 16. Pobrane z: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list [data dostępu: 21.07.2021].

Tworzenie protokołów dodatkowych wynika z przeświadczenia państw o potrzebie doskonalenia i dalszego rozszerzania katalogu praw chronionych. Realizacja tego celu odbywa się w przede wszystkim za pośrednictwem protokołów materialnych. Analiza ustanowionych do tej pory protokołów dodatkowych, pozwala na rozróżnienie protokołów ustanawiających nowe prawa[237], oraz protokołów zmieniających lub uzupełniających istniejące prawa[238]. Przyjmuje się powszechnie, że przyczyna, dla których katalog praw chronionych ulega zmianie wynika z ciągłej ewolucji systemu wartości w państwach członkowskich Rady Europy. W przypadku protokołów rozszerzających katalog praw człowieka, trzeba cofnąć się do końca lat 40. XX w. Jak wspomniano na wstępie, twórcy Konwencji, chcąc w sposób sprawny i szybki stworzyć regionalny mechanizm ochrony praw człowieka i jednocześnie nie popełnić błędów twórców PDPC, stworzyli swój katalog w oparciu o wąski katalog najważniejszych praw. Stworzenie Konwencji, w której treści znajdowały się tylko najważniejsze prawa, akceptowalne powszechnie przez państwa

[237] Są to: Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Paryż, 20.03.1952 r. (tekst polski: Dz. U. 1995, nr 36, poz. 175); Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zapewniający niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji, Strasburg, 6.09.1963 r., ETS No. 046 (tekst polski: Dz. U. 1995, nr 36, poz. 175); Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Strasburg, 22.11.1984 r., ETS No. 117 (tekst polski: Dz. U. 2003, nr 42, poz. 364).

[238] Są to: Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, Strasburg, 28.04.1983 r., ETS No. 114 (tekst polski: Dz. U. 2001, nr 23, poz. 266); Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Rzym, 4.11.2000 r., ETS No. 177, Polska nie ratyfikowała protokołu nr 12; Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach, Wilno, 3.05.2002 r., ETS No. 187 (tekst polski: Dz. U. 2014, poz. 1155).

członkowskie Rady Europy pozwoliło na szybkie i sprawne przyjęcie Konwencji. Jednocześnie, oczywistym pozostawał fakt, że z czasem katalog ten ulegnie rozszerzeniu. Proces rozszerzania katalogu praw chronionych nastąpił bardzo szybko, bo już w 1952 r. przyjęto protokół nr 1 do Konwencji. Rozszerzenie katalogu praw człowieka nastąpiło przed wejściem w życie samej Konwencji[239].

Protokoły dodatkowe zawierające prawa materialne w odróżnieniu do protokołów proceduralnych, nie zostały wprowadzone bezpośrednio do pierwotnego tekstu Konwencji. Protokoły te funkcjonują niezależnie obok Konwencji. Od strony formalnoprawnej pozostają odrębnymi traktami, podlegającymi procedurze oddzielnej ratyfikacji przez państwa-strony Konwencji[240]. Takie rozwiązanie, jak zauważa B. Liżewski sprawia, że protokoły dodatkowe pomimo tego, że są niezależnymi umowami międzynarodowymi, to ich samodzielny byt prawny z wyłączeniem Konwencji nie jest możliwy[241].

Przystąpienie do Konwencji jest warunkiem *sine qua non* członkostwa w Radzie Europy. Obowiązek ten nie obejmuje protokołów dodatkowych. W tym przypadku państwa mogą, lecz nie muszą przystępować do protokołów dodatkowych. Konsekwencją tego jest to, że protokoły dodatkowe wchodzą w życie po uzyskaniu odpowiedniej liczby ratyfikacji. Liczbę wymaganych ratyfikacji określają przepisy końcowe zawarte w danym protokole[242].

W przypadku protokołów dodatkowych regulujących kwestie proceduralne sytuacja wygląda zgoła odmiennie. Protokoły proceduralne wymagają akceptacji przez wszystkie państwa członkowskie. Przyczyny tego są co najmniej trzy. Pierwsza to taka, że protokół taki modyfikuje mechanizm kontrolny Konwencji, któremu podlegają w ten sam sposób i w tym samym zakresie wszystkie państwa członkowskie bez wyjątku. Po drugie, protokoły dodatkowe regulujące kwestie proceduralne z chwilą uzyskania niezbędnych ratyfikacji zostają włączone wprost do tekstu Konwencji, nie stanowią natomiast odrębnego bytu prawnego jak w przypadku protokołów materialnych[243]. Skoro natomiast obowiązek przystąpienia państwa do Konwencji jak już wspomniano, jest warunkiem *sine qua non* członkostwa w Radzie Europy to jest to rozwiązanie ze wszech miar zasadne. Wreszcie,

[239] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 139-140.
[240] L. Garlicki, *Wprowadzenie*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 6-8.
[241] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 138-139.
[242] Przykładowo, protokół dodatkowy nr 8, w art. 7, określa liczbę ratyfikacji na poziomie 10, protokół dodatkowy nr 7, w art. 9, wskazuje na liczbę 7 ratyfikacji niezbędnych do wejścia w życie.
[243] Zob. A. Wiśniewski, *Protokół 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, tom XXXII, s. 404-405.

po trzecie, obowiązek taki przewidziany jest w raportach wyjaśniających do poszczególnych protokołów[244].

Analizując protokoły dodatkowe, dokonano wyodrębnienia dwóch przedziałów czasowych. Pierwszy od powstania Rady Europy (1949 r.) do akcesji Finlandii w 1989 r., oraz drugi okres trwający od 1990 r. Na podstawie analizy protokołów dodatkowych, można dostrzec, że do roku 1989 r. w ramach systemu konwencyjnego przyjmowano głównie protokoły o charakterze materialnym (Protokoły nr: 1, 4, 6, 7), które rozszerzały lub modyfikowały katalog praw i wolności człowieka określony w Konwencji. W tym samy okresie przyjęto też protokoły o charakterze proceduralnym (2, 3, 5). Protokoły proceduralne przyjęte w tym okresie dokonywały jedynie drobnych zmian w kwestiach proceduralnych. Można przyjąć, że wprowadzone zmiany miały jedynie charakter detalistyczny, nie naruszający fundamentów mechanizmu kontrolnego. Sytuację odmienną można zaobserwować po roku 1989. Otwarcie Rady Europy na państwa byłego „bloku wschodniego" wymusiło szeroko idące zmiany w funkcjonowaniu mechanizmu kontrolnego Konwencji. W tym okresie przyjęto osiem protokołów proceduralnych (8, 9, 10, 11, 14, 14 bis, 15, 16). Warto odnotować, że Protokół nr 10 nie wszedł w życie, natomiast Protokół 14 bis wygasł 1 czerwca 2010 r. Zmiany proceduralne wprowadzone w tym okresie wpłynęły zasadniczo na sposób funkcjonowania i postrzegania mechanizmu kontrolnego. Protokoły 11 i 14 możemy zaliczyć do protokołów systemowych, gdyż to one wprowadziły głębokie, daleko idące zmiany w mechanizmie kontrolnym.

EKPC obowiązuje na terytorium wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Wynika to bezpośrednio z treści art. 1, zgodnie z którym „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I Konwencji". Pojęcie „jurysdykcji" w formie użytej w cytowanym przepisie należy odróżnić od jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prawidłowe rozumienie pojęcia jurysdykcja oznacza obszar, nad którym dane państwo lub podmiot wykonuje swoją władzę. Można zgodzić się ze stanowiskiem J. Kranza, że jurysdykcja wyraża się w zdolności samodzielnego regulowania przez państwo za pomocą własnego prawa sytuacji podmiotów, przedmiotów lub zdarzeń podlegających jego władzy[245]. Cechą zasadniczą jurysdykcji państwa jest obszar. Trzeba zgodzić się z M. Balcerzakiem, że przytoczony zapis świadczy o tym, że twórcom Konwencji zależało

[244] Zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo…*, op. cit., s. 100.
[245] J. Kranz, *Standardy przypisania w kontekście międzynarodowoprawnej odpowiedzialności za użycie siły zbrojnej*, Kwartalnik Prawa Publicznego 2009, tom 9, nr 3-4, s. 43.

na dwóch elementach. Pierwszy to wyznaczenie zakresu obowiązywania gwarancji materialnoprawnych Konwencji, tzw. *ratione personae* („Wysokie Układające się Strony zapewnią każdej osobie…"), drugi natomiast to *ratione loci* („…podlegającej ich jurysdykcji…"), rozumiane jako aspekt przestrzenny[246].

Patrząc na funkcję jurysdykcji, to można stwierdzić, że jest jednym z czynników wyznaczających granice obowiązywania Konwencji. Wynika to z faktu, że podleganie jurysdykcji państwa-strony jest warunkiem *sine qua non* wymagalności zobowiązań materialnoprawnych wynikających z treści Konwencji i protokołów dodatkowych. Brak jurysdykcji państwa wobec podmiotu uprawnionego powoduje, że zobowiązanie państwa wobec tego podmiotu nie istnieje. Skoro więc zobowiązanie nie istnieje, to nie istnieje również odpowiedzialność państwa strony[247].

Analiza aspektu jurysdykcji terytorialnej skłania do rozważenia odpowiedzialności państwa poza jego obszarem państwowym. Czy państwo-strona Konwencji ponosi odpowiedzialność za działania prowadzące do naruszenia praw i wolności konwencyjnych, jeśli te działania miały miejsce poza jego terytorium państwowym. Nad kwestią eksterytorialnego stosowania EKPC wielokrotnie pochylał się Europejski Trybunał Praw Człowieka. Przegląd orzecznictwa Trybunału pokazuje stopniową zmianę podejścia do omawianego zagadnienia. W sprawie *Banković przeciwko Belgii*[248], Trybunał orzekł, że „kompetencja jurysdykcyjna państwa jest przede wszystkim terytorialna". W dalszej kolejności, Trybunał wskazał, że od zasady terytorialności istnieją pewne wyjątki, pozwalające na ustalenie jurysdykcji poza terytorium państwa-strony Konwencji. Swoje rozstrzygnięcie Trybunał oparł na prawie międzynarodowym. Na podstawie dostępnego orzecznictwa ETPC, można wyodrębnić pewien katalog sytuacji, gdy zasada terytorialności może doznawać wyłączeń. Takim przykładem jest sprawa *Loizidou przeciwko Turcji*[249], gdzie Trybunał uznał, że w przypadku działań wojennych, na skutek których państwo sprawuje skuteczną kontrolę (zarówno poprzez działanie sił zbrojnych, lub poprzez podległą mu administrację lokalną) nad obszarem będącym poza jego terytorium, może dojść

[246] M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2013, s. 122.
[247] *Ibidem*, s. 124.
[248] Decyzja ETPC w przedmiocie dopuszczalności skargi w sprawie *Banković i inni przeciwko Belgii i innym* z dnia 12 grudnia 2001 r., skarga nr 52207/99.
[249] Loizidou przeciwko Turcji, wyrok ETPC z dnia 23 lutego1995 r., skarga nr 15318/89.

do powstania odpowiedzialności tego państwa[250]. Innym przykładem jest sprawa *Hassan przeciwko Wielkiej Brytanii*[251], gdzie Trybunał uznał jurysdykcję eksterytorialną za dopuszczalną w sytuacji, gdy „za zgodą, zaproszeniem lub przyzwoleniem rządu tego terytorium, wykonuje ono wszystkie lub niektóre uprawnienia władzy publicznej normalnie wykonywane przez ten rząd". Podsumowując, pomimo tego, że jurysdykcyjna państwa jest przede wszystkim terytorialna, to dopuszcza się stosowanie zasady eksterytorialności. W tym względzie, z uwagi na orzecznictwo Trybunału, katalog sytuacji gdzie zasada terytorialności doznaje wyłączenia ulega ciągłemu rozszerzeniu.

Poza wspomnianym już art. 1, regulacje dotyczące aspektu terytorialnego obowiązywania Konwencji znajdziemy również w rozdziale III – Postanowienia różne. Zgodnie z art. 56 ust. 1 Konwencji, państwo może złożyć oświadczenie w drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego RE, że Konwencja obowiązywać będzie na wszystkich lub na niektórych terytoriach, za których stosunki międzynarodowe państwo to odpowiada. Rozciągnięcie obowiązywania na terytoria zależne nie następuję automatycznie, a uzależnione jest od podjęcia odpowiednich działań przez zainteresowane państwo. Konwencja w art. 58 dopuszcza możliwość jej wypowiedzenia. W przypadku państwa członkowskiego, muszą zostać spełnione obligatoryjnie dwie przesłanki. Upływ co najmniej pięciu lat od daty jej przyjęcia oraz zachowanie terminu wypowiedzenia, który w takim przypadku wynosi sześć miesięcy. Konwencja dopuszcza również możliwość wypowiedzenia jej w stosunku do każdego terytorium, w stosunku którego uprzednio państwo złożyło oświadczenie omówione powyżej. W związku z tym, że członkostwo w Radzie Europy zostało powiązane z przyjęciem Konwencji w sytuacji, gdy dane państwo utraci przymiot członkostwa to tym samym przestaje być również stroną Konwencji[252].

Oprócz przedstawionej powyżej jurysdykcji terytorialnej, celem kompleksowego spojrzenia na Konwencję, trzeba odnieść się również do kryterium czasowości. Badając to kryterium trzeba oprzeć się na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które w tej kwestii jest nie mniej bogate. Konwencja jak wspomniano jest kwalifikowaną umową międzynarodową i jako taka, nawiązuje do ogólnych zasad prawa międzynarodowego. Jedną z tych zasad jest brak mocy wstecznej traktatu. Zasadniczo

[250] Zob. więcej: I. Topa, *Ewolucja podejścia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do eksterytorialnego stosowania Konwencji*, [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Katedra Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 377-378.
[251] Hassan przeciwko Wielkiej Brytanii, wyrok ETPC z dnia 16 września 2014 r., skarga nr 29750/09, § 74.
[252] Zob. art. 58 Europejskiej Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, op. cit.

państwo nie ponosi odpowiedzialności za naruszenia powstałe przed datą ratyfikacji Konwencji. Data, w której doszło do ratyfikacji EKPC przez państwo sygnatariusza, określana jest mianem daty początkowej (lub daty krytycznej).

W wyroku w sprawie *Blečić przeciwko Chorwacji*[253], Trybunał stwierdził, że państwo związane Konwencją nie ponosi na jej gruncie odpowiedzialności za fakty, które miały miejsce przed wejściem EKPC do porządku prawnego tego państwa. Jurysdykcji Trybunału podlegają zdarzenia, mające miejsce po tej dacie, przy czym mogą one być przedłużeniem wcześniej istniejących[254]. Warto wskazać, że jurysdykcja czasowa jest badana z urzędu na każdym etapie postępowania. Od przedstawionej zasady istnieje jeden wyjątek. Dotyczy to sytuacji, gdy zdarzeniem byłaby niezgodna z prawem śmierć człowieka przed datą początkową, a postępowanie w sprawie śmierci byłoby prowadzone przynajmniej częściowo już po ratyfikacji Konwencji przez państwo, w którym śmierć nastąpiła. W takiej sytuacji niezbędne jest wystąpienie związku między wydarzeniem będącym naruszeniem art. 2 EKPC, a wejściem w życie Konwencji w stosunku do pozwanego państwa sygnatariusza.

O miejscu Konwencji w porządku krajowym państw sygnatariuszy decydują same zainteresowane państwa. Konwencja w swojej treści nie precyzuje, jaką rangę należy jej nadać w systemach prawnych państw-stron. Jak słusznie zauważa K. Pabel, EKPC nie zawiera przepisu, który nakazywałby obowiązywanie i pierwszeństwo jej przed innymi źródłami prawa obowiązującymi w państwach członkowskich Rady Europy[255]. Pewną pomocą w tym względzie może okazać się treść art. 53 Konwencji, zgodnie z którym „Żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie będzie interpretowane jako ograniczające lub wyłączające jakiekolwiek prawa człowieka lub podstawowe wolności, które mogą być zagwarantowane przez ustawę każdej Wysokiej Układającej się Strony lub jakąkolwiek inną umowę, której Państwo to jest stroną". Treść przytoczonego przepisu określa pozycję Konwencji w systemie krajowej i międzynarodowej ochrony praw człowieka. Konwencja wyłącza zakaz stosowania interpretacji ścieśniającej do poziomu konwencyjnego[256].

W kontekście prawa międzynarodowego obowiązek przestrzegania zapisów Konwencji wynika z zasad prawa traktatów, które zostały zebrane i skodyfikowane

[253] Blečić przeciwko Chorwacji, wyrok ETPC z dnia 6 marca 2006 r., skarga nr 59532/00, § 70.
[254] *Ibidem*, § 70.
[255] K. Pabel, *Ranga i obowiązywanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w niemieckim i austriackim systemie prawnym – porównanie*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka – Teoria i Praktyka w Państwach – Stronach Konwencji (niem. Die Europäische Menschenrechtskonvention – Theorie und Praxis in den Konventionsstaaten)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 83.
[256] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 138.

w Konwencji Wiedeńskiej z 1969 r. o Prawie Traktatów[257]. Państwa przystępujące do Konwencji Wiedeńskiej zobowiązują się do przestrzegania jej zapisów w zakresie dotyczącym procedur i skutków przyjmowania oraz związywania się umowami międzynarodowymi. W tej materii Konwencja Wiedeńska odnosi się również do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, pomimo tego, że ta druga zaczęła obowiązywać kilkanaście lat wcześniej. Również w treści samej Konwencji znaleźć można zapis, który może świadczyć o pewnej wyjątkowości tego aktu prawnego. Chodzi mianowicie o art.1 Konwencji, który można traktować jako swoistą kontynuację zobowiązania określonego w art. 3 Statutu Rady Europy, zgodnie z którym każdy członek Rady Europy jest zobowiązany do przyjęcia zasady praworządności oraz zasady, że wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności[258].

Miejsce Konwencji w krajowym porządku prawnym danego państwa określane jest w akcie normatywnym. W takiej sytuacji wskazania wynikają bezpośrednio z porządku konstytucyjnego istniejącego w poszczególnych państwach-stronach Konwencji. W przypadku Polski, o pozycji Konwencji w krajowym systemie prawnym decyduje Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej[259]. Polska Konstytucja w odniesieniu do umów międzynarodowych mających stać się częścią porządku krajowego reprezentuje podejście tradycyjne. Zgodnie z art. 89 Konstytucji, każda umowa międzynarodowa, aby stać się częścią polskiego porządku prawnego musi zostać ratyfikowana, po uprzedniej zgodzie parlamentu wyrażonej w ustawie[260]. Zgodnie natomiast z art. 91 ust. 2 Konstytucji, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. W przypadku Niemiec, EKPC posiada rangę równą zwykłej ustawie federalnej. Jednocześnie Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Konwencja nie ma rangi konstytucyjnej. W niemieckim porządku prawnym, prawa o charakterze materialnym są podrzędne wobec praw określonych w ustawie zasadniczej. Zupełnie odmienna sytuacja ma miejsce w Austrii, gdzie Konwencja posiada rangę konstytucyjną. Przyjęcie takiego rozwiązania, jest wyjątkowe.

[257] Zob. Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów z dnia 23 maja 1969 r., Wiedeń, tekst polski: Dz. U. z 1990 r., nr 74, poz. 439.
[258] Zob. A. Grzelak, *Miejsce i znaczenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka – Teoria i Praktyka w Państwach – Stronach Konwencji (niem. Die Europäische Menschenrechtskonvention – Theorie und Praxis in den Konventionsstaaten)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 60-61.
[259] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalona 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.
[260] Zob. więcej: A. Grzelak, *Miejsce…*, op. cit., s. 61-66.

Najczęściej EKPC w państwach sygnatariuszach posiada rangę pomiędzy ustawą, a konstytucją, lub rzadziej ustawy zwykłej[261].

Europejska Konwencja Praw Człowieka chroni prawa i wolności przysługujące „każdej osobie", która podlega jurysdykcji państwa sygnatariusza. Na postanowienia Konwencji mogą się powoływać nie tylko osoby fizyczne, ale także osoby prawne i podmioty gospodarcze. Wykładnia treści art. 1, pozwala na stwierdzenie, że Konwencja chroni nie tylko prawa obywateli, ale także inne kategorie osób przebywających czasowo lub stale na terytorium państwa-strony, jak np. cudzoziemców czy bezpaństwowców[262]. Konwencja w większości postanowień, które zawiera, gwarantuje obywatelom i obcokrajowcom taką samą ochronę. Wyjątkiem w tej kwestii są postanowienia zawarte w art. 16 Konwencji, zgodnie z którym „żadnego z postanowień art. 10, 11 i 14 nie można uznać za wyłączające prawo Wysokiej Układającej się Strony do ograniczania działalności politycznej cudzoziemców". Cytowany przepis dopuszcza stosowanie pewnych ograniczeń w odniesieniu do działalności politycznej prowadzonej przez cudzoziemców na terenie państwa-strony Konwencji. W orzecznictwie Trybunału możemy natknąć się tylko na jedną sprawę, gdzie organ sądowniczy wypowiedział się w kontekście stosowania art. 16 Konwencji. Sprawa *Piermont przeciwko Francji* dotyczyła wydalenia niemieckiej działaczki ekologicznej ze wspólnoty zamorskiej (wcześniej: terytorium zamorskie) Francji. W treści wyroku Trybunał stwierdził, że posiadanie przez osobę wydaloną obywatelstwa jednego z państw Wspólnoty Europejskiej oraz statusu posła do Parlamentu Europejskiego, nie pozwala na ograniczenie praw z powołaniem się na art. 16 Konwencji[263].

2.2. Podmiotowe ujęcie EKPC

Europejska Konwencja Praw Człowieka jako żywy instrument prawa międzynarodowego podlega ciągłym przeobrażeniom. Zmiany wprowadzane do EKPC od końca lat 60. XX w. za pomocą protokołów dodatkowych, tak samo jak inne porozumienia i konwencje przyjmowane w ramach Rady Europy, podlegają zasadom wynikającym z Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów. Procedura obejmująca stworzenie i wejście w życie nowego instrumentu prawnego o charakterze międzynarodowym jest kilkuetapowa. Pierwszym etapem przygotowania traktatu jest podjęcie decyzji przez Komitet Ministrów.

[261] Zob. więcej: K. Rabel, *Ranga i obowiązywanie…*, op. cit., s. 84-86.
[262] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 331.
[263] Zob. Piermont przeciwko Francji, wyrok ETPC z dnia 27 kwietnia 1995 r., skargi nr: 15773/89, 15774/89, § 64.

Działanie takie następuje z własnej inicjatywy lub inicjatywy Zgromadzenia Parlamentarnego[264]. Decyzja o otwarciu negocjacji, zgodnie z art. 20 d Statutu Rady Europy zapada większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli głosujących i większości przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów. Treść traktatów tworzonych w ramach Rady, przygotowywana jest przez ekspertów krajowych. Negocjacje co do ostatecznej wersji traktatu prowadzone są przez komitety wiodące pod nadzorem Komitetu Ministrów. W wyjątkowych sytuacjach negocjacje co do treści traktatu prowadzą grupy ekspertów pod nadzorem komitetu wiodącego[265]. Po zakończeniu etapu negocjacyjnego, Komitet Ministrów w ramach swoich kompetencji przyjmuje ostateczny tekst traktatu. W sytuacji, gdy w tekście traktatu pozostały obszary, w których nie udało się osiągnąć porozumienia, organ może samodzielnie podjąć się redakcji fragmentów tekstu. Po ostatecznym uzgodnieniu tekstu traktatu, Komitet Ministrów poprzez głosowanie decyduje o otwarciu go do podpisu. Do podjęcia decyzji o otwarciu traktatu do podpisu, wymagane jest uzyskanie większości dwóch trzecich głosów przedstawicieli głosujących i większości przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów[266].

Uzgodnienie treści traktatu i podjęcie decyzji, poprzedzonej głosowaniem, o otwarciu do podpisu, nie jest wystarczające do tego, aby traktat stał się częścią prawa międzynarodowego. Do tego, aby dany traktat zaistniał w prawie międzynarodowym jako wiążący akt prawny niezbędne jest jego podpisanie i przyjęcie przez zainteresowane państwa. W przypadku traktatów Rady Europy, państwo członkowskie najpierw podpisuje traktat. W tym miejscu trzeba wspomnieć, że przy podpisywaniu traktatu, składaniu dokumentu ratyfikacji, zatwierdzeniu lub przyjęciu, zainteresowane państwo może złożyć deklarację lub przedstawić zastrzeżenie. W przypadku deklaracji, ma ona służyć wyjaśnieniu sposobu odczytania przez państwo znaczenia traktatu albo jego postanowień. Deklaracja może być „interpretacyjna" lub „terytorialna". W przypadku deklaracji interpretacyjnej, wskazuje ona sposób interpretacji traktatu lub poszczególnych jego postanowień. Deklaracja terytorialna określa terytorium lub terytoria, w stosunku do których państwo zobowiązuje się stosować postanowienia traktatu[267]. Z kolei zastrzeżenia mają na celu ułatwienie państwom przystępowanie do traktatów, gdyż zwalniają je z przyjmowania postanowień, które w innym przypadku mogłyby być przeszkodą w ratyfikacji. Zastrzeżenia są w ramach

[264] Z inicjatywą może wystąpić również Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych.
[265] F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo…*, op. cit., s. 95.
[266] *Ibidem*, s. 97.
[267] *Ibidem*, s. 100.

Rady Europy szeroko akceptowalne. Większość traktatów tworzonych w ramach Rady Europy pozwala na składanie zastrzeżeń. Wyjątkiem są protokoły dodatkowe do EKPC, regulujące kwestie proceduralne.

Złożenie podpisu przez przedstawiciela państwa na tekście traktatu ma ten skutek, iż pokazuje, że państwo to będzie dążyło do jego ratyfikacji. Zgodnie z art. 18 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, podpis złożony pod tekstem traktatu nie zobowiązuje ostatecznie do późniejszego jego przyjęcia. Podpis taki, stanowi jedynie zobowiązanie do powstrzymywania się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu. W przypadku konwencji lub protokołów dodatkowych, złożenie podpisu przez zainteresowane państwo powinno rodzić obowiązek ratyfikacji lub zatwierdzenia, co wyrażałoby ostateczną zgodę danego państwa na związanie się tekstem takiego aktu prawnego. Zwieńczeniem całej procedury legislacyjnej w ramach Rady Europy jest wejście w życie danego aktu prawnego. Traktat stworzony pod auspicjami Rady Europy wchodzi w życie w momencie uzyskania stosownej liczby ratyfikacji. Wymagana liczba ratyfikacji podawana jest zazwyczaj w klauzulach końcowych danego traktatu. Depozytariuszem konwencji powstałych w ramach Rady Europy jest zgodnie z art. 77 ust. 1 Konwencji, Sekretarz Generalny tej organizacji, do którego zadań należy m.in. sprawowanie pieczy nad oryginalnymi tekstami traktatów[268].

Stroną traktatu Rady Europy może być wyłącznie państwo członkowskie. W wyjątkowych sytuacjach dopuszcza się możliwość przystąpienia do traktatu państwa niebędącego członkiem Rady, ale uczestniczącego w jego opracowaniu. Państwa takie mogą przystąpić do traktatu dopiero po jego wejściu w życie.

Członkostwo w Radzie Europy wiąże się z obligatoryjnym obowiązkiem przystąpienia państwa do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W pierwszych latach funkcjonowania Rady Europy i systemu konwencyjnego, nie istniał wymóg przystępowania państw członkowskich do EKPC. Sytuacja ta dotyczyła zarówno państw przyjmowanych, jak również państw, które były już członkami organizacji. Obowiązek przystąpienia państwa do Konwencji wykształcił się na przestrzeni lat. Możemy wyodrębnić trzy etapy zmian. Pierwszy okres, obejmuje przedział od listopada 1950 r. do początku lat 70. XX w. W tym okresie przystąpienie państwa członkowskiego nie było obciążone obowiązkiem przyjęcia zobowiązań konwencyjnych. Państwa starające się o przyjęcie do Rady Europy nie musiały przystępować do Konwencji. Niektóre z państw, jak np. Francja, pomimo przystąpienia do

[268] *Ibidem*, s. 99.

organizacji na samym początku jej funkcjonowania, zwlekała z ratyfikacją aż do 1974 r. (tabela 3). Sytuacja taka znacząco utrudniała Radzie Europy realizację celów związanych z ochroną praw człowieka. W latach 70. XX w., nastąpiły zmiany formuły przystępowania do Konwencji nowo przyjętych państw członkowskich. Przystępowanie państw członkowskich do Konwencji stało się swoistego rodzaju normą, niewymuszoną żadnym aktem prawnym czy też decyzją, któregokolwiek z organów Rady. Zmiany polityczne w końcu lat 80. XX w. w Europie Środkowej i Wschodniej spowodowane postępującym rozkładem Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, doprowadziły do sytuacji, w której państwa należące wcześniej do bloku komunistycznego coraz śmielej dążyły do integracji z Europą zachodnią. Pierwszym krokiem było przystąpienie do Rady Europy, co z kolei miało ułatwić późniejszą akcesję do Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej). Zróżnicowane standardy demokratyczne, odmienne podejście do problematyki praw człowieka w państwach nowo przyjmowanych, doprowadziły do tego, że po 1989 r., wszystkie nowo przyjmowane państwa zostały zobowiązane do przystąpienia do Konwencji. Obowiązek ten nie znalazł się w Statucie Rady Europy, jak również nie został włączony do projektu rewizji Statutu. Pomimo tego Zgromadzenie Parlamentarne wymaga od państw kandydujących do Rady Europy zobowiązania się do przystąpienia do Konwencji[269].

Trzeci etap w procesie kształtowania się obowiązku ratyfikacji Konwencji, trwający od 1989 r., można podzielić na dwa okresy. W pierwszym okresie trwającym od 1989 r. do 1994 r., w opiniach dotyczących wniosków o przystąpienie Zgromadzenie Parlamentarne zadowalało się „stanowczym zamiarem" lub „zadeklarowaną wolą" składaną przez państwo na etapie akcesyjnym. Od 1994 r., dokładnie od opinii nr 182, dotyczącej wniosku Andory o przystąpienie, Zgromadzenie Parlamentarne zmieniło swoje stanowisko i zaczęło domagać się od państwa wprost, aby w momencie przystąpienia podpisało EKPC i ratyfikowało ją w nieprzekraczalnym terminie jednego roku[270]. Można więc stwierdzić, że doszło do pewnego scalenia członkostwa w Radzie Europy z przystąpieniem do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W tym kontekście, nie można traktować organizacji i Konwencji odrębnie. Zapis tej treści przewiduje sama Konwencja w art. 58 ust. 3, zgodnie z którym „Każda Wysoka Układająca się Strona, która przestaje być członkiem Rady Europy, przestaje być na tych samych warunkach Stroną niniejszej Konwencji". W tym miejscu należy dodać, że Zgromadzenie Parlamentarne od 1994 r. podejmuje starania, aby

[269] F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo…*, op. cit., s. 30-31.
[270] *Ibidem*, s. 31.

od państw przystępujących do organizacji wymagać ratyfikacji również Europejskiej Karty Społecznej i Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu traktowaniu albo karaniu.

Tabela 3. Zestawienie państw członkowskich Rady Europy wraz z datami podpisania Konwencji, ratyfikacji Konwencji i jej wejścia w życie. Stan na dzień 30 lipca 2021 r.

Lp.	Państwo	Data przystąpienia do Rady Europy	Data podpisania Konwencji	Data ratyfikacji Konwencji	Data wejścia w życie Konwencji
1	Belgia	05.05.1949	11.04.1950	14.06.1955	14.06.1955
2	Dania	05.05.1949	11.04.1950	13.04.1953	03.09.1953
3	Francja	05.05.1949	11.04.1950	03.05.1974	03.05.1974
4	Holandia	05.05.1949	11.04.1950	31.08.1954	31.08.1954
5	Irlandia	05.05.1949	11.04.1950	25.02.1953	03.09.1953
6	Luksemburg	05.05.1949	11.04.1950	03.09.1953	03.09.1953
7	Norwegia	05.05.1949	11.04.1950	15.01.1952	03.09.1953
8	Szwecja	05.05.1949	28.11.1950	04.02.1952	03.09.1953
9	Wielka Brytania	05.05.1949	11.04.1950	08.03.1951	03.09.1953
10	Włochy	05.05.1949	11.04.1950	26.10.1955	26.10.1955
11	Grecja	09.08.1949	28.11.1950	28.11.1974	28.11.1974
12	Turcja	09.08.1949	11.04.1950	18.05.1954	18.05.1954
13	Islandia	09.03.1950	11.04.1950	29.06.1953	03.09.1953
14	Niemcy	13.07.1950	11.04.1950	12.05.1952	03.09.1953
15	Austria	16.04.1956	13.12.1957	03.09.1958	03.09.1958
16	Cypr	24.05.1961	16.12.1961	06.10.1962	06.10.1962
17	Szwajcaria	06.05.1963	21.12.1972	28.11.1974	28.11.1974
18	Malta	29.04.1965	12.12.1966	23.01.1967	23.01.1967
19	Portugalia	22.09.1976	22.09.1976	11.09.1978	11.09.1978
20	Hiszpania	24.11.1977	24.11.1977	04.10.1979	04.10.1979
21	Liechtenstein	23.10.1978	23.11.1978	08.09.1982	08.09.1982
22	San Marino	16.10.1988	16.11.1988	22.03.1989	22.03.1989
23	Finlandia	05.05.1989	05.05.1989	10.05.1990	10.05.1990
24	Węgry	06.11.1990	06.11.1990	05.11.1992	05.11.1992
25	Polska	26.11.1991	26.11.1991	19.01.1993	19.01.1993
26	Bułgaria	07.05.1992	07.05.1992	07.09.1992	07.09.1992
27	Estonia	14.05.1993	14.05.1993	16.04.1996	16.04.1996
28	Litwa	14.05.1993	14.05.1993	20.06.1995	20.06.1995
29	Słowenia	14.05.1993	14.05.1993	28.06.1994	28.06.1994
30	Czechy	30.06.1993	21.02.1991	18.03.1992	01.01.1993
31	Słowacja	30.06.1993	21.02.1991	18.03.1992	01.01.1993
32	Rumunia	07.10.1993	07.10.1993	20.06.1994	20.06.1994
33	Andora	10.10.1994	10.11.1994	22.01.1996	22.01.1996
34	Łotwa	10.02.1995	10.02.1995	27.06.1997	27.06.1997
35	Albania	13.07.1995	13.07.1995	02.10.1996	02.10.1996
36	Mołdawia	13.07.1995	13.07.1995	12.09.1997	12.09.1997
37	Macedonia Północna	09.11.1995	09.11.1995	10.04.1997	10.04.1997
38	Ukraina	09.11.1995	09.11.1995	11.09.1997	11.09.1997
39	Rosja	28.02.1996	28.02.1996	05.05.1998	05.05.1998
40	Chorwacja	06.11.1996	06.11.1996	05.11.1997	05.11.1997

41	Gruzja	27.04.1999	27.04.1999	20.05.1999	20.05.1999
42	Armenia	25.01.2001	25.01.2001	26.04.2002	26.04.2002
43	Azerbejdżan	25.02.2001	25.01.2001	15.04.2002	15.04.2002
44	Bośnia i Hercegowina	24.04.2002	24.04.2002	12.07.2002	12.07.2002
45	Serbia	03.04.2003	03.04.2003	03.03.2004	03.03.2004
46	Monako	05.10.2004	05.10.2004	30.11.2005	30.11.2005
47	Czarnogóra	11.05.2007	03.04.2003	03.03.2004	06.06.2006

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/005/signatures?p_auth=4typUBdL [data dostępu: 30.07.2021].

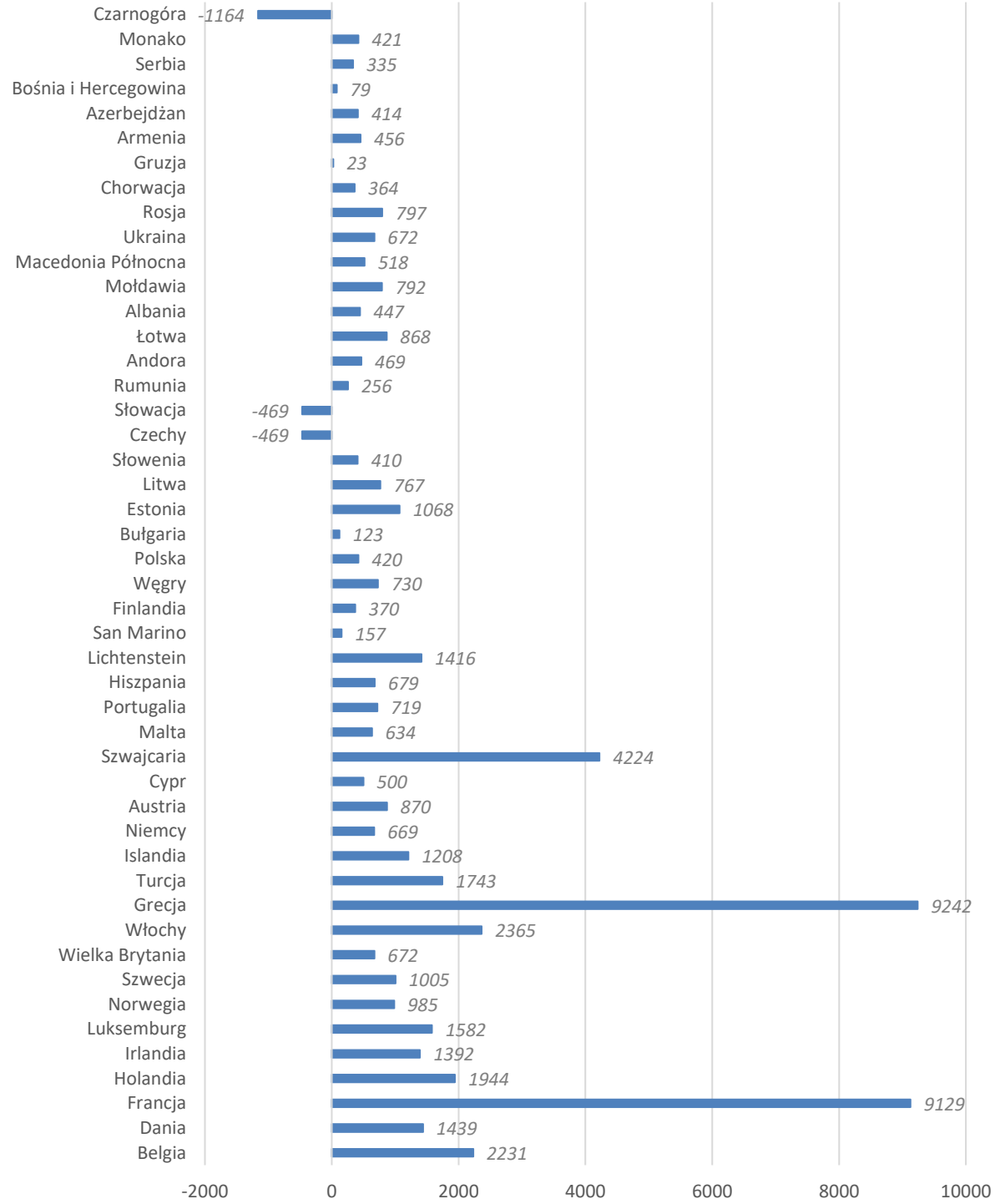
W tabeli 3 dokonano zestawienia dat przystąpienia poszczególnych państw do Rady Europy z datami podpisania, ratyfikacji i wejścia w życie Konwencji. Analiza zaprezentowanych danych pozwala określić, że pomiędzy przystąpieniem państwa do organizacji, a podpisaniem Konwencji upływało średnio 12 miesięcy. Wyjątkiem jest Szwajcaria, gdzie okres ten wynosił ponad dziewięć lat (115 miesięcy). Z analogiczną sytuacją mamy do czynienia w sytuacji, gdy zestawimy daty ratyfikacji z datami wejścia w życie Konwencji. W tym obszarze średni okres również mieści się w przedziale 12 miesięcy. Wyjątkiem jest sytuacja Czarnogóry, gdzie okres pomiędzy ratyfikacją, a wejściem w życie Konwencji wyniósł 27 miesięcy. Kolejny wniosek jaki można wyciągnąć z przedstawionych danych to długość okresu pomiędzy podpisaniem, a datą ratyfikacji Konwencji. W przypadku pierwszych dziesięciu państw Rady Europy (za wyjątkiem Francji) okres ten wynosił od 24 do 60 miesięcy. W przypadku kolejnych trzydziestu państw (za wyjątkiem Grecji i Turcji) okres ten uległ skróceniu i wynosił średnio 24 miesiące. Natomiast w przypadku ostatnich siedmiu państw czas ten uległ dalszemu skróceniu i wyniósł około 12 miesięcy. Na pewną uwagę zasługuje Czarnogóra, Czechy i Słowacja. Państwa te w przeciwieństwie do pozostałych państw członkowskich Rady Europy, najpierw podpisały i ratyfikowały Konwencję, a dopiero po jej wejściu w życie, przystąpiły do organizacji. W przypadku Francji, okres od przystąpienia do Rady Europy, a datą ratyfikacji, będącą jednocześnie datą jej wejścia w życie wyniósł aż 25 lat. Francja obok Grecji najdłużej zwlekała z ratyfikacją Konwencji. W przypadku Francji przyczyną tego stanu rzeczy była polityka kolonialna i prowadzone przez to państwo wojny w obronie rozpadającego się imperium kolonialnego[271]. Ratyfikacja Konwencji i jej wejście w życie znaczącą uniemożliwiałoby prowadzenie działań zbrojnych na obszarach znajdujących się pod kontrolą Francji.

Wykres 1 i 2 stanowi uzupełnienie tabeli 3. Na wykresie 1 przedstawiono obliczony w dniach okres od przystąpienia państwa do Rady Europy do ratyfikacji Konwencji.

[271] W latach 1946 – 1954 I wojna w Indochinach; w latach 1954 -1962 wojna algierska (Algierska wojna o niepodległość).

Natomiast wykres 2 przedstawia linię trendu obejmującą obliczony w dniach okres od przystąpienia państwa do Rady Europy do ratyfikacji Konwencji. Przy czym dane zaprezentowane w wykresie 2 ułożone zostały zgodnie z kolejnością przystępowania państw do Rady Europy.

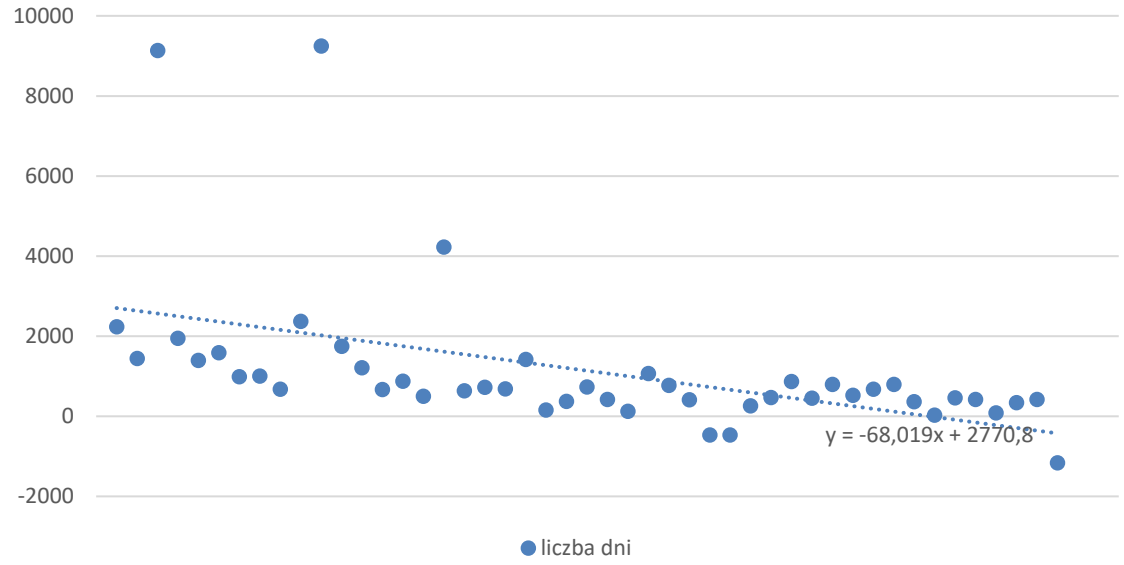
Wykres 1. Okres od przystąpienia do Rady Europy do ratyfikacji EKPC w krajach członkowskich Rady Europy (w dniach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/005/signatures?p_auth=4typUBdL [data dostępu: 01.01.2021].

Analiza wykresu 1 i 2 pozwala na wyciągnięcie wniosku, że powiązanie akcesji do Rady Europy z ratyfikacją Konwencji znaczącą wpłynęły na skrócenie okresu od przystąpienia państwa do organizacji do dnia ratyfikacji i wejścia w życie Konwencji. Linia trendu pokazuje, że okres pomiędzy podpisaniem Konwencji, a ratyfikacją uległ znaczącemu skróceniu, co przekłada się na zwiększenie ochrony praw człowieka w krajach członkowskich organizacji. W przypadku trzech państw (Czechy, Słowacja, Czarnogóra), wykres przedstawia wartości. ujemne. W przypadku tych podmiotów, doszło najpierw do ratyfikacji Konwencji, a dopiero później państwa te przystąpiły do Rady Europy.

Wykres 2. Okres od przystąpienia państwa do Rady Europy do ratyfikacji EKPC (w dniach)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list//conventions/treaty/005/signatures?p_auth=4typUBdL [data dostępu: 01.01.2021].

Zaprezentowany przebieg zmian dotyczących obligatoryjnego przystąpienia państwa do Konwencji, należałoby ocenić pozytywnie. Rozwiązanie takie pozwala bowiem na rzeczywistą, a nie tylko iluzoryczną realizację zasadniczego celu, do którego została powołana Rada Europy, jakim jest ochrona praw i wolności człowieka. Ponadto, zespolenie przystąpienia do Rady z obowiązkiem przystąpienia do Konwencji, a w konsekwencji również poddanie się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka spowodowało, że system konwencyjny jest realnym narzędziem ochrony praw człowieka. Tym samym potwierdzono hipotezę 3, zgodnie z którą zmiany w procedurze przyjmowania nowych członków do Rady Europy mają pozytywny wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Konwencji.

Niezwykle istotnym zagadnieniem związanym z obowiązywaniem EKPC jest możliwość jej wypowiedzenia przez państwo sygnatariusza. W rozdziale III Konwencji, art. 58 wprowadza możliwość wypowiedzenia Konwencji przez państwo sygnatariusza po spełnieniu określonych przesłanek. Zgodnie z ust. 1 przywołanego przepisu, „Wysoka Układająca się Strona może wypowiedzieć niniejszą Konwencję nie wcześniej niż po upływie pięciu lat od daty, w której stała się jej Stroną i z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia zawartego w notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy, który poinformuje o tym inne Wysokie Układające się Strony". Przepis ten, jak słusznie zauważa L. Garlicki stanowi *lex specialis* wobec przepisów ustanowionych w Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów[272]. Prawidłowe spełnienie przesłanek określonych w art. 58 Konwencji powoduje, że pozostałe państwa pozbawione zostają możliwości zgłoszenia sprzeciwu. Trzeba również nadmienić, że wypowiedzenie Konwencji pociąga za sobą wypowiedzenie protokołów dodatkowych. Nierozstrzygnięta pozostaje natomiast sytuacja, gdy państwo chciałoby wypowiedzieć protokół dodatkowy bez wypowiadania samej Konwencji. Zdania w tej sprawie są podzielone[273]. W sytuacji wypowiedzenia Konwencji nasuwa się pytanie, czy państwo wypowiadające ma zostać usunięte z Rady Europy? Trudno znaleźć jednoznaczną odpowiedź na tak sformułowane pytanie. Niemniej jednak, wypowiedzenie Konwencji przez państwo, należałoby uznać za naruszenie postanowień zawartych w statucie Rady Europy. Chodzi tu mianowicie o treść art. 3. W związku z brakiem odpowiednich regulacji prawnych, a także brakiem precedensu w historii obowiązywania Konwencji i funkcjonowania organizacji, można przyjąć, że usunięcie takiego państwa ze struktur Rady Europy musiałoby zostać poprzedzone stosownymi decyzjami politycznymi ze strony organizacji. Z kolei utrata przez państwo statusu członka Rady Europy pociąga za sobą utratę statusu państwa-strony Konwencji. Omawiany przepis reguluje możliwość wypowiedzenia EKPC jedynie jako całości, jednocześnie brak jest możliwości wypowiedzenia częściowego, obejmującego tylko niektóre postanowienia. Rozwiązaniem wartym uwagi jest natomiast możliwość ograniczenia terytorialnego obowiązywania Konwencji. Państwo ma możliwość wypowiedzenia EKPC w odniesieniu do każdego bądź niektórych terytoriów zależnych. Jak dotąd, żadne z państw-stron Konwencji nie zdecydowało się na taki krok[274].

[272] Zob. L. Garlicki, *Komentarz do art. 58*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 450-451.
[273] Zob. F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo…*, op. cit., s. 104.
[274] L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 451.

2.3. Przedmiotowe ujęcie EKPC

Na Europejską Konwencje Praw Człowieka można patrzeć w różnych ujęciach. Na szczególną uwagę zasługuje ujęcie przedmiotowe. Jest to spojrzenie przez pryzmat praw, których realizację zapewnia. Na wstępie, należy wskazać, że dokładna analiza praw określonych w Konwencji wymaga uprzedniego przeprowadzenia przeglądu typów praw. W literaturze przedmiotu wyróżnić można co najmniej kilka różnych klasyfikacji praw człowieka. Jednym z nich jest podział na prawa cywilne, prawa polityczne, społeczne, gospodarcze i kulturalne. Podział ten wynika często, choć nie zawsze, z tytułów międzynarodowych dokumentów dotyczących praw człowieka. Takim przykładem może być Europejska Karta Społeczna, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych czy choćby Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych. Klasyfikacja taka nie budzi większych sporów.

Kolejna klasyfikacja dzieli prawa człowieka na prawa derogowalne i prawa niederogowalne[275]. W tym przypadku niezbędna jest uprzednia analiza międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka pod względem możliwości derogacji[276] poszczególnych praw[277]. Podział ten niekiedy określany jest również jako podział na prawa fundamentalne i prawa pozostałe.

Przedstawione przez autora, dwa sposoby klasyfikacji praw człowieka niewątpliwie miały swoje oparcie w standardach normatywnych składających się na katalogi praw człowieka. Niezależnie od tego, doktryna praw człowieka proponuje swój własny podział tych praw. Obecnie, bardzo popularne i szerzej niekwestionowane w literaturze przedmiotu jest przedstawianie praw człowieka według typologii stworzonej przez K. Vasaka w latach 70. XX w. Zgodnie z zaproponowaną przez K. Vasaka typologią, mamy trzy zasadnicze kategorie praw człowieka. Pierwsza grupa obejmuje prawa osobiste i polityczne, druga grupa to prawa socjalne (ekonomiczne), gospodarcze i kulturalne. Natomiast do trzeciej grupy należą prawa solidarnościowe[278]. Zdaniem K. Vasaka, prawa pierwszej generacji mają

---

[275] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2010, s. 221.

[276] Derogacja oznacza możliwość odstępstwa od przestrzegania pełnego przestrzegania niektórych standardów ochronnych w określonym przedziale czasowym.

[277] Zob. więcej: M. Radajewski, *Derogacja praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez (red.), *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na* świecie, E-Wydawnictwo. Prawnicza Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 129-140.

[278] C. Wellman, *Solidarity, the Individual and Human Rights*, Human Rights Quarterly 2000, tom 22, nr 3, s. 639-640.

swoje korzenie w XVIII w. Europie i są ściśle związane z hasłami Rewolucji Francuskiej. Początki praw drugiej generacji należy upatrywać w rewolucjach, meksykańskiej i bolszewickiej. Trzecia grupa praw jest z kolei dopełnieniem dwóch pierwszych. Uzupełnieniem koncepcji generacyjności praw człowieka stworzonej przez K. Vasaka jest przyjęcie przez jej autora, że „pokolenia" praw nie wypierają i zastępują wcześniejszych, ale je dopełniają i uzupełniają[279]. Według K. Vasaka, każde prawo niezależnie od tego, do której kategorii przynależy, ma taką samą rangę i wartość, chociaż przyjmuje się inny zakres ochrony praw człowieka w każdym konkretnym przypadku zależnie od generacji, w jakiej dane prawo funkcjonuje[280].

Prawa człowieka należące do pierwszej grupy chronione są na poziomie międzynarodowym (Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych), a także na poziomie regionalnym (Europejska Konwencja Praw Człowieka). Prawa te w przeciwieństwie do praw zaliczanych do dwóch kolejnych grup, mają sprecyzowaną treść i wiążący charakter. Prawa zaliczane do drugiej grupy znaleźć można w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, a na gruncie regionalnym w Europejskiej Karcie Społecznej. Trzeba pamiętać, że prawa należące do drugiej grupy są chronione tylko wtedy, gdy rozwój danego społeczeństwo na to pozwala. Poziom sprecyzowania praw zaliczanych do drugiej grupy jest uzależniony od etapu rozwoju gospodarczego i kulturalnego danego społeczeństwa[281].

Trzecia, obecnie kształtowana grupa praw, z uwagi na swój charakter i kwestie natury politycznej, nie jest uregulowana w jednym zwartym akcie o charakterze międzynarodowym. Pewne elementy jak np. prawo do pokoju znaleźć można w Karcie Narodów Zjednoczonych. Prawo mające na celu ochronę środowiska znajduje się m.in. w Protokole z Kioto. Specyfika praw III generacji wynika z faktu, że ich urzeczywistnienie wymaga ponadpaństwowej i ponad kulturowej zgody dla ich urzeczywistnienia.

Warto podkreślić, że w ostatnich latach w literaturze przedmiotu pojawiają się postulaty wzbogacenia typologii K. Vasaka, o czwartą grupę praw, obejmującą prawa mniejszości seksualnych[282]. Jednakże postulaty te nadal nie zostały uwzględnione w prawie

[279] M. Piechowiak, *Filozofia…*, op. cit., s. 65-66.
[280] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 53.
[281] *Ibidem*, s. 53.
[282] Zob. więcej: K. Stępniak, *Koncepcja jurydyzacji czwartej generacji praw człowieka w międzynarodowym systemie ochrony*, Przegląd Sejmowy 2019, nr 2 (151), s. 97-121. DOI: 10.31268/PS.2019.26.

międzynarodowym. Prawa mniejszości seksualnych nie zyskały wymiaru normatywnego, ale trwają dyskusje na ten temat na różnych szczeblach.

Katalog praw człowieka podlega ciągłym zmianom. A. Kociołek-Pęksa i J. Menkes piszą, że obecnie mamy do czynienia z rozszerzeniem „ilości" praw człowieka − poprzez pojawianie się nowych ich generacji, jak też ich „ilościowej jakości". Przyczyną tego są nowe źródła aksjologiczne, którymi z jednej strony są nowe wartości, a z drugiej wartości już istniejące, które zdefiniowane na nowo[283]. Zachodzące we współczesnym świecie zmiany wymuszają inną optykę w postrzeganiu i definiowaniu katalogu praw przysługujących jednostce.

Według J. Zajadło, generacje praw człowieka mogą być wyodrębnione ze względu na wartości jakie mają realizować. Pierwsza generacja praw człowieka wywodzi się z wartości godności osobowej oraz wolności i te wartości ma realizować. Druga generacja ma do zrealizowania idee równości. Z kolei trzecia generacja praw człowieka ma na celu realizacje idei solidarności. Warto dodać, że przywołany autor wyróżnia także czwartą i piątą generację praw człowieka. Te dwie generacje mają na celu realizację ideę tolerancji dla jednostki należącej do jakiejś określonej mniejszości (np. etnicznej) oraz ideę zredefiniowanej wartości godności osoby ludzkiej[284].

Europejska Konwencja Praw Człowieka chroni głównie prawa zaliczane do I generacji praw człowieka. Chociaż w jej treści można znaleźć pewne wyjątki, jak wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11 Konwencji), prawo własności (art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1), czy prawo do nauki (art. 2 Protokołu dodatkowego nr 1)[285].

Trafne jest spostrzeżenie A. Gadkowskiego, że EKPC zajmuje szczególnie ważne miejsce nie tylko w dorobku normatywnym Rady Europy, ale w znacznie szerszej skali – w systemie międzynarodowego prawa praw człowieka. Ocena ta wynika, przede wszystkim z szerokiego katalogu praw chronionych, a także niezwykle skutecznego mechanizmu kontrolnego realizowanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka[286].

---

[283] A. Kociołek-Pęksa, J. Menkes, *Aksjologia praw człowieka. O przesłankach i determinantach współczesnego dyskursu w filozofii prawa międzynarodowego*, Zeszyty Naukowe SGSP 2018, tom 66 (1), nr 2, s. 125.

[284] Zob. więcej: J. Zajadło, *Ochrona wolności i praw człowieka i obywatela – środki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 312-319.

[285] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka…*, op. cit., s. 84.

[286] A. Gadkowski, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na sytuację prawną jednostki w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020, s. 174.

Pierwotny projekt sporządzony przez brytyjskiego prawnika H. Barringtona zawierał listę praw osobistych, która w dużym stopniu odzwierciedlała katalog praw, które następnie miały zostać skodyfikowane w tekście Konwencji. Były to:

1. Security of life and limb (bezpieczeństwo życia i zdrowia),
2. Freedom from arbitrary arrest, detention and exile (wolność od arbitralnego aresztowania, zatrzymania i wygnania),
3. Freedom from slavery and servitude and from compulsory labour of a discriminatory kind (wolność od niewolnictwa i poddaństwa oraz od pracy przymusowej o charakterze dyskryminacyjnym),
4. Freedom of religious belief, practice and teaching (wolność wyznania, praktykowania I nauczania),
5. Freedom of speech and of expression of opinion generally (wolność słowa I wyrażania opinii w ogóle),
6. Freedom of association and assembly (wolność zrzeszania się i zgromadzeń),
7. Freedom from arbitrary interference with the family (wolność od arbitralnej ingerencji w rodzinę),
8. The sanctity of the home (świętość domu),
9. Equality before the law (równość wobec prawa),
10. Freedom from discrimination on account of religion, race, national origin or political or other opinion (wolność od dyskryminacji ze względu na religię, rasę, pochodzenie narodowe, poglądy polityczne lub inne),
11. The retention of his nationality until the acquisition of another nationality (zachowanie obywatelstwa do czasu uzyskania innego obywatelstwa),
12. Freedom from arbitrary deprivation of property (wolność od arbitralnego pozbawienia własności),
13. Freedom of petition in respect of any infringement of the Rights guaranteed by the Court ocurring within the territory of any State adhering to the Convention (wolność składania petycji w przypadku naruszenia praw zagwarantowanych przez Trybunał na terytorium któregokolwiek państwa przystępującego do Konwencji)[287].

Obecny katalog praw i wolności chronionych Konwencją i jej protokołami dodatkowymi odbiega znacznie od tego przedstawionego przez H. Barringtona. Wykaz praw gwarantowanych przez Konwencję i protokoły dodatkowe przedstawiony został w tabeli 4.

[287] M. Duranti, *The Conservative Human Rights Revolution: European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention*, Oxford University Press, Nowy Jork 2017, s. 238. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199811380.001.0001.

Tabela 4. Wykaz praw gwarantowanych przez Konwencję i protokoły dodatkowe, stan na 10.12.2020 r.

Europejska Konwencja Praw Człowieka (1950)	Protokoły dodatkowe
- prawo do życia (art. 2) - zakaz tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania (art. 3) - zakaz niewolnictwa, poddaństwa i pracy przymusowej (art. 4) - prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5) - prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6) - zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7) - prawo do poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, własnego mieszkania i własnej korespondencji (art. 8) - wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9) - wolność wyrażania opinii (art. 10) - wolność zgromadzeń i stowarzyszania się (art. 11) - prawo do zawarcia związku małżeńskiego (art. 12) - prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13) - zakaz dyskryminacji przy korzystaniu z praw i wolności określonych w EKPC (art. 14)	**Protokół nr 1 (1952)** - prawo do poszanowania własnego mienia (art. 1) - prawo do nauki (art. 2) - prawo do wolnych wyborów (art. 3) **Protokół nr 4 (1963)** - zakaz pozbawiania wolności za długi (art. 1) - prawo swobodnego poruszania się i swobodnego wyboru miejsca zamieszkania (art. 2) - zakaz wydalania własnych obywateli (art. 3) - zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4) **Protokół nr 6 (1983)** - zakaz kary śmierci w czasie pokoju (art. 1) - ograniczenie kary śmierci w trakcie wojny (art. 2) **Protokół nr 7 (1984)** - gwarancje proceduralne przy wydalaniu cudzoziemców (art.1) - prawo do odwołania w sprawach karnych (art. 2) - odszkodowanie za niesłuszne skazanie (art. 3) - zakaz ponownego sądzenia lub karania (art. 4) - równość małżonków w sferze cywilnoprawnej (art. 5) **Protokół nr 12 (2000)** - ogólny zakaz dyskryminacji (art. 1) **Protokół nr 13 (2003)** - całkowity zakaz kary śmierci (także w trakcie wojny) (art. 1)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie EKPC i Protokołów dodatkowych.

Katalog konwencyjny nie jest ani wyczerpujący, ani zamknięty. Zmiany w katalogu praw chronionych postępowały wraz z rozwojem Rady Europy i rozszerzaniem jej o nowych

członków. Pierwsze zmiany wprowadzono dość szybko bo już na mocy Protokołu dodatkowego nr 1 z 1952 r., który wprowadził prawo własności, prawo do nauki i prawo do wolnych wyborów. Trzeba podkreślić, że przyjęcie Protokołu dodatkowego nr 1 nastąpiło przed wejściem w życie EKPC. Działanie takie wynikało z faktu, że autorzy Konwencji widzieli potrzebę uzupełnienia zawartego w niej katalogu. Kolejne zmiany w katalogu praw chronionych następowały już po wejściu w życie EKPC. Protokół dodatkowy nr 4 z września 1963 r., wprowadził zakaz pozbawiania wolności za długi (art. 1), prawo do swobodnego poruszania się na terytorium państwa, na którym jednostka przebywa legalnie, swobodę wyboru miejsca zamieszkania na takim terytorium oraz swobodę opuszczenia kraju, w tym także swojego własnego (art. 2), zakaz wydalania z terytorium państwa jego obywateli indywidualnie lub zbiorowo (art. 3), zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4)[288].

Protokół nr 6 z kwietnia 1983 r.[289], w art. 1 zniósł karę śmierci, w art. 2 wprowadził częściową abolicję kary śmierci[290]. Protokół nr 7 z listopada 1984 r. rozszerzył katalog praw i wolności o prawa cudzoziemców podlegających wydaleniu z terytorium danego państwa (art. 1), prawo osoby uznanej za winną popełnienia przestępstwa do rozpatrzenia sprawy przez sąd wyższej instancji (art. 2). Protokół nr 7 wprowadził także prawo do odszkodowania za niesłuszne skazanie (art. 3), oraz zasadę *ne bis in idem* w sprawach karnych (zakaz ponownego sądzenia lub karania osoby, za który uprzednio została skazana lub uniewinniona, art. 4)[291]. 4 listopada 2000 r. przyjęto Protokół nr 12. Na jego mocy wprowadzona została klauzula dotycząca zakazu dyskryminacji[292]. Ostatnie zmiany w katalogu praw i wolności wprowadzono na mocy Protokołu nr 13 z dnia 3 maja 2002 r. Protokół ten wprowadził całkowity zakaz stosowania kary śmierci, nawet w przypadku wojny czy stanu bezpośredniego zagrożenia wojną[293].

Spoglądając na zbiór praw zawartych zarówno w Konwencji jak i jej protokołach dodatkowych, można zauważyć, że występują dwie grupy praw. Pierwsza grupa obejmuje

[288] Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zapewniające niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji, z dnia 16 września 1963 r., ETS No. 046, tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 175.
[289] Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, z dnia 28 kwietnia 1983 r., ETS No. 114, tekst polski: Dz. U. z 2001 r., nr 23, poz. 266.
[290] Art. 2 Protokołu nr 6, przewidywał możliwość stosowania kary śmierci za czyny popełnione w trakcie wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną.
[291] Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 22 listopada 1984 r., ETS No. 117, tekst polski: Dz. U. z 2003 r., nr 42, poz. 364.
[292] Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 4 listopada 2000 r., CETS No. 177.
[293] Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach, z dnia 3 maja 2002 r., ETS No. 187, tekst polski: Dz. U. z 2014 r., poz. 1155.

prawa pozytywne (np. prawo do życia, prawo do nauki), druga obejmuje prawa negatywne (np. zakaz tortur, zakaz kary śmierci w czasie pokoju). Przez prawa pozytywne należy rozumieć prawa lub szerzej, uprawnienia jednostki do świadczeń na jej rzecz[294]. Prawa pozytywne są najczęściej sformułowane jako „prawo do…" lub „wolność…". Natomiast przez prawa negatywne rozumiemy prawa mające na celu ochronę wolności jednostki przed ingerencją ze strony państwa. Prawa negatywne, najczęściej formułowane są jako „zakaz …".

Prawa pozytywne i prawa negatywne są ściśle skorelowane z zobowiązaniami pozytywnymi i negatywnymi państw-stron Konwencji. Zgodnie z art. 1 Konwencji, państwa-strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w jej rozdziale I. W tym miejscu należy dodać, że chodzi tu o prawa i wolności określone w art. 2-14 Konwencji oraz protokołach dodatkowych obejmujących prawa materialne. Podział na obowiązki pozytywne i negatywne, jak zauważa B. Gronowska nie wynika wprost z przepisów Konwencji[295]. Pogląd o dwóch kategoriach konwencyjnych zobowiązań państwa, został sformułowany na podstawie przywołanego już art. 1 Konwencji oraz niezmiernie bogatego orzecznictwa Trybunału[296]. Konwencja obejmuje w większości prawa pierwszej generacji. Jak słusznie zauważa A. Gadkowski, są to prawa o charakterze wolnościowym, czyli prawa wyznaczające granice autonomii jednostki we współczesnym świecie. Sfera wolności jednostki, obejmująca zakres uprawnień pozostawiony wyłącznie jej woli musi pozostać wolna od ingerencji władzy publicznej. Wolność jednostki z jednej strony oraz powstrzymanie się władzy publicznej od podejmowania działań z drugiej, implikuje negatywne obowiązki państwa we wzajemnych relacjach pomiędzy tą władzą, a jednostką[297]. Wydaje się słuszna uwaga M. Florczak-Wątor, mówiąca że charakter pierwotny miały i mają zobowiązania negatywne[298]. W tym miejscu trzeba wspomnieć, o nieco odmiennym podejściu do kwestii zobowiązań pozytywnych i negatywnych państwa.

---

[294] Zob. E. Gawłowska-Stępień, *Ewolucja ochrony praw człowieka w dokumentach Rady Europy*, [w:] C. T. Szyjko (red.), *Prawa człowieka fundamentem Europy wartości*, Biblioteka Naukowa Klubu Integracji Europejskiej, Warszawa 2014, s. 51-52.

[295] Zob. B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2011, s. 120.

[296] Zob. więcej: C. Mik, *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów dziedzinie praw człowieka na przykładzie EKPcz*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2004, s. 257 i nast.

[297] A. Gadkowski, *Wpływ orzecznictwa…*, op. cit., s. 188.

[298] M. Florczak-Wątor, *Obowiązki, ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2018, s. 37.

Według E. H. Morawskiej, obecnie dochodzi do zacierania podziałów na prawa pozytywne i negatywne, ponieważ w sposobie korzystania z nich występują zarówno zobowiązania pozytywne jak i negatywne. Jednocześnie, fakt przynależności danego prawa człowieka do określonej generacji nie determinuje sposobu w jaki państwo czy władza publiczna ma wykonywać powiązane z nim zobowiązania[299].

Przechodząc do kwestii zobowiązań negatywnych w odniesieniu do Konwencji, a zwłaszcza jej art. 1, to można z pewnością stwierdzić, że obowiązek powstrzymania się władz publicznych od podejmowania działań stanowi niejako zakaz dla państwowej ingerencji w korzystanie przez jednostki uprawnione z przysługujących im praw i wolności. Celna jest uwaga A. Gadkowskiego, dotycząca tego że większość zobowiązań państw-stron określonych w samej Konwencji odnosi się do zobowiązań negatywnych państwa, czyli powstrzymania się od działania[300]. Podobne stanowisko prezentuje J. Czepek, według którego Konwencja, będąc pod wpływem Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przejęła prawa i wolności mieszczące się w liberalnej percepcji społecznej. W związku z tym, większość postanowień zawartych w Konwencji to zakazy[301].

Ochrona praw człowieka realizowana jedynie poprzez działania negatywne państwa jest niepełna, a co za tym idzie jest nieefektywna. Zagwarantowanie pełnej ochrony praw i wolności jednostki określonych w Konwencji wymaga od władzy publicznej podjęcia działań o charakterze pozytywnym. M. A. Nowicki pisze, że obowiązki pozytywne państwa wiążą się z oczekiwaniem inicjatywy ze strony władz publicznych[302]. Działania pozytywne państwa są niejako dopełnieniem i uzupełnieniem działań władzy publicznej w kwestii zapewnienia odpowiedniego poziomu efektywności postanowień Konwencji i jej protokołów dodatkowych. W przypadku zobowiązań pozytywnych, państwo na którym spoczywa obowiązek, musi podejmować działania mające na celu ochronę praw i wolności jednostki również przed oddziaływaniem innych podmiotów prywatnych. W tym aspekcie uwidacznia się horyzontalne działanie praw człowieka. Po drugie, pozytywne obowiązki dotyczą relacji pomiędzy jednostką (rozumianą jaka podmiot prywatny) uprawnioną, a państwem jako podmiotem zobowiązanym do ochrony praw i wolności tej jednostki. Niezmiernie ważnym i pomocnym narzędziem służącym ustaleniu faktycznego zakresu zobowiązań państw o charakterze pozytywnym jest wykładnia postanowień Konwencji

[299] E. H. Morawska, *Zobowiązania pozytywne…*, s. 94-95.
[300] A. Gadkowski, *Wpływ orzecznictwa…*, op. cit., s. 188.
[301] Zob. J. Czepek, *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2014, s. 14.
[302] Zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 322.

w powiązaniu z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[303]. Trzeba dodać, że proces interpretacji EKPC, wskazującej na istnienie po stronie państwa obowiązków pozytywnych został zapoczątkowany wyrokiem w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*[304]. Zapewnienie jednostce praw opartych wyłącznie na zobowiązaniach negatywnych jest niewystarczające. W związku z tym, niezbędne jest podjęcie przez państwo działań o charakterze pozytywnym. Najlepszym tego przykładem może być realizacja prawa do życia (art. 2 Konwencji). Realizacja przez państwo negatywnego obowiązku polegającego na zakazie pozbawiania życia nie może stanowić pełnej realizacji tego prawa. Dopiero podjęcie przez państwo działań o charakterze pozytywnym (np. stworzenie przez państwo odpowiedniego ustawodawstwa) pozwala w pełni na jego realizację[305]. Równie dobrym przykładem może być zakaz tortur (art. 3 Konwencji), gdzie obok oczywistych obowiązków negatywnych państwa niezbędne są również działania o charakterze pozytywnym, jak np. zmiana ustawodawstwa w zakresie prawa karnego materialnego i proceduralnego.

W intencji autorów Konwencji, bezpośrednim jej adresatem miały być państwa, które do niej przystąpią. Wynikało to z przekonania, że największe zagrożenie dla jednostki stwarza działalność państwa i jego organów[306]. To właśnie przed działaniami państw lub dokładniej władzy publicznej, przepisy EKPC miały chronić sferę w której funkcjonuje jednostka. Potwierdzeniem tej tezy są bezsprzecznie liczne zakazy ingerencji władz państwowych w sferę praw i wolności jednostki.

Wśród praw zawartych w Konwencji, o czym była mowa powyżej, znajdziemy prawa o charakterze negatywnym i prawa pozytywne. Analiza treści praw zawartych w Konwencji pokazuje, że z pośród 13 praw w niej zawartych, 9 zostało sformułowanych jako prawa pozytywne, natomiast pozostałe 4 zaliczyć można do praw negatywnych. W przypadku protokołów dodatkowych sytuacja wygląda nieco inaczej. Na łączną liczbę 16 praw określonych w protokołach dodatkowych, 6 to prawa pozytywne, pozostałe 10 to prawa negatywne. Już z tego zestawienia można wyciągnąć wniosek, że zmiany zachodzące w Konwencji zmierzają w kierunku zwiększenia praw o charakterze

[303] A. Gadkowski, *Wpływ orzecznictwa…*, op. cit., s. 189.
[304] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 323; zob. Marckx przeciwko Belgii, wyrok ETPC z dnia 13 czerwca 1979 r., skarga nr 6833/74, pkt 30 i n.
[305] Zob. B. Hofstötter, *European Court of Human Rights: Positive obligations in E. and others v. United Kingdom*, International Journal of Constitutional Law 2004, tom 2, nr 3, s. 525-534. DOI: org/10.1093/icon/2.3.525.hofs.
[306] Zob. M. Florczak-Wątor, *Pozytywne obowiązki państwa w zakresie ochrony praw konwencyjnych jednostki*, Przegląd Naukowy Disputatio 2010/11, tom 11, s. 311.

negatywnym, kosztem praw pozytywnych. Uwaga ta jest istotna dla podjęcia dalszych rozważań w tym temacie.

Analizując prawa o charakterze negatywnym (np. zakaz karania bez podstawy prawnej, art. 7 Konwencji; zakaz wydalania własnych obywateli, art. 3 Protokołu 4), dochodzimy do wniosku, że w większości sytuacji, prawa negatywne zabezpieczane są poprzez obowiązki negatywne państwa. W przypadku praw negatywnych zawartych w Konwencji, mniejszy jest zakres obowiązków pozytywnych państwa kosztem obowiązków negatywnych. Wynika to przede wszystkim z charakteru EKPC, której autorzy powoływali się w Preambule na Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Z kolei sama PDPC obejmuje prawa i wolności mieszczące się w liberalnej koncepcji społecznej. Teoria ta sięgająca swoim rodowodem XVIII w. opierała prawa człowieka głównie na negatywnych zobowiązaniach państwa i widoczna jest w wielu wczesnych dokumentach międzynarodowej ochrony praw człowieka[307], ale również tych współczesnych, jak np. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych czy Amerykańska Konwencja Praw Człowieka[308] (dalej: AKPC). Z kolei pierwsze odwołanie do zobowiązań pozytywnych państwa znajdziemy u Monteskiusza, który zwracał uwagę, że państwo jest winne obywatelom „pożywienie, ubranie i możliwość zdrowego życia"[309]. W przypadku natomiast praw określonych w protokołach dodatkowych, widoczne jest zwiększenie aktywności państwa poprzez nałożenie obowiązków pozytywnych. Najlepszym przykładem może być prawo do odszkodowania za niesłuszne skazanie (art. 3 Protokołu 7), lub ogólny zakaz dyskryminacji (art. 1 Protokołu 12). Zmiana podejścia w tej kwestii wynika z szerszego spojrzenia na problematykę praw człowieka. Widoczna zmiana podejścia w tym zakresie wynika głównie ze zmiany w sposobie postrzegania praw człowieka jaki następuje stopniowo od końca lat 40. XX w.

Prawa pozytywne sformułowane jako prawa i wolności, określone w Konwencji i protokołach dodatkowych, również skorelowane są z obowiązkami negatywnymi i pozytywnymi państwa. W tym jednak przypadku, na plan pierwszy wysuwają się obowiązki pozytywne. Najlepszym przykładem może być prawo do nauki (art. 2 Protokołu 1), gdzie jego realizacja wymaga od państwa przede wszystkim podjęcia działań o charakterze pozytywnym (np. przyjęcie niezbędnego ustawodawstwa, stworzenie

[307] Magna Carta Libertatum (1215 r., Anglia), Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela (1789 r., Francja).
[308] Amerykańska Konwencja Praw Człowieka (ang. American Convention on Human Rights) z San Jose z dnia 22 listopada 1969 r., weszła w życie w 18 lipca 1978 r., United Nations Treaty Series, tom 1144, s. 3.
[309] D. P. Currie, *Positive and Negative Constitutional Rights*, The University of Chicago Law Review 1986, tom 53, nr 3, s. 867.

infrastruktury, zapewnienie niezbędnych kadr nauczycielskich). Inny przykładem może być realizacja prawa do odwołania w sprawach karnych (art. 2 Protokołu 7), gdzie do realizacji wymagane jest odpowiednie ustawodawstwo z zakresu prawa karnego, oraz wolne i niezawisłe sądy.

Przedstawiona charakterystyka zobowiązań konwencyjnych państw sygnatariuszy ma istotne znaczenie z punktu widzenia mechanizmu kontrolnego, który może zostać uruchomiony w sytuacji naruszenia postanowień Konwencji.

Katalog praw człowieka określony w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka pomimo obowiązywania we wszystkich państwach-stronach Konwencji może doznawać pewnych ograniczeń w obowiązywaniu i stosowaniu. Do takich ograniczeń zaliczamy klauzule limitacyjne (klauzule ograniczające) oraz zasady derogacji praw człowieka.

Głównym celem klauzul ograniczających jest ochrona wskazanych w konkretnym przepisie dóbr, które w przypadku zaistnienia kolizji przedstawiają większą wartość niż prawo ograniczane[310]. Według K. Orzeszyny, M. Skwarzyńskiego i R. Tabaszewskiego, klauzule ograniczające występujące w EKPC znajdują się w: art. 2 (prawo do życia), art. 4 (zakaz niewolnictwa, pracy przymusowej lub obowiązkowej), art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 7 (zakaz karania bez podstawy prawnej), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, korespondencji, mieszkania), art. 9 (prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania), art. 10 (prawo do swobody ekspresji), art. 11 (wolność zgromadzeń i zrzeszania się). Według L. Leszczyńskiego i B. Liżewskiego katalog praw i wolności zawierających klauzule ograniczające obejmuje: art. 8, 9, 10, 11 Konwencji oraz art. 2 (wolność poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania) Protokołu nr 4[311]. Identyczny katalog przepisów zawierających klauzule ograniczające przedstawia M. A. Nowicki[312]. W kontekście wymienionych przepisów, możliwość stosowania ograniczeń wymaga spełnienia określonych przesłanek. Według L. Leszczyńskiego i B. Liżewskiego, przesłanki są trzy. Dwie przesłanki o charakterze uniwersalnym i trzecia przesłanka celu. Po pierwsze, ograniczenia w stosunku do praw konwencyjnych muszą wynikać z przepisów krajowych. Po drugie, ograniczenie praw jest konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Trzecią przesłanką jest istnienie celu, w jakim dane ograniczenie może być stosowane[313]. Rolą klauzul ograniczających jest wyznaczanie

[310] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe…*, op. cit., s. 61.
[311] Por. L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona…*, op. cit., s. 37.
[312] Zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 315-316.
[313] L. Leszczyński, B. Liżewski, *Ochrona…*, op. cit., s. 37.

swoistych granic, w jakich może poruszać się krajowy ustawodawca przy ograniczaniu konkretnych praw. Przesłanki stosowania klauzul ograniczających znajdują swoje odzwierciedlenie w zasadzie proporcjonalności. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, każdy z powodów pozwalających na ograniczenie praw i wolności jednostki powinien być ściśle interpretowany. Przyczyną tego jest abstrakcyjny charakter tych powodów[314]. Jak zauważa M. A. Nowicki, zasada proporcjonalności jest najlepiej widoczna tam, gdzie Konwencja w sposób wyraźny zezwala na stosowanie ograniczeń w korzystaniu z określonego prawa[315].

Odmiennie wygląda sytuacja ograniczania praw człowieka w przypadku wystąpienia sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia. Zasada derogacji lub inaczej klauzula derogacyjna, zawarta została w art. 15 ust. 1 Konwencji. Zgodnie z tym przepisem „W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego". Przesłanki, których zrealizowanie się otwiera możliwość zawieszenia poszczególnych praw człowieka zostały określone w sposób lakoniczny. Zdefiniowanie stanu wojny nie powinno nastręczyć trudności, o tyle definicja „niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu" już tak. Trzeba wskazać, że Konwencja zawiera również katalog praw, dla których nawet ziszczenie się przesłanek określonych w art. 15 ust. 1 Konwencji, nie powoduje ograniczenia lub zaprzestania obowiązywania. Prawa te są nienaruszalne, bezwzględnie obowiązujące, a także posiadające przymiot praw absolutnych. Lista praw wymieniona jest w art. 15 ust. 2 Konwencji. W literaturze przedmiotu często nazywane są „twardym rdzeniem praw człowieka" (ang. hard core).

Konkludując, trzeba wyraźnie stwierdzić, że zmiany wprowadzane do katalogu praw człowieka określonego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zmierzają w kierunku stworzenia katalogu praw niederogowalnych. Widoczne jest to choćby w zakazie stosowania kary śmierci w trakcie wojny (Protokół dodatkowy nr 13) lub też zakazie ponownego ścigania i karania tej samej osoby za ten sam czyn (Protokół dodatkowy nr 7).

[314] Zob. więcej: K. Misztal, *Środki ograniczające zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a orzecznictwo europejskie*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2009, nr 3, s. 147-159.
[315] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 315-316.

2.4. Aksjologia proceduralna Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Europejska Konwencja Praw Człowieka może być postrzegana w wielu różnych płaszczyznach. Postrzeganie to najczęściej obejmuje ujęcie normatywne, rozumiane jako swoistego rodzaju zespół norm postępowania wskazujących pewien określony wzorzec zachowania, zabezpieczony przymusem prawodawcy. Oprócz takiego widzenia Konwencji, innym nie mniej istotnym, jest jej postrzeganie w znaczeniu aksjologicznym. W powszechnym znaczeniu, aksjologia to nauka o wartościach, lub też ogólna teoria wartości bądź wartościowania[316]. W tej płaszczyźnie najważniejszym pojęciem jest „wartość". Pojęcie to zostało wprowadzone do filozofii w XIX w. Według poglądów prezentowanych przez M. Schelera i N. Hartmanna, filozofia wartości opiera się na czterech podstawowych tezach. Po pierwsze, wartości (np. prawda, sprawiedliwość) należą do królestwa idei, które jest transcendentne w stosunku do świata ludzkiego. Po drugie, człowiek staje świadom wartości poprzez ich odczuwanie. Po trzecie, absolut jest bytem należącym do hierarchii, która jest stała i niezmienna. Wreszcie, porządek hierarchii jest przejrzysty i dostrzegalny. Przeciwstawny pogląd zajmuje nihilizm wartości. Według tego poglądu, wartości są jedynie iluzją[317].

W nieco odmiennym spojrzeniu, pojęcie „wartość" możemy rozszerzyć do „wartości prawodawcy". Przy czym przez „wartość", według W. Dziedziaka, należy rozumieć rzeczy cenne, a także wszystko to, co jest przedmiotem dążenia; niezrealizowane potrzeby, idee, przedmioty idealne, dobra absolutne, różnego rodzaju przedmioty, wobec których człowiek ma pozytywny lub negatywny stosunek; wszystko co jest uważane za dobre, przyjemne, a nawet konieczne[318]. Wartość dla człowieka stanowią byty, co do których ma emocjonalny stosunek. Natomiast pojęcie „wartości prawodawcy" należałoby interpretować jako rzeczy, dobra lub idee najważniejsze dla podmiotu tworzącego normy prawne. Według M. Kordeli, na zbiór wartości przypisywanych prawodawcy składają się trzy elementy. Pierwszy zbiór to wartości prawne, drugi zbiór to klauzule generalne lub inaczej zwroty niedookreślone. Wreszcie trzeci element to zbiór wartości moralnych. Zawiera on te wszystkie wartości moralne, które są podzielane przez większość społeczeństwa[319].

---

[316] Zob. B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 182.
[317] Zob. więcej: A. Kość, *Relacja wartości i prawa w społeczeństwie otwartym*, Roczniki Nauk Prawnych1998, tom VIII, s. 107-116.
[318] W. Dziedziak, *Rola sankcji prawnych i moralnych w kształtowaniu wartości*, Zamojskie Studia i Materiały 2000, zeszyt 2, s. 27-42.
[319] M. Kordela, *Aksjologia…*, op. cit., s. 15-18.

Aksjologia prawa może przybierać różne formy. Podstawową formą są zasady prawa. Według L. Leszczyńskiego i G. Maronia termin „zasady prawa" jest niejednoznaczny. Przywołani autorzy piszą, że w powszechnym rozumieniu, przez zasadę prawa należy rozumieć rodzaj normy prawnej, która od norm zwykłych (reguł prawnych) wyróżnia się ponadprzeciętną doniosłością aksjologiczną, funkcjonalną i hierarchiczną[320]. Z kolei A. Bielska-Brodziak i S. Tkacz piszą, że zasady prawa mają nie jedno ale kilka znaczeń. Przywołani autorzy wskazują, że można wyodrębnić co najmniej kilka grup zagadnień. Są to: rozumienie zasad prawa; kryteria wyodrębniania zasad prawa; relacja „zasada prawa" – „tekst prawny"; obowiązywanie zasad prawa; charakterystyka zasad prawa; funkcje zasad prawa; rozstrzyganie konfliktów zasad prawa[321]. W związku z tym, błędem jest definiowanie zasad prawa tak, jak gdyby chodziło tylko o jedno pojęcie, w sytuacji gdy mamy do czynienia z szeregiem zagadnień. W takiej sytuacji można zasady prawa definiować w różny sposób, mając zna uwadze zawsze to o jakiej grupie zagadnień jest mowa.

Nieco odmienne spojrzenie na różnicowanie zasad prawnych od norm zwykłych można znaleźć w pracach R. Dworkina. Według przywołanego autora, te dwa pojęcia różnią się podstawą swego obowiązywania i wewnętrzną strukturą. Zasady prawa chronią pewne określone prawa jednostki. Nakładają powinności osiągania pewnych określonych stanów rzeczy jedynie w zakresie, w jakim nie narusza stosownej równowagi w systemie. Zasada prawna może być realizowana nawet częściowo.

W przypadku reguł prawnych formułowanych jako pewne określone nakazy bądź zakazy, wyznaczany jest określony sposób postępowania. Dopiero całkowite spełnienie tego określonego w regule prawnej zachowania pozwala na uznanie, że adresat normy zwykłej działał zgodnie z prawem[322].

W przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, mamy do czynienia z pięcioma głównymi zasadami – wartościami. Mamy w tym katalogu: zasadę współdziałania państw dla tworzenia uniwersalnych standardów tej ochrony, zasadę efektywnej ochrony, zasadę demokracji, zasadę rządów prawa oraz zasadę przyrodzonej godności człowieka[323]. Drugą formą według B. Liżewskiego jest aksjologia prawna i poza

[320] L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa…*, op. cit., s. 81.
[321] A. Bielska-Brodziak, S. Tkacz, *Zasady prawa w świetle materiałów legislacyjnych*, Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna 2018, tom 7, nr 1, s. 137. DOI: 10.14746/fped.2018.7.1.6.
[322] M. Kordela, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, Rok LXVIII, zeszyt 1, s. 39-40.
[323] L. Garlicki, *Wstęp*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 15.

systemowa. Przy czym aksjologię poza systemową tworzą klauzule odsyłające[324]. Wreszcie trzecie rozumienie aksjologii prawa to wartości, na których opiera się porządek prawny. Wartości te najczęściej znaleźć można we wstępach do aktów prawnych. W przypadku Konwencji, deklaracje aksjologiczne można znaleźć w jej preambule. Deklaracje takie znajdują się również w akcie leżącym u podstaw funkcjonowania Rady Europy, a mianowicie w art. 1 Statutu.

Prawa człowieka, jak zauważa J. Zajadło są jedną wielką aksjologią, gdyż każde prawo i każda wolność skrywa jakąś wartość[325]. Aksjologia praw człowieka jest przedmiotem rozważań na różnych poziomach normatywnych. Można tu wskazać poziom międzynarodowy, regionalny i krajowy. Doniosłość praw człowieka, formułowanych zarówno w aktach prawa krajowego, jak również aktów prawnych o charakterze międzynarodowym od dłuższego czasu nie podlega dyskusji. Nie ulega również wątpliwości, że prawa człowieka już dawno przestały być prerogatywą poszczególnych państw, a zyskały wymiar międzynarodowy, jeśli nie powiedzieć globalny. Katalogi praw i wolności człowieka stanowią wartość samą w sobie. Pomimo szerokiego grona państw, które przystąpiły do umów międzynarodowych mających za przedmiot prawa człowieka, to nie można oprzeć się wrażeniu, że realizacja tych praw napotyka na szereg trudności. Formułowanie licznych uwag i zastrzeżeń przez państwa-strony umów mających za przedmiot prawa człowieka, może wskazywać, że tak naprawdę motywy ratyfikacji tych aktów są zgoła odmienne od tych otwarcie deklarowanych. W płaszczyźnie globalnej trudno zdefiniować jeden spójny katalog praw człowieka. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w różnicach kulturowych, społecznych, lub nawet różnicach w poziomie rozwoju gospodarczego i poziomie życia obywateli. Na przekór tej złożonej sytuacji, uznano że stworzenie systemów regionalnych pozwoli łatwiej osiągnąć płaszczyznę na której może dojść do realizacji stanu uniwersalizacji wartości. W przypadku Europy system ten zbudowany został wokół Rady Europy, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Trybunału w Strasburgu. Pomimo przystąpienia niemal wszystkich państw europejskich oraz państw z pogranicza Azji i Europy do Rady Europy i EKPC, cel ten jak dotąd nie został osiągnięty. System wartości funkcjonujący na kontynencie europejskim nie jest tak mocno zróżnicowany, jak system wartości w innych regionach. System wartości w Europie nie jest jednak jednolity. W miarę upływu lat od powstania Rady Europy i wejścia w życie Konwencji, zachodzi stopniowe zacieranie się różnic w systemach wartości państw

[324] Zob. więcej: B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 183-187.
[325] J. Zajadło, *Jaka aksjologia…*, op. cit., s. 3.

członkowskich, niemniej jest to proces długotrwały którego końca, póki co nie widać. Powstaje także pytanie czy jest to proces pożądany z punktu widzenia praw jednostki.

Aksjologia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka pozwala się różnicować ze względu na kryterium jakie przyjmiemy. Możemy zróżnicować ją pod względem części aktu prawnego, wtedy otrzymujemy podział na aksjologię preambuły oraz aksjologię tekstu. Możliwe jest również zróżnicowanie ze względu na problematykę. Wtedy mamy podział na aksjologię hierarchizującą prawa człowieka, aksjologię proceduralną oraz aksjologię orzecznictwa ETPC. W związku z tym, że przedmiot pracy obejmuje kwestie instytucjonalne i proceduralne, wydaje się słuszne przedstawienie właśnie aksjologii proceduralnej EKPC. Można także wprowadzić rozróżnienie na aksjologię materialną obejmującą katalog praw i wolności oraz aksjologię proceduralną obejmującą regulacje proceduralne i instytucjonalne.

Budowany w ramach Rady Europy i wokół EKPC system regionalny, na straży którego stoi Trybunał wspierany przez Komitet Ministrów, a dawniej również przez Europejską Komisję Praw Człowieka stworzył solidne fundamenty dla osiągnięcia wspólnej płaszczyzny rozumienia i respektowania wartości jakimi są prawa i wolności przynależne człowiekowi. Katalog zasad ogólnych prawa międzynarodowego praw człowieka pomimo tego, że nie jest katalogiem ani zamkniętym, ani tym bardziej wyczerpującym, obejmuje swym zasięgiem m.in. zasadę rzeczywistości i skuteczności praw człowieka. Zasada ta jest o tyle istotna, że jej realizacja pozwala na realizację pozostałych zasad, takich jak zasada uniwersalizmu praw człowieka czy zasada równości i niedyskryminacji. Po drugie, jej realizacja napotyka niemałe trudności zarówno na poziomie krajowym jak zauważa B. Liżewski[326], ale również w płaszczyźnie światowej lub globalnej. Zasada ta zawiera w swojej treści dwa kluczowe elementy. Pierwszym jest „skuteczność". Drugim natomiast „rzeczywistość". Nie można mówić o skuteczności w oderwaniu od rzeczywistości. Te dwa kryteria wzajemnie się przenikają i uzupełniają. Hierarchizując te dwa elementy, należałoby postawić „skuteczność" przed „rzeczywistością". Skuteczność jako element składowy, może podlegać pewnemu stopniowaniu, o tyle element „rzeczywistości" powinien być tego przymiotu pozbawiony. W przypadku EKPC realizacja zasady rzeczywistości i skuteczności praw człowieka uzależniona jest od efektywności mechanizmu kontrolnego. Powszechnie uznaje się, że mechanizm kontrolny określony w Konwencji uchodzi za najskuteczniejszy

[326]Zob. B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 206.

na świecie[327]. Jest on jednocześnie najbardziej rozwiniętym i respektowanym systemem ochrony praw człowieka[328]. Z drugiej jednak strony, system ten nie był i nie jest doskonały, o czym świadczą protokoły dodatkowe mające za przedmiot zmiany proceduralno ustrojowe. Wprowadzanie stopniowych reform w funkcjonowaniu regionalnego systemu ochrony praw człowieka ma w głównej mierze podnosić efektywność tego systemu. Trzeba w tym miejscu wskazać, że zmiany możliwe są jedynie przy pełnym zaangażowaniu i woli politycznej państw-stron Konwencji. W innym przypadku, nie byłoby mowy o ciągłym doskonaleniu systemu konwencyjnego. Trzeba mieć na uwadze również to, że proces doskonalenia systemu konwencyjnego wygląda inaczej gdy państw członkowskich w nim uczestniczących jest kilka czy kilkanaście, a inaczej gdy ich liczba zbliża się do 50. Warto przy tym podkreślić, że liczba państw od momentu powstania Rady Europy i przyjęcia Konwencji zwiększyła się prawie pięciokrotnie.

Zauważalne zmiany w liczbie państw-stron Konwencji, stale zwiększająca się liczba ludności podlegającej ochronie w ramach systemu konwencyjnego oraz troska o utrzymanie wysokiego poziomu efektywności ochrony praw człowieka wymuszały i wymuszają kolejne zmiany proceduralne i instytucjonalne. Protokoły dodatkowe regulujące mechanizm kontrolny doprowadziły do tego, że obecnie system ochronny funkcjonujący w ramach Rady Europy uległ daleko idącemu przeobrażeniu. Zmiany w kwestiach proceduralnych wprowadzane za pośrednictwem protokołów dodatkowych wynikały przede wszystkim z niewydolności systemu, który jak można przypuszczać, pierwotnie nie przewidywał tak dużej liczby państw będących stronami Konwencji.

Upływ prawie siedemdziesięciu lat od wejścia w życie Konwencji pozwala wyodrębnić kilka etapów funkcjonowania mechanizmu kontrolnego. B. Gronowska publikując w 2011 r. wyniki badań zaproponowała trzy etapy. Pierwszy obejmujący lata 1959-1994. Drugi etap obejmujący lata 1994-2004. Trzeci etap obejmujący lata 2004-2010[329]. Według B. Liżewskiego, można wyróżnić pięć okresów. Pierwszy trwał do 1990 r., drugi obejmuje lata 1990-1998, trzeci etap to lata 1998-2004, czwarty to lata 2004-2010. Natomiast ostatni piąty etap trwa nadal[330]. W ocenie autora, analiza dostępnej

[327] A. Bodnar, *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 24.
[328] K. Holy, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na interpretację zasady równości broni w postępowaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym*, [w:] E. Karska (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na systemy ochrony praw człowieka oraz międzynarodowe prawo karne i humanitarne*, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013, s. 59.
[329] Zob. B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 34-59.
[330] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 210.

literatury pozwala zaproponować podział na dwa okresy. Pierwszy obejmujący lata 1953-1994 oraz drugi, trwający od 1994 r. W tym przypadku kryterium podziału będzie głębokość i rozległość wprowadzonych zmian. Etap pierwszy, trwający do 1994 r. obejmuje zmiany wprowadzone Protokołami 2, 3, 5, 9 i 10. Przepisy zawarte w tych protokołach nie zmieniły zasadniczo funkcjonowania systemu konwencyjnego. Drobne z pozoru zmiany przygotowywały do wprowadzenia głębokich zmian w mechanizmie kontrolnym, do których doszło w drugim etapie jego funkcjonowania.

Spośród zmian wprowadzonych w pierwszym okresie na uwagę zasługują szczególnie trzy. Pierwsza, wprowadzona Protokołem nr 2, przyznawała kompetencję ETPC do wydawania opinii doradczych na wniosek Komitetu Ministrów. W toku reformy wzmocnieniu uległa pozycja Trybunału, który rozszerzył swoje kompetencje względem pozostałych organów, tj. Komitetu Ministrów i Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Druga zmiana, wprowadzona Protokołem nr 9, przyznała prawo skarżącemu do wniesienia skargi bezpośrednio do ETPC. Zmiana ta, od strony instytucjonalno-proceduralnej z pozoru niewielka, uwidoczniła zmianę filozofii kontroli. Wydaje się słuszne stwierdzenie, że tą zmianą doprowadzono do podniesienia pozycji jednostki i zrównoważenia jej z pozycją państwa. Trzecia zmiana, wprowadzona również Protokołem nr 9, na mocy art. 4 przyznała Trybunałowi kompetencję do rozpatrywania wszystkich spraw dotyczących wykładni i stosowania Konwencji. Działanie takie należy uznać za kolejne wzmocnienie pozycji Trybunału względem pozostałych dwóch organów.

Drugi etap funkcjonowania mechanizmu rozpoczęty w 1994 r., zapoczątkowany został Protokołem nr 11. Według M. Balcerzaka reforma ta otworzyła nowy rozdział w historii systemu konwencyjnego. Nie ulega większej wątpliwości, że zmiany systemowe zapoczątkowane Protokołem 11 nastąpiły zbyt późno. Jak zauważa M. Balcerzak, przewidywania i aspiracje związane z reformą nie zrealizowały się. Doszło natomiast do akumulacji problemów przez co spadła efektywność systemu kontroli[331]. Wydaje się, że organy Rady Europy nie przewidziały następstw przyjmowania kolejnych państw oraz ratyfikacji przez nie Konwencji. System może być efektywny i skuteczny w przypadku, gdy funkcjonuje w nim dziesięć państw, a nie spełniać swoich funkcji, gdy tych państw jest ponad czterdzieści. Stanowi to uzasadnienie dla wprowadzania istotnych zmian. Różnice

[331] Zob. M. Balcerzak, *Prace międzyrządowe nad długookresową reformą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w latach 2009-2011*, [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – Perspektywa systemowa i orzecznicza*, Katedra Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 276.

w systemach aksjologicznych nowo przyjmowanych państw, inne spojrzenie na demokrację oraz problemy wewnętrzne tych państw, głównie z byłego bloku wschodniego, skutkujące lawinowo rosnącą liczbą skarg indywidualnych, doprowadziły do sytuacji, gdy niezbędne okazały się kolejne reformy. W toku prac prowadzonych w strukturach międzyrządowych w pierwszych latach XXI w., których celem było zaproponowanie rozwiązań zwiększających efektywności systemu kontroli ustalono, że niezbędne są głębokie zmiany instytucjonalne i proceduralne. Zauważono również, że same zmiany proceduralno – instytucjonalne mogą okazać się niewystarczające. Analiza wykazała, że nie można reformy ograniczyć tylko i wyłącznie do procesu orzeczniczego. Niezbędne jest również powiązanie jej z próbą efektywnego egzekwowania wykonalności wyroków Trybunału oraz zwiększeniem zakresu związania państw członkowskich standardami orzeczniczymi[332]. Kolejna reforma związana z przyjęciem Protokołu nr 14 w 2004 r. napotkała na stanowczy opór Rosji. W związku z brakiem ratyfikacji przez Rosję, nie było możliwe wprowadzenie zmian. Sytuacja kryzysowa w jakiej znalazła się Rada Europy oraz państwa, które już ratyfikowały Protokół 14, doprowadziła do ustępstw na rzecz Rosji poprzez przyjęcie Protokołu nr 14 bis. Rozwiązanie takie pomimo, że krótkotrwałe[333], pokazało że jedno państwo może zablokować reformę i tym samym sparaliżować działanie całego systemu kontroli Konwencji. Zmiany wprowadzone Protokołem nr 14 znacznie zmieniły procedurę składania skarg indywidualnych, oraz tryb ich rozpatrywania. Dodatkowo wprowadzenie możliwości rozstrzygania przez jednego sędziego kwestii dopuszczalności skargi miało na celu utrzymanie efektywności systemu kontroli Konwencji. Protokół nr 14 wprowadził kryterium „znaczącego uszczerbku". W sytuacji uznania przez Trybunał, że skarżący nie doznał znacznego uszczerbku, skarga taka może zostać uznana za niedopuszczalną. Przyjęte rozwiązanie, pomimo niewątpliwego wpływu na liczbę rozpatrywanych skarg, od strony aksjologicznej może wydawać się dyskusyjne, o ile nie błędne. Należy podkreślić, że zwiększanie wymogów odnoszących się do skargi indywidualnej, poprzez tworzenie nowych kryteriów dopuszczalności może wpłynąć ujemnie na efektywność, bowiem godzi w zasadę efektywnej ochrony.

[332] B. Liżewski, *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a funkcjonowanie ETPC i sądownictwa krajowego. Zagadnienia teoretycznoprawne*, [w:] K. Machowicz (red.), *Praktyka ochrony praw człowieka*, tom 1, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 54.

[333] Protokół nr 14 bis wszedł w życie 1 października 2009 r., w styczniu 2010 r. Rosja wyraziła zgodę na ratyfikację, natomiast 18 lutego 2010 r. minister sprawiedliwości Federacji Rosyjskiej złożył Radzie Europy dokument ratyfikacyjny. Protokół 14 zaczął obowiązywać 1 czerwca 2010 r.

Kolejne zmiany sformułowano w Protokole dodatkowym nr 15, otwartym do podpisu 24 czerwca 2013 r. Zmiany określone w tym protokole można podzielić na te reformujące działanie Trybunału oraz te zmieniające preambułę Konwencji. W przypadku preambuły wprowadzenie doktryny marginesu oceny, która jak zauważa B. Liżewski jest już instrumentem oceny dyskrecjonalności władz krajowych, nie zmieni utrwalonej praktyki[334]. Warto odnotować, że przyjęte rozwiązanie stanowi realizację postanowień Deklaracji z Brighton z 2012 r.[335] Z kolei odwołanie się do zasady subsydiarności, zawarte w Protokole 15 również można uznać za niepotrzebne. Cały system konwencyjny posiada bowiem przymiot subsydiarności. Obydwie zaprezentowane zmiany mają charakter bardziej materialny niż proceduralny. W przypadku natomiast zmian proceduralnych, to w art. 4 skróceniu z sześciu do czterech miesięcy uległ termin na wniesienie skargi do Trybunału. W założeniu przepis ten ma aktywizować jednostkę do podjęcia działań. Według N. O'Meara zmiana ta powinna ograniczyć napływ skarg do Trybunału[336]. Trudno nie zgodzić się z prezentowanym stanowiskiem. Pozostały okres czterech miesięcy może być w wielu sytuacjach nie wystarczający dla prawidłowego sformułowania skargi przez jednostkę zdecydowaną bronić swoich praw.

Drugą zmianę należy rozpatrywać jako kontynuacja i rozwiniecie zmiany wprowadzonej Protokołem 14, mianowicie kryterium znaczącego uszczerbku. Przy czym Protokół 15 przesuwa granicę w ten sposób, że zmiana pozwala uznać skargę indywidualną za niedopuszczalną przy braku znaczącego uszczerbku w sytuacji, gdy nie doszło do należytego rozpatrzenia sprawy przez sąd krajowy. A. Wiśniewski uważa, że wprowadzenie nowego kryterium, posłuży Trybunałowi za narzędzie umożliwiające selekcjonowanie spraw na prozaiczne i poważne[337]. Z punktu widzenia efektywności, zmiana taka powinna wpłynąć na szybkość procedowania, jednakże z aksjologicznego punktu widzenia przyjęte rozwiązanie jest mocno dyskusyjne.

Protokół 16 otwarty do podpisu zaledwie trzy miesiące po Protokole 15, nie wprowadza zmian proceduralnych. Zmiany obejmują możliwość występowania do ETPC przez „najwyższe sądy i trybunały Wysokich Umawiających się Stron" o opinie doradcze w sprawach dotyczących zasad związanych z interpretacją lub stosowaniem praw i wolności

[334] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 215.
[335] A. Wiśniewski, *Protokół 15 do Europejskiej Konwencji…*, op. cit., s. 403.
[336] Zob. N. O'Meara, *Reforming the ECtHR: The Impacts of Protocols 15 and 16 to the ECHR*, iCourts Working Paper Series 2015, nr 31, s. 12. DOI: 10.2139/ssrn.2654205.
[337] A. Wiśniewski, *Protokół 15 do Europejskiej Konwencji…*, op. cit., s. 407.

przewidzianych w EKPC i jej protokołach[338]. Instytucja ta w założeniu autorów ma na celu wzmocnić relacje pomiędzy Trybunałem, a sądami krajowymi. Teoretycznie opinia doradcza ma usprawnić stosowanie standardów orzeczniczych, co z kolei ma przekładać się na zmniejszenie liczby skarg[339]. Legitymację do złożenia wniosku o wydanie opinii doradczej uzyskały najwyższe krajowe sądy i trybunały. Jednocześnie odmówiono tego prawa sądom I instancji. Rozwiązanie takie należy uznać za błędne. Sądy niższego rzędu, lub też sądy I instancji mogą orzekać wadliwie, prawidłowa reasumpcja pojawi się dopiero na poziomie postępowania odwoławczego. Jak zauważają A. Chmielarz-Grochal i A. Kalisz instytucja opinii doradczych zbliżona jest do pytań prejudycjalnych zadawanych Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)[340].

Konkludując, wszystkie zmiany proceduralno-instytucjonalne mają na celu zwiększenie bądź przynajmniej utrzymanie efektywności całego systemu konwencyjnego. Zmiany wprowadzone w pierwszym okresie funkcjonowania systemu, z uwagi na ich wąski charakter nie przyniosły większych zmian, a co za tym idzie nie wpłynęły zasadniczo na funkcjonowanie systemu. Reformy przeprowadzone w drugim okresie, szczególnie wprowadzone Protokołem 11 i 14 nie do końca spełniły nadzieje w nich pokładane, o czym świadczą kolejne przeprowadzone i planowane zmiany.

[338] *Ibidem*, s. 403-404.
[339] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 216.
[340] A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, Państwo i Prawo 2020, nr 1, s. 77.

Rozdział 3. Pojęcie i sposób rozumienia mechanizmu kontrolnego w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

3.1. Istota mechanizmu kontrolnego

Przedmiotem dysertacji jest mechanizm kontrolny Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jego ewolucja na przestrzeni lat. EKPC i protokoły dodatkowe nie zawierają definicji tego czym jest badane zagadnienie. Taką definicję trudno też znaleźć w doktrynie, co nie oznacza, że nie pojawiają się próby jego zdefiniowania. Przykładowo M. A. Nowicki wskazuje, że na instytucję mechanizmu kontrolnego (ang. the Convention control machinery) składają się dwa organy. Są to: Europejski Trybunał Praw Człowieka, zajmujący się rozpatrywaniem skarg oraz Komitet Ministrów Rady Europy zajmujący się zgodnie z art. 46 Konwencji, kontrolą wykonywania wyroków. Dodatkowo, przywołany autor wskazuje na instytucję Sekretarza Generalnego Rady Europy, który posiada „pewną rolę do odegrania"[341]. Zbliżoną definicję mechanizmu kontrolnego funkcjonującego przed reformą wprowadzoną Protokołem nr 11 podaje E. de Wet, według której składa się on z trzech organów: Europejskiej Komisji Praw Człowieka Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka oraz Komitetu Ministrów Rady Europy[342]. Warto w tym miejscu podkreślić, że doktryna posługuje się także pojęciami takimi jak mechanizm jurysdykcyjny, mechanizm konwencyjny, procedura kontrolna czy system kontrolny, które są synonimami dla badanego problemu.

Przytoczone definicje sformułowane z perspektywy instytucjonalnej wymagają pewnego usystematyzowania i uszczegółowienia. Przede wszystkim, nie ulega wątpliwości, że oprócz organów tworzących mechanizm kontrolny, na całość przedmiotu badań składają się także normy o charakterze proceduralnym. Normy te regulują sposób funkcjonowania organów kontrolnych, a także tworzą procedury, w ramach których zainteresowane podmioty chronią swoje prawa i wolności określone w EKPC (np. osoby składające skargi, najwyższe sądy i trybunały występujące o wydanie opinii doradczej).

Można zatem wskazać, że mechanizm kontrolny zawiera w sobie dwie grupy gwarancji. Pierwsza, obejmująca gwarancje o charakterze instytucjonalnym, oraz druga,

[341]Zob. M. A. Nowicki, *Słownik Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: angielsko-francusko-polski*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 62.
[342] E. de Wet, *The present control machinery under the European Convention on Human Rights: Its future reform and the possible implications for the African Court on Human Rights*, Comparative and International Law Journal of Southern Africa 1996, tom 29, nr 3, s. 338-339.

w skład której wchodzą gwarancje proceduralne. Elementy proceduralne i instytucjonalne są zespolone tworząc razem mechanizm kontrolny. Nie podlega dyskusji, że te dwie grupy gwarancji wzajemnie na siebie oddziałują, jednocześnie się uzupełniając. Nie może być mowy o skutecznym mechanizmie w ramach, którego istnieje tylko jedna grupa gwarancji.

Pomocny przy próbie definiowania mechanizmu kontrolnego, jest Mały Słownik Języka Polskiego, który pojęcie „mechanizm" definiuje jako:

1. urządzenie służące do przekazywania lub przekształcania ruchu, szybkości; zespół części konstrukcyjnych maszyny;
2. następujące po sobie w pewnej kolejności stany, procesy, zjawiska lub czynności[343].

Pojęcie „kontroli" zdefiniowane jest natomiast jako:

1. porównanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym,
2. nadzór nad czym lub nad kim,
3. potocznie osoba, instytucja sprawująca kontrolę nad kim, czym[344].

Zdefiniowanie terminu „kontrola" nastręcza pewnych trudności. Trzeba bowiem pamiętać, że w polskim języku prawniczym, odmiennie od szeregu języków zachodnich, kontrola w odróżnieniu od nadzoru nie zakłada możliwości władczego oddziaływania na proces decyzyjny podmiotu kontrolowanego. Niemniej, na podstawie słownika, a także analizy tekstu samej Konwencji, można podjąć pewną próbę zdefiniowania badanego zagadnienia. Według autora, mechanizm kontrolny Konwencji można zdefiniować jako „zespół norm proceduralnych i instytucjonalnych zapewniających na poziomie międzynarodowym gwarancję ochrony praw i wolności człowieka określonych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i protokołach dodatkowych"[345]. Proponowana definicja jakkolwiek nie idealna, pozwala jednak przybliżyć istotę przedmiotu badań.

Z uwagi na to, że gwarancje instytucjonalne i proceduralne mają zróżnicowany charakter, można wprowadzić rozróżnienie mechanizmu kontrolnego rozumianego *sensu stricto* i *sensu largo*. W wąskim znaczeniu, na mechanizm składają się instytucje prawne, określone w rozdziale II Konwencji. Są nimi: Europejski Trybunał Praw Człowieka (do 1998 r. również Europejska Komisja Praw Człowieka), skarga indywidualna i skarga międzypaństwowa, tworzące razem mechanizm skargowy. Uzupełnieniem tak rozumianego

[343] S. Skorupka, H. Auderska, Z. Łempicka (red.), *Mały Słownik Języka Polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969, s. 379.
[344] *Ibidem*, s. 299.
[345] Zob. J. Kowalski, *Istota mechanizmu kontrolnego w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *System ochrony praw człowieka w Europie w czasie wyzwań pandemicznych*. Tom II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 86-87.

mechanizmu *sensu stricte* jest wykonywanie wyroków Trybunału. W wąskim znaczeniu, mechanizm kontrolny obejmuje zatem swoistego rodzaju sekwencję następujących po sobie zdarzeń (wniesienie skargi, rozpatrzenie sprawy, wyrok, wykonanie wyroku), których realizacja powierzona została sądowi w Strasburgu.

Gdy natomiast weźmiemy pod uwagę pozostałą treść Konwencji w tym również jej część materialną, a także orzecznictwo Trybunału, jego regulamin i inne dokumenty przyjęte w ramach działalności Rady Europy, to wtedy możemy mówić o mechanizmie kontrolnym w ujęciu szerokim. W takim szerokim znaczeniu, na mechanizm kontrolny składają się oprócz wcześniej wspomnianych, również dodatkowe elementy, do których należą: wyroki pilotażowe i quasi pilotażowe, mechanizm sprawozdań, niezależne śledztwa, dochodzenie, prawo do skutecznego środka odwoławczego oraz środki tymczasowe. Dodatkowo do mechanizmu kontrolnego w ujęciu szerokim, należy zaliczyć ratyfikowanie Konwencji przez państwo (ewolucja członkostwa w Radzie Europy poprzez powiązanie członkostwa z obligatoryjnym przystąpieniem do Konwencji) wraz z poddaniem się jurysdykcji Trybunału. Ten instrument prawny obejmujący obligatoryjną ratyfikację EKPC wraz z poddaniem się jurysdykcji sądu w Strasburgu jest konsekwencją członkostwa w Radzie Europy.

Zaprezentowany podział wynika z kilku czynników. Przede wszystkim od samego początku Europejska Konwencja Praw Człowieka w swej treści przewidywała utworzenie i funkcjonowanie sądu o charakterze ponadnarodowym. Również od początku, w tekście znajdowały się regulacje dotyczące systemu skargowego, na który składają się skarga międzypaństwowa i skarga indywidualna. To te trzy elementy stanowić miały o sile systemu strasburskiego. Wsparciem i dopełnieniem mechanizmu, pozwalającym urzeczywistnić ochronę praw i wolności oraz zapewnić ich poszanowanie jest wykonywanie wyroków Trybunału przez państwa-strony Konwencji. Natomiast instytucje prawne składające się na ujęcie szerokie, nierzadko pojawiły się później, w drodze reform protokolarnych lub pozaprotokolarnych, bądź też wynikały z orzecznictwa Trybunału. Mamy tu więc swoiste kryterium temporalne.

Prezentowany podział uzasadnia także umiejscowienie danego składnika w tekście Konwencji lub poza nią. W ujęciu wąskim, wszystkie elementy tworzące tę kategorię znajdują się w rozdziale II EKPC. W przypadku *sensu largo*, regulacje dotyczące tych elementów znajdują się także poza rozdziałem II oraz poza samą Konwencją.

3.2. Mechanizm kontrolny w ujęciu szerokim

Swoistym wsparciem dla mechanizmu skargowego jest mechanizm sprawozdań mający swoje oparcie w art. 52 Konwencji (w wersji pierwotnej był to art. 57). Zgodnie z przywołanym przepisem „Na żądanie Sekretarza Generalnego Rady Europy każda Wysoka Układająca się Strona złoży wyjaśnienia w sprawie sposobu, w jaki jej prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie wszystkich postanowień niniejszej Konwencji". Mechanizm ten nie jest konkurencyjny w stosunku do systemu skargowego. Można go określić jako swoiste uzupełnienie dla postępowań skargowych. Mechanizm sprawozdań jest dobrze znany prawu międzynarodowemu w tym traktatom dotyczącym praw człowieka (tabele 5 i 6). Swoje zastosowanie znalazł m.in. w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r., Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych z 1966 r., czy Konwencji o prawach dziecka z 1989 r.[346] Mechanizm sprawozdań funkcjonuje także w amerykańskim i afrykańskim systemie ochrony praw człowieka. Co ciekawe, również najmłodszy arabski system ochrony praw człowieka przewiduje możliwość stosowania sprawozdań w celu realizacji praw określonych w Arabskiej Karcie Praw Człowieka[347] (tabela 5).

Twórcy Konwencji cytowany przepis sformułowali dość ogólnikowo, jeśli nie lakonicznie, jeżeli weźmiemy pod uwagę jego odpowiedniki w innych dokumentach prawa międzynarodowego. Mogło to wynikać, z tego że od początku przyjmowano, że to mechanizm skargowy będzie głównym instrumentem ochrony praw człowieka. R. Mizerski pisze, że na tle standardów ONZ, sprawozdanie konwencyjne wyróżnia się brakiem sprawozdania wstępnego i periodycznego charakteru kolejnych raportów[348]. Pomijając wspomniane braki, oraz wysoki poziom ogólności, mechanizm ten znajduje zastosowanie w praktyce, choć tak jak w przypadku skargi międzypaństwowej, nie jest zbyt często wykorzystywany.

Kolejnym instrumentem prawnym jest niezależne śledztwo. Mechanizm ten polega na przeprowadzeniu przez organ wskazany w umowie międzynarodowej postępowania mającego za cel ustalenie strony faktycznej domniemanych naruszeń zobowiązań

[346] Por. art. 40 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, art. 16-22 Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, art. 44 Konwencji o prawach dziecka; Tekst polski traktatów [w:] M. Zubik (red.), *Wybór dokumentów prawa międzynarodowego dotyczącego praw człowieka, tom 2*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2008.
[347] Zob. art. 48 Arabskiej Karty Praw Człowieka (ang. Arab Charter on Human Rights) z dnia 22 maja 2004 r. Tunis. Pobrane z: https://digitallibrary.un.org/ [data dostępu: 10.02.2022].
[348] R. Mizerski, *Test legalności w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 150.

traktatowych. Charakterystyczną cechą tego mechanizmu jest kompetencja organu do podejmowania czynności wyjaśniających również na terytorium państw-stron umowy[349]. Na gruncie prawa międzynarodowego mającego za przedmiot ochronę praw człowieka procedura ta wykorzystywana jest stosunkowo rzadko. Jako przykład wykorzystania tego rodzaju narzędzia prawnego, można wskazać Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu[350] czy Konwencję w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania [351].

W przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka niezależne śledztwo nie posiada samoistnego bytu. Jest to element będący niejako częścią mechanizmu skargowego, bowiem do jego uruchomienia niezbędne jest wniesienie skargi indywidualnej lub międzypaństwowej. R. Mizerski określa niezależne śledztwo mianem gwarancji pomocniczej[352].

W ramach postępowania skargowego Trybunał na podstawie art. 38 Konwencji w sytuacji, gdy zachodzi uzasadniona potrzeba, uprawniony jest do przeprowadzenia dochodzenia. Jednocześnie z uprawnieniem ETPC połączony jest obowiązek państw-stron Konwencji do udzielenia wszelkich niezbędnych ułatwień. Przeprowadzenie dochodzenia reguluje także Regulamin Trybunału, który w art. 19 stanowi, że „Trybunał może zdecydować, w każdym stadium rozpatrywania skargi, że niezbędne jest przeprowadzenie przez niego albo przez jednego lub więcej jego członków dochodzenia lub jakiejkolwiek innej czynności w innym miejscu niż jego siedziba". Warto dodać, że przed reformą wprowadzoną Protokołem nr 11, dochodzenie było prowadzone w całości przez Europejską Komisję Praw Człowieka.

M. Krzyżanowska-Mierzewska pisze, że dochodzenie, w przeszłości jak i obecnie jest sposobem procedowania o charakterze nadzwyczajnym i stosowanym jedynie w sytuacjach wyjątkowych wtedy, gdy pojawiają się trudności w zebraniu materiału dowodowego i ustaleniu stanu faktycznego. Dochodzenie jest także wykorzystywane

[349] *Ibidem*, s. 154.
[350] Zob. art. 1 i nast. Europejskiej Konwencji o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, op. cit.
[351] Zob. art. 20 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z dnia 10 grudnia 1984 r., tekst polski: Dz.U. z 1989 r., nr 63, poz. 378.
[352] R. Mizerski, *Test legalności…*, op. cit., s. 154.

w sytuacji, gdy organy konwencyjne dochodziły do wniosku, że ustalenia przeprowadzone przez sądy i organy krajowe nie są wiarygodne[353].

Szczegóły dotyczące przeprowadzania dochodzenia reguluje specjalny Aneks do Regulaminu Trybunału[354]. Zgodnie z art. A1, ust. 3 Aneksu, Izba może wyznaczyć jednego lub więcej sędziów do przeprowadzenia omawianej procedury. Najczęściej jednak dochodzenie przeprowadzane jest przez zespół składający się z trzech sędziów wraz z towarzyszącym im zazwyczaj Przewodniczącym sekcji, która prowadzi daną sprawę. Dodatkowo skład zespołu wspierany jest przez jednego z prawników Kancelarii. Państwo na terenie, którego ma być prowadzone dochodzenie, zobowiązane jest stworzyć warunki pozwalające delegacji ze Strasburga na jego sprawną realizację. W ramach tego, państwo zapewnia między innymi swobodę poruszania się, czy też zobowiązuje się, że osoby lub organizacje biorące udział w dochodzeniu nie poniosą w przyszłości z tego tytułu negatywnych konsekwencji[355]. P. Leach, C. Paraskeva i G. Uzelac piszą, że w praktyce przeprowadzenie dochodzenia obejmuje także często przesłuchanie skarżących czy naocznych świadków wydarzeń przedstawionych w skardze. Delegacja Trybunału często przesłuchuje również urzędników państwowych, takich jak, prokuratorzy, policjanci i funkcjonariusze więzienni. Przesłuchiwani mogą być także biegli czy specjaliści z jakiejś dziedziny, jak np. lekarze, którzy przeprowadzali badania lekarskie lub sekcje zwłok[356].

Obecnie Trybunał coraz rzadziej wykorzystuje uprawnienie do przeprowadzania dochodzeń. Wynika to przede wszystkim z chęci skrócenia czasu postępowania toczącego się przed Sądem w Strasburgu. Nie ulega wątpliwości, że wysłanie delegacji do pozwanego państwa takie postępowanie przedłuża. Po drugie, przeprowadzenie dochodzenia jest droższe od postępowania prowadzonego na miejscu w Strasburgu. Mamy tu do czynienia ze swoistą ekonomiką procesową stosowaną przez Trybunał. Kolejnym powodem jak pisze M. Krzyżanowska-Mierzewska, jest stworzenie przez sąd strasburski narzędzi do radzenia sobie w sytuacji, które wcześniej niejako zmuszały do przeprowadzenia dochodzenia. Jako

[353] M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Komentarz do artykułu 38*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 220.
[354] Aneks do Regulaminu Trybunału (ang. Annex to the Rules) z dnia 7 lipca 2003 r. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf, [data dostępu: 09.03.2021].
[355] Zob. Więcej: art. A2 ust. 2. Aneksu do Regulaminu Trybunału, op. cit.
[356] P. Leach, C. Paraskeva, G. Uzelac, *International human rights & fact-finding: an analysis of the fact-finding missions conducted bythe European Commission and Court of Human Rights*, Human Rights & Social Justice Research Institute, London Metropolitan University, Londyn 2009, s. 30.

przykład przywołana autorka podaje domniemanie faktyczne i odwrócenie ciężaru dowodu[357].

Kolejnym instrumentem prawnym tworzącym mechanizm kontrolny w regionalnym systemie ochrony praw człowieka, a także wyróżniającym ten system od innych obecnie funkcjonujących są wyroki pilotażowe. Historia wyroków pilotażowych ma swój początek w 1999 r. i związana jest ze sprawami włoskimi, w których skarżący podnosili zarzuty dotyczące przewlekłości postępowań, w tym zwłaszcza postępowań cywilnych w Republice Włoskiej[358]. Problem ten znany był w Strasburgu od dawna i pomimo podejmowania pewnych działań ze strony włoskiej nie został definitywnie rozwiązany. Powtarzająca się sytuacja, oraz napływ dużej liczby skarg dotyczących praktycznie tego samego zarzutu zmusiło Trybunał do podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie zaistniałej sytuacji. Sąd w Strasburgu mając świadomość istnienia problemów systemowych w państwie członkowskim zdecydował się na podjęcie stosownych działań. Pierwszy krok został poczyniony przy okazji rozpatrywania pięciu podobnych spraw skierowanych przeciwko Włochom. Trybunał w wyroku przeciwko temu państwu w sprawie Bottazzi, A. P., A. L. M., Di Mauro i Ferrari[359] stwierdził, że częstotliwość wyroków wydawanych przez Trybunał oraz rezolucji Komitetu Ministrów wskazywała na nagromadzenie identycznych naruszeń. Tak duża liczba naruszeń, pozwalała w ocenie ETPC uznać, że nie są to pojedyncze incydenty, a raczej świadczą o utrzymywaniu się sytuacji, której nie zaradzono. Trybunał doszedł do przekonania, że takie nagromadzenie naruszeń stanowiło praktykę niezgodną z Konwencją"[360].

Warto odnotować, że pewien wpływ na stworzenie procedury pilotażowej miała także sprawa *Kudły przeciwko Polsce*[361], gdzie oprócz problemu przewlekłości postępowania pojawił się zarzut braku skutecznej skargi krajowej na przewlekłość postępowania. Z uwagi na brak takiego instrumentu prawnego w ramach polskiego porządku prawnego, ETPC stwierdził naruszenie art. 13 Konwencji. Jednocześnie Trybunał uznał, że brak skutecznej skargi na przewlekłość postępowania będzie prowadził do sytuacji, gdzie

[357] M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Komentarz do artykułu 38*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 221.
[358] Zob. L. Wildhaber, *Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level*, [w:] R. Wolfrum, U. Deutsch (red.), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, Wydawnictwo Springer, Berlin, Heidelberg 2009, s. 69.
[359] Pięć spraw przeciwko Włochom: Bottazzi przeciwko Włochom, skarga nr 34884/97, A. P. przeciwko Włochom, skarga nr 35265/97, A.L.M. przeciwko Włochom, skarga nr 34256/96, Di Mauro przeciwko Włochom, skarga nr 35284/97, Ferrari przeciwko Włochom, skarga nr 33440/96 – orzeczenia z 28 lipca 1999 r.
[360] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 223.
[361] Kudła przeciwko Polsce, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96.

skarżący będą szukać sprawiedliwości w Strasburgu w sytuacji, gdy powinni to robić w ramach postępowań krajowych[362]. Orzeczenie ETPC miało istotny wpływ na ustawodawstwo państw członkowskich, gdyż niektóre z nich podjęły się reformy swoich systemów prawnych nie czekając na rozstrzygniecie w „swoich" sprawach[363].

W tamtym czasie Trybunał nie stosował jeszcze terminu „problem systemowy" czy „problem strukturalny". Istotne jest, że na kanwie spraw włoskich, a także sprawy polskiej doszło do zdefiniowania tych zjawisk jako „praktyki doprowadzającej do wielokrotnych, powtarzalnych i systematycznych naruszeń"[364].

Sędziowie Trybunału mieli świadomość istniejących w niektórych państwach członkowskich problemów strukturalnych czy systemowych. Wydawanie licznych wyroków o niemalże identycznej treści, zmuszało do podjęcia bardziej stanowczych działań mających na celu rozwiązanie problemu. W 2003 r. sąd w Strasburgu przedłożył propozycję dotycząca wprowadzenia wyroku pilotażowego do projektowanego wtedy Protokołu nr 14. W stanowisku Trybunału, „wyrok pilotażowy" został określony jako „instrument proceduralny dla rozwiązania zasadnych skarg repetytywnych". Przedstawiona została także procedura rozpatrywania spraw pilotażowych. W definicji określono, że „w procedurze wyroku pilotażowego mają współdziałać Trybunał i Komitet Ministrów, a jej elementy to działanie pozwanego państwa podjęte na poziomie krajowym dla rozwiązania sytuacji naruszeń systemowych lub strukturalnych", a ponadto: zawieszenie postępowania przed Trybunałem w sprawach dotyczących podobnych naruszeń skierowanych przeciwko temu samemu państwu; przyśpieszony proces egzekucji w sprawie pilotażowej przed Komitetem Ministrów; zobowiązanie w egzekucji pozwanego państwa do wprowadzenia działającego z mocą wsteczną krajowego środka kompensacyjnego w odniesieniu do podobnych spraw"[365]. M. Lubiszewski i J. Czepek piszą, że ta inicjatywa była jedynie uporządkowaną propozycją Komitetu Sterującego ze stosunkowo niewielkim wkładem własnym Trybunału, w postaci mechanizmu zawieszenia pozostałych spraw[366]. Propozycja ETPC nie uzyskała niezbędnej akceptacji. Komitet Sterujący do spraw Praw Człowieka odrzucił tę propozycję, głównie z tego powodu, iż obawiał się potencjalnych komplikacji, które mogłyby wyniknąć

[362] *Ibidem*, § 155.
[363] M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo Wolters Kluwers, Warszawa 2016, s. 32.
[364] R. Degener, *Komentarz do artykułu 46,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 365.
[365] *Ibidem*, s. 365-366.
[366] M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego…*, op. cit., s. 36.

ze stworzenia obowiązku wprowadzania krajowych środków z mocą wsteczną[367]. W odpowiedzi na propozycję Trybunału, Komitet Ministrów uznał, że nie ma potrzeby tworzenia i wprowadzania dodatkowej procedury dla tego rodzaju spraw. Jednocześnie organ ten wskazał, że zawarte w Konwencji przepisy są wystarczające do rozpatrywania tego typu przypadków. Propozycja Trybunału nie pozostała jednak niezauważona i jako taka przyniosła skutek w postaci Rekomendacji Komitetu Ministrów z 12 maja 2004 r. w sprawie usprawniania krajowych środków odwoławczych[368], oraz Rezolucji w sprawie orzeczeń ujawniających istnienie systemowego problemu tkwiącego u podstaw Konwencji[369].

Pierwszy wyrok pilotażowy Trybunał wydał w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* w 2004 r. [370] Przedmiotem skargi był zarzut naruszenia prawa własności przewidzianego w art. 1 Protokołu dodatkowego nr 1, z powodu braku kompensacji za tzw. mienie zabużańskie[371]. ETPC uznał, iż naruszenie prawa skarżącego wywodziło się „z problemu o zasięgu powszechnym, wynikającego z nieprawidłowego funkcjonowania polskiego ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej – problemu, który dotknął i nadal dotyka znacznej liczby osób"[372]. Wydane przez Trybunał rozstrzygnięcie, pozwoliło na zamknięcie jednym wyrokiem potencjalnie wielu spraw wynikających z jednego problemu systemowego. Trybunał szacował, że liczba potencjalnych pokrzywdzonych mogła wynosić nawet 80 000[373]. W tej sytuacji załatwienie sprawy jednym wyrokiem uchroniło system przed całkowitym paraliżem.

Kolejną nie mniej ważną sprawą była skarga *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*[374]. W tej sprawie przedmiotem rozstrzygania ETPC była kwestia czynszów regulowanych, określanych za pomocą szczegółowych zasad obliczania czynszu w lokalach, będących uprzednio przedmiotem specjalnego trybu najmu. Zarzuty skarżącej dotyczyły tego, że nie

[367] L. Wildhaber, *Pilot Judgments…*, op. cit., s. 70.
[368] Zob. Recommendation Rec (2004) 6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies, adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004. Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dd18e [data dostępu: 22.11.2021].
[369] Zob. Resolution Res (2004) 3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem, adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004. Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dd190 [data dostępu: 22.11.2021].
[370] D. Kurban, *Forsaking individual justice: the implications of the European Court of Human Rights' pilot judgment procedure for victims of gross and systematic violations*, Human Rights Law Review 2016, tom 16, nr 4, s. 735. DOI: 10.1093/hrlr/ngw032.
[371] Broniowski przeciwko Polsce, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., skarga nr 31443/96.
[372] *Ibidem*, § 189.
[373] J. Czepek, *Problem systemowy i strukturalny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Państwo i Prawo 2015, nr 9, s. 81.
[374] Zob. Hutten-Czapska przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 22 lutego 2005 r., skarga nr 35014/97, § 190-191.

mogła ona w sposób dowolny korzystać ze swojej własności, jak również pobierać czynszu w wysokości przez nią określonej. A. Wiśniewski podaje, że w tej sprawie, grono potencjalnych pokrzywdzonych mogło obejmować nawet 100 000 właścicieli budynków i od 600 000 do 900 000 najemców[375].

Procedura wyroku pilotażowego na stałe zagościła w orzecznictwie Trybunału, o czym świadczą kolejne orzeczenia tego rodzaju. Przykładem może być sprawa *Suljagic przeciwko Bośni i Hercegowinie*[376], gdzie problem systemowy wynikał z nieprawidłowości występujących w systemie zwrotu walut obcych zdeponowanych w bankach przed rozpadem Republiki Jugosławii. Skarżący będący obywatelem Bośni, zarzucił brak emisji obligacji państwowych, co było przewidziane prawem bośniackim, a umożliwiłoby zwrot oszczędności zdeponowanych w bośniackich bankach przed rozpadem Jugosławii. W toku rozpatrywania sprawy, Trybunał ustalił, że toczyło się przed nim około 1350 podobnych spraw. W przedmiotowej sprawie ETPC wymagał zagwarantowania, w ciągu sześciu miesięcy od dnia, w którym wyrok stanie się ostateczny, emisji obligacji państwowych, wypłacenia zaległych rat, oraz w przypadku opóźnienia w płatnościach, także wypłacenie odsetek. Z kolei w sprawie *Gerasimov i inni przeciwko Rosji*[377], dotyczącej nadmiernych opóźnień w wykonywaniu orzeczeń sądu rosyjskiego zasądzających świadczenia rzeczowe, Trybunał wymagał wprowadzenia skutecznego krajowego środka odwoławczego, który zagwarantuje odpowiednie zaspokojenie roszczeń z tytułu niewykonania lub opóźnionego wykonania wyroków nakładających zobowiązania o charakterze rzeczowym na władze rosyjskie. Odpowiedzią na ten wyrok było uchwalenie przez parlament Federacji Rosyjskiej zmian w ustawie o odszkodowaniach, poprzez jej rozszerzenie na przypadki niewykonywania wyroków nakładających zobowiązania rzeczowe.

Również w ostatnich latach zapadały wyroki pilotażowe. Można tu wspomnieć choćby o sprawie *Rezmives i inni przeciwko Rumunii*[378], gdzie stwierdzono problemy z funkcjonowaniem więziennictwa w pozwanym państwie. Trybunał przedstawił listę wymaganych środków, na które składały się między innymi działania mające na celu zmniejszenie przeludnienia w celach, oraz poprawę warunków bytowych więźniów.

[375] A. Wiśniewski, *Orzecznictwo strasburskie wobec specyfiki procesu implementacji europejskiej konwencji praw człowieka w państwach środkowo- i wschodnioeuropejskich*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2010, nr 1, s. 169.
[376] Suljagic przeciwko Bośni i Hercegowinie, wyrok ETPC z dnia 3 listopada 2009 r., skarga nr 27912/02.
[377] Gerasimov i inni przeciwko Rosji, wyrok ETPC z dnia 1 lipca 2014 r., skargi nr: 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11.
[378] Rezmives i inni przeciwko Rumunii, wyrok ETPC z dnia 25 kwietnia 2017 r., skargi nr: 61467/12, 39516/13, 48231/13, 68191/13.

W odpowiedzi na wyrok, parlament rumuński przyjął ustawę nr 169/2017, która wprowadzała mechanizm kompensacyjny w ramach, którego możliwe było obniżenie wymiaru kary w sytuacji, gdy jej część odbyła się w złych warunkach osadzenia w zakładzie karnym.

W sprawie *Sukachov przeciwko Ukrainie*[379], przedmiotem skargi były nieodpowiednie warunki tymczasowego aresztowania. Trybunał wymagał wprowadzenia skutecznych środków zapobiegawczych i kompensacyjnych w przypadku stwierdzenia niewłaściwych warunków pozbawienia wolności.

Próbę zdefiniowania tego czym jest procedura wyroku pilotażowego podjął się M. O'Boyle. Według przywołanego autora, omawiane zagadnienie należy definiować jako „narzędzie stworzone przez ETPC, w celu rozwiązania problemu ze skargami repetytywnymi, które wskazują na istnienie w danym państwie problemu strukturalnego lub systemowego"[380]. Europejski Trybunał Praw Człowieka zaproponował własną definicję, w której przez procedurę wyroku pilotażowego należy rozumieć „technikę identyfikacji problemów strukturalnych leżących u podstaw powtarzających się spraw przeciwko wielu krajom i nakładające na państwa zobowiązania do rozwiązania tych problemów"[381].

W pierwszych latach stosowania procedury wyroku pilotażowego, spotykała się ona z licznymi głosami krytyki. Sceptycy wskazywali przede wszystkim na brak solidnych podstaw prawnych, ograniczenie prawa do skargi indywidualnej i dostępu do wymiaru sprawiedliwości[382]. Podnoszono także brak określonych kryteriów wyboru wiodącej skargi, oraz brak kompetencji Trybunału do wyrażania swoich poglądów w abstrakcyjnych kwestiach[383]. Ze strony krytyków padały również zarzuty, że procedura zaburza równowagę instytucjonalną pomiędzy Trybunałem, a Komitetem Ministrów. Podnoszono także problem wertykalny, rozumiany jako zaburzenie relacji pomiędzy ETPC, a państwem członkowskim[384].

Podstawy prawnej wyroku pilotażowego czy szerzej całej procedury pilotażowej należy doszukiwać się w art. 1, 19 i 46 Konwencji. Pomimo tego, że w żadnym

[379] Sukachov przeciwko Ukrainie, wyrok ETPC z dnia 30 stycznia 2020 r., skarga nr 14057/17.
[380] M. O'Boyle, *On reforming the operation of the European Court of Human Rights*, European Human Rights Law Review 2008, nr 1, s. 7.
[381] Zob. Factsheet – Pilot Judgments, European Court of Human Rights. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/fs_pilot_judgments_eng.pdf [data dostępu: 23.11.2021].
[382] J. H. Gerards, L. R. Glas, *Access to justice in the European Convention on Human Rights system*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2017, tom 35, nr 1, s. 27-28. DOI: 10.1177/0924051917693988.
[383] Zob. F. Dehousse, *The reform of the EU Courts (III). The brilliant alternative approach of the European Court of Human Rights*, Egmont, Bruksela 2016, s. 40-41.
[384] M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego…*, op. cit., s. 48-49.

z przytoczonych przepisów nie znajduje się odwołanie wprost do wyroku pilotażowego, to od samego początku obowiązywania tej procedury Trybunał powoływał się na treść art. 46 Konwencji. Natomiast od wyroku w sprawie *Burdov przeciwko Rosji*[385], sąd w Strasburgu po raz pierwszy powołał się na art. 1 i art. 19 EKPC[386]. Reasumując, za podstawę prawną procedury wyroku pilotażowego można uznać art. 1, 19 i 46 Konwencji. Tę podstawę uzupełnia art. 61 Regulaminu Trybunału, dodany w lutym 2011 r. Przepis ten reguluje w sposób dość precyzyjny elementy procedury wydawania wyroków pilotażowych. Dodatkowo pewne odniesienia można wywieść także z ogólnego prawa międzynarodowego, o czym szerzej pisze M. Balcerzak[387].

Procedura wyroków pilotażowych z perspektywy mechanizmu kontrolnego Konwencji pełni trzy podstawowe funkcje. Są to:

- pomoc państwom, które ratyfikowały Europejską Konwencję Praw Człowieka w rozwiązywaniu problemów systemowych lub strukturalnych na szczeblu krajowym;
- oferowanie skarżącym możliwości szybszego zadośćuczynienia;
- wsparcie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w bardziej efektywnym zarządzaniu obciążeniem pracą oraz zmniejszanie liczby podobnych – zwykle skomplikowanych spraw, które muszą być szczegółowo zbadane[388].

Warto wyjaśnić, że pomoc państwom, które ratyfikowały EKPC polega na wskazaniu problemu systemowego istniejącego w jednym z nich oraz przedstawieniu propozycji, które pozwalałyby go rozwiązać. W tym kontekście, Trybunał najczęściej wskazuje na potrzebę zmian w ustawodawstwie krajowym, które pozwoliłyby rozwiązać dany problem.

Przebieg procedury wyroku pilotażowego różni się w zależności od sprawy. Wzorując się na sprawie *Broniowski przeciwko Polsce*, można przyjąć, że uruchomienie procedury przez Trybunał następuje wtedy, gdy z jednego z państw-stron Konwencji napływa duża liczba spraw, które wynikają z tego samego problemu systemowego. Trybunał rozpatrując określoną, wybraną wcześniej sprawę, określa leżący u jej podstaw problem. ETPC informuje państwo o sposobie w jaki można rozwiązać problem, a następnie umieszcza zobowiązanie państwa do zajęcia się podstawowym problemem w sentencji

[385] Burdov przeciwko Rosji (nr 2), wyrok ETPC z dnia 15 stycznia 2009 r., skarga nr 33509/04.
[386] P. Leach, H. Hardman, S. Stephenson, *Can the European Court's pilot judgment procedure help resolve systemic Human Rights violations? Burdov and the failure to implement domestic court decisions in Russia,* Human Rights Law Review 2010, tom 10, nr 2, s. 350-352.
[387] Zob. więcej: M. Balcerzak, *Odpowiedzialność państwa-strony…*, op. cit., s. 275-277.
[388] Zob. Factsheet – Pilot Judgments…, op. cit.

wyroku. Trybunał może orzekać w danej kwestii jedynie w odniesieniu do tego konkretnego skarżącego i jego skargi.

W stosunku do pozostałych spraw zawisłych przez Sądem w Strasburgu, a dotyczących tego samego problemu, zostają one zawieszone do czasu wydania wyroku w sprawie pilotażowej. Rozwiązanie pozostałych spraw uzależnione jest od tego czy państwo w stosunku do którego zapadł wyrok pilotażowy rozwiązało problem strukturalny, wprowadziło krajowy środek odwoławczy dla wszystkich osób znajdujących się w tej samej sytuacji jak skarżący w sprawie pilotażowej oraz od tego czy krajowy środek odwoławczy posiada moc wsteczną. Spełnienie tych warunków powoduje, że Trybunał może pozostałe sprawy odesłać z powrotem do systemu krajowego, uznając je za niedopuszczalne z powodu niewyczerpania krajowych środków odwoławczych.

Drugim sposobem zakończenia spraw zawisłych przed Trybunałem jest umożliwienie państwu skarżonemu zawarcie ugody lub wydanie jednostronnej deklaracji. Co ważne, zakończenie spraw w ten sposób jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy sąd strasburski będzie miał pewność, że sprawa nie zostanie ponownie wniesiona przez skarżącego, a państwo pozwane przedstawi rozwiązanie problemu strukturalnego.

W sytuacji, gdy państwo nie podejmie żadnych działań, a także nie przedstawi propozycji rozwiązania problemu leżącego u podstaw pozostałych spraw, to Trybunał może podjąć decyzję o rozpatrzeniu wszystkich pozostałych, podobnych spraw przez trzyosobowy komitet[389]. Rozwiązanie trzecie jest jak się wydaje, najgorsze z punktu widzenia Trybunału, gdyż nie pozwala na realizację podstawowego celu do jakiego stworzono procedurę wyroków pilotażowych czyli nie likwiduje problemu systemowego na poziomie krajowym, oraz nie uwalnia ETPC od natłoku spraw o podobnym charakterze.

Oprócz wydawania wyroków pilotażowych, Trybunał chętnie korzysta z wydawania wyroków quasi pilotażowych lub inaczej semi-pilotażowych. Jak piszą M. Lubiszewski i J. Czepek, cel wydawania wyroków quasi pilotażowych jest taki sam jak wyroków pilotażowych, to znaczy chodzi o rozwiązanie krajowego problemu o charakterze systemowym lub strukturalnym[390]. Z kolei kryterium różnicującym obie grupą wyroków,

[389] E. Kindt, *The pilot judgment procedure at the European Court of Human Rights: an evaluation in the light of procedural efficiency and access to justice*, rozprawa doktorska, Ghent Univeristy, Faculty of Law and Criminology, Ghent 2018, s. 3-6.
[390] M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego…*, op. cit., s. 139.

jest to w jakiej formie ETPC dokonał ustalenia problemu systemowego i wskazał państwu środki generalne zmierzające do usunięcia naruszenia[391].

Zasadnicza różnica pomiędzy obiema grupami orzeczeń polega na tym, że w przypadku wyroków semi-pilotażowych, ustalenia dotyczące problemu systemowego i wskazanie państwu środków zaradczych znajdują się w uzasadnieniu. W przypadku pełnych wyroków pilotażowych, ustalenia dotyczące problemu systemowego, jak również wskazanie państwu środków zaradczych, znajdują się w części operatywnej czyli w ich sentencji. E. Kindt pisze, że w niektórych przypadkach wyrok quasi-pilotażowy bywa używany przez Trybunał jako ostrzeżenie. Dzieje się tak w sytuacji, gdy ETPC ma wiedze, że w państwie istnieje problem strukturalny. Wtedy takie działanie ma na celu zmotywowanie danego państwa do ostatecznego rozwiązania istniejącego problemu[392].

Warto dodać, że pierwsze wyroki quasi pilotażowe w ogóle były pozbawione postanowień dotyczących środków generalnych[393]. Przykładem takim są sprawy *Musiał przeciwko Polsce*[394], czy sprawa *Kauczor przeciwko Polsce*[395]. Kolejne lata pokazały, że Trybunał odszedł od tej praktyki na rzecz wyjaśniania państwu jakie powinno podjąć kroki, najczęściej o charakterze legislacyjnym, w celu rozwiązania stwierdzonego problemu systemowego lub strukturalnego.

Wyroki pilotażowe i quasi pilotażowe są uzupełniane przez tzw. wyroki trzeciego rzędu (ang. third tier judgments). Terminologia ta została wprowadzona przez zespół badawczy P. Leacha[396]. M. Lubiszewski i J. Czepek uważają, że ten podział obecnie staje się nieaktualny i niepełny z powodu dużej aktywności ETPC. Pozostając jednak przy prezentowanym podziale, za wyroki trzeciego rzędu należy uznać wszystkie sprawy dotyczące problemów systemowych lub strukturalnych, nie będące wyrokami pilotażowymi i semi-pilotażowymi. Wyroki trzeciego rzędu stanowią próbę rozwiązania rozległych problemów istniejących w prawie krajowym za pomocą jednego orzeczenia[397].

Trzecia grupa wyroków różni się w sposób znaczący od dwóch poprzednich. Przed wszystkim, jak podają M. Lubiszewski i J. Czepek, mechanizm wyroków trzeciej grupy,

---

[391] R. Degener, *Komentarz do artykułu 46*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 371.
[392] E. Kindt, *The pilot judgment procedure…*, op. cit., s. 26.
[393] M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego…*, op. cit., s. 140-141.
[394] Musiał przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 20 stycznia 2009 r., skarga nr 28300/06, § 106-109.
[395] Kauczor przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2009 r., skarga nr 45219/06, § 55-62.
[396] Zob. P. Leach, H. Hardman, S. Stephenson, B. K. Blitz, *Responding to systemic human rights violations: an analysis of pilot judgments of the European Court of Human Rights and their impact at national level*, Wydawnictwo Interesentia, Antwerpia – Oxford – Portland 2010, s. 26-28.
[397] M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego…*, op. cit., s. 144.

w przeciwieństwie do wyroków pilotażowych, nie korzysta z art. 46 Konwencji, ani nie odwołuje się do „klasycznej" procedury pilotażowej[398]. Orzeczenia te nie wskazują środków generalnych, ani nie powodują zawieszenia pozostałych spraw rozpatrywanych przez ETPC. W zasadzie wyroki trzeciego rzędu rozwiązują określoną sprawę, a w praktyce dotyczą szerszego problemu. W tego rodzaju sprawach Trybunał stwierdza jedynie istnienie uchybienia w krajowym porządku prawnym, przy czym nie wskazuje państwu środków generalnych, oraz nie określa wiążących terminów dla wprowadzenia zmian ustawodawczych. Przykładem wyroku trzeciego rzędu jest rozstrzygnięcie wydane w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*. W sprawie tej skarżący, będący tymczasowo pozbawionym wolności i jednocześnie w ciężkim stanie psychicznym wielokrotnie występował o zwolnienie z aresztu ze względów zdrowotnych. Zarzuty sformułowane w skardze dotyczyły długości tymczasowego aresztowania zastosowanego w stosunku do skarżącego oraz braku skutecznego środka odwoławczego w związku z przewlekłością postępowania krajowego[399]. Na kanwie art. 13 Konwencji, sąd w Strasburgu uznał, że tego rodzaju problem może w przyszłości doprowadzić do sytuacji, w której obywatele zamiast szukać ochrony na poziomie krajowym będą swoje skargi kierować do ETPC. Taka sytuacja z kolei może doprowadzić do osłabienia międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka[400]. Na przykładzie tej sprawy, Trybunał co prawda wskazał na istnienie problemu o charakterze systemowym, jednakże nie przedstawił państwu pozwanemu jakie środki powinno podjąć, ażeby taka sytuacja nie miała w przyszłości miejsca.

Wyrok pilotażowy, jak słusznie zauważają M. Lubiszewski i J. Czepek jest autorskim pomysłem Trybunału[401]. Trzeba dodać, że bardzo dobrze przygotowanym i skrojonym na miarę systemu strasburskiego. Procedura wyroku pilotażowego pomimo pewnej krytyki wpisała się na stałe do systemu strasburskiego, stając się istotną częścią mechanizmu kontrolnego Konwencji. Spoglądając w niepewną przyszłość można przypuszczać, że dalej będzie istniało zapotrzebowanie na wyroki pilotażowe i quasi pilotażowe. Natomiast formuła tzw. wyroków trzeciego rzędu, będąca *de facto* pewnym anachronizmem zostanie zastąpiona inną formą.

Wydaje się, że do szeroko rozumianego mechanizmu kontrolnego można zaliczyć także prawo do skutecznego środka odwoławczego. Prawo to zostało sformułowane

[398] *Ibidem*, s. 145.
[399] Zob. E. H. Morawska (red.), *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce z 2000 r.*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.
[400] Zob. Kudła przeciwko Polsce…, op. cit., § 155.
[401] M. Lubiszewski, J. Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego…*, op. cit., s. 29.

w art. 13 Konwencji, zgodnie z którym „Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.” Trzeba wskazać, że urzędowe tłumaczenie tekstu nie jest do końca poprawne. Angielska wersja Konwencji posługuje się terminem „remedy” co można przetłumaczyć jako środek odwoławczy. Z kolei w wersji francuskiej użyto sformułowania „recours” co pozwala się tłumaczyć jako odwołanie, zastosowanie jakiegoś sposobu[402]. Jak zauważa K. Wojtyczek, w cytowanym przepisie chodzi nie tyle o środek odwoławczy, ile o środek prawny[403]. Przywołany autor pisze, że czasem wystarczy środek odwoławczy, a w niektórych sytuacjach konieczne jest zapewnienie środka prawnego, który ma na celu nie tyle wydanie nowego rozstrzygnięcia w sprawie uprzednio rozpatrzonej, ile usunięcie skutków naruszenia prawa[404]. A. Lee pisze z kolei, że instrument ten nie musi koniecznie być środkiem o charakterze sądowym, może to być np. Rzecznik Praw Obywatelskich, lub inny środek o charakterze poza sądowym[405]. Natomiast sam Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że art. 13 Konwencji nie wymaga by był to pojedynczy środek, ale może to być równie dobrze zestaw kilku dostępnych instrumentów. Bez względu jednak na to, jakie narzędzie zostało przewidziane, organ krajowy który ma go zapewnić, musi być wystarczająco niezależny od organu, któremu zarzuca się, że naruszył prawa wynikające z Konwencji[406].

Art. 13 Konwencji jest przepisem o charakterze materialnym, która służy realizacji gwarancji o charakterze proceduralnym. Według R. Mizerskiego, specyfika tej gwarancji polega na tym, że ustanowiona została w prawie międzynarodowym, a realizowana ma być na gruncie prawa krajowego[407]. M. Balcerzak uważa, że art. 13 jest przepisem zależnym w stosunku do przepisów o charakterze materialnym, określonych w art. 2-12 Konwencji oraz protokołach dodatkowych[408]. Charakter akcesoryjny art. 13 polega na tym, że ma on

[402] Zob. E. Morawska, *The Principles of Subsidiarity and Effectiveness: Two Pillars of an Effective Remedy for Excessive Length of Proceedings within the Meaning of Article 13 ECHR*, Polish Yearbook of International Law 2019, tom 39 s. 160-161. DOI: 10.24425/pyil.2020.134480.
[403] K. Wojtyczek, *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, Przegląd Konstytucyjny 2017, nr 1, s. 71.
[404] *Ibidem*, s. 71.
[405] A. Lee, *Focus on Article 13 ECHR*, Judicial Review 2015, tom 20, nr 1, s. 34. DOI: 10.5235/10854681.20.1.33.
[406] Zob. Silver i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, wyrok ETPC z dnia 25 marca 1983 r., skargi nr: 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75; Khan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wyrok ETPC z dnia 12 maja 2000 r., skarga nr 35394/97, par. 44-47.
[407] R. Mizerski, *Test legalności…*, op. cit., s. 146.
[408] M. Balcerzak, *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego (right to an effective remedy) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak,

zastosowanie jedynie wtedy, gdy naruszone zostały prawa lub wolności określone w Konwencji. Tak więc zarzut naruszenia art. 13 musi zawsze pojawiać się w związku z zarzutem naruszenia co najmniej jednego prawa materialnego określonego w EKPC[409]. Zarzut naruszenia art. 13 Konwencji pojawia się często w związku z domniemanym naruszeniem art. 3 (stosowanie tortur), art. 6 (przewlekłość postępowania) i art. 8 (procedura wydalenia cudzoziemca).

W pierwszych latach obowiązywania Konwencji uznawano, że niesamodzielność art. 13 nie oznacza, że stwierdzenie naruszenia omawianej gwarancji musi być związane z naruszeniem gwarancji o charakterze materialnym w niej zawartych[410]. Stanowisko takie prezentowała EKomPC. W sprawie *Klass przeciwko Niemcom*[411] Trybunał wypowiedział się jednak za autonomicznym traktowaniem prawa do skutecznego środka odwoławczego.

Na gruncie sprawy *Silver i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*[412], EKomPC i ETPC wypracowały tzw. test spornego roszczenia (ang. arguable claim test). Według Europejskiej Komisji Praw Człowieka roszczenie powinno dotyczyć praw i wolności gwarantowanych w EKPC. Roszczenie powinno znajdować oparcie w faktach sprawy. Po trzecie, roszczenie powinno od początku wskazywać na potencjalne naruszenie Konwencji w danym przypadku[413]. Sam Trybunał wielokrotnie wyjaśniał, że skarga merytorycznie musi być co najmniej dyskusyjna, a nie fantazyjna. Potrzebne jest jedynie sporne roszczenie, nawet jeśli Trybunał może ostatecznie dojść do wniosku, że nie doszło do naruszenia Konwencji[414].

Test spornego roszczenia odgrywa istotną rolę w zastosowaniu art. 13 EKPC. Prawo do skutecznego środka prawnego na gruncie prawa krajowego powstaje wtedy, gdy osoba rozsądnie uzasadnia przed organem krajowym swoja skargę na naruszenie praw zagwarantowanych w EKPC i protokołach dodatkowych[415].

Zakres przedmiotowy prawa do skutecznego środka odwoławczego ogranicza się do praw i wolności określonych w Konwencji i protokołach dodatkowych. W przypadku wniesienia skargi, w której przedmiotem jest zarzut naruszenia art. 13 Konwencji przy

---

A. Czeczko-Durlak (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2004, s. 46.

[409] Zob. J. Wojnowska-Radzińska, *Prawo cudzoziemca do odwołania w procedurze wydaleniowej w świetle Konwencji o och!ronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, Rok LXXV, zeszyt 3, s. 26. DOI: 10.14746/rpeis.2013.75.3.2.

[410] M. Balcerzak, *Konstrukcja…*, op. cit., s. 47.

[411] Zob. Klass przeciwko Niemcom, wyrok ETPC z dnia 6 września 1978 r., skarga nr 5029/71.

[412] Silver i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, op. cit.

[413] M. Balcerzak, *Konstrukcja…*, op. cit., s. 50.

[414] A. Lee, *Focus…*, op. cit., s. 33-34.

[415] M. Balcerzak, *Konstrukcja…*, op. cit., s. 50.

jednoczesnym zarzuceniu naruszenia praw nie określonych w EKPC i protokołach dodatkowych, podlega ona odrzuceniu z uwagi na brak *ratione materiae.*

Ostatnim elementem składającym się na mechanizm kontrolny są tzw. środki tymczasowe. Instrument ten od samego początku miał charakter regulaminowy, tzn. został sformułowany w Regulaminie Trybunału, a nie w Konwencji. Niemniej jednak w pracach nad projektem EKPC pojawił się pomysł włączenia tego środka. Warto dodać, że podobny pomysł pojawił się w latach 70. XX w., wtedy został jednak odrzucony przez Komitet Ministrów[416].

W pierwotnej wersji Regulaminu, środki tymczasowe znajdowały się w art. 34, natomiast od czerwca 2010 r., znajdują się w art. 39 Regulaminu[417]. Warto zauważyć, że przyjęte rozwiązanie jest odmienne od tego jakie zastosowano w systemie amerykańskim, gdzie środki tymczasowe zostały umieszczone w Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka. A. Dąbrowska podaje, że instrument ten jest stosowany praktycznie w każdej sprawie rozpatrywanej przez MTPC, w szczególności w sprawach, w których niezbędna jest ochrona świadków[418]. Środki tymczasowe stosowane są również w afrykańskim systemie ochrony praw człowieka[419]. Narzędzie to nie występuje natomiast w arabskim systemie ochrony praw człowieka (tabela 5).

Zgodnie z art. 39 Regulaminu, Trybunał może stosować środki tymczasowe z własnej inicjatywy, na wniosek strony lub innego zainteresowanego podmiotu. B. Gronowska wymienia, że takim zainteresowanym podmiotem może być Sekretarz Generalny Rady Europy, Zgromadzenie Parlamentarne lub organizacja pozarządowa[420]. W praktyce przyjęło się, że z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych prawie zawsze występuje osoba fizyczna dochodząca zadośćuczynienia za domniemane naruszenie praw człowieka[421]. Taka praktyka nie oznacza, że środki tymczasowe nie znajdują zastosowania w przypadku skarg międzypaństwowych. Wręcz przeciwnie. Od samego początku znajdowały one zastosowanie do tego rodzaju spraw. Przykładem może być sprawa *Grecji przeciwko Wielkiej Brytanii*[422] czy bardziej współczesna sprawa *Gruzji*

[416] K. Dzehtsiarou, *Can the European Court of Human Rights prevent war? Interim measures in inter-state cases*, Public Law 2016, nr 2, s. 254-255.
[417] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 63-64.
[418] A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały praw człowieka – analiza prawnoporównawcza*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 182-183.
[419] Zob. Więcej: M. Ssenyonjo, *Responding to Human Rights Violations in Africa*, International Human Rights Law Review 2018, tom 7, nr 1, s. 39. DOI: 10.1163/22131035-00701003.
[420] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 64.
[421] H. Keller, C. Marti, *Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights*, Heidelberg Journal of International Law 2013, tom 73, s. 330.
[422] Zob. Grecja przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 176/56.

przeciwko Rosji[423]. Trzeba jednak zauważyć, że w przypadku spraw międzypaństwowych, Trybunał orzeka środki tymczasowe o charakterze indywidualnym i ogólnym[424].

Uprawnionym do stosowania tego narzędzia są Izby Trybunału. Przy czym Regulamin stanowi, że w wyjątkowych sytuacjach o zastosowaniu środka tymczasowego może zdecydować także przewodniczący sekcji lub sędzia dyżurny.

Stosowanie środków tymczasowych może mieć miejsce wtedy, gdy zostaną łącznie spełnione następujące przesłanki:

- sytuacja ma charakter bezpośredniego zagrożenia naruszeniem dobra prawnie chronionego,
- skarżący jest narażony na realne ryzyko poważnej i nieodwracalnej szkody[425].

Charakter zastosowanego środka tymczasowego różni się w zależności od przedmiotu i charakteru sprawy, czy dobra zagrożonego naruszeniem. H. Keller i C. Marti piszą, że najczęściej środek tymczasowy opiera się na prostym żądaniu skierowanym do państwa o powstrzymanie się od określonego działania, takiego jak np. deportacja, eksmisja lub egzekucja osoby. Rzadziej wymaga się od państw podjęcia działań o charakterze pozytywnym. Specyfika takich pozytywnych działań może się jednak znacznie różnić. Może to być np. obowiązek zapewnienia odpowiedniego leczenia, przeniesienia osoby zatrzymanej do specjalistycznej instytucji medycznej lub też zapewnienie jednostce dostępu do prawnika[426].

Stosowanie środków tymczasowych można podzielić na dwa okresy. Pierwszy trwający od powstania Trybunału i przyjęcia jego Regulaminu do końca lat 90. XX w. Na tym etapie, Komisja i Trybunał zajmowały stanowisko w którym uznawały, że środki tymczasowe nie mają charakteru wiążącego dla ich adresata. W drugim etapie, zapoczątkowanym w 2003 r., przyjęto stanowisko o wiążącym charakterze środków tymczasowych. Zmiana podejścia do charakteru środków tymczasowych, jak się wydaje wynikała ze zmiany jaka zaszła w tej materii na gruncie prawa międzynarodowego. B. Gronowska podaje, że zmiana w postrzeganiu środka tymczasowego związana była ze wzmacnianiem międzynarodowych procedur kontrolnych, a sygnał ku temu pochodzi od

[423] Zob. Gruzja przeciwko Rosji, skarga nr 13255/07.
[424] Zob. więcej: K. Dzehtsiarou, *Can the European Court…*, op. cit., s. 254-271.
[425] Zob. Praktyczne wytyczne, Wnioski o zastosowanie środków tymczasowych wydane przez Prezesa Trybunału zgodnie z Regułą 32 Regulaminu Trybunału z dnia 5 marca 2003, zmienione w dniu 16 października 2009 i 7 lipca 2011 (ang. Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 5 March 2003 and amended on 16 October 2009 and on 7 July 2011). Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/pd_interim_measures [data dostępu: 12.02.2022].
[426] H. Keller, C. Marti, *Interim Relief Compared…*, op. cit., s. 343.

Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, który w sprawie *LaGrand*[427] opowiedział się za koniecznością nadania środkom tymczasowym prawnie wiążącego charakteru[428].

Na podstawie praktyki stosowania środków tymczasowych można zauważyć, że dominuje tendencja stosowania ich w celu ochrony osoby. Mniejsze znaczenie ma natomiast w przypadku ochrony przedmiotów o charakterze materialnym (np. ochrona dowodów rzeczowych w procesie).

W poprzedniej dekadzie widoczny był trend wzrostowy jeśli chodzi o wnioski dotyczące zastosowania środka tymczasowego. Dla przykładu, w 2006 r. takich wniosków złożono 112. Natomiast w 2010 r. liczba ta wynosiła 4787[429]. Obecnie liczba tego rodzaju wniosków jest dużo mniejsza i wynosi kolejno: dla 2019 r. – 881, dla 2020 r. – 1063, dla 2021 r. – 1174[430].

Warto podkreślić, że środki tymczasowe nakładane przez ETPC nie zawierają abstrakcyjnych czy niemożliwych do spełnienia obowiązków. Jak się wydaje, powodzenie środków tymczasowych, przynajmniej w pewnym stopniu, wynika z ich precyzyjnego i jednoznacznego sformułowania, które określa zachowanie wymagane od państw, do których są skierowane. Obecnie ponad 99% środków tymczasowych jest realizowane przez państwa przeciwko którym zostały zastosowane[431]. Tak wysoki wynik świadczy jednoznacznie o ugruntowanej pozycji Trybunału i wysokim poziomie jego legitymizacji przez państwa-strony Konwencji.

Na mechanizm kontrolny w rozumieniu szerokim składa się także zespół trzech związanych ze sobą elementów. Są nimi przystąpienie do Rady Europy wraz z ratyfikacją Konwencji i uznaniem jurysdykcji Trybunału. Ta część mechanizmu przeszła szereg ewolucyjnych zmian, od początkowej fakultatywności w zakresie ratyfikacji EKPC i dobrowolności w zakresie uznania jurysdykcji Trybunału, aż do obligatoryjnej ratyfikacji Konwencji z jednoczesnym obowiązkowym uznaniem jurysdykcji sądu w Strasburgu[432].

[427] LaGrand (Niemcy przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki Północnej), wyrok MTS z dnia 27 czerwca 2001 r., ICJ Reports 2001. Pobrane z: https://www.icj-cij.org/en/list-of-all-cases [data dostępu: 12.02.2022].
[428] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 64-65.
[429] *Ibidem*, s. 66-67.
[430] Wnioski z art. 39 uwzględnione i odrzucone w 2019, 2020 i 2021 r. przez pozwane państwo (ang. Rule 39 requests granted and refused in 2019, 2020 and 2021 by respondent state). Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_01_ENG.pdf [data dostępu: 12.02.2022].
[431] K. Dzehtsiarou, *Can the European Court…*, op. cit., s. 256-257.
[432] Szersze rozważania na ten temat znajdują się rozdziale II.

3.3. Mechanizm kontrolny w ujęciu wąskim

Mechanizm kontrolny w ujęciu wąskim jak wspomniano, oprócz samego Trybunału (do 1998 r. również Europejska Komisja Praw Człowieka) obejmuje system skargowy i wykonywanie wyroków Trybunału. W ramach systemu skargowego, Konwencja przewiduje skargę międzypaństwową (art. 33) oraz skargę indywidualną (art. 34). Zasadniczą różnicą pomiędzy nimi jest katalog podmiotów uprawnionych do jej wniesienia. W przypadku skargi międzypaństwowej, uprawnionymi do jej wniesienia, są wyłącznie państwa-strony EKPC. Natomiast skargę indywidualną mogą składać osoby, grupy osób lub organizację pozarządowe.

Użyty zwrot „wykonywanie wyroków" jest zagadnieniem złożonym, mającym swoje odzwierciedlenie w wielu płaszczyznach. Po pierwsze, oprócz wykonania wyroku przez państwo, mamy kontrolę i ocenę działań przeprowadzonych przez zobowiązany podmiot. Trzeba dodać, że kontrola ta dokonywana jest na poziomie organizacji międzynarodowej. W procedurze wykonywania wyroków biorą udział organy krajowe, ale też organy organizacji międzynarodowej. Z drugiej strony pomimo tego, że samo wykonanie wyroku odbywa się na poziomie krajowym to skutki jego wykonania oddziałują na poziomie międzynarodowym. Regulacje prawne dotyczące wykonania wyroku znajdują się w prawie krajowym państw członkowskich Rady Europy, ale także w normach prawa międzynarodowego. W tym przypadku w Konwencji, protokołach dodatkowych, a także regulaminach Komitetu Ministrów i ETPC. Wreszcie, wykonanie wyroku jest obowiązkiem, którego źródłem są przepisy prawa międzynarodowego. Tak więc omawiany proces jest ze swej natury wielowątkowy i wielopłaszczyznowy. Należałoby zatem uznać, że pojęcie „wykonywanie wyroków" obejmuje nie tylko ich „fizyczną" realizację zgodnie z tym co postanowił Trybunał, ale także element w postaci kontroli ich wykonania. Mamy tu więc dwa zagadnienia łączące się w jedną spójną całość, która zapewnia skuteczność całego mechanizmu kontrolnego Konwencji.

Wykonywanie wyroków jest następstwem przeprowadzenia postępowania w ramach, którego Trybunał bada czy doszło do naruszenia przepisów Konwencji lub protokołów dodatkowych. Można przyjąć, że podobnie jak sam wyrok, jego wykonanie ma na celu urzeczywistnianie ochrony praw człowieka w ramach systemu konwencyjnego. Stworzenie mechanizmu skargowego i Trybunału do orzekania w sprawach wnoszonych przez zainteresowane strony byłoby niepełne gdyby rozstrzygnięcia wydane przez Sąd nie

mogły być skutecznie egzekwowane. Do tego celu stworzono szereg instrumentów, które były i pozostają prekursorskie.

Podstawę prawną omawianego zagadnienia stanowi art. 46 Konwencji. Przywołany przepis stanowi, że:

1. „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.
2. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem.
3. Jeśli Komitet Ministrów uważa, że czuwanie nad wykonaniem ostatecznego wyroku jest utrudnione przez problem z wykładnią wyroku, może on przekazać to zagadnienie Trybunałowi w celu rozstrzygnięcia w kwestii wykładni. Decyzja o przekazaniu podejmowana jest większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie.
4. Jeśli Komitet Ministrów uważa, że Wysoka Układająca się Strona odmawia przestrzegania ostatecznego wyroku w sprawie, w której jest stroną może on, po doręczeniu tej Stronie formalnego zawiadomienia oraz na podstawie decyzji podjętej większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie, przekazać Trybunałowi zapytanie, czy ta Strona nie wykonała swojego zobowiązania na podstawie ustępu 1.
5. Jeśli Trybunał stwierdza, że miało miejsce naruszenie ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia środków, jakie należy podjąć. Jeśli Trybunał stwierdza brak naruszenia ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów, który kończy rozpatrywanie sprawy.”

Cytowany przepis określa kompetencje przysługujące określonym organom. Widoczne jest tu rozdzielenie funkcji orzekania od funkcji kontroli wykonywania wyroków. Przy czym funkcje kontrolne otrzymał Komitet Ministrów, będący *de facto* organem wykonawczym Rady Europy. Rolą Trybunału jest natomiast stwierdzanie czy strona przestrzega ostatecznego wyroku. Przyjęcie przez państwo zobowiązania do przestrzegania ostatecznego wyroku ETPC stanowi zatem punkt wyjścia do dalszych rozważań. W tym miejscu warto podkreślić, że treść art. 46 EKPC nie może być podstawą do tworzenia jakichkolwiek obowiązków wobec państw, które nie są stroną postępowania przed ETPC, ani tym bardziej nie będących stronami Konwencji.

Obecne brzmienie przepisów dotyczących wykonywania wyroków Trybunału wynika z reformy wprowadzonej Protokołem nr 14. Przed tą reformą, kompetencje w gestii

wykonywania wyroków posiadał jedynie Komitet Ministrów. Jednocześnie przed 2010 r. Konwencja nie przewidywała postępowania w zakresie stwierdzania czy państwo-strona przestrzega ostatecznych wyroków. Wprowadzenie rozbudowanej regulacji dotyczącej wykonywania wyroków miało na celu zwiększenie skuteczności systemu Konwencji jako całości[433].

Procedurę wykonywania wyroków europejskiego Trybunału Praw Człowieka oprócz przytoczonego przepisu EKPC reguluje także specjalny Regulamin Komitetu Ministrów z 2006 r., częściowo zmieniony w 2017 r.[434] Trzeba wspomnieć, że Regulamin Komitetu Ministrów ma zastosowanie także do ugód zawartych pomiędzy stronami, niezależnie od etapu na którym do ich zawarcia doszło. Pewną rolę w omawianej procedurze spełnia także sam ETPC, działając na podstawie własnego Regulaminu.

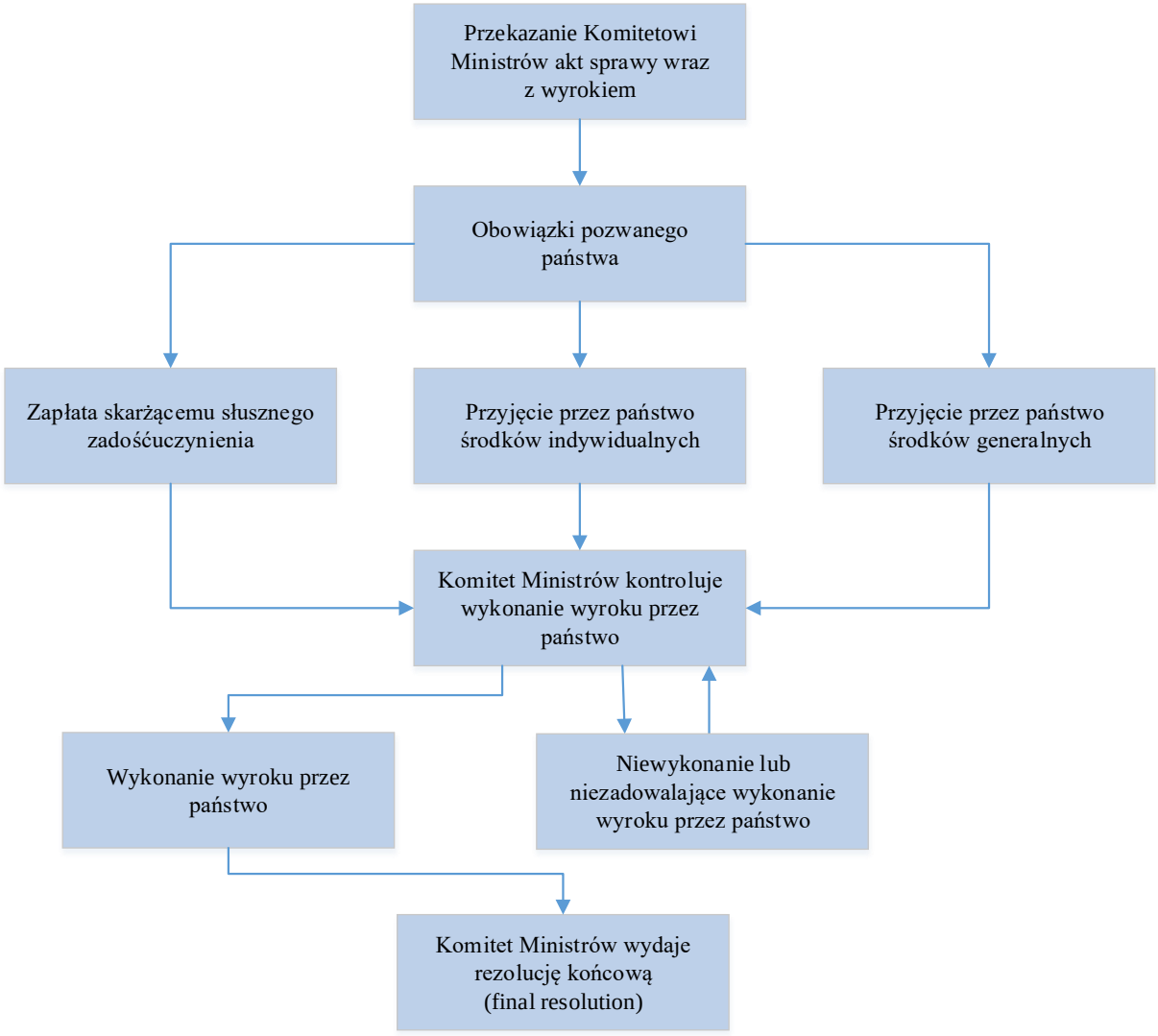
Na procedurę wykonywania wyroków jak wcześniej wspomniano, składają się dwa elementy. Pierwszy to wykonanie ostatecznego wyroku przez państwo pozwane. Ta część odbywa się zgodnie z prawem wewnętrznym zobowiązanego podmiotu. Drugim elementem jest kontrola jego wykonania, która odbywa się w ramach Rady Europy, za pośrednictwem jej organu wykonawczego.

Procedura wykonania wyroku zaczyna się od wydania ostatecznego wyroku przez Trybunał i poinformowania o tym fakcie Komitetu Ministrów (rysunek 1). W tym miejscu trzeba wskazać, że nie każdy wyrok wydany przez Trybunał posiada przymiot ostateczności. Obecnie, zgodnie z art. 44 Konwencji, tą cechę posiadają wyroki Wielkiej Izby. Dodatkowo z przymiotu ostateczności korzystają wyroki Izby, w których strony oświadczyły, że nie będą składać wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Wyrok Izby jest ostateczny także wtedy, gdy zespół Wielkiej Izby odrzucił wniosek o przekazanie sprawy Wielkiej Izbie w trybie artykułu 43, a także po upływie trzech miesięcy od daty wydania wyroku, jeżeli nie złożono wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Zgodnie z art. 28 Konwencji do omawianej grupy, zalicza się także wyroki wydane przez trzyosobowe komitety.

[433] Zob. pkt 17. Raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zmiana systemu kontroli Konwencji, (ang. Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention), CETS No. 194.

[434] Regulamin Komitetu Ministrów dotyczący nadzoru nad wykonywaniem wyroków oraz warunków polubownego załatwienia spraw (ang. Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements) z dnia 10 maja 2006 r. Pobrane z: https://rm.coe.int/16806eebf0 [data dostępu: 30.11.2021].

Rysunek 1. Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 14)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka po zmianach wprowadzonych Protokołem nr 14, Regulaminu Komitetu Ministrów i Regulaminu Trybunału.

W praktyce, ostateczne wyroki stwierdzające naruszenie Konwencji i zasądzające słuszne zadośćuczynienie przekazywane są przez Kancelarię Trybunału do Komitetu Ministrów po ich uprawomocnieniu. Na tym etapie procedury pojawia się Departament Wykonywania Wyroków, który przyporządkowany jest Dyrekcji Generalnej Praw Człowieka i Spraw Prawnych Rady Europy. Dyrekcja jest odpowiedzialna za współpracę z rządami państw pozwanych przy wypracowaniu rozwiązań, które powinny być podjęte w celu wykonania wyroku. Dyrekcja służy pomocą Komitetowi Ministrów w sprawach związanych z wykonywaniem wyroków. Departament Wykonywania Wyroków prowadzi

korespondencję ze stronami postępowania oraz podejmuje działania związane z postępowaniem egzekucyjnym[435].

Przekazanie ostatecznego wyroku inicjuje kolejny etap, jakim jest wpisanie sprawy do porządku obrad Komitetu Ministrów. Posiedzenia tego organu mające za przedmiot prawa człowieka odbywają się raz na kwartał, to jest w marcu, czerwcu, wrześniu i grudniu każdego roku. Sprawom, w których stwierdzono naruszenie systemowe przyznaje się szczególny priorytet[436].

Przed pierwszym badaniem sprawy, po stronie państwa pozwanego ciąży obowiązek przygotowania środków niezbędnych do wykonania wyroku. Ten swoisty „plan działania" przygotowywany jest we współpracy z Departamentem Wykonania Wyroków i obejmuje środki indywidualne i generalne jakie państwo zamierza podjąć w celu wykonania ciążących na nim zobowiązań. Strona ma sześć miesięcy na sporządzenie takiego dokumentu. Co warte podkreślenia, dokument nie jest wiążącym instrumentem prawnym. Jest to jedynie zbiór zawierający pewne propozycje bądź zamiary jakie państwo jest skłonne podjąć w celu wykonania nałożonych nań zobowiązań. Poza nielicznymi wyjątkami, wybór sposobu wykonania wyroku pozostawiony został państwu.

Państwo, na które został nałożony obowiązek wypłacenia słusznego zadośćuczynienia i ewentualnie podjęcia środków indywidulanych musi poinformować Komitet Ministrów o tym, że dokonało zapłaty i podjęło środki indywidualne. Brak takiej informacji skutkuje umieszczaniem sprawy w porządku obrad kolejnych spotkań Komitetu. Jednocześnie, oprócz wspomnianego wymogu, państwo pozwane zobowiązane jest do składania sprawozdań obejmujących podjęte już działania.

Komitet Ministrów badając sprawę i postęp w wykonaniu wyroku opiera się na dokumentach i informacjach dostarczonych przez państwo. W przypadku słusznego zadośćuczynienia i środków indywidualnych, Komitet może wykorzystać informacje uzyskane od skarżącego. W przypadku natomiast środków indywidualnych i generalnych, regulamin dopuszcza możliwość uzyskania informacji od organizacji pozarządowych, a także instytucji krajowych zajmujących się ochroną praw człowieka[437].

Wykonanie wyroku rodzi skutki dwojakiego rodzaju. Pierwszy to skuteczność *inter partes*, czyli skuteczność pomiędzy stronami sporu. Przykładem tego jest wykonanie

[435] R. Degener, *Komentarz do artykułu 46*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 407.
[436] Zob. Art. 4 Regulaminu Komitetu Ministrów dotyczący nadzoru nad wykonywaniem wyroków…, op. cit.
[437] Zob. Regulamin Komitetu Ministrów dotyczący nadzoru nad wykonywaniem wyroków…, op. cit.

wyroku poprzez np. wypłacenie przez pozwane państwo zadośćuczynienia stronie skarżącej. Drugi rodzaj, to skuteczność *erga omnes*. W tym przypadku, skuteczność wynika z zapewnienia zgodności prawa krajowego z Konwencją i protokołami dodatkowymi. W tym zakresie skutek działań państwa oddziałuje na wszystkich potencjalnych skarżących.

3.4. Mechanizm kontrolny w systemach ochrony praw człowieka na poziomie globalnym i regionalnym

Rzeczywisty poziom ochrony praw człowieka uzależniony jest od skuteczności i efektywności mechanizmu kontrolnego. Można przyjąć, że im bardziej skuteczny i efektywny jest mechanizm tym wyższy poziom ochrony zapewnia. Mechanizm kontrolny funkcjonujący w ramach europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka zapewnia realną, a nie tylko iluzoryczną ochronę praw i wolności określonych w EKPC i protokołach dodatkowych o czym świadczy szereg wskaźników takich jak: liczba skarg wnoszonych do Trybunału, wysoki poziom wykonania przez państwa pozwane środków tymczasowych i ostatecznych wyroków tego sądu. System ten stał się wzorem dla kolejnych, tworzonych później regionalnych systemów ochrony praw człowieka. System amerykański i afrykański wiele rozwiązań przejęły z systemu europejskiego. Najbardziej widocznym podobieństwem, są gwarancje instytucjonalne, których wyrazem było stworzenie na wzór europejski dwóch organów zajmujących się rozpatrywaniem skarg. W systemie amerykańskim jest to Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka oraz Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka, których podział kompetencyjny jest analogiczny do tego jaki istniał w systemie europejskim do 1998 r. W systemie afrykańskim gwarancje instytucjonalne także zostały oparte na dwóch głównych podmiotach to jest Afrykańskim Trybunale Praw Człowieka i Ludów oraz Afrykańskiej Komisji Praw Człowieka i Ludów.

W przypadku gwarancji o charakterze proceduralnym, systemy amerykański i afrykański posiadają mechanizmy w dużym stopniu zbliżone do tego jaki funkcjonuje w ramach EKPC (tabela 5). W obydwu systemach znajdują się skargi indywidualne i skargi międzypaństwowe oraz mechanizm sprawozdań. W systemie amerykańskim i afrykańskim, trybunał i komisja w ramach rozpatrywania skarg mogą prowadzić dochodzenie i stosować środki tymczasowe. Te dwa systemy regionalnej ochrony praw człowieka opierają się na rozwiązaniach przyjętych w ramach systemu europejskiego.

Tabela 5. Zestawienie głównych elementów mechanizmu kontrolnego w regionalnych systemach ochrony praw człowieka

Regionalny system ochrony praw człowieka/mechanizm	Skarga indywidualna	Skarga międzypaństwowa	Sprawozdanie	Niezależne śledztwo/ dochodzenie	Środki tymczasowe
Europejski regionalny system ochrony praw człowieka	✓	✓	✓	✓	✓
Amerykański regionalny system ochrony praw człowieka	✓	✓	✓	✓	✓
Afrykański regionalny system ochrony praw człowieka	✓	✓	✓	✓	✓
Arabski regionalny system ochrony praw człowieka	—	—	✓	—	—

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: EKPC i protokołów dodatkowych, AKPC i protokołów dodatkowych, Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów, Arabska Karta Praw Człowieka.

Zgoła odmiennie wygląda natomiast system arabski, gdzie jak dotąd nie przewidziano mechanizmu skargowego, a co za tym idzie brak również dochodzenia i środków tymczasowych. W systemie arabskim stworzono natomiast mechanizm sprawozdań, który ma za zadanie urzeczywistnianie ochrony praw zawartych w Arabskiej Karcie Praw Człowieka[438].

Uniwersalny system ochrony praw człowieka, tworzony i rozwijany w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych także posiada swoje mechanizmy kontrolne. Użycie liczby mnogiej nie jest przypadkowe. W ramach tego systemu istnieją gwarancje traktatowe oraz normy o charakterze soft-law. Gwarancje instytucjonalne i proceduralne istniejące w ramach tego systemu dzielą się na te oparte na Karcie Narodów Zjednoczonych, oraz te które wynikają z pozostałych traktatów międzynarodowych[439].

W ramach ONZ funkcjonuje obecnie 9 komitetów i jeden podkomitet (tabela 6). Dodatkowo w ramach systemu działa Międzynarodowy Trybunał Karny. Każdy z tych organów posiada narzędzia służące urzeczywistnianiu ochrony praw człowieka. Uniwersalny system ochrony praw człowieka niewątpliwie imponuje swoim rozmiarem zarówno w zakresie regulacji prawnych określonych w traktatach i normach prawa miękkiego (deklaracje, rezolucje Zgromadzenia Ogólnego ONZ), ale również instytucji

[438] Zob. K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe…*, op. cit., s. 172-174.
[439] M. Balcerzak, *Proceduralne gwarancje ochrony praw człowieka*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2005, s. 138-139.

powołanych w celu ich przestrzegania. Utworzenie i funkcjonowanie tak licznej grupy podmiotów nie przesądza o skuteczności mechanizmów kontrolnych. Z pewnością kompetencje niektórych komitetów się pokrywają. Zapewne też, nie wszystkie podmioty działają z taką samą intensywnością. Różny jest także poziom wykorzystania posiadanych uprawnień.

Tabela 6. Zestawienie głównych elementów mechanizmu kontrolnego w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka

Traktat/mechanizm kontrolny	Skarga indywidu-alna	Skarga między-państwowa	Sprawo-zdanie	Niezależne śledztwo/ dochodzenie
Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych	✓	✓	✓	---
Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych	✓	✓	✓	---
Międzynarodowa Konwencja w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej	✓	✓	✓	---
Konwencja w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet	✓	---	✓	✓
Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania	✓	✓	✓	✓
Konwencja o Prawach Dziecka	✓	---	✓	---
Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin	✓	✓	✓	---
Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych	✓	---	✓	---
Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Ochrony Wszystkich Osób przed wymuszonym Zaginięciem	✓	✓	✓	---
Protokół Fakultatywny do Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania	---	---	---	---

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin z dnia 18 grudnia 1990 r. Pobrane z: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers [data dostępu: 12.11.2021]; Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., tekst polski: Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526; Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz. U. z 2012 r., poz. 1169; Konwencja w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r., tekst polski: Dz.U. z 1982 r., nr 10, poz. 71; Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z dnia 10 grudnia 1984 r., tekst polski: Dz.U. z 1989 r., nr 63 poz. 378; Międzynarodowa Konwencja w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z dnia 7 marca 1966 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 1969 r., nr 25, poz. 187; Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Ochrony Wszystkich Osób przed wymuszonym Zaginięciem z dnia 20 grudnia 2006 r. Pobrane z: https://arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/konwencja-onz-ws--wymuszonych-zaginiec.pdf [data dostępu: 22.02.2022]; Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169; Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167; Protokół Fakultatywny do Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania z dnia 18 grudnia 2002 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 2007 r., nr 30, poz. 192.

Wydaje się, że o efektywności tego mechanizmu świadczy jego powszechność. Organizacja Narodów Zjednoczonych w przeciwieństwie do systemów regionalnych zrzesza znacznie większą liczbę państw z różnych części świata, o różnej kulturze prawnej i zróżnicowanym systemie aksjologicznym. Jednocześnie, traktaty przyjęte w ramach tej organizacji przewidują możliwość przystąpienia praktycznie każdego zainteresowanego kraju. Wpływ na efektywność uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka z pewnością mają także czynniki polityczne. Przy czym ten element może oddziaływać w dwie strony, to znaczy może podnosić efektywność jak również ją zmniejszać, w zależności od aktualnych interesów największych państw członkowskich. W przypadku systemów regionalnych czynnik polityczny również ma pewne dość istotne znaczenie, lecz jest ono zdecydowanie mniejsze. W tym przypadku, stwierdzenie, że w mniejszej grupie łatwiej dojść do porozumienia wydaje się zasadne.

W ocenie autora, efektywność mechanizmu kontrolnego istniejącego w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych nie jest najważniejsza. Wydaje się, że na tym poziomie ważniejsze jest samo upowszechnianie idei ochrony praw człowieka, niż jej rzeczywista realizacja.

Rozdział 4. Europejski Trybunał Praw Człowieka jako filar europejskiej ochrony praw człowieka

4.1. Geneza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Pomysł powołania Trybunału pojawił się na Kongresie haskim w maju 1948 r. W „Orędziu do Europejczyków" ogłoszonym na zakończenie Kongresu pojawiło się wezwanie do utworzenia Trybunału, którego celem byłoby orzekanie w sprawach domniemanych naruszeń praw człowieka. Realizacja tego postulatu przebiegała stosunkowo szybko, bo już w 1949 r., powołana została Międzynarodowa Sekcja Prawna Europejskiego Ruchu. M. Pierre-Henri Teitgen, pełniący wówczas funkcję przewodniczącego, wraz z D. Maxwellem-Fyfe i F. Dehousse przygotowali projekt Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który następnie został przedłożony Komitetowi Ministrów Rady Europy na posiedzeniu w sierpniu 1949 r. Pierwotny projekt Konwencji przewidywał utworzenie Komisji i Trybunału, jednakże z odmiennymi kompetencjami od tych, które ostatecznie otrzymały[440]. Planowane utworzenie Komisji i Trybunału, dwóch organów posiadających kompetencje jurysdykcyjne, miało w założeniu realizować przyjętą przez autorów EKPC koncepcję dwustopniowości i dualizmu mechanizmu kontrolnego[441]. Autorzy Konwencji odrzucili jednocześnie proponowaną w czasie wstępnych ustaleń, koncepcję sądu działającego w sposób stały, którego charakter zbliżony byłby do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości[442].

Europejski Trybunał Praw Człowieka został powołany do życia na podstawie art. 19 Konwencji. Zgodnie z pierwotną treścią[443] art. 19 EKPC, „W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań podjętych przez Wysokie Układające się Strony w niniejszej Konwencji będą utworzone: 1) Europejska Komisja Praw Człowieka oraz 2) Europejski Trybunał Praw Człowieka".

[440] A. H. Robertson, *The European Court of Human Rights*, American Journal of Comparative Law 1960, tom 9, nr 1, s. 5-6.
[441] L. Garlicki, *Przed Art. 19*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 5.
[442] L. Garlicki, *Komentarz do art. 19*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 13.
[443] Pierwotna treść Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oznacza tekst Konwencji przed zmianami wprowadzonymi na mocy Protokołu dodatkowego nr 11, czyli przed rokiem 1998.

Trybunał oficjalnie rozpoczął swoją działalność w 1959 r.[444] Pierwsze inauguracyjne posiedzenie Trybunału odbyło się w dniach 23-28 lutego 1959 r.[445] 18 września 1959 r. ETPC uchwalił swój Regulamin. Pierwszy wyrok Trybunał wydał 14 listopada 1960 r., w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*. ETPC był i jest pierwszym regionalnym sądem międzynarodowym wykonującym jurysdykcję *stricte* w obszarze praw człowieka[446].

Obecnie na poziomie międzynarodowej, regionalnej ochrony praw człowieka, poza omawianą instytucją funkcjonują dwa inne trybunały. Są to: Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w San Jose (ang. Inter-American Court of Human Rights, dalej: MTPC), powołany na mocy Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 r.[447] i działający w ramach Organizacji Państw Amerykańskich[448] (kontynuatorki Unii Panamerykańskiej), Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów z siedzibą w Aruszy (ang. African Court on Human and Peoples' Rights, dalej: ATPC), powołany na mocy Protokołu do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów z 1998 r.[449] Czwarty, najmłodszy regionalny system ochrony praw człowieka, stworzony w ramach Ligi Państw Arabskich i Arabskiej Karty Praw Człowieka w chwili obecnej, nie posiada trybunału o charakterze zbliżonym do ETPC. Warto wspomnieć, że obecnie podejmowane są działania nad stworzeniem takiego sądu. W 2014 r. otwarty do podpisu został Statut Arabskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgodnie z jego treścią, siedziba sądu będzie się znajdować w Bahrajnie[450].

Analiza pierwotnego tekstu Konwencji, pozwala na wyciągniecie wniosku, że kompetencje jurysdykcyjne zostały rozdzielone pomiędzy dwa podmioty, EKomPC i ETPC, z czego tylko Trybunał posiadał rangę organu sądowego. Warto odnotować, że zbliżone rozwiązanie zastosowano w amerykańskim systemie ochrony praw człowieka, gdzie utworzono Amerykańską Komisję Praw Człowieka (1959 r.), a następnie sam trybunał[451]. Powołując do życia Europejski Trybunał Praw Człowieka, zaznaczono że nie jest to sąd, do zadań którego należy kontrola instancyjna w stosunku do sądów krajowych państw-stron

[444] M. R. Madsen, *From Cold War Instrument…*, op. cit., s. 144.
[445] Do 1998 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka obradował w sesjach, natomiast od wejścia w życie Protokołu dodatkowego nr 11, Trybunał obraduje w trybie stałym.
[446] M. Balcerzak, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, [w:] M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon…*, op. cit., s. 125.
[447] Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka oficjalnie rozpoczął swoją działalność 3 października 1979 r.
[448] F. Q. Remón, *Transitional justice, victims and human rights in the light of international law and the inter-american system of human rights*, The Age of Human Rights Journal 2021, tom 17, s. 313. DOI: 10.17561/tahrj.v17.6440.
[449] A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały…*, op. cit., s. 10.
[450] K. Orzeszyna, M. Skwarzyński, R. Tabaszewski, *Prawo międzynarodowe…*, op. cit., s. 174.
[451] A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały…*, op. cit., s. 10.

Konwencji. Trybunał miał być całkowicie niezależnym organem sądowym, do zadań którego nie należy wyręczanie sądów krajowych w dokonywaniu ustaleń faktycznych. Funkcjonowanie sądu w Strasburgu od chwili jego powstania, opierało się na zasadzie subsydiarności, która polega na podejmowaniu przez niego działań dopiero w sytuacji, gdy zaistniały problem nie może zostać rozwiązany na poziomie krajowym. Obecnie przyjmuje się, że Trybunał jest najbardziej efektywnym spośród wszystkich międzynarodowych sądów i trybunałów zajmujących się kwestią praw człowieka na świecie[452].

Do zadań Trybunału należy rozpoznawanie wszelkich spraw dotyczących interpretowania i stosowania Konwencji oraz jej protokołów dodatkowych wnoszonych w ramach skargi międzypaństwowej, skargi indywidualnej i procedury obejmującej opinię doradczą[453].

Kwestią wyjściową w rozważaniach nad istotą Trybunału jest jego legitymizacja. Problem ten, ma szczególne znaczenie co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, poziom legitymizacji Trybunału bezsprzecznie rzutuje na poszanowanie wydawanych przez niego orzeczeń. Obecnie sądy i trybunały działające w płaszczyźnie międzynarodowej, zarówno te zajmujące się prawami człowieka, jak i te rozpatrujące inne kwestie, nie posiadają systemu, który pozwalałby na egzekwowanie ich orzeczeń. W związku z tym, to od stopnia legitymizacji danego podmiotu w sferze międzynarodowej zależy wykonywanie i poszanowanie dla wydawanych rozstrzygnięć. Po drugie, posiadanie przymiotu legitymizacji przez dany podmiot, pozwala na ocenę jakości jego autorytetu[454]. Jak zauważa A. Wiśniewski, legitymizację normatywną Trybunału należy wywodzić z Europejskiej Konwencji praw Człowieka, która jako instrument prawa międzynarodowego wprowadza ochronę praw człowieka w Europie. Z drugiej zaś strony, to do zadań Trybunału należy ochrona postanowień konwencyjnych i ich interpretacja, co świadczy o tym, że Konwencja jest źródłem legitymizacji działania ETPC[455]. Oprócz legitymizacji normatywnej, powszechnie przyjmuje się legitymizacje ze względu na ocenę realizacji celów. W tym przypadku, legitymizacja zależy od tego czy na podstawie oceny działań instytucji, można mówić o realizacji celów i spełnianiu standardów czy też o braku realizacji celów i potrzebie

[452] A. Wiśniewski, *Europejski Trybunał Praw Człowieka trybunałem konstytucyjnym Europy?*, Prawo i Więź 2020, nr 4 (34), s. 321. DOI: 10.36128/priw.vi34.207.
[453] M. Balcerzak, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, [w:] M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon…*, op. cit., s. 126.
[454] Zob. L.R. Helfer, K. J. Alter, *Legitimacy and Lawmaking: A Tale of Three International Courts*, Theoretical Inquiries in Law 2013, tom 14, nr 2, s. 480-483.
[455] A. Wiśniewski, *O legitymizacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, tom 38, s. 556-557.

reform. O legitymizacji w tym przypadku, jak zauważa A. D. Ciżyńska-Pałosz, może świadczyć liczba skarg wnoszonych do Trybunału[456]. O wysokim stopniu legitymizacji z pewnością świadczy również fakt, że z roku na rok spada liczba orzeczeń nadzorowanych przez Komitet Ministrów Rady Europy.

Pomimo, jak się wydaje oczywistej legitymizacji Trybunału do stosowania i interpretowania zapisów Konwencji, to w debacie politycznej od kilku już lat pojawiają się głosy, że nie posiada on legitymizacji, a jego działalność stanowi zagrożenie dla suwerenności państwa i tradycji konstytucyjnych. Nawet niesłabnące zaufanie do rozstrzygnięć Trybunału, oraz jego wysoka ocena, nie obroniły go przed falą krytyki ze strony eurosceptyków i populistów[457]. Jednym z takich przypadków jest sytuacja jaka zaistniała po wyroku w kontrowersyjnej sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)*[458]. Przedmiotem rozstrzygnięcia był kwestia bezwarunkowego pozbawienia więźniów prawa do głosowania. Sąd w Strasburgu uznał, że pozbawienie przez władze brytyjskie skazanych prawa głosu jest karą nieproporcjonalną w stosunku do zamierzonego celu. Jednocześnie, biorąc pod uwagę szeroki margines swobody oceny państw w regulowaniu prawa wyborczego, stwierdził, że nie można zaakceptować zasady, że wszyscy więźniowie, niezależnie od rodzaju przestępstwa czy wymiaru kary, nie mogą głosować w wyborach[459].

Władze brytyjskie kilka lat zwlekały z wykonaniem wyroku. Sytuacja ta wynikała z przywiązania społeczeństwa brytyjskiego do tradycji[460], oraz z niechęci do przeprowadzenia zmian pozwalających na rozwiązanie problemu stwierdzonego przez sąd strasburski. Dla Trybunału sytuacja, w której „wzorcowa demokracja", jak określano Wielką Brytanię, kontestuje jego wyrok była wysoce kłopotliwa. Zwlekanie z wykonaniem wyroku ETPC, mogło skłonić kolejne państwa do podążenia tą drogą, co z kolei podważałoby jego legitymizację. Taka sytuacja z pewnością wpływałaby negatywnie na poziom ochrony praw człowieka w Europie. Dopiero w 2017 r., władze brytyjskie opracowały propozycje dotyczące wprowadzenia zmian administracyjnych w celu wykonania wyroku w *sprawie Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)*. Natomiast w 2018 r. Komitet Ministrów

[456] Zob. A. D. Ciżyńska-Pałosz, *Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na porządek prawny państw-stron Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a koncepcja marginesu oceny. Analiza ze szczególnym uwzględnieniem wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)*, Przegląd Prawno-Ekonomiczny 2020, nr 1, s. 9. DOI: /10.31743/ppe.7503.
[457] A. Wiśniewski, *Europejski Trybunał Praw Człowieka…*, op. cit., s. 322.
[458] Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2), wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 6 października 2005 r., skarga nr 74025/01.
[459] M. Rulka, *Problem wykonywalności orzecznictwa strasburskiego na przykładzie wyroku w sprawie Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii*, Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 2, s. 32-34.
[460] Pozbawienie prawa do głosowania więźniów w Wielkiej Brytanii sięga lat 70. XIX w.

Rady Europy uznał, że jest usatysfakcjonowany podjętymi przez Wielką Brytanię środkami[461]. W przypadku tej właśnie sprawy, zwlekanie trzynaście lat z wykonaniem wyroku pokazuje, że również państwa posiadające długą tradycją demokratyczną mogą mieć problem z realizacją wyroków, uznaniem autorytetu i legitymizacją Trybunału.

Zagadnieniem blisko związanym z legitymizacją Trybunału jest niewątpliwie również jego konstytucjonalizacja. Proces ten odbywa się w głównej mierze w oparciu o Konwencję, w mniejszym stopniu natomiast o Statut Rady Europy. Proces konstytucjonalizacji opiera się na dwóch elementach. Pierwszy to orzeczenia Trybunału, w których ten zajmuje stanowisko, zgodnie z którym zobowiązania płynące z Konwencji mają charakter nadrzędny nad zobowiązaniami wynikającymi z innych aktów prawa międzynarodowego[462]. Konstytucjonalizacja wynika również z wyroków konstytucyjnych, zwanych inaczej wyrokami – zasadami. Proces konstytucjonalizacji niewątpliwie wzmacnia legitymizację Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w systemie międzynarodowej ochrony praw człowieka.

Pierwsze lata funkcjonowania Trybunału określa się w literaturze przedmiotu mianem „dyplomacji praw człowieka". Okres ten charakteryzowany jest często jako czas „hegemonii suwerenności państwowej"[463]. E. Bates posuwa się nawet dalej, nazywając ten okres funkcjonowania ETPC czasem „śpiącej królewny" (ang. sleeping beauty)[464]. Jak można przypuszczać, sytuacja ta wynikała z faktu, że w pierwszych latach funkcjonowania, skargi wnoszone do Trybunału były nieliczne. W ciągu pierwszych dziesięciu lat działalności, Trybunał wydał jedynie 10 orzeczeń[465]. W tym okresie były też lata, gdy przed ETPC nie toczyła się żadna sprawa. Sytuacja taka miała miejsce na przykład w latach 1959-1960[466]. Pojawiały się pytania dotyczące sensu dalszego funkcjonowania sądu w Strasburgu. Jeden z sędziów Trybunału tamtych lat H. Rolin, wskazując na znikomą liczbę spraw i pozycję EKomPC w tym systemie, zastanawiał się czy ETPC ma przed sobą jakąś przyszłość[467].

---

[461] A. D. Ciżyńska-Pałosz, *Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na…*, op. cit., s. 20.
[462] Zob. A. Wiśniewski, *O legitymizacji…*, op. cit., s. 560.
[463] Zob. M.R. Madsen, *The Protracted Institutionalization of the Strasbourg Court: From Legal Diplomacy to Integranist Jurisprudence*, [w:] J. Christoffersen, M.R. Madsen (red.), *The European Court of Human Rights between Law and Politics*, New York 2011, s. 52-54.
[464] E. Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2010, s. 57.
[465] A. Wiśniewski, *O legitymizacji…*, op. cit., s. 557.
[466] Por. H. Rolin, *Has the European Court of Human Rights a Future?*, Howard Law Journal 1965, tom 11, nr 2, s. 442; R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Państwo i Prawo 1991 r., nr 12, s. 46.
[467] H. Rolin, *Has the European Court…*, op. cit., s. 442-445.

Wzrostu aktywności Trybunału należy się doszukiwać dopiero w połowie lat 70. XX w. Zakończenie epoki kolonialnej, oraz szeroko rozwijana i utrwalana w orzecznictwie doktryna marginesu oceny były tymi czynnikami, które wpłynęły na wzrost zaufania państw do sądu w Strasburgu. R. Spano, okres ten określił jako „materialna faza osadzania" (ang. substantive embedding phase)[468]. Na tym etapie, Trybunał i Europejska Komisja Praw Człowieka sformułowały większość zasad strukturalnych, interpretacyjnych i instytucjonalnych, które w założeniu miały być implementowane do systemów prawnych państw-stron Konwencji. Według R. Spano, osadzenie zasad Konwencji za pośrednictwem Trybunału było procesem mającym na celu budowanie zaangażowania państwa w przestrzeganie praw zawartych w Konwencji. Przy czym proces ten przebiegał inaczej w poszczególnych państwach. Materialna faza osadzania, według przywołanego autora poprzedza obecny etap, którym jest „proceduralna faza osadzania".

Na obecnym etapie, Trybunał dąży do tego, aby sądy krajowe korzystając z orzecznictwa strasburskiego rozpatrywały sprawy, w których doszło do domniemanego naruszenia przepisów konwencyjnych. Służyć temu ma między innymi rozbudowa orzecznictwa dotyczącego krajowych środków odwoławczych[469].

Utworzenie najpierw Europejskiej Komisji Praw Człowieka, a następnie Trybunału, oraz uzupełnienie ich przez Komitet Ministrów Rady Europy, stworzyło system, którego głównym celem było stanie na straży zapisów Konwencji, a później także protokołów dodatkowych. Ten swoistego rodzaju triumwirat kontrolował przestrzeganie przez państwa członkowskie zobowiązań określonych w Konwencji. Pomimo sytuacji, w której niezależnie od siebie funkcjonowały aż trzy organy zajmujące się kontrolą przestrzegania postanowień konwencyjnych, to bezsprzecznie wiodącą rolę od samego początku posiadał Trybunał. Organ ten jako jedyny wyposażony został w funkcję orzekania i wydawania prawomocnych rozstrzygnięć, co wpływało na jego pozycję w tym systemie kontrolnym. Podstawę prawną funkcjonowania Trybunału stanowiły przepisy Konwencji zawarte w jej rozdziale drugim i czwartym. Dodatkowo, bardziej szczegółowe regulacje, związane z organizacją i funkcjonowaniem zebrane zostały w Regulaminie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[470] (dalej: Regulamin Trybunału, Regulamin ETPC), przyjętym w pierwotnej wersji we wrześniu 1959 r. Warto dodać, że od daty jego przyjęcia, podlegał on ciągłym

[468] Zob. R. Spano, *The Future of the European Court of Human Rights-Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law*, Human Rights Law Review 2018, tom 18, nr 3, s. 475. DOI: 10.1093/hrlr/ngy015.
[469] *Ibidem*, s. 486-494.
[470] Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 września 1959 r. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf, [data dostępu: 09.03.2021].

zmianom. Do 31 grudnia 2020 r., Regulamin Trybunału, zmieniany był w różnym zakresie aż 45 razy[471].

Pierwotna treść Konwencji oraz pierwotny Regulamin ETPC[472], zakładał utworzenie organu o charakterze sądowym. Liczba sędziów powoływanych do Trybunału była równa liczbie państw członkowskich Rady Europy. Wybór jednego sędziego z każdego państwa członkowskiego Rady Europy był odmienny od przyjętego dla Europejskiej Komisji Praw Człowieka, gdzie liczba członków była równa liczbie państw, które dokonały ratyfikacji EKPC. Skutkiem tego były sytuację, w których państwa członkowskie, które nie ratyfikowały Konwencji posiadały swoich sędziów orzekających w Trybunale. Przykładem może być Francja, która przystąpiła do organizacji w 1949 r., podpisała EKPC w 1950 r., natomiast z ratyfikacją umowy zwlekała do 1974 r. Pomimo tego, sędzia francuski[473] orzekał w sądzie strasburskim od 1959 r.[474] Sędziowie, zgodnie z pierwotną wersją art. 39 Konwencji[475] wybierani byli przez Zgromadzenie Parlamentarne na dziewięcioletnie kadencje spośród listy trzech kandydatów przedstawionych przez zainteresowane państwo[476]. Sędziowie Trybunału mieli być niezależni i cieszyć się wysokim poziomem moralnym. Konwencja zabraniała sędziom pełnienia innych funkcji, których nie można było pogodzić z godnością urzędu sędziego Trybunału. Zgodnie z pierwotnym art. 40 Konwencji, istniała możliwość reelekcji. Zgodnie z przywołanym przepisem, jedna trzecia składu Trybunału wybierana była co trzy lata. Zgodnie z tekstem Konwencji, ETPC wybierał ze swego grona prezesa i wiceprezesa na trzyletnią kadencję. Zarówno prezes, jak i jego zastępca mogli być wybrani ponownie.

Trybunał nie obradował w sposób stały, jak to ma miejsce dzisiaj, ale zbierał się na tygodniowych sesjach. Przeciętnie w roku odbywało się dziesięć sesji. Sprawy rozpatrywane były w dziewięcioosobowych izbach, którym przewodniczył prezes albo wiceprezes Trybunału. Obowiązkowo w składzie izby zasiadał sędzia z zainteresowanego państwa. W przypadku bardziej skomplikowanych skarg, a także tam gdzie występowały problemy z interpretacją przepisów zawartych w Konwencji, istniała możliwość przekazania sprawy do Wielkiej Izby Trybunału. W wyjątkowych sytuacjach, sprawa mogła trafić pod obrady

[471] https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_RoC_table_ENG.pdf [data dostępu: 10.03.2021].
[472] Za pierwotny tekst Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka autor rozumie tekst przyjęty we wrześniu 1959 r.
[473] René Samuel Cassin pełnił urząd sędziego Trybunału w latach 1959-1976. W latach 1965-1968 był jego prezesem.
[474] Zob. https://echr.coe.int/Documents/List_judges_since_1959_BIL.pdf [data dostępu: 10.03.2021].
[475] Za pierwotny tekst Konwencji autor przyjmuje stan prawny sprzed 1998 r., sprzed wejścia w życie Protokołu nr 11.
[476] R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne…*, op. cit., s. 45.

całego składu Trybunału[477]. Posiedzenia plenarne sądu w Strasburgu odbywały się jednak stosunkowo rzadko.

W przestrzeni kontroli przepisów konwencyjnych, ETPC wspierany i uzupełniany był przez EKomPC. Te dwa organy wsparte dodatkowo Komitetem Ministrów Rady Europy tworzyły swoisty zrąb mechanizmu kontrolnego. Celem pełnego przedstawienia strasburskiego systemu kontroli niezbędne jest przedstawienie drugiego z kluczowych filarów systemu kontrolnego jakim jest nie istniejąca już dzisiaj Europejska Komisja Praw Człowieka.

Funkcjonowanie i organizacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka (ang. European Commission of Human Rights) poza przepisami zawartymi w Konwencji zostało uregulowane w Regulaminie Europejskiej Komisji Praw Człowieka przyjętym 15 grudnia 1956 r. W skład EKomPC wchodzili członkowie pochodzący z państw członkowskich Rady Europy, po jednym z każdego państwa, które dokonało ratyfikacji EKPC. Członkowie EKomPC wybierani byli przez Komitet Ministrów z listy trzech kandydatów przedstawionych przez państwo. Trzeba wskazać, że kandydatem mogła zostać jedynie osoba posiadająca uprawnienia do pełnienia funkcji sędziowskich, lub też będąca prawnikiem o uznanej renomie. Kadencja członków EKomPC trwała sześć lat. Przepisy dopuszczały możliwość ponownego wyboru na członka EKomPC [478]. Liczba członków EKomPC zależała od liczby państw, które ratyfikowały Konwencję. Ratyfikacja Konwencji przez kolejne państwa członkowskie Rady Europy, zwiększała liczbę członków zasiadających w EKomPC. Warto dodać, że jedynym członkiem EKomPC ze strony Polski był adw. M. A. Nowicki[479].

Na czele Europejskiej Komisji Praw Człowieka stał przewodniczący, wybierany przez członków organu w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów[480]. Kadencja przewodniczącego trwała trzy lata. Do jego zadań należało kierowanie pracami organu oraz reprezentowanie go na zewnątrz. Przewodniczący w wykonywaniu swoich obowiązków wspierany był przez wiceprzewodniczącego oraz Sekretariat Komisji.

Europejska Komisja Praw Człowieka w pierwszych latach funkcjonowania zbierała się nieregularnie. Częstotliwość spotkań członków EKomPC uzależniona była od liczby

[477] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 28.
[478] R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne…*, op. cit., s. 42.
[479] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 27.
[480] Regulamin Europejskiej Komisji Praw Człowieka (ang. Rules of procedure of the European Commission of Human Rights), z dnia 15 grudnia 1956 r. Pobrane z: https://www.cvce.eu/search?q=Rules+of+procedure+of+the +European+Commission+of+Human+Rights [data dostępu: 09.03.2021].

spraw, które wymagały rozpatrzenia. W późniejszym okresie, w związku ze wzrostem liczby skarg, spotkania odbywały się osiem razy w roku. Każda sesja trwała dwa tygodnie. Zasadniczo do końca 1989 r., sprawy rozpatrywane były w podkomisjach, a także na posiedzeniach plenarnych. Wejście w życie Protokołu nr 8[481] (1 stycznia 1990 r.) spowodowało dość istotne zmiany w funkcjonowaniu organu. Reforma określona w Protokole 8 wprowadziła możliwość powoływania co najmniej siedmioosobowych izb. Utworzono dwie takie izby, które funkcjonowały w ramach EKomPC nieprzerwanie do końca jej istnienia. Rozwiązanie takie, jak twierdzi R. Wieruszewski miało na celu przyśpieszenie prac i skrócenie czasu rozpatrywania sprawy przez EKomPC[482]. Poza możliwością powołania Izb, Protokół nr 8 wprowadził możliwość powoływania komitetów w składzie co najmniej trzyosobowym. Zgodnie z regulaminem, komitet był uprawniony do uznania skargi za niedopuszczalną, a tym samym do skreślenia jej z listy spraw. W takiej sytuacja decyzja członków danego komitetu musiała zapaść jednogłośnie.

Głównym zadaniem jakie postawiono przed EKomPC było badanie dopuszczalności skarg, a także podejmowanie prób ugodowych pomiędzy stronami postępowania. Do zadań organu należało także ustalanie faktów. W wyjątkowych sytuacjach członkowie Komisji przeprowadzali dochodzenia. EKomPC zobligowane było do sporządzania raportu z każdej prowadzonej sprawy, który przekazywany był Komitetowi Ministrów. Do chwili wejścia w życie postanowień Protokołu nr 9 (1 października 1994 r.), tylko Komisja i zainteresowane państwo były uprawnione do wniesienia sprawy do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Od wejścia w życie Protokołu dodatkowego nr 9[483], na mocy art. 5 zmieniającego treść art. 48 Konwencji, prawo wniesienia skargi do Trybunału przysługuje „osobie fizycznej, organizacji pozarządowej, lub grupie osób […]". Zmiana ta niewątpliwie osłabiła pozycję EKomPC, jako jedynego podmiotu (poza zainteresowanym państwem) uprawnionego do przekazywania skarg bezpośrednio do Trybunału. Od tego momentu można mówić o okresie schyłkowym funkcjonowania Komisji. Prace prowadzone nad głęboką reformą mechanizmu kontrolnego, wymuszały daleko idące zmiany. Jedną z głównych przyczyn likwidacji Europejskiej Komisji Praw Człowieka, według B. Gronowskiej były kwestie związane z tzw. ekonomiką procesową. Przyśpieszenie i usprawnienie procesu rozpatrywania skarg było głównym powodem likwidacji EKomPC.

[481] Protokół nr 8 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 19 marca 1985 r., ETS No. 118.
[482] R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne…*, op. cit., s. 42.
[483] Protokół nr 9 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 6 listopada 1990 r., tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 177.

Komisja została formalnie zlikwidowana w listopadzie 1998 r., w momencie wejścia w życie Protokołu nr 11[484].

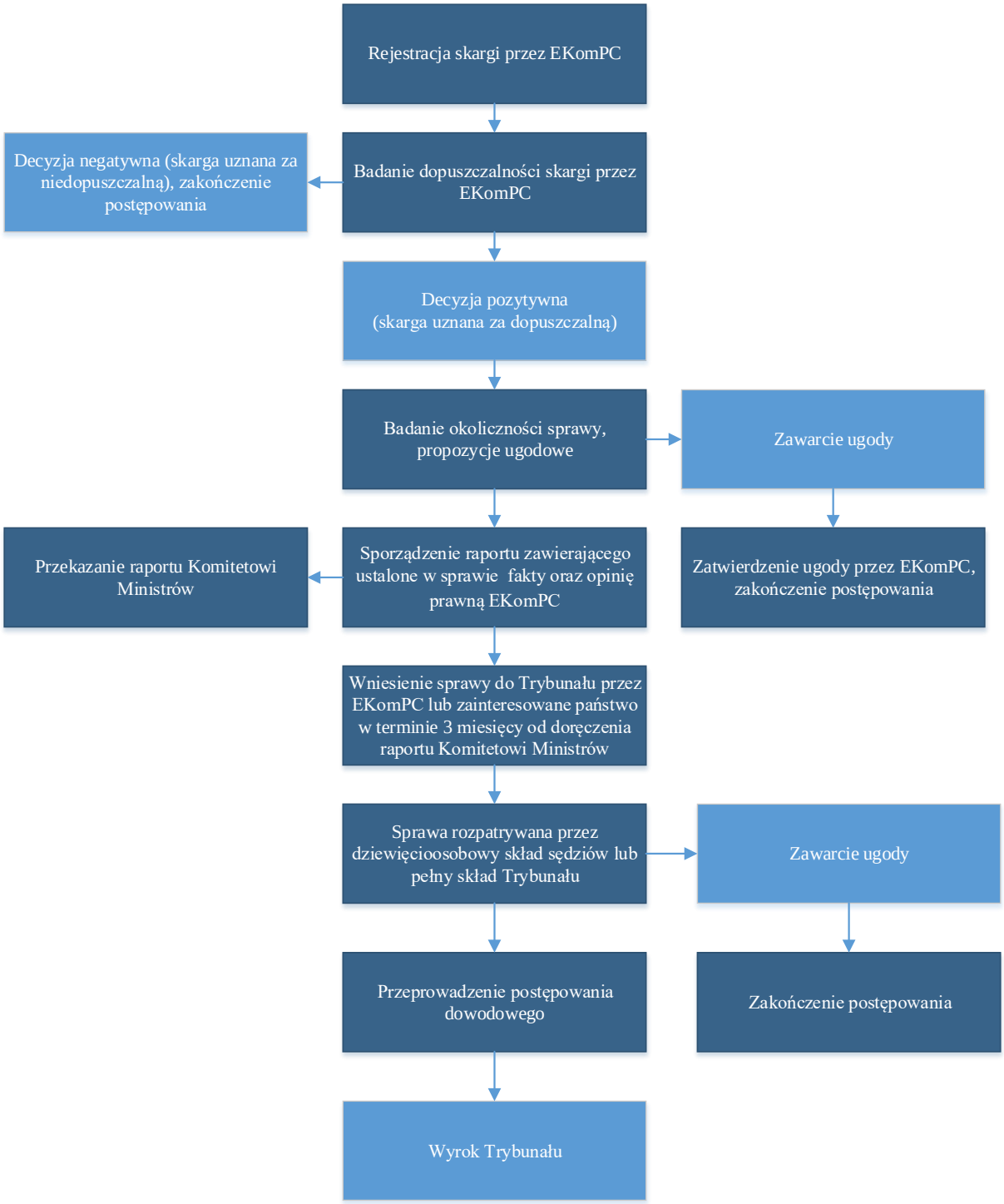
Utworzenie najpierw EKomPC, a dopiero później ETPC nie było przypadkowe. Sytuacja taka wynikała z posiadania odmiennych kompetencji. Do zadań Komisji należało przyjmowanie wszystkich skarg i badanie ich pod kątem dopuszczalności wniesienia. Trafna jest ocena EKomPC sformułowana przez R. Wieruszewskiego, który określił jej działalność jako swoisty filtr[485]. W przeciwieństwie do Komisji, Trybunał posiadał kompetencje *stricte* jurysdykcyjne. W związku z tym, że przyszły Trybunał miał orzekać w sprawie naruszeń przepisów konwencyjnych, niezbędna była ratyfikacja Konwencji oraz zgoda państw członkowskich na poddanie się jego jurysdykcji, co nie zawsze przychodziło łatwo. Od państw sygnatariuszy Konwencji wymagano złożenia deklaracji o uznaniu kompetencji EKomPC i poddaniu się jurysdykcji Trybunału. Polska jako państwo członkowskie Rady Europy, oraz sygnatariusz EKPC również złożyła taki dokument[486]. Deklaracje o uznaniu kompetencji EKomPC i poddaniu się jurysdykcji Trybunału do lat 90. składane były na czas określony[487]. Jedynie kilka państw w tamtym czasie poddało się jurysdykcji na czas nieokreślony[488].

Procedura postępowania przed organami strasburskimi w pierwszym okresie funkcjonowania, czyli przed wejściem w życie Protokołu nr 11 była wieloetapowa i złożona (rysunek 2). Zmiany wprowadzone przed 1998 r. miały charakter minimalny, nie zmieniający ogólnego kształtu procedury. Postępowanie skargowe inicjowane było w momencie wpłynięcia skargi do Komisji, gdzie sprawa podlegała rejestracji jako nadająca się do rozpatrzenia. W latach 1955-1982 r. do Komisji wpłynęło łącznie 22 158 pism zawierających zarzuty naruszenia przepisów konwencyjnych, co dawało rocznie niespełna 800 spraw. Niemal połowa z nich, bo aż 46% (10 210) zostało zarejestrowanych, z czego tylko około 3% (297) Komisja uznała za dopuszczalne[489].

---

[484] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 27.
[485] R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne…*, op. cit., s. 42.
[486] Zob. Oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiej Komisji Praw Człowieka, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 286.
[487] Najczęściej stosowano okres 3 lub 5 lat.
[488] Państwa, które złożyły deklaracje na czas nieokreślony to: Irlandia, Szwecja, Holandia, Islandia i Finlandia. Zob. więcej: Oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiej Komisji Praw Człowieka, Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 286.
[489] S. Greer, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 36.

Rysunek 2. Procedura postępowania skargowego przed Europejską Komisją Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w okresie 1956-1998 r. (przed reformą wprowadzoną Protokołem nr 11)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tekstu pierwotnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

R. Wieruszewski podaje, że do wczesnych lat 90. do EKomPC wpływało rocznie około 4 000 listów, z czego tylko około 1 000 spełniało kryteria umożliwiające ich rejestrację jako

skargi[490]. Następnie skarga podlegała badaniu pod względem kryterium dopuszczalności. Po pierwsze, badano czy okoliczności przedstawione w skardze wskazują na naruszenie przepisów Konwencji lub protokołów dodatkowych. W dalszej kolejności sprawdzano czy nie upłynął okres sześciu miesięcy od ostatecznej prawomocnej decyzji wydanej przez organ krajowy. Trzeba również wskazać, że skargi anonimowe podlegały odrzuceniu już na wstępnym etapie. Poza powyższymi kryteriami, Komisja ustalała czy osoba skarżąca czuła się ofiarą naruszenia. Następnie Komisja wydawała decyzję o dopuszczalności bądź braku dopuszczalności skargi. W kolejnym etapie, członkowie Komisji badali okoliczności sprawy, ustalali fakty, przeprowadzali również postępowanie dowodowe. Jak zauważa M.A. Nowicki, niekiedy, ustalenie faktów istotnych dla sprawy wymagało również przeprowadzenia dochodzenia na miejscu[491]. Na tym etapie Komisja była uprawniona do zwrócenia się do strony o udzielenie dodatkowych informacji bądź wyjaśnień. Komisja mogła również uznać skargę za niedopuszczalną. Pierwotny tekst Konwencji w art. 30 przewidywał również możliwość skreślenia sprawy z listy skarg w sytuacji gdy: skarżący nie podtrzymywał swojej skargi; spór został już rozstrzygnięty; w sytuacji ustalenia przez Komisję okoliczności, w których dalsze rozpatrywanie sprawy było nieuzasadnione.

Zgodnie z pierwotną wersją art. 29 Konwencji, zmiana decyzji o dopuszczalności skargi wymagała większości 2/3 członków EKomPC. Pierwotny tekst EKPC dopuszczał możliwość zawarcia ugody przed Komisją[492]. W takiej sytuacji organ zatwierdzał porozumienie stron i sporządzał krótki raport, który następnie przekazywany był zainteresowanemu państwu, Komitetowi Ministrów oraz Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. Zawarcie ugody kończyło postępowanie. Możliwość zawarcia ugody dopuszczalna była na każdym etapie postępowania przed EKomPC, a gdy sprawa została przekazana do Trybunału również przed nim. W przypadku braku porozumienia, Komisja przygotowywała szczegółowy raport. Ostatnim etapem było przyjęcie raportu z postępowania[493]. Raport końcowy obejmował ustalenia faktyczne poczynione przez Komisję, oraz opinię prawną dotyczącą tego czy doszło do naruszenia przepisów Konwencji i protokołów dodatkowych. Tekst dokumentu przekazywany był do Komitetowi Ministrów. W terminie trzech miesięcy od przekazaniu raportu Komitetowi Ministrów, EKomPC lub państwo sygnatariusz Konwencji mogło wnieść sprawę na wokandę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

[490] R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne…*, op. cit., s. 43.
[491] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 27.
[492] S. Greer, *The European Convention…*, op. cit., s. 34-35.
[493] R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne…*, op. cit., s. 43-44.

Skarżącemu, o ile nie posiadał statusu państwa, przed wejściem w życie Protokołu dodatkowego nr 9, nie przysługiwało prawo bezpośredniego wniesienia skargi do Trybunału. Sprawy zakończone raportem Komisji nie zawsze trafiały na wokandę Trybunału. W sytuacji, gdy dana sprawa nie została przekazana do ETPC, decyzja czy doszło do naruszenia przepisów Konwencji spoczywała na Komitecie Ministrów. Decyzje Komitetu zapadały większością kwalifikowaną 2/3 głosów. W przypadku nieuzyskania wymaganej większości, sprawa nie była kontynuowana. Trzeba w tym miejscu wskazać, że to do Komitetu Ministrów należała decyzja odnośnie zadośćuczynienia za doznane krzywdy i wyrządzone szkody. Komitet decydował również w kwestii publikacji raportu. Publikacja taka była rodzajem sankcji nakładanej na państwo za naruszenie przepisów konwencyjnych. Decyzje wydane przez Komitet Ministrów były ostateczne i obowiązywały państwo, którego dotyczyły. Jak zauważa M. A. Nowicki, stanowisko Komitetu Ministrów najczęściej pokrywało się ze stanowiskiem EKomPC [494].

Sprawa wniesiona przed Trybunał, zazwyczaj rozpatrywana była przez dziewięcioosobową izbę. W sprawach skomplikowanych, lub ważnych ze względu na interpretację Konwencji, skargą mógł zająć się pełny skład Trybunału[495]. Niemniej, sprawy takie należały do rzadkości. W postępowaniu przed organem sądowym oprócz sędziów uczestniczył delegat EKomPC oraz pełnomocnik państwa, któremu zarzucano naruszenie postanowień konwencyjnych. W rozprawie mógł również brać udział sam pokrzywdzony. Trybunał rozpatrując daną sprawę analizował raport Komisji, badał również kwestie dopuszczalności skargi. Trybunał od samego początku funkcjonowania posiadał inicjatywę dowodową. Nie będąc związanym oceną dokonywaną przez sądy krajowe, a chcąc dokonać niezbędnych ustaleń, Trybunał musiał posiadać ku temu odpowiednie narzędzia. Inicjatywa dowodowa przysługiwała również stronom oraz Komisji. Inicjatywa dowodowa i zasada swobodnej oceny dowodów pozwalały na prawidłowe ustalenie stanu faktycznego i wydanie prawidłowego rozstrzygnięcia[496]. Inicjatywa dowodowa widoczna była miedzy innymi w możliwości przesłuchania stron, czy przeprowadzenia wizji lokalnej w miejscu zdarzenia. Pewne wątpliwości budziła rola jaką pełnił członek EKomPC delegowany do uczestnictwa w rozprawie. Osoba taka prezentowała stanowisko Komisji. R. Wieruszewski, jak się zdaje,

[494] Zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji*…, op. cit., s. 28.
[495] M. A. Nowicki posługuje się określeniem Trybunał plenarny. Zob. więcej: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 28.
[496] Zob. więcej: B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 60-63.

trafnie określił, że delegat pełnił rolę *amicus curiae*[497]. Postępowanie przed Trybunałem kończyło się głosowaniem członków składu orzekającego. Sędziowie niepodzielający zdania większości, byli uprawnieni do zgłoszenia zdania odrębnego. Orzeczenie wydane przez Trybunał było prawomocne. Organ wydając wyrok, zgodnie z pierwotnym brzmieniem art. 50 Konwencji posiadał uprawnienie do zasądzenia na rzecz strony skarżącej stosownej rekompensaty. Trybunał nie posiadał kompetencji do nadzorowania wykonania wydanych wyroków. W tej kwestii uprawnienie spoczywało na Komitecie Ministrów.

4.2. Zmiany wprowadzone Protokołem 11

Schyłek lat 80. i początek 90. XX w. to okres przemian politycznych na kontynencie europejskim. Rozpad tzw. bloku wschodniego, zapoczątkowany powstaniem w Polsce „Solidarności", upadkiem „muru berlińskiego" i stopniowym rozkładem ZSRR, doprowadził do sytuacji, w której do drzwi Rady Europy ustawiła się długa kolejka oczekujących na przyjęcie państw. Rozszerzenie geograficzne Rady Europy na byłe państwa komunistyczne doprowadziło w krótkim czasie do załamania mechanizmu kontrolnego Konwencji. Pomimo widocznej już w latach 80. XX w. potrzeby reform w systemie kontrolnym, „stare państwa członkowskie" nie wdrożyły radykalnych zmian pozwalających utrzymać skuteczność mechanizmu w kolejnych latach. Trzeba zauważyć, że potrzeba reform zaczęła dojrzewać już we wczesnych latach 80., to dopiero kolejna dekada przyniosła ich zmaterializowanie w formie Protokołu dodatkowego nr 11.

Przyczyny reform mechanizmu kontrolnego Konwencji należy doszukiwać się w różnych płaszczyznach. Najbardziej widoczne są te, które można w jakiś sposób zmierzyć lub obliczyć. Można tu wskazać na większą liczbę państw członkowskich Rady Europy, stających się jednocześnie stronami Konwencji[498]. Można również wskazać, na widoczne zwiększenie się liczby skarg wpływających do Trybunału. Znacznie trudniej jednak przedstawić przyczyny, które nie dają się uchwycić żadną mierzalną skalą. Do takich przyczyn z pewnością należą problemy związane z przestrzeganiem praw człowieka, i ich odmiennym rozumieniem w nowo przyjmowanych państwach, szczególnie tych tworzących wcześniej Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich. Kolejną przyczyną z pewnością był również deficyt w sferze demokracji. Wraz z rozszerzaniem Rady Europy na wschód,

[497] Łac. *amicus curiae* – przyjaciel sądu. Zob. F. M. Covey Jr., *Amicus Curiae: Friend of the Court*, DePaul Law Review 1959, tom 9, nr 1, s. 30-32.
[498] W 1989 r., 22 państwa członkowskie Rady Europy było sygnatariuszami Konwencji. Do 1998 r. liczba ta wzrosła do 40. Zob. tabela 3.

pojawiły się problemy z którymi wcześniej Trybunał się nie stykał. L. Garlicki wskazuje na pojawienie się nowych przedmiotów skarg. Kwestie związane z przeobrażeniami struktury własnościowej państwa oraz rozliczenia z autorytarną przeszłością były swoistym novum w orzecznictwie ETPC[499]. Przywołany już L. Garlicki, podaje trzy zjawiska związane z przeorientowywaniem orzecznictwa Trybunału na problemy nowych sygnatariuszy Konwencji. Po pierwsze, trudność z budową systemu rządów prawa oraz problem z pluralizmem politycznym. Po drugie problemy ekonomiczne, przekładające się na problemy życia codziennego. Wreszcie, kwestie nieznane wcześniej, a związane ze zmianami ustrojowymi[500]. B. Gronowska, w swoich badaniach również wskazuje na radykalny wzrost liczby państw członkowskich Rady Europy oraz zwiększanie liczby spraw wnoszonych na wokandę ETPC. Oprócz tego B. Gronowska podaje jako trzecią przyczynę pojawienie się tzw. spraw seryjnych, czyli spraw podobnych, dotyczących tego samego problemu prawnego. Na uwagę zasługuje fakt, że w latach 1960-1972 Trybunał wydawał przeciętnie jeden wyrok w ciągu roku, gdy w samym tylko 1994 r., wydanych zostało 50 wyroków. Poza powyższymi przyczynami, znacznemu wydłużeniu uległ przeciętny czas rozpatrywania skargi przez organy strasburskie, który na początku lat 90. wynosił od 6 do 7 lat[501]. R. Bernhardt podaje, że w przypadku niektórych spraw okres ten wydłużał się nawet do 10 lat[502]. Nad przyczynami zmian mechanizmu kontrolnego i przyjęcia Protokołu nr 11 wypowiedział się również S. Greer. Według niego, za zmianami systemu strasburskiego stoi dramatyczny wzrost liczby skarg indywidualnych. S. Greer wskazuje, że tak duży wzrost liczby skarg związany jest z kilkoma czynnikami. Po pierwsze, przywołany autor wskazuje na fakt, że w 1953 r., kiedy Konwencja weszła w życie, za prawem do skargi indywidualnej opowiedziały się jedynie trzy[503] z dwunastu państw. W 1960 r., liczba państw aprobujących prawo do skargi indywidualnej wzrosła do dziesięciu z łącznej liczby trzynastu państw. Natomiast w roku 1990 r. wszystkie dwadzieścia dwa państwa opowiadały się za prawem do skargi indywidualnej. Jako drugą przyczynę, S. Greer podaje zwiększenie liczby państw i osób podlegających jurysdykcji Trybunału. Za trzecią przyczynę, uznaje natomiast wzrost zainteresowania mediów orzeczeniami Trybunału oraz problematyką praw człowieka.

[499] L. Garlicki, *Nowe demokracje przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 166.
[500] *Ibidem*, s. 169-170.
[501] Zob. B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 46-47.
[502] Zob. R. Bernhardt, *Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol No. 11*, The American Journal of International Law 1995, tom 89, nr 1, s. 146. DOI: 10.2307/2203904.
[503] Dania, Irlandia, Szwecja.

Wreszcie jako ostatnią przyczynę, S. Greer podaje wzrost świadomości społecznej dotyczącej problematyki praw człowieka[504].

E. H. Boyle i M. Thompson na podstawie badań statystycznych dotyczących skarg indywidualnych wnoszonych w latach 1976-1993[505], doszły do wniosku, że za przyczynami dynamicznego wzrostu liczby skarg indywidualnych odpowiedzialnych jest wiele przyczyn o różnej naturze. Przywołane autorki wskazują na korelację wysokiej liczby skarg z następującymi czynnikami: otwartość konstytucyjna, niski poziom uczestnictwa państwa w organizacjach międzynarodowych, wysoki poziom działalności organizacji pozarządowych, brak implementacji Konwencji do porządku prawnego kraju, ratyfikacja protokołów dodatkowych do Konwencji, duża populacja kraju, wysoki poziom PKB per Capita[506]. Oficjalne stanowisko na temat przyczyn zmian mechanizmu kontrolnego znaleźć możemy w Raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[507]. Autorzy przywołanego dokumentu wskazują, że potrzeba reformy wynikła ze wzrostu liczby skarg płynących do Komisji oraz zwiększenia liczby państw-stron Konwencji. Przewidywano, że w najbliższej przyszłości liczba skarg będzie dalej rosnąć co ma być wynikiem większej znajomości systemu strasburskiego przez osoby znajdujące się pod jurysdykcją państw-stron Konwencji. Pewną ciekawostką może być fakt, że w momencie przyjmowania ww. dokumentu przewidywano, że do roku 2000 liczba państw będących stronami Konwencji wzrośnie do 35-40[508]. Z tekstu raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 11 wynika, że reforma miała wyjść naprzeciw oczekiwaniom wszystkich. Projektowane i zapowiadane zmiany miały usprawnić funkcjonowanie systemu kontrolnego w chwili ich wejścia w życie, ale również pozwolić na skuteczne funkcjonowanie mechanizmu kontrolnego w przyszłości.

Sumując powyższe konstatacje, należy stwierdzić że za zmiany mechanizmu kontrolnego wprowadzone na mocy Protokołu nr 11, odpowiada znaczne zwiększenie liczby państw sygnatariuszy Konwencji oraz niespotykany wcześniej napływ skarg indywidualnych składanych przez osoby znajdujących się pod jurysdykcją państw-stron

---

[504] S. Greer, *The European Convention…*, op. cit., s. 36-37.

[505] Przyjęcie jako daty początkowej roku 1976 r. wynikało z tego, że w tym roku organizacja Amnesty International zaczęła prowadzić statystyki dotyczące łamania praw człowieka.

[506] Zob. E. H. Boyle, M. Thompson, *National Politics and Resort to the European Commission on Human Rights*, Law & Society Review 2001, tom 35, nr 2, s. 332-341. DOI: 10.2307/3185405.

[507] Raport wyjaśniający do Protokołu nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego (ang. Explanatory Report to Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby), Strasburg, 11 maja 1994 r., ETS No. 155.

[508] Raport wyjaśniający do Protokołu nr 11…, op. cit., pkt 19-20.

Konwencji. Natomiast za tymi przyczynami stały: wzrost liczby osób podlegających jurysdykcji państw-stron Konwencji, wzrost świadomości społecznej tych osób. Trzeba również wskazać, na ewolucję podejścia do kwestii ratyfikacji Konwencji przez państwa członkowskie Rady Europy[509]. W przypadku skarg płynących z państw byłego bloku wschodniego, to trzeba również dodać odmienne postrzeganie praw człowieka, problemy związane z demokratyzacją tych państw, problemy wewnętrzne związane z przekształceniami własnościowymi, a także odpowiedzialnością władz za zbrodnie popełnione w czasach reżimu komunistycznego.

Wejście w życie Protokołu nr 11 poprzedzone było sporem dotyczącym tego jak ma wyglądać reforma mechanizmu kontrolnego. Do rywalizacji stanęły dwie wizje przyszłego systemu kontrolnego. Pierwsza koncepcja tzw. *Dutch and Swedish proposal*, zakładała powołanie dwuinstancyjnego systemu sądowego. Druga koncepcja tzw. *mergel proposal*, zakładała powołanie Nowego Trybunału w miejsce Komisji i Trybunału[510]. Pomysł reformy opierającej się na likwidacji EKomPC, ewentualnie połączenie jej z Trybunałem pojawił się dość wcześnie bo już w lipcu 1982 r. Jednak dopiero dekadę później wizja reform zaczęła się materializować i zmierzać do formy jaka została ostatecznie przyjęta w Protokole nr 11. Do najważniejszych zmian należy zaliczyć likwidację EKomPC, oraz daleko idące zmiany w funkcjonowaniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Europejska Komisja Praw Człowieka oraz Trybunał, obradujące w formie sesji, zostały zastąpione jednym organem funkcjonującym w sposób stały. Poziom zmian w funkcjonowaniu Trybunału był tak głęboki, że niekiedy nazywany jest on Nowym Europejskim Trybunałem Praw Człowieka[511]. Można przyjąć, że likwidacja EKomPC oraz przekształcenie Trybunału w sąd o charakterze stałym, było wydarzeniem przełomowym oraz wielkim krokiem naprzód całego systemu konwencyjnego. O ile likwidacja EKomPC[512] nie wymaga szerszego omówienia, o tyle zmiany w funkcjonowaniu Trybunału już na takie omówienie zasługują.

W przypadku Trybunału zasadniczej zmianie uległa jego wewnętrzna organizacja. Zamiast dziewięcioosobowych składów orzekających, wprowadzono trzyosobowe komitety, siedmioosobowe Izby, oraz składającą się z siedemnastu sędziów Wielką Izbę[513].

[509] Szersze rozważania na ten temat były podjęte w rozdziale II.
[510] B. Liżewski, *Reforma systemu kontroli…*, op. cit., s. 53.
[511] B. Liżewski, M. Myślińska, *Mechanizm ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i w systemie interamerykańskim (teoretyczna analiza prawnoporównawcza)*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, tom 21, s. 111. DOI: 10.17951/sil.2014.21.0.105.
[512] Europejska Komisja Praw Człowieka zakończyła swoją działalność z dniem 31 października 1999 r.
[513] Protokół dodatkowy nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, z dnia 11 maja 1994 r., ETS No. 155, tekst polski: Dz. U. z 1998 r., nr 147, poz. 962.

Komitety zostały wyposażone w kompetencję do badania dopuszczalności skarg indywidualnych i wydawania w tej materii decyzji. Komitet mógł na etapie badania dopuszczalności lub późniejszym, stosując zasadę jednomyślności uznać skargę za niedopuszczalną. Podjęcie decyzji o niedopuszczalności skargi było ostateczne i nie podlegało zaskarżeniu. Komitety tworzone były przez Izby Trybunału na czas wyznaczony[514]. Komitety pełniły funkcje filtracyjne, nie mając jednocześnie kompetencji do rozpatrywania merytorycznego wniesionych spraw. Do zadań Izb należało natomiast badanie kwestii dopuszczalności skargi międzypaństwowej, a w sytuacji braku jednomyślności trzech sędziów komitetu, również badanie pod tym względem skarg indywidualnych. Izby zajmowały się również merytorycznym rozpatrywaniem spraw. Izby powoływane były przez zgromadzenie plenarne Trybunału na czas wyznaczony. M. A. Nowicki podaje, że okres ten wynosił trzy lata. W tym miejscu trzeba wskazać, że z chwilą wejścia w życie reformy, powołano cztery Izby[515]. Uzupełnieniem działalności komitetów i Izb było powołanie siedemnastoosobowej Wielkiej Izby. Do zadań Wielkiej Izby należało prowadzenie postępowania w I instancji w sprawie zainicjowanej skargą międzypaństwową, a w sytuacji gdy doszło do zrzeczenia się jurysdykcji przez Izbę, również rozpatrywanie skarg indywidualnych. Oprócz tego, Wielka Izba decydowała w przedmiocie tzw. apelacji wewnętrznej. Poza powyższymi kompetencjami, Wielka Izba została uprawniona do rozpatrywania wniosków dotyczących wydania opinii doradczych. W tym miejscu trzeba wskazać, że możliwość wydania opinii doradczej nie wynika z Protokołu nr 11, ale została wprowadzona w 1970 r., na mocy Protokołu dodatkowego nr 2 do Konwencji. Jak zauważa M. Balcerzak, instytucja ta jest rzadko stosowana co wynika z wąskiego zakresu przedmiotowego[516].

Przedstawienie struktury wewnętrznej Trybunału nie byłoby pełne bez omówienia zgromadzenia plenarnego. W skład zgromadzenia wchodzili wszyscy sędziowie Trybunału. Ze swego grona zgromadzenie wybierało przewodniczącego i w zależności od okoliczności jednego lub dwóch wiceprzewodniczących. Zgromadzenie plenarne w przeciwieństwie do omówionych wcześniej struktur, nie rozpatrywało merytorycznie wniesionych spraw. Zadania realizowane przez zgromadzenie dotyczyły głównie kwestii związanych

[514] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 31.
[515] A. Drzemczewski, *The European Human Rights Convention: Protocol No. 11. Entry into force and first year of application*, Human Rights Law Journal 2000, tom 21, nr 1, s. 1-17.
[516] Zob. więcej: M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – status quo a Protokół nr 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2015, tom 6, s. 5.

z organizacją wewnętrzną i funkcjonowaniem Trybunału. Do zadań tych, oprócz wspomnianego już powoływania Izb, należało także wybieranie przewodniczących Izb, uchwalanie regulaminu Trybunału, a także wybieranie szefa Kancelarii i jego zastępców[517].

Kolejną zmianą jaką wprowadził Protokół dodatkowy nr 11, było stworzenie podstaw prawnych dla funkcjonowania Kancelarii Trybunału (dalej: Kancelaria). Przed reformą Kancelaria funkcjonowała na podstawie zapisów art. 11 i 12 Regulaminu Trybunału, natomiast sama Konwencja nie zawierała w tej materii żadnych regulacji prawnych. W trakcie prac na tekstem Protokołu nr 11 pojawiały się propozycje stworzenia Kancelarii na wzór tej funkcjonującej w ramach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i działającej w oparciu o referendarzy wspierających pracę poszczególnych sędziów. Pomysł ten został odrzucony na wstępnym etapie prac. Zamiast tego Kancelarię zorganizowano w taki sposób, że do dotychczasowych pracowników dołączono pracowników sekretariatu likwidowanej Europejskiej Komisji Praw Człowieka[518].

Wprowadzenie instytucji tzw. apelacji wewnętrznej wymaga szerszego omówienia. Apelacja wewnętrzna, jak zauważa B. Gronowska jest możliwością zaskarżenia wyroku wydanego przez Izbę do Wielkiej Izby[519]. Treść art. 43 ust. 1 sformułowana w art. 1 Protokołu nr 11 dopuszcza możliwość zaskarżenia orzeczenia Izby tylko w „wyjątkowych sytuacjach". Ust. 2 przywołanego przepisu nieco rozjaśnia lakoniczne sformułowanie „wyjątkowe sytuacje". Przepis ten wskazuje, na sytuacje gdzie powstał poważny problem dotyczący interpretacji lub stosowania przepisów Konwencji lub jej protokołów dodatkowych lub poważną kwestię o znaczeniu ogólnym. L. Garlicki pisze, że wszystkie sytuacje umożliwiające wniesienie zaskarżenia określono w bardzo ogólny i elastyczny sposób, który odnosi się właściwie do wszelkich sytuacji, zarówno prawnych jak i faktycznych zawierających w sobie zagadnienie o poważnej naturze[520]. Pewnym ułatwieniem w interpretacji przesłanek dopuszczalności zaskarżenia wyroku Izby może być treść Raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 11. W raporcie wskazano na ważne kwestie, które nie zostały rozstrzygnięte przez Trybunał, kwestie ważne dla rozwoju orzecznictwa oraz rozstrzygnięcia decydujące o losie następnych spraw[521]. W tym miejscu trzeba wskazać, że ponowne rozpatrzenie sprawy nie było równoznaczne ze zmianą wyroku na korzyść

[517] Protokół dodatkowy nr 11 do Konwencji…, op. cit., art. 1.
[518] M. Krzyżanowska-Mierzejewska, *Komentarz do art. 24*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie…*, op. cit., s. 58.
[519] Zob. B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 48-49.
[520] L. Garlicki, *Art. 43*, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 335.
[521] Zob. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 11…, op. cit., pkt 100 i nast.

strony skarżącej, tym niemniej zdarzały się sytuacje kiedy Wielka Izba zmieniała wyrok Izby, uznając za słuszne zarzuty skarżącego[522]. Procedura wnoszenia apelacji rozpoczynała się od złożenia przez zainteresowaną stronę wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Termin na złożenie tego środka wynosił trzy miesiące. Wniosek rozpatrywany był przez skład pięciu sędziów Wielkiej Izby. W przypadku spełnienia przesłanek, sprawa przekazywana była do Wielkiej Izby celem merytorycznego rozstrzygnięcia. Natomiast w sytuacji niespełnienia kryteriów określonych w „nowym" art. 43 ust. 1 i 2 Konwencji, wniosek podlegał odrzuceniu, uprawomocnieniu ulegał natomiast wyrok wydany przez komitet lub Izbę w pierwotnym postępowaniu. Apelacja wewnętrzna poza pełnieniem funkcji środka zaskarżenia bezsprzecznie wpisała się w stworzony na mocy Protokołu nr 11 dwuinstancyjny mechanizm kontrolny funkcjonujący w ramach jednego i tego samego Trybunału. Rozwiązanie takie już na etapie projektowania przyszłej reformy było mocno krytykowane. Przeciwnicy stworzenia dwuinstancyjnego sądu w ramach jednego organu wskazywali m.in. na to, że rozwiązania takie nie są stosowane w sądownictwie państw członkowskich Rady Europy. Podnoszono również okoliczność, że sędzia zasiadający w Izbie będzie mógł również uczestniczyć w procedowaniu na szczeblu Wielkiej Izby[523]. Niemniej jednak, przyjęte rozwiązanie uznaje się w literaturze przedmiotu za innowacyjne i prekursorskie.

Kolejna grupa zmian obejmowała kwestie związane z wyrokowaniem Trybunału. W Protokole nr 11 wyraźnie wskazano, że wyrok wydany przez Wielką Izbę jest ostateczny. Dodatkowo sprecyzowano, w jakich okolicznościach za ostateczny uznaje się wyrok wydany przez Izbę. Sytuacja taka ma miejsce, gdy strony złożą oświadczenie, że nie będą wnioskowały o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, po upływie trzech miesięcy od wydania wyroku przez komitet lub Izbę, w sytuacji gdy strony w tym terminie nie złożyły wniosku o przekazanie sprawy. Wreszcie, w sytuacji gdy Wielka Izba odrzuci wniosek o przekazanie sprawy.

W omawianym okresie, doszło również do zmian w zakresie orzeczeń dotyczących słusznego zadośćuczynienia i klauzuli odsetkowej. Możliwość zastosowania przez skład orzekający klauzuli odsetkowej nie wynikała z reformy wprowadzonej Protokołem nr 11, a z precedensu jaki miał miejsce w sprawie *Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji*[524].

[522] Zob. Dickson przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2007 r., skarga nr 44362/04.
[523] Zob. R. Bernhardt, *Reform of the Control…*, op. cit., s. 153.
[524] Zob. Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji, wyrok ETPC z dnia 31 października 1995 r., skarga nr 14556/89.

Wcześniej, Trybunał wielokrotnie odrzucał możliwość stosowania klauzuli odsetkowej uznając ją za zbyt daleko idącą z uwagi na zasadę subsydiarności. Dopiero w przywołanej sprawie, orzekając w wyroku z dnia 31 października 1995 r., doszło do zmiany w tej kwestii. Trzeba wskazać, że żądanie zasądzenia odsetek wynikało przede wszystkim z opóźnień z wypłacaniem zadośćuczynienia przez państwa do tego zobowiązane. Zmiana podejścia ETPC do kwestii zasądzania odsetek miała na celu zmotywowanie państw do realizacji tej części wyroków.

Następna grupa przepisów podlegająca reformie, obejmowała kwestie związane z funkcją sędziego Trybunału i sprawowaniem mandatu. Jedną z głównych zmian jaką wprowadził Protokół nr 11 w tej materii, było skrócenia kadencji sędziów Trybunału z 9 do 6 lat. Reforma nie zniosła natomiast możliwości ponownego wyboru sędziego[525]. Oprócz skrócenia kadencji sędziego, drugim ograniczeniem urzędu sędziego było wprowadzenie granicy wieku. Ukończenie przez sędziego wieku 70 lat kończyło kadencję urzędującego sędziego. Trzeba jednocześnie wskazać, że zarówno upływ kadencji, jak też osiągnięcie przez sędziego wieku 70 lat nie było równoznaczne z ustaniem pełnienia obowiązków sędziego. Reforma wprowadzona Protokołem nr 11 określała w tej materii dwa wyjątki. Po pierwsze, sędzia sprawował swój urząd do czasu zastąpienia go przez następcę. Przy czym zastąpienie należy rozumieć jako złożenie ślubowania przez nowo wybranego sędziego. Po drugie, sędzia mógł zajmować się sprawami które zaczął rozpoznawać. Następną zmianą określoną w Protokole nr 11 w art. 1 zmieniającym treść art. 24 Konwencji było wprowadzenie możliwości odwołania sędziego, w sytuacji gdy ten przestał spełniać stawiane wymogi. Odwołanie sędziego rozstrzygane miało być poprzez głosowanie wszystkich pozostałych sędziów Trybunału. Do skutecznego odwołania sędziego z zajmowanego stanowiska niezbędna była większość dwóch trzecich głosów[526]. Protokół dodatkowy nr 11 wprowadził zmiany dotyczące częściowej zmiany składu Trybunału. Pierwotne odnawianie 1/3 składu ETPC co trzy lata zastąpiono zmianą 1/2 składu również co trzy lata.

Omawiana reforma wprowadziła również zmianę dotyczącą określania liczby sędziów[527]. Tekst pierwotny Konwencji zakładał, że liczba sędziów Trybunału równa się liczbie państw członkowskich Rady Europy. Protokół nr 11 zmienił to, wprowadzając zapis,

[525] Por. art. 40 pierwotnego tekstu Konwencji z treścią art. 1 Protokołu dodatkowego nr 11 zmieniającego treść art. 23 Konwencji.
[526] Protokół dodatkowy nr 11…, op. cit.
[527] Por. art. 38 pierwotnego tekstu Konwencji z treścią art. 1 Protokołu dodatkowego nr 11 zmieniającego treść art. 20 Konwencji.

że liczba sędziów Trybunału równa jest liczbie Wysokich Układających się Stron[528]. Zmiana w tym zakresie nie miała większego wpływu na funkcjonowanie Trybunału, bowiem od początku lat 90. XX w., normą stało się, że państwo przystępujące do Rady Europy zobowiązywały się ratyfikować Konwencję i protokoły dodatkowe w terminie roku od wstąpienia do struktur organizacji.

Dopełnieniem zmian jakie przewidywał Protokół nr 11 było przyjęcie w 1996 r. Europejskiego Porozumienia[529]. Umowa obejmowała elementy proceduralne oraz kwestie związane z bezpieczeństwem osób biorących udział w postępowaniu przed Trybunałem. Warto podkreślić, że katalog podmiotów uczestniczących w postępowaniu został określony szeroko i obejmuje strony, pełnomocników, doradców, świadków i biegłych[530]. Do najważniejszych postanowień należy zapewnienie podmiotom indywidualnym immunitetu jurysdykcyjnego w odniesieniu do składanych ustnie lub pisemnie oświadczeń, dokumentów lub innych dowodów przedłożonych Trybunałowi. Porozumienie zapewniło swobodę przemieszczania się i podróżowania, w celu uczestniczenia w postępowaniu przed Trybunałem oraz swobodny z nim kontakt. W przypadku osób pozbawionych wolności, zapewniono swobodę i wolność korespondencji z ETPC[531].

W okresie pomiędzy wejściem w życie Protokołu nr 11, a Protokołem nr 14 zmianie uległa liczba sekcji Trybunału. Do czterech istniejących w tamtym czasie sekcji, dołączyła piąta, powołana 1 kwietnia 2006 r. Reforma wewnętrzna wynikała ze zwiększenia się liczby sędziów zasiadających w Trybunale, co z kolei było skutkiem przystąpienia do Konwencji nowych państw[532].

4.3. Zmiany wprowadzone Protokołem 14

Dalsze rozszerzanie Rady Europy na wschód, wraz ze zwiększaniem liczby sygnatariuszy Konwencji, oraz związana z tym rosnąca liczby skarg wnoszonych do Trybunału (zob. wykres 3 (patrz str. 216) i 6 (patrz str. 237)), doprowadziły do tego, że w krótkim czasie jaki upłynął od poprzedniej reformy, podjęto pracę na wprowadzeniem kolejnych zmian w funkcjonowaniu mechanizmu kontrolnego. Bezpośrednim impulsem do podjęcia przygotowań do wprowadzenia kolejnej reformy mechanizmu kontrolnego była konferencja

[528] A. Drzemczewski, *The European…*, op. cit., s. 1-17.
[529] European Agreement relating to persons participating in proceedings of the Europe Court of Human Rights, Strasburg, 5 marca 1996 r., Porozumienie weszło w życie 1 stycznia 1999 r., ETS No. 161.
[530] *Ibidem*, art. 1.
[531] Zob. więcej: B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 54.
[532] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 31.

ministrów, która odbyła się w listopadzie 2000 r., w Strasburgu. W komunikacie jaki został wydany, jednoznacznie stwierdzono, że skuteczność Konwencji jest kwestionowana z uwagi na dużą liczbę spraw, którymi musi się zajmować Trybunał[533].

W przypadku omawianej reformy, za główną przyczynę podaje się lawinę skarg indywidualnych. O skali problemu mogą świadczyć dane liczbowe podane przez Y. Haeck i L. Zwaak, którzy wskazują, że od 1959 r. do końca 2009 r. Trybunał wydał około 12 200 orzeczeń, przy czym w samym roku 2009, wydano 1625 wyroków, natomiast w przypadku 33 000 skarg postępowanie zakończyło się uznaniem skarg za niedopuszczalne lub skreśleniem z listy spraw[534]. Według L. Garlickiego, za przyczyny wprowadzenia zmian mechanizmu kontrolnego odpowiedzialne są kwestie strukturalne. Wynikały one „z niezdolności państw członkowskich do samodzielnego rozwiązywania sytuacji, w których dochodzi do naruszania praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję"[535]. Odpowiedź na pytanie dotyczące przyczyn wprowadzenia Protokołu nr 14 można znaleźć w treści jego Preambuły. Akapit 5 Preambuły stanowi, że „uznając pilną potrzebę zmiany niektórych postanowień Konwencji w celu zachowania i polepszenia skuteczności systemu kontroli na długi czas, głównie z powodu stałego wzrostu obciążenia pracą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Komitetu Ministrów Rady Europy". Takie wyraźne oświadczenie, jak pisze B. Liżewski, jest w pewnym sensie przyznaniem się państw do niepowodzenia reformy z lat 90. XX w.[536]

W ustaleniu przyczyn wprowadzenia Protokołu nr 14 niezmiernie pomocny jest również Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14[537]. Z dokumentu wyczytać można, że główną przyczyną reform było znaczne zwiększenie liczby skarg indywidualnych wnoszonych do Trybunału. Przy czym za taki stan rzeczy odpowiada większa liczba państw-stron Konwencji, a jednocześnie znaczny wzrost liczby osób pozostających pod jurysdykcją Trybunału. Przy czym w roku 2004 liczba ta oscylowała w granicach około 800 mln. Raport wskazuje również na dwa problemy związane ze składanymi przez zainteresowane strony skargami. Pierwszy to wysoka liczba skarg uznanych za niedopuszczalne. Przy czym

[533] Zob. więcej: L. R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, The European Journal of International Law 2008, tom 19, nr 1 s. 141-142. DOI: 10.1093/ejil/chn004.
[534] Zob. Y. Haeck, L. Zwaak, *Council of Europe*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2010, tom 28, nr 2, s. 237.
[535] L. Garlicki, *Perspektywy dostępu obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2005, s. 111.
[536] B. Liżewski, *Reforma systemu kontroli…*, op. cit., s. 55-56.
[537] Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14…, op. cit., pkt 5-10.

w samym tylko roku 2003, za niedopuszczalne uznane zostało około 90% wszystkich wniesionych skarg. Natomiast spośród spraw zakończonych rozstrzygnięciem Trybunału, aż 60% dotyczyło spraw o charakterze powtarzalnym, lub inaczej spraw seryjnych[538]. Przedstawione okoliczności zmusiły państwa-strony Konwencji do podjęcia w ramach Rady Europy i Trybunału prac nad skuteczną modernizacją systemu strasburskiego. Na etapie prac na Protokołem nr 14 pojawiło się szereg postulatów mających w założeniu ich pomysłodawców usprawnić mechanizm kontrolny. Część z postulatów była mocno kontrowersyjna. B. Gronowska, do takich koncepcji zalicza: przekazanie decyzji o dopuszczalności skargi asesorom; zachęcanie stron do zawierania ugód poprzez specjalny system motywacyjny, jak np. zwolnienie stron od części kosztów procesu; zlikwidowanie postępowania dowodowego; stosowanie procedur przyśpieszonych w tzw. sprawach seryjnych[539]. Większość radykalnych postulatów odrzucono na wstępnym etapie prac, przyjmując jednocześnie mniej radykalne pomysły na wyjście z zapaści orzeczniczej.

Protokół dodatkowy nr 14[540] przyjęto na sesji Komitetu Ministrów Rady Europy 13 maja 2004 r. Po ratyfikacji przez wszystkie państwa-strony Konwencji, protokół wszedł w życie 1 czerwca 2010 r.[541] Pierwotnie zakładano, że jego ratyfikacja nastąpi w ciągu dwóch lat od przyjęcia. Niedotrzymanie terminu wynikało między innymi ze stanowczego sprzeciwu Federacji Rosyjskiej. B. Bowring pisze, że stanowisko Rosji nie wynikało z samego sprzeciwu wobec proponowanych reform, ale było odpowiedzią na domniemaną dyskryminację tego państwa[542]. Trzeba wskazać, że ETPC od dłuższego czasu miał problem z rosyjskim postrzeganiem praw człowieka, a także z respektowaniem i egzekwowaniem wyroków przeciw temu państwu. Niemniej, kampania medialna oraz debata w Dumie Państwowej doprowadziły do odrzucenia Protokołu nr 14 w grudniu 2006 r. i tym samym skutecznego wstrzymania niezbędnych reform. Poza sprzeciwem Rosji, na długość procesu ratyfikacji przez państwa-strony niewątpliwy wpływ miały również kwestie merytoryczne. Jak pisze B. Liżewski, już z treści preambuły do Protokołu nr 14 wynikało, że reforma będzie głęboką zmianą proceduralną, a nie tylko kosmetycznymi zmianami[543]. Już tylko

[538] *Ibidem*, pkt 5-7.
[539] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 54-55.
[540] Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, CETS No. 194, tekst polski: Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 587.
[541] P. Pęcherczyk, *W kierunku zwiększania efektywności mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – aspekty teoretyczne i orzecznicze*, Studenckie Zeszyty Naukowe 2015, zeszyt 26, s. 71.
[542] Zob. B. Bowring, *The Russian Federation, protocol no. 14 (and 14 bis), and the battle for the soul of the ECHR*, Göttingen Journal of International Law 2010, tom 2, s. 605-613. DOI: 10.3249/1868-1581-2-2-Bowring.
[543] B. Liżewski, *Reforma systemu kontroli…*, op. cit., s. 55.

z tego faktu można wnioskować, że zwłoka w ratyfikacji była spowodowana swoistą niepewnością i pewną obawą państw przed zaproponowanymi zmianami. Niemniej, państwa jedno po drugim dokonywały ratyfikacji, a sama Federacja Rosyjska po uprzedniej ratyfikacji Protokołu nr 14 bis, ratyfikowała Protokół 14 w lutym 2010 r.

Całość zmian wprowadzonych Protokołem nr 14 można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa przepisów modyfikowała sposób funkcjonowania Trybunału. Druga natomiast, wprowadziła zmiany dotyczące skargi indywidualnej, które są przedmiotem rozważań prowadzonych w rozdziale piątym.

Jeśli chodzi o zmiany dotyczące funkcjonowania ETPC, najważniejszą wydaje się być wprowadzenie jednoosobowego składu sędziowskiego. Zgodnie z art. 7 Protokołu nr 14 wprowadzającym nowy art. 27 ust. 1 do Konwencji „sędzia zasiadający jednoosobowo może uznać za niedopuszczalną lub skreślić z listy spraw w Trybunale skargę wniesioną na podstawie artykułu 34, jeśli taka decyzja może zostać podjęta bez dalszego rozpatrywania". Jednocześnie ust. 2 wskazuje, że decyzja podjęta w ten sposób jest ostateczna. W tym miejscu trzeba dopowiedzieć, że użycie sformułowania „podjęta bez dalszego rozpatrywania" zostało wyjaśnione w art. 49 ust. 1 Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy „[…] materiał przedstawiony przez skarżącego wystarcza do stwierdzenia, że skarga jest niedopuszczalna lub powinna zostać skreślona z listy […]". Przyjęte rozwiązanie trudno ocenić jednoznacznie. Z pewnością wprowadzenie nowego jednoosobowego składu obok składów już istniejących miało wpływ na szybkość procedowania. Z drugiej strony, szerszy skład badający dopuszczalność skargi mógł zobiektywizować ocenę, a jednocześnie dać gwarancję większej rzetelności rozstrzygnięcia. Było to przede wszystkim wynikiem sumowania się doświadczeń sędziów oraz pojawienia się efektu synergii. M. Krzyżanowska-Mierzejewska pisze, że zmiana ta uprościła procedurę i zmierzała do zwiększenia wydajności pracy Trybunału[544]. Zbliżone stanowisko prezentuje L. Caflisch, który pisze, że przyjęte rozwiązanie nie zawiera w sobie poważnych wad, a może poprawić ogólną wydajność ETPC[545].

Kolejną zmianą związaną z funkcjonowaniem Trybunału, jaką wprowadził Protokół nr 14, było przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych (ang. repetitive cases). Rozwiązanie takie przewidywał

[544] M. Krzyżanowska-Mierzejewska, *Komentarz do art. 27*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie…*, op. cit., s. 77.
[545] L. Caflisch, *The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond*, Human Rights Law Review 2006, tom 6, nr 2, s. 409. DOI: /10.1093/hrlr/ngl007.

art. 8 Protokołu nr 14 zmieniający treść art. 28 Konwencji. Możliwość wydania wyroku przez komitet nie była jednak nieograniczona. Uprawnienie takie zostało ograniczone do spraw, w których zagadnienie dotyczące wykładni lub stosowania Konwencji lub protokołów stało się przedmiotem ugruntowanego orzecznictwa. Słusznie zauważa B. Gronowska, że zadanie komitetu sprowadza się do kwestii formalnych, a nie stricte merytorycznych[546]. Po drugie, przy orzekaniu przez komitet, zarówno w kwestii dopuszczalności skargi, jak również samego wyroku, wymagana była jednomyślność składu rozpoznającego sprawę. W sytuacji niezrealizowania zasady jednomyślności, sprawa była przekazywana do izby[547]. Połączenie dwóch elementów, a mianowicie badania dopuszczalności i rozstrzygnięcia merytorycznego w tym samym czasie było rozwiązaniem innowacyjnym, z pewnością sporym krokiem naprzód. Obydwie zaprezentowane zmiany doprowadziły do przesunięcia o jeden szczebel niżej kwestii związanych z badaniem dopuszczalności i rozpatrywania merytorycznego spraw o mniejszym ciężarze i poziomie skomplikowania. Można przyjąć, że ta kompetencja bardziej uprawdopodabnia precedensowy charakter orzeczeń sądu w Strasburgu.

Następną zmianą było zwiększenie kontradyktoryjności procedowania przed ETPC. Na mocy art. 13 Protokołu nr 14 dodano do art. 35 Konwencji ust. 3, zgodnie z którym w sprawach rozpatrywanych przez Izbę lub Wielką Izbę może uczestniczyć Komisarz Praw Człowieka Rady Europy. Jednocześnie przyznano Komisarzowi prawo składania pisemnych uwag. Przyjęte rozwiązanie wynikało z inicjatywy samego Komisarza, który z racji pełnionej funkcję był zainteresowany mechanizmem kontrolnym[548].

Ostatnią zmianą dotyczącą funkcjonowania Trybunału jaką przyniósł Protokół 14 jest możliwość zmniejszenia liczby sędziów Izby. Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 26 Konwencji, Komitet Ministrów w drodze jednomyślnej decyzji może na wniosek Zgromadzenia Plenarnego Trybunału, zmniejszyć liczbę sędziów w Izbach z siedmiu do pięciu sędziów. Zmiana liczby sędziów w Izbach może być dokonana jedynie na czas oznaczony[549].

Omawiana reforma wprowadziła także zmiany dotyczące sędziów Trybunału. Kadencja nowo wybieranych sędziów uległa wydłużeniu z 6 do 9 lat. Zlikwidowana została

[546] Zob. B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 56.
[547] Zob. A. Ploszka, *Reforma mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] M. Grabowski (red.), *Stosunki międzynarodowe we współczesnym świecie: regiony i problemy*, Koło Studentów Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 145.
[548] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 59.
[549] Zob. art. 6 Protokołu nr 14, op. cit.

możliwość ponownego ubiegania się o wybór. Zmiana taka, jak pisze M. A. Nowicki miała na celu wzmocnienie gwarancji niezawisłości i rzetelności sędziów[550]. Zbliżone stanowisko prezentuje E. Voeten, który stawia dodatkowo tezę, że im dłużej sędzia wykonuje obowiązki w sądzie międzynarodowym tym mniej jest związany ze swoim państwem ojczystym, jednocześnie mniej podatny jest na naciski własnego rządu. Dodatkowo taki sędzia może być bardziej obiektywny[551].

Protokół nr 14 wprowadził również zmiany w trybie korzystania z sędziów *ad hoc*. Przed omawianą reformą, sędziowie *ad hoc* powoływani byli przez państwo wtedy, gdy sędzia zasiadający już w Trybunale nie był w stanie wypełniać swoich obowiązków. Rozwiązanie to było przedmiotem wzmożonej krytyki[552]. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 26 ust. 4 Konwencji, w przypadku braku sędziego, lub niemożności zasiadania, funkcję pełni inna osoba wybrana przez Prezesa Trybunału z listy przedłożonej przez dane państwo. Lista mogła zawierać nazwiska od trzech do pięciu osób[553]. Przedstawiona zmiana ograniczyła możliwości państwa wpływania na osobę sędziego *ad hoc*, jednocześnie zwiększyła niezależność Trybunału od państw stron Konwencji.

Reforma protokolarna przyniosła również zmiany w treści art. 39 EKPC (postępowanie polubowne). Protokół nr 14 wprowadził trzy nowe regulacje. Pierwsza, dotyczyła możliwości udzielenia przez Trybunał pomocy stronom zainteresowanym polubownym załatwieniem sprawy. Po drugie, w sytuacji gdy doszło do polubownego załatwienia sprawy, ETPC skreśla skargę z listy spraw w formie decyzji, która ogranicza się do krótkiego przedstawienia faktów i przyjętego rozwiązania. Ostatnia zmiana dotyczy poufności prowadzonego postępowania[554]. Bez względu na ostateczny wynik postępowania polubownego, wszelkie okoliczności z nim związane pozostają do wiadomości stron i ETPC. Oznacza, to że w przypadku nie zawarcia ugody, żadna ze stron nie może powoływać się na propozycje przedstawiane w ramach takiego postępowania. Strony nie mogą także wykorzystywać dokumentów przedstawionych lub wytworzonych w toku takiego postępowania[555]. Warto odnotować, że wykorzystanie przez skarżącego takiej dokumentacji może prowadzić do uznania skargi za niedopuszczalną ze względu na nadużycie prawa do skargi indywidualnej. Sytuacja taka miała miejsce np. w sprawie *Hadrabova i inni*

[550] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 36.
[551] Zob. więcej: E. Voeten, *The Impartiality of International Judges: Evidence from the European Court of Human Rights*, The American Political Science Review 2008, tom 102, nr 4, s. 419-422.
[552] Zob. Raport Wyjaśniający do Protokołu nr 14, op. cit., pkt 64.
[553] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 36.
[554] Art. 15 Protokołu nr 14, op. cit.
[555] Zob. L. Caflisch, *The Reform…*, op. cit., s. 411.

przeciwko Czechom[556], gdzie strona skarżąca ujawniła korespondencję z ministerstwem sprawiedliwości tego państwa w zakresie propozycji polubownego załatwienia sprawy[557]. W tej sprawie, skład orzekający stwierdził, że na podstawie dokumentów przedłożonych przez rząd państwa pozwanego oczywistym jest, że we wniosku o odszkodowanie skarżący wyraźnie odnieśli się do propozycji Kancelarii Trybunału przygotowanej w ramach negocjacji polubownych. ETPC uznał, że takie zachowanie stanowi naruszenie zasady poufności i stanowi nadużycie prawa do skargi[558].

4.4. Zmiany wprowadzone Protokołem 15

W raporcie wyjaśniającym do Protokołu dodatkowego nr 15 nie wskazano niestety bezpośrednich przyczyn, dla których podjęto się prac nad kolejną reformą mechanizmu kontrolnego. Niemniej z treści dokumentu można wyczytać, że przyjęcie Protokołu nr 15[559] wynikało z deklaracji przyjętych na konferencjach w Interlaken, Izmirze i Brighton. Dostępna literatura przedmiotu pozwala na dokładne określenie co stało za przyjęciem zmian w systemie kontrolnym. N. O'Meara wskazuje, że jedną z głównych przyczyn stojących za podjęciem prac nad kolejną reformą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka były opóźnienia w rozpatrywaniu coraz większej liczby skarg indywidualnych wnoszonych przez skarżących, oraz jak można przypuszczać, wynikający z tej sytuacji paraliż Trybunału[560]. Zbliżone stanowisko prezentuje B. Gronowska, która jednocześnie podaje dane liczbowe, wskazujące, że w roku 2008, na rozpoznanie oczekiwało 100 000 skarg[561].

Prace nad kolejnymi zmianami mechanizmu kontrolnego poprzedzone zostały raportem Lorda Woolfa z 2005 r., oraz raportem tzw. Grupy Mędrców opublikowanym w 2006 r.[562] Jednak bezpośrednie podjęcie prac nad nowym protokołem reformującym system kontrolny było wynikiem trzech konferencji ministerialnych wysokiego szczebla, które kolejno odbyły się w Interlaken (18-19 lutego 2010 r.), Izmirze (26-27 kwietnia

[556] Hadrabova i inni przeciwko Czechom, skargi nr: 42165/2002, 466/03.
[557] Zob. więcej: K. Ryngielewicz, *Komentarz do art. 39*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie…*, op. cit., s. 237-238.
[558] Hadrabova i inni przeciwko Czechom, decyzja ETPC z dnia 25.09.2007 r., skargi nr: 42165/2002, 466/03.
[559] Protokół nr 15 zmieniający Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęty 16 maja 2013 r. na 123. sesji plenarnej Komitetu Ministrów Rady Europy.
[560] N. O'Meara, *Reforming the ECtHR: The Impacts…*, op. cit., s. 6-7.
[561] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 87.
[562] Zob. Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM (2006)203, 15 November 2006. Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d7893 [data dostępu: 10.05.2021].

2011 r.) i Brighton (19-20 kwietnia 2012 r.)[563]. Konferencja w Interlaken zaowocowała przyjęciem Deklaracji z Interlaken, a wraz z nią Planu Działania. Dokument zakładał zlecenie przez Komitet Ministrów odpowiednim grupom eksperckim przygotowanie i przedstawienie propozycji niezbędnych reform dotyczących funkcjonowania mechanizmu kontrolnego. Plan Działania zawierał również listę środków jakie należało podjąć w perspektywie krótko i długoterminowej[564]. Spośród tej listy wymienić można choćby kwestie związane z podjęciem działań na rzecz zwiększenia świadomości społecznej w państwach członkowskich; rozwiązanie problemu skarg seryjnych poprzez ułatwianie polubownego załatwienia konfliktu; zmiany dotyczące funkcjonowania Trybunału. Dokument zawierał także określone ramy czasowych, w granicach których działania miały zostać podjęte i zrealizowane. Przedstawiony Plan Działania z założenia był planem wieloletnim. Przyjęcie podstawowych założeń sformułowanych w Deklaracji, uznano za najważniejsze dla usprawnienia procedury kontrolnej[565]. Kolejna Konferencja mająca miejsce w Izmirze przyniosła kolejną deklarację. W Deklaracji z Izmiru przyjęto kolejny Plan Działania. Dokument ten częściowo pokrywał się z Deklaracją z Interlaken, a częściowo wprowadzał nowe zalecenia i propozycje reform. Niewielkie postępy w pracach nad kolejną reformą systemu kontrolnego, zaowocowały trzecią z rzędu konferencją na szczeblu ministerialnym, która odbyła się w Brighton. W ramach spotkania przedstawicieli państw członkowskich Rady Europy, propozycje przyszłych reform zyskały bardziej realny kształt. Wynikiem konferencji było przyjęcie Deklaracji z Brighton. Dokument zawierał szereg reform, na które zgodę wyrażały państwa członkowskie. Urzeczywistnienie zmian wymagało podjęcia prac na zmianą tekstu Konwencji. Rozpoczęcie prac nad nowym protokołem nastąpiło stosunkowo szybko bo już w maju 2012 r. Komitet Ministrów wyznaczył Komitet Sterujący Praw Człowieka Rady Europy do przygotowania projektu zawierającego propozycje przyjęte w ramach Konferencji w Brighton. Grupa ekspertów zajmująca się pracami nad protokołem, już w październiku 2012 r. przedstawiła CDDH gotowy projekt. W listopadzie 2012 r. Komitet Sterujący Praw Człowieka Rady Europy zaaprobował projekt protokołu. Pozytywne zaopiniowanie projektu najpierw przez

[563] Zob. A. Mężykowska, *Niekończąca się historia: Protokół nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – kolejny etap długofalowej reformy strasburskiego systemu ochrony praw człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 4, s. 5-6.
[564] A. Mężykowska, *Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 7, s. 18-19.
[565] Zob. L. R. Glas, *From Interlaken to Copenhagen: What Has Become of the Proposals Aiming to Reform the Functioning of the European Court of Human Rights?*, Human Rights Law Review 2020, tom 21, nr 1, s. 126-129. DOI: 10.1093/hrlr/ngaa001.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, a następnie ETPC doprowadziło do tego, że nowy protokół dodatkowy (Protokół nr 15) został przyjęty 16 maja 2013 r. na 123. sesji plenarnej Komitetu Ministrów Rady Europy. Natomiast już 24 czerwca 2013 r. protokół został wyłożony do podpisu dla chętnych państw. Na marginesie warto dodać, że już pierwszego dnia swój podpis złożyli przedstawiciele 19 państw członkowskich[566].

Biorąc pod uwagę podział protokołów na materialne i proceduralne, z pewnością Protokół 15 ma charakter proceduralny, gdyż nie wprowadza ani nie zmienia istniejącego katalogu praw człowieka. Analizując jednak treść nowego protokołu należy zauważyć, że oprócz zmian w kwestiach instytucjonalno – proceduralnych mamy też zmiany dotyczące kwestii materialnych. Chodzi tu mianowicie o zmiany w Preambule Konwencji, gdzie wprowadzony zostanie margines oceny. Tekst preambuły został również wzbogacony o zasadę subsydiarności[567].

Przede wszystkim trzeba wspomnieć, że margines oceny w orzecznictwie strasburskim pojawił się już w sprawie *Grecji przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*[568], w końcu lat 50. XX w. Obecnie państwa-strony Konwencji często podnoszą tę zasadę w postępowaniu przed Trybunałem. Z kolei zasada subsydiarności polegająca na tym, że obowiązek ochrony praw człowieka spoczywa w pierwszej kolejności na państwach, a dopiero w drugiej kolejności na Trybunale, również była ugruntowaną zasadą prawa międzynarodowego. Wprowadzenie do preambuły zarówno marginesu oceny, jak i zasady subsydiarności, co warte podkreślenia, stanowiło jedynie kodyfikację zasad już istniejących.

W ocenie autora wprowadzenie marginesu oceny, jak również zasady subsydiarności należy ocenić w sposób mieszany. Z jednej strony dobrze, że zdecydowano się na usankcjonowanie zasad już istniejących. Z drugiej natomiast, nasuwa się pytanie dlaczego właśnie te zasady zostały włączone do protokołu. W systemie europejskiej regionalnej ochrony praw człowieka obowiązuje więcej zasad, jak choćby wykładnia dynamiczna czy zasada efektywności. Zasady te, jak dotąd nie znalazły swojego miejsca w protokołach dodatkowych. Warto również podkreślić, że w Raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15 zastrzeżono, że kodyfikacja już istniejących zasad nie wprowadzi zmian w interpretacji

[566] A. Mężykowska, *Niekończąca się historia: Protokół…*, op. cit., s. 7.
[567] Z. Kotuła, *Protokół 15 do europejskiej konwencji praw człowieka: doktryna marginesu swobody uznania i zasada subsydiarności w kontekście reformy ETPC,* Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2015, tom 17, s. 86-90.
[568] Grecja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, raport Komisji z dnia 26 września 1958, skarga nr 176/56.

Konwencji[569]. Można zatem uznać, że ta część reformy nie powinna w sposób istotny wpłynąć na funkcjonowanie mechanizmu kontrolnego.

Protokół nr 15 przyniósł zmiany w procedurze rozpatrywania skarg oraz zmiany dotyczące bezpośrednio skargi indywidualnej[570]. Reforma zmieniła także przepisy odnoszące się do pełnienia funkcji sędziego Trybunału.

Pierwsza ze zmian zawartych w Protokole, dotyczy wymogów sprawowania urzędu sędziego Trybunału. W nowo dodanym ust. 2 do art. 21 Konwencji przewidziano, że osoby kandydujące na urząd sędziego nie mogą mieć ukończonych 65 lat w dniu, w którym Zgromadzenie Parlamentarne zażąda listy trzech kandydatów, a którą przedstawia państwo-strona Konwencji zgodnie z art. 22 EKPC.

W Konwencji usunięto ust. 2 z art. 23, który określał, że kadencja sędziów upływa z chwilą osiągnięcia przez nich wieku 70 lat. W Raporcie wyjaśniającym do Protokołu 15 podniesiono, że rozwiązanie takie ma na celu umożliwienie wysoko wykwalifikowanym sędziom pełnienie służby przez całą dziewięcioletnią kadencję. Jednocześnie przyjęte rozwiązanie ma na celu wzmocnienie spójności składu Trybunału. Raport wskazuje, również na sytuację, w których ukończenie wieku 70 lat przez sędziego uniemożliwiało doświadczonym sędziom dokończenie ich kadencji[571]. Wykreślenie górnej granicy sprawowania mandatu sędziego wydaje się zasadne, z uwagi na brak możliwości ponownego wyboru na tą funkcję.

4.5. Zmiany wprowadzone Protokołem 16

Ostatnia dekada funkcjonowania Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyniosła zmianę postrzegania i reagowania na problemy związane z funkcjonowaniem mechanizmu kontrolnego. Przed 2010 r., mieliśmy do czynienia ze stopniowym wprowadzeniem zmian. Podejście to było nacechowane adekwatnym reagowaniem na aktualne problemy systemu kontrolnego. Przykładem tego są Protokoły nr 11 i 14. Obecnie, podejście to uległo zasadniczej zmianie, czego dowodem są pracę związane z kolejnymi protokołami reformującymi kwestie proceduralno instytucjonalne. N. O'Meara nazywa tą

[569] Zob. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ang. Explanatory Report to Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), Strasburg, 24 czerwca 2013 r., CETS No. 213.
[570] Szczegółowe zagadnienia związane ze skargą indywidualną są przedmiotem rozważań prowadzonych w rozdziale V.
[571] Zob. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15…, op. cit.

sytuację „ciągłym cyklem refleksji i inicjatyw reform”[572]. Nie sposób się z tym nie zgodzić. Lata 90. i pierwsza dekada XXI w. to czas, gdy prace nad reformą podejmowano dopiero wtedy, gdy system stawał się niewydolny. Przyjęcie i wejście w życie Protokołu 11 czy 14 kończyło prace i na pewien czas zamykało temat reform. W ostatniej dekadzie mamy do czynienia z ciągłymi pracami nad reformowaniem systemu. Świadczyć o tym mogą prace nad Protokołem 16, które trwały niemal równocześnie z pracami nad Protokołem 15. Wynikało to z faktu, że większość postulowanych reform była wynikiem raportu Grupy Mędrców oraz trzech wspomnianych wcześniej konferencji (Interlaken, Izmir, Brighton).

Przyczyny wprowadzenia kolejnej reformy są takie same, jak w przypadku Protokołu 15. A. Paprocka i M. Ziółkowski za przyczyny podają obciążenie Trybunału dużą liczbą skarg o charakterze systemowym oraz znaczne wydłużenie czasu procedowania wniesionej sprawy. Na podjęcie prac nad kolejną reformą wpływ miało również planowane przystąpienie do EKPC Unii Europejskiej, a także prawdopodobny konflikt jurysdykcyjny pomiędzy ETPC, a TSUE[573]. N. Vogiatzis opierając się na treści raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 16, wskazuje, że celem dla którego przyjęto Protokół nr 16 było wzmocnienie dialogu między sądami krajowymi, a ETPC, wzmocnienie konstytucyjnej roli Trybunału oraz długotrwałe utrzymanie skuteczności systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[574].

Protokół dodatkowy nr 16 został otwarty do podpisu 2 października 2013 r., niespełna cztery miesiące po otwarciu do podpisu Protokołu 15. Pomimo tego, to właśnie Protokół 16 wszedł w życie jako pierwszy. Wejście w życie nastąpiło 1 sierpnia 2018 r. po uzyskaniu wymaganej liczby dziesięciu ratyfikacji[575]. Stosunkowo szybkie wejście w życie Protokołu wynika przede wszystkim z treści samego aktu prawnego. A. Mężykowska pisze, że przepisy Protokołu nr 16 mają bardzo ogólny charakter. Wskazuje również na to, że opinie doradcze wydawane na podstawie omawianego protokołu nie będą miały charakteru wiążącego[576]. Protokół nr 16 z jednej strony jest uboższy w swej treści od poprzednika, z drugiej natomiast, nie zawiera kwestii spornych i kontrowersyjnych dla państw-stron

[572] N. O’Meara, *Reforming the ECtHR: The Impacts…*, op. cit., s. 2.
[573] A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Opinie doradcze w świetle Protokołu nr 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 10, s. 15.
[574] N. Vogiatzis, *The Second Advisory Opinion by the Strasbourg Court under Protocol 16: A Contextual Analysis*, European Convention on Human Rights Law Review 2021, tom 1, s. 3-4. DOI: 10.1163/26663236-bja10021.
[575] A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, Państwo i Prawo 2020, nr 1, s. 76.
[576] A. Mężykowska, *Wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień Protokołu nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2017, tom 8, s. 92.

Konwencji. Oprócz tego, w przypadku omawianego dokumentu zdecydowano się na jedynie dziesięć ratyfikacji pozwalających na wejście w życie, co jest odstępstwem od zasady przyjętej w przypadku protokołów proceduralnych, to znaczy wyrażenia zgody przez wszystkie państwa członkowskie. Protokół nr 16 nie zmienia sposobu funkcjonowania oraz wewnętrznej struktury Trybunału. Reforma zawarta w tym dokumencie obejmuje jedynie rozszerzenie jurysdykcji ETPC poprzez wyposażenie go w możliwość wydawania opinii doradczych na wniosek złożony przez najwyższe sądy i trybunały państwa sygnatariusza Konwencji.

Warto dodać, że uprawnienie do wydawania opinii doradczej posiadają także Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów oraz Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka. W systemie amerykańskim, uprawnionym do wystąpienia o wydanie opinii doradczej są państwa członkowskie Organizacji Państw Amerykańskich. Przedmiotem takiej opinii może być interpretacja AKPC lub innych traktatów mających za przedmiot ochronę praw człowieka[577]. W ramach systemu afrykańskiego, uprawnionym do wystąpienia z takim wnioskiem są państwa członkowskie Unii Afrykańskiej (dalej: UA), organy Unii Afrykańskiej, a także organizacje afrykańskie uznawane przez UA. Przedmiotem opinii może być każde zagadnienie związane z Afrykańską Kartą Praw Człowieka i Ludów lub innym dokumentem dotyczącym praw człowieka[578].

Pomysł wprowadzenia opinii doradczej do systemu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka pojawił się stosunkowo wcześnie bo już w latach 60. XX w. Impulsem do wprowadzenia jurysdykcji doradczej Trybunału była rekomendacja Zgromadzenia Konsultatywnego Rady Europy nr 232 w sprawie „rozszerzenia kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnośnie interpretacji Konwencji praw człowieka". Odpowiedzią Komitetu Ministrów była rezolucja nr (60)20 z dnia 15 września 1960 r., w której zlecono Komitetowi Ekspertów zbadanie czy może dojść do zawarcia porozumienia ze Zgromadzeniem w tej kwestii. Pozytywna opinia wydana przez Komitet Ekspertów, a następnie Komitet Ministrów doprowadziły do podjęcia prac nad kształtem przyszłej reformy. W toku prac przyjęto projekt Protokołu nr 2[579], który zawierał regulacje dotyczące opinii doradczej, a który następnie został otwarty do podpisu i wszedł w życie w 1970 r. W tym miejscu trzeba dodać, że postanowienia zawarte w Protokole nr 2 zostały

[577] Zob. więcej: A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały…*, op. cit., s. 130-132.
[578] Zob. A. P. van der Mei, *The Advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, African Human Rights Law Journal 2005, tom 5, nr 1, s. 29-31.
[579] Protokół nr 2 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Strasburgu dnia 6 maja 1963 r., ETS No. 044, tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 176.

włączone do EKPC (jako artykuły 47-49) na mocy Protokołu nr 11[580]. Przepisy przywołanego Protokołu nr 2 przewidywały możliwość wydania przez Trybunał opinii doradczej na wniosek złożony przez Komitet Ministrów. W toku prac nad protokołem pojawił się postulat dotyczący kwestii rozszerzenia listy podmiotów uprawnionych o Europejską Komisję Praw Człowieka. Pomysł ten nie zyskał jednak akceptacji Komitetu Ekspertów, w związku z czym został odrzucony. Trzeba podkreślić, że zgodnie z art. 47 ust. 1 Konwencji tylko Komitet Ministrów jest uprawniony do wystąpienia z takim wnioskiem. Jednocześnie ust. 2 tego artykułu wskazuje, że „opinie nie mogą dotyczyć treści i zakresu praw i wolności określonych w rozdziale I Konwencji i jej protokołach dodatkowych, ani jakichkolwiek innych zagadnień, które Trybunał lub Komitet Ministrów mogłyby rozpatrywać w wyniku postępowania podjętego na postawie postanowień Konwencji”[581]. M. Balcerzak pisze, że do momentu wejścia w życie Protokołu nr 11 (1998 r.) inicjatywa skierowania zapytania do Trybunału na podstawie postanowień Protokołu nr 2 pojawiła się jedynie kilkukrotnie. Dopiero kolejna dekada działalności Trybunału przyniosła wydanie pierwszych opinii doradczych. Warte podkreślenia jest, że pierwsza opinia doradcza została wydana 12 lutego 2008 r.[582] Opinia dotyczyła odpowiedzi na pytania: Czy lista kandydatów na stanowisko sędziego ETPC, która spełnia kryteria wskazane w art. 21 Konwencji, może być odrzucona wyłącznie z uwagi na kwestie dotyczące płci [kandydatów]? Czy rezolucje Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1366 (2004) i 1426 (2005) naruszają obowiązek Zgromadzenia na podstawie art. 22 EKPC do rozpatrzenia listy lub nazwiska na takiej liście, na podstawie kryteriów wskazanych w art. 21 EKPC?[583]

Drugą i jak dotąd ostatnią opinię doradczą (stan na dzień 1 stycznia 2022 r.) na podstawie art. 47 Konwencji, Trybunał wydał 22 stycznia 2010 r. Opinia doradcza została wydana na tle wydarzeń związanych z procedurą wyboru sędziego reprezentującego Ukrainę i korespondencji prowadzonej przez władze tego państwa ze Zgromadzeniem Parlamentarnym Rady Europy w 2007 r., dotyczącej listy kandydatów. Po przedstawieniu przez stronę ukraińską trzech kandydatów na to stanowisko, Sekretarz Generalny Zgromadzenia Parlamentarnego zaprosił kandydatów na spotkanie z Komisją ds. Wyboru Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w celu przeprowadzenia wywiadu.

[580] M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza…*, op. cit., s. 8.
[581] Europejska Konwencja Praw Człowieka, op. cit.
[582] Zob. więcej: Advisory opinion on certain legal questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights, opinia doradcza ETPC z dnia 12 lutego 2008 r. Pobrane z: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-2268009-2419060 [data dostępu: 10.05.2021].
[583] M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza…*, op. cit., s. 11-12.

W międzyczasie, władze Ukrainy wycofały jednego z kandydatów, uzasadniając to tym, że przedstawiona lista nie „odpowiada wymogom art. 21 Konwencji oraz zaleceniom Rady Europy". Jednocześnie Zgromadzenie Parlamentarne zatwierdziło sprawozdanie Komisji ds. Wyboru Sędziów, które uznało, że nie zaszły wyjątkowe okoliczności uzasadniające cofnięcie listy ukraińskiej. W związku z zaistniałą sytuacją Komitet Ministrów Rady Europy korzystając ze swoich uprawnień wystąpił do Trybunału o wydanie opinii doradczej w kwestiach dotyczących procedury wyboru sędziów. Opinia zawierała pytania dotyczące tego czy lista złożona przez stronę Konwencji może zostać wycofana i zastąpiona nową listą trzech kandydatów? Czy kandydaci mogą być uważani za nominowanych przez stronę Konwencji w rozumieniu art. 22 EKPC, jeżeli lista zawierająca ich nazwiska została przez tą stronę wycofana? Czy Zgromadzenie Parlamentarne jest zobowiązane do rozpatrzenia listy kandydatów przedłożonej przez stronę, która zastępuje listę uprzednio przedłożoną? Dodatkowo, w opinii zapytano o to czy w sytuacji, gdy jeden lub więcej kandydatów z listy przedłożonej stronę wycofa się przed głosowaniem Zgromadzenia Parlamentarnego to strona Konwencji jest zobowiązana na EKPC zgłosić dodatkowego kandydata lub kandydatów do uzupełnienia listy?[584] Trybunał w swojej decyzji uznał, że Wysokie Układające się Strony, mogą cofnąć i zmienić listę kandydatów na stanowisko sędziego ETPC, ale tylko pod warunkiem, że uczynią to przed upływem terminu do przedłożenia listy Zgromadzeniu Parlamentarnemu. Po tym terminie strony Konwencji nie będą już uprawnione do wycofania swoich list[585].

W grudniu 2019 r. do ETPC wpłynął kolejny wniosek o opinię doradczą. Zapewne, nie byłoby w tym nic szczególnego, gdyby nie to, że wnioskodawcą w tym przypadku był Komitet Bioetyki Rady Europy (ang. Committee on Bioethics). Wniosek o opinię doradczą opierał się na treści art. 29 Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny[586] (pot. Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie, Konwencja z Oviedo), zgodnie z którym „Europejski Trybunał Praw Człowieka może wydawać, bez bezpośredniego odniesienia do jakiegokolwiek

[584] Advisory opinion on certain legal questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights (No. 2), opinia doradcza ETPC z dnia 22 stycznia 2010 r. Pobrane z: https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22003-3004688-3312583%22]} [data dostępu: 13.12.2021].
[585] *Ibidem*, pkt 49.
[586] *Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny* (ang. Convention for the Protection of Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine) z dnia 4 kwietnia 1997 r., Oviedo, ETS No. 164.

postępowania toczącego się w sądzie, opinie doradcze na zapytania prawne dotyczące interpretacji tej Konwencji, na wniosek:

- Rządu Strony po zawiadomieniu innych Stron,
- Komitetu ustanowionego na podstawie artykułu 32 (…)".

Wniosek zawierał dwa pytania dotyczące, po pierwsze gwarancji państwa w zakresie zapewnienia poszanowania dla każdej osoby jej integralności oraz innych podstawowych praw i wolności wobec zastosowań biologii i medycyny. Po drugie, materii dotyczącej leczenia osób z zaburzeniami psychicznymi[587].

Sąd w Strasburgu pomimo tego, że uznał swoją jurysdykcję do wydania opinii doradczej na podstawie art. 29 Konwencji z Oviedo, to jednak odrzucił wniosek. W uzasadnieniu Trybunał wskazał, że przedmiot wniosku nie należy do jego kompetencji. Co istotne, była to pierwsza sytuacja, kiedy ETPC otrzymał wniosek o wydanie opinii doradczej na podstawie art. 29 Konwencji z Oviedo, a nie EKPC.

Rozważania nad możliwością rozszerzenia kompetencji doradczej Trybunału pojawiły się ponownie na początku lat 70 XX w., niedługo po wejściu w życie Protokołu nr 2. Brak akceptacji ze strony państw-stron Konwencji na jakiś czas zakończył dyskusję nad zmianami w tej materii. Zmianę myślenia w kwestii rozszerzenia zakresu przedmiotowego opinii doradczej przyniósł dopiero sformułowany w 2006 r. raport Grupy Mędrców. W dokumencie dokonano pozytywnej oceny w zakresie możliwości fakultatywnego zwracania się o opinię doradczą przez sądy krajowe państw stron Konwencji. Raport przewidywał także wzmocnienie dialogu pomiędzy sądami[588]. Za głównego orędownika wprowadzenia opinii doradczej do mechanizmu strasburskiego uznaje się M. O'Boyle'a, pełniącego w tamtym czasie funkcję zastępcy Kanclerza w Kancelarii ETPC[589]. Projekt wprowadzenia nowej opinii doradczej zyskał wsparcie polityczne w trakcie konferencji w Izmirze i Brighton. Pomysł ten natomiast, został zupełnie pominięty na konferencji w Interlaken, która odbyła się rok przed konferencją w Izmirze. Kluczowe znaczenie miała jednak ostatnia konferencja, gdzie w Deklaracji z Brighton, wprost zwrócono się do Komitetu Ministrów o przygotowanie projektu protokołu dodatkowego do Konwencji, wyznaczając jednocześnie termin zakończenia prac na koniec

[587] Zob. Decision Oviedo Convention request - European Court rejects request for an advisory opinion on biomedicine treaty, decyzja ETPC z dnia 15 września 2021 r. Pobrane z: https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6730082-8973105 [data dostępu: 13.12.2021].
[588] Zob. Zob. Raport Grupy Mędrców…, op. cit., § 76-86.
[589] A. Ploszka, *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Państwo i Prawo 2013, nr 10, s. 91.

2013 r. Prace nad nowym protokołem odbywały się pod auspicjami Komitetu Ekspertów ds. Reformy Trybunału. Pewną ciekawostką może być fakt, że prace zakończyły się przed upływem terminu wskazanego w Deklaracji z Brighton[590].

Głównym elementem omawianej reformy jest treść art. 1 zgodnie, z którym „Najwyższe sądy i trybunały Wysokiej Układającej się Strony, wskazane zgodnie z artykułem 10, mogą zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o opinię doradczą w istotnych kwestiach dotyczących interpretacji lub stosowania praw i wolności zawartych w Konwencji i jej protokołach"[591]. Przepis ten wskazuje na trzy zasadnicze elementy opinii doradczej. Po pierwsze zawiera katalog podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku. Po drugie, określa co może być przedmiotem wniosku o wydanie opinii. Wreszcie po trzecie, przepis wskazuje na podstawową cechę nowej opinii doradczej jaką jest jej fakultatywność.

Użycie sformułowania „najwyższe sądy i trybunały" wskazuje na bardzo wąski krąg podmiotów, którym to prawo przysługuje. Jednocześnie to państwa-strony Konwencji zgodnie z art. 10 Protokołu mogą wskazać, które sądy i trybunały będą korzystały z tego uprawnienia. A. Mężykowska pisze, że przyjęte rozwiązanie ma na celu ograniczenie liczby wniosków pochodzących od sądów krajowych, które w przyszłości mogłyby skutkować obniżeniem efektywności Trybunału[592]. W raporcie wyjaśniającym można przeczytać, że przyjęte rozwiązanie jest zgodne z ideą wyczerpania krajowych środków odwoławczych. Jednocześnie twórcy raportu wskazują na kwestie związane z ograniczeniem liczby wniosków oraz na odpowiedni poziom (czyt. najwyższy), na którym dialog powinien się odbywać[593]. Z raportu wyjaśniającego do Protokołu 16 wynika również, że intencją twórców Protokołu nr 16 była możliwość wyposażenia w kompetencję zwracania się do ETPC także sądów, które w hierarchii posiadają niższą rangę niż sąd najwyższy lub trybunał konstytucyjny, ale mają specjalne znaczenie, ponieważ są „sądami najwyższymi" dla określonej grupy spraw[594]. M. Balcerzak pisze, że twórcy Protokołu nr 16 celowo użyli w art. 1 przymiotnika „highest" zamiast „the highest", aby pozostawić państwom-stronom Konwencji możliwość wskazywania sądów innych niż sądy najwyższe i trybunały konstytucyjne[595]. W przypadku Polski uprawnienie do złożenia wniosku o wydanie opinii

[590] M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza…*, op. cit., s. 19.
[591] Protokół nr 16 zmieniający Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 2 października 2013 r., CETS No. 214.
[592] A. Mężykowska, *Wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień Protokołu nr 16*…, op. cit., s. 95.
[593] Zob. pkt 8 Raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ang. Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), Strasburg, 2 października 2013 r., CETS No. 214.
[594] A. Mężykowska, *Wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień Protokołu nr 16…*, op. cit., s. 95.
[595] M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza…*, op. cit., s. 20.

doradczej, bez wątpienia powinno przysługiwać Sądowi Najwyższemu, Trybunałowi Konstytucyjnemu, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu i Trybunałowi Stanu. Należałoby się jednak zastanowić, czy w taką kompetencję nie wyposażyć sądów apelacyjnych. Według A. Mężykowskiej, możliwość rozszerzenia katalogu podmiotów uprawnionych wynika z treści samego Protokołu nr 16. Po drugie, za przyznaniem kompetencji sądom apelacyjnym przemawia fakt, iż szereg spraw cywilnych i karnych wyłączonych jest z możliwości wniesienia skargi kasacyjnej lub kasacji, które w polskim systemie środków prawnych mają i tak charakter nadzwyczajnych środków prawnych. W takich sytuacjach to właśnie sądy apelacyjne są ostatnią instancją, która mogłaby wystąpić z wnioskiem o wydanie opinii doradczej. Wreszcie, za rozszerzeniem listy uprawnionych przemawia duży zasięg oddziaływania orzecznictwa sądów apelacyjnych na sądy niższej instancji[596]. Patrząc z drugiej strony, za nierozszerzaniem listy uprawnionych przemawia raport wyjaśniający, zgodnie z którym dialog między stronami powinien odbywać się na odpowiednim poziomie. W ocenie autora, sądy apelacyjne niekoniecznie musza ten poziom przedstawiać.

Wątpliwości związane z Protokołem nr 16 pojawiają się również w kwestii art. 10. Zgodnie z tym przepisem „Każda Wysoka Umawiająca się Strona Konwencji w chwili podpisywania lub składania dokumentu ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, w drodze oświadczenia skierowanego do Sekretarza Generalnego Rady Europy, wskaże sądy lub trybunały, które wyznacza do celów artykułu 1 ustęp 1 […]". Przytoczony przepis jednoznacznie wskazuje, że uprawnienie do wskazaniu sądów i trybunałów należy wyłącznie do władzy wykonawczej państwa-strony Konwencji. Analizując przepis, nasuwa się pytanie, co zrobić w sytuacji, gdy w danym państwie wystąpił kryzys lub poważny konflikt pomiędzy władzą wykonawczą, a władzą sądowniczą? Jak postąpić w sytuacji, gdy państwo wycofa legitymację do wnioskowania o opinię doradczą dla sądu lub trybunału, który swoją działalnością „naraził się" władzy wykonawczej? Sytuacje gdzie dochodzi do sporu pomiędzy organami władzy miały miejsce w przeszłości. M. Balcerzak wskazuje, że tak daleko idące pozostawienie swobody w kształtowaniu listy sądów uprawnionych do wnioskowania o opinię doradczą trzeba uznać za ryzykowne[597]. Nie sposób nie zgodzić się z tak sformułowaną deklaracją. W ocenie autora należałoby stworzyć mechanizm bezpieczeństwa. W sytuacji cofnięcia przez państwo legitymacji dla określonego sądu, można wprowadzić odpowiednio długi okres wypowiedzenia. Innym rozwiązaniem może

[596] A. Mężykowska, *Wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień Protokołu nr 16…*, op. cit., s. 96.
[597] M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza…*, op. cit., s. 20.

być zmiana treści Konwencji poprzez wprowadzenie zapisu zgodnie z którym, uprawnionym do wskazania sądów i trybunałów jest obok Wysokiej Umawiającej się Strony Konwencji również sąd pełniący funkcję sądu najwyższego. Proponowane rozwiązania pozwalałyby ograniczyć skutki potencjalnego konfliktu między organami władzy w państwie sygnatariuszu Konwencji.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Protokołu nr 16, wniosek o wydanie opinii doradczej może zostać skierowany jedynie w „istotnych kwestiach dotyczących interpretacji lub stosowania praw i wolności zawartych w Konwencji i jej protokołach”[598]. Użycie sformułowania „istotne kwestie”, jak wynika z raportu wyjaśniającego zainspirowane zostało sformułowaniem użytym w Raporcie Grupy Mędrów, a częściowo także treścią art. 43 ust. 2 Konwencji, gdzie jest mowa o przesłankach przyjęcia wniosku o przyjęcie sprawy do rozpoznania przez Wielką Izbę Trybunału[599]. A. Paprocka i M. Ziółkowski wskazują, że wniosek o wydanie opinii doradczej ma zmierzać do ustalenia treści praw podmiotowych gwarantowanych przez Konwencję oraz zakresu ich dopuszczalnych ograniczeń[600]. Główną cechą „istotnej kwestii” jest jej związek ze sprawą zawisłą przed sądem składającym wniosek o opinię doradczą. M. Balcerzak, wskazuje, że w ten sposób wyklucza się pytania o charakterze abstrakcyjnym np. dotyczące zgodności z Konwencją przepisów prawa krajowego[601]. Zbliżone stanowisko prezentuje N. Vogiatzis, który pisze, że opinia doradcza nie jest mechanizmem, za pomocą którego Trybunał będzie przedstawiał abstrakcyjne interpretacje kwestii prawnych, które mogą pojawić się w przyszłości[602].

Wymogi formalne wniosku określone zostały w art. 1 ust. 3 Protokołu nr 16. Zgodnie z tym przepisem „Sąd lub trybunał składający wniosek powinien go uzasadnić oraz przedstawić istotne elementy podstawy prawnej i stanu faktycznego sprawy”. Wskazany przepis w sposób lakoniczny określa wymogi wniosku. Pomocny w tym zakresie jest raport wyjaśniający do Protokołu nr 16. Zgodnie z jego treścią, sąd wnioskujący o wydanie opinii zobowiązany jest do sformułowania uzasadnienia zawierającego stan faktyczny i stan prawny sprawy, której dotyczy wniosek. Poza tym, wniosek musi zawierać przepisy prawa krajowego, które mają zastosowanie w danej sprawie, a także gdy zachodzi taka potrzeba, również przedstawienie argumentów stron postępowania toczącego się przed sądem wnioskującym, oraz stanowisko sądu wnioskującego. Pewnym ułatwieniem jest możliwość

[598] Protokół nr 16…, op. cit.
[599] M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza…*, op. cit., s. 20-21.
[600] A. Paprocka, M. Ziółkowski, *Opinie doradcze…*, op. cit., s. 18.
[601] M. Balcerzak, *Kompetencja doradcza…*, op. cit., s. 21.
[602] Zob. N. Vogiatzis, *The Second Advisory Opinion…*, op. cit., s. 5.

złożenia wniosku w języku urzędowym sądu, który się o taką opinię zwraca. Uprawnienie to wynika wprost z Raportu wyjaśniającego[603].

Główną cechą nowej opinii doradczej jest jej fakultatywność. Sądom pozostawiono swobodę decydowania, o tym czy chcą skorzystać z możliwości wnioskowania o opinię do ETPC czy nie chcą. Stworzenie fakultatywnej instytucji opinii doradczej o niewiążącym charakterze, jednocześnie nie określając terminu na jej wydanie, w ocenie autora przełoży się na nikłe stosowanie tego uprawnienia przez sądy i trybunały krajowe państw-stron Konwencji. A. Ploszka pisze, że sądy będą raczej same podejmowały się interpretacji Konwencji, nie będą zaś występowały do ETPC, biorąc pod uwagę to, iż na ewentualną opinię musiałyby czekać przez nieokreślony czas[604]. Nie sposób nie zgodzić się z tak sformułowaną tezą. Za takim stanowiskiem z pewnością przemawia fakt, że od chwili wejścia w życie Protokołu nr 16 (1 sierpnia 2018 r.) do chwili obecnej (31 grudnia 2021 r.) wniesiono sześć wniosków o wydanie opinii doradczej, z czego w dwóch sprawach doszło do wydania opinii przez Trybunał, jeden wniosek został odrzucony, a trzy sprawy są na etapie rozpatrywania (**Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.**).

Tabela 7. Wykaz opinii doradczych wniesionych na podstawie Protokołu nr 16 do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stan na dzień 1 stycznia 2022 r.

Lp.	Państwo	Podmiot składający wniosek	Data złożenia wniosku	Rozstrzygnięcie/Data rozstrzygnięcia
1	Francja	Sąd Kasacyjny (ang. Court of Cassation)	12.10.2018	Trybunał 10.04.2019 r. wydał opinię doradczą.
2	Armenia	Trybunał Konstytucyjny (ang. Constitutional Court)	02.09.2019	Trybunał 29.05.2020 r. wydał opinię doradczą.
3	Słowacja	Sąd Najwyższy (ang. Supreme Court)	19.11.2020	Trybunał 14.12.2020 r. odrzucił wniosek o wydanie opinii doradczej. Sąd w Strasburgu uznał, że wniosek nie spełnił wymogów określonych w art. 1 Protokołu nr 16.
4	Litwa	Naczelny Sąd Administracyjny (ang. Supreme Administrative Court)	28.01.2021	Trybunał 28.01.2021 przyjął wniosek o wydanie opinii doradczej.
5	Armenia	Sąd Kasacyjny (ang. Court of Cassation of Armenia)	11.03.2021	Trybunał przyjął wniosek o wydanie opinii doradczej.
6	Francja	Rada Stanu (fr. Conseil d'État)	15.04.2021	Trybunał przyjął wniosek o wydanie opinii doradczej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych na stronie internetowej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/advisoryopinions&c#n16117470544134546839403_pointer [data dostępu: 01.01.2022].

[603] Zob. pkt 11-13 Raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 16…, op. cit.
[604] A. Ploszka, *Nowa opinia doradcza…*, op. cit., s. 99.

Pomimo tego, że jak wcześniej wspomniano, Protokół w swojej treści nie zawiera kwestii „trudnych", to do 14 grudnia 2021 r. swój podpis złożyli przedstawiciele 25 państw członkowskich Rady Europy, natomiast samej ratyfikacji dokonało jedynie 16 z 47 państw[605].

Według A. Chmielarz-Grochal i A. Kalisz, instrument opinii doradczej wprowadzony na mocy Protokołu nr 16 jest mechanizmem upodabniającym sposób funkcjonowania ETPC do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednocześnie cytowane autorki wskazują, że instrument ten pełni funkcję harmonizującą i standardotwórczą w europejskiej przestrzeni prawnej w dziedzinie ochrony praw człowieka[606]. W ocenie autora wprowadzenie opinii doradczej niewątpliwie wzmacnia pozycję Trybunału. Na ocenę, jak istotna dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka będzie to zmiana, trzeba będzie poczekać jeszcze kilka lat. Wiele w tej kwestii będzie zależało nie tylko od sądu w Strasburgu, ale jak celnie zauważa M. Daka, od postawy jaką zajmą sądy krajowe. Przywołana autorka opierając się na niewielkiej liczbie ratyfikacji Protokołu wskazuje, że gotowość do podjęcia dialogu przez te sądy może być różna[607]. Niemniej jednak, już dzisiaj, po trzech latach jakie upłynęły od wejścia w życie Protokołu nr 16 widać, że przepisy dotyczące wydania opinii doradczej znajdują zastosowanie w systemie Rady Europy. Korzystają z niego państwa założycielskie organizacji (Francja dwukrotnie), jak również państwa, które do Rady Europy dołączyły później.

4.6. Struktura Europejskiego Trybunału Praw Człowieka współcześnie

Od początku swego funkcjonowania zakładano, że Trybunał będzie działał w trybie skargowym. Obecnie zajmuje się on głównie rozpatrywaniem skarg wnoszonych w trybie art. 33 (skargi międzypaństwowe) oraz art. 34 (skargi indywidualne). Z biegiem lat ETPC wyposażono w możliwość wydawania opinii doradczych, najpierw na wniosek Komitetu Ministrów, a później na wniosek najwyższych sądów i trybunałów państw-stron Konwencji. Jednocześnie zmiany w procedurze rozpatrywania skarg doprowadziły do jeśli nie znacznego, to przynajmniej istotnego wzmocnienia pozycji Sądu w całej procedurze skargowej, a także uzyskania pewnego wpływu na wykonywanie wyroków. Te wszystkie

[605] https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=1jXDnagp [data dostępu: 14.05.2021].
[606] A. Chmielarz-Grochal, A. Kalisz, *Realizacja konwencyjnych standardów…*, op. cit., s. 78.
[607] Zob. M. Daka, *Advisory opinion and preliminary ruling procedure – a comparative and contextual note*, Pravni vjesnik 2020, tom 36, nr 3-4, s. 302. DOI: /10.25234/pv/10767.

zmiany spowodowały, że obecny Sąd zmienił się w sposób znaczący od tego, jakim był w latach pięćdziesiątych XX w.

W skład Trybunału wchodzą sędziowie po jednym z każdego państwa członkowskiego. Obecnie w Trybunale zasiada 47 sędziów[608]. Sędziowie wybierani są na jedną dziewięcioletnią kadencję (przed reformą wprowadzoną Protokołem 14 na 6 lat) przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy większością głosów, z listy trzech kandydatów przedstawionych przez Wysoką Układającą się Stronę[609]. Pomimo tego, że sama procedura wydaje się nieskomplikowana, to jak pisze M. Drzemczewski, jej *modus operandi* jest stosunkowo skomplikowany, a sam wybór zajmuje około 12 miesięcy[610]. Procedura wyboru sędziego rozpoczyna się od zwrócenia się Sekretarza Generalnego Rady Europy do państwa członkowskiego o przekazanie listy trzech kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału. Kandydaci na sędziego muszą spełniać kryteria określone w art. 21 Konwencji, który w ust. 1 stanowi, że: „Sędziowie powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą albo posiadać kwalifikacje do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji". Konwencja dodatkowo wprowadza kryterium wieku jakim jest nieukończenie 65 lat dniu, w którym lista trzech kandydatów na sędziów ma zostać przedstawiona Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy. Obok wymogów określonych w Konwencji, kandydaci muszą posiadać czynną znajomość jednego z języków urzędowych Rady Europy[611], oraz dodatkowo co najmniej bierną znajomość drugiego z języków[612]. M. Balcerzak dzieli wymogi stawiane sędziom i kandydatom na sędziów, na traktatowe i poza traktatowe[613]. Przy czym kandydaci obowiązani są spełniać zarówno jedne, jak i drugie, po to żeby móc skutecznie ubiegać się o stanowisko sędziego.

Lista przekazana przez państwo musi zawierać co najmniej jednego kandydata reprezentującego płeć niedoreprezentowaną[614]. Praktycznie zawsze jest to kobieta. Zanim państwo przekaże oficjalną listę kandydatów, to w ramach procedury poufnej, przesyła Panelowi Doradczemu życiorysy kandydatów. Zadaniem Panelu Doradczego jest

---

608 W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa…*, op. cit., s. 84.
609 M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 27.
610 A. Drzemczewski, *Wybór sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 10, s. 5.
611 Językami urzędowymi Rady Europy są język angielski i język francuski.
612 A. Drzemczewski, *Wybór sędziów…*, op. cit., s. 6.
613 M. Balcerzak, *Niezależność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a status jego sędziów*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2014, tom 12, s. 40.
614 Zob. więcej: Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights, CM(2012)40 (Wytyczne Komitetu Ministrów w sprawie wyboru kandydatów na stanowisko sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), adopted by the Committee of Ministers on 28 March 2012. Pobrane z: https://rm.coe.int/16805cb1ac [data dostępu: 16.05.2021].

określenie, czy osoby mające zostać kandydatami danego państwa na urząd sędziego, spełniają wymogi określone w art. 21 Konwencji. Kolejny etap wyboru sędziego rozpoczyna się po otrzymaniu od zainteresowanego państwa listy trzech kandydatów. Lista przekazywana jest Komisji do spraw Wyboru Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w ramach której następuje ocena rzetelności i transparentności procedury krajowej zastosowanej do wyłonienia trzech kandydatów. Następnym krokiem jaki podejmuje Komisja ds. Wyboru Sędziów jest przeprowadzenie rozmów z kandydatami i analiza życiorysów pod katem przebiegu kariery zawodowej. Pozytywna ocena kandydatów na tym etapie postępowania, skutkuje przyjęciem zalecenia dla Zgromadzenia, w którym wskazuje się najlepszego kandydata. W przypadku negatywnej oceny kandydatów, rekomenduje się aby zainteresowane państwo przedstawiło nową listę kandydatów. Taka sytuacja miała miejsce w kwietniu 2021 r. w stosunku do listy przedłożonej przez Polskę. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy odrzuciło polską listę, jako powód podając, że krajowa procedura ich wyłonienia „nie była zgodna ze standardami wymaganymi przez Zgromadzenie i Komitet Ministrów"[615]. Warto w tym miejscu wskazać, że zaistniała sytuacja nie jest czymś wyjątkowym. S. Schmahl pisze, że z dwunastu list kandydatów przedstawionych przez państwa członkowskie i zbadanych przez Panel Doradczy od początku 2016 r. do połowy 2017 r., tylko dwie przeszły pozytywną weryfikację i otrzymały „zielone światło" pozwalające kontynuować procedurę wyboru sędziego[616].

W ostatnim etapie wyboru sędziego, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, przeprowadza głosowanie, które odbywa się podczas sesji plenarnej w Strasburgu. Głosowanie odbywa się zgodnie z zaleceniami przygotowanymi uprzednio przez Komisję do spraw Wyboru Sędziów ETPC. W pierwszej turze głosowania wymagana jest bezwzględna większość głosów. W przypadku nieuzyskania takiej większości przez któregokolwiek z kandydatów, przeprowadzana jest druga tura. Wybrany zostaje kandydat, który uzyskał największą liczbę głosów[617]. W tym miejscu warto dodać, że wewnętrzna procedura wyboru sędziów funkcjonowała praktycznie bez zmian od 1958 r. do 2009 r. Zmiana i usprawnienie procedury wyboru sędziów było wynikiem przyjęcia przez

[615] Zob. K. Drzewicki, *Obraza polskich kandydatów na sędziów ETPCz*, Rzeczpospolita 18 maja 2021 r., e-Wydanie, https://www.rp.pl/opinie-prawne/art8586221-krzysztof-drzewicki-obraza-polskich-kandydatow-na-sedziow-etpcz [data dostępu: 15.12.2021].
[616] S. Schmahl, *The European Court of Human Rights – Canthere be too much Success? A Comment*, Journal of Human Rights Practice 2022, tom 14, nr 1, s. 197. DOI: /10.1093/jhuman/huac024.
[617] A. Drzemczewski, *Wybór sędziów…*, op. cit., s. 6.

Zgromadzenie Parlamentarne Rezolucji 1646 (2009) w sprawie nominowania kandydatów i wybór sędziów do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [618], w której określono standardy wyboru sędziów. Zgodnie z treścią rezolucji, są to: ogłoszenie publicznego i otwartego naboru kandydatów, przekazanie listy kandydatów ułożonej alfabetycznie wraz z informacją o sposobie dokonania nominacji oraz z załączonymi życiorysami kandydatów według formularza *curriculum vitae* stanowiącego załącznik do rezolucji[619].

W zbliżony sposób dokonywany jest wybór sędziów w MTPC i ATPC. W pierwszym przypadku, sędziowie wybierani są w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Państw Amerykańskich. W ramach systemu afrykańskiego, wyboru sędziów, również w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, dokonuje Zgromadzenie Szefów Państw i Rządów Unii Afrykańskiej (wcześniej Organizacji Jedności Afrykańskiej)[620].

Obecnie art. 23 ust. 1 Konwencji przewiduje jedną dziewięcioletnią kadencję sędziego, bez możliwości ponownego wyboru. Przyjęte rozwiązanie jest odmienne od tego, jakie stosowane jest w systemach amerykańskim i afrykańskim, gdzie kadencje są sześcioletnie z możliwością jednej reelekcji[621]. W ETPC sędziowie sprawują swój urząd do czasu zastąpienia ich przez kolejnego sędziego wybranego zgodnie z procedurą wyborczą. Konwencja przewiduje jednak, że sędziowie, którzy zakończyli już swoją kadencję zajmują się dalej sprawami, które zaczęli rozpoznawać. Sędzia co do zasady nie może być odwołany z urzędu. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy sędzia przestał spełniać stawiane mu wymogi, o czym decydują sędziowie większością dwóch trzecich głosów[622].

W okresie sprawowania swojego mandatu, sędzia ETPC nie może podejmować żadnej działalności, która nie dałaby się pogodzić z jego niezawisłością, bezstronnością, a także wymogiem sprawowania urzędu w pełnym wymiarze czasu. Potwierdzeniem niezależności sędziowskiej jest złożenie przed objęciem urzędu przysięgi lub oświadczenia: "Przysięgam" – lub "uroczyście oświadczam" – "że będę honorowo wykonywał swoje funkcje sędziego, niezależnie i bezstronnie oraz że zachowam w tajemnicy wszystkie

[618] Resolution 1646 (2009) Parliamentary Assembly, Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights, adopted by the Assembly on 27 January 2009. Pobrane z: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17704&lang=en [data dostępu: 15.12.2021].
[619] M. Balcerzak, *Niezależność Europejskiego Trybunału…*, op. cit., s. 44.
[620] Zob. więcej: A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały…*, op. cit., s. 82.
[621] *Ibidem*, s. 71.
[622] A. I. Chinedu, *The European Court Of Human Rights: achievements and challenges*, Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence 2017, tom 8, nr 1, s. 13.

obrady"[623]. P. Krukowska-Siembida pisze, że zabezpieczeniu niezależności sędziowskiej służą przywileje i immunitety dyplomatyczne. Ich charakter zbliżony jest do tych jakie przysługują przedstawicielom państw[624].

Niewątpliwym wsparciem dla zapewnienia sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania Trybunału, są sędziowie *ad hoc*. Instytucja sędziów *ad hoc* uregulowana została w Regulaminie Trybunału. Powołania do pełnienia funkcji sędziego Trybunału dokonuje jego Przewodniczący[625] w sytuacji określonej w art. 28 i 29 Regulaminu. Wyboru sędziego dokonuje się z listy uprzednio przedłożonej przez zainteresowane państwo, zawierającej od trzech do pięciu nazwisk osób, które strona Konwencji uznała, że posiadają kwalifikacje do pełnienia tej funkcji[626]. Zgodnie z przywołanym przepisem, sędzia *ad hoc* jest powoływany do rozpatrywania spraw w sytuacji, gdy sędzia, który ma zostać zastąpiony jest niezdolny do zasiadania w Izbie, wyłącza się lub zostaje zwolniony albo jeżeli brak jest takiego sędziego. Co istotne, przepisy regulaminu nie wspominają o możliwości powołania sędziego *ad hoc* w sytuacji, gdy sędzia Trybunału zostanie odwołany z pełnienia funkcji na podstawie art. 23 ust. 3 Konwencji (odwołanie z urzędu większością dwóch trzecich głosów, w sytuacji gdy sędzia przestał spełniać stawiane wymogi).

Sędziowie *ad hoc* zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. c) Regulaminu Trybunału, muszą posiadać kwalifikacje takie, jak sędziowie Trybunału, określone przez art. 21 ust. 1 Konwencji. Dodatkowo sędzia musi być w stanie sprostać wymaganiom dyspozycyjności i obecności w posiedzeniach Izby. Przez okres pełnienia urzędu, sędzia *ad hoc* nie może reprezentować żadnej strony lub strony trzeciej w jakimkolwiek charakterze w postępowaniu przed Trybunałem. Kadencja sędziego *ad hoc* trwa dwa lata i jest odnawialna.

Może się wydawać, że rola sędziów *ad hoc* jest znikoma w systemie strasburskim gdyż są jedynie sędziami „rezerwowymi", powoływanymi tylko w wyjątkowych sytuacjach. Jest to jednak wrażenie złudne, jeśli nie powiedzieć błędne. O tym, jak ważną pełnią rolę świadczą dane statystyczne. Według danych zaprezentowanych przez Kancelarię Trybunału, w latach 2007-2010, sędziów *ad hoc* powołano 77 razy, w tym 19 w 2007 r., 21 w 2008 r., 20 w 2009 r. i 17 w 2010 r.). Sędziowie ci brali udział w wydaniu łącznie 516 wyroków

[623] Zob. art. 3 Regulaminu Europejskiego Trybunału…, op. cit.
[624] Zob. więcej: P. Krukowska-Siembida, *Independence of the Judges of the European Court of Human Rights*, Studia Iuridica Lublinensia 2018, tom 27, nr 4, s. 101-103. DOI: 10.17951/sil.2018.27.4.99-110.
[625] Przed 2010 r., wyboru sędziego *ad hoc* dokonywało zainteresowane państwo-strona Konwencji. Zmiana została wprowadzona w 2010 r. na mocy Protokołu nr 14.
[626] Zob. więcej: A. Dąbrowska, *Procedura wyboru sędziów ad hoc Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne 2015, nr 1, s. 6-17.

(79 w 2007 r., 40 w 2008 r., 246 w 2009 r. i 151 w 2010 r.), co stanowi 8,3% ogólnej liczby wyroków wydanych w tym okresie. Jeśli te dane zestawimy z ogólną liczbą wyroków wydanych w latach 2007–2010 (1503 w 2007 r., 1543 w 2008 r., 1625 w 2009 r., 1499 w 2010 r.)[627] to można zauważyć, że odsetek spraw w których rozpatrywaniu uczestniczyli sędziowie *ad hoc* systematycznie wzrastał.

Warto dodać, że instytucja sędziów *ad hoc* jest szeroko wykorzystywana zarówno w trybunałach o charakterze regionalnym (Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka), jak również w sądownictwie międzynarodowym, jak np. w Międzynarodowym Trybunale Sprawiedliwości[628].

Podsumowując, instytucja sędziów *ad hoc* ma służyć zapewnieniu sprawnego i niezakłóconego funkcjonowania Trybunału z jednoczesnym utrzymaniem pełnej niezależności i niezawisłości sędziowskiej. Wymogi stawiane kandydatom na sędziów *ad hoc* zapewniają utrzymanie wysokiej jakości orzeczeń przez nich wydawanych. Jednocześnie, możliwość zastąpienia sędziego Trybunału przez sędziego *ad hoc* powoduje, że sąd zachowuje ciągłość działania, co przy ilości wpływających do niego spraw jest nader istotne.

Współcześnie Trybunał podzielony jest na pięć sekcji[629], w których skład ustalany jest raz na trzy lata. Na czele każdej sekcji stoi przewodniczący wspierany przez wiceprzewodniczącego (ang. President, Vice-President). Sekcje I, II i IV składają się z 11 sędziów każda, natomiast sekcja III i V liczą po dwunastu sędziów. Przy ustalaniu składów sekcji brane jest pod uwagę to, aby był on zrównoważony geograficznie oraz zapewniona została zrównoważona reprezentacja kobiet i mężczyzn. Ponadto składy muszą zapewniać pełną reprezentację różnych systemów prawnych istniejących w Państwach członkowskich[630]. W ramach sekcji wyodrębniane są siedmioosobowe Izby, zajmujące się orzekaniem. Obecnie w ramach każdej sekcji funkcjonuje pięć formacji orzekających, ponumerowanych literami od A do E[631]. Izby powoływane są na okres trzech lat. Na czele

[627] Zob. Information report AS/Jur (2011) 36 Committee on Legal Affairs and Human Rights, Ad hoc judges at the European Court of Human Rights: an overview, approved by the Committee in Paris on 16 November 2011. Pobrane z: http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc36_2011.pdf [data dostępu: 10.01.2022].
[628] Zob. Ch. N. Brower, M. Lando, *Judges ad hoc of the International Court of Justice*, Leiden Journal of International Law 2020, tom 33, nr 2, s. 467-493. DOI: 10.1017/S0922156520000060.
[629] Sekcja jest jednostką administracyjną, a Izba jest składem orzeczniczym Trybunału funkcjonującym w ramach danej sekcji.
[630] Art. 24 ust. 1 pkt e) Regulaminu Europejskiego Trybunału…, op. cit.
[631] M. Krzyżanowska-Mierzejewska, *Komentarz do art. 26*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie…*, op. cit., s. 71-72.

każdej z Izb stoi Przewodniczący sekcji, przy czym przewodniczący dwóch sekcji są jednocześnie Wiceprezesami Trybunału.

W ramach każdej sekcji tworzy się na okres dwunastu miesięcy komitety złożone z trzech sędziów. W nowej strukturze kontroli przestrzegania zobowiązań wynikających z Konwencji rola komitetów jest o tyle istotna, że przejęły one funkcję polegającą na selekcji skarg, pełnioną poprzednio przez Europejską Komisję Praw Człowieka.

W strukturze orzeczniczej Trybunału, największą jednostką jest Wielka Izba, która składa się z siedemnastu sędziów. W jej skład wchodzą z urzędu Prezes, Wiceprezesi i Przewodniczący Izb. Do kompetencji Wielkiej Izby należy rozstrzyganie skarg wniesionych w trybie artykułu 33 lub 34 Konwencji w sytuacji, gdy Izba zrzekła się właściwości na podstawie artykułu 30, albo - jeśli sprawa została jej przekazana - w trybie artykułu 43. Dodatkowo Wielka Izba zajmuje się rozpatrywaniem wniosków o wydanie opinii doradczych, przedłożonych w trybie artykułu 47 EKPC. Konwencja przewiduje dla Wielkiej Izby także kompetencje związane z przestrzeganiem ostatecznego wyroku przez państwo zobowiązane.

Uzupełnieniem dla komitetów, Izb i Wielkiej Izby jest Zgromadzenie Plenarne sędziów Trybunału. Zgromadzenie nie pełni funkcji orzeczniczych. Do jego zadań należy podejmowanie decyzji o charakterze proceduralnym, w tym m.in. wybór Przewodniczącego i wiceprzewodniczących, wybór Szefa Kancelarii Trybunału (kanclerza), uchwalanie Regulaminu Trybunału, wyznaczanie składów Izb wraz z wyborem Przewodniczących Izb[632]. Dodatkowo Zgromadzenie Plenarne może wystąpić z wnioskiem, o którym mowa w art. 26 ust. 2 Konwencji, dotyczącym możliwości zmniejszenia na czas określony liczby sędziów zasiadających w Izbach z siedmiu do pięciu.

Niezmiernie ważnym i istotnym wsparciem dla działalności Trybunału jest jego Kancelaria, do zadań której należy organizacja jego pracy, przygotowywanie spraw do rozpoznania oraz wspieranie sędziów w wykonywaniu ich pracy. Na czele Kancelarii stoi Kanclerz, który odpowiada za jej organizację i działanie, podlegając przy tym Prezesowi Trybunału. Zgodnie z Regulaminem Trybunału, Kancelaria składa się z kancelarii sekcji w liczbie równej liczbie sekcji utworzonych przez Trybunał oraz wydziałów niezbędnych do zapewnienia prawnej i administracyjnej obsługi Trybunału. Urzędników Kancelarii, za wyjątkiem Kanclerza i Zastępców Kanclerza, powołuje Sekretarz Generalny Rady Europy

[632] Art. 25 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, op. cit.

w porozumieniu z Przewodniczącym Trybunału lub Kanclerzem działającym według poleceń Przewodniczącego.

W ramach działalności Kancelarii funkcjonują sprawozdawcy niesądowi (ang. Non-judicial rapporteurs) oraz doradcy prawni/eksperci prawni (ang. jurisconsult). Te dwie wyodrębnione organizacyjnie grupy prawników mają nieco odmienne zadania. Sprawozdawcy niesądowi wspierają pracę sędziów zasiadających jednoosobowo. Do zadań doradców prawnych należy natomiast wydawanie opinii prawnych i udzielanie informacji składom orzekającym i poszczególnym sędziom Trybunału, co ma w założeniu zapewnić jakość i spójność orzecznictwa[633].

Funkcjonowanie Trybunału, niemalże od jego utworzenia ma swoich zagorzałych przeciwników. W ostatnich latach takim przykładem jest Wielka Brytania. W debacie politycznej prowadzonej w Wielkiej Brytanio, od kilku lat usłyszeć można głosy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie posiada legitymizacji, a jego działalność stanowi realne zagrożenie dla suwerenności państwa i jego tradycji konstytucyjnej. Niechęć, czy nawet wrogość części obywateli Wielkiej Brytanii do Trybunału uwypukliła się po wydaniu wyroku w październiku 2005 r. w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)*, skarga nr 74025/01[634].

Kontestowanie roli i pozycji Trybunału ma miejsce także w przypadku Rosji. Sytuacja ta nie powinna dziwić, gdy spojrzy się z perspektywy lat na historię relacji z Radą Europy i Trybunałem. Cały okres obecności Rosji w strukturach organizacji cechował się napięciem we wzajemnych stosunkach. Rosja kontestowała każdą próbę ograniczenia swojej suwerenności na rzecz Rady Europy czy Trybunału. Najlepszym przykładem jest sytuacja związana z ratyfikacją Protokołu nr 14 przez to państwo. Federacja Rosyjska z uwagi na agresywną politykę w stosunku do Czeczenii, Gruzji i Ukrainy była kilkukrotnie zawieszana w swoich prawach. W ostatnich latach doszło do zaostrzenia rosyjskiej retoryki względem Trybunału i jego orzeczeń. Oficjalne negowanie orzeczeń strasburskich i jawne podważanie pozycji ETPC nie tylko przez sądy powszechne, ale też przez władze tego państwa doprowadziło do sytuacji, w której Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej w dniu 14 lipca 2015 r. wydał orzeczenie, w którym uznał, że orzeczenia wydane przez Trybunał sprzeczne

[633] Zob. Art. 18 A i 18 B Regulaminu Europejskiego Trybunału…, op. cit.
[634] A. D. Ciżyńska-Pałosz, *Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na…*, op. cit., s. 7.

z rosyjską Konstytucją nie mogą zostać wykonane, a także że żaden traktat międzynarodowy nie oznacza zrzeczenia się narodowej suwerenności[635].

W lutym 2022 r. sytuacja w Europie uległa drastycznej zmianie. Po niespełna 77 latach jakie upłynęły od zakończenia II wojny światowej, 24 lutego 2022 r. Federacja Rosyjska dokonała zbrojnej, niczym niesprowokowanej napaści na Ukrainę. Działanie to, w sposób oczywisty narusza standardy Rady Europy, a także postanowienia Konwencji i innych umów, które Rosja przyjęła na siebie jako państwo członkowskie[636]. 16 marca Komitet Ministrów Rady Europy, podczas sesji specjalnej przyjął jednogłośnie rezolucję o wykluczeniu Federacji Rosyjskiej z Rady Europy z dniem 16 marca 2022 r.[637] Przyjęcie rezolucji zostało poprzedzone zdecydowaną opinią Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy[638] z dnia 15 marca 2022 r., w którym stwierdzono, że Rosja dopuściła się poważnych naruszeń Statutu Rady Europy[639]. W tym samym dniu, rząd rosyjski poinformował Sekretarza Generalnego Rady Europy o wystąpieniu państwa z organizacji. Rosja jako państwo członkowskie została wykluczona z Rady Europy z dniem 16 marca 2022 r. W związku z powyższym, oraz z treścią art. 58 Konwencji przewidującym sześciomiesięczny okres wypowiedzenia, Rosja przestanie być jej stroną z dniem 16 września 2022 r.[640] Wydaje się wartym podkreślenia, że na początku 2022 r., liczba skarg indywidualnych, w których stroną pozwaną była Federacja Rosyjska wynosiła około 18 000[641]. Do tej liczby należy dodać skargi międzypaństwowe wniesione przeciw temu państwu.

Podsumowując rozważania dotyczące funkcjonowania Trybunału, trzeba wskazać, że przepisy regulujące jego funkcjonowanie podlegają ciągłym zmianom.

---

[635] Zob. B. Bowring, *Russia's cases in the ECtHR and the question of implementation*, [w:] L. Mälksoo, W. Benedek (red.), *Russia and the European Court of Human Rights: The Strasbourg Effect*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, s. 191-194. DOI: 10.2139/ssrn.3099544.

[636] P. Leach, *A time of reckoning?: Russia and the Council of Europe*, European Human Rights Law Review 2022, nr 3, s. 219-220. DOI: /10.3316/agispt.20220816072381.

[637] Resolution CM/Res (2022) 2, op. cit.

[638] Za wykluczeniem Federacji Rosyjskiej opowiedziało się 216 członków Zgromadzenia Parlamentarnego, nie było głosów przeciwnych, 3 członków wstrzymało się, https://pace.coe.int/en/files/29885#trace-3 [data dostępu: 10.04.2022].

[639] Opinion 300 (2022) Parliamentary Assembly, Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine, przyjęta 15 Marca 2022. Pobrane z: https://pace.coe.int/en/files/29885/html [data dostępu: 28.04.2022].

[640] Zob. więcej: Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights (Uchwała Europejskiego Trybunału Praw Człowieka o skutkach ustania członkostwa Federacji Rosyjskiej w Radzie Europy w świetle art. 58 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka), Strasburg, 22 marca 2022 r. Pobrane z: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE _ENG.pdf [data dostępu: 10.04.2022].

[641] P. Leach, *A time of reckoning?...*, op. cit., s. 222.

Wprowadzane kolejno reformy protokolarne (m.in. Protokół 11, 14, 15, 16), jak i pozaprotokolarne, mające na celu usprawnienie funkcjonowania mechanizmu kontrolnego wpłynęły również na kształt i działalność Trybunału. A. Dąbrowska pisze, że obecnie widoczna jest tendencja do wzrostu znaczenia mniejszych składów orzekających, przejmujących stopniowo kompetencje wcześniej zarezerwowane dla składów większych[642]. W ocenie autora, ten kierunek zmian należy uznać za słuszny. Uzasadnieniem dla wprowadzania mniejszych składów jest między innymi to, że od przystąpienia do Rady Europy i EKPC ostatniego państwa (Czarnogóra, 2007 r.) upłynęło piętnaście lat, natomiast od przystąpienia ostatniego państwa, które tworzyło Związek Sowiecki (Armenia i Azerbejdżan, 2001 r.) ponad dwadzieścia. Można z dużą dozą ostrożności uznać, że te najtrudniejsze i w wielu przypadkach precedensowe problemy związane z respektowaniem praw człowieka z jakimi zwracali się skarżący, Trybunał ma już za sobą. Świadczy o tym m.in. bogate i ugruntowane orzecznictwo. Z drugiej strony, nadal niepokojąco wysoka jest liczba wnoszonych skarg, mających za przedmiot kwestie proste, nie wymagające rozpatrywania ich przez składy w których zasiada wielu sędziów.

Nie będzie na wyrost stwierdzenie, że utworzenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka otworzyło nowy rozdział we współczesnej historii praw człowieka, nie tylko na poziomie ochrony regionalnej, ale też co ważne, także na poziomie światowym.

Okres bez mała siedemdziesięciu lat funkcjonowania europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka obfitował w liczne reformy o charakterze zarówno strukturalnym, jak i proceduralnym. Ostatnie trzydzieści lat zmian doprowadziło do sytuacji, w której centralnym organem systemu strasburskiego jest Europejski Trybunał Praw Człowieka. Można to porównać do układu słonecznego, gdzie centralne miejsce zajmuje Trybunał, a wokół niego po bliższej lub dalszej orbicie krążą organy Rady Europy i państwa-strony Konwencji. To porównanie chyba najlepiej oddaje funkcję i pozycję jaką pełni dzisiaj sąd w Strasburgu.

[642] Zob. A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały…*, op. cit., s. 71.

Rozdział 5. Skarga indywidualna w systemie konwencyjnym

5.1. Istota skargi indywidulanej

Od początków istnienia europejskiego systemu ochrony praw człowieka, opierał się on na systemie skargowym zbudowanym wokół skargi indywidualnej i skargi międzypaństwowej. W intencji autorów Konwencji, te dwa rodzaje skarg miały stanowić trzon systemu kontrolnego.

Wprowadzenie od samego początku obowiązywania EKPC możliwości składania skargi indywidualnej przez podmiot nie będący państwem, było swoistą nowością proceduralną i precedensem w przypadku umów międzynarodowych mających za przedmiot ochronę praw człowieka. Przyjęcie takiego rozwiązania było rozszerzeniem klasycznego prawa międzynarodowego, które tradycyjnie wykluczało prawnomiędzynarodową podmiotowość jednostki. Takie rozwiązanie można określić jako upodmiotowienie jednostki z jednoczesnym ograniczeniem przedmiotowym. W tym aspekcie Europejska Konwencja Praw Człowieka była pierwszą umową przyznającą jednostce prawo do zaskarżania działań państwa na gruncie międzynarodowym[643]. W ślad za EKPC podążyła Amerykańska Konwencja Praw Człowieka, której art. 44 przewiduje wprost możliwość wniesienia skargi przez osobę, grupę osób albo każde ciało pozarządowe, prawnie uznane przez jedno lub więcej państw członkowskich organizacji. Warto dodać, że w systemie afrykańskim również przewidziano możliwość wniesienia skargi indywidualnej[644]. Nie ma natomiast takiej możliwości w arabskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka.

Normatywny wyraz koncepcji, w ramach której wprowadzono odpowiedzialność państwa wobec osób pozostających pod jego jurysdykcją znajduje się w art. 1 Konwencji[645], zgodnie z którym „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w Rozdziale I niniejszej Konwencji."

W pierwotnym tekście umowy, skarga indywidualna umiejscowiona była w art. 25 ust. 1, zgodnie z którym „Komisja może przyjmować skargi skierowane do Sekretarza Generalnego Rady Europy przez każdą osobę, organizację pozarządową lub grupę

[643] A. Pazura, J. Uniejewski, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 68.
[644] Zob. więcej: A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały…*, op. cit., s. 112-120.
[645] B. Gronowska, *Pozycja jednostki w systemie procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2004, s. 162.

jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w niniejszej konwencji, jeśli Wysoka Układająca się Strona, przeciwko której skarga jest skierowana, oświadczyła, że uznaje kompetencje Komisji w tym zakresie. (…)". W aktualnej wersji Konwencji, instrument skargi indywidualnej znajduje się w art. 34, który stanowi, że „Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w niniejszej konwencji lub jej protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa"[646]. Analiza treści dawnego art. 25 z obecnym art. 34 pokazuje, że na przestrzeni bez mała siedemdziesięciu lat obowiązywania Konwencji nie zmienił się zakres podmiotowy uprawnionych do wniesienia skargi. W kwestii podmiotów uprawnionych mamy do czynienia z pewną nieścisłością pomiędzy angielską i francuską wersją dokumentu. Francuski tekst Konwencji posługuje się terminem „osób fizycznych" (fr. toute personnne physique) podczas, gdy w wersji angielskiej używana jest forma „any person"[647]. Biorąc pod uwagę treść art. 1 Konwencji, gdzie użyto sformułowania „każdy" oraz art. 1 Protokołu nr 1, gdzie wprost stwierdzono, że podmiotem ochrony są osoby fizyczne i prawne, należy przyjąć, że podmiotem bezpośrednio uprawnionym do wniesienia skargi są osoby fizyczne i osoby prawne. W przypadku osób prawnych, są to osoby prawne prawa prywatnego, takie jak spółki, fundacje czy stowarzyszenia. Trzecia grupa obejmuje organizacje pozarządowe. W orzecznictwie Trybunału nie zdefiniowano „organizacji pozarządowej". Niemniej jednak, stosując kryterium o charakterze negatywnym, można uznać, że organizacją pozarządową jest podmiot, który nie należy do organów władzy publicznej i nie wykonuje takiej władzy[648]. W odniesieniu do Polski, do organizacji pozarządowych nie zaliczamy centralnych organów władzy państwowej, zdecentralizowanych organów tej władzy oraz organów samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach. W przypadku państw posiadających regiony autonomiczne bądź państw federalnych do organizacji pozarządowych nie zaliczają się organy podmiotów federacji i organy regionów autonomicznych. Do organizacji pozarządowych nie zalicza się również organów samorządu zawodowego[649].

[646] Europejska Konwencja Praw Człowieka, op. cit.
[647] I. Kondak, *Komentarz do art. 33*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 128.
[648] *Ibidem*, s. 130-132.
[649] Zob. Consejo General de Colegios Oficiales de Economistas de Espada przeciwko Hiszpanii, postanowienie Komisji z 28.06.1995 r., skarga nr 26114/95, 26455/95.

Trzeba zauważyć, że z tak szeroko określonym katalogiem podmiotów, którym przysługuje prawo do wniesienia skargi indywidualnej, Europejska Konwencja Praw Człowieka niewątpliwie wyróżnia się na tle innych regionalnych systemów ochrony. Zapewnienie szerokiemu gronu podmiotów prawa do skargi stoi w opozycji do uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, który skupia się na osobie fizycznej[650].

W przypadku osób fizycznych, prawo wniesienia skargi nie jest uzależnione od posiadanego obywatelstwa, czy miejsca zamieszkania. Jedynym wymogiem jest podleganie jurysdykcji jednego z państw-stron Konwencji. Niemniej jednak trzeba zauważyć, że początkowo prawo do skargi indywidualnej przysługiwało tylko w stosunku do państw, które zgodnie z pierwotną treścią art. 25 ust. 1 Konwencji złożyły stosowną deklarację. Przywołany przepis w ust. 4 uzależniał wejście w życie całej procedury skargowej od złożenia deklaracji przez co najmniej sześć państw-stron Konwencji, co nastąpiło stosunkowo szybko bo już w 1955 r.[651]

Zarówno dawny art. 25, jak i obecny art. 34 wymaga, aby podmiot wnoszący skargę był ofiarą naruszenia przepisów Konwencji lub protokołów dodatkowych. Tak więc legitymację czynną wystąpienia ze skargą indywidualną posiadają wyłącznie ofiary domniemanego naruszenia. Pojęcie ofiary jest, jak słusznie zauważa I. Kondak, pojęciem autonomicznym na gruncie Konwencji. ETPC w zakresie uznania osoby za ofiarę nie jest związany żadnymi regulacjami krajowymi. W przeszłości, w kwestii decydowania o zdolności procesowej podmiotu czy interesie prawnym do wniesienia skargi decydowała EKomPC, a obecnie taką prerogatywę posiada Trybunał.

Pojęcie „ofiary" zawarte w Konwencji odnosi się do osoby bezpośrednio dotkniętej działaniem lub zaniechaniem organów władzy publicznej państwa pozwanego. Istotnym zagadnieniem pozostaje to, że Trybunał może uznać za ofiarę osobę, która nie poniosła uszczerbku. Oprócz ofiary bezpośredniej, stosowana jest także koncepcja tzw. ofiary pośredniej. Za ofiarę pośrednią uznaje się osobę, której wyrządzono krzywdę poprzez naruszenie praw ofiary bezpośredniej. Jednocześnie ofiarę pośrednią musi łączyć z ofiarą bezpośrednią bliska emocjonalna więź lub też ofiara pośrednia ma ważny interes w zaprzestaniu naruszeń[652]. Oprócz dwóch wymienionych kategorii, orzecznictwo

[650] Zob. B. Gronowska, *Pozycja jednostki…*, op. cit., s. 166.
[651] R. Mizerski, *Test legalności…*, op. cit., s. 157-158.
[652] Zob. X. przeciwko Wielkiej Brytanii, decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 1972 r., skarga nr 5608/72; Cakici przeciwko Turcji, wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1999 r., sprawa nr 23657/94.

Trybunału wyróżnia także ofiarę potencjalną[653]. Ta kategoria obejmuje osoby, które zarzucają w skargach istnienie pewnego uzasadnionego ryzyka naruszenia ich praw i wolności przez państwo, przy czym co istotne, nie ma możliwości wykazania czy takie naruszenie rzeczywiście miało miejsce[654]. Sytuacje takie mogą mieć miejsce, gdy organy władzy publicznej stosują niejawne środki kontroli wobec danej osoby, jak np. podsłuch czy kontrola korespondencji[655]. Wydaje się zasadnym wskazać, że pojęcie ofiary potencjalnej nie jest do końca jednolite. Korzystając z orzecznictwa Trybunału można w tej grupie wyróżnić co najmniej dwa podzbiory. Pierwszy, obejmujący podmioty w stosunku do których, co prawda nie doszło jeszcze do naruszenia ich praw czy wolności, jednak istnieje wysoki poziom ryzyka, że podjęcie dalszych działań przez państwo doprowadzi do pokrzywdzenia jednostki. Do drugiej grupy potencjalnych ofiar należą jednostki, w stosunku do których realne ryzyko naruszenia praw i wolności wynika z aktu rangi ogólnej (konstytucja, ustawa). W przypadku tej grupy, trudność w rozpoznaniu sprawy polega na tym, że Trybunał oprócz oceny ryzyka wystąpienia naruszenia, zobowiązany jest do zbadania czy regulacje prawne będą odnosić się do osoby wnoszącej skargę[656].

Ostatnia kategoria to „przyszłe ofiary". Do tej grupy należą przede wszystkim osoby w stosunku do których wszczęto procedurę ekstradycji lub wydalenia. W sytuacji, gdy w wyniku ekstradycji lub wydalenia do państwa trzeciego, miałoby dojść do naruszenia praw tej osoby, wówczas ma ona prawo wniesienia skargi. W przypadku kategorii przyszłych ofiar ważne jest aby ryzyko ekstradycji lub wydalenia było realne, miało rzeczywisty charakter oraz było nieodwracalne[657].

ETPC z urzędu bada czy skarżący jest ofiarą naruszenia przepisów konwencyjnych. Obowiązek przeprowadzenia tego badania na każdym etapie postępowania wynika z właściwości personalnej Trybunału. W przypadku nie wykazania przez podmiot wnoszący skargę, że jest ofiarą naruszenia, Trybunał wydaje decyzję o niedopuszczalności skargi. Z analogiczną decyzją mamy do czynienia w sytuacji, gdy w trakcie toczącego się postępowania, ofiara naruszenia utraci swój status. W takim wypadku ETPC również

[653] Por. G. Nakashidze, *The European Court of Human Rights in a New Reality: Does It Have Sufficient Procedural Infrastructure to Deal with Armed Conflicts?*, Journal of Constitutional Law 2020, tom 47, s. 50-51.
[654] Zob. więcej: I. Kondak, *Komentarz do art. 33*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka*…, op. cit., s. 134-135.
[655] Zob. Klass i inni przeciwko Niemcom…, op. cit.
[656] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 97-98.
[657] I. Kondak, *Komentarz do art. 33*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s.136-137.

odrzuca skargę jako niedopuszczalną. Podstawą obydwu decyzji jest wyjście poza zakres właściwości personalnej Trybunału.

Utrata przez skarżącego statusu ofiary następuję przy łącznym spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, państwo pozwane musi w sposób nie podlegający wątpliwości potwierdzić, że doszło do naruszenia Konwencji lub protokołów dodatkowych w stosunku do skarżącego. Po drugie, skarżący powinien otrzymać odpowiednią rekompensatę w związku z naruszeniem. Kumulatywne spełnienie obydwu warunków powinno co do zasady powodować utratę statusu ofiary naruszenia i kończyć postępowanie. Ocena czy realnie doszło do spełnienia przedstawionych warunków przeprowadzana jest każdorazowo na tle konkretnej sprawy[658].

Podsumowując, posiadanie statusu ofiary jest niezbędne na każdym etapie postępowania, a jego utrata zamyka drogę dochodzenia praw w ramach systemu strasburskiego.

W dalszej części dawnego art. 25 Konwencji na państwa, które dokonały ratyfikacji (przed 1998 r., również złożyły deklarację o uznaniu kompetencji EKomPC) nałożono obowiązek „nieprzeszkadzania w żaden sposób skutecznego wykonywania tego prawa"[659]. Zobowiązanie to, co warto podkreślić, ma charakter bezwzględny. Obowiązek ten rozciąga się na całość postępowania związanego ze skargą i obejmuje m.in. nieutrudnianie wniesienia skargi oraz nie utrudnianie popierania skargi przez stronę skarżącą. W przypadku naruszenia tego obowiązku przez państwo pozwane, skarżący może to naruszenie podnosić w postępowaniu przed ETPC. Uznanie przez Trybunał zarzutu naruszenia przepisów proceduralnych przez państwo, zobowiązuje ETPC do uwzględnienia tej kwestii w sentencji wyroku i jego uzasadnieniu[660].

Poza przedstawionymi wymogami dotyczącymi skargi, Europejska Konwencja Praw Człowieka określa tzw. „kryteria dopuszczalności" dla tego rodzaju spraw. W tekście pierwotnym, obowiązującym do października 1998 r. były nimi:

- wykorzystanie wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego,
- wniesienie skargi w terminie sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji.

[658] *Ibidem*, s.139-141.
[659] Obecna wersja Konwencji zawiera zwrot „(…) nie przeszkadzać (…)".
[660] Zob. I. Kondak, *Komentarz do art. 33*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 142.

Jednocześnie, co warto podkreślić, Komisja nie rozpatrywała spraw anonimowych, a także skarg, które co do istoty były identyczne z już rozpatrzonymi. Komisja nie rozpatrywała także spraw, które zostały poddane innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, jeśli skarga nie zawiera nowych istotnych informacji.

Wymogi formalne skargi zawierał także Regulamin Europejskiej Komisji Praw Człowieka[661]. Zgodnie z art. 43 i 44 Regulaminu[662], skarga powinna być wniesiona na piśmie i podpisana przez skarżącego lub osobę, która go reprezentuje. W sytuacji, gdy skarżący był reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika, do skargi powinien być załączony dokument udzielonego pełnomocnictwa lub pisemne upoważnienie. Skarga powinna zostać sporządzona na specjalnym formularzu. Pismo powinno zawierać dane pozwalające na identyfikację skarżącego takie jak: nazwisko, wiek, zawód i adres. W sytuacji, gdy w sprawie występował pełnomocnik, również dane dotyczące przedstawiciela. Pismo powinno zawierać przedmiot skargi oraz wskazanie przepisów Konwencji, których naruszenie skarżący zarzucał. Do formularza skargi powinny być dołączone odpowiednie dokumenty mające związek ze sprawą. Chodzi tu przede wszystkim o decyzje i wyroki organów krajowych. Skarżący był także zobowiązany do przedłożenia informacji pozwalających na ustalenie czy doszło do spełnienia kryteriów dopuszczalności. Po stronie wnioskodawcy spoczywał obowiązek udzielenia informacji dotyczących tego, czy sprawa przedstawiana była innemu organowi międzynarodowemu uprawnionemu do badań lub rozstrzygania sporów. Jednostka zobowiązana była także do wskazania, w którym języku oficjalnym pragnie otrzymać decyzję Komisji, oraz poinformować czy wyraża zgodę na ujawnienie swoich danych personalnych. Wreszcie, na skarżącym ciążył obowiązek złożenia zobowiązania do przestrzegania zasady tajności postępowania przed Komisją. Brak któregokolwiek z wymogów powodował, że skarga nie mogła być zarejestrowana i rozpatrywana.

Reforma mechanizmu kontrolnego wprowadzona Protokołem nr 11 doprowadziła do likwidacji Europejskiej Komisji Praw Człowieka, co pociągnęło za sobą utratę mocy obowiązującej Regulaminu tej instytucji. Wymogi formalne skargi zostały włączone do Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

---

[661] Pierwotna wersja Regulaminu Europejskiej Komisji Praw Człowieka obowiązywała do 27 stycznia 1993 r., po tej dacie wszedł w życie Regulamin Wewnętrzny Europejskiej Komisji Praw Człowieka.

[662] Regulamin Wewnętrzny Europejskiej Komisji Praw Człowieka, wszedł w życie 28 stycznia 1993 r., poprawiony przez Komisję 12 lutego i 6 maja 1993 r. Polskie tłumaczenie regulaminu znajduje się w: A. Michalska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Podstawowe dokumenty*, Wydawnictwo Agencja Exit, Warszawa 1995, s. 79-98.

5.2. Protokół nr 9 jako wstęp do reform mechanizmu kontrolnego

Patrząc z perspektywy liczby obecnie wnoszonych skarg indywidualnych, można uznać, że to narzędzie stanowi główny składnik systemu kontrolnego, przysługujący każdej jednostce znajdującej się pod jurysdykcją państwa-strony Konwencji. Jednocześnie olbrzymie liczby skarg wpływających do systemu strasburskiego pozwalają sądzić, że cieszy się on nadal niesłabnącym zaufaniem wśród skarżących. Z drugiej zaś strony, tak duża liczba skarg obciąża Trybunał i utrudnia jego funkcjonowanie. Utrzymanie zaufania skarżących do Strasburga i jednoczesne sprawne rozpoznawanie spraw wymagało na przestrzeni lat szeregu reform w funkcjonowaniu systemu kontrolnego Konwencji, w tym również zmian w samej skardze.

Istota skargi indywidualnej i jej miejsca w systemie strasburskim pozwala na wyodrębnienie dwóch okresów funkcjonowania tego instrumentu prawnego. Pierwszy trwający od 1953 r. do września 1994 r., oraz drugi trwający od 1 października 1994 r. W pierwszym etapie, jednostka została wyposażona w prawo do skargi indywidualnej. Nie było to jednak prawo nieograniczone. Pierwszy etap charakteryzowała podwójna fakultatywność jurysdykcyjna Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Trybunału. W tym okresie, wnieść skargę można było jedynie przeciwko państwu, które złożyło deklaracje o poddaniu się jurysdykcji Trybunału oraz o uznaniu kompetencji Komisji[663]. W związku z tym, że nie wszystkie państwa członkowskie Rady Europy były zainteresowane złożeniem deklaracji, a nawet ratyfikacją samej Konwencji, skuteczność skargi w tym przedziale czasowym była mocno ograniczona. Z drugiej strony, pomimo posiadania prawa do skargi, skarżący był pozbawiony zdolności procesowej. Pomimo tego, że jednostka miała możliwość sporządzenia i wniesienia do Strasburga skargi, nie mogła aktywnie uczestniczyć w postępowaniu w charakterze strony. W postępowaniu toczącym się przed Trybunałem podmiot skarżący mógł wystąpić na sali rozpraw jedynie w charakterze świadka lub publiczności. W tym okresie charakterystyczne było również to, że skarżący nie zasiadał w miejscu przeznaczonym dla strony postępowania. Dopiero z początkiem lat 80. wykształcił się zwyczaj zgodnie, z którym skarżący zajmował miejsce obok delegata Komisji. B. Gronowska pisze, że jednostka pozostawała w przysłowiowym cieniu procesowym[664].

Brak zdolności procesowej skarżącego powodował, że postępowanie przed organami strasburskimi pozbawione było przymiotu pełnej kontradyktoryjności, a zbliżone było

[663] Szersze rozważania na ten temat były podjęte w rozdziale IV.
[664] Zob. B. Gronowska, *Pozycja jednostki…*, op. cit., s. 170.

bardziej do postępowania inkwizycyjnego. Widoczne to było w pozbawieniu jednostki możliwości złożenia wniosku o interpretację wyroku czy też uprawnienia do złożenia wniosku o dokonanie poprawek orzeczenia. W pierwszym okresie funkcjonowania mechanizmu kontrolnego, uprawnienia do złożenia takich wniosków przysługiwały jedynie państwom-stronom Konwencji.

Pierwszy okres charakteryzował się także tym, że jednostka pozbawiona była prawa przekazania sprawy bezpośrednio do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. O takiej możliwości decydować mogła Komisja, państwo którego obywatelem był skarżący, państwo które wniosło skargę oraz państwo pozwane[665].

Niemniej jednak, w tym okresie znaleźć można też pozytywne akcenty. Niewątpliwie dodatnio należy ocenić przyznanie skarżącemu możliwości uzyskania pomocy prawnej. Możliwość taką przewidywał Regulamin Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Również pozytywnie należy ocenić Porozumienie europejskie dotyczące osób uczestniczących w postępowaniach przed Europejską Komisją i Trybunałem Praw Człowieka (ang. European Agreement Relating to Persons Participating in Proceedings of the European Commission and Court of Human Rights). W dokumencie tym sprecyzowano immunitety oraz ułatwienia dla stron postępowania toczącego się w ramach systemu strasburskiego[666].

Przyznanie jednostce prawa do wystąpienia ze skargą indywidualną, a jednocześnie liczne ograniczenia tego prawa powodowało, że skarżący nie będący państwem, miał ewidentnie gorszą pozycję procesową. Widoczna dysproporcja pomiędzy stroną będącą państwem, a jednostką powodowała, że nie można było mówić o pełnej i całkowitej realizacji praw wynikających z przepisów konwencyjnych. Niektórzy przedstawiciele państw-stron Konwencji, oraz osoby zasiadające w organach Rady Europy, EKomPC i Trybunału widziały potrzebę reformowania systemu, podejmując w tym kierunku niezbędne kroki.

Za początek zmian obejmujących skargę indywidualną należy uznać Protokół dodatkowy nr 9 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[667]. Pomimo tego, że Protokół został otwarty do podpisu w 1990 r., to czynności związane z przygotowaniem reformy sięgają początku lat 80. XX w. Bezpośrednią przyczyną podjęcia

[665] Zob. tekst pierwotny art. 48 Konwencji.
[666] Porozumienie europejskie dotyczące osób uczestniczących w postępowaniach przed Europejską Komisją i Trybunałem Praw Człowieka. Polskie tłumaczenie dokumentu znajduje się w: A. Michalska, *Europejska Konwencja…*, op. cit., s. 73-78.
[667] Protokół nr 9 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Rzymie dnia 6 listopada 1990 r., wszedł w życie 1 października 1994 r., ETS No. 140.

prac nad Protokołem nr 9, jak pisze B. Gronowska, było udoskonalenie procedury dotyczącej Konwencji[668]. Jednocześnie, usprawnienie funkcjonowania mechanizmu kontrolnego nie mogło się dokonać w sytuacji, gdy jeden z głównych instrumentów tego mechanizmu, nie do końca pozwalał na realizację praw określonych w EKPC. Brak pełnej zdolności procesowej oraz brak bezpośredniego dostępu do Trybunału powodował, że skarga indywidulna, chociaż była jak na swe czasy rozwiązaniem nowatorskim nie spełniała do końca pokładanych w niej nadziei.

Przyczyny dla których podjęto pracę na protokołem reformującym mechanizm kontrolny znaleźć można w Raporcie Wyjaśniającym do Protokołu nr 9[669]. Autorzy protokołu wskazują na brak równości stron w postępowaniu przed Trybunałem, ograniczenie jednostce prawa do sądu oraz ograniczenie możliwości uczestniczenia w rozprawach. Twórcy reformy uznali również, że przyznanie jednostce praw bez wyposażenia jej w narzędzia umożliwiające ich realizację jest niezgodne z duchem Konwencji, a także z przepisami krajowymi państw stron umowy[670].

Pierwsza zmiana jaką przyniósł Protokół nr 9 to modyfikacja pierwotnego art. 44 EKPC, poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, którym przysługiwać miało prawo wniesienia sprawy do Trybunału. Pierwotnie prawo to przysługiwało jedynie Komisji i Wysokim Układającym się Stronom. Reforma rozszerzyła ten katalog o osoby fizyczne, organizacje pozarządowe i grupy osób, które złożyły skargę do Komisji w trybie art. 25.

Jednocześnie zmieniono treść dawnego art. 48 Konwencji, w ten sposób, że rozbudowano katalog podmiotów uprawnionych do wniesienia sprawy do Trybunału. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 48, takie uprawnienie przysługiwało:

a) Komisji,
b) Wysokiej Układającej się Stronie, której obywatelstwo posiada pokrzywdzony,
c) Wysokiej Układającej się Stronie, która skierowała sprawę do Komisji,
d) Wysokiej Układającej się Stronie, przeciw której skarga została wniesiona,
e) osobie fizycznej, organizacji pozarządowej lub grupie osób, które złożyły skargę do Komisji.

Zmiana ta, choć pozytywna nie zapewniała jednostce pełnego dostępu do sądu. Prawo wniesienia skargi do Trybunału nie gwarantowało jednostce tego, że sąd niejako

[668] B. Gronowska, *Pozycja jednostki…*, op. cit., s. 174.
[669] Raport wyjaśniający do Protokołu nr 9 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (ang. Explanatory Report to the Protocol No. 9 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), Rzym, 6 listopada 1990 r., ETS No. 140.
[670] *Ibidem*, pkt 12-13.

automatycznie przejdzie do rozpoznawania sprawy, tak jak miało to miejsce w sytuacji spraw wnoszonych przez Komisję i Wysokie Układające się Strony. Reforma wprowadzona Protokołem nr 9 dla spraw wnoszonych przez osoby fizyczne, organizacje pozarządowe lub grupy osób wprowadzała obowiązek zbadania skargi przez zespół trzech sędziów Trybunału. Zmodyfikowany art. 48 ust. 2 Konwencji stanowił, że w skład trzyosobowego zespołu, jednego z sędziów wyznaczać miało państwo, przeciwko któremu wnoszona była skarga. Zespół sędziów miał za zadanie zbadać czy wniesiona sprawa „nie stwarza poważnych problemów co do wykładni lub stosowania Konwencji i jeśli z żadnych innych przyczyn nie jest konieczne rozpoznanie sprawy przez Trybunał". W przypadku uznania przez zespół, że sprawa nie stwarza poważnych problemów, to skład trzyosobowy mógł jednogłośnie zdecydować, że sprawa nie będzie przezeń rozpoznawana. W takiej sytuacji sprawę przejmował Komitet Ministrów, który działał zgodnie z treścią dawnego art. 32 Konwencji. Stworzenie swoistego mechanizmu kontrolnego lub zabezpieczającego w stosunku do sprawy wniesionej przez jednostkę, finalnie osłabiło siłę zmian wprowadzonych Protokołem nr 9.

Reforma protokolarna pociągnęła za sobą zmiany w Regulaminie Trybunału. W styczniu 1994 r. przyjęto Regulamin „A" Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[671], oraz Regulamin „B" Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W miejsce jednego regulaminu wprowadzono dwa odrębne. Przy czym Regulamin „B" przeznaczony był do stosowania w sprawach dotyczących państw związanych Protokołem nr 9 do Konwencji[672].

Zmianie uległa treść dawnego art. 32 ust. 1 Konwencji, który przed reformą przewidywał, że sprawozdanie EKomPC przekazywane było wyłącznie Komitetowi Ministrów i zainteresowanym państwom. Po zmianie, uprawnienie do otrzymania sprawozdania otrzymał wnioskodawca, który złożył skargę w trybie dawnego art. 25 Konwencji.

Wraz z wejściem w życie Protokołu nr 9 dokonała się istotna zmiana aksjologiczna. B. Liżewski pisze, że doszło do ostatecznego pełnego upodmiotowienia jednostki w procedurze kontrolnej[673]. Nie sposób się nie zgodzić się z tą jakże celnie sformułowaną tezą.

[671] Regulamin „A" Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wszedł w życie 1 lutego 1994 r.
[672] Polski tekst regulaminów znajduje się w pracy A. Michalskiej, *Europejska Konwencja…*, op. cit., s. 102-154.
[673] B. Liżewski, *Operacjonalizacja…*, op. cit., s. 44.

Protokół nr 9 był wstępem do okresu wielkich reform protokolarnych lat 90. XX w. i pierwszych dekad XXI w. Wejście w życie tego protokołu bez wątpienia doprowadziło do wzmocnienia pozycji jednostki w systemie strasburskim. Niemniej jednak można odczuwać pewien niedosyt z kształtu reformy. Biorąc pod uwagę sprzyjające okoliczności, w tym przede wszystkim mniejszą niż obecnie liczbę państw członkowskich Rady Europy, wydaje się, że zmiana mogła być nieco głębsza. Na negatywną ocenę zasługuje przede wszystkim pozostawienie fakultatywnej kompetencji jurysdykcyjnej Komisji i Trybunału.

Podsumowując rozważania na temat Protokołu nr 9 trzeba zauważyć, że leżąca u podstaw tej reformy filozofia urzeczywistnienia i wzmocnienia prawa jednostki do skargi, legła u podstaw kolejnych reform. Jednocześnie projektując dalsze zmiany w funkcjonowaniu mechanizmu kontrolnego, ich twórcy pilnują, żeby to prawo zachować.

5.3. Reforma skargi indywidualnej z 1994/1998 r. (Protokół 11) – analiza przyczynowo-skutkowa

Pomiędzy przyjęciem Protokołu nr 9, a Protokołem nr 11, w ramach Rady Europy trwały prace nad Protokołem nr 10. Akt normatywny zawierał zmiany w zakresie procedury toczącej się przed Komitetem Ministrów[674]. Protokół znosił wymóg kwalifikowanej większości 2/3 głosów w sytuacji, gdy organ ten miał decydować o naruszeniu Konwencji w trybie art. 32 Konwencji. W założeniu twórców, reforma miała usprawnić procedurę skargową. Z uwagi jednak na prace nad Protokołem nr 11, radykalnie zmieniającym cały system kontrolny Konwencji, Protokół nr 10 nigdy nie wszedł w życie[675]. Na marginesie warto dodać, że Polska ratyfikowała protokół w październiku 1994 r.

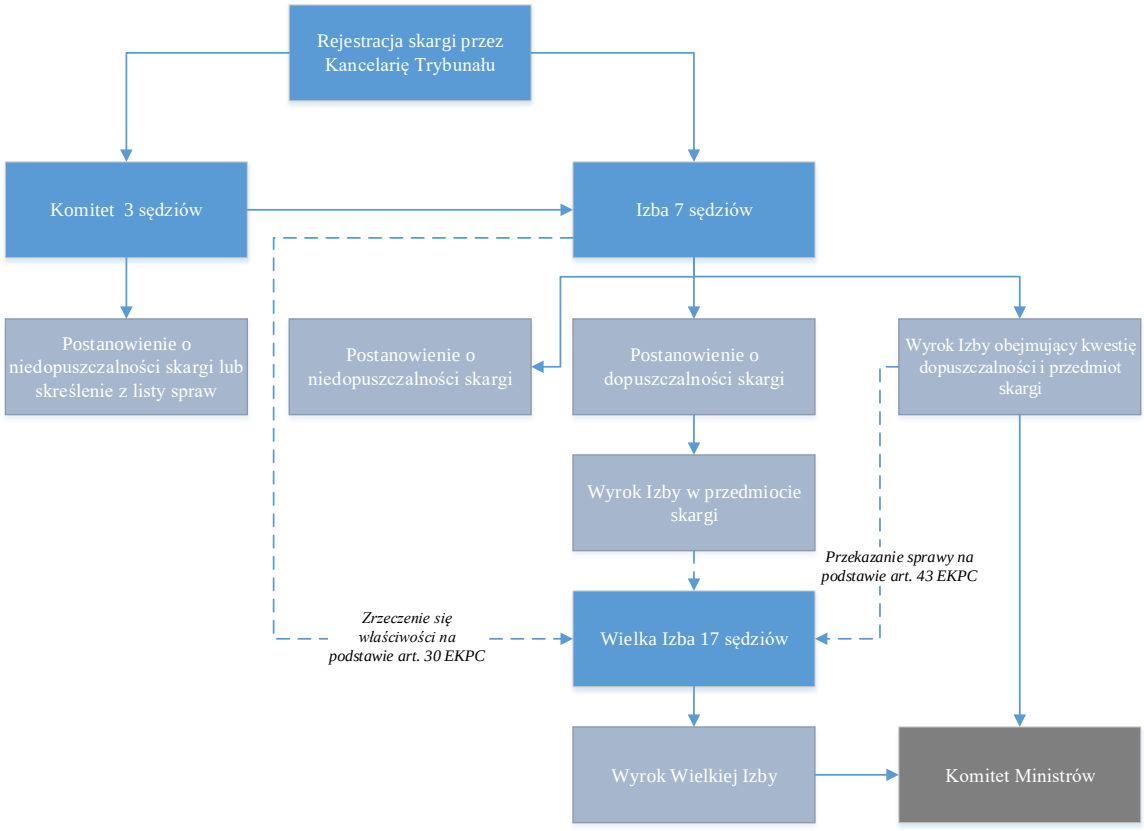
Przyjęcie Protokołu nr 11 w 1994 r., a następnie jego wejście w życie w roku 1998 r. zmieniło cały system kontrolny. Szeroki zakres wprowadzonych reform nie ominął również skargi indywidualnej. Z punktu widzenia potencjalnego skarżącego, najistotniejszą zmianą było zastąpienie fakultatywnej kompetencji jurysdykcyjnej Trybunału kompetencją obligatoryjną[676]. Od wejścia w życie Protokołu nr 11, wszystkie państwa pozostające stronami Konwencji podlegają obligatoryjnej jurysdykcji ETPC. Reforma zniosła możliwość decydowania przez państwa-strony Konwencji w kwestii poddania się jurysdykcji Trybunału. Zaprezentowana zmiana wraz z likwidacją Europejskiej Komisji

[674] Zob. Protokół nr 10 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ETS No. 146.
[675] B. Gronowska, *Pozycja jednostki…*, op. cit., s. 175.
[676] Por. dawny art. 25 Konwencji z obecnym art. 34 Konwencji.

Praw Człowieka umożliwiła jednostce pełniejsze korzystanie z prawa do skargi. Było to niewątpliwie znaczące wzmocnienie pozycji jednostki w systemie strasburskim.

Drugą istotną zmianą jaką przyniósł Protokół nr 11, była reforma procedury rozpatrywania skarg indywidualnych (rysunek 3). Na uwagę zasługuje pozbawienie Komitetu Ministrów kompetencji orzeczniczych. Uprawnienie to było w przeszłości szeroko krytykowane[677]. Na mocy wprowadzonych zmian, Europejski Trybunał Praw Człowieka otrzymał wyłączność w kwestii rozstrzygania skarg wniesionych w trybie obecnego art. 34 Konwencji. Jednocześnie, procedura skargowa w systemie EKPC uzyskała wymiar czysto sądowy.

Rysunek 3. Procedura rozpatrywania skargi indywidualnej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w okresie 1998-2010 r. (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 11)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Protokołu dodatkowego nr 11.

Protokół nr 11 likwidując EKomPC i zmieniając strukturę wewnętrzną Trybunału, doprowadził do znaczącej zmiany w procedurze rozpatrywania skarg zarówno tych wnoszonych w trybie nowego art. 33, jak również art. 34 Konwencji. W pierwszej kolejności

[677] Zob. A. Drzemczewski, *The European…*, op. cit., s. 2-8.

trzeba zauważyć, że z likwidacją Komisją wiązało się zniesienie etapu rozpatrywania skargi przez ten organ. Reforma doprowadziła do uproszczenia całej procedury skargowej. W tej znowelizowanej procedurze, skarżący wnosił skargę bezpośrednio do Kancelarii Trybunału (rysunek 2). Po zbadaniu wymogów formalnych, skarga przekazywana była trzyosobowemu komitetowi, który zgodnie z art. 28 Konwencji, mógł jednogłośnie uznać o niedopuszczalności skargi lub skreślić sprawę z listy. Od takiego postanowienia, stronie nie przysługiwało odwołanie. Uznanie skargi za niedopuszczalną, co do zasady kończyło postępowanie przed Trybunałem. W przypadku nie podjęcia żadnej decyzji, sprawa przekazywana była siedmioosobowej Izbie. Skład siedmiu sędziów mógł stwierdzić niedopuszczalność skargi, co podobnie jak w przypadku postanowienia wydanego przez komitet nie podlegało odwołaniu i definitywnie kończyło postępowanie. W przypadku uznania skargi za dopuszczalną, Izba mogła wydać w tym zakresie postanowienie i w następnym etapie rozpatrzyć sprawę merytorycznie. Skład sędziowski mógł także w jednym wyroku orzec o dopuszczalności skargi i ją merytorycznie rozpatrzyć. Wreszcie, Izba mogła zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby. Uprawnienie takie przysługiwało w sytuacji „pojawienia się poważnego zagadnienia dotyczącego interpretacji Konwencji lub jej protokołów lub jeśli rozstrzygnięcie takiego zagadnienia mogłoby doprowadzić do sprzeczności z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał (…)”[678]. Konwencja zmieniona Protokołem nr 11 przewidywała możliwość zrzeczenia się właściwości na każdym etapie procedowania Izby, przy czym uprawnienie to posiadało pewne ograniczenia natury procesowej. Przede wszystkim możliwość zrzeczenia się właściwości miała granice czasowe. Izba mogła dokonać takiej czynności w każdym czasie, jednak musiało to nastąpić przed wydaniem wyroku. Drugim ograniczeniem był brak sprzeciwu stron postępowania. Zgłoszenie sprzeciwu przez którąkolwiek ze stron blokowało możliwość skutecznego zrzeczenia się właściwości. Skutkiem przekazania sprawy Wielkiej Izbie było wydanie ostatecznego werdyktu, co do naruszenia Konwencji, przez skład siedemnastoosobowy.

Postępowanie prowadzone przez Izbę, jak również Wielką Izbę opierało się na postępowaniu dowodowym, przy czym, co istotne, procedura skargowa nie przewidywała ograniczeń w zakresie środków dowodowych. Rozkład ciężaru dowodów każdorazowo uzależniony był od specyfiki i przedmiotu skargi.

[678] Zob. art. 30 Konwencji w brzmieniu zmienionym Protokołem nr 11.

Przed reformą protokolarną wydanie wyroku kończyło postępowanie[679]. Wyrok Trybunału posiadał przymiot ostateczności i nie podlegał zaskarżeniu. Protokół nr 11 dokonał zasadniczej zmiany w tej materii, gdyż wprowadził do Trybunału dwustopniowość organów orzekających. Przyjęcie takiego rozwiązania było głośno krytykowane przez wybitne autorytety takie, jak F. Sudre czy G. Cohen-Jonathan[680]. Zgodnie z art. 43 EKPC, strona postępowania mogła w okresie trzech miesięcy od wydania wyroku przez Izbę, złożyć wniosek o ponowne rozpoznanie. Uprawnienie przysługiwało zarówno jednostce, jak i państwu. Twórcy protokołu obwarowali możliwość złożenia wniosku od łącznego spełnienia przez potencjalnego wnioskodawcę dwóch przesłanek. Pierwsza to trzy miesięczny termin na złożenie wniosku liczony od dnia wydania wyroku przez Izbę. Drugą przesłanką było „ujawnienie poważnego zagadnienia dotyczącego interpretacji lub stosowania Konwencji lub jej Protokołów lub istotnej kwestii o znaczeniu ogólnym"[681]. W cytowanym przepisie mamy więc trzy odrębne sytuacje uzasadniające przekazanie sprawy Wielkiej Izbie:

- interpretacja postanowień Konwencji lub jej protokołów dodatkowych,
- stosowanie postanowień Konwencji lub jej protokołów dodatkowych,
- inna kwestia o znaczeniu ogólnym.

Przesłanka poważnego zagadnienia ujęta została bardzo ogólnie. Takie rozwiązanie powodowało, że mogła być stosowana elastycznie w praktycznie każdej sytuacji. Pewną pomocą w doprecyzowaniu kiedy może zostać zastosowana jest Raport Wyjaśniający do Protokołu nr 11. Zgodnie z § 100 i nast. Raportu, poważne pytania wpływające na interpretację Konwencji pojawiają się, gdy: w grę wchodzi kwestia istotna, która nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Trybunał, lub kiedy decyzja ma znaczenie dla przyszłych spraw i rozwoju orzecznictwa Trybunału. Co więcej, poważna kwestia może być szczególnie widoczna, gdy dany wyrok nie jest spójny z poprzednim wyrokiem ETPC. Poważna kwestia dotycząca stosowania Konwencji może również powstać w sytuacji, gdy orzeczenie wymaga istotnej zmiany prawa krajowego lub praktyki administracyjnej, ale samo w sobie nie rodzi poważnej kwestii interpretacji Konwencji. Raport Wyjaśniający określa, że za „poważną kwestię" może być uznana sprawa o znaczeniu ogólnym, która wiąże się z ważną kwestią

[679] Por. dawny art. 52 Konwencji.
[680] Zob. więcej: L. Garlicki, Art. 43, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 332.
[681] Zob. art. 43 Konwencji w brzmieniu zmienionym Protokołem nr 11.

polityczną[682]. L. Garlicki pisze, że z praktyki wynika, że do przyjęcia wniosku w trybie art. 43 Konwencji dochodzi gdy:

- wyrok izby obejmuje materię jeszcze nierozstrzygniętą w orzecznictwie Trybunału,
- wyrok izby odnosi się do problematyki, która stała się przedmiotem wysoce rozbieżnych rozstrzygnięć, co z kolei powoduje, że niemożliwe jest ustalenie stanowiska Trybunału w danej materii,
- wyrok izby dotyczy kwestii kontrowersyjnych lub delikatnych w kontekście politycznym[683].

O przyjęciu wniosku w trybie art. 43 Konwencji decyduje Izba, która w danej sprawie wydała wyrok. Sędziowie nie są związani treścią wniosku i to oni oceniają czy zaszły przesłanki do przekazania sprawy Wielkiej Izbie. W sytuacji, gdy skład sędziowski uznaje, że przesłanki nie zaistniały, wniosek strony zostaje oddalony, a wyrok Izby staje się ostateczny[684]. Od takiej decyzji nie przysługuje odwołanie. Decyzja uznająca zasadność wniosku skutkuje przekazaniem sprawy siedemnastoosobowemu składowi sędziowskiemu.

Postępowanie przed Wielką Izbą, co warto podkreślić, nie jest postępowaniem apelacyjnym ani tym bardziej kasacyjnym. Rozszerzony skład sędziowski nie zajmuje się wyrokiem Izby, a całością sprawy wyznaczoną zakresem merytorycznego rozstrzygnięcia. Wielka Izba rozpatruje całą sprawę, a nie tylko „poważne zagadnienie" w niej występujące.

Wielka Izba rozpoznając sprawę, rozstrzyga tylko w granicach merytorycznego rozstrzygnięcia zawartego w wyroku Izby. Oznacza to, że Wielka Izba nie zajmuje się zarzutami uznanymi przez Izbę za niedopuszczalne nawet wtedy, gdy są one zawarte we wspomnianym wniosku. Jednocześnie, w sytuacji uznania przez Izbę zarzutów za dopuszczalne, nie pozbawia to Wielkiej Izby możliwości stwierdzenia, że zarzuty te były niedopuszczalne. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku skargi międzypaństwowej. Zarzut niedopuszczalności musi zostać postawiony w odpowiednim czasie. W sytuacji, gdy rząd państwa pozwanego nie podniósł zarzutu niedopuszczalności w postępowaniu przed Izbą, to uprawnienie takie nie przysługuje przed Wielką Izbą.

Wyrok wydany przez siedemnastoosobowy skład sędziowski wstępuje w miejsce wyroku wydanego przez Izbę, pozbawiając go tym samym skutków prawnych. W takim wypadku wyrok Izby nie uzyskuje cechy ostateczności. Orzeczenie Wielkiej Izby zawiera w swej treści rozstrzygnięcie o wszystkich aspektach sprawy, nie zawiera natomiast

[682] Zob. więcej: Raport wyjaśniający do Protokołu nr 11…, op. cit.
[683] Zob. L. Garlicki, Art. 43, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 332.
[684] R. Mizerski, *Test legalności…*, op. cit., s. 162-163.

odniesień do wyroku Izby. Takie odniesienia znajdują się w uzasadnieniu do wyroku Wielkiej Izby[685].

Zgodnie z reformą wprowadzoną Protokołem nr 11, wyrok Izby staje się ostateczny jeżeli strony postępowania oświadczyły, że nie będą wnioskować o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, a także po upływie trzech miesięcy od dnia wydania wyroku, jeśli nie złożono takiego wniosku. Wyrok Izby zyskuje przymiot ostateczności również w sytuacji odrzucenia wniosku przez Wielką Izbę. Wyrok Wielkiej Izby staje się ostateczny z chwilą wydania. Zgodnie z art. 46 Konwencji, ostateczny wyrok przekazywany jest Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem. Ostateczny wyrok Trybunału podlega opublikowaniu.

Wprowadzenie zróżnicowanych form działania Trybunału (komitet, Izba, Wielka Izba), a także umożliwienie stronom postępowania wystąpienie z wnioskiem o przekazanie sprawy Wielkiej Izbie, dało uczestnikom możliwość większego oddziaływania na kształt procesu. Dodatkowo wzmocnienie pozycji jednostki w postępowaniu przed sądem doprowadziło do pełnego upodmiotowienia jednostki, z jednoczesnym zachowaniem charakteru mechanizmu skargowego.

Z drugiej strony, gruntowne przebudowanie systemu kontrolnego, poprzez likwidację EKomPC, pozbawienie Komitetu Ministrów kompetencji sądowniczych, oraz stworzenie permanentnego, stałego Trybunału, posiadającego monopol w kwestiach orzeczniczych doprowadziło do pełnej profesjonalizacji mechanizmu kontrolnego przy zachowaniu jego głównych elementów.

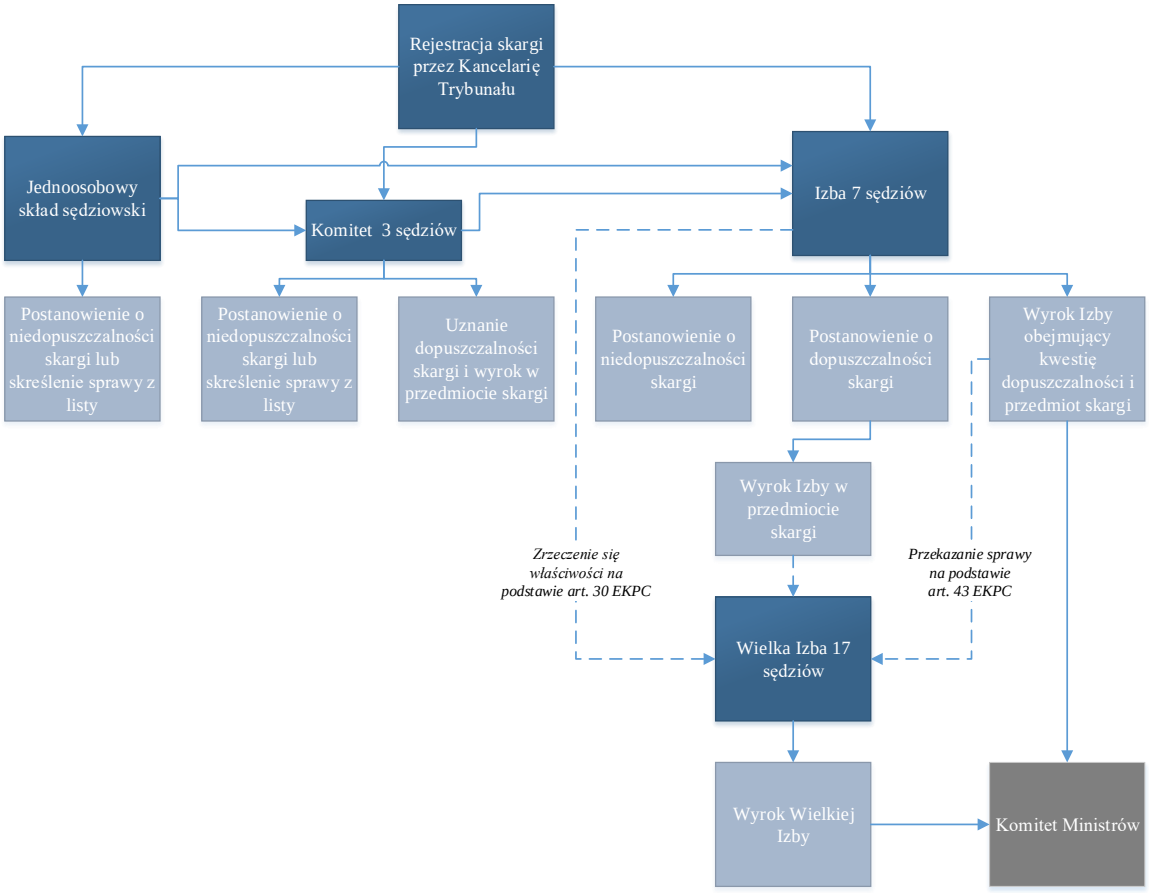
5.4. Reforma z lat 2004/2010 r. (Protokół 14) – analiza przyczynowo-skutkowa

Kolejna reforma, jak się okazało najtrudniejsza do wdrożenia, wprowadzona została Protokołem nr 14. Zmiany zapisane w tym akcie normatywnym pomimo tego, że nie były tak głębokie, jak w przypadku poprzedniej reformy, napotkały zdecydowany opór ze strony niektórych państw-stron Konwencji. Głównym przeciwnikiem zmian była Federacja Rosyjska. Zdecydowany sprzeciw Rosji doprowadził do tego, że reforma była przez długi czas niemożliwa do wdrożenia. Tak zdecydowana postawa jednego z państw doprowadziła do przyjęcia Protokołu nr 14 bis, który był kompromisem pomiędzy Rosją, a Radą Europy[686].

[685] Zob. L. Garlicki, Art. 43, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 333.
[686] Zob. więcej: B. Bowring, *The Russian Federation, protocol no. 14…*, op. cit., s. 590-615.

Protokół nr 14 wprowadził trzy istotne zmiany dla systemu skargowego. Reforma objęła m.in. zmiany proceduralne dotyczące wnoszenia i rozpatrywania spraw oraz zmianę w kwestii dopuszczalności skargi (rysunek 4).

Rysunek 4. Procedura rozpatrywania skargi indywidualnej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w okresie 2010-2021 r. (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 14)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Protokołu nr 14.

Pierwsza zmiana to wprowadzenie do Trybunału nowej struktury w postaci składu jednoosobowego. Sędzia zasiadający jednoosobowo został uprawniony do uznania skargi indywidualnej za niedopuszczalną lub skreślenia jej z listy spraw w sytuacji, gdy decyzja taka mogła zostać podjęta bez dalszego rozpatrywania. W sytuacji, gdy sędzia nie uzna skargi za niedopuszczalną, jak również nie skreśli jej z listy, to przekazuje sprawę do trzyosobowego komitetu lub do siedmioosobowej Izby. Podjęcie decyzji o uznania skargi za niedopuszczalną lub skreślenie z listy spraw Trybunału, ma skutek ostateczny[687]. Od takiego rozstrzygnięcia nie przysługuje odwołanie. Przyjęte rozwiązanie oprócz funkcji oczywistego

[687] Zob. art. 27 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, op. cit.

filtra odsiewającego sprawy ewidentnie niespełniające kryteriów dopuszczalności, miało na celu wzmocnienie kompetencji innych struktur Trybunału, przede wszystkim trzyosobowych komitetów.

Protokół nr 14 rozszerzył kompetencje komitetów o możliwość uznania skargi za dopuszczalną i wydania w tym samym czasie wyroku co do przedmiotu skargi. Uprawnienie do merytorycznego rozpoznania sprawy podlegać miało ograniczeniu jedynie do spraw, w których zagadnienie dotyczące wykładni lub stosowania Konwencji lub jej protokołów jest już przedmiotem ugruntowanego orzecznictwa Trybunałów.

Protokół nr 14 przyniósł także pewne zmiany w przepisach dotyczących wykonywania wyroków Trybunału[688]. Niemniej jednak, w pozostałym zakresie rozpoznawanie skarg przez ETPC przebiegało analogicznie, jak w okresie poprzedzającym reformę (por. rysunek 2 i 3).

Protokół nr 14 przyniósł niezmiernie ważną zmianę w zakresie dopuszczalności wniesienia skargi indywidualnej. Katalog przesłanek zawarty w art. 35 EKPC został rozszerzony o nową przesłankę w postaci „znaczącego uszczerbku".

W Raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 14 znaleźć można uzasadnienie dla wprowadzenia nowego kryterium dopuszczalności. Z Raportu wynika, że „nowy wymóg zapewnia Trybunałowi dodatkowe narzędzie, które powinno pomóc mu w skoncentrowaniu na sprawach, które wymagają dokładnego rozważenia stanu faktycznego"[689]. Jednocześnie twórcy reformy wskazują, że „wprowadzenie tego kryterium uznano za konieczne ze względu na stale rosnącą liczbę liczba spraw Trybunału. W szczególności konieczne jest zapewnienie Trybunałowi pewnego stopnia elastyczności oprócz tego już przewidzianego przez istniejące kryteria dopuszczalności, których interpretacja utrwaliło się w orzecznictwie (…)"[690]. Przytoczone wyjaśnienie jest dość ogólnikowe. Można przyjąć, że za wprowadzeniem „znaczącego uszczerbku" stała chęć stworzenia dodatkowego „filtra" za pomocą, którego Trybunał mógłby odrzucać sprawy prozaiczne, o obiektywnie niewielkiej wartości materialnej dla skarżącego. Taka zmiana pozwalałaby sędziom skupić się na sprawach trudnych i skomplikowanych, jednocześnie umożliwiając im dokładniejsze ich rozpatrzenie.

[688] Szersze rozważania na ten temat były podjęte w rozdziale III.
[689] Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14…, op. cit., pkt 39.
[690] *Ibidem*, pkt 78-80.

Poza zmianami w procedurze rozpatrywania spraw składanych w trybie art. 34 Konwencji. Zgodnie ze znowelizowaną treścią art. 35 ust. 3 EKPC, „Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie art. 34 Konwencji, jeśli uważa, że:

a) (…)
b) skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu niniejszej konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie".

Wprowadzona nowelizacja opiera się na tym, że Trybunał rozpoznający daną sprawę może zadecydować o niedopuszczalności skargi w sytuacji, gdy skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku. Termin „znaczący uszczerbek" jest klauzulą odsyłającą, która jako kryterium ocenne, każdorazowo wymaga od Trybunału zbadania obiektywnego wpływu na skarżącego podnoszonych w skardze zarzutów[691]. Z orzecznictwa strasburskiego, można wnioskować, że istotność dokonanego naruszenia należy oceniać uwzględniając subiektywne odczucia skarżącego, jak też obiektywnie określoną wartość w danej sprawie[692]. Brak znaczącego uszczerbku można określić poprzez zastosowanie kryteriów takich jak: aspekt finansowy sprawy lub istotność sprawy dla skarżącego[693].

Ocena dokonywana w takiej formie przez ETPC nazywana jest testem „znaczącego uszczerbku" (ang. significant disadvantage). I. Kondak pisze, że jest to potencjalnie instrument wprowadzający elastyczność w rozstrzyganiu i dopuszczalności skargi. Przywołany autor, wskazuje jednak na potrzebę czasu niezbędnego dla wyklarowania się linii orzeczniczej Trybunału[694].

Nowe kryterium już na etapie projektowania przyszłej reformy spotkało się ze zdecydowaną krytyką. Pomiędzy zwolennikami, a przeciwnikami zmian rozgorzał spór o ostateczny kształt reformy. Za nowym kryterium opowiadali się sędziowie Trybunału oraz większość członków Komitetu Ministrów. Z kolei po stronie przeciwników ustawiła się

---

[691] Zob. P. Pęcherczyk, *W kierunku zwiększania efektywności mechanizmu kontrolnego…*, op. cit., s. 76-77.
[692] Zob. Piętka przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 16 października 2012 r., skarga nr 34216/07; Gatoniuc przeciwko Rumunii, decyzja ETPC z dnia 22 lutego 2011 r., skarga nr 30934/05; Ladygin przeciwko Rosji, decyzja ETPC z dnia 30 sierpnia 2011 r., skarga nr 35365/05.
[693] Zob. więcej: A. Jakuszewicz, *„Znaczący uszczerbek" jako warunek dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Jastrzębski, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Prawa człowieka w Polsce - perspektywa 25 lat ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2020, s. 69-82; P. Pęcherczyk, *W kierunku zwiększania efektywności mechanizmu kontrolnego…*, op. cit., s. 77-78.
[694] Zob. więcej: I. Kondak, *Komentarz do art. 35*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 188.

część państw członkowskich Rady Europy (Austria, Belgia, Finlandia, Litwa, Luksemburg i Węgry). Przeciwne było także Zgromadzenie Parlamentarne oraz organizacje pozarządowe. Krytycy twierdzili, że ta zmiana doprowadzi do poważnego osłabienia instytucji skargi indywidualnej[695]. Trzeba dodać, że w toku prac nad reformą pojawiały się bardziej radykalne propozycje, jak choćby wprowadzenie przymusu adwokackiego w postępowaniu przed Trybunałem[696] czy upoważnienie Trybunału do odstąpienia od szczegółowego rozpoznania sprawy, o ile ta nie rodzi zasadniczej kwestii w świetle Konwencji[697]. Te i inne propozycje zostały odrzucone.

Przyjęcie Protokołu nr 14 poprzedzone zostało badaniami dotyczącymi przewidywanego wpływu nowej przesłanki dopuszczalności na system kontrolny. Grupa Robocza Kancelarii Trybunału przeprowadziła analizę symultaniczną, której wyniki pokazały, że nowe kryterium będzie miało niewielkie znaczenie dla spraw uznanych za niedopuszczalne. Analiza wykazała, że zastosowanie kryterium znaczącego uszczerbku może dotyczyć jedynie 5% spraw w tamtym czasie uznanych za niedopuszczalne[698]. Swoje stanowisko w dyskusji na temat proponowanej reformy przedstawiło Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w opinii 251 (2004) w sprawie projektu Protokołu nr 14 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zmieniającego system kontroli Konwencji. W oficjalnej opinii tego organu uznano, że znaczący uszczerbek może dotyczyć jedynie 1,6% aktualnych spraw. W punkcie 11 wskazano także na możliwy niezamierzony skutek w postaci dyskryminacji kobiet[699].

Twórcy reformy pragnąc zminimalizować potencjalny sprzeciw wobec przygotowywanej reformy, a jednocześnie dążąc do zachowania prawa do skargi, osłabili jej skutki poprzez wprowadzenie dwóch stałych mechanizmów zabezpieczających oraz jednego o charakterze przejściowym.

Pierwszym zabezpieczeniem jest klauzula, która zakłada, że w sytuacji, gdy skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, skarga nie może zostać odrzucona, jeżeli wymaga tego poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej protokołów. I. Kondak pisze,

---

[695] B. Gronowska, *„Znaczny uszczerbek" na interesach pokrzywdzonego jako warunek dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – dostępność a skuteczność ochrony praw jednostki*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2015, tom 6, s. 33-34.

[696] Zob. M. Beernaert, *Protocol 14 and New Strasbourg Procedures: Towards Greater Efficiency? And at What Price?*, European Human Rights Law Review 2004, nr 5, s. 556-557.

[697] B. Gronowska, *„Znaczny uszczerbek" na interesach* pokrzywdzonego…, op. cit., s. 34.

[698] *Ibidem*, s. 33.

[699] Opinion 251 (2004) Parliamentary Assembly, Draft Protocol No 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, adopted by the Assembly on 28 April 2004. Pobrane z: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17215&lang=en [data dostępu: 12.11.2021].

że w takim przypadku może chodzić o sytuacje, gdy skarżący osobiście co prawda nie poniósł znaczącego uszczerbku, ale w danej sprawie pojawia się poważniejszy problem, który odnosi się do większej grupy osób lub posiadający znaczenie z punktu widzenia prawa krajowego lub samej Konwencji i jej protokołów[700]. B. Gronowska pisze, że pierwsza gwarancja jest typowym zabezpieczeniem stworzonym dla ochrony praw człowieka w systemie EKPC[701].

Drugą gwarancją jest wymóg, aby w przypadku skargi błahej ETPC nie mógł jej odrzucić, jeśli sprawa ta nie została uprzednio należycie rozpoznana przez sąd krajowy państwa strony Konwencji. Podobnie jak w przypadku pierwszego zabezpieczenia, autorzy reformy również w tym przypadku zastosowali kryterium oceny w postaci „należytego rozpoznania". I. Kondak pisze, że przez należyte rozpoznanie należy rozumieć zapewnienie skarżącemu gwarancji rzeczywistego rozpatrzenia jego sprawy przez sąd krajowy[702]. Zbliżone stanowisko prezentuje M. A. Nowicki, który pisze, że klauzula ta zapewnia, iż każda nawet drobna i trywialna sprawa, w której wchodzą w grę jakieś gwarancje praw człowieka, musi być w pewnym momencie należycie rozpoznana w procedurze sądowej – albo na poziomie krajowym, a jeśli nie ma takiej możliwości – europejskim[703]. Do zagadnienia „należytego rozpoznania sprawy" odniósł się również sam Trybunał, który wypowiedział się, że „warunku tego nie należy traktować w tak ścisły sposób, jak ma to miejsce w przypadku standardu „rzetelnej rozprawy" w rozumieniu art. 6 EKPC". Argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest fakt nieposłużenia się w tekście Protokołu nr 14 sformułowaniem „rzetelnego" (ang. fair) rozstrzygnięcia *per analogiam* do art. 6 Konwencji[704]. Warto zauważyć, że w pracach nad kolejną reformą, zrezygnowano całkowicie z tej gwarancji.

Twórcy reformy wprowadzili także gwarancję proceduralną o charakterze tymczasowym. Art. 20 Protokołu nr 14 stanowi, że w okresie dwóch lat od wejścia w życie, nowe kryterium dopuszczalności może być stosowane tylko przez Izby i Wielką Izbę Trybunału. Na tak sformułowane zabezpieczenie należy patrzeć przez pryzmat znowelizowanych art. 27 i 28 Konwencji, zgodnie z którymi, decyzję w sprawie dopuszczalności mogły podejmować składy jednoosobowe i trzyosobowe komitety.

[700] I. Kondak, *Komentarz do art. 35,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 188.
[701] Zob. B. Gronowska, *„Znaczny uszczerbek" na interesach* pokrzywdzonego*…*, op. cit., s. 31.
[702] Zob. więcej: I. Kondak, *Komentarz do art. 35,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 189.
[703] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 114-115.
[704] B. Gronowska, *„Znaczny uszczerbek" na interesach pokrzywdzonego…*, op. cit., s. 32.

Jednocześnie skarżący nie miał możliwości zaskarżenia decyzji o niedopuszczalności skargi. Twórcy reformy liczyli się zapewne z problemami związanymi z nową przesłanką dopuszczalności, spotęgowanymi zmianami strukturalnymi w samym Trybunale. Wyeliminowanie składów jednoosobowych i komitetów w okresie dwóch pierwszych lat od wprowadzenia zmian, miało na celu zminimalizowanie problemów jakie mogła nastręczyć reforma. Jednocześnie tworząc ten swoistego rodzaju „wentyl bezpieczeństwa" zyskano czas niezbędny do zebrania informacji i przeprowadzenia analizy wprowadzonych zmian.

Ocena nowego kryterium nie jest jednoznaczna. M. A. Beernaert pisze, że jest to z jednej strony, osłabienie indywidualnego prawa do skargi, które uznawane jest za kamień węgielny systemu Konwencji. Z drugiej strony, inne pomysły dotyczące usprawnienia postępowania przed Trybunałem mogły zostać zbyt szybko odrzucone[705]. Głosy krytyki pojawiły się także ze strony organizacji pozarządowych. Główne zarzuty jakie wystąpiły dotyczyły ograniczenia prawa do skargi dla zwykłych osób. B. Liżewski pisze o nowym kryterium dopuszczalności jako swoistej hipokryzji, gdyż z jednej strony stworzono Trybunał kształtujący standardy ochrony praw człowieka, a z drugiej ogranicza się tą ochronę tylko do spraw, w których wnioskodawca poniósł znaczną szkodę[706].

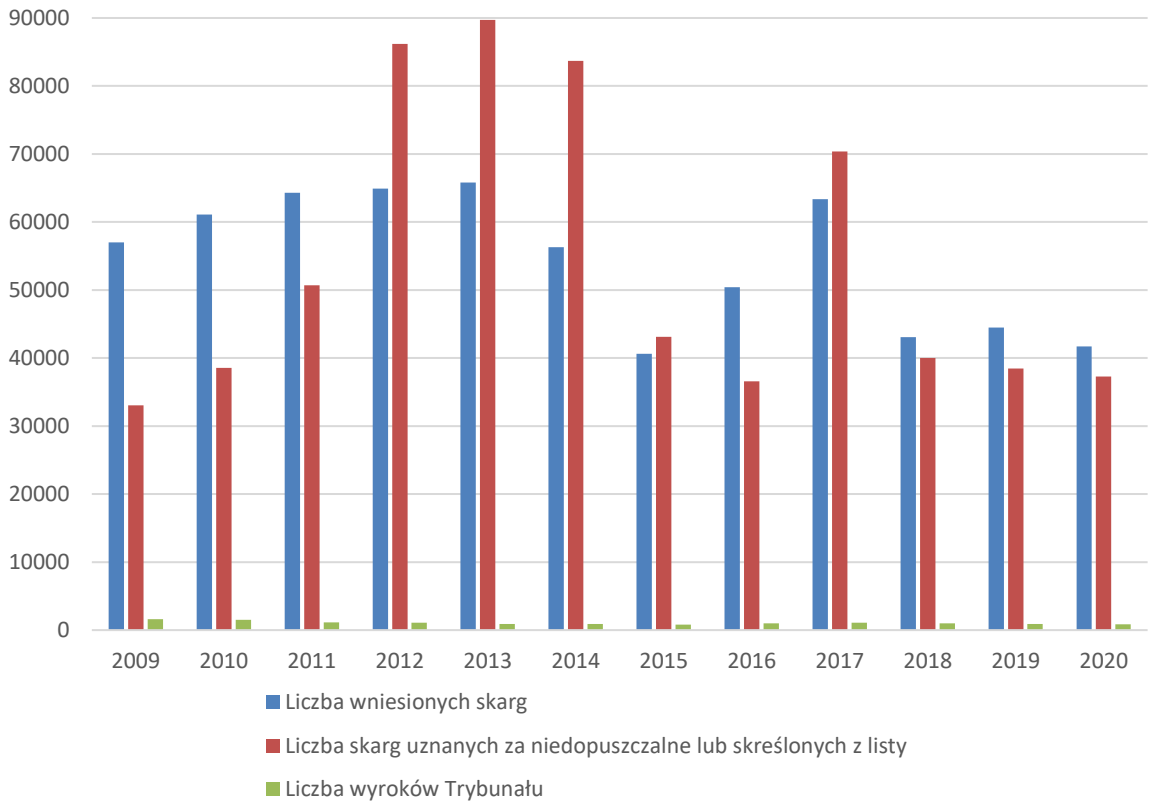
Przyjęcie nowego kryterium dopuszczalności skargi indywidualnej, pomimo licznych głosów krytycznych stanowiło kompromis pomiędzy różnymi, nierzadko bardziej kontrowersyjnymi pomysłami, a niezwłoczną potrzebą usprawnienia mechanizmu kontrolnego.

Upływ ponad dziesięciu lat od wprowadzenia kryterium „znaczącego uszczerbku" jest okresem na tyle długim, że pozwala szerzej spojrzeć na omawianą materię. Na podstawie danych statystycznych publikowanych i udostępnianych przez Trybunał, można pokusić się o sformułowanie wniosków dotyczących stosowania kryterium znaczącego uszczerbku. Jednocześnie warto podkreślić, że Trybunał nie prowadzi oddzielnej statystyki dotyczącej wyłącznie tego kryterium. Dane statystyczne dotyczące skarg odrzuconych i skreślonych z listy obejmują wszystkie takie przypadki bez wyszczególniania z jakiego powodu Trybunał podjął taką decyzję. Dla lepszego zobrazowania zmian, autor pracy zestawił na wykresie 3, skargi odrzucone lub skreślone z listy z liczbą skarg jaka wpływała rokrocznie do Strasburga oraz liczbą wyroków wydanych w danym roku. Zastosowany przedział

[705] M. Beernaert, *Protocol 14 and New Strasbourg Procedures…*, op. cit., s. 556-557.
[706] Zob. B. Liżewski, *Application of Law in the Legal Order of the Council of Europe*, Studia Iuridica Lublinensia 2015, tom 21, nr 2, s. 82. DOI: 10.17951/sil.2015.24.2.73.

czasowy obejmuje okres od 2009 r. do 2020 r. Przyjęcie tak szerokiego kryterium czasowego pozwala lepiej spojrzeć na badane zagadnienie.

Wykres 3. Skargi wnoszone do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skargi uznane za niedopuszczalne lub skreślone z listy w latach 2009-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2020_ENG.pdf [data dostępu: 08.11.2021].

Na wykresie 3 przedstawiono pogrupowane dane statystyczne obejmujące lata 2009-2020. Kolorem niebieskim zaznaczono ogólną liczbę spraw wpływającą w poszczególnych latach do Kancelarii Trybunału. Kolorem czerwonym przedstawiono dane dotyczące skarg uznanych za niedopuszczalne lub skreślone z listy. Natomiast kolor zielony odnosi się do wyroków wydanych przez ETPC w kolejnych latach. Zaprezentowane dane pokazuje, że począwszy od 2010 r. widoczny jest wzrost liczby skarg uznanych za niedopuszczalne lub skreślonych z listy. Rok 2010 w stosunku do roku poprzedniego, przyniósł wzrost liczby takich spraw aż o 14%. Natomiast różnica między rokiem 2011, a 2010 wyniosła aż 23%. Następny rok (2012) przyniósł wzrost na poziomie 41% w stosunku do 2011 r. W roku 2013 widoczny był dalszy trend wzrostowy. Od 2014 r. widoczny jest spadek ogólnej liczby skarg uznanych za niedopuszczalne lub skreślone z listy. Ostatnie trzy lata (od 2018-2020 r.) przynoszą średnio 38 tysięcy skarg uznanych za niedopuszczalne. Patrząc całościowo na

zaprezentowane dane statystyczne widać, że od wejścia w życie Protokołu nr 14 w czerwcu 2010 r. w każdym kolejnym roku liczba spraw uznanych za niedopuszczalne była większa niż w roku poprzedzającym wejście w życie reformy to jest w 2009. Nawet ostatnie lata charakteryzują się średniorocznią liczbą skarg uznanych za niedopuszczalne na poziomie 38 tysięcy, co przy danych za 2009 r. wynoszących 33 tysiące pokazuje, że 2010 r. był rokiem w pewnym sensie „przełomowym". Zestawiając liczbę skarg uznanych za niedopuszczalne z ogólną liczbą skarg wnoszonych w kolejnych latach, można zauważyć, że od roku 2012, Trybunał uznawał za niedopuszczalne lub skreślał z listy więcej skarg niż do niego wpływało. Przyjmując, że w badanym okresie czasu nie miały miejsce inne reformy oddziałujące w tak bezpośredni sposób jak nowe kryterium dopuszczalności, to istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że przesłanka „znaczącego uszczerbku" miała istotny wpływ na liczbę spraw odrzuconych. W ocenie autora, dane podane zarówno przez Zgromadzenie Parlamentarne (1,6%), jak też przez Kancelarię Trybunału (5%) są mocno zaniżone. Tak duży wzrost liczby skarg uznanych za niedopuszczalne, pozwala sądzić, że wpływ nowego kryterium na liczbę odrzucanych spraw jest znacząco wyższy. Wydaje się, że można tu mówić o wpływie co najmniej dwucyfrowym.

5.5. Zmiany wprowadzone Protokołem nr 15 do mechanizmu kontrolnego

Następne lata funkcjonowania Rady Europy oraz ETPC przyniosły ze sobą kolejne reformy systemu kontrolnego Konwencji. Prace nad Protokołem dodatkowym nr 15 rozpoczęły się niedługo po tym jak otwarto do podpisu Protokół nr 14. Pomimo tego, że omawiany akt prawny nie zawierał w swojej treści głębokich zmian w funkcjonowaniu systemu kontrolnego, to na jego wejście w życie trzeba było czekać aż 8 lat[707]. Niemniej jednak, kolejna reforma wprowadziła pewne zmiany, które z pewnością będą miały wpływ na kształt systemu skargowego.

Oprócz zmian zaprezentowanych w rozdziale dotyczącym Trybunału, nowelizacja objęła treść art. 30 Konwencji w zakresie zrzeczenia się właściwości na rzecz Wielkiej Izby. Przed wejściem w życie omawianej reformy, przywołany artykuł stanowił, że „jeśli w sprawie toczącej się przed Izbą pojawia się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji Konwencji lub jej protokołów lub jeśli rozstrzygnięcie takiego zagadnienia może doprowadzić do sprzeczności z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał, Izba może,

[707] Protokół nr 15 zmieniający Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, został przyjęty 16 kwietnia 2013 r. na 123. sesji plenarnej Komitetu Ministrów Rady Europy. Protokół wyłożono do podpisu 24.06.2013 r., wszedł w życie 01.08.2021 r., CETS No. 213, tekst polski: Dz.U. z 2021 r., poz. 1879.

w każdym czasie przed wydaniem swego wyroku, zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby, chyba że sprzeciwia się temu jedna ze stron". Art. 3 Protokołu nr 15 wykreślił ostatni fragment przepisu, dotyczący sprzeciwu jednej ze stron. Tym samym doszło do ograniczenia praw strony postępowania, na rzecz wzmocnienia kompetencji Trybunału. A. Wiśniewski pisze, że zmiana uzasadniona została przede wszystkim chęcią zapewnienia spójności orzecznictwa Trybunału oraz przyspieszenia postępowania przed nim w sprawach, w których pojawia się poważna kwestia dotycząca interpretacji Konwencji lub jej Protokołów lub możliwość odejścia od dotychczasowej linii orzeczniczej[708]. Niemniej jednak, podstawowym celem było wzmocnienie spójności orzeczniczej ETPC, co było wielokrotnie podnoszone przez państwa-strony Konwencji już od konferencji w Interlaken[709].

Zmiana jest sukcesem organizacji pozarządowych, które od dłuższego czasu postulowały jej wprowadzenie[710]. Przedstawiona nowelizacja niewątpliwie wzmocniła pozycję Trybunału względem stron postępowania. Patrząc od strony państw członkowskich Rady Europy można zauważyć, że wprowadzona reforma pozbawia je dość istotnej prerogatywy w procedurze rozpatrywania skarg. Szersze spojrzenie na prezentowane zagadnienie pozwala dostrzec, że pomimo ograniczenia kompetencji państw na rzecz Trybunału, zdołały one dojść do porozumienia dla dobra całego systemu. W przepisach przejściowych określono, że zmiana ta nie ma zastosowania do żadnej sprawy zawisłej, w której jedna ze stron sprzeciwiła się przed wejściem w życie protokołu propozycji Izby zrzeczenia się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby[711].

Protokół nr 15 wprowadził także pozornie mało istotną zmianę w zakresie jednego z kryteriów dopuszczalności. Zgodnie z nowelizacją, skróceniu uległ termin na wniesienie skargi określony w art. 35 ust. 1 Konwencji. Przed wejściem w życie omawianej reformy, termin na wniesienie skargi wynosił dla skarżącego 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji na poziomie krajowym. Protokół nr 15 skrócił ten okres do 4 miesięcy.

Twórcy reformy stworzyli jednak dwa zabezpieczenia dla potencjalnych skarżących. Pierwsze, określone w art. 8 ust. 3, który stanowi, że przepis nie ma zastosowania do spraw, w których ostateczna decyzja została wydana przed wejściem w życie Protokołu, to jest przed 1 sierpnia 2021 r. Drugim zabezpieczeniem jest natomiast opóźnienie wejścia w życie

[708] A. Wiśniewski, *Protokół 15 do Europejskiej Konwencji…*, op. cit., s. 406-407.
[709] A. Mężykowska, *Niekończąca się historia: Protokół…*, op. cit., s. 9.
[710] N. O'Meara, *Reforming the ECtHR: The Impacts…*, op. cit., s. 15-16.
[711] Zob. art. 8 ust. 3 Protokołu nr 15.

omawianej zmiany. Regulacja zawarta w art. 4 Protokołu, dotycząca skrócenia terminu na wniesienie skargi, zacznie obowiązywać po upływie sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie Protokołu nr 15, to jest od 1 lutego 2022 r. Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie ma na celu umożliwienie potencjalnym skarżącym zapoznanie się ze zmianami i zapewnienie ochrony, przynajmniej w pierwszych miesiącach obowiązywania reformy.

Sugestie dotyczące skrócenia sześciomiesięcznego terminu na wniesienie skargi pojawiły się ze strony Trybunału jeszcze przed konferencją w Brighton. Trybunał poinformował państwa-strony Konwencji, że zamierza bardziej rygorystycznie przestrzegać sześciomiesięcznego terminu oraz zaproponował skrócenie tego okresu do czterech miesięcy. W Deklaracji z Brighton zaaprobowano obydwa pomysły[712]. Bardziej rygorystyczne przestrzeganie terminu na wniesienie skargi znalazło swoje odzwierciedlenie niemal natychmiast w zmianie Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Natomiast pomysł dotyczący skrócenia terminu na wniesienie skargi został zawarty w projekcie Protokołu nr 15[713]. Uzasadnieniem dla skrócenia terminu, jak można wyczytać z Raportu Wyjaśniającego do Protokołu nr 15, był rozwój technologii przyśpieszających komunikację oraz podobne kryteria czasowe stosowane w państwach członkowskich Rady Europy[714]. To enigmatyczne uzasadnienie należałoby uzupełnić potrzebą usprawnienia i przede wszystkim przyśpieszenia załatwiania spraw rozpatrywanych przez Trybunał, oraz dążeniem do zmniejszenia liczby spraw oczekujących na rozpoznanie.

Pomimo tego, że wejście w życie protokołu nastąpiło w 2021 r., trzeba na jego treść spojrzeć przez pryzmat podejmowanych na przełomie pierwszej i drugiej dekady XXI w. prac nad reformą systemu strasburskiego. W tamtym okresie, oprócz rozmyślań nad kolejnymi zmianami mającymi wejść w życie za pośrednictwem protokołów dodatkowych[715], wprowadzono również istotne zmiany pozaprotokolarne. Przykładem jest wprowadzona oficjalnie w 2009 r. priorytetyzacja skarg oraz wprowadzenie do Regulaminu Trybunału reguły pilotażowej. Te wszystkie działania miały na celu usprawnienie mechanizmu bez naruszania istoty skargi indywidualnej.

Wydawać się może, że ta zmiana nie jest istotna, gdyż termin czteromiesięczny i tak jest stosunkowo długi w sytuacji, gdy weźmie się pod uwagę wymogi jakie winna spełniać

[712] Zob. High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights-Brighton Declaration, adopted in Brighton on 20 April 2012. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf, [data dostępu: 10.11.2021].
[713] L. R. Glas, *From Interlaken to Copenhagen…*, op. cit., s. 132.
[714] Zob. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15…, op. cit., pkt 21.
[715] W tamtym okresie niemal równocześnie trwały prace nad dwoma protokołami dodatkowymi. Trzy miesiące po otwarciu do podpisu Protokołu nr 15, otwarto do podpisu Protokół nr 16.

skarga. Jednocześnie wprowadzenie sześciomiesięcznego okresu przejściowego również powinno mieć wpływ na pozytywne postrzeganie samej reformy. Takie wrażenie może okazać się niestety złudne. Krótki okres jaki upłynął od wejścia w życie reformy nie pozwala jeszcze na przeprowadzenie analizy skutków jakie ona przyniesie. Niemniej, można podjąć próbę polemiki z twórcami tej reformy. Przede wszystkim należałoby się zastanowić dlaczego autorzy protokołu wybrali termin czterech miesięcy, a nie na przykład trzech miesięcy lub czterech tygodni? Niestety raport wyjaśniający do protokołu nie daje odpowiedzi na tak postawione pytanie. Zamiast tego, mamy do czynienia z lakonicznym wskazaniem na rozwój technologii przyśpieszających komunikację oraz podobne kryteria czasowe stosowane w państwach członkowskich Rady Europy. W przypadku technologii przyśpieszających komunikację, należy mieć na uwadze, że państwa tworzące Radę Europy znajdują się na różnym poziomie rozwoju zarówno w kwestiach gospodarczych, politycznych, kulturowych czy społecznych. To, co w jednym państwie jest standardem (np. dostęp do szybkiego, szerokopasmowego internetu) w innych może być dostępne tylko dla wybranych. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę na państwa, w których spotkać się można ze zjawiskiem nieinformowania o ostatecznych decyzjach na poziomie krajowym lub informacja taka jest znacznie opóźniona. Wreszcie może się zdarzać, że potencjalny skarżący celowo nie jest informowany o decyzji, gdyż chce mu się ograniczyć możliwość przyszłego wniesienia skargi. Trzeba mieć również na uwadze sytuacje, gdy potencjalny skarżący może mieć problem ze sformułowaniem skargi z uwagi na zawiłość sprawy. Problemem może być również dostępność do niezbędnej dokumentacji z postępowania krajowego. Szeroki zakres zastrzeżeń dotyczących skrócenia terminu został sformułowany we wspólnym oświadczeniu organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka, dotyczącym Protokołu 15[716].

Niewątpliwie skrócenie terminu na wniesienie skargi może wiązać się z ograniczeniem prawa do niej. Stworzenie kolejnego „filtra", co prawda nie tak drastycznego jak kryterium „znaczącego uszczerbku" pokazuje, że chęć usprawnienia mechanizmu kontrolnego może się odbywać kosztem stopniowego ograniczania prawa do skargi indywidualnej. W ocenie autora, organy Rady Europy, jak również sam Trybunał powinny formułować reformy, które nie zagrażają prawu do skargi, a jednocześnie pozwolą poprawić lub przynajmniej utrzymać skuteczność i efektywność mechanizmu strasburskiego.

[716] Zob. więcej: A. Wiśniewski, *Protokół 15 do Europejskiej Konwencji…*, op. cit., s. 410-413.

Ostatnią zmianą jaką przyniósł Protokół nr 15, związaną z postępowaniem przed Trybunałem jest zmiana w treści art. 35 ust. 3 pkt b) Konwencji. Przed wejściem w życie reformy, przywołany przepis brzmiał następująco: „Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie art. 34 Konwencji, jeśli uważa, że:

a) (…)
b) skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu niniejszej konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie".

Zmiana wprowadzona przez Protokół nr 15 polega na wykreśleniu sformułowania „oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie". Głównym celem skreślenia tego zapisu, będącego częścią mechanizmu zabezpieczającego kryterium „znaczącego uszczerbku" było wzmocnienie zasady *de minimis non curat preator*[717]. Jednocześnie twórcy omawianego protokołu zdecydowali się na pozostawienie drugiego elementu mechanizmu, jakim jest zastrzeżenie „chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi"[718]. W przepisach przejściowych wskazano, że zmiana ta będzie obowiązywać z datą wejścia w życie Protokołu nr 15. Tak więc omawiany przepis znajdzie zastosowanie również do skarg wniesionych przed 1 sierpnia 2021 r., co do których Trybunał nie wydał decyzji w zakresie dopuszczalności.

Przyjęcie Protokołów 15 i 16 nie zakończyło prac nad usprawnieniem mechanizmu kontrolnego Konwencji. W dalszym ciągu organy Rady Europy, państwa członkowskie i sam Trybunał podejmują działania mające na celu zachowanie skuteczności i efektywności tego mechanizmu. Jednym z takich działań jest Deklaracja Brukselska przyjęta w marcu 2015 r. [719] Deklaracja w swej treści koncentrowała się na zasadzie subsydiarności rozumianej jako obowiązek państw do zapewnienia praw i wolności w ramach ich jurysdykcji.

[717] Zob. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15…, op. cit., pkt 23.
[718] *Ibidem*.
[719] Zob. High-level Conference on the „Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility", Brussels Declaration (Deklaracja Brukselska przyjęta w trakcie Konferencji Wysokiego Szczebla w sprawie „Wdrażania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, nasza wspólna odpowiedzialność"), adopted in Brussels on 27 March 2015. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf [data dostępu: 25.01.2022].

Niespełna trzy lata później w lutym 2018 r., w trakcie swojego przewodnictwa w Komitecie Ministrów, Dania przedstawiła własne propozycje reform systemu kontrolnego. Deklaracja kopenhaska[720], oprócz postulatów sformułowanych uprzednio w Deklaracjach z Izmiru, Brighton i Interlaken zawierała także innowacyjne rozwiązania. Dokument w swej treści odnosił się m.in. do kwestii interpretacji traktatów, zasady pomocniczości oraz dialogu pomiędzy państwami członkowskimi, a sądem w Strasburgu[721]. Zarówno jedna jak i druga deklaracja nie przyniosły spodziewanych efektów w postaci sformułowania konkretnych propozycji zmian. W tym kontekście wydaje się słuszne stanowisko zajęte przez P. Lemmens, który uważa że „proces z Interlaken" przekształcił się w platformę do krytykowania przez państwa członkowskie działań Trybunału[722].

5.6. Pozaprotokolarne zmiany w skardze indywidualnej

Prezentując zmiany jakie zaszły w stosunku do procedury postępowania przed Trybunałem, a szerzej w odniesieniu do samej istoty skargi indywidualnej nie sposób pominąć reform do jakich doszło w formie pozaprotokolarnej. Jedną z takich zmian było wprowadzenie w czerwcu 2009 r., polityki priorytetyzacji skarg[723]. Wcześniej skargi co do zasady były rozpatrywane według kolejności wpływu. Sytuacja taka niejednokrotnie prowadziła do tego, że sprawy skomplikowane, dotyczące poważnych naruszeń Konwencji bądź protokołów dodatkowych czekały latami na rozpatrzenie[724]. ETPC w 2009 r. opublikował wytyczne, w których przedstawiono podział spraw wpływających do Strasburga. Zgodnie z wytycznymi Trybunału, skargi miały być dzielone na siedem kategorii, które z kolei miały wyznaczać kolejność ich rozpatrywania. J. H. Gerards i L. R. Glas piszą, że wprowadzenie przez Trybunał kategoryzacji skarg zakłada, że nie rozpatruje on spraw w porządku chronologicznym, lecz najpierw rozpatruje pilne i ważne sprawy, a mniej ważne i mniej

[720] Zob. Copenhagen Declaration on the reform of the European Convention on Human Rights system (Deklaracja Kopenhaska w sprawie reformy systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) adopted in Copenhagen on 18 April 2018. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen_Declaration_ENG.pdf [data dostępu: 25.01.2022].
[721] H. Molbæk-Steensig, *The Copenhagen Declaration: Wrapping up the Interlaken Reform?*, [w:] S. Schiedermair, A. Schwarz, D. Steiger i in. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden 2021, s. 66-72.
[722] S. Schmahl, *The European Court…*, op. cit., s. 194.
[723] Zob. art. 41 Regulaminu Europejskiego Trybunału…, op. cit.
[724] A. Mężykowska, *Realizacja postulatów Procesu Interlaken…*, op. cit., s. 21.

pilne pozostawia do rozstrzygnięcia później[725]. Głównym celem wprowadzenia polityki priorytetyzacji skarg, było przyśpieszenie rozstrzygania spraw poważnych i pilnych[726].

W 2009 r. podział spraw na kategorie był następujący:

1. Kategoria 1 obejmuje skargi pilne, w których występuje zagrożenie dla życia i zdrowia skarżących bądź występują inne okoliczności związane z sytuacją osobistą czy rodzinną skarżącego, w szczególności związane z poszanowaniem praw dzieci, czy skargi, do których dołączono wnioski o zastosowanie zarządzeń tymczasowych.
2. Kategoria 2 obejmuje skargi podnoszące problemy mające wpływ na funkcjonowanie całego systemu konwencyjnego (np. sprawy pilotażowe), bądź podnoszące inne kwestie o znaczeniu ogólnym. Do tej kategorii należą także skargi międzypaństwowe.
3. Do kategorii 3 zaliczane są skargi zawierające zarzuty na podstawie art. 2, art. 3 i art. 5 Konwencji, niezależnie od tego, czy mają charakter powtarzalny i w których sytuacja będąca źródłem złożenia skargi powoduje bezpośrednie zagrożenie dla integralności cielesnej oraz godności ludzkiej.
4. Do kategorii 4 należą skargi, których nie można włączyć do żadnej z trzech pierwszych grup, ale które odwołując się do pozostałych artykułów Konwencji, potencjalnie należą do skarg uzasadnionych.
5. Kategoria 5 obejmuje skargi powtarzalne.
6. Kategoria 6 to skargi, w których szczególnego zbadania wymaga kwestia dopuszczalności.
7. Do kategorii 7 należą skargi niedopuszczalne[727].

Sprawy należące do trzech pierwszych kategorii w założeniu miały być rozpatrywane priorytetowo. Przedstawiona polityka priorytetów Trybunału pokazuje jednocześnie kolejność w jakiej od tej pory miały być rozpoznawane sprawy wpływające do Strasburga. Dla realizacji polityki priorytetów została powołana specjalna grupa robocza, której zadaniem jest monitorowanie tego, jak w rzeczywistości wygląda stosowanie przyjętych założeń[728].

Przeprowadzenie przez Trybunał analizy danych dotyczących wprowadzonej w 2009 r. polityki priorytetyzacji, skutkowało pewnymi zmianami w poszczególnych

[725] J. H. Gerards, L. R. Glas, *Access to justice in the European Convention…*, op. cit., s. 25.
[726] Informacje na temat polityki priorytetyzacji skarg dostępna jest na stronie: https://www.echr.coe.int/documents/priority_policy_eng.pdf [data dostępu: 16.11.2021].
[727] A. Mężykowska, *Realizacja postulatów Procesu Interlaken…*, op. cit., s. 21.
[728] B. Gronowska, *Europejski Trybunał…*, op. cit., s. 86.

kategoriach. W maju 2017 r. wprowadzono zmiany w kategoriach. Po pierwsze, skargi międzypaństwowe, które dotychczas były umieszczone w kategorii 2, zostały wyłączone polityki priorytetowej, co uzasadniono ich szczególnym charakterem, który wymaga odmiennego traktowania. Po drugie, przedefiniowano kategorię 1. Do kategorii tej włączono przypadki, w których skarżący został pozbawiony wolności wtedy, gdy jest to bezpośrednią konsekwencją domniemanego naruszenia jego praw konwencyjnych.

Dane statystyczne publikowanie corocznie przez ETPC, dla roku 2020 r. podają następujący przydział spraw do poszczególnych kategorii: kategoria 1 – 998 (1,6%), kategoria 2 – 315 (0,5%), kategoria 3 – 23 179 (37,4%), kategoria 4 – 18 017 (29,1%), kategoria 5 – 14 833 (23,9%), kategoria 6 i 7 – 4658 (7,5%)[729]. Do trzech priorytetowych kategorii zakwalifikowano łącznie 24 492 (39,5%) spraw z łącznej liczby 62 000 skarg wniesionych. W roku 2019, do trzech kategorii priorytetowych zaliczono 40,9% wszystkich spraw wniesionych w tym roku. W roku 2018, liczba ta wyniosła 36,7%. Natomiast w kolejnych latach: 2017 – 31,9%, 2016 – 25,1%, 2015 – 17,8%, 2014 – 10,8%, 2013 – 7,5%. Przedstawione dane pokazują, że z roku na rok rośnie liczba skarg zakwalifikowanych do kategorii 1-3, obejmujących sprawy pilne i rozpatrywane w pierwszej kolejności. W ocenie autora należałoby się zastanowić nad tym, czy obecna polityka priorytetowa nie powinna być zmieniona, gdy weźmiemy pod uwagę, że blisko 40% wszystkich skarg Trybunał kwalifikuje jako skargi załatwiane priorytetowo. Jeśli otrzymany wynik przełożymy na liczby bezwzględne to wychodzi, że z średnio 60 000 spraw wpływających w ostatnich latach do Strasburga, na priorytetowe traktowanie zasługuje aż około 24 000. Liczba ta bez wątpienia okazała, stawia pod znakiem zapytania całą przedstawioną politykę priorytetyzacji.

Kolejną reformą pozaprotokolarną mechanizmu kontrolnego było wprowadzenie obowiązku składania skarg indywidualnych na „urzędowym" formularzu. Obowiązek ten został wprowadzony w drodze zmiany Regulaminu Trybunału[730]. Głównym celem wprowadzonej zmiany było usprawnienie składania skarg, co w założeniu miało przekładać się na przyśpieszenie ich rozpatrywania. Obowiązek stosowania formularza wszedł w życie 1 stycznia 2014 r. W sprawach wnoszonych przed tą datą, Kancelaria Trybunału pobłażliwie traktowała sprawy, w których stwierdzono uchybienia w kwestiach formalnych. W takich sytuacjach Kancelaria informowała skarżącego o stwierdzonych brakach i uchybieniach.

[729] *Analysis of statistics 2020*, European Court of Human Right 2021, s. 8. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2020_ENG.pdf [data dostępu: 16.11.2021].
[730] Zob. art. 47 Regulaminu Europejskiego Trybunału…, op. cit.

Jednocześnie stronie wyznaczany był dodatkowy termin na uzupełnienie skargi, wynoszący od sześciu do ośmiu tygodni. W niektórych przypadkach termin ten był dłuższy[731]. Po 1 stycznia 2014 r. polityka Trybunału w zakresie wnoszenia skarg uległa zaostrzeniu. Po pierwsze, skarga musi zostać wniesiona na specjalnym formularzu udostępnianym na stronie internetowej Trybunału[732]. Po drugie, w przypadku błędów formalnych stwierdzonych w formularzu skargi, nie ma możliwości wyznaczenia terminu dodatkowego na ich poprawienie. Skargi niekompletne nie są przekazywane sędziom i podlegają odrzuceniu. Działanie takie ma w założeniu zmusić skarżących do przyłożenia większej wagi na etapie formułowania swojego wniosku. Zmiana polityki w kwestii przestrzegania wymogów formalnych spowodowała wzrost liczby skarg, które zostały odrzucone. Kolejne lata funkcjonowania w przestrzeni prawnej omawianej reformy, doprowadziły do znaczącego spadku spraw odrzucanych z powodu błędów formalnych[733]. Spadek ten wynika, z rosnącej świadomości potencjalnych skarżących, a także coraz większego doświadczenia zawodowych pełnomocników.

W ocenie autora, zaprezentowana zmiana mogła zostać przeprowadzona w nieco łagodniejszy sposób. Po pierwsze, wprowadzenie wymogu złożenia skargi na formularzu i obarczenie niedopełnienia tego wymogu decyzją o odrzuceniu, winno być poprzedzone stosowną kampanią informacyjną. Po drugie, wejście w życie zmienionego art. 47 Regulaminu Trybunału powinno być poprzedzone dłuższym okresem przejściowym. Autor uważa, że okres ten powinien wynosić co najmniej rok, jeśli nie dłużej. Wreszcie po trzecie, w pierwszych latach funkcjonowania kwestionariusza, można było w sposób ulgowy traktować skargi zawierające błędy formalne np. poprzez wyznaczenie krótszego terminu dodatkowego. Trzeba zauważyć, że przez okres siedmiu lat jaki upłynął od wejścia w życie zmian w Regulaminie, odrzuconych zostało kilkadziesiąt tysięcy spraw. W związku z tym, że sprawy te nie były analizowane przez sędziów, można podejrzewać, że jakaś część tych skarg mogła zawierać poważne naruszenia Konwencji i jej protokołów dodatkowych. Jak poważne i jak liczne mogły to być naruszenia, niestety nigdy się nie dowiemy, gdyż te wszystkie odrzucone sprawy podlegały zniszczeniu bez wcześniejszego ich archiwizowania, jak też publikowania.

---

[731] J. H. Gerards, L. R. Glas, *Access to justice in the European Convention…*, op. cit., s. 21-22.

[732] Formularz skargi dostępny jest na stronie: https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/forms&c= [data dostępu: 18.11.2021].

[733] Zob. D. Grozdanovski, *The Workload of the European Court of Human Rights: A Back-Door to Becoming a Constitutional Court of Europe*, Nordic Journal of European Law 2019, tom 2, nr 1, s. 62-64. DOI: 10.36969/njel.v2i1.19788.

Pierwsze dekady XXI w. charakteryzowały się licznymi propozycjami zmian usprawniających działanie mechanizmu kontrolnego Konwencji. Jedną z takich propozycji, zawartą w Deklaracji z Brighton, było wprowadzenie możliwości składania wniosków za pośrednictwem poczty elektronicznej[734]. Niestety, Trybunał nie wprowadził tej propozycji w życie, co wynikało z niepowodzenia wysyłania wniosków w formie elektronicznej. Na etapie testowania możliwości składania skarg w formie elektronicznej ujawniono, że niektórzy użytkownicy mieli problemy z jakością połączeń. Tak więc pomysł ten został zarzucony. Niemniej, stworzono system eComms, którego zadaniem jest umożliwianie pełnomocnikom stron komunikację elektroniczną z Trybunałem[735]. Elektroniczny sposób przesyłania i odbierania dokumentów drogą elektroniczną może zostać wprowadzony z inicjatywy Trybunału, wyłącznie na proceduralnym etapie komunikacji, to jest wtedy, gdy informacja o skardze zostanie przekazana pozwanemu państwu.

Oprócz reform wprowadzanych w drodze protokołów dodatkowych, a także na mocy Regulaminu Trybunału, wpływ na skargę indywidualną miało również orzecznictwo Trybunału. To właśnie na gruncie orzeczeń wydawanych przez sąd w Strasburgu pojawiła się m.in. klauzula odsetkowa[736].

Okres bez mała siedemdziesięciu lat funkcjonowania systemu strasburskiego, a w jego ramach skargi indywidualnej, obfitował w liczne pomysły zmian mających na celu usprawnienie całego mechanizmu. Wśród ciekawszych pomysłów można wymienić chociażby wprowadzenie przymusu adwokackiego w postępowaniu przed Trybunałem. Propozycja ta pojawiała się przy okazji prac nad kolejnymi protokołami proceduralnymi. Innym pomysłem, pojawiającym się przy każdej głębszej reformie było zwiększenie liczby sędziów Trybunału. Kolejną propozycją były jednoosobowe składy sędziowskie orzekające co do meritum sprawy. Żaden z tych pomysłów nie wszedł w życie. Na drodze większości propozycji stawały najczęściej państwa członkowskie Rady Europy, brak środków finansowych, lub po prostu opór ze strony osób lub instytucji niechętnych zmianom. Ostatnie trzydzieści lat to czas ścierania się różnych wizji systemu strasburskiego, tego jak ma wyglądać Trybunał i jak usprawnić jego działanie przy zachowaniu prawa do skargi. Obecnie, po licznych kompromisach w ramach Rady Europy i ETPC prawo do skargi zostało zachowane w niemal niezmienionej formie.

[734] Zob. Deklaracja z Brighton…, op. cit., pkt 20 lit. g.
[735] L. R. Glas, *From Interlaken to Copenhagen…*, op. cit., s. 129.
[736] Szersze rozważania na temat odsetek podjęte zostały w rozdziale IV.

5.7. Skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego

5. 7. 1. Założenia pomiaru skuteczności i efektywności reform mechanizmu kontrolnego

Na przestrzeni siedemdziesięciu lat funkcjonowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka byliśmy świadkami licznych zmian mających usprawnić jego działanie. Reformy te miały różną formę i charakter, począwszy od niewielkich zmian w regulaminach organów strasburskich, aż po głębokie przekształcenia strukturalne wprowadzane na mocy protokołów zmieniających Konwencję. Niezmiernie trudne jest jednoznaczne i kompleksowe określenie wpływu tych przemian na funkcjonowanie całego mechanizmu kontrolnego Konwencji. Problemem jest też dobranie odpowiednich kryteriów i wskaźników, które pozwolą na obiektywną ocenę zmian. Oceniając te zmiany można przyjąć jedno lub więcej wskazanych w literaturze kryteriów, jak np. słuszności, skuteczności, efektywności. Niezbędne jest przy tym wskazanie przyjętych metod pomiaru skuteczności i efektywności. Na potrzeby dysertacji przedstawiono propozycję pomiaru skuteczności i efektywności przeprowadzonych reform protokolarnych i pozaprotokolarnych w europejskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka.

W naukach prawnych wykształciły się różne koncepcje dotyczące ocen prawa. Takiej ocenie podlegają zarówno akty prawotwórcze, jak również akty stosowania prawa. Skutkiem tego jest pozytywna lub negatywna jego ocena.

Jednym z kryteriów oceny może być kryterium słuszności, które jak pisze M. Stefaniuk jest tradycyjnie przypisywane prawu[737]. Stosując kryterium słuszności trudno byłoby dokonać oceny zmian, do jakich doszło w mechanizmie kontrolnym w jego wymiarze normatywnym. Jak bowiem ocenić czy dana reforma miała wpływ na stosowanie prawa? Nie ulega wątpliwości, że każda zmiana ma na celu poprawienie obowiązującego prawa, usprawnienie funkcjonowania instytucji, czy polepszenie sytuacji jednostki. Zmiany w swoim założeniu nakierowane są na osiągnięcie celów pozytywnych, poprawienie zastanego stanu rzeczy. Przy takim założeniu należałoby uznać, że każda zmiana jest słuszna, albowiem zmierza do poprawy czegoś już istniejącego. Kryterium słuszności jest wartością uniwersalną, ale też o dość dużym poziomie ogólności. Dla oceny reform potrzebne są natomiast kryteria, które umożliwią rzetelną i wnikliwą ocenę zmian dokonanych w mechanizmie kontrolnym EKPC wraz z ich skutkami.

[737] M. Stefaniuk, *Słuszność jako kryterium oceny prawa – kontrowersje wokół praw mniejszości*, Studia Iuridica Lublinensia 2011, tom 15, s. 158-159.

Do oceny zmian, jakie zaszły w mechanizmie kontrolnym najbardziej odpowiednie wydaje się „zmierzenie" ich efektywności i skuteczności. Zdefiniowanie efektywności i skuteczności nie jest proste, gdyż są to pojęcia interdyscyplinarne, stosowane nie tylko w naukach prawnych, ale też w ekonomii, zarządzaniu, socjologii czy filozofii.

Pojęcie efektywności nie jest jednoznaczne. Mały Słownik Języka Polskiego definiuje efektywność jako „pozytywny wynik, skuteczność, sprawność", efektywność ekonomiczną zaś jako „wynik działalności gospodarczej określony przez stosunek efektu do nakładu"[738]. Pojęcie efektywności funkcjonuje w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego oraz większości dyscyplin naukowych. J. Stelmach pisząc o efektywności prawa zwraca uwagę na ujęcie ekonomiczne tej efektywności. Według niego, efektywność ekonomiczna prawa może być rozumiana na co najmniej cztery sposoby. Po pierwsze, pojęcie to można rozumieć jako maksymalizację dobrobytu społecznego. Po drugie, efektywność prawa można określić jako ulepszenie położenia co najmniej jednej osoby z jednoczesnym zachowaniem statusu pozostałych. Po trzecie, prawo jest efektywne, gdy jego działanie przynosi większe korzyści. Wreszcie efektywność prawa to zrównanie lub obniżenie kosztów marginalnych. Zgodnie z ostatnim rozumieniem analizowanego pojęcia, „rozwiązanie prawne jest ekonomicznie efektywne wtedy, gdy realizuje jakiś pożądany cel tylko do takiego poziomu, przy którym następuje zrównanie marginalnych kosztów społecznych realizacji tego celu i marginalnych korzyści społecznych wynikających z realizacji tego celu. Efektywne będzie oczywiście tylko takie rozwiązanie, gdy wyjściowe marginalne koszty realizacji danego celu będą takie same lub niższe niż marginalne korzyści"[739]. H. Izdebski w swoich refleksjach nad skutecznością prawa pisze, że efektywność jako kategoria prakseologiczna zasadniczo oznacza stosunek efektu do poniesionych nakładów[740].

Skuteczność prawa, podobnie jak efektywność, jest terminem wieloznacznym, który może być rozumiany na różne sposoby. Mały Słownik Języka Polskiego pojęcie „skuteczny" definiuje jako „dający pozytywne, pożądane wyniki, oczekiwany skutek"[741]. Niekiedy skuteczność utożsamiana jest z efektywnością, co jak się wydaje nie jest do końca poprawne.

---

[738] *Mały Słownik…*, op. cit., s. 157.
[739] J. Stelmach, *Efektywne prawo*, Kraków 2010, s. 958-959. Pobrane z: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/79004/stelmach_efektywne_prawo_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y [data dostępu: 02.02.2022].
[740] H. Izdebski, *Refleksje o skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 259.
[741] *Mały Słownik…*, op. cit., s. 753.

J. Stelmach pisze, że „można zdefiniować efektywność prawa, odwołując się wyłącznie do pojęcia skuteczności. Pojawiają się jednak wątpliwości, czy utożsamienie tych kategorii w odniesieniu do prawa jest zawsze uprawnione”[742]. Cytowany autor uważa, że prawo efektywne (w ujęciu ekonomicznym) jest prawem skutecznym, ale nie zawsze prawo skuteczne (wywołujące zaplanowane skutki) musi być równocześnie efektywne[743].

A. Kojder definiuje skuteczność prawa jako „wywoływanie przez prawo przewidywanych, zamierzonych skutków i niewywoływanie skutków niezmierzonych, negatywnych”[744]. Doktryna prawa wyróżnia szereg klasyfikacji skuteczności prawa. M. Stefaniuk w ramach jednej z takich klasyfikacji wymienia skuteczność behawioralną (materialną i proceduralną), skuteczność psychologiczną, skuteczność finistyczną (celowościową) oraz skuteczność społeczno-wychowawczą. Klasyfikacja ta oparta jest na kryterium celów prawa. Skuteczność behawioralna ma miejsce wtedy, gdy adresat zachował się zgodnie ze wzorem w niej zawartym i w ten sposób został zrealizowany cel normy. Skuteczność psychologiczna ma w swoim założeniu oddziaływać na przeżycia i motywację adresata. Skuteczność finistyczna polega na osiągnięciu pośredniego celu prawa. Skuteczność społeczno-wychowawcza polega na wytworzeniu pozytywnych postaw adresata prawa lub innych osób wobec określonych norm, instytucji czy też wartości przez prawo realizowanych[745].

Nieco łatwiej jest określić czy dane działanie jest skuteczne czy nieskuteczne. Żeby to ustalić, trzeba poznać jego cel i zbadać czy został on osiągnięty, bądź zrealizowano go w dostatecznie wysokim stopniu[746], można powiedzieć w satysfakcjonującym stopniu. W sytuacji, gdy nie doszło do osiągnięcia zakładanego celu, lub poziom realizacji jest niewystarczający, wtedy takie działanie należy uznać za nieskuteczne.

Pewną pomocą w definiowaniu skuteczności i efektywności jest norma ISO 9000. W normie ISO 9000:2005 termin efektywność zdefiniowano jako „relację między osiągniętymi wynikami a wykorzystanymi zasobami”[747]. Przez skuteczność natomiast, należy rozumieć stopień, w jakim planowane działania są zrealizowane i planowane wyniki osiągnięte[748].

---

[742] J. Stelmach, *Efektywne…*, op. cit., s. 960.
[743] *Ibidem*, s. 960.
[744] A. Kojder, *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 43.
[745] M. Stefaniuk, *Słuszność jako kryterium…*, op. cit., s. 57-62.
[746] *Ibidem*, s. 57.
[747] PN-EN ISO 9000:2006. *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*, PKN, Warszawa 2006.
[748] PN-EN ISO 9000:2015. *Systemy Zarządzania Jakością. Podstawy i terminologia*, PKN, Warszawa 2015.

W dalszej części rozważań warto zadać sobie pytanie czym jest efektywność ochrony praw człowieka i jak można ją zmierzyć. Nasuwa się także pytanie jak można zmierzyć efektywność systemu ochrony praw człowieka oraz efektywność mechanizmu kontrolnego. Pomiar jest nieodzowny w ocenie funkcjonowania każdego systemu i postulowaniu kierunków jego doskonalenia. M. Balcerzak pisze, że efektywność ochrony praw człowieka uzależniona jest od tego jak skuteczne są procedury implementacji i kontroli wykonywania przez państwa ich zobowiązań[749]. Skuteczność jak i efektywność na poziomie uniwersalnej i regionalnej ochrony praw człowieka uzależniona jest od mechanizmów, które prawa o charakterze materialnym zabezpieczają. W tym celu niezbędne jest stworzenie narzędzi, które pozwolą zapobiec naruszeniom, a w przypadku ich zaistnienia umożliwią naprawienie skutków naruszeń. Można przyjąć, że efektywność i skuteczność ochrony praw człowieka jest tym wyższa, im skuteczniejszy i efektywniejszy jest mechanizm kontrolny.

Zamierzeniem twórców reform mechanizmu kontrolnego EKPC jest zawsze poprawa skuteczności i efektywności regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Trudno jednak jednoznacznie wskazać, które kryteria najlepiej świadczą o efektywności wprowadzonych w mechanizmie kontrolnym zmian. L. Garlicki pisze, że są to:

- relacja skarg wpływających i rozpatrzonych (kryterium ilościowe),
- sposób załatwienia skarg w zależności od ich przedmiotu (kryterium jakościowe),
- skutki rozstrzygnięć Trybunału (kryterium efektów)[750].

Kryteria pomiaru efektywności zaproponowane przez L. Garlickiego pozwalają do pewnego stopnia ocenić wpływ zmian na mechanizm kontrolny. Wydaje się jednak, że lista kryteriów pomiaru efektywności zmian mechanizmu kontrolnego jest otwarta, a kolejne merytorycznie uzasadnione propozycje są pożądane z punktu widzenia poprawy ochrony praw człowieka.

W ocenie autora pracy, podane zestawienie warto uzupełnić o dwa dodatkowe elementy jakimi są:

- średni czas rozpatrywania przez ETPC sprawy,
- ogólna liczba spraw przed nim zawisłych w poszczególnych latach.

Kryteria te mogą posłużyć do oceny efektywności reform mechanizmu kontrolnego Konwencji, a jednocześnie mogą pokazać, czy wprowadzone zmiany usprawniły funkcjonowanie Trybunału (głównego elementu mechanizmu kontrolnego).

---

[749] M. Balcerzak, *Proceduralne gwarancje…*, op. cit., s. 137.

[750] L. Garlicki, *Kryteria oceny efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 827-828.

Przyjęcie tych dwóch kryteriów pozwala na dokonanie pełniejszej, chociaż wciąż niedoskonałej oceny efektywności przeprowadzonych reform. Proponowane kryteria o charakterze ilościowym pozwalają na rzetelną i dokładną ocenę przeprowadzonych reform, która może stanowić podstawę albo uzupełniać ocenę wprowadzonych zmian dokonaną na podstawie analiz jakościowych.

5. 7. 2. Analiza i ocena skuteczności i efektywności reform mechanizmu kontrolnego na podstawie czasu rozpatrywania skargi indywidualnej

Za główny cel pracy przyjęto rozpoznanie przyczyn zmian w mechanizmie kontrolnym wprowadzanych protokołami dodatkowymi do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz ocena ich skuteczności. Dla oceny skuteczności wprowadzonych zmian przeprowadzono statystyczną analizę danych dotyczących długości czasu rozpatrywania sprawy zainicjowanej skargą indywidualną złożoną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (do 1998 r. Trybunałowi i EKomPC). Przeprowadzono analizę jednozmienną danych otrzymanych dla lat 1991-2012. Zmienną był czas rozpatrywania spraw, które posiadały sygnatury nadane w poszczególnych latach[751]. W badaniu, autor analizował czas jaki upłynął od wniesienia sprawy do Trybunału[752] do chwili wydania ostatecznego rozstrzygnięcia.

Zakres badania obejmował sprawy, dla których nadano sygnatury począwszy od 1991 r. do 2012 r. Badanie kończy się na 2012 r., gdyż w wielu przypadkach Trybunał nie zakończył rozpatrywania spraw późniejszych.

Populację generalną tworzyły ostateczne wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla spraw, którym nadano sygnatury dla kolejnych lat, począwszy od 1991 r. do 2012 r., i które zostały udostępnione w bazie HUDOC[753]. Populacja generalna liczy 22 661 rekordów. Tyle ostatecznych rozstrzygnięć spraw 1991-2012 opublikowano w bazie HUDOC.

[751] Autor wykorzystuje dane dla spraw posiadających sygnatury dla poszczególnych lat, a nie spraw wniesionych w danym roku z uwagi na to, że w wielu przypadkach rok widniejący w sygnaturze nie jest zgodny z datą wniesienia sprawy. Niejednokrotnie nadawano sygnaturę sprawie po roku, a nawet kilku latach od dnia wniesienia sprawy do EKomPC i ETPC.
[752] Dla spraw z lat 1991-1998 r. dodatkowo zbadano średni czas rozpatrywania spraw przez EKomPC.
[753] Baza danych HUDOC zapewnia dostęp do orzecznictwa Trybunału (wyroki i decyzje Wielkiej Izby, Izby i komitetu, przekazane sprawy, opinie doradcze), Europejskiej Komisji Praw Człowieka (decyzje i sprawozdania) oraz Komitetu Ministrów (rezolucje), https://hudoc.echr.coe.int/eng [data dostępu: 10.01.2020].

Przedmiotem badania są sprawy, w których stwierdzono naruszenie Konwencji, jak również te, w których takiego naruszenia nie stwierdzono, przy czym zdecydowaną większość stanowią te pierwsze. Dla każdego z badanych lat, autor stworzył oddzielny podzbiór populacji, który umożliwił przebadanie określonej próby. Podzbiory populacji dla poszczególnych lat wahały się od najmniejszej wartości to jest 57 rekordów/orzeczeń dla roku 1991 r. do najwyższej wartości 1690 rekordów/orzeczeń dla roku 2002 (tabela 8). Przy czym najczęściej wartości te wynosiły się od 800 do 1400 rekordów/orzeczeń.

Tabela 8. Orzeczenia ETPC opublikowane w bazie HUDOC dla spraw wniesionych w latach 1991-2012

Rok	Oznaczenie przyjęte w sygnaturze	Liczba rekordów/orzeczeń w HUDOC
1991	…/91	57
1992	…/92	196
1993	…/93	96
1994	.../94	193
1995	.../95	235
1996	.../96	465
1997	.../97	495
1998	.../98	1037
1999	.../99	1283
2000	.../00	984
2001	.../01	1011
2002	.../02	1690
2003	.../03	1662
2004	.../04	814
2005	.../05	1411
2006	.../06	1226
2007	.../07	1177
2008	.../08	1101
2009	.../09	1009
2010	.../10	993
2011	.../11	863
2012	.../12	781

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://hudoc.echr.coe.int/eng [data dostępu: 10.01.2022].

Zdecydowano, że próba badawcza będzie liczyła 31 elementów dla każdego roku, gdyż zgodnie z założeniami statystyki jest to dostateczna liczebność do przeprowadzenia pewnych analiz[754]. Zatem łącznie przebadano 682 sprawy dla kolejnych 22 lat. Przyjęto następującą procedurę badawczą:

[754] S. Ostasiewicz, Z. Rusnak, U. Siedlecka, *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1995, s. 8; A. D. Aczel, *Statystyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 201.

1. Pierwsza badana sprawa z każdego roku została wylosowana za pomocą internetowego generatora liczb losowych[755].
2. Następnie, stosując interwał o wartości 50 przechodzono do kolejnych spraw, aż do momentu uzyskania 31 wyników dla każdego roku.
3. Obliczono dwie klasyczne miary zmienności. Są to: średnia arytmetyczna czasu rozpatrywania spraw dla każdego roku oraz odchylenie standardowe, które mówi jak szeroko wartości danej wielkości są rozrzucone wokół jej średniej. Im mniejsza wartość odchylenia, tym obserwacje są bardziej skupione wokół średniej.
4. Wyniki zaprezentowano na wykresach.

W badaniu zastosowano systematyczny dobór próby (ang. systematic sampling), który najczęściej jest stosowany w sytuacji, gdy do dyspozycji badacza jest lista elementów. Dobór systematyczny jest metodą bardziej efektywną od doboru losowego, stąd też wybór tej właśnie metody badawczej. Dla potrzeb badania, autor zastosował próbę systematyczną z losowym punktem startowym, gdzie wykorzystano interwał losowania[756] (ang. sampling interval) wynoszący 50[757].

Okres objęty badaniami wynosi 22 lata. Jest to stosunkowo długi zakres czasowy badań dotyczących funkcjonowania Trybunału, który istnieje ponad 60 lat. Wydaje się, że wystarczający do oceny reform jakie w badanych latach miały miejsce. Przede wszystkim, w tym okresie doszło do czterech istotnych reform, dwóch protokolarnych i dwóch poza protokolarnych. Pierwsza z nich to wejście w życie Protokołu nr 11 w 1998 r., znoszącego EKomPC i ustanawiającego stały, permanentny Trybunał, a jednocześnie wprowadzającego zmiany do wewnętrznej struktury tego sądu. Druga reforma nastąpiła w 2010 r., gdy wszedł w życie Protokół nr 14, który wprowadził uznawanie skarg indywidualnych za niedopuszczalne przez skład jednoosobowy, orzekanie o meritum skargi przez trzyosobowy komitet, oraz co istotne, wprowadził nową przesłankę dopuszczalności skargi.

Jednocześnie w badanym okresie (1991-2012), w ramach zmian w regulaminie wprowadzono w 2004 r. procedurę wyroków pilotażowych oraz w 2009 r. priorytetyzację skarg. Stworzenie procedury wyroku pilotażowego pozwoliło jednym wyrokiem rozstrzygnąć potencjalnie wiele spraw wynikających z jednego problemu systemowego. Natomiast priorytetyzacja, określana także kategoryzacją, wprowadziła zmiany w kolejności

[755] https://generujemy.pl/losowa_liczba [data dostępu: 10.01.2022].
[756] Interwał losowania to standardowa odległość między elementami dobieranymi do próby.
[757] E. Babbie, *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019, s. 225.

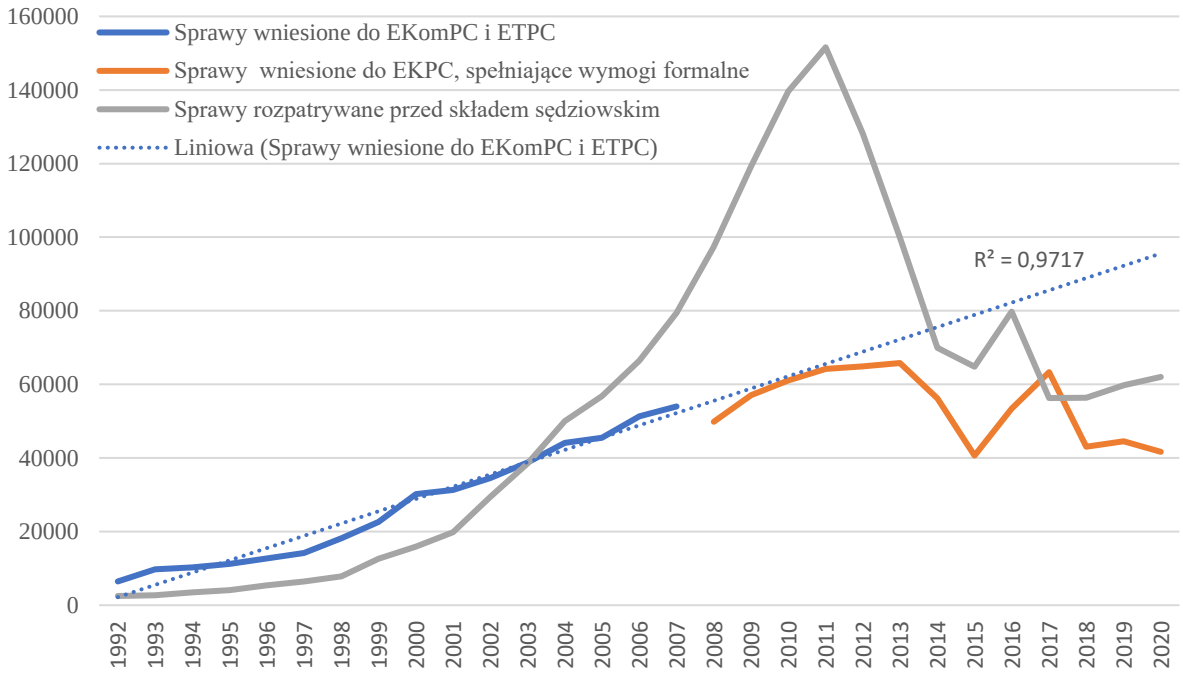
rozpatrywania skarg. Rozpatrywanie spraw w porządku chronologicznym (data wpływu), zastąpiono rozpatrywaniem skarg według kryterium jakie otrzymały. Pilne i ważne sprawy, posiadające kategorię 1-3 miały być rozpatrywane w pierwszej kolejności. Warto podkreślić, że w tym czasie zaszło więcej mniej znaczących zmian o charakterze pozaprotokolarnym, np. w tym czasie 16 razy zmieniano Regulamin Trybunału.

Biorąc pod uwagę uwarunkowania funkcjonowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka, w okresie od 1991 do 2012 r. doszło do istotnych zmian zarówno w otoczeniu Rady Europy, jak i w jej strukturze organizacyjnej. Dla przykładu w 1991 r. doszło do rozpadu Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, z którego wyłoniło się piętnaście nowych państw. Większość z nich w niedługim czasie wstąpiła do Rady Europy. Sama organizacja w 1991 r. zrzeszała 25 państw członkowskich, natomiast w 2012 r. tych państw było już 47. Zwiększenie liczby państw członkowskich pociągnęło za sobą zwiększenie liczby osób, których prawa i wolności chroni Konwencja, a tym samym nastąpił wzrost liczby potencjalnych skarżących. Skutkiem wzrostu liczebności członków było zwiększenie grupy sędziów Trybunału. Te wszystkie okoliczności miały niewątpliwie wpływ na działanie mechanizmu kontrolnego Konwencji. Konieczne jest zatem ich uwzględnienie w procesie analizy i oceny skuteczności i efektywności reform mechanizmu kontrolnego na podstawie czasu rozpatrywania skargi indywidualnej.

W badanym okresie nastąpił dynamiczny wzrost liczby wnoszonych skarg (wykres 4). Przykładowo w 1998 r., wniesionych zostało 18 200 skarg. Rok później było to już 22 600, a w 2006 r. liczba ta przekroczyła 50 000[758]. Ten wzrost zwiększał jednocześnie ogólną liczbę spraw zawisłych przed Trybunałem. Przy czym liczba ta w 1992 r. wynosiła 2500 spraw, a w 2011 r. wzrosła do 151 600, co jak do tej pory było rekordowym wynikiem. W następnych latach ta liczba zaczęła systematycznie spadać.

[758] Od 1 stycznia 2008 r. Trybunał zmienił sposób podawania liczby spraw, które wpłynęły w danym roku. Przed tą datą, dane dotyczące liczby nowych spraw obejmowały również skargi, w których nie podjęto decyzji o dopuszczalności z powodu niepełnych akt sprawy lub nieprawidłowego wypełnienia formularza skargi. Po 1 stycznia 2008 r. Trybunał zdecydował się podawać dane dotyczące tylko spraw, które spełniły wymienione wcześniej wymagania formalne. Można zatem uznać, że nowy sposób prezentacji danych dokładniej odzwierciedla jego rzeczywistą działalność sądowniczą.
Dostępne dane kończą się na 2007 r., zatem autor podjął próbę narysowania linii trendu. Dopasowanie funkcji trendu do danych empirycznych jest dobre, gdyż R^2=0,9717, co oznacza, że oszacowany model regresji wyjaśnia 97,17% zmienności liczby skarg wniesionych do Trybunału. Na tej podstawie można prognozować jak sytuacja w zakresie liczby wnoszonych skarg do Trybunału zmieniała się od 2008 r.

Wykres 4. Liczba skarg wnoszonych do EKomPC i ETPC i liczba skarg zawisłych przed ETPC w latach 1992-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: ECHR-Analysis of statistics 2006, ECHR-Analysis of statistics 2010, ECHR-Analysis of statistics 2016, ECHR-Analysis of statistics 2020. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Pages/ home.aspx?p=reports&c= [data dostępu: 10.01.2022].

Reformy mechanizmu kontrolnego z 1998 r. i 2010 r. nie spowodowały natychmiastowego zmniejszenia **liczby spraw zawisłych** przed ETPC, czego można było od nich oczekiwać (wykres 4). Od 2012 r. można jednak zaobserwować znaczny spadek liczby spraw zawisłych przed Trybunałem. Dane za 2020 r. mówią o 62 000 spraw rozpatrywanych i czekających na rozpatrzenie. Tak więc pomiędzy szczytowym 2011 r., a 2020, liczba spraw oczekujących na rozstrzygnięcie zmniejszyła się aż o 89 600 (spadek o 59%). Można zatem uznać, że reformy okazały się skuteczne jeśli chodzi o ilość spraw oczekujących na rozpatrzenie przed Trybunałem. Przy czym skutek ten był opóźniony w czasie.

Na tle skomplikowanej mozaiki czynników wewnętrznych i zewnętrznych można zauważyć, że **średni czas rozpatrywania** dla spraw przez ETPC wniesionych w latach 1991-2012 utrzymywał się na podobnym poziomie i wahał się od 1 800 dni (4 lata i 11 miesięcy) do 2 000 dni (około 5 lat i 6 miesięcy). Można zauważyć, że pomimo zwiększenia liczby spraw zawisłych przed Trybunałem[759], nie zwiększyła się średnia długość postępowania (wykres 5, tabela 9). **Stąd należy wnioskować, że reformy wprowadzone w badanym przedziale czasowym okazały się efektywne i skuteczne.**

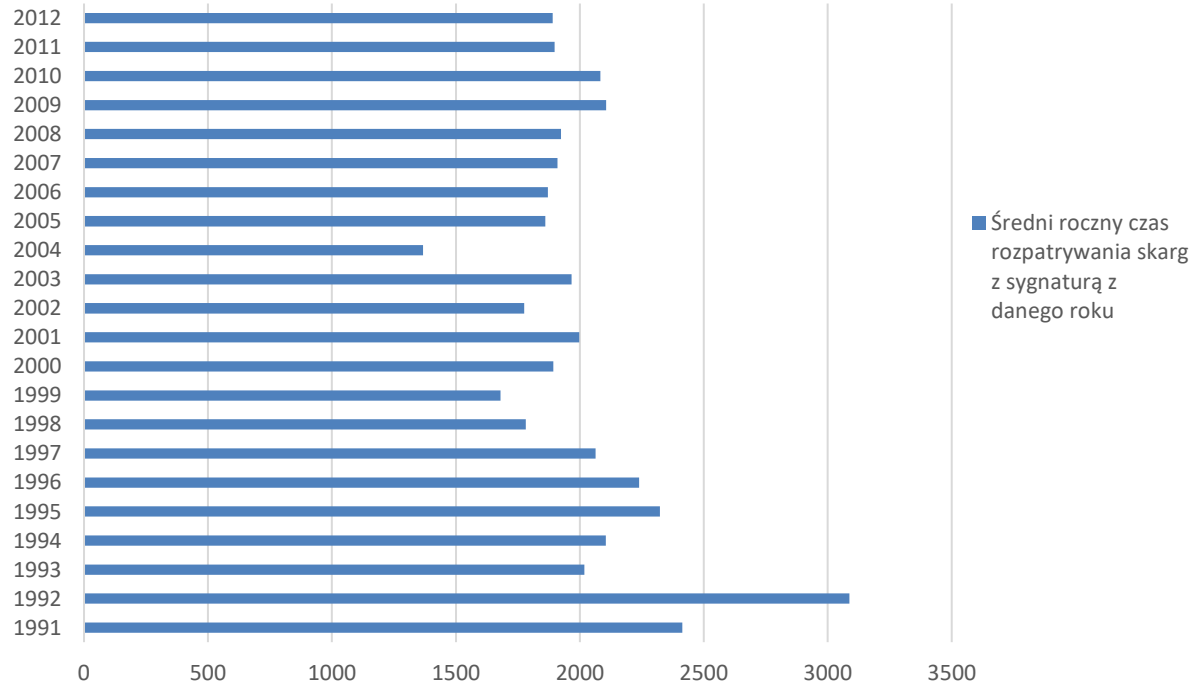
[759] Pomiędzy 1992 r., a 2011 r. liczba spraw zawisłych przed Trybunałem wzrosła ponad 60 krotnie.

Tabela 9. Średni czas rozpatrywania skargi indywidualnej przez EKomPC lub ETPC w latach 1991-2012

Rok	Średni roczny czas rozpatrywania skarg indywidualnych przez EKomPC +/- odchylenie standardowe*	Średni roczny czas rozpatrywania skarg indywidualnych przez ETPC +/- odchylenie standardowe*
1991	1521 (+/-613)	893 (+/-1124)
1992	2253 (+/-590)	834 (+/-427)
1993	1552 (+/-594)	466 (+/-292)
1994	1432 (+/-528)	673 (+/-446)
1995	1255 (+/-220)	1068 (+/-751)
1996	1001 (+/-268)	1238 (+/-574)
1997	733 (+/-311)	1331 (+/-691)
1998	331 (+/-272)	1451 (+/-852)
1999	-	1680 (+/-758)
2000	-	1893 (+/- 842)
2001	-	1997 (+/-613)
2002	-	1775 (+/-574)
2003	-	1967 (+/-731)
2004	-	1368 (+/-343)
2005	-	1861 (+/-893)
2006	-	1871 (+/-1034)
2007	-	1910 (+/-1057)
2008	-	1924 (+/-1078)
2009	-	2106 (+/-908)
2010	-	2083 (+/-915)
2011	-	1898 (+/-813)
2012	-	1891 (+/-893)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://hudoc.echr.coe.int/eng [data dostępu: 10.01.2022].

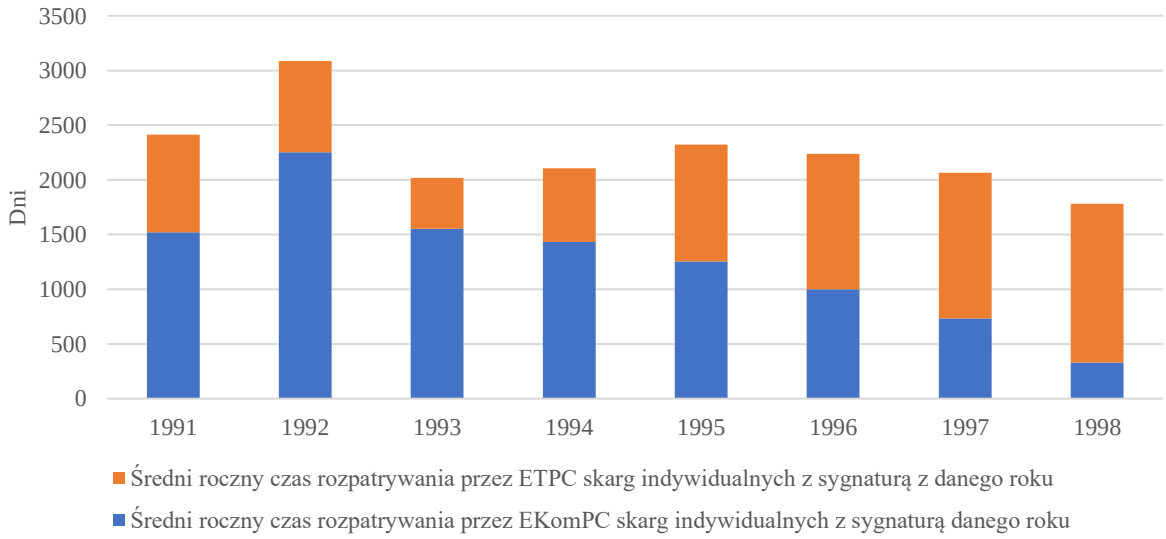
Wykres 5. Średni czas rozpatrywania spraw wniesionych do ETPC w danym roku (dla lat 1991-1998 średni czas rozpatrywania spraw przez EKomPC i ETPC)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://hudoc.echr.coe.int/eng [data dostępu: 10.01.2022].

Wydaje się, że czas rozpatrywania sprawy przed Europejską Komisją Praw Człowieka sukcesywnie skracał się w latach 1992-1998, czyli do momentu wprowadzenia Protokołu nr 11 (wykres 6). Jednakże, czas rozpatrywania skarg przed Trybunałem wydłużał się z roku na rok w okresie 1993-1998. W czteroletnim okresie 1995-1998 poprzedzającym reformę systemu spowodowaną wejściem w życie Protokołu nr 11, łączny czas postępowania prowadzonego przez EKomPC i ETPC uległ nieznacznemu skróceniu (wykres 6). Na długość czasu postępowania wpłynęło między innymi zwiększenie liczby sędziów Trybunału, a także zmiany w organizacji pracy Kancelarii Trybunału. Na skrócenie czasu rozpatrywania wniesionych spraw niewątpliwy wpływ miało wejście w życie Protokołu nr 11, który niejako z dnia na dzień likwidował ten quasi sądowy organ. Jednocześnie wszystkie sprawy, jakimi zajmowała się do tej chwili Komisja, niezależnie od etapu rozpatrywania, z dniem 1 listopada 1998 r. miały zostać przekazane do Trybunału. W przypadku 90% spraw poddanych badaniu, EKomPC przekazał je 1 listopada 1998 r., natomiast pozostałe 10% analizowanych skarg zostało przekazanych w terminie późniejszym, nie dłuższym jednak niż rok od daty wejścia w życie reformy. Jednocześnie, to czego Komisja nie zdążyła rozpatrzyć do chwili przekazania sprawy, musiał zbadać Trybunał.

Wykres 6. Średni czas rozpatrywania spraw przez EKomPC i ETPC wniesionych w latach 1991-1998



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://hudoc.echr.coe.int/eng [data dostępu: 10.01.2022].

Na podstawie analizy średniego czasu rozpatrywania skarg przez ETPC w latach 1998-2012, nie sposób wskazać żadnej tendencji rozwojowej. Trudno powiedzieć czy czas ten się

skrócił, czy wydłużył. Spodziewać by się można, że ze względu na istotne zwiększenie liczby państw-stron Konwencji w latach 1991-2012, a co za tym idzie grupy osób uprawnionych do wniesienia skargi, czas rozpatrywania spraw ulegnie zmianie. Tak jednak się nie stało. Można zatem uznać, że wprowadzone w badanym okresie **reformy były skuteczne i efektywne dla mechanizmu kontrolnego.** Tym samym potwierdzono hipotezę 6, zgodnie z którą zmiany wprowadzane protokołami dodatkowymi, proceduralnymi zwiększają skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Rozdział 6. Skarga międzypaństwowa w systemie konwencyjnym

6.1. Istota skargi międzypaństwowej

Instytucją, która niewątpliwie miała wpływ na kształt mechanizmu kontrolnego EKPC jest skarga międzypaństwowa. Podstawa prawna wyrażająca się w treści art. 33 Konwencji[760], stanowi, że „Każda z Wysokich Układających się Stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna Wysoka Układająca się Strona naruszyła postanowienia niniejszej Konwencji lub jej Protokołów"[761]. Dodatkowo, kwestie związane z omawianym zagadnieniem zawarto w Regulaminie Trybunału[762]. I. Kondak twierdzi, że umiejscowienie w przepisach Konwencji skargi międzypaństwowej przed skargą indywidualną nie jest przypadkowe. W intencji twórców EKPC, to właśnie skarga składana przez państwo przeciwko innemu państwu miała być głównym instrumentem zapewniającym prawidłową realizację praw i wolności określonych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych. Za tą tezą świadczy również węższy niż w przypadku skargi indywidualnej katalog warunków dopuszczalności wniesienia skargi[763]. S. Greer i A. Williams piszą natomiast, że Konwencja od samego początku miała na celu w większym stopniu zapewnienie ochrony demokratycznej tożsamości państw członkowskich za pośrednictwem praw człowieka oraz promowanie międzynarodowej współpracy pomiędzy nimi, niż zapewnienie jednostkom zadośćuczynienia za naruszenia ich praw[764]. Trudno w pełni zgodzić się z tak postawionymi tezami. Przede wszystkim warto zauważyć, że to europejski regionalny system ochrony praw człowieka, jako pierwszy na świecie doprowadził do tego, że człowiek stał się podmiotem prawa międzynarodowego, a nie jak było do tej pory, jedynie przedmiotem tego prawa. Wyposażenie jednostki w prawo do pozywania państwa było „krokiem milowym" w rozwoju praw człowieka na świecie. W tym kontekście, można do pewnego stopnia zrozumieć i usprawiedliwić twórców Konwencji, którzy tworząc cały ten system byli prekursorami i w pewnym stopniu musieli opierać się na tym, co już było znane prawu międzynarodowemu i praktykowane. Skarga międzypaństwowa jest pewną, swoistą reakcją protestacyjną państwa na osłabienie systemu kontrolnego Konwencji, ale stanowi jedynie

[760] W pierwotnym tekście Konwencji skarga międzypaństwowa znajdowała się w art. 24.
[761] Europejska Konwencja Praw Człowieka, op. cit.
[762] Zob. Regulamin Europejskiego Trybunału…, op. cit.
[763] I. Kondak, *Komentarz do art. 33,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 112-113.
[764] S. Greer, A. Williams, *Human rights in the council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice?*, European Law Journal 2009, tom 15, nr 4, s. 464. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2009.00473.x.

dopełnienie systemu skargowego, a nie jego fundament. Świadczą o tym liczby wnoszonych skarg indywidualnych i międzypaństwowych.

Analizując omawiane zagadnienie, warto zwrócić uwagę na pewnego rodzaju nieścisłość w tłumaczeniu treści art. 33 Konwencji z języka angielskiego na język polski. W angielskojęzycznej treści art. 33 nie występuje słowo skarga, występuje natomiast sformułowanie dotyczące możliwości przedstawienia Trybunałowi „każdego domniemanego naruszenia postanowień Konwencji". Tekst EKPC w języku angielskim brzmi następującą „Any High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention", co można przetłumaczyć, że „Każda Wysoka Układająca się Strona może zwrócić się do Trybunału z każdym domniemanym naruszeniem postanowień Konwencji"[765]. Użycie słowa „sprawa" zamiast wyrażenia „skarga" było swoistą próbą złagodzenia terminu mającego z jednej strony polityczny wydźwięk, a z drugiej niosącego ładunek negatywnych emocji. Niemniej, trzeba podkreślić, że różnica w tłumaczeniu tekstu EKPC w żaden sposób nie zmienia istoty skargi międzypaństwowej[766].

Z analizy art. 33 Konwencji wynika, że podmiotem posiadającym wyłączną legitymację do wniesienia skargi może być tylko państwo będące stroną EKPC. Ta zasada odnosi się również do strony, której działanie lub zaniechanie pozostaje przedmiotem skargi. Skoro więc określono, że stroną postępowania zainicjonowanego sprawą międzypaństwową może być tylko i wyłącznie państwo-strona Konwencji, to *a contrario* należy uznać, że uprawnienie takie nie przysługuje innym podmiotom prawa międzynarodowego, np. organizacjom międzynarodowym czy państwom spoza Rady Europy.

Istnieją trzy okoliczności, w których może być wniesiona skarga międzypaństwowa. Pierwsza możliwość, to wniesienie skargi przeciwko państwu, któremu zarzuca się naruszenia praw i wolności określonych w Konwencji i protokołach dodatkowych w stosunku do osób podlegających jego jurysdykcji. Ten model jest najbardziej zbliżony do mechanizmu skargi indywidualnej[767]. Przykładem takiej skargi może być skarga *Austrii przeciwko Włochom* wniesiona w 1960 r. W tej sprawie Austria zarzucała republice włoskiej naruszenie prawa do rzetelnego procesu sądowego w procesie członków niemieckojęzycznej mniejszości, oskarżonych o zabójstwo włoskiego celnika w regionie południowego Tyrolu.

[765] I. Kondak, *Komentarz do art. 33,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 112.
[766] Ze względu na fakt, iż w polskim tłumaczeniu EKPC terminy „skarga" i „sprawa" używane są zamiennie, autor posługuje się obydwoma terminami w pracy.
[767] A. Ploszka, *Instrument skargi międzypaństwowej, a ochrona praw człowieka w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] S. Zaręba (red.), *Responsibility in Law/Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2011, s. 142-143.

EKomPC uznała, że nie doszło do naruszenia Konwencji. Stanowisko Komisji potwierdził Komitet Ministrów w rezolucji z 23.10.1963 r.[768]

Druga sytuacja ma miejsce wtedy, gdy państwo skarżące uznaje, że ustawodawstwo lub praktyka administracyjna innego państwa członkowskiego Rady Europy stoi w sprzeczności z postanowieniami Konwencji. W takiej sytuacji, państwo skarżące zobowiązane jest do wskazania przykładów uzasadniających podniesione w skardze zarzuty. Przykładem takiej sprawy jest skarga *Irlandii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* wniesiona w 1971 r. W skardze Irlandia zarzuciła władzom brytyjskim naruszenie art. 3 i 5 Konwencji poprzez wprowadzenie specjalnych regulacji, których celem miała być walka z terroryzmem. Głównym aspektem sprawy była ocena technik przesłuchania stosowanych przez służby brytyjskie wobec osób, co do których zachodziło podejrzenie, że są członkami organizacji terrorystycznych. Drugi zarzut dotyczył administracyjnego pozbawiania wolności osób podejrzanych o terroryzm. W przedmiotowej sprawie EKomPC przyjęła raport, w którym stwierdziła naruszenie art. 3 Konwencji. Jednocześnie Komisja uznała, że środki zastosowane przez władze brytyjskie były usprawiedliwione i tym samym nie doszło do naruszenia art. 5 Konwencji[769].

Trzecia okoliczność dotyczy sytuacji, gdy w skardze zawarte są pytania dotyczące zgodności ustawodawstwa i praktyki administracyjnej w danym państwie z postanowieniami Konwencji. Ten tryb nie wymaga od państwa skarżącego podawania przykładów naruszeń praw i wolności dokonanych przez państwo pozwane[770]. Przykładem tego typu skargi jest tzw. „druga sprawa grecka", czyli skarga *Danii, Norwegii, Szwecji i Holandii przeciwko Grecji,* wniesiona w 1970 r.[771]

Wartym podkreślenia jest, że skarga międzypaństwowa, niezależnie od tego jakich okoliczności dotyczy, zawsze jest wnoszona w interesie publicznym. Jest to tak zwany *actio popularis*. Państwo jako struktura publiczna, wnosząc sprawę na podstawie art. 33 EKPC najczęściej reprezentuje interes ogółu (społeczeństwa, narodu, osób pozostających pod jego jurysdykcją), a rzadziej interes jednostki. W przypadku spraw wnoszonych w trybie art. 34 Konwencji, nie ma możliwości zastosowania *actio popularis*.

[768] Zob. Resolution (63) DH 3 of the Committee of Ministers, adopted by the Ministers' Deputies on 23 October 1963., Application No. 778/60, Austria against Italy.
[769] Zob. Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wyrok ETPC z dnia 18 stycznia 1978 r., skarga nr 5310/71.
[770] A. Ploszka, *Instrument skargi międzypaństwowej…*, op. cit., s. 143.
[771] Zob. Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia przeciwko Grecji, sprawozdanie Komisji z dnia 4 października 1976 r., skarga nr 4448/70.

W przypadku spraw międzypaństwowych mają zastosowanie dwa warunki dopuszczalności. Są nimi: wykorzystanie środków odwoławczych oraz zachowanie okresu czterech miesięcy na wniesienie sprawy od daty podjęcia ostatecznej decyzji[772]. W przypadku obowiązku wykorzystania środków odwoławczych w odniesieniu do skarg międzypaństwowych istnieje pewna odrębność. W sprawach wnoszonych przez państwo przeciwko innemu państwu, w których zarzuca się naruszenie przepisów Konwencyjnych w stosunku do określonej osoby istnieje obowiązek wykorzystania środków odwoławczych przez tę osobę[773]. Obowiązek ten ma zastosowanie w przypadku spraw wnoszonych w pierwszym trybie. W przypadku trybu drugiego (ustawodawstwo lub praktyka administracyjna innego państwa członkowskiego stoi w sprzeczności z postanowieniami Konwencji) oraz trybu trzeciego (pytania dotyczące zgodności z postanowieniami Konwencji obowiązującego w danym państwie ustawodawstwa i praktyki administracyjnej) ta reguła nie znajduje zastosowania[774].

Kwestie wymogów formalnych skargi określone zostały w art. 46 Regulaminu Trybunału. Skarga wnoszona przez państwo musi zawierać: nazwę Umawiającej się Strony, przeciwko której wnoszony jest wniosek; zestawienie faktów; oświadczenie o domniemanym naruszeniu lub naruszeniach Konwencji oraz odpowiednie argumenty na ich poparcie; oświadczenie o spełnieniu kryteriów dopuszczalności (wyczerpanie krajowych środków odwoławczych i zasada czterech miesięcy) określonych w art. 35 § 1 Konwencji; przedmiot wniosku i ogólne wskazanie wszelkich roszczeń o słuszne zadośćuczynienie złożonych na podstawie art. 41 Konwencji w imieniu domniemanej strony lub stron poszkodowanych; nazwisko i adres osoby lub osób wyznaczonych na przedstawiciela; kopie wszelkich istotnych dokumentów, w szczególności decyzji sądowych lub nie, dotyczących przedmiotu wniosku[775]. Katalog wymogów formalnych uzupełnia treść art. 35 ust. 1 EKPC zawierający wymogi dopuszczalności skargi. Jak wspomniano, Trybunał może podjąć się rozpatrzenia sprawy dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, a także jeśli sprawa została wniesiona w ciągu czterech miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. Ponadto z oczywistych względów skarga musi mieścić się w zakresie właściwości ETPC.

[772] Przed wejściem w życie Protokołu nr 15, termin na wniesienie skargi wynosił sześć miesięcy.
[773] I. Kondak, *Komentarz do art. 33*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 121.
[774] Zob. Cypr przeciwko Turcji, wyrok ETPC z dnia 10 maja 2001 r., skarga nr 25781/94, par. 99-102.
[775] Regulamin Europejskiego Trybunału…, op. cit.

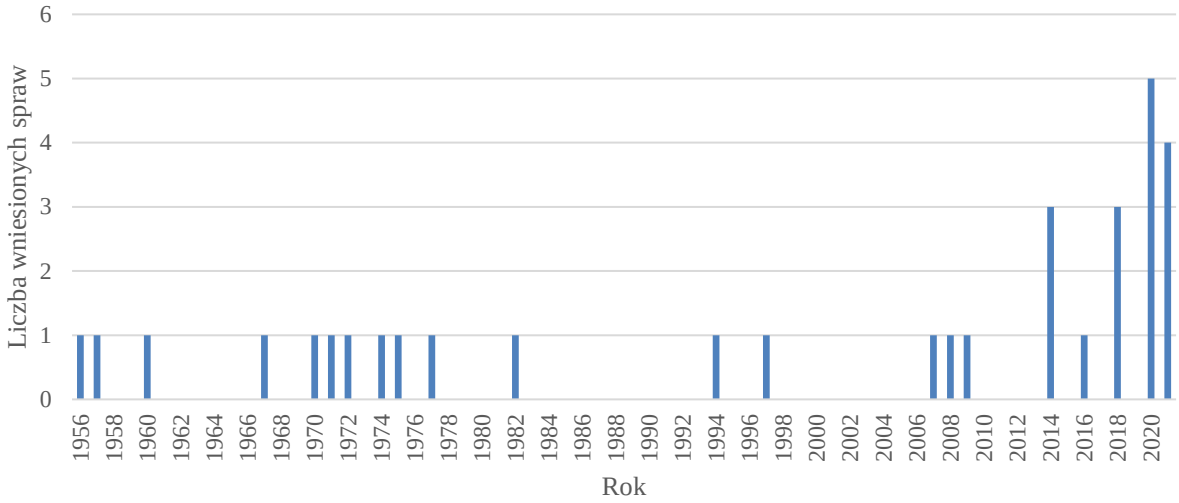
Przechodząc do przedmiotu skargi, to treść art. 33 Konwencji jest w tej kwestii bardzo lakoniczna, albowiem nie precyzuje przedmiotu skargi, a jedynie wskazuje na „naruszenie przepisów Konwencji i jej Protokołów". Przyjęte rozwiązanie jest odmienne od tego zastosowanego w skardze indywidualnej, gdzie wprost wskazano, że przedmiotem skargi może być jedynie naruszenie praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach[776]. W przypadku skargi międzypaństwowej zakres przedmiotowy skargi jest znacznie szerszy niż w przypadku skargi indywidualnej. Użyte w tekście EKPC sformułowanie „naruszenie przepisów Konwencji i jej Protokołów" jest pojęciem szerszym od sformułowania użytego w odniesieniu do skargi indywidualnej to jest „naruszenie praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach". W przypadku sprawy międzypaństwowej mamy zatem do czynienia z naruszeniami praw określonych w Konwencji i protokołach, ale także z innymi naruszeniami przepisów jak np. zarzuty związane z nieprzestrzeganiem ostatecznych wyroków Trybunału czy kwestionowaniem rozstrzygnięć wydanych przez ten organ. Jak dotąd, wszystkie sprawy międzypaństwowe dotyczyły naruszeń praw zagwarantowanych w EKPC i protokołach dodatkowych.

Patrząc z perspektywy historycznej można dostrzec, że państwa-strony Konwencji niezmiernie rzadko wykorzystywały ten sposób rozwiązywania sporów wynikających z naruszenia praw konwencyjnych i protokołów dodatkowych. W ostatniej dekadzie sytuacja ta zaczęła diametralnie się zmieniać. Analizując dane statystyczne dotyczące spraw międzypaństwowych (zob. tabela 10, wykres 7), to w okresie od 1956 r., do 2018 r., wpłynęły 24 sprawy[777], co w przybliżeniu daje jedną skargę na trzy lata. W okresie od 1 stycznia 2019 r., do 31 grudnia 2021 r., państwa członkowskie Rady Europy wniosły łącznie 9 spraw. Przy czym pięć spraw wniesiono w 2020 r., a cztery sprawy w 2021 r. (stan na 31 grudnia 2021 r.). Wzrost liczby skarg zapoczątkowany został w 2014 r., gdy w jednym roku wniesiono trzy sprawy. Wszystkie przeciwko Rosji. W ocenie autora, preludium do „ożywienia" skargi międzypaństwowej miało miejsce już w roku 2007, gdy po niemal dekadzie bez skargi, Gruzja wniosła sprawę przeciwko Rosji. Jednocześnie kolejny rok przyniósł następną skargę przeciwko Federacji Rosyjskiej.

[776] J. Kowalski, *Skarga międzypaństwowa – dodatkowa ochrona czy zbędny anachronizm,* [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku.* Tom II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 201.

[777] Autor podaje liczbę 24, chociaż w rzeczywistości w tym okresie wpłynęło 31 skarg międzypaństwowych. W przypadku niektórych skarg, decyzją Komisji i Trybunału oraz z uwagi na przedmiot skargi i państwo pozwane, doszło do połączenia spraw i łącznego ich rozpoznania. Takie sytuacje miały miejsce w przypadku skarg Danii, Norwegii, Szwecji i Holandii przeciwko Grecji, sprawy Danii, Norwegii, Francji, Szwecji i Holandii przeciwko Turcji, sprawy Ukrainy i Holandii przeciwko Rosji.

Wykres 7. Częstotliwość wnoszenia skarg międzypaństwowych w latach 1955-2021



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf [data dostępu: 11.01.2022].

Następne lata funkcjonowania Trybunału przyniosły kolejne skargi, w zdecydowanej większości wnoszone przeciwko Rosji, a w ostatnich latach także sprawy kaukaskie[778]. Wzrost liczby skarg wnoszonych przez państwa przeciwko innym państwom członkowskim Rady Europy należy utożsamiać z imperialną polityką Rosji, zyskującą na znaczeniu Turcją, a w szerszym kontekście ze zmianami jakie zachodzą we wschodniej Europie i na bliskim wschodzie (wykres 8). Federacja Rosyjska wszystkim prowadząc politykę ekspansywną w stosunku do krajów ościennych, w tym przede do Gruzji i Ukrainy doprowadziła do niebezpiecznej sytuacji, w której te państwa funkcjonują w poczuciu permanentnego zagrożenia interwencją militarną[779]. W przypadku Turcji głęboko niepokojąca jest jej polityka zewnętrzna zmierzającą do uczynienia z tego kraju mocarstwa o charakterze ponadregionalnym[780]. Wspieranie przez władze tureckie narodów blisko spokrewnionych, jak np. Azerowie, powoduje destabilizację Kaukazu. Dodatkowo popieranie mniejszości tureckich, w sąsiednich państwach, jak np. Turków cypryjskich, dodatkowo zaburza sytuację geopolityczną w regionie bliskiego wschodu i południowo wschodniej Europy oraz jak przewiduje autor doprowadzi do wzrostu liczby spraw międzypaństwowych.

[778] Sprawy kaukaskie to zbiorcze określenie skarg wnoszonych przez Armenię i Azerbejdżan, których tłem jest konflikt zbrojny dotyczący przynależności państwowej terytorium Górskiego Karabachu.
[779] Zob. więcej: A. Włodkowska-Bagan, *Polityka Rosji na obszarze poradzieckim*, Wschodni Rocznik Humanistyczny 2017, tom 14, nr 3, s. 66-82.
[780] Zob. J. Rösler, *Turcja - w procesie ewolucji od mocarstwa regionalnego do wielkiego mocarstwa*, Alcumena. Pismo interdyscyplinarne 2020, nr 1, s. 110-117. DOI: 10.34813/psc.1.2020.7.

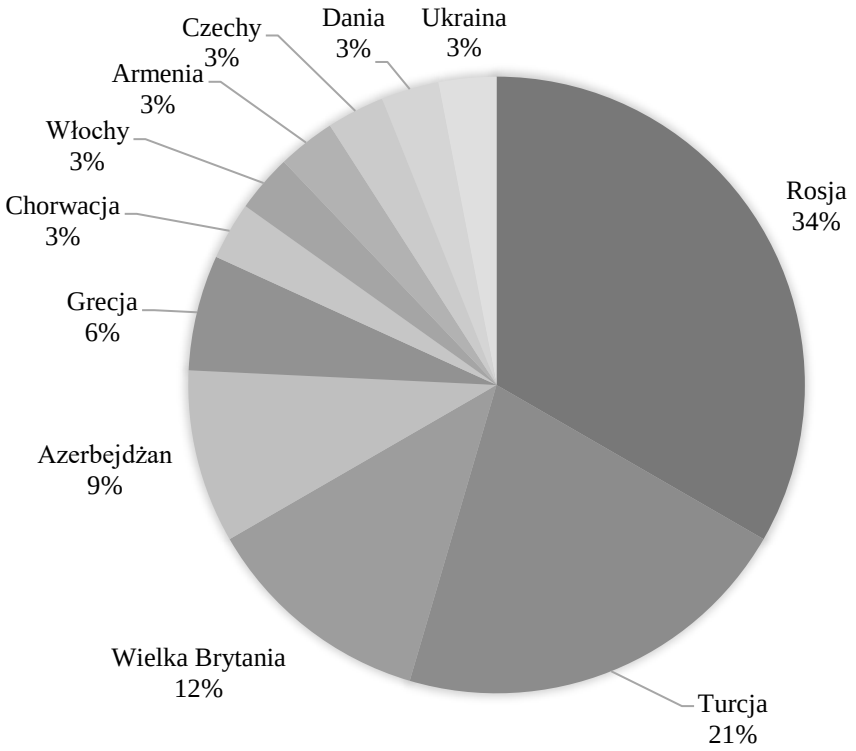
Tabela 10. Wykaz skarg międzypaństwowych wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stan na dzień 10 stycznia 2022 r.

Lp.	Strony postępowania (sygn. sprawy)	Wniesienie skargi	Decyzja o dopuszczalności wniesienia skargi	Rodzaj/forma rozstrzygnięcia/data zakończenia sprawy
1	Grecja – Wielka Brytania (176/56)	07.05.1956	02.06.1956	Rezolucja Komitetu Ministrów (20.04.1959; 17.09.1997)
2	Grecja – Wielka Brytania (299/57)	17.07.1957	12.10.1957	Rezolucja Komitetu Ministrów (14.12.1959; 05.04.2006)
3	Austria – Włochy (788/60)	11.07.1960	11.01.1961	Rezolucja Komitetu Ministrów (23.10.1963)
4	Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia – Grecja (3321/67, 3323/67, 3344/67)	27.09.1967 25.03.1968	24.01.1968 31.05.1968	Rezolucja Komitetu Ministrów (15.04.1970; 26.11.1974)
5	Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia – Grecja (4448/70)	10.04.1970	26.05.1970 16.07.1970	Sprawozdanie Komisji (05.10.1970; 04.10.1976)
6	Irlandia – Wielka Brytania (5310/71)	16.12.1971	01.10.1972	Wyrok Trybunału (18.01.1978)
7	Irlandia – Wielka Brytania (5451/72)	06.03.1972	Sprawa skreślona z listy (01.10.1972)	-
8	Cypr – Turcja (6780/74)	10.09.1974	26.05.1976	Rezolucja Komitetu Ministrów (20.01.1979)
9	Cypr – Turcja (6950/75)	21.03.1975	Sprawę dołączono do sprawy o sygn. 6780/74	Rezolucja Komitetu Ministrów (20.01.1979)
10	Cypr – Turcja (8007/77)	06.09.1977	10.07.1978	Sprawozdanie Komisji (12.07.1980)
11	Dania, Francja, Norwegia, Szwecja, Holandia – Turcja (od 9940/82 do 9944/82)	01.07.1982	06.12.1983	Sprawozdanie Komisji (07.12.1985)
12	Cypr – Turcja (25781/94)	22.11.1994	28.06.1996	Wyrok Trybunału (10.05.2001)
13	Dania – Turcja (34382/97)	07.01.1997	08.06.1999	Wyrok Trybunału (05.04.2000)
14	Gruzja – Rosja (13255/07)	26.03.2007	30.06.2009	Wyrok Trybunału (03.07.2014)
15	Gruzja – Rosja (38263/08)	12.08.2008	13.12.2011	Wyrok Trybunału (21.01.2021)
16	Gruzja – Rosja (61186/09)	03.12.2009	Sprawa skreślona z listy (16.03.2010)	-
17	Ukraina – Rosja (20958/14)	13.03.2014	Częściowo dopuszczalna	Sprawa w toku
18	Ukraina, Holandia – Rosja (43800/14, 8019/16, 28525/20)	13.06.2014	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
19	Ukraina – Rosja (49537/14)	09.07.2014	Sprawa skreślona z listy (01.09.2015)	-
20	Słowenia – Chorwacja (54155/16)	15.09.2016	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
21	Ukraina – Rosja (8019/16)	13.03.2014	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
22	Ukraina – Rosja (38334/18)	11.08.2018	Częściowo dopuszczalna	Sprawa w toku

Lp.	Strony postępowania (sygn. sprawy)	Wniesienie skargi	Decyzja o dopuszczalności wniesienia skargi	Rodzaj/forma rozstrzygnięcia/data zakończenia sprawy
23	Gruzja – Rosja (39611/18)	22.08.2018	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
24	Ukraina – Rosja (55855/18)	29.11.2018	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
25	Łotwa – Dania 9717/20	19.02.2020	Sprawa skreślona z listy (16.06.2020)	-
26	Liechtenstein – Czechy 35738/20	19.08.2020	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
27	Armenia – Azerbejdżan 42521/20	27.09.2020	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
28	Armenia – Turcja 43517/20	04.10.2020	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
29	Azerbejdżan – Armenia 47319/20	27.10.2020	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
30	Ukraina – Rosja 10691/21	19.02.2021	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
31	Armenia – Azerbejdżan 33412/21	29.06.2021	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
32	Rosja – Ukraina 36958/21	22.07.2021	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku
33	Armenia – Azerbejdżan 42445/21	24.08.2021	Badanie dopuszczalności	Sprawa w toku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf [data dostępu: 10.01.2022].

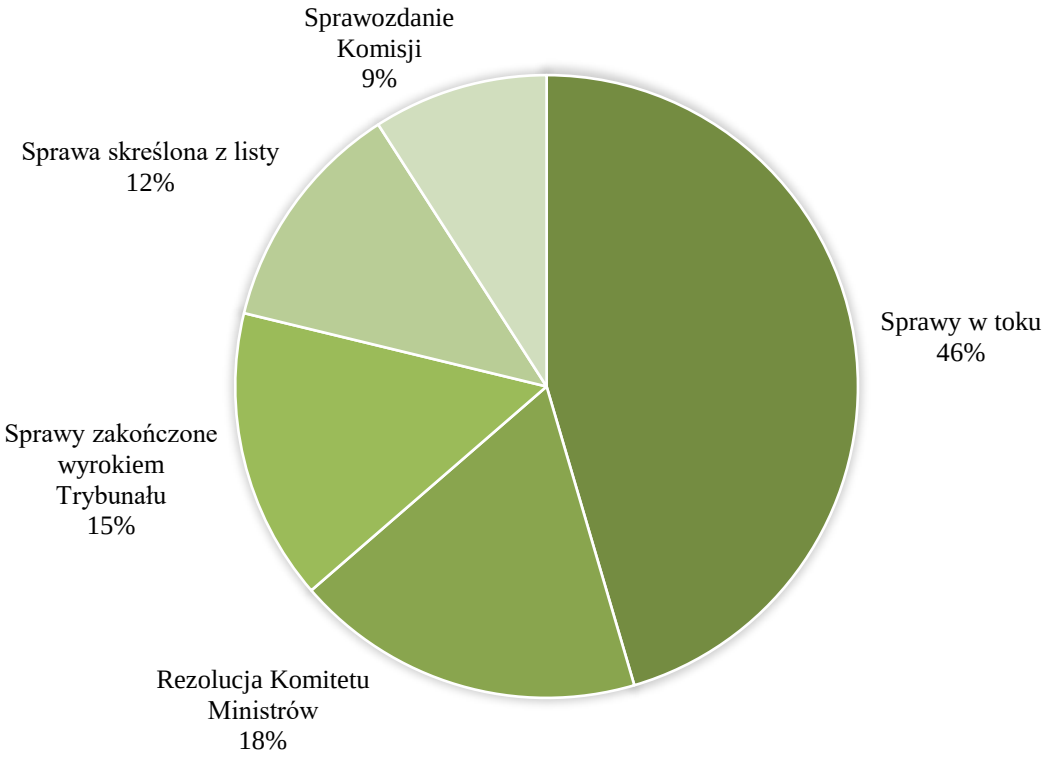
Wykres 8. Struktura skarg wniesionych w trybie art. 33 Konwencji ze względu na pozwane państwo



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf [data dostępu: 12.01.2022].

Z łącznej liczby 33 wniesionych spraw rozpatrzono 18, przy czym do tej liczby autor zalicza również sprawy zakończone skreśleniem z listy. Jedynie w przypadku 5 spraw, postępowania zakończyły się wyrokiem Trybunału. W przypadku pozostałych 13 rozpatrzonych spraw: 6 – zakończono rezolucją Komitetu Ministrów, 3 – sprawozdaniem Komisji, 4 – skreśleniem z listy spraw. Obecnie 15 spraw znajduje się na etapie rozpatrywania przez Trybunał (wykres 9).

Wykres 9. Struktura skarg międzypaństwowych ze względu na formę rozstrzygnięcia skargi



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf [data dostępu: 10.01.2022].

Sprawy międzypaństwowe można podzielić na te wnoszone w interesie publicznym, oraz te, w których państwo skarżące miało swój partykularny interes[781]. Przez interes publiczny należy rozumieć przestrzeganie przepisów Konwencji i protokołów dodatkowych. Analiza wniesionych do tej pory spraw, wskazuje jednoznacznie, że wśród wniesionych skarg zdecydowaną większość stanowią sprawy, które zaliczyć można do drugiej grupy. Natomiast sprawy wnoszone w interesie publicznym stanowią zdecydowaną mniejszość. Na łączną liczbę 33 skarg międzypaństwowych, tylko dwie miały na celu ochronę interesu

[781] I. Kondak, *Komentarz do art. 33*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 117.

publicznego. Są nimi sprawa wniesiona przez *Danię, Norwegię, Szwecję i Holandię przeciwko Grecji*, oraz skarga *Danii, Francji, Norwegii, Szwecji i Holandii przeciwko Turcji*. Podłożem obydwu spraw były zamachy stanu przeprowadzone przez siły zbrojne, kolejno w Grecji (1967 r.) i Turcji (1980 r.). W przypadku pozostałych skarg ich przedmiotem była realizacja wyłącznych interesów państwa skarżącego. Przykładem mogą być sprawy Gruzji przeciwko Rosji, skargi Ukrainy przeciwko Rosji, czy sprawy wnoszone przez Grecję lub Cypr przeciwko Turcji.

W ocenie autora zasadne jest wprowadzenie podziału spraw międzypaństwowych na te, które realnie dotyczą naruszeń przepisów konwencyjnych oraz na skargi, które są jedynie instrumentem realizacji polityki państwa, u podstaw których leżą konflikty polityczne i militarne. W przypadku tej grupy zagadnienia związane z realną ochroną praw i wolności są kwestią drugorzędną. Przyjmując proponowany podział, to sprawy należące do pierwszej grupy stanowią zdecydowaną mniejszość. Większość spraw należałoby zaliczyć do drugiej grupy, czyli do spraw, gdzie istnieje ewidentny konflikt polityczny lub militarny pomiędzy państwami-stronami Konwencji, a skarga międzypaństwowa jest jedynie dodatkowym instrumentem prowadzenia polityki przez te państwa. Można tu zaliczyć sprawy wnoszone przeciwko Azerbejdżanowi, Rosji, Turcji czy Armenii. Przykładem takiej sprawy jest pierwsza skarga Gruzji wniesiona przeciwko Rosji. Przedmiotem skargi było aresztowanie i wydalenie przez stronę rosyjską grupy obywateli Gruzji, co z kolei było odpowiedzią na aresztowanie w Gruzji oficerów rosyjskich, których podejrzewano o szpiegostwo na rzecz Rosji. W czerwcu 2009 r. wydano postanowienie o dopuszczalności skargi. W wyroku z dnia 03.07.2014 r., Trybunał uznał, że doszło do naruszenia art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) i art. 13 (prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego) Konwencji. Nie stwierdzono natomiast naruszenia art. 1 Protokołu dodatkowego nr 7 dotyczącego gwarancji proceduralnych wydalania cudzoziemców[782].

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zdecydowana większość skarg międzypaństwowych (co najmniej 22 z 33) wnoszona była w następstwie przeprowadzonych działań zbrojnych lub sporów politycznych pomiędzy skarżącym, a pozwanym. Mając na uwadze również to, że zdecydowana większość spraw miała na celu realizację partykularnych interesów strony skarżącej, to wydaje się, że omawiana instytucja wcale nie musi służyć ochronie praw człowieka. Jest to raczej instrument dodatkowego oddziaływania państwa skarżącego na państwo pozwane w stosunku do którego, skarżący pozostaje

[782] Zob. Gruzja przeciwko Rosji, wyrok ETPC z dnia 3 lipca 2014 r., skarga nr 13255/07.

w konflikcie. Tym samym potwierdzono hipotezę 4, zgodnie z którą skarga międzypaństwowa realizuje inne cele niż skarga indywidualna, które wykraczają poza kwestię ochrony praw człowieka.

6.2. Zmiany wprowadzane do skargi międzypaństwowej protokołami dodatkowymi na tle procedury rozpoznawania sprawy

Działania podejmowane w celu usprawnienia funkcjonowania mechanizmu kontrolnego nie ominęły również instrumentu skargi międzypaństwowej. Zmiany te chociaż nie były tak głębokie jak w przypadku Trybunału oraz skargi indywidualnej, to jednak mają niewątpliwy wpływ na sprawy międzypaństwowe. Tytułem wstępu trzeba wskazać, że od początku funkcjonowania systemu strasburskiego do chwili wejścia w życie Protokołu nr 11 w 1998 r. kwestie proceduralne i materialne dotyczące skargi nie podlegały większym zmianom. Pierwsza istotna zmiana w kwestii rozpatrywania skargi wynikała z najgłębszej jak do tej pory reformy mechanizmu kontrolnego będącej skutkiem przyjęcia Protokołu nr 11.

Procedura rozpatrywania skargi międzypaństwowej różni się od postępowania inicjowanego skargą indywidualną, co wynika z szeregu odmienności. Pierwsza różnica wynika z wąskiego katalogu przesłanek dopuszczalności, o czym była już mowa. Po drugie, w przypadku skargi indywidualnej niezbędne jest aby skarżący był „ofiarą" naruszenia praw określonych w Konwencji i protokołach dodatkowych. W przypadku skargi międzypaństwowej taki obowiązek nie występuje. Sprawa międzypaństwowa opiera się na domniemanym naruszeniu Konwencji. Po trzecie, inny jest zakres przedmiotowy obydwu skarg. Jak wcześniej wspomniano w przypadku sprawy międzypaństwowej zakres jest zdecydowanie szerszy. Wreszcie, mamy do czynienia z pewnymi odrębnościami wynikającymi z Regulaminu Trybunału, który przewiduje swoistego rodzaju preferencje w rozpoznawaniu skarg międzypaństwowych[783]. W przypadku wniesienia skargi na podstawie artykułu 33 Konwencji Prezes Trybunału niezwłocznie zawiadamia o wniosku pozwanego, czyli w tym przypadku państwo. Taki obowiązek nie występuje w przypadku sprawy wniesionej w trybie art. 34 EKPC.

Postępowanie przed Trybunałem inicjowane jest wniesieniem skargi przez państwo-stronę Konwencji (rysunek 5). Do reformy wprowadzonej Protokołem dodatkowym nr 11, skargi wnoszono za pośrednictwem Sekretarza Generalnego do Europejskiej Komisji Praw

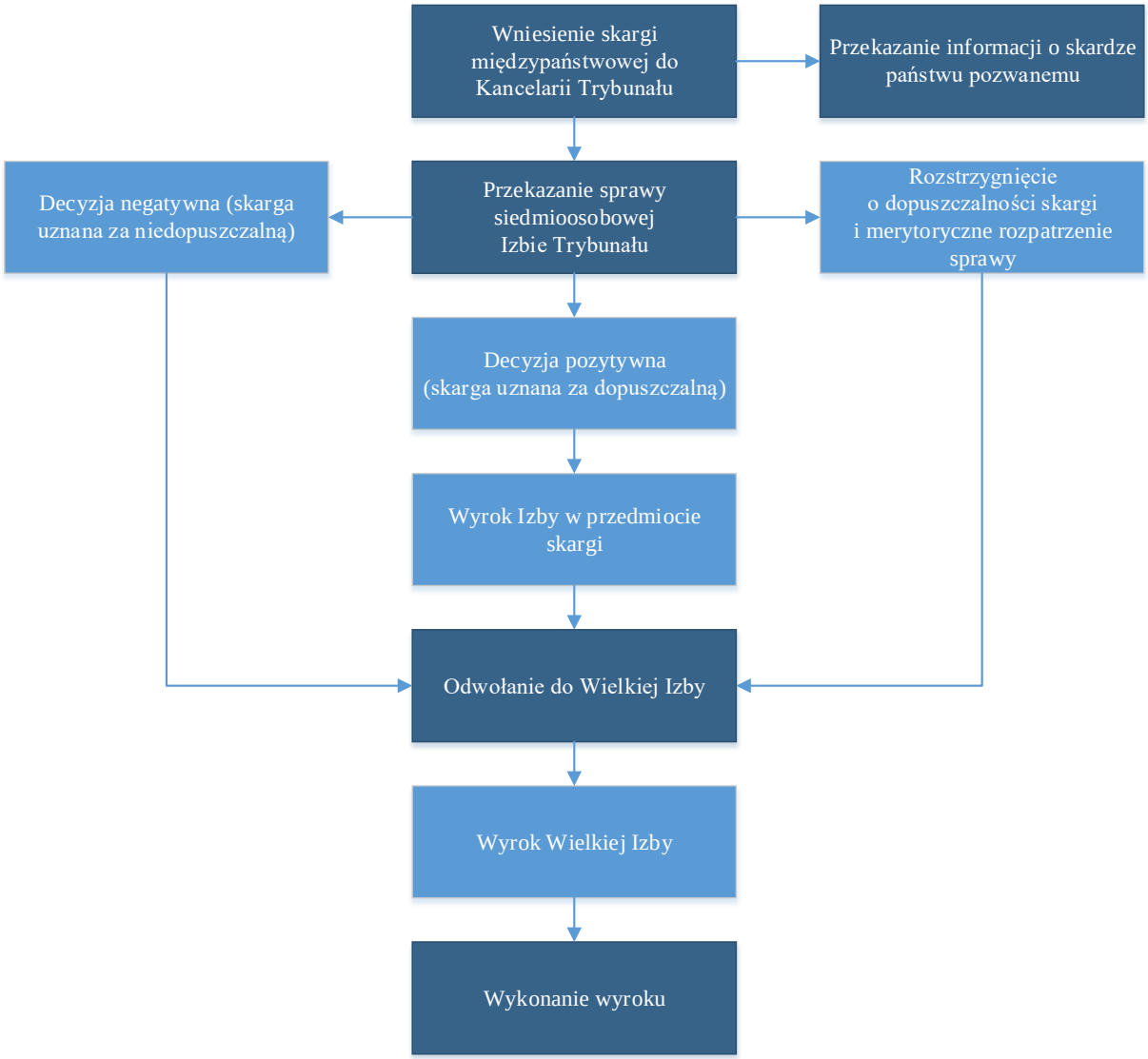
[783] Zob. I. Kondak, *Komentarz do art. 33,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 119.

Człowieka, której zadaniem było badanie dopuszczalności skargi, a po uznaniu skargi za dopuszczalną, badanie zasadności roszczenia. Przed Komisją strony mogły zawrzeć ugodę. W przypadku braku polubownego zakończenia sporu, Komisja sporządzała raport zawierający stan faktyczny, interpretację właściwych standardów konwencyjnych oraz stanowisko organu w kwestii zaistniałego naruszenia gwarancji określonych w EKPC[784]. Następnie raport przekazywany był Komitetowi Ministrów. W ciągu trzech miesięcy od przekazania Komitetowi raportu sporządzonego przez Komisję, sprawa mogła być wniesiona do Trybunału. Uprawnienie do wniesienia skargi do ETPC posiadał Europejski Komitet Praw Człowieka i zainteresowane państwo[785]. 1 listopada 1998 r., ten etap postępowania został zniesiony. Od momentu wejściu w życie zmian określonych w Protokole 11, który jak wspomniano likwidował EKomPC, skarga wnoszona jest bezpośrednio do Kancelarii Trybunału (rysunek 5). Przewodniczący ETPC niezwłocznie zawiadamia o wniosku państwo pozwane. Jednocześnie skarga przesyłana jest do jednej z sekcji Trybunału. Przewodniczący sekcji tworzy Izbę w skład, której wchodzi siedmiu sędziów i przekazuje jej sprawę. W następnym kroku Przewodniczący Izby wzywa państwo pozwane do udzielenia pisemnej odpowiedzi na skargę, w której mogą być zawarte uwagi, zarzuty lub też wnioski dowodowe. Na tym etapie postępowania Izba może uznać skargę za niedopuszczalną i wydać w tej materii decyzję negatywną. Izba może także uznać skargę za dopuszczalną i jednocześnie rozpatrzyć sprawę co do jej istoty. Trzecim rozwiązaniem jest rozdzielenie badania dopuszczalności skargi od merytorycznego rozpatrzenia sprawy. Sytuacja taka ma miejsce, gdy strona postępowania złoży wniosek o wyznaczenie rozprawy. Trzeba dodać, że uprawnienie do wyznaczenia rozprawy przysługuje Izbie z urzędu[786]. W każdym z trzech przedstawionych sposobów rozpoznania sprawy, Izba może zobowiązać strony sporu do przedstawienie swoich stanowisk na piśmie. W ramach rozpatrywania sprawy badany jest stan prawny w państwach będących stronami sporu oraz przeprowadzane postępowanie dowodowe obejmujące m.in. przesłuchanie świadków, dowody z dokumentów oraz wysłuchania stron. Jeśli sytuacja tego wymaga, sędziowie zwracają się również do organizacji międzynarodowych i organizacji pozarządowych. Co do zasady, przeprowadzenie postępowania dowodowego przez sędziów Izby kończy się wydaniem wyroku, w którym skład orzekający uznaje, że doszło lub nie doszło do naruszenia Konwencji lub jej protokołów. W wyroku Izba może również uznać, że tylko część zarzutów

[784] R. Mizerski, *Test legalności…*, op. cit., s. 162-163.
[785] M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji…*, op. cit., s. 28.
[786] Zob. więcej: Regulamin Europejskiego Trybunału…, op. cit.

podniesionych w skardze jest zasadna. Przykładem takich rozstrzygnięć są sprawy *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 5310/71) oraz *Gruzja przeciwko Rosji* (skarga nr 13255/07).

Rysunek 5. Procedura rozpatrywania skargi międzypaństwowej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 11)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie tekstu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Regulaminu Trybunału.

Przyznanie Izbie kompetencji do rozpatrywania skarg międzypaństwowych spotkało się z głosami krytyki. A. Drzemczewski pisze, że skargi międzypaństwowe powinny od razu trafiać przed Wielką Izbę. Rozpatrywanie spraw przez Wielką Izbę wiązało się z ponownym przeprowadzeniem postępowania dowodowego w tym przesłuchania stron i świadków, co w ocenie przywołanego autora mogło prowadzić do znacznego i niepotrzebnego

przedłużenia postępowania[787]. Biorąc pod uwagę specyfikę oraz charakter spraw międzypaństwowych, jak również to, że stronami takich postępowań są państwa-strony Konwencji należy przyznać rację A. Drzemczewskiemu.

Przed wejściem w życie Protokołu 11, wyrok wydany przez Izbę zasadniczo kończył postępowanie przed Trybunałem. Protokół nr 11 dokonał znacznej zmiany w funkcjonowaniu mechanizmu kontrolnego, a w szczególności w organizacji i funkcjonowaniu Trybunału. Powołanie Wielkiej Izby wraz z przydzieleniem jej istotnych kompetencji w zakresie rozpatrywania skarg spowodowało, że od tej pory strona niezadowolona z rozstrzygnięcia ma prawo do ponownego rozpatrzenia sprawy przez rozszerzony skład sędziów.

W przypadku uznania skargi za niedopuszczalną i wydania w tym zakresie decyzji negatywnej (sposób 1) stronie skarżącej przysługuje prawo złożenia wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby Trybunału. Prawo do złożenia takiego wniosku przysługuje również stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia również w sytuacji, gdy Izba rozstrzygnęła o dopuszczalności i jednocześnie dokonała merytorycznego rozpatrzenia sprawy (sposób 2), a także w sytuacji, gdy doszło do rozdzielenia rozstrzygania w kwestii dopuszczalności od badania istoty sprawy (sposób 3). Wniosek o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, zgodnie z art. 73 Regulaminu Trybunału, należy wnieść w nieprzekraczalnym terminie trzech miesięcy. Konwencja stanowi, że strona postępowania może wnioskować o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Wniosek podlega rozpoznaniu przez grupę pięciu sędziów wchodzących w skład Wielkiej Izby. Zgodnie z art. 43 ust. 2 Konwencji, zespół pięciu sędziów przyjmie wniosek jeżeli w sprawie pojawiły się poważne zagadnienia dotyczące interpretacji lub stosowania Konwencji lub jej Protokołów lub istotna kwestia o znaczeniu ogólnym. Przyjęcie wniosku skutkuje ponownym rozpoznaniem sprawy. Trzeba podkreślić, że postępowanie prowadzone przed Wielką Izbą nie jest postępowaniem apelacyjnym czy kasacyjnym, a jedynie ponownym rozpatrzeniem od początku danej sprawy. Słusznie więc zauważa L. Garlicki, że „przedmiotem rozpatrzenia jest skarga (sprawa), a nie wyrok wydany w niej przez Izbę”[788].

Wielka Izba rozpoznając ponownie sprawę, rozstrzyga tylko w granicach merytorycznego rozstrzygnięcia zawartego w wyroku Izby. Oznacza to, że Wielka Izba nie zajmuje się zarzutami uznanymi przez Izbę za niedopuszczalne nawet wtedy, gdy są one

[787] Zob. A. Drzemczewski, *The European…*, op. cit., s. 4-8.
[788] L. Garlicki, *Komentarz do art. 43,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, op. cit., s. 333.

zawarte we wspomnianym wniosku. Jednocześnie, w sytuacji uznania przez Izbę zarzutów za dopuszczalne, nie pozbawia to Wielkiej Izby możliwości stwierdzenia, że zarzuty te były niedopuszczalne. Trzeba tu mieć na uwadze treść art. 35 ust. 4 Konwencji, zgodnie z którym „Trybunał odrzuca każdą skargę, którą uzna za niedopuszczalną w myśl niniejszego artykułu. Trybunał może tak zdecydować w każdej fazie postępowania." Zarzut niedopuszczalności musi zostać postawiony w trakcie postępowania przed Izbą. Strona postępowania nie może podnosić takiego zarzutu w postępowaniu przed Wielką Izbą chyba, że zajdzie wyjątkowa okoliczność[789].

Wyrok wydany przez Wielką Izbę zastępuję wyrok Izby, jednocześnie co warto podkreślić, nie uchyla go, a jedynie pozbawia skutków prawnych w tym cechy ostateczności i prawomocności. W sentencji wyroku wydanego przez Wielką Izbę nie ma odwołania do wyroku Izby, jest natomiast rozstrzygnięcie o wszystkich aspektach sprawy. Informacja o postępowaniu prowadzonym przez Izbę znajduje się w uzasadnieniu wyroku Wielkiej Izby.

Wejście w życie Protokołu nr 11 doprowadziło do istotnych zmian w procedurze rozpatrywania skargi międzypaństwowej. Istotną zmianą z punktu widzenia Trybunału i stron postępowania jest możliwość zrzeczenia się właściwości przez Izbę na rzecz Wielkiej Izby. Uprawnienie to uregulowane zostało w treści art. 30 Konwencji, zgodnie z którym „Jeśli w sprawie toczącej się przed Izbą pojawia się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji niniejszej konwencji lub jej protokołów lub jeśli rozstrzygnięcie takiego zagadnienie może doprowadzić do sprzeczności z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał, Izba może, w każdym czasie przed wydaniem swego wyroku, zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby, chyba że sprzeciwia się temu jedna ze stron"[790]. Sytuacja taka miała miejsce w sprawie wniesionej przez *Gruzję przeciwko Federacji Rosyjskiej*[791], gdzie Izba zrzekła się swojej jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby, przy czym żadna ze stron postępowania nie sprzeciwiła się temu.

Analizując treść art. 30 EKPC trzeba wspomnieć o zmianie wprowadzonej Protokołem nr 15, który zaczął obowiązywać 1 sierpnia 2021 r. Protokół ten zmienił treść cytowanego art. 30 Konwencji, w ten sposób, że w sytuacji zrzeczenia się przez Izbę właściwości na rzecz Wielkiej Izby nie jest wymagana zgoda stron postępowania. Zmiana

[789] *Ibidem*, s. 333.
[790] Cytat obejmuje treść art. 30 Konwencji w wersji obowiązującej do 31 lipca 2021 r., sprzed wejścia w życie Protokołu nr 15 zmieniającego Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.
[791] Gruzja przeciwko Rosji, wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2021 r., skarga nr 38263/08.

ta choć może wydawać się mało znacząca to jednak przy głębszym zastanowieniu pozbawia strony postępowania swoistego rodzaju kompetencji, w tym przypadku do decydowania wespół z Izbą co do dalszego toku postępowania. Zmiana ta widocznie wzmacnia pozycję Trybunału, w tym przypadku pozycję Izby w stosunku do stron postępowania. Uzasadnienie tej zmiany znajdziemy w Raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15. W intencji twórców protokołu, zmiana ma na celu wzmocnienie spójności orzecznictwa Trybunału oraz przyspieszenie postępowania przed Trybunałem w sprawach, w których podnoszone są istotne kwestię mającą wpływ na interpretację Konwencji lub[792]. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15 wskazuje na konieczność zachowania gwarancji proceduralnych dla stron postępowania, co w założeniu ma zrównoważyć skutki pozbawienia ich prawa wyrażenia sprzeciwu.

6.3. Skarga międzypaństwowa – analiza skutków wprowadzonych zmian

Zmiany wprowadzone w mechanizmie kontrolnym nie zmieniły zasadniczo instrumentu skargi międzypaństwowej. Istotne różnice zaszły w rozpatrywaniu skargi wnoszonej w trybie art. 33 Konwencji. Nietrudno zauważyć, że przewidywania aby to skarga międzypaństwowa była głównym instrumentem zapewniającym realizację praw i wolności zawartych w Konwencji nie spełniły się.

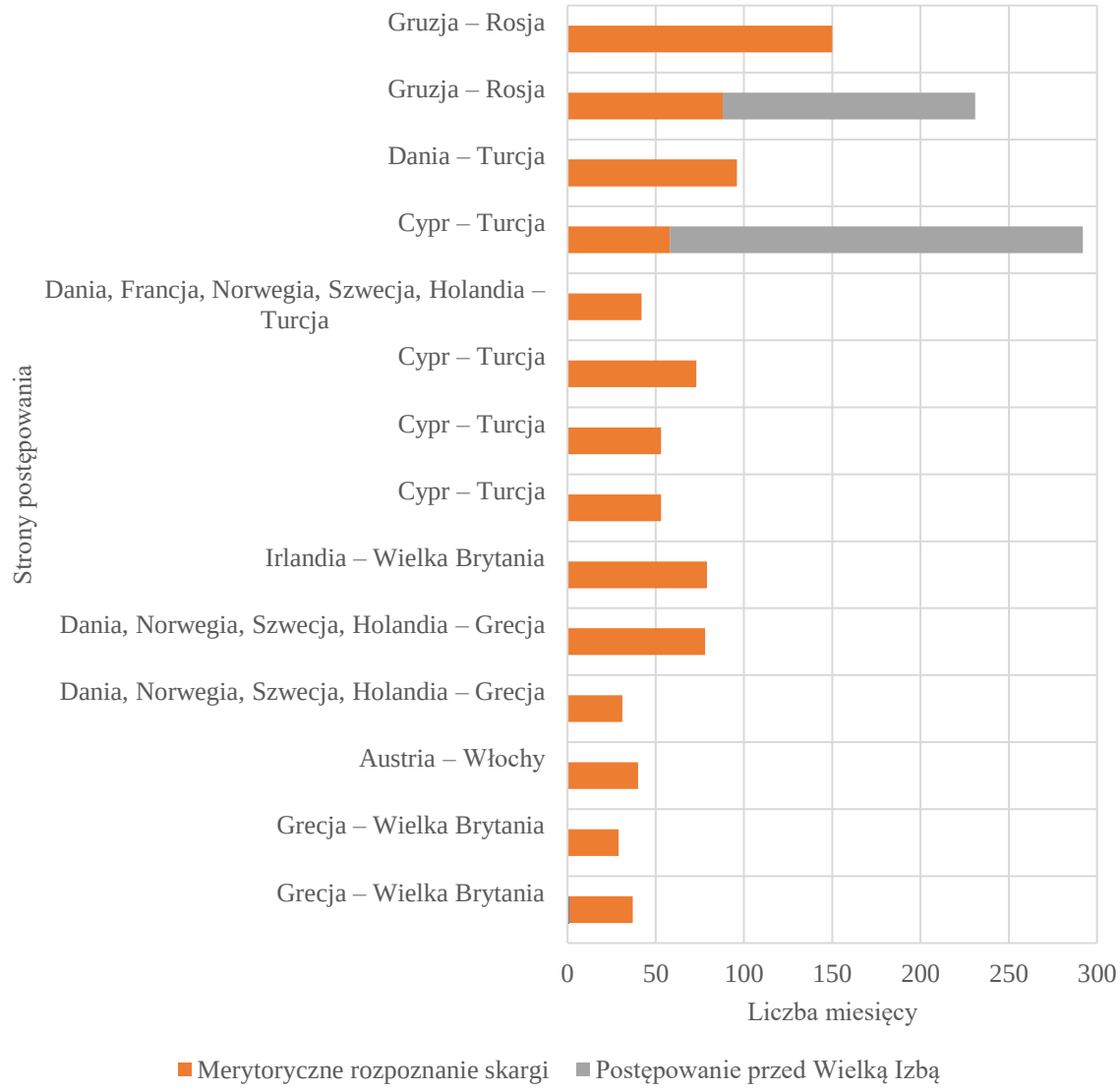
Analiza danych statystycznych dotyczących instrumentu skargi międzypaństwowej pozwala na wyciągnięcie wniosków i sformułowanie uwag. Tabela 10 zawiera zestawienie spraw wniesionych do Trybunału (przed 1 listopada 1998 r. sprawy wnoszono do EKomPC). W tabeli przedstawiono zostały także informacje o etapie, na którym obecnie znajdują się poszczególne sprawy. Na dzień 31 grudnia 2021 r., zakończono 18 spraw. Autor celowo posługuje się zwrotem zakończonych, a nie rozstrzygniętych, gdyż zestawienie obejmuje sprawy w stosunku do których zapadł wyrok Izby, wyrok Wielkiej Izby, sprawy zakończone sprawozdaniem Komisji oraz te, które na podstawie art. 37 Konwencji zostały skreślone z listy przed zbadaniem dopuszczalności i merytorycznym rozpoznaniem[793].

W odniesieniu do zakończonych spraw, autor dokonał obliczeń okresu czasu jaki był potrzebny na ich załatwienie (wykres 10). Czasokres został podany w miesiącach. Wybranie innej jednostki pomiaru (np. dzień, rok) byłoby mniej czytelne i kłopotliwe dla czytelnika. W przypadku dwóch spraw (*Cypr przeciwko Turcji*, skarga nr 25781/94, *Gruzja przeciwko*

[792] Zob. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15…, op. cit., pkt 16-20.
[793] Są to: Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 5451/72; Gruzja przeciwko Rosji, skarga nr 61186/09; Ukraina przeciwko Rosji, skarga nr 49537/14; Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20.

Rosji, skarga nr 13255/07) dane wskazujące czas jaki był potrzebny na rozpoznanie sprawy zostały zaprezentowane w dwóch kolorach, co wynika z faktu, że w tych sprawach rozstrzygała Wielka Izba. W przypadku „sprawy cypryjskiej" nie było postępowania przed Izbą, z uwagi na to, że Wielka Izba uznała swoją właściwość.

Wykres 10. Czas rozpatrywania spraw międzypaństwowych w miesiącach (wykres obejmuje sprawy rozpatrzone na dzień 31 grudnia 2021 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf [data dostępu: 10.01.2022].

Do 31 grudnia 2021 r. zakończonych zostało 18 z ogólnej liczby 33 spraw wniesionych na podstawie art. 33 Konwencji. Pozostałe 15 spraw znajduje się na etapie badania dopuszczalności bądź rozpoznawania przez Izbę lub Wielką Izbę Trybunału.

W przypadku spraw wniesionych przed wejściem w życie Protokołu nr 11, średnia arytmetyczna czasu rozpatrywania skarg w systemie strasburskim wynosiła 47,5 miesiąca (niecałe 4 lata). W sytuacji, gdy odrzucimy sprawy skreślone z listy[794], to wtedy średnia arytmetyczna wzrasta i wynosi 51,5 miesiąca (4 lata i 4 miesiące). Analiza spraw, które podlegały rozpatrzeniu według „nowej procedury", przy nieuwzględnianiu spraw skreślonych z listy[795], daje następujące wyniki: w przypadku spraw, w których rozpatrywaniu nie uczestniczyła Wielka Izba, średni czas postępowania wynosił 98 miesięcy (8 lat i dwa miesiące). Gdy uwzględnimy czas rozpatrywania spraw przez Wielką Izbę to średnia arytmetyczna wzrasta do 154 miesięcy (12 lat i 10 miesięcy).

Podsumowując, należy przyjąć, że średni czas rozpatrywania skargi w ramach systemu strasburskiego pomimo likwidacji etapu postępowania przed EKomPC, wydłużył się niemal dwukrotnie. W sytuacji, gdy doliczymy sprawy rozpatrywane przez Wielką Izbę to mamy ponad trzykrotne wydłużenie czasu rozpatrywania skargi. Reasumując, zreformowanie mechanizmu kontrolnego Protokołem nr 11 nie przyśpieszyło postępowania w sprawach wniesionych na podstawie art. 33 Konwencji, ale je znacząco wydłużyło. Ten etap postępowania został poniekąd zastąpiony uprawnieniem strony do złożenia wniosku w trybie art. 43 EKPC o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Z punktu widzenia ekonomiki procesowej, wydłużający się czas postępowania, spowodował wzrost kosztów prowadzenia tego typu postępowań.

Okres wielkich reform protokolarnych zapoczątkowany w latach 90. XX w. odmiennie niż w przypadku skargi indywidualnej nie zmienił zasadniczo istoty skargi międzypaństwowej. Nie uległy zmianie kryteria dopuszczalności tej kategorii skarg. W tym okresie nie zmieniono również w sposób drastyczny wymogów formalnych w sprawach międzypaństwowych. Główne zmiany jakie w tym czasie zaszły obejmowały aspekt rozpatrywania spraw. Można przyjąć, że zmiana procedury rozpoznawania skarg międzypaństwowych była skutkiem ubocznym zmian mających za główny cel odciążenie Trybunału od zalewu skarg indywidualnych.

Wniosek jaki można wyciągnąć jest taki, że zmiany protokolarne wprowadzane od początku lat 90. XX w. nie miały istotnego wpływu na liczbę spraw wnoszonych w trybie art. 33. Liczba spraw wnoszonych do Trybunału (tabela 10, wykres 7) pokazuje, że od

[794] W okresie od 1956 r. do 1998 r., skreślono z listy tylko sprawę Irlandii przeciwko Wielkiej Brytanii, skarga nr 5451/72.
[795] Są to: Gruzja przeciwko Rosji, skarga nr 61186/09; Ukraina przeciwko Rosji, skarga nr 49537/14; Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20.

początku funkcjonowania mechanizmu kontrolnego do Strasburga wpływała średnio jedna skarga na trzy lata. Zmiana trendu nastąpiła w 2014 r. Zwiększenie liczby spraw wynika ze wspomnianej wcześniej ekspansywnej polityki Rosji i Turcji. Niemniej, w tym okresie zdarzały się również sprawy nie związane z tymi państwami[796]. W przypadku spraw międzypaństwowych, ich liczbę oraz częstotliwość stosowania należy raczej łączyć z aktualnymi konfliktami politycznymi i militarnymi pomiędzy państwami-stronami Konwencji. Tym samym potwierdzono hipotezę 5, zgodnie z którą konflikty polityczne i militarne państw wpływają na częstotliwość stosowania skargi międzypaństwowej.

W ocenie autora, należy liczyć się z dalszym zwiększaniem liczby skarg międzypaństwowych, nad którymi zmuszone będą pochylić się organy strasburskie. Nie wydaje się, aby w najbliższych latach polityka zagraniczna Rosji jak i Turcji miała ulec zmianie. W Europie jest obecnie wiele nierozwiązanych konfliktów, jak choćby sprawa podziału Cypru, dążenia niepodległościowe Katalonii, konflikt grecko-macedoński czy spór Armenii z Azerbejdżanem o Górski Karabach. Wszystkie te nierozwiązane problemy, mogą stać się w przyszłości przedmiotem kolejnych skarg.

[796] Słowenia przeciwko Chorwacji, skarga nr 54155/16; Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20; Liechtenstein przeciwko Czechom, skarga nr 35738/20.

Rozdział 7. Ocena skuteczności mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – wyniki badań empirycznych

7.1. Metodyka badań i charakterystyka próby badawczej

Głównym celem pracy jest rozpoznanie przyczyn zmian w mechanizmie kontrolnym wprowadzanych protokołami dodatkowymi do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz ocena ich skuteczności.

Cele szczegółowe to:

1. Przedstawienie ewolucyjnych zmian w funkcjonowaniu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz zaproponowanie kierunków rozwoju mechanizmu kontrolnego.
2. Identyfikacja czynników, które wpłynęły na zmiany w procedurze składania i rozpoznawania skargi indywidualnej oraz analiza teoretyczna i dogmatyczna skutków tych reform.
3. Podjęcie próby odpowiedzi na pytanie czy skarga międzypaństwowa jest instrumentem niezbędnym dla skuteczności mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Sformułowano sześć hipotez badawczych:

Hipoteza 1. Stworzenie procedury kontrolnej w ramach europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka jest kluczową wartością tego systemu.

Hipoteza 2. Procedura kontrolna w europejskim systemie ochrony praw człowieka umożliwia jednostce skuteczne dochodzenie jej praw.

Hipoteza 3. Zmiany w procedurze przyjmowania nowych członków do Rady Europy mają pozytywny wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Hipoteza 4. Skarga międzypaństwowa realizuje inne cele niż skarga indywidualna, które wykraczają poza kwestię ochrony praw człowieka.

Hipoteza 5. Konflikty polityczne i militarne państw wpływają na częstotliwość stosowania skargi międzypaństwowej.

Hipoteza 6. Zmiany wprowadzane protokołami dodatkowymi proceduralnymi zwiększają skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Do realizacji przyjętych celów i weryfikacji postawionych hipotez badawczych wykorzystano następujące metody badawcze:

- Studia literatury krajowej i zagranicznej związanej z tematem rozprawy,
- Analizę aktów prawnych,
- Analizę przyczynowo-skutkową danych pochodzących ze źródeł wtórnych, w tym zwłaszcza z bazy HUDOC (baza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka),
- Sondaż diagnostyczny,
- Analizę przyczynowo – skutkową uzyskanych informacji i zebranych danych empirycznych przy wykorzystaniu prostych metod statystyki opisowej,
- Metodę opisowej i graficznej prezentacji wyników.

Weryfikacji postawionych hipotez badawczych posłużyła przede wszystkim empiryczna część badań.

W empirycznej części pracy przedstawiono i poddano dyskusji wyniki badań sondażowych, które powszechnie stosowane są do celów opisowych, wyjaśniających i eksploracyjnych, kiedy jednostkami analizy są pojedynczy ludzie[797]. Techniką badawczą wykorzystaną w prowadzonych badaniach bezpośrednich był pogłębiony wywiad kwestionariuszowy, a narzędziem badawczym – ustrukturyzowany kwestionariusz wywiadu.

Populację generalną tworzyły trzy grupy uznanych polskich prawników praktyków (N=25):

1. Sędziowie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (włączając sędziów ad hoc) pełniący funkcję w latach 1993-2021 (20 osób),
2. Członkowie Europejskiej Komisji Praw Człowieka z lat 1993-1998 (1 osoba),
3. Pełnomocnicy Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w latach 1994-2021 (4 osoby).

Badane opinie respondentów posłużyły do realizacji głównego oraz drugiego i trzeciego szczegółowego celu pracy, oraz do weryfikacji hipotezy 2 i 6. Specyfika eksplorowanego metodą kwestionariuszową zagadnienia stanowiła podstawę do tego, aby połączyć te trzy grupy w jedną o łącznej liczebności 25 członków, tym samym będzie to liczebność populacji generalnej. W badaniach zastosowano wygodny dobór próby (ang. convenience sampling),

[797] E. Babbie, *Badania społeczne…*, op. cit., s. 268.

czyli nielosową metodę doboru próby, która polega na wyborze uczestników badania ze względu na ich dogodną dostępność i bliskość. Próba otrzymana tą metodą nazywana jest wygodną lub uznaniową. Wielu badaczy preferuje tę metodę, ponieważ jest optymalna ze względu na czas i koszt badań. Ma jednak ona swoje ograniczenia, w tym m.in. brak podstaw do przeprowadzenia wnioskowania statystycznego, zwłaszcza w przypadku prób o małej liczebności. W badaniu przeprowadzonym na potrzeby tej pracy próba liczyła czterech członków. Do badań empirycznych zaproszono cztery osoby związane bezpośrednio z funkcjonowaniem mechanizmu kontrolnego Konwencji, ekspertów w badanej problematyce, którzy pełnili odmienne funkcje związane z funkcjonowaniem mechanizmu kontrolnego EKPC w okresie od wejścia Polski w struktury RE do 15 lipca 2021 r. i w związku z tym mają różne doświadczenia w badanym obszarze. Wszyscy zgodzili się uczestniczyć w badaniu, co zostało potwierdzone ich pisemną zgodą. Udział respondentów w badaniu był dobrowolny. Próbę badawczą tworzą następujący eksperci:

1. Prof. dr hab. Lech Garlicki – polski prawnik, specjalista prawa konstytucyjnego, pełniący w latach 2002-2012 funkcję sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
2. Mec. Marek Antoni Nowicki – polski prawnik, adwokat, członek Europejskiej Komisji Praw Człowieka w latach 1993-1998;
3. Dr hab. Krzysztof Drzewicki, prof. UG – polski prawnik, pełniący w latach 1994-2003 funkcję pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka;
4. Dr hab. Michał Balcerzak, prof. UMK – polski prawnik, pełniący w latach 2018-2022 funkcję sędziego *ad hoc* Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Kwestionariusz składał się z 19 pytań o charakterze otwartym (patrz załącznik nr 1). Pytania dotyczyły kwestii związanych z funkcjonowaniem mechanizmu kontrolnego, przeprowadzonych reform protokolarnych i pozaprotokolarnych oraz kwestii proponowanych zmian w przyszłości. Pytania zawarte w kwestionariuszu zostały podzielone na sześć grup tematycznych. Pierwsza grupa pytań dotyczyła reform wprowadzonych Protokołem nr 11. Druga grupa dotyczyła zmian wprowadzonych Protokołem nr 14. Trzeci obszar zawierał pytania dotyczące reform wynikających z Protokołu nr 15. Czwarta część obejmowała pytanie odnoszące się do Protokołu nr 16. Piąta grupa pytań odnosiła się do ogólnych zagadnień dotyczących przeprowadzonych reform protokolarnych i pozaprotokolarnych. Ostatnia część pytań dotyczyła kwestii związanych z przyszłością mechanizmu kontrolnego, w tym potencjalnych kierunków jego doskonalenia.

Badanie kwestionariuszowe zostało przeprowadzone za pośrednictwem komunikatora Skype w dniach 8.06.21-14.07.2021. Średni czas wywiadu wynosił 120 minut. Autor pracy dokonał transkrypcji każdego z czterech nagrań, czego efektem były teksty wypowiedzi ekspertów, które były w dalszej kolejności autoryzowane przez nich.

Uczestnicy badania wyrazili zgodę na udzielenie wywiadu i wykorzystanie ich wypowiedzi w dysertacji doktorskiej i monografii naukowej. Respondenci przesłali swoje zgody w formie elektronicznej na adres poczty elektronicznej autora: kontakt@kancelaria-kowalski.pl

7.2. Wyniki badań kwestionariuszowych

W tej części pracy zestawiono wypowiedzi czterech ekspertów na temat ewolucji mechanizmu kontrolnego EKPC w okresie 1998-2021. Efektem przeprowadzonej analizy zebranych informacji jest identyfikacja obszarów wspólnych w wypowiedziach respondentów oraz wskazanie zagadnień, wobec których osoby uczestniczące w badaniu zajmowały odmienne stanowisko.

Protokół nr 11

1. Czy likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka miała rzeczywisty wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego? Jeśli tak to jaki?

Likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka miała wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. To była zmiana rewolucyjna w sensie organizacyjnym. Najistotniejszą kwestią była zmiana układu sił wewnątrz mechanizmu Konwencji. Do reformy, Europejska Komisja Praw Człowieka miała bardzo istotną pozycję w systemie strasburskim, w znacznej mierze zastępując Trybunał. Komisja miała możliwość zamknięcia sprawy, co nie pozwalało Trybunałowi na zajęcie stanowiska. Komisja przygotowywała sprawy, które Trybunał miał rozstrzygać. Trybunał jednocześnie był tym organem, który nie miał charakteru permanentnego. Dopływ spraw do Trybunału był kontrolowany niemal w całości przez Komisję. W momencie gdy Komisja zostaje zlikwidowana to Trybunał zostaje jedynym organem i ta sytuacja zmienia układ podejmowania decyzji.

Z tej sytuacji wynikają jeszcze dwie kwestie dodatkowe. Pierwsza kwestia to polityczna identyczność Komisji i Trybunału. Przed reformą pojawiały się zarzuty, że Komisja ze względu na swój skład personalny sprzyjała interesom poszczególnych państw.

Trybunał miał natomiast podejście bardziej europejskie. W praktyce przynajmniej kilku wpływowych członków Komisji było zdecydowanie nastawionych na to, żeby państwa z których pochodzą nie przegrywały spraw w Strasburgu. Trybunał posiadał opinię organu o bardziej niezależnym charakterze.

Drugi element związany z funkcjonowaniem Trybunału to niezwykle istotna rola „registry" (Sekretariat Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przyp. Autora). To od sekretariatu Trybunału w dużej mierze zależy co i kiedy będzie rozstrzygane. Sekretariat został w znacznym stopniu odziedziczony po Europejskiej Komisji Praw Człowieka co wynikało z tego, że Komisja miała więcej spraw i potrzebowała więcej urzędników. Po reformie wprowadzonej Protokołem nr 11, mamy stały Trybunał. Prezesi Trybunału (a także – sędziowie) są stale na miejscu w Strasburgu i to zmieniło układ sił. Niemniej, Sekretariat Trybunału właściwie do dzisiaj jest do pewnego stopnia autonomiczny.

Z punktu widzenia mechanizmu kontrolnego oraz uzyskania przez skarżącego pozytywnego rozstrzygnięcia to reforma niewiele zmieniała. Po reformie wszystkie sprawy, które wpływały do systemu strasburskiego wymagały rozpatrzenia przez Trybunał. Ta sytuacja uległa szybkiemu załamaniu, bo Trybunał nie był wstanie rozpatrzyć tak dużej ilości spraw. W tym aspekcie nie można jednoznacznie stwierdzić bardzo wyraźnej ewolucji na korzyść czy na niekorzyść praw człowieka. Reforma Protokołu nr 11 wprowadziła pewną logikę w mechanizmie kontrolnym. Pojawił się stały Trybunał posiadający wszystkie kompetencje do tego, żeby sprawnie kontrolować ochronę praw człowieka w Europie.
L. G.

Odpowiedź na to pytanie nie jest jednoznaczna dlatego, że stary system, czyli ten który istniał przed wejściem w życie Protokołu 11, był systemem, który działał w zupełnie innej rzeczywistości. Te rozmaite idee, które się pojawiły już właściwie na początku lat 90., dotyczące reformy systemu, brały pod uwagę to, że prawdopodobnie ze względu na rozszerzenie Rady Europy o nowe państwa, a zwłaszcza o państwa, które będą dostarczycielem potężnej liczby skarg do systemu strasburskiego, po prostu spowodują sytuację, że dotychczas istniejący system nie będzie mógł zrealizować się w tej właśnie przewidywanej nowej rzeczywistości. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której mielibyśmy nadal system z Komisją i z Trybunałem i jednocześnie wielokrotnie więcej skarg. Do Europejskiej Komisji Praw Człowieka w Strasburgu mniej więcej od połowy lat 90. zaczęło napływać coraz więcej skarg. Potem proces ten nabrał jeszcze szybszego tempa. Początek lat dwutysięcznych, do 2010 r., to były liczby, które rodziły obawy, że ten system

wytrzyma i to wszystko rozleci się. To nie tylko jest kwestia tego, że zmienił się system, ale też diametralnie zmieniła się rzeczywistość. Tak naprawdę to powinniśmy mówić o dwóch różnych epokach mechanizmu Konwencji. Te dwa mechanizmy musiały funkcjonować w zupełnie odmiennej rzeczywistości. Inaczej wyglądała sytuacja, w której do systemu strasburskiego napływało 5, czy nawet 10 tysięcy skarg, a zupełnie inaczej gdy mówimy o 100 tysiącach skarg. Byłem w Komisji właśnie w tym czasie, kiedy toczyły się dyskusje nad Protokołem 11. Do samego końca były potężne wątpliwości co do słuszności przyjętej koncepcji leżącej u podstaw Protokołu 11. Z tamtej perspektywy wydawało się wielu, że utrzymanie systemu z Komisją i z Trybunałem ciągle ma sens. Późniejsza rzeczywistość pokazała, że ci, którzy bronili starego systemu, nie mieli wystarczająco dużo wyobraźni i w efekcie nie mieli racji.

M. A. N.

Tak, miała poprzez:

- skrócenie stadiów procedury konwencyjnej;

- zredukowanie fazy ustalania faktów, zwłaszcza misji na miejscu;

- umożliwienie połączenia fazy dopuszczalności skarg z ich merytorycznym rozpoznaniem;

- likwidację liczebności opłacanych członków Komisji (8 sesji tygodniowych Komisji rocznie, przy każdorazowym zwrocie kosztów podróży i diet);

- likwidację, po decyzji o dopuszczalności skargi, stadium opracowania sprawozdania Komisji w kwestii naruszenia Konwencji;

- likwidację sporów i polemik między Komisją a Trybunałem, zwłaszcza poprzez pominięcie stadium sprawozdania Komisji i częstej później ich polemiki.

K. D.

Powiedziałbym, że idea pewnie była taka, żeby cały system w jakimś sensie sprofesjonalizować. To znaczy nie można powiedzieć żeby system przed Protokołem 11 był amatorski. Wiemy, że Trybunał był sesyjny, Komisja zajmowała się filtracją skarg, kryteriami dopuszczalności skarg, ale również meritum. Wpływ na skuteczność miało przede wszystkim przekształcenie Trybunału w instytucję o charakterze stałym. Niektórzy w ogóle uważają, że powstała zupełnie nowa instytucja. Dla większości jest to jednak kontynuacja. Mamy ten sam Trybunał tylko działający stale. Spotykam się również z poglądami, że jest to nowa instytucja, tyle, że nosi starą nazwę. […] Teraz Trybunał działa na podstawie tej samej Konwencji, ale jak zobaczymy te zmiany, to one są diametralne.

Uważam, że Protokół 11 był najgłębszą zmianą w całej historii tego systemu. Myślę, że likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka miała rzeczywisty wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Nie chciałbym tego oceniać, czy to był wpływ pozytywny czy nie. Wpływ był ewidentny. Przekazanie tych samych zadań do Trybunału miało na celu sprofesjonalizowanie systemu, tak, żeby cały mechanizm był sądowy. […]

Trudno ocenić jaki to miało wpływ na skuteczność. Niewątpliwie likwidacja, czy też scalenie funkcji w jednym organie doprowadziły do tego, że Trybunał próbował zarządzać sprawniej całym procesem. Likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka miała wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego.

M. B.

Uczestnicy badania w zdecydowanej większości uznali, że likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka miała rzeczywisty wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego.

2. Jak oceniłby Pan zmiany organizacyjne i strukturalne w funkcjonowaniu Trybunału wprowadzone Protokołem nr 11?

Zmiana zasadnicza to permanentny charakter Trybunału. Sędziowie z krajów członkowskich do momentu reformy pracowali w urzędach i sądach w swoich państwach. Reforma wprowadziła pełną separację sędziów. Osoba pełniąca funkcję sędziego w Trybunale nie mogła pełnić żadnych funkcji w swoim kraju. Od sędziów oczekiwano, że będą również mieszkać w Strasburgu. To była poważna zmiana.

Druga istotna zmiana ukształtowana po części w Konwencji, a po części również w praktyce to uniwersalizacja dostępu do skargi. W pierwotnym brzmieniu Konwencji, kraje które przystąpiły do Rady Europy miały możliwość wyboru dopuszczenia bądź niedopuszczenia skargi indywidualnej. Obecnie, czy to na skutek wymagań politycznych Rady Europy, czy też na skutek regulacji konwencyjnych stało się jasne, że w każdym kraju, każdy ma takie samo prawo wniesienia skargi do Strasburga. To zmieniło dość istotnie sytuację.

Wydaje się, że twórcom Protokołu nr 11 zabrakło pewnej wyobraźni. Twórcy protokołu mieli wizję Trybunału z przed rozszerzenia Rady Europy o nowe demokracje. Dla modelu gdzie jest rocznie kilkaset spraw, to ta struktura organizacyjna miała sens. Natomiast w sytuacji, gdy rocznie napływało tysiące spraw z państw nowej demokracji, to

bardzo szybko pojawił się dylemat taki, że te sprawy albo będą długo oczekiwały na rozstrzygnięcie albo będą w jakiś sposób selekcjonowane. Konwencja nie pozwala na taką dyskrecjonalną selekcję spraw. Są oczywiście różne metody uznawania skarg za niedopuszczalne.

Wyodrębnienie w strukturze Trybunału Wielkiej Izby, Izb i Komitetów było pochodną tych sytuacji. Trzyosobowe komitety zaczęły pełnić główną rolę w decydowaniu, która sprawa trafi na forum Izby. Komitety nabrały istotnego znaczenia co z kolei wpływało na zwiększenie roli sekretariatu Trybunału. Jeśli mówimy o zmianach organizacyjnych i strukturalnych, to były one następstwem i konsekwencją wprowadzenia permanentnego sądu. Zmiany w statusie sędziego tym bardziej.

Twórcy Protokołu nr 11 nie potrafili do końca odejść od klasycznego podejścia do trybunału międzynarodowego, pojmowanego jako ciała kadencyjnego, ale z możliwością ponownego wyboru danego sędziego. To było bardzo wątpliwe z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej. Natomiast wyizolowanie struktury Trybunału z systemów krajowych stworzyło zupełnie nową sytuację. Na tym tle pojawiło się również pewne poziomie napięcie pomiędzy sekretariatem, a samym Trybunałem w zakresie kompetencji i uprawnień.

W przypadku procedury dotyczącej rozpatrywania skarg, bardzo szybko okazało się, że gromadzi się ogromna liczba skarg oczekujących na rozpatrzenie. Pojawił się dylemat czy rozpatrywać szybko sprawy ważne, a z nieważnymi czekać. To była jedna z przesłanek podjęcia prac nad kolejną reformą, czyli Protokołem nr 14.
L. G.

Proponowałbym, żeby na zmiany wprowadzone Protokołem nr 11 popatrzeć w sposób dynamiczny z uwzględnieniem wszystkich zmian kolejno wprowadzanych do samej Konwencji. Tutaj należy wymienić przede wszystkim Protokół 14 i te ostatnie - czyli Protokół 15 i 16, ale również mnóstwo bardzo rozmaitych zmian wprowadzonych bez konieczności dokonywania zmian w Konwencji jako takiej, po prostu w organizacji pracy Trybunału, w jego regulaminie, a także rozwiązaniach dokonywanych przez sam Trybunał w drodze interpretacji rozmaitych wymogów proceduralnych, zwłaszcza w sferze warunków dopuszczalności skargi. To wszystko trwało przez lata. Wydaje się, że te wszystkie zmiany doprowadziły do stanu optymalnego.

Proces zmian był wieloetapowy, wykorzystano w nim rozmaite instrumenty. Niesłychanie ważne było wprowadzenie priorytetów w rozpatrywaniu spraw. Myślę, że

w realiach, w których jednym z podstawowych zadań było zachowanie prawa do skargi bezpośrednio do Trybunału, zachowanie tego podstawowego elementu wymagało pewnych kosztów. Trudno właściwie byłoby rozważać jakieś jeszcze lepsze zmiany. Rezultaty w dziele reformy, jakie mamy dziś, są rezultatem trzydziestu lat debaty na poziomie eksperckim i politycznym. Państwa przedstawiały bądź sugerowały pewne rozwiązania w tym zakresie na kolejnych szczytach politycznych Rady Europy. Oczywiście Protokół 11 jest ważny, bo był początkiem procesu głębokich reform.

Właściwa ocena całego procesu reform wymaga spojrzenia na ten proces z perspektywy tych trzydziestu lat debat.

M. A. N.

Zmiany te sprawdziły się w większości, w tym podział na izby i przydzielenie im odpowiednich sekcji narodowych w Kancelarii. Negatywnym skutkiem tych zmian było zignorowanie instytucji tzw. sekretarzy prawnych (legal secretaries), czyli w istocie asystenta sędziego. Instytucję te storpedowało lobby Kancelarii Trybunału, a rządy nie wymogły tej instytucji na Kancelarii.

K. D.

Zmiany organizacyjne i strukturalne w funkcjonowaniu Trybunału wprowadzone Protokołem nr 11 oceniam w sposób mieszany. Były tam na pewno dobre zmiany, czyli przede wszystkim zmiany prowadzące do ostatecznego charakteru orzeczeń Trybunału. Najważniejszą pozytywną zmianą było odebranie funkcji judykacyjnej Komitetowi Ministrów, czyli przesunięcie tego obszaru orzekania na Trybunał. Podstawowy zarzut kierowany w stosunku do systemu istniejącego przed Protokołem 11 to było to, że orzekanie o odpowiedzialności państwa strony Konwencji nie było całkowicie w rękach Trybunału, ale w pewnych okolicznościach brał w tym udział również Komitet Ministrów. Uważam, że jest to pozytywna zmiana w funkcjonowaniu Trybunału.

Natomiast, co było negatywne? Myślę, że ograniczenie wieku sędziów do 70 lat nie było najlepszym pomysłem w tamtej sytuacji. Na ten temat jest sporo literatury. Pisali o tym głównie ci których to dotyczyło. Oni mieli tu głównie zastrzeżenia.

Pozytywna rzecz, którą udało się ocalić to z pewnością uchronienie prawa do skargi indywidualnej. Skarga indywidualna jest mimo wszystko pewną zdobyczą systemu.

M. B.

Respondenci mieli odmienne zdanie na temat konsekwencji zmian organizacyjnych i strukturalnych w funkcjonowaniu Trybunału wprowadzonych Protokołem nr 11. Każdy z uczestników badania wskazał zarówno pozytywne, jak i negatywne elementy tej reformy.

3. Czy można było włączyć do Protokołu nr 11 inne instrumenty prawne poprawiające skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji?

Myślę, że można było włączyć do Protokołu nr 11 inne instrumenty prawne poprawiające skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Wszystko można zrobić jeśli jest zgoda państw członkowskich i to jeszcze jednomyślna. Niestety było dość oczywiste, że tej zgody nie będzie, bo wiele państw uważało, że ten system jest bardzo dobry pod warunkiem, że nie będą przegrywać swoich spraw. Natomiast od przełomu lat 80/90 XX w. zaczęło się kształtować orzecznictwo, które idzie po linii standardów europejskich. Nagle okazało się, że nie tylko państwa takie jak Turcja, ale na przykład Wielka Brytania czy Francja także zaczęły przegrywać przed Trybunałem. To się tym państwom nie podobało.

Co można byłoby wprowadzić? Można było wprowadzić bezpośrednią skuteczność wyroków Trybunału. Na przykład, gdy Trybunał orzeka kompensatę czy słuszne zadośćuczynienie, to takie rozstrzygnięcie powinno być natychmiast wykonalne, a nie poprzez decyzje krajowe. Można było też uregulować w Konwencji kwestie zarządzeń tymczasowych, żeby tak jak w Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka zarządzenie tymczasowe było wiążące i były wprowadzone sankcje za ich niewykonanie. Te wszystkie proponowane zmiany wymagałyby zgody państw członkowskich, a tej zgody nie było. Protokół nr 11 to był kompromis.
L. G.

Właściwie to odpowiedziałem w jakiś sposób na to pytanie.
M. A. N.

Tak, ale Protokół nr 11 był sporządzany, po okresie zastoju ws. jednolitego Trybunału, w sporym pośpiechu. To zaś nakazywało odłożenie wielu innych spraw na później. Późniejsze protokoły są właśnie dowodem na rozważanie dalszych innowacji. Do takich można zaliczyć przełamanie przewagi procedury pisemnej nad ustnymi rozprawami, co w szczególności proponowali Anglicy. Dla nich sąd jest synonimem w pełni kontradyktoryjnej rozprawy ustnej przed sądem (w języku angielskim termin rozprawa to

tzw. hearing, czyli wysłuchanie). Mimo obciążenia można byłoby odbywać sesje Trybunału dla rozpatrzenia na rozprawie pęczków spraw, zwłaszcza podobnych.

Można też było uwzględnić w 'mądrze ujętej formule' główne reguły dotyczące Kancelarii Trybunału. Jest powszechną wiedzą, że w wielu organizacjach międzynarodowych wytworzyła się wpływowa biurokracja w dobrym fachowym sensie, ale gdy zaczyna ona realizować swoje poglądy i interesy Trybunał sporo traci na swej niezależności. Przy okazji debaty na temat sekretarzy prawnych wskazywano, że winni oni z końcem kadencji swego sędziego wrócić do kraju i wykorzystać swoją wiedzę o Konwencji w procesie orzekania oraz nauczania. Reforma natomiast wzmocniła biurokrację, która wymusiła stosowanie tzw. stałych kontraktów, co pozwoliło setkom pracowników 'okopać' się w Kancelarii aż do emerytury.

K. D.

Pewnie można było włączyć do Protokołu nr 11 inne instrumenty prawne poprawiające skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Należałoby ewentualnie zestawić listę idei i propozycji z tym co się ostatecznie udało wprowadzić. Myślę, że był taki nastrój polityczny wywołany akcesją nowych państw członkowskich z początkiem lat 90., żeby te zmiany były trochę głębsze. Po drugie, była też taka antycypacja gdyż było wiadomym, że ten system będzie się jeszcze powiększał o kolejne państwa. W tamtym czasie była większa odwaga do wprowadzenia zmian. Można było wprowadzić przepisy regulujące kwestie implementacji. Wtedy nie wszyscy się jeszcze spodziewali, że mogą być problemy z wykonywaniem wyroków Trybunału. W tamtym czasie wyroków było bardzo mało i były generalnie wykonywane. […]

W reformie wprowadzonej Protokołem 11 chodziło o to, żeby zachować substrat i tę wartość skargi. Proszę zauważyć, że do dzisiaj nie ma przymusu radcowsko-adwokackiego. Wtedy się pojawiały takie postulaty. […]

Mam wrażenie, że założeniem reformy było to, żeby system uratować przed zbytnim obciążeniem. Niestety nie przewidziano takiego natłoku spraw. Kolejne lata były walką z przeciążeniem nadmiarem skarg. Trybunałowi i państwom członkowskim zajęło dużo czasu, aby wypracować skuteczny mechanizm do walki z natłokiem spraw. […] Przeciążenie, było głównym zagrożeniem dla całego systemu. Wtedy jeszcze zagrożeniem nie było obstrukcja państw, czy niewykonywanie wyroków. To dopiero teraz jest niebezpieczne. Obecnie przeciążenie Trybunału nie jest już krytyczne, ale dalej istnieje.

Do zagrożeń mechanizmu kontrolnego wpisałbym przede wszystkim kontestację niektórych wyroków. Przykładem są Brytyjczycy, którzy wciąż nie chcą wykonywać wyroków dotyczących praw więźniów. To jest jeden z przykładów. Federacja Rosyjska wprowadziła regulacje pozwalające Trybunałowi Konstytucyjnemu sprawdzanie czy Trybunał w Strasburg się nie pomylił. Ciągle gdzieś pobrzmiewa kwestia wystąpienia z Konwencji. Na razie nikt się nie zdecydował. Niektórzy tylko to wieszczą. Był tylko jeden taki przypadek. Wystąpienie Grecji w latach 60. Chodzi o to, że różne dekady przynoszą różne akcenty. Co innego było zagrożeniem dla systemu w latach 90., a co innego w kolejnej dekadzie. W tamtych czasach chodziło o to, żeby Trybunał nie zadławił się ilością spraw. Pojawia się też myśl przewodnia, dotycząca tego czy jest to Trybunał do rozstrzygania spraw węzłowych i najważniejszych, czy jest to Trybunał do rozstrzygania spraw „kradzieży słoika z piwnicy". Mam tu na myśli pewną przenośnię. Protokół nr 14 tym dodatkowym kryterium próbował to rozwikłać. Nie ma jasnej odpowiedzi czy twórcy systemu planowali, że to będzie Trybunał, który wyda jeden wyrok rocznie i będzie nastawiony na sprawy bardzo ciężkie. Rzeczywistość sama to zweryfikowała. Chodziło o system taki bardziej ludzki, który to poczucie sprawiedliwości strasburskiej wzmacniał.

Nie chciałbym krytykować Protokołu 11 za porażkę. Wydaje mi się, że to była taka mądrość etapu. […] Na pewno dorobek Europejskiej Komisji Praw Człowieka dotyczący dopuszczalności bardzo się przydał w pierwszych latach funkcjonowania Trybunału. Referencje w orzecznictwie wcześniej jeszcze były ale teraz już ich nie ma. Nie oznacza to, że dorobek Komisji się zdezaktualizował. Europejska Komisja Praw Człowieka wypełniła powierzoną misję.

M. B.

Respondenci zgodnie stwierdzili, że można było włączyć do Protokołu nr 11 inne instrumenty prawne poprawiające skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Każdy z uczestników zaproponował własne propozycje zmian w tym zakresie.

Protokół nr 14

4. Czy w kwestii rozstrzygania nad dopuszczalnością skargi, zastąpienie trzyosobowego komitetu jednoosobowym składem orzekającym miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego?

Jeśli zdefiniujemy skuteczność jako szybkość rozpoznawania skarg, a zwłaszcza decydowania, że dana skarga jest niedopuszczalna, to wtedy można uznać, że zastąpienie trzyosobowego komitetu jednoosobowym składem orzekającym miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Zamysł wprowadzenia Protokołu nr 14 był taki, żeby zastąpić skład trzech sędziów składem jednoosobowym, który miał decydować o dopuszczalności skargi. Ta zmiana miała kilka słabych punktów. Pierwszy to wykluczenie możliwości rozpatrywania skarg wniesionych z danego państwa przez sędziego z tego samego państwa. W takiej sytuacji sędzia nienarodowy decydujący, że skarga jest niedopuszczalna, w zasadzie nie miał możliwości samodzielnie zapoznania się z tą sprawą bo wszystko było w innym języku. W sytuacji, gdy na przykład sędzia z Grecji czy Szwecji dostawał sprawę z Polski to zdany był na sekretariat Trybunału i prawników z Polski, którzy mu wyjaśniali na czym polega problem w danej sprawie. W czasie, gdy byłem sędzią w Trybunale to prawnicy z sekretariatu byli bardzo proeuropejscy. Rząd krajowy nie miał żadnej kontroli nad doborem prawników do sekretariatu. W przypadku Polski nie było nigdy zarzutów, że pracownicy sekretariatu nie nadają biegu ważnym sprawom. Były natomiast zarzuty do niektórych państw, że prawnicy z tych państw pracujący w sekretariacie Trybunału nie konieczne dbali o prawa człowieka w ich krajach. System jednego sędziego to w jakiś sposób ograniczał. W przypadku spraw katyńskich, Janowiec i inni przeciwko Rosji, prawnik rosyjski zaproponował pojedynczemu sędziemu, żeby skargę odrzucił jako niedopuszczalną. Sprawa trafiła do późniejszego prezesa Trybunału, sędziego Spielmana, który zorientował się, że jest to poważna sprawa i nie wyraził zgody na odrzucenie skargi. Niemniej, sędzia nienarodowy ma bardzo skromne możliwości zorientowania się jak faktycznie dana sprawa wygląda. To jest pierwsza kwestia. Drugi słaby punkt to brak jakiegokolwiek trybu odwoławczego. Taka sytuacja stwarza pole do dużej dyskrecjonalności. Nawet wynikającej z lenistwa. Procedura rozpatrywania dopuszczalności skargi przez jednego sędziego jak również przez skład trzyosobowy była taka sama.

Zasadnicze znaczenie miało ustalenie pewnych generalnych kryteriów. Po pierwsze odrzucenie kryterium kolejności wpływu. To kryterium nigdy nie było w pełni przestrzegane. Ważniejsze sprawy szły szybciej, mniej ważne szły wolniej, a z tymi najmniej istotnymi nie wiadomo było co robić. Najczęściej decydowano o niedopuszczalności takich skarg. Wprowadzono de facto selekcję. Nie przeszkodziło to w wyfiltrowaniu wielu bardzo istotnych kwestii naruszeń praw człowieka właściwie we wszystkich krajach członkowskich. Natomiast nie wiadomo czego nie wyfiltrowano. Mam duże wątpliwości czy to można było zrobić inaczej. Jeżeli bywały lata gdzie wpływało po 60.000 skarg to naiwnością byłoby

przypuszczać, że Trybunał liczący czterdziestu kilku sędziów mógłby w jakikolwiek sposób się nad wszystkimi sprawami pochylić.
L. G.

Z moich doświadczeń wynika, że zastąpienie trzyosobowego komitetu podejmującego decyzje w sprawach oczywiście niedopuszczalnych jednoosobowym składem orzekającym nie miało istotnego wpływu na skuteczność mechanizmu kontrolnego. W takich trzyosobowych składach orzekała w takich sprawach Komisja a potem, po 1998r. Trybunał. Sprawy tego rodzaju stanowiły wcześniej i stanowią dzisiaj ogromną większość wszystkich skarg napływających do Strasburga. Natomiast o dopuszczalności innych skarg rozstrzygały składy inne niż trzyosobowe a więc Izby. W okresie Komisji, za moich czasów, w każdej sprawie, w której była najmniejsza nawet wątpliwość co do kwestii dopuszczalności skargi, sprawy te nigdy nie były rozpatrywane w składzie trzyosobowym, ale w składzie jednej z dwóch Komisji albo wr3ećz przez Komisję plenarną. Powiem coś, co się może przydać. W Komisji był bardzo dobry mechanizm zabezpieczający przed zbyt szybkim odrzuceniem skargi przez te komitety trzyosobowe. Było ich za moich czasów pięć czy sześć. Przed każdą sesją Komisji wszyscy jej członkowie, nie tylko członkowie konkretnych komitetów, otrzymywali projekty decyzji o odrzuceniu skarg, które miały być rozpatrywane przez poszczególne komitety. Inaczej mówiąc, każdy z nas otrzymywał przed sesją wszystkie projekty takich decyzji. Podczas sesji Komisji, na plenarnym posiedzeniu dyskutowane były kwestie dotyczące tych wszystkich spraw komitetowych. W tej części sesji zbierane były wszystkie wątpliwości. Następnego dnia na posiedzeniu Komisji plenarnej te wątpliwości były rozstrzygane. Sprawozdawca musiał wyjaśnić dlaczego uważał, że sprawę należy odrzucić w uproszczony sposób, w drodze decyzji trzyosobowego Komitetu. Komisja plenarna decydowała, czy rzeczywiście należało tak zrobić. Jeśli nie zgadzała się ze sprawozdawcą, sprawa wędrowała do jednej z izb. W ten sposób, udało się odłowić z tej masy spraw komitetowych pojedyncze, które później stały się przedmiotem wyroków Trybunału.To był taki bezpiecznik. W związku z tym komitety orzekały po przefiltrowaniu tych spraw przez plenarną Komisję, po odłowieniu tych spraw budzących wątpliwości. Teraz trochę tego mechanizmu brakuje. Jest oczywiście ta Izba filtrująca, która oczywiście dużo daje, bo tam są doświadczeni prawnicy z kancelarii Trybunału. W sytuacji, gdy nie ma mechanizmu dodatkowo zabezpieczającego, to oczywiście istnieje ryzyko, że prześlizną się sprawy, które nie powinny być w ten sposób załatwione. Do pewnego momentu strona skarżąca nie otrzymywała decyzji w tych sprawach. Skarżący otrzymywał tylko pismo,

z którego nic właściwie nie wynikało. Sam miałem takie doświadczenie, że do mnie różnymi drogami przychodzili ludzie, którzy otrzymali takie pismo ze Strasburga i pytali co to właściwie znaczy i dlaczego ich skarga została odrzucona, bo to pismo o tym nie informowało. Tutaj było wyraźne przegięcie. To się od pewnego czasu trochę zmieniło. Teraz skarżący dostają przynajmniej pismo i kopię krótkiej decyzji wskazującej przynajmniej podstawy z Konwencji przyjęte za podstawę odrzucenia skargi. Skarżący na przykład dowie się, że powodem było niewykorzystanie środków krajowych czy upływ sześciu miesięcy. Przedtem nawet tego nie było. To jest wrażliwy etap procedury, gdzie mogą zostać odrzucone sprawy, które przy głębszym przyjrzeniu być może nie powinny zostać odrzucone. Ryzyko jest, jak duże, trudno powiedzieć, mam nadzieję, że marginalne.
M. A. N.

Zdecydowanie tak. Należy mieć na uwadze, że ponad 90% wpływających skarg ma charakter niedopuszczalny już na pierwszy rzut oka wobec elementarnych braków formalnych i merytorycznych. Skoro jednak takie skargi wpływają należało usprawnić procedurę ich łatwego i szybszego odrzucania. Z drugiej bowiem strony prawo do skargi ma swoją stronę psychologiczną. Wielu skarżących doznaje spełnienia poprzez samo wniesienie skargi. Przykładowo, skargi przeciwko niskim zarobkom, rentom i emeryturom są głosem wypowiedzianym przez cierpiących, choć spora część z nich wie, że Trybunał nie ma mocy wpływania na wysokość ich dochodów.
K. D.

W kwestii rozstrzygania nad dopuszczalnością skargi, zastąpienie trzyosobowego komitetu jednoosobowym składem orzekającym miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Generalnie to też wymagało takiego przeświadczenia, że to nie jest „contra legem" bo Konwencja pewne rzeczy mówi twardo, a pewne nie. Wprowadzenie tej zmiany wymagało jednak zmiany Konwencji. Francuzi określili Protokół 14, że to nie jest reforma tylko takie „reformet", czyli malutka reforma. W Protokole 14 powierzono składom jednoosobowym rozstrzyganie o dopuszczalności skargi. Powstał kłopot z uzasadnianiem takich rozstrzygnięć jednoosobowych co do dopuszczalności. Tam była taka zmiana w regulaminie Trybunału, która dotyczy uzasadniania orzeczeń. Zmiana ta wymaga, aby sędzia przy uzasadnianiu odrobinę więcej powiedział. Dla skarżących i nie tylko, najbardziej frustrujące było to, że przychodzi jakiś list zawierający informację, że skarga jest niedopuszczalna z uwagi np. na oczywistą niedopuszczalność. To było lekceważące dla

skarżących. Takie działanie nie przysłużyło się systemowi. Powiedziałbym, że wprowadzenie jednoosobowego składu było pewnie koniecznością dziejową dla systemu. Z pewnością usprawniło i przyśpieszyło postępowanie.

W tej materii jest jeszcze jedna kwestia. Proszę zwrócić uwagę na referendarzy, sprawozdawców. Trybunał się z nami nie podzieli wiedzą dotyczącą tego do jakiego stopnia ci prawnicy z kancelarii Trybunału zaczęli wkraczać w kompetencje orzecznicze. To jest właśnie taka kuchnia do której nie każdy ma dostęp.

Reasumując, mechanizm jednoosobowy miał przyśpieszyć i przyspieszył.

M. B.

Zdania respondentów były podzielone w kwestii zmiany sposobu rozstrzygania o dopuszczalności skargi polegającej na zastąpieniu trzyosobowego komitetu jednoosobowym składem orzekającym. Osoby uczestniczące w badaniu odmiennie oceniły wpływ tej zmiany na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Trzech uczestników badania uznało, że zmiana ma istotny wpływ na skuteczność mechanizmu. Jednak jeden respondent miał przeciwne zdanie na ten temat.

5. Czy przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych poprawiło przestrzeganie przepisów konwencyjnych przez państwa strony Konwencji?

Nie wiem czy przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych poprawiło przestrzeganie przepisów konwencyjnych przez państwa strony Konwencji. To zależy od państwa i kategorii spraw. Przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych na pewno polepszyło efektywność, bo można było zastosować pewną uproszczoną procedurę. Trzeba zwrócić uwagę, że te wyroki to będą generalnie wyroki stwierdzające naruszenie Konwencji. Fakt, że państwo było informowane, że sprawa zostanie rozstrzygnięta w takim trzyosobowym składzie już było wystarczającym sygnałem dla niego, że właściwie już przegrało sprawę. Można powiedzieć, że to była taka swoista propozycja do państwa, żeby lepiej zawarło ugodę ze skarżącym, bo przed Trybunałem szanse na wygraną były znikome. To znacznie przyśpieszyło postępowanie przed Trybunałem. O tyle to poprawiło efektywność systemu i dało szansę państwom na uniknięcie przegrania sprawy i jednocześnie jej załatwienia. Wiele państw przez długi czas chętnie korzystało z takiego

rozwiązania. To rozwiązanie z punktu widzenia ochrony praw człowieka było na pewno bardziej korzystne niż mechanizm selekcji spraw.
L. G.

Przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych usprawniło na pewno orzekanie. Seryjne orzekanie w czasami identycznych, podobnych sprawach lub po prostu dotyczących tego samego problemu wymagało sporego i niepotrzebnego wysiłku Trybunału.

Chciałbym podkreślić znaczenie wyroków pilotażowych. W pewnym momencie, kiedy skarg napływało bardzo dużo i zastanawiano się nad możliwymi rozwiązaniami, Za czasów prezesa Wildhabera zwrócono uwagę, że problemów merytorycznych wnoszonych do Trybunału nie jest wcale tak wiele mimo wielości skarg. Natomiast problemów systemowych czy strukturalnych dotyczących poszczególnych państw łącznie nie było tak wiele. Pamiętam, że w tamtym okresie mówiono o 26-28 takich wielkich problemach systemowych, które generowały tysiące skarg. Jeżeli problem systemowy w kraju nie jest rozwiązany, takich skarg indywidualnych może być niezwykle dużo. Trzeba było coś z tym zrobić. Przy udziale polskich prawników z kancelarii Trybunału została opracowana koncepcja wyroku pilotażowego.

Pierwszy wyrok pilotażowy został wydany w sprawie polskiej – Broniowski i inni dot. *mienia zabużańskiego oraz w drugiej -* Hutten-Czapska, dot. czynszów regulowanych. *Dały one początek całej serii wyroków pilotażowych, które w tej chwili są bardzo ważną częścią praktyki Trybunału. Tak naprawdę, w każdej sprawie z danego kraju, w której pojawia się jakiś szerszy problem systemowy Trybunał w ten sposób prowadzi procedurę. Trybunał decyduje, że ze względu na problem, sprawa powinna być rozważana w tym trybie. Państwo jest uprzedzane o tym fakcie. Są również sprawy, które formalnie nie są sprawami w trybie wyroku pilotażowego, ale tak naprawdę są, ze względu na problemy jakie się w sprawie pojawiają. Procedura wyroku pilotażowego to jedno z osiągnięć reformy procedury.*
M. A. N.

Tak, zwłaszcza, że sprawy seryjne (repetytywne/powtarzalne) zalewały Kancelarię, a rozstrzygnięcia w ich przedmiocie nie domagały się zastosowania pełnej procedury sądowej. Państwa ze swej strony całymi grupami przyjmowały wyroki do wykonania zamiast podlegać powtarzalnym procedurom.
K. D.

Przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych poprawiło przestrzeganie przepisów konwencyjnych przez państwa strony Konwencji. […] Zawsze można zastanawiać się nad tym jaki skład jest optymalny. Pojawia się pytanie, czy angażowanie składu całej izby do spraw prostych i jest zasadne? Można na to zagadnienie spojrzeć z perspektywy składów i z perspektywy tworzenia składów. Jest jeszcze aspekt wewnętrznej polityki kadrowej kancelarii, która zresztą jest już oficjalna. Mam na myśli klasyfikację spraw wpływających do Trybunału na siedem kategorii. To zostało zresztą ostatnio lekko zmodyfikowane. Jedną rzeczą jest rodzaj składu, ale drugą rzeczą jest też pewien priorytet, pewna ranga sprawy. Obydwa elementy są istotne. W Konwencji nie znajdziemy przepisów dotyczących kategoryzacji spraw.
M. B.

W kwestii przyznania trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych zdania respondentów są podzielone. Dwóch uczestników w swoich odpowiedziach wyraźnie wskazało, że ta zmiana poprawiła przestrzeganie przepisów konwencyjnych przez państwa-strony Konwencji. Odpowiedzi dwóch pozostałych uczestników są nieco odmienne, przy czym żaden z nich nie stwierdził, żeby ta zmiana miała negatywne skutki. Jeden z respondentów odpowiedział, że ta zmiana poprawiła orzekanie.

6. Czy przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego?

Moim zdaniem przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Uproszczenie postępowania jednocześnie to postępowanie przyśpieszyło. Jeśli pewna grupa spraw mogła się podczepić pod taką seryjność to one były szybko rozpoznawane. Państwo też widziało jak te sprawy mogą się skończyć. Jest bardzo duży odsetek spraw, które nie nadają się do tego żeby rozpatrywał je najwyższy sąd europejski. To są na przykład sprawy dotyczące tego, że krajowe postępowanie sądowe trwało siedem lat zamiast dwóch lat. W takich sprawach nie ma właściwie substratu prawnego. Skoro więc Trybunał miał się takimi sprawami również zajmować, a wyglądało to na konieczne w przypadku niektórych

państw to szybsze wydawanie wyroków w przedmiocie spraw seryjnych należy uznać za korzyść dla praw człowieka.
L. G.

Odpowiedź jest ta sama.
M. A. N.

Tak, gdyż mechanizm ten daje rozwiązanie spraw i rozstrzygnięcie skarg szybciej w terminie o parę lat krótszym.
K. D.

Przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Z pewnością, ten wpływ można rozpoznać w postaci tego, że jeśli składy są mniejsze to można więcej skarg rozpoznać. Można się zastanowić, czy sprawa rozpoznana przez skład trzyosobowy jest gorsza niż sprawa rozpoznana przez skład siedmioosobowy. Myślę, że w przypadku tej zmiany chodziło o to, aby to wciąż było rozstrzygnięcie Trybunału i wciąż miało ten autorytet.

Wszystko to o czym tu dyskutujemy dotyczy trochę ekonomiki procesowej. Są na ten temat ciekawe publikacje naukowe dotyczące zarządzania instytucją sądową.

Kiedyś były plany żeby wprowadzić dwóch sędziów z jednego państwa. Były najróżniejsze plany reformy systemu strasburskiego. Na przykład raport Lorda Woolfa.
M. B.

Trzech spośród czterech respondentów odpowiedziało, że przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Jeden z uczestników nie zajął stanowiska wobec rozważanej kwestii. Odpowiedział natomiast, że ta zmiana poprawiła orzekanie.

7. Jak ocenia Pan wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku?

Przesłanka znaczącego uszczerbku była swego rodzaju „wrzutką" w trakcie prac nad Protokołem nr 14. Z tego co pamiętam to przesłanka znaczącego uszczerbku nie za bardzo się przyjęła. To znaczy mamy trochę orzeczeń Trybunału dotyczących tego zagadnienia, ale

nie mamy rozbudowanego „case law", które w oparciu o to właśnie kryterium uznawało, że pewne sprawy są niedopuszczalne. Gdy pełniłem funkcję sędziego Trybunału miałem wrażenie, że ta przesłanka nic nie zmienia. Może to się obecnie zmieniło.
L. G.

Mam wątpliwości, czy wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku wiele zmieniło. Wcześniej Komisja, a potem Trybunał, miał do czynienia również ze sprawami drobnymi. Czasami to było irytujące, że ludzie zwracali się ze skargami w jakiejś kompletnie trywialnej, sprawie, angażując Trybunał na poziomie europejskim. Uznano, że coś z tym trzeba zrobić.

Z punktu widzenia całego systemu to wprowadzenie tego warunku praktycznie niewiele zmieniło. Można mówić o marginalnej liczbie skarg, które przy zastosowaniu przesłanki znaczącego uszczerbku mogłyby zostać odrzucone. Zresztą przy każdej takiej sprawie pojawiała się dyskusja co należy rozumieć przez znaczący uszczerbek. W tej chwili wokół kwestii znaczącego uszczerbku istnieje już całe ugruntowane orzecznictwo Trybunału.
M. A. N.

Pozytywnie. Wprowadzeniu tej przesłanki towarzyszyła poważna kontrowersja miedzy rządami w debacie CDDH a Sekretariatem Rady i Kancelarią Trybunału. Przykładem sporu może być nasza polska sprawa Dybo przeciwko Polsce z 2003 r. (nr 71894/01), w której Trybunał procedował nad sprawą o wypłacenie kombatantowi zwrotu wpisu wartości zamiast 10 zł jedynie kwoty 5 zł, czyli ówcześnie 1,20 Euro. Sprawa trwała do tego ponad 6 lat.

W debacie prawnicy Kancelarii twierdzili, że nie chodzi o wartość pieniężną, ale zasadę dostępu do sądu. W swoich nieoficjalnych wypowiedziach prawnicy sekretariatu Rady i Kancelarii bronili tej drugiej interpretacji, choć już niedługo potem sami zmienili swoje spojrzenie albo kazano im je zmienić, gdy w toku prac nad kolejną fazą procesu reformowania Trybunału pojawiła się idea ograniczenia dopuszczalności skarg w oparciu, między innymi, o kryterium wartości przedmiotu skargi czy wyrządzonej krzywdy materialnej lub niematerialnej. Ostatecznie doszło do tego w Protokole nr 14 z 2004 r., który wprowadził do Konwencji kryterium, wedle którego Trybunał uznaje za niedopuszczalną skargę, gdy uzna, że „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia meritum skargi oraz pod warunkiem, że nie może być odrzucona na tej podstawie żadna sprawa,

która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy" (art. 35 ust. 3 b). W czasie prac nad protokołem Kancelaria Trybunału sama oceniła, że pojęcie 'znaczącego uszczerbku' można odnieść w przypadku szkody materialnej do wartości powyżej 500 Euro.
K. D.

Wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku oceniam pozytywnie, bo uważam, że Trybunał w Strasburgu powinien mimo wszystko zajmować się sprawami przekraczającymi pewien ciężar gatunkowy. Były sprawy gdzie chodziło rzeczywiście o znikomą wartość przedmiotu sporu, albo o sprawy naprawdę błahe. Proszę zauważyć, że ta zmiana w Protokole 14 była obudowana pewnymi gwarancjami. Jedną z tych gwarancji wyłączył teraz Protokół 15. Zmiana mimo wszystko zmierzała w kierunku wzmocnienia autorytetu Trybunału i była jak sądzę podyktowana pewnym realizmem. Nie da się zapewnić strasburskiej sprawiedliwości w najdrobniejszych sprawach. Pojęcie sprawiedliwości czy słuszności musi dotyczyć spraw istotnych z perspektywy ochrony praw człowieka, ale nie wszystkich. Do każdego protokołu są tak zwane „explanatory reports" - raporty wyjaśniające. Te elementy są bardzo ważne, bo to jest coś co nazwalibyśmy przy traktatach „travaux préparatoire" - prace przygotowawcze. Autorami tych raportów są nie tylko państwa członkowskie, ale też CDDH jako Komitet Zarządzający. Dobrze sięgnąć do raportów cząstkowych, czy raportów z tworzenia tych aktów prawnych. Protokół 11 i 14 to było kilka lat przygotowań. W pracach nad tymi protokołami ścierały się różne wizje i koncepcje reform.

Oceniam przesłankę znaczącego uszczerbku z perspektywy 10, 11 lat. Uważam, że stosowanie tego kryterium w praktyce strasburskiej nie doprowadziło do jakichś dramatów ludzkich. Nie spotkałem się nigdy z poglądem, aby ta przesłanka miała znaczącą wpłynąć na ograniczenie prawa do skargi. Było kilka spraw z Polski, gdzie to kryterium zablokowało drogę skarżącym.

Wydaje mi się, że przesłanka znaczącego uszczerbku była kluczowym elementem w Protokole 14.
M. B.

Wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku respondenci oceniają w sposób zróżnicowany. Dwóch uczestników badania przesłankę znaczącego uszczerbku ocenia pozytywnie. Pozostali uczestnicy badania odpowiedzieli, że mają wątpliwości w kwestii

tego, czy wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku coś zmieniło. Według nich raczej nie.

8. Czy wprowadzenie kryterium znaczącego uszczerbku miało realny wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego?

Wprowadzenie kryterium znaczącego uszczerbku nie miało realnego wpływu na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Nie wydaje mi się, żeby grupa spraw, które zostały uznane za niedopuszczalne według tego kryterium była jakaś znacząca. Wydaje mi się, że ta grupa spraw i tak by tego mechanizmu selekcyjnego nie przeszła. Kryterium znaczącego uszczerbku nie pełni roli legitymizacyjnej w tym sensie, że daje konwencyjne uzasadnienie do nie rozpoznania sprawy.
L. G.

Nie sądzę, aby kryterium znaczącego uszczerbku wprowadzone Protokołem 14 miało jakiś istotny wpływ na skuteczność systemu. Może tylko taki, że pokazuje, że Europejski Trybunał Praw Człowieka, działający na poziomie europejskim nie jest trybunałem do tego typu spraw.

Można powiedzieć o kryterium znaczącego uszczerbku jako kryterium o znaczeniu bardziej dydaktycznym niż praktycznym.
M. A. N.

Jako obserwatorowi z zewnątrz pozbawionemu dostępu do całościowej statystyki wewnętrznej trudno jest wypowiedzieć się w tej kwestii kompetentnie. Ale jestem przekonany, że musiano wprowadzić barierę dla pieniactwa skarżących w sprawach, gdy wartość przedmiot sporu nie jest zbyt wysoka.
K. D.

Wprowadzenie kryterium znaczącego uszczerbku miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Nie wiem czy realny, ale jakiś wpływ miało. Nie znam statystyk. Należałoby spojrzeć do raportów rocznych Trybunału. Zwłaszcza tych z ostatniej dekady. To są ciekawe opracowania, które należałoby przejrzeć. Nie wiem konkretnie ile skarg rocznie zostało z tego tytułu utrąconych, ale z pewnością warto by było dotrzeć do tego orzecznictwa, które było wiodące dla ustalenia ogólnych reguł. Gdzieś na początku drugiej

dekady XXI w., Trybunał kształtował orzecznictwo dotyczące tego kryterium i tutaj jak sądzę warto byłoby sięgnąć. Nowe kryterium nie przewróciło systemu i nim nie zachwiało. Trzeba o tym kryterium pamiętać.

Osobną sprawą jest ocena tego kryterium z perspektywy pełnomocnika skarżącego. Przy udzielaniu porady trzeba rozważyć wszystkie kwestie przemawiające za możliwością lub niemożnością wniesienia skargi. Powszechnie uznaje się, że to klient decyduje czy chce złożyć skargę. Niełatwo jest ocenić czy skarga spełnia kryteria dopuszczalności. Zwłaszcza, że bywają skargi, gdzie nie chodzi tylko o wartość przedmiotu sporu ale chodzi też o inne rzeczy. Kryterium znaczącego uszczerbku jest bardzo subiektywne dla tego systemu.

Nie wiem czy jakiś inny system skargowy posługuje się tego rodzaju kryterium. Na pewno żaden z tych dotyczących praw człowieka. Pozostałe systemy regionalne ochrony praw człowieka są mniej rozwinięte.
M. B.

Na pytanie dotyczące wprowadzenia kryterium znaczącego uszczerbku i jego wpływu na skuteczność mechanizmu kontrolnego, odpowiedzi respondentów były zróżnicowane. Dwóch uczestników badania uznało, że wprowadzenie kryterium znaczącego uszczerbku miało realny wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Dwóch kolejnych respondentów nie widziało tego wpływu.

Protokół nr 15

9. Jakie mogą być skutki wykreślenia ust. 2 w art. 23 Konwencji, dotyczącego upływu kadencji z chwilą osiągnięcia przez sędziego wieku 70 lat?

Uważam, że zmiana w kwestii kadencji sędziów na jedną dziewięcioletnią kadencję jest dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia niezawisłości sędziowskiej. Sędzia, który liczy się z tym, że może zostać lub nie zostać wybrany ponownie jest sędzią tylko częściowo niezawisłym.
Natomiast podwójny mechanizm pozbywania się sędziów, którzy osiągnęli już pewien wiek, mam tu na myśli upływ kadencji, albo ukończenie 70 lat było niewłaściwym rozwiązaniem. W czasie, gdy pełniłem funkcję sędziego, siedemdziesięcioletni sędzia nie miał problemów ze sprawnością umysłową. Takie rozwiązanie ma sens przy sędziach mianowanych dożywotnio, a nie przy sędziach kadencyjnych.

Wykreślenie ust. 2 w art. 23 Konwencji, dotyczącego upływu kadencji z chwilą osiągnięcia przez sędziego wieku 70 lat było dobrym pomysłem. Takie rozwiązanie pozwala każdemu sędziemu dotrwać do końca kadencji. To jest o tyle istotne, że sędzia przez pierwsze dwa lata, niezależnie od tego skąd pochodzi to się uczy. Sędzia potrzebuje czasu, żeby zbudować swoją pozycję w Trybunale. To jest dylemat jakich sędziów chcemy mieć, czy młodych czy starszych. Młody sędzia jest bardziej dynamiczny i bardziej chce zmieniać pewne rzeczy. Młody sędzia może jednak być mniej niezawisły bo wie, że gdy skończy kadencję to musi gdzieś dalej pracować. W takiej sytuacji państwo, z którego pochodzi staje się atrakcyjnym pracodawcą. Z kolei sędzia starszy może nie mieć już tyle siły czy chęci na przeprowadzenie rewolucji, ale jest bardziej niezawisły. Sędziowie, którzy ukończyli 70 rok życia i są w stanie dalej pełnić swój urząd to są tym bardziej niezawiśli. Uważam, że powinien być przyjęty jakiś zdrowy kompromis.
L. G.

Przyjęte w Protokole 15 rozwiązanie, w którym mamy warunek 65 lat, jedną dziewięcioletnią kadencję oraz górną granicę 74 lat, uważam za rozsądne. Myślę, że bardziej rozsądne niż to poprzednie rozwiązanie dotyczące granicy wieku 70 lat. Przy tamtej granicy 70 lat to właściwie państwa decydowały czy ktoś zostanie wybrany do Trybunału na pełną 9 letnią kadencję, czy może tylko na pół kadencji. Wszystko zależało od wieku, w którym osoba została wybrana na sędziego Trybunału. Poprzednio 70 lat było bezwzględną barierą. Teraz wprowadzenie tego wymogu 65 lat i w związku z tym bariera maksymalnie 74 lat jest rozwiązaniem rozsądnym.

Mogę powiedzieć, że za moich czasów nie było żadnych barier wiekowych ani w Komisji ani w Trybunale. W związku z tym w obu organach byli również ludzie bardzo wiekowi. To nie było dobre rozwiązanie. W Komisji była taka niepisana zasada, na którą wszyscy się zgodzili, że jeżeli ktoś z nas kończy 75 lat, to po prostu rezygnuje. Na tej zasadzie zrezygnował na przykład wieloletni przewodniczący Komisji Carl Aage Norgaard.

To co w tej chwili jest wpisane do Protokołu 15 mniej więcej odpowiada tej filozofii.
M. A. N.

Zrozumiałe jest, że rządy-strony Konwencji pragną widzieć w Trybunale sędziów intelektualnie sprawnych. Starsi sędziowie pokazują często, że ich wiek ma wpływ na ich aktywność (zmniejszona wydajność pracy czy widoczne na rozprawach przypadki przysypiania sędziów). Pogłoski z Kancelarii Trybunału mówią o tym, że starsi sędziowie

chętniej akceptują projekty wyroków opracowane przez prawników Kancelarii. W sumie temporalne ograniczenie kadencji i wieku sędziów może przyspieszyć procedowanie w sprawach zawisłych.
K. D.

Skutki wykreślenia ust. 2 w art. 23 Konwencji, dotyczącego upływu kadencji z chwilą osiągnięcia przez sędziego wieku 70 lat, są bliższe i dalsze. Po pierwsze oznacza to, że wiek graniczny to 74 lata. Skoro można mieć 65 lat w chwili zgłoszenia kandydatów, to jest to skutek bliższy. Drugi skutek jest dalszy. Średnia wieku odrobinę się przesunie, ale to nie będzie jakieś znaczące przesunięcie.

Proszę zauważyć, że państwa już od dłuższego czasu raczej nie proponują kandydatów, którzy są tuż przed tym wiekiem. Do tej pory było takie zalecenie, żeby kandydat miał możliwość wypełnić przynajmniej połowę kadencji. To jest ciekawy temat. Wiek to jest istotne kryterium, ale nie jest to jakaś zmiana fundamentalna. Protokół 11 był takim eksperymentem. Można by na to spojrzeć z perspektywy innych sądów międzynarodowych, na przykład MTS. W MTS nie ma granicy wieku, ale są trybunały gdzie granica jest. Można spojrzeć też na Międzynarodowy Trybunał Karny. Tam jest co prawda inna procedura wyboru sędziów.

Jak się robi tego typu zmiany, to zazwyczaj bada się jak to wygląda dookoła, żeby mieć jakąś skalę porównawczą.
M. B.

Uczestnicy badania pozytywnie oceniają wykreślenie ust. 2 w art. 23 Konwencji, dotyczącego upływu kadencji z chwilą osiągnięcia przez sędziego wieku 70 lat. Trzech respondentów wyraźnie wskazało, że jest to zmiana pozytywna.

10. Jakie zmiany dla mechanizmu kontrolnego przyniesie skrócenie z 6 do 4 miesięcy terminu na wniesienie skargi indywidualnej po wyczerpaniu wszystkich krajowych środków odwoławczych?

Nie wiem jakie zmiany dla mechanizmu kontrolnego przyniesie skrócenie z 6 do 4 miesięcy terminu na wniesienie skargi indywidualnej po wyczerpaniu wszystkich krajowych środków odwoławczych. Trzeba by było sprawdzić dane statystyczne jaki jest odsetek skarg, które wpływały po terminie. Trzeba by było również sprawdzić czy w tym

przypadku dwa miesiące miałoby jakiekolwiek znaczenie. Mówiło się, że w niektórych krajach, zwłaszcza w Rosji i Turcji, termin sześciu miesięcy często nie jest wystarczający do opracowania i wniesienia skargi do Trybunału. Z drugiej strony opracowanie skargi nie jest proceduralnie skomplikowane. Uważam, że w przypadku skarg z Polski to nie będzie miało jakiegokolwiek wpływu. Skrócenie terminu na wniesienie skargi nie powinno wpłynąć na zmniejszenie liczby skarg wpływających do Trybunału.

L. G.

Nie jestem entuzjastą skrócenia z 6 do 4 miesięcy terminu na wniesienie skargi indywidualnej. To jest rozwiązanie, które może ograniczyć dostęp do skutecznej skargi osobom, które z różnych względów nie są w stanie uzyskać odpowiedniej pomocy prawnej. Cztery miesiące to bardzo krótki okres. To nie zawsze są sprawy z prostymi zarzutami dotyczącymi przewlekłości postępowania. Przygotowanie wielu skarg naprawdę wymaga od skarżącego lub jego pełnomocnika dużego nakładu czasu i pracy. Uważam, że te cztery miesiące mogą nie wystarczyć. Rozumiem, że jest to rodzaj dyscyplinowania skarżących i ich ewentualnych pełnomocników a być może pretekst do tego, żeby więcej skarg odrzucać ze względów formalnych.

Obiektywnie, z punktu widzenia skarżących i ich dostępu do Trybunału, jest to ograniczenie. Jaki ono będzie miało wpływ w praktyce, na korzystanie z prawa do skargi, to zobaczymy, ale obawy są.

M. A. N.

To jest wielce niedobre rozwiązanie, gdyż wielu skarżących nie zdąży w terminie 4 miesięcy rozważyć i skonsultować z prawnikiem kwestii zasadności i wniesienia skargi oraz oceny szans jej powodzenia. Jeszcze do niedawna ponad 30% skarg wnoszonych przez skarżących z państw zachodnich reprezentowanych było przez prawników. W Europie Wschodniej i Środkowej proporcja ta jest nadal niższa. Dopiero w fazie merytorycznej Kancelaria Trybunału namawia skarżącego na wyznaczenie prawnika, a nawet podaje im listy prawników, którzy są zgłoszeni do Trybunału przez korporacje adwokatów, radców prawnych czy osoby indywidualne. Nowy termin będzie jednak powodował zmniejszenie liczby dopuszczonych skarg z tej części Europy. Zadaniem korporacji prawniczych powinno być jeszcze lepsze informowanie o listach prawników podejmujących się reprezentacji przed Trybunałem.

K. D.

Moim zdaniem kompletnie żadnych. Po co to wprowadzono to do końca nie wiadomo. Pewnie ktoś napiszę jakieś wyjaśnienie w „explanatory reports". Różnica to jest między sześcioma miesiącami, a czterema tygodniami. To jest różnica. Nie wiem po co to wprowadzono. Nie przypisywałbym temu jakiegoś wielkiego znaczenia, poza tym, że pełnomocnicy tudzież sami skarżący powinni mieć się na baczności. To jest już taka techniczna sprawa. Dlaczego cztery, a nie trzy miesiące? Na marginesie dodam, że obecnie nie ma żadnego nowego protokołu na horyzoncie.

Proszę zauważyć, że każda dekada przynosi jakieś nowe pomysły. Była jedenastka, lata 90., później czternastka, to pierwsza dekada XXI wieku. Każdy kolejny protokół jest coraz słabszy. Co raz bardziej delikatny. To jest taka kosmetologia. Na razie nie wiemy co przyniosą lata dwudzieste, które mamy. […]

Pytanie czy jest jeszcze co reformować? Może to jest optymalny model? Może już się nie da nic ulepszyć? Uważam, że to co jest do poprawy to czas trwania postępowania strasburskiego. To jest generalnie największa bolączka obecnego systemu. Trochę można ponarzekać na spójność orzecznictwa i na jakość niektórych uzasadnień. Można od niektórych usłyszeć, że Trybunał stał się bardziej wyrozumiały dla tzw. „starych demokracji". Niektórzy uważają, że dla tych starych założycielskich państw, Trybunał jest taki wielkoduszny i wspaniałomyślny, na przykład stosuje margines oceny bardziej szeroko.

Duńczycy zaczęli badać, że łatwiej jest uzyskać orzeczenie o braku naruszenia Konwencji państwom Europy zachodniej, niż państwom Europy środkowej i wschodniej. Jest pewien problem pod tym względem.
M. B.

Uczestnicy badania uznali skrócenie terminu na wniesienie skargi indywidualnej o dwa miesiące za niewłaściwe rozwiązanie. Dwóch respondentów wyraziło zdecydowany sprzeciw wobec tej zmiany. Pozostałe osoby uznały, że ta reforma w żaden sposób nie wpłynie na mechanizm kontrolny.

Protokół nr 16

11. Czy wprowadzenie „nowej opinii doradczej" będzie miało realny wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Konwencji?

Trudno jednoznacznie odpowiedzieć na to czy wprowadzenie „nowej opinii doradczej" będzie miało realny wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Dopóki nie ma „case law" to nie wiadomo jak będzie na to reagował Trybunał. Inspiracją do wprowadzenia nowej opinii doradczej były pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pytanie prejudycjalne dotyczą jednak wykładni całego prawa unijnego. W przypadku nowej opinii doradczej chodzi o bardzo abstrakcyjną wykładnię ogólnych klauzul konwencyjnych. Moim zdaniem, dopóki nie ma większej liczby rozstrzygnięć, to nie wiemy czy nowa opinia doradcza się przyjmie, a jak się przyjmie to w jakiej formie.

Potencjalnie nowa opinia doradcza może być instytucją, która będzie odgrywać ogromną rolę. To będzie uzależnione od tego czy państwa członkowskie będą chciały z tego narzędzia korzystać, a Trybunał będzie takie opinie wydawać.

L. G.

W zamyśle tych, którzy ten protokół stworzyli to wprowadzenie „nowej opinii doradczej" powinno mieć wpływ. […] To już nie zależy wyłącznie od Trybunału. Nie wiem na ile sądy najwyższe będą proaktywne, żeby zwracać się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zobaczymy. Sądząc po pytaniach prejudycjalnych do TSUE (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – przyp. autora) być może sądy najwyższe nauczą się zadawać tego typu pytania. Oczywiście, to może mieć wpływ na stopień ochrony na poziomie krajowym, ale nie sądzę, żeby to była jakaś rewolucja. Może się to z czasem zmienić.

M. A. N.

Trybunał strasburski będzie musiał dopiero się nauczyć sporządzania nowych opinii doradczych. Mogą one odegrać znaczną rolę w ograniczaniu skarg nie tylko z danego kraju, ale i z wielu innych, jeśli problem podniesiony we wniosku jest tożsamy lub podobny. Wzorce wywodzące się z innych trybunałów mogą być wielce pożyteczne, gdyż staną się wskazówkami dla krajowych legislatur.

K. D.

Wpływ „nowej opinii doradczej" na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Konwencji będzie zależał od liczby państw, które dokonają ratyfikacji Protokołu 16. Nie próbowałbym argumentować, że to będzie jakikolwiek przełom. To jest dobra droga, dodatkowego dialogu sądowego pomiędzy najwyższymi trybunałami i sądami,

a państwem. Częściowo zależy to także od klimatu politycznoprawnego. Nowa opinia doradcza jest pewnym resentymentem wobec pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Wpływ na skuteczność i efektywność Konwencji nie będzie jakiś przemożny. To jest dodatkowy kanał komunikacji i dialogu. Od najwyższych sądów państw stron Konwencji trzeba oczekiwać znawstwa i czujności konwencyjnej, żeby one same potrafiły to robić. Z tego co rozumiem, to musi być konkretny przypadek do rozstrzygnięcia. Głośno nikt nie powie, że w sytuacji, gdy trybunał czy sąd najwyższy nie potrafi zinterpretować Konwencji, to coś tu nie gra. Z drugiej strony oczywiście, kto pyta nie błądzi. Zadajmy sobie pytanie ilu skargom zapobiegnie taki mechanizm? Ile tego typu potencjalnych problemów konwencyjnych uda się rozładować? To są pewnie sprawy, które można na palcach jednej ręki policzyć. Stąd też matematycznie to nie będzie miało wielkiego wpływu, chyba że nagle coś się bardzo zmieni.
M. B.

W ocenie uczestników badania, wprowadzenie „nowej opinii doradczej" będzie miało raczej niewielki wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Dwóch respondentów stwierdziło, że w pewnych ściśle określonych sytuacjach, wpływ ten może być znaczący.

Pytania ogólne

12. Czy proces rozszerzania katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej ma wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego? Jeśli tak to jaki?

Uważam, że proces rozszerzania katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej nie ma większego znaczenia. Dopóki wniesienie skargi nie łączy się z poniesieniem przez skarżącego wydatków finansowych jak na przykład opłaty od skargi czy przymusem adwokacko radcowskim to wniesienie skargi jest rzeczą prostą. Jeśli strona chce podnieść swoje szanse przed Trybunałem w Strasburgu to na ogół decyduje się skorzystać z pomocy adwokata. W praktyce ograniczenia wynikające z rozszerzania katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej nie odgrywają większej roli. W sytuacji, gdy Trybunał jest nastawiony na rozpatrywanie spraw gdzie jest poważne naruszenie praw człowieka to wtedy znaczący uszczerbek staje się oczywisty.

To wszystko to jest kwestia dyskrecjonalności. Wszystko zależy od tego jak Trybunał stosuje te przepisy Konwencji. Trybunał nie chce stosować restrykcyjnie tych przepisów. Jeśli Trybunał zacznie stosować restrykcyjnie przepisy dotyczące przesłanek to mogą pojawić się kłopoty.

Wydaje mi się, że proces rozszerzania katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej nie ma wpływu na skuteczność mechanizmu kontrolnego.
L. G.

Proces rozszerzania katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej na pewno wpływa ograniczająco na skuteczność mechanizmu kontrolnego. O tych czterech miesiącach, jednak pozytywnie dyscyplinujących, już powiedziałem. Ludzie się uczą, że trzeba środki krajowe wykorzystywać, żeby później mieć szansę w postępowaniu przed Trybunałem. Jest to również działanie dydaktyczne pokazujące miejsce Trybunału Praw Człowieka w systemie ochrony. To nie jest organ, do którego ze wszystkim w każdej sytuacji można się zwrócić. Trybunał nie jest czwartą albo kolejną instancją w rozmaitych, czasami pieniackich działaniach różnych osób. Nie bez przyczyny liczba skarg odrzucanych jest tak wielka. Według różnych danych, liczba odrzuconych skarg oscyluje w granicach 90% albo wyżej. Coś z tym trzeba zrobić, bo to tony papieru napływające do Strasburga. Chodzi o to, żeby było przynajmniej wrażenie, że jest to otwarty system, w którym ludzie mogą złożyć swoje skargi. System działa na tyle długo i jednocześnie jest tyle rozmaitych działań na poziomie krajowym, które mają przybliżyć ludziom informacje o warunkach, na jakich zasadach można szukać ochrony.

Od pełnomocników też coraz więcej należy oczekiwać.
M. A. N.

Tak, proces ten wywiera bezpośredni wpływ, gdyż jest on próbą tamowania powodzi skarg do Trybunału. Jednakże nadmierne ograniczenie dopuszczalności skarg może uczynić iluzorycznym cały europejski (strasburski) system ochrony praw człowieka.
K. D.

Niewątpliwie przesłanki dotyczące dopuszczalności wniesienia skargi mają wpływ na ich liczbę. Wszystko zależy od tego jak chcemy zdefiniować skuteczność. To jest pytanie czy chcemy to jakoś ilościowo ocenić czy jakościowo. Czy ilościowo i jakościowo. […] Jeśli określamy skuteczność jako realną możliwość konwalidacji orzeczenia czy wpływu

na sytuację prawną skarżącego, na otrzymanie satysfakcji w systemie strasburskim no to tak bym oceniał skuteczność. To jest bardzo ciekawe. […] Nowa przesłanka weszła w Protokole 14. W Protokole 15 skrócono termin do wniesienia skargi. Nie słyszałem, żeby była jakaś nowa przesłanka.

Można się zastanowić czy sformalizowanie procesu składania, poprzez zobligowanie skarżących do wniesienia skargi na formularzu to nie jest dodatkowa przesłanka. Nie jest to przesłanka materialna tylko bardziej techniczna.

Trzeba się zastanowić czy model docelowy już nie został osiągnięty? Czy ktoś ruszy kryterium, na przykład oczywistej bezzasadności? Zawsze można coś na jeszcze lepsze zmienić. Pojawia się pytanie, czy ten model nie jest już optymalny. Tak to widzę.
M. B.

Zdania respondentów są podzielone w kwestii wpływu rozszerzania katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Trzech uczestników badania odpowiedziało, że wpływ ten jest ewidentny. Czwarty respondent odpowiedział, że takiego wpływu nie ma. W przypadku pierwszej grupy uczestników, jedna osoba wskazała, że rozszerzanie katalogu ogranicza skuteczność mechanizmu kontrolnego, natomiast dwóch pozostałych uczestników stwierdziło, że rozszerzanie katalogu przekłada się na zmniejszenie liczby skarg.

13. Czy zmiany w długości kadencji sędziów oraz zmiany związane z możliwością ponownego ubiegania się o funkcję sędziego ETPC mają wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego? Jeśli tak to jaki?

Zmiany w długości kadencji sędziów oraz zmiany związane z możliwością ponownego ubiegania się o funkcję sędziego ETPC mają wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego. Dzięki tym zmianom Trybunał stał się bardziej niezależny. Trybunał pozwala sędziom na pozostawanie przez długi okres czasu w jego składzie, jednocześnie usuwa pewne kategorie, rozróżnienie sędziów na tych, którzy dłużej lub krócej pełnią swoją funkcję.
L. G.

Moja opinia jest taka, że niezależnie czy mówimy o Trybunale w Strasburgu czy mówimy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w Polsce, reelekcja to nie jest coś co powinno

istnieć w jakimkolwiek niezależnym organie. Uważam tak dlatego, że jeśli jest perspektywa drugiej kadencji to ten, który sprawuje funkcję w pierwszej kadencji ma cały czas świadomość, że jeszcze jest perspektywa drugiej kadencji. W związku z tym nie zawsze jego działania muszą być dyktowane absolutnie jego niezależną opinią, a po części perspektywą ponownego wyboru. Przecież, nie przez przypadek, każdy kolejny Rzecznik Praw Obywatelskich w Polsce mając możliwość ubiegania się o drugą kadencję, na początku pierwszej kadencji daje do zrozumienia, że nie będzie się ubiegał o drugą. Żaden dotychczas nie ubiegał się o drugą kadencję. Dlaczego nie ma dwóch kadencji w Trybunale Konstytucyjnym? Dlatego, żeby była jedna ale odpowiednio długa. Żeby nie było tego typu obciążeń.

W tym kontekście problemem w przypadku młodszych sędziów jest fakt, że kończą kadencję, gdy mają jeszcze przed sobą pewną perspektywę zawodową. Tu jest problem sposobu zabezpieczenia ich niezależności, w tym przypadku sędziów Trybunału w Strasburgu, w sytuacji gdy po pewnym czasie będą musieli wrócić do kraju i znaleźć dla siebie jakieś miejsce.

To nie są abstrakcyjne rzeczy. […] Różnie to bywało w różnych krajach.

M. A. N.

System kadencji ma wpływ na sędziów. Znane są przypadki sędziów i członków b. Komisji Praw Człowieka, którzy u progu końca kadencji wystawali w kolejce do ministra spraw zagranicznych w swoich krajach, by zyskać poparcie na kolejne kandydowanie. Niektórzy spośród nich wychwalali się, jak to starają się zredukować liczbę wyroków na niekorzyść swego państwa. Oznacza to praktycznie brak lub poważne samoograniczenie niezawisłości sędziego. W nowych regulacjach konwencyjnych słusznie zatem przyjęto jedną acz dłuższą kadencję sędziego. Zniknie w ten sposób jedna z przesłanek ograniczająca niezawisłość i niezależność sędziowską.

K. D.

W tej chwili nie ma możliwości ubiegania się o ponowną kadencje. Na pewno to pomaga w tym, żeby sędzia był wolny od nacisków i się nie przymilał rządowi próbując uzyskać drugą kadencję. […] To na pewno jest ważne. Na temat procesu nominacji kandydatów na sędziów jest świetny raport CDDH.

Oczywiście zależność pomiędzy jakością sędziów, a jakością systemu jest ewidentna. Sami sędziowie bez dobrej kancelarii może by sobie nie poradzili. To jest fundamentalna sprawa jeśli chodzi o taką jakość merytoryczną. Wiek oczywiście ważny, kadencje ważne,

ale jeszcze coś jest ważniejsze. Coś, co bym nazwał sędziowską roztropnością. Pewnym takim „quality". Jeśli spojrzymy na artykuł 21 Konwencji, to tam są pewne wymogi sformułowane wobec sędziów, pewne oczekiwania właściwie wobec kandydatów na sędziów, wobec osób, które są uważane, że mogą być sędziami. Zachęcam, żeby na to spojrzeć trochę szerzej.
M. B.

Uczestnicy badania zgodnie przyznają, że zmiany w długości kadencji sędziów oraz zmiany związane z możliwością ponownego ubiegania się o funkcję sędziego ETPC mają wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego. Wszyscy respondenci w swoich odpowiedziach wskazali, że brak możliwości ubiegania się o drugą kadencję wpływa pozytywnie na niezawisłość i niezależność sędziów i Trybunału.

14. Czy skarga międzypaństwowa jest potrzebna w Konwencji?

Skarga międzypaństwowa jest potrzebna w Konwencji. Skarga międzypaństwowa jest takim wentylem bezpieczeństwa. Doświadczenie pokazuje, że przez długi okres czasu tych skarg prawie nie było. Teraz znowu się pojawiły i są reakcją na różnego rodzaju konflikty, które mają charakter głównie makropolityczny lub militarny. Jednocześnie te sprawy mają również wpływ na prawa człowieka. Rozpatrywanie skarg międzypaństwowych jest trudne dla Trybunału, bo wszystkie te sprawy posiadają wysoki stopień polityczności. W takich sprawach element oceny praw człowieka jest co najwyżej równorzędny, jeśli nie wtórny do elementu oceny politycznej słuszności.

Ponieważ nie ma żadnego innego rozsądnego trybu, w którym takie sytuacje mogłyby być rozpatrywane to skarga międzypaństwowa jest takim wypełnieniem luki, które bardziej służy niż nie służy prawom człowieka.
L. G.

Z jednej strony jest potrzebna, bo jeśli mamy mówić poważnie o naruszeniach Konwencji, to musi być jakiś mechanizm w sytuacji, gdy dochodzi do masowych naruszeń. Trudno sobie wyobrażać, żeby na podstawie skargi indywidualnej te problemy mogły być podniesione w sposób odpowiedni do wagi czy skali naruszeń.

Z drugiej strony jednak jest pytanie, czy skarga międzypaństwowa w tym realnym świecie jest w stanie spełnić tę rolę, do której została wpisana zresztą przecież na początku

jako wiodąca skarga. Skargi indywidualne miały odgrywać rolę uzupełniającą. Analizując skargi międzypaństwowe z ostatnich lat to mamy skargi Ukrainy przeciwko Rosji, Gruzji przeciwko Rosji, Armenii przeciwko Azerbejdżanowi, skargi Azerbejdżanu przeciwko Armenii, oraz skargi przeciwko Turcji. Mamy jeszcze skargi niezwiązane bezpośrednio z konfliktami międzynarodowymi, na przykład skargę Słowenii przeciwko Chorwacji. Problem w wielu z nich dotyczy masowych naruszeń Konwencji w kontekście bardzo poważnych konfliktów, na których przebieg żaden trybunał praw człowieka nie ma wpływu. Co z tego, że Trybunał zastosował środki tymczasowe na przykład w jednej ze spraw Ukraina przeciwko Federacji Rosyjskiej. Federacja Rosyjska w ogóle się nie przejęła środkami tymczasowymi zastosowanymi przez Trybunał. W takich sytuacjach pojawiają się dylematy w jaki sposób skutecznie reagować. W końcu istnieje system Konwencji, państwa członkowskie są częścią systemu, przyjęły zobowiązania. Poza tym, jeszcze jest pytanie, na ile te wnoszone skargi są po prostu jednym z instrumentów politycznych wykorzystywanych przez państwa przeciwko sobie.

Pokusiłbym się o taką zróżnicowaną klasyfikację skarg międzypaństwowych, które zgodnie z preambułą Konwencji służą temu co w preambule zapisano, żeby zapewnić zbiorową ochronę w przestrzeni prawnej państw stron Konwencji. Czyli działanie w imię standardów Konwencji bez żadnych widocznych interesów politycznych. Tak było na przykład kiedyś w przypadku grupy państw zachodnich przeciwko Turcji w związku z na przykład torturami w Turcji. Takie skargi międzypaństwowe rozumiem. Wiele innych można widzieć jako pokłosie konfliktów między państwami. Obie strony bezpośrednio zaangażowane w pewien konflikt wykorzystują również argumenty na podstawie Konwencji. To są jednak zupełnie inne kategorie spraw.

M. A. N.

Tak. Jest to bowiem nieliczny mechanizm międzynarodowy dla państw, który funkcjonuje. Względy dyplomatyczne powodują, że praktycznie żaden system skarg międzypaństwowych w sferze praw człowieka w ONZ nie funkcjonuje. Ma zatem sens utrzymanie skargi międzypaństwowej w regionalnym systemie Rady Europy.

K. D.

Skarga międzypaństwowa jest niewątpliwie potrzebna w Konwencji. Trybunał jest sądem międzynarodowym, gdzie stronami są państwa. Skarga międzypaństwowa jest

instrumentem użytecznym mimo, że nie wykorzystywanym aż tak bardzo powszechnie. Na ten temat powstało sporo publikacji.

W tej chwili komitet CDDH pracuje nad dodatkowymi wskazówkami dla państw. Jedną ciekawą rzeczą jest pewne wyłączenie, gdzie państwa spory dotyczące Konwencji postanowiły załatwiać drogą tej skargi.

Moim zdaniem nie jest wykluczone żeby państwa również poszły ze sporem o Konwencję gdzie indziej. Wprawdzie to się nigdy nie zdarzyło, ale nie jest to wykluczone.
M. B.

Wszyscy respondenci uznali, że skarga międzypaństwowa jest potrzebna w Konwencji mimo, że nie jest powszechnie wykorzystywana.

15. Która z reform protokolarnych miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji?

Największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji miały reformy wprowadzone Protokołem nr 11 i 14. W Protokole nr 11 za najważniejsze uznaję wprowadzenie jednolitego permanentnego Trybunału oraz wprowadzenie uniwersalnego dostępu do skargi indywidualnej. To były dwie najważniejsze rzeczy.
L. G.

Największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji miały Protokół 11 i 14. Protokół 11 zlikwidował Komisję i wprowadził stały Trybunał. Protokół 14 można określić jako pewne dopełnienie i następny krok w reformie. Z kolei na zasadnicze elementy systemu strasburskiego Protokoły 15 i 16 nie będą miały, jak się wydaje, rozstrzygającego wpływu.
M. A. N.

Protokoły nr 11, 14, 15 i 16.

W sumie największy wpływ wywarł Protokół nr 11 i wprowadzenie systemu jednolitego Trybunału (bez Komisji). Z kolei Protokołu nr 15 usprawnił poważnie zwiększenie roli mechanizmu kontroli praw człowieka wykazał mechanizm komitetów 3-osobowych, uproszczenie procedury w kwestii spraw pilotażowych oraz wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku. Pozwoliły one w pierwszej kolejności uporać się ze

sprawami dawniejszymi (np. polskie skargi dot. mienia zabużańskiego), a następnie z nowymi falami grup skarg rosyjskich, ukraińskich czy polskich. Na dłuższą metę wymaga czujnej obserwacji, czy te innowacje rzeczywiście poprawią mechanizm kontrolny, czy też powiększają niewydolność lub niechęć do wykonywania rosnącej liczby wyroków (np. Rosja ma na koncie 1800 niewykonanych wyroków).

K. D.

Największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji miała ta reforma, która była najbardziej transformująca. Myślę, że Protokół 11 miał największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Wprowadził najgłębsze zmiany, więc można powiedzieć, że miał największy wpływ.

Porównywanie zmian Protokołu 11 do Protokołu 14 jest bardzo trudne. Czy to jest kwestia szybkości postępowania czy liczby spraw załatwionych w ciągu jednego roku. Nie wiem czy to jest takie do końca matematyczne kryterium. Nie wiem czy skuteczności nie mierzyłbym za pośrednictwem zmian takich ogólnych. Skuteczność to jest wtedy jak udaje się w drodze skargi strasburskiej uzyskać, nazwijmy to sprawiedliwość indywidualną „ad casum", ale również systemowo coś poprawić lub zmienić. Co z tego, że w jednej skardze uda się stwierdzić naruszenie, jak skargi później wracają i dotyczą tego samego problemu. Dla mnie skuteczność bardziej ma związek z tym czy państwo wprowadziło jakieś modyfikacje, czy w procesie wykonywania wyroków udało się coś zmienić co zmniejszyło potem liczbę podobnych skarg. Jak się przyjrzymy temu całemu mechanizmowi to chyba też o to chodzi. Nie chodzi tylko o to, żeby na przykład Jan Nowak dostał 2 tysiące Euro zadośćuczynienia, ale też żeby z tej skargi i tego postępowania wynikało coś pożytecznego. Nie upieram się, że jest to jedyny sposób rozumienia skuteczności.

Jeśli Pan pyta o to, co wybieram to pewnie Protokół 11, skoro on tutaj wprowadził najdalej idące zmiany i też wyłączył Komitet Ministrów od jakiegoś współdecydowania o meritum. To byłaby moja odpowiedź na to pytanie.

Która dokładnie reforma z Protokołu 11 miała największy wpływ? Na pewno skupienie w Trybunale wszystkich funkcji judykacyjnych. To na pewno było najbardziej idące i skuteczne.

M. B.

Odpowiadając na pytanie o to, która z reform protokolarnych miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji, wszyscy respondenci uznali,

że była to reforma wprowadzona Protokołem nr 11. Uczestnicy badania stwierdzili, że największy wpływ na mechanizm kontrolny miało wprowadzenie stałego, jednolitego Trybunału i likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka.

16. Która z reform pozaprotokolarnych miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji?

Największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji miała seria zmian, która doprowadziły do wprowadzenia systemu selekcjonowania spraw, czyli do ich kategoryzacji. Te zmiany były bardzo ważne dla spraw ważnych bo pozwalały je szybciej rozpatrywać. Miało to też znaczenie dla spraw mniej istotnych.

Dołożyłbym jeszcze zmiany, które nie mają charakteru protokolarnego ani pozaprotokolarnego tylko wynikają ze zmian orzecznictwa dotyczącego materialnej treści Konwencji. Od połowy lat 90. liczba praw człowieka chronionych w Strasburgu rozrosła się niesamowicie. Cały system strasburski jest teraz zupełnie inny nawet pod względem zakresu praw chronionych. To ma ogromne znaczenie dla jakości ochrony praw człowieka. To nie jest kwestia procedur, ale raczej kwestia substancji.

L. G.

Z reform pozaprotokolarnych największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji miała kategoryzacja spraw.

Drugą bardzo ważną rzeczą, która niezmiernie przyśpieszyła rozpatrywanie spraw, była co do zasady rezygnacja z rozpatrywania odrębnie kwestii dopuszczalności skargi i merytorycznego wyrokowania. Badanie dopuszczalności skargi łączy się z fazą merytoryczną, a wyjątkiem są sytuacje, gdy ze względu na problem, który się pojawia w kwestii dopuszczalności, wymaga ona odrębnego wcześniejszego rozstrzygnięcia. Ja myślę, że to mocno przyśpieszyło rozpatrywanie skarg.

Trzecia rzecz, o której już wspomniałem, to wyroki pilotażowe.

M. A. N.

Wprowadzenie instytucji wyroków pilotażowych, a raczej pilotujących.

K. D.

Nie potrafię powiedzieć jednoznacznie która z reform pozaprotokolarnych miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Regulamin można zmienić stosunkowo łatwo, a już na pewno łatwiej niż samą Konwencję. Trybunał te zmiany próbuje konsultować, chociaż zawsze ma ostatnie słowo. […]

Myślę, że kancelaria Trybunału zrobiła bardzo wiele dla maksymalnego wykorzystania możliwości Trybunału. Regulamin tak. Ja bym jeszcze spojrzał na rekomendacje Komitetu Ministrów. One zresztą towarzyszyły Protokołowi 14. One miały otoczyć Protokół 14 takim „soft law", co by też wzmacniało skuteczność.

To jest trudne zadanie, żeby wskazywać jedną konkretną rzecz, która miała największy wpływ. Nie powiedziałbym o takiej jednej konkretnej rzeczy, ale o takiej zdolności adaptacji. Zdolności Trybunału do reagowania. Trzeba sobie zadać takie pytanie, czy wyzwania obecne teraz, są identyczne z tymi, które były 10 lat temu albo 15 lat temu. To się też zmienia. Fala skarg tureckich, albo fala skarg ukraińskich. To też wymaga jakiejś odpowiedzi. Trybunał czasem bywa krytykowany, że niekiedy próbuje odepchnąć od siebie niektóre skargi, ale z drugiej strony trudno się dziwić Trybunałowi, że nie chciałby mieć setek czy tysięcy skarg, które wynikają z jakiegoś jednego konfliktu.

Nie wskażę jednej wybijającej się reformy, która może mieć największy wpływ.
M. B.

Respondenci mieli różne zdania na temat tego, która z reform pozaprotokolarnych miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Dwóch uczestników badania wskazało, że wprowadzenie kategoryzacji/ priorytetyzacji spraw miało zasadniczy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Jeden respondent uznał, że przyjęcie instytucji wyroków pilotażowych miało zasadniczy wpływ na skuteczność systemu kontrolnego. Kolejny uczestnik stwierdził, że największe znaczenie miały działania podejmowane przez Kancelarię Trybunału.

Postulaty

17. Czy postulat zakładający przekształcenie Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym jest zasadny?

Tradycyjne rozumienie Trybunału strasburskiego było takie, że jest to sąd skargi indywidualnej, a nie interweniowanie w tworzenie praw człowieka w Europie. W praktyce od połowy lat 80. XX w. Trybunał ingerował w tworzenie praw człowieka. W tym sensie

Trybunał pełnił rolę podobną do roli sądów konstytucyjnych w krajach członkowskich. Materialnie patrząc Trybunał od dawna jest połączeniem sądu konstytucyjnego z klasycznym sądem rozpatrującym indywidualne petycje. Takie połączenie nie posiada charakteru ostatecznego czy doskonałego. Jeśli chodzi o skutki prawne wyroku i związanie państwa wyrokami to element sądu konstytucyjnego wynika raczej z pewnej perswazji, gdyż nie ma mechanizmów prawnych.

Próby zinstytucjonalizowania orzecznictwa „quasi" konstytucyjnego jak wyroki pilotażowe, miały pewne znaczenie w sytuacji, gdy państwo było gotowe do współpracy. Takim przykładem może być Polska. W przypadku państw, które nie chciały współpracować w sprawach pilotażowych, to one odgrywają rolę taką jak sprawy nie pilotażowe.

L. G.

Dzisiaj postulat zakładający przekształcenie Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym nie jest zasadny. Może kiedyś będzie. To wynika z faktu, że najpierw osoby pokrzywdzone naruszeniami muszą mieć w kraju odpowiednio solidny mechanizm typu sądowego ochrony swoich praw.

Nie ma na razie takiej sytuacji, w której na poziomie krajowym takie mechanizmy by wszędzie istniały. Moglibyśmy sobie wyobrazić sądy praw człowieka czy jakkolwiek one by się nazywały, na poziomie krajowym. W takiej sytuacji Europejski Trybunał Praw Człowieka mógłby mieć charakter konstytucyjny.

M. A. N.

Tak, jeśli większość państw poprze ideę takiej transformacji, co jest niepewne. Problem jest bowiem nie tylko w tym, że miałby to być sąd typu konstytucyjnego, ale zwłaszcza w tym, że obecny Trybunał musiałby odejść od swego obecnego modelu tzw. indywidualnego wymiaru sprawiedliwości. A ten dylemat nie został wystarczająco przedyskutowany. Opcja konstytucyjna przewinęła się w tle dyskusji o zwiększenie efektywności Trybunału, a zwłaszcza skrócenia czasu postępowania. Nie była jednak samoistnym tematem. W jednym ze swoich sprawozdań CDDH wskazał, że już obecnie Trybunał pełni również rolę sądu konstytucyjnego. Realizacja tego modelu napotka też opór Kancelarii, prawnicy której będą się obawiać o stan swojego zatrudnienia. W modelu konstytucyjnym to przecież Trybunał miałby odrzucać banalne skargi, a pozostawić do rozpoznania jedynie te ważniejsze, konstytucyjne. A które to są skargi będzie wpierw 'podszeptywała' rzesza prawników Kancelarii. W debatach przewijał się mianowicie model

zbliżony do Sądu Najwyższego USA, któremu przysługuje prawo podjęcia spraw, które on sam uzna za dojrzałe do rozpoznania typu konstytucyjnego. Wśród nas, pełnomocników rządowych w procedurze przed Trybunałem, panowało głębokie przekonanie, że prawnicy Kancelarii są w istocie najlepszymi adwokatami skarżących. Wielokrotne są przykłady doradzania skarżącym przez prawników Kancelarii do jakich argumentów powinni się odwołać w dalszych fazie postępowania. Narastanie tego zjawiska spowodowało, że Kancelaria zabroniła kategorycznie utrzymywania tego typu kontaktów ze skarżącymi.
K. D.

Moim zdaniem, nie jest pożądane aby Trybunał wybierał sprawy do rozpoznania. Prawo skargi powinno być utrzymane w tym charakterze w jakim jest obecnie. Prawo do skargi nie może zależeć od uznaniowości Trybunału. Natomiast istniejący system, który uznaniowość i tak zakłada i ubiera w szaty Wielkiej Izby, czyli zakłada możliwość zrzeczenia się jurysdykcji przez Izbę na rzecz Wielkiej Izby, ale tez strony mają prawo wnioskowania o ponowne rozpatrzenie. I to jest oparte na zasadzie wyboru.

Utrzymałbym to co jest.
M. B.

Na pytanie dotyczące zasadności postulatu zakładającego przekształcenie Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym odpowiedzi respondentów diametralnie się różnią. Dwóch respondentów stwierdziło, że postulat nie jest zasadny. Trzeci uczestnik uznał postulat za zasadny. Natomiast czwarta osoba stwierdził, że już teraz Trybunał jest połączeniem sądu konstytucyjnego z klasycznym sądem.

18. Jaki wpływ miałaby taka zmiana na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego?

Wszystko zależy od tego jak zdefiniujemy taką zmianę. Można wprowadzić zasadę, że Trybunał może anulować ustawę krajową czy wydawać rozstrzygnięcia o charakterze generalnym. Rozstrzygnięcia mają charakter generalny jeśli sądy krajowe chcą współpracować. Jeśli Trybunał wyda rozstrzygnięcie w sprawie „X" to nie ma żadnych przeszkód żeby sądy krajowe stosowały to rozstrzygnięcie we wszystkich sprawach podobnych.

Pójście w kierunku, w którym Trybunał ma kompetencje do anulowania pewnych decyzji krajowych zupełnie zmieniłoby sytuacje. To jest rozważanie futurystyczne, bo nie wydaje się żeby wzbudziło entuzjazm państw członkowskich.
L. G.

Głównym problemem, są mechanizmy na poziomie krajowym. To nie jest tylko kwestia tego, że zawsze istnieją sądy orzekające na podstawie standardów Konwencji. W niektórych krajach tę role pełnią trybunały konstytucyjne z szerokim prawem do skargi konstytucyjnej. W polskich warunkach tego nie ma. Nie mówiliśmy zupełnie o kwestii wykonywania wyroków i roli rozmaitych instytucji krajowych. Na poziomie krajowym musi istnieć mechanizm prowadzący do oczekiwanego z punktu widzenia Trybunału wykonania tych wyroków. To jest rola komisji parlamentarnych, Rzecznika Praw Obywatelskich w tym zakresie. Na poziomie krajowym musi być całe instrumentarium, które zagwarantuje, że państwo poważnie podejdzie do swoich obowiązków wynikających z Konwencji.

Problemem jest również to, że system kontrolny jest mechanizmem, który funkcjonuje w systemie Rady Europy. W związku z tym im słabsza jest rola organizacji, tym słabsze są instrumenty oddziaływania na państwa, aby takie wyroki wykonywały. To jest osobny temat, ale nie można tego pominąć, ponieważ coraz częściej pojawia się zjawisko kwestionowania wyroków Trybunału w Strasburgu. Możemy powiedzieć, że jest Komitet Ministrów Rady Europy, ale siła oddziaływania Komitetu Ministrów zależy od siły oddziaływania organizacji. Komitet Ministrów może się zbierać i mówić, że są niezadowoleni z postępów jakie państwo ma w wykonywaniu wyroków, ale nic z tego może specjalnie nie wynikać.
M. A. N.

Gdyby taka reforma ewolucyjnie doszła do skutku można spodziewać zmniejszenia się liczby skarg uznanych za dopuszczalne. Jeśli by do tego doszło, w co wątpię przy 'oporze' prawników Kancelarii, wówczas na rozpoznanie sprawy czekałoby się około roku do półtorej.
K. D.

Myślę, że tu nie ma powodu, żeby nagle dramatycznie zmieniać zakres skarg, „rationae materiae", czy przewidywać prawo jak przy Sądzie Najwyższym USA.
M. B.

Na pytanie dotyczące wpływu przekształcenia Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym na skuteczność i efektywność systemu kontrolnego, odpowiedzi uczestników są zróżnicowane. Jeden z respondentów stwierdził, że taka zmiana nie jest potrzebna. Drugi uczestnik badania uznał, że taka reforma zmniejszyłaby liczbę skarg i przyśpieszyła postępowanie. Kolejny respondent wskazał, że taka sytuacja zmieniłaby znacząco sytuację, ale nie wzbudziłaby entuzjazmu państw członkowskich.

19. Jakie zmiany o charakterze proceduralnym i instytucjonalnym zaproponowałby Pan w celu usprawnienia funkcjonowania mechanizmu kontrolnego i poprawienia jego skuteczności?

Zmiana, która zapewniłaby skuteczność mechanizmu kontrolnego to byłaby zmiana, w której państwa członkowskie nie łamałyby Konwencji. Jeśli natomiast państwa posiadające dużą liczbę ludności łamią Konwencję systematycznie, to skargi będą wpływały do Strasburga. Trudno wskazać taką proceduralną czy instytucjonalną zmianę, która zapewniłaby skuteczność mechanizmu kontrolnego.

Istnienie Trybunału ma głęboki sens tak długo, jak w niektórych krajach utrzymują się praktyki systemowego naruszania praw człowieka. Będzie też jednak potrzebny, jako element uniwersalizacji standardów europejskich nawet, gdy wszędzie utrzyma się niewielka liczba takich naruszeń. Wtedy, być może będzie można myśleć o zmianach w kształcie mechanizmu kontrolnego, ale to jest zbyt odległa przyszłość, bym mógł zaproponować cokolwiek rozsądnego.

L. G.

Właściwie już odpowiedzieliśmy na to pytanie.

Główne zmiany powinny zaistnieć na poziomie krajowym w państwach członkowskich, mam tu na myśli mechanizmy implementacji tego co wynika z wyroków Trybunału.

Natomiast patrząc na sam system z perspektywy trzydziestu lat dyskusji i refleksji która się toczyła, to myślę że w tych realiach trudno zaproponować dalsze zmiany, które by ten system usprawniły.

M. A. N.

Wprowadzenie innego systemu wyboru sędziów (art. 22-23) poprzez oparcie go na wzorcu, który jest stosowany w Unii Europejskiej. System ten jest prostszy, zawiera element oceny kandydata przez ekspertów, byłych sędziów, i nie daje Parlamentowi Europejskiemu prawa do paraliżowania proces selekcji i jego polityzacji, jak to czyni Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Moje poglądy w tej sprawie wyłożyłem w artykule „Obraza polskich kandydatów na sędziów" (Rzeczpospolita, 19 maja 2021, str. A12).

Wprowadzenie 7-10 letnich kontraktów dla prawników Trybunału. Będzie to bardzo trudne, gdyż traktują oni stałe kontrakty jako swoje prawa nabyte. Niemniej trzeba spróbować. Wracający do swoich państw prawnicy winni wesprzeć stosowanie Konwencji w płaszczyźnie krajowej. Wracając jednak do kraju jako emeryci, jeśli w ogóle wrócą, są już w wieku emerytalnym, co blokuje ich dostęp do niektórych pozycji czy etatów zawodowych w sądownictwie czy instytucjach akademickich. Wadą obecnego systemu jest utrwalanie stanu osobowego Kancelarii, blokując rzeszom kolejnych roczników dostęp do Trybunału. Co więcej, na przykładzie sekcji polskich Kancelarii należy zalecić konieczne kroki przeciwko panującej w nich dyskryminacji mężczyzn, skoro kobiety stanowią ich przeważającą część.

Potrzebne jest wreszcie pełniejsze wprowadzenie konstytucyjnego charakteru Trybunału i zlikwidowanie wykorzystywania go jako kolejnej instancji sądowej po wyczerpaniu procedur krajowych. Na to nie ma obecnie pełnej zgody. Na posiedzeniach Komitetu Ministrów i CDDH wielokrotnie dało się słyszeć argument, że indywidualny wymiar sprawiedliwości w sferze praw człowieka jest silnie popierany przez ich społeczeństwa obywatelskie. A zatem takiej reformy poprzez zmianę Konwencji prawdopodobnie nie będzie, a jedynie wspierane będą działania ewolucyjne promujące zmiany w kierunku modelu konstytucyjnego Trybunału.
K. D.

Nad tym się zastanawiamy wszyscy i to od dawna. […] Myślę, że łatwiej mi powiedzieć o pożądanym, najważniejszym obszarze usprawnienia niż o środkach, które mogą do tego doprowadzić.

Uważam, że podstawową potrzebą jeśli chodzi o skuteczność mechanizmu jest czas rozpatrywania skarg. W związku z tym każde środki, które będą do tego zmierzać, powinny prowadzić do skrócenia czasu rozpatrywania skarg, ale jednocześnie bez uszczerbku dla jakości tego procesu. Czas postępowania w Strasburgu jest w wielu sprawach poniżej pewnego progu przyzwoitości. Oczywiście to nie jest taki sąd jak na przykład „High Court"

w Wielkiej Brytanii, gdzie postępowanie może trwać 10 dni i można zostać skazanym na przykład za zabójstwo w trakcie procesu dwutygodniowego.

To jest pytanie czy system strasburski nie osiągnął już stadium optymalnego? Czy w tym systemie jeszcze jest co reformować i poprawiać, bo w tym wypadku maszyna działa. Skargi wpływają. Nie mam wrażenia aby istniał jakiś jeden skuteczny środek, który by rozwiązał wszystkie bolączki. Nie powiem, że na przykład dodatkowi sędziowie, bo tu trzeba być realistą. Trzeba zachować pewną dozę realizmu. Polecam raport CDDH z zeszłego roku, który zawiera podsumowania i bilans Protokołu 14.

Nowe pomysły wciąż się pojawiają. Nie zakończono rozmyślań nad nowymi pomysłami.
M. B.

Każdy z uczestników badania przedstawił własne propozycje dotyczące proponowanych zmian proceduralnych i instytucjonalnych usprawniających funkcjonowanie mechanizmu kontrolnego. Postulaty wskazane przez respondentów są bardzo zróżnicowane. Jeden z uczestników zaproponował zmiany w procedurze wyboru sędziów Trybunału. Kolejny uczestnik postulował wprowadzenie zmian na poziomie krajowym. Następny respondent stwierdził, że czas rozpatrywania spraw to obszar, w którym powinny nastąpić zmiany.

7.3. Konkluzje

Analizując wypowiedzi uczestników na temat Protokołu nr 11, można wnioskować, że reforma ta była najgłębszą spośród tych wprowadzonych protokołami dodatkowymi. Uczestnicy badania zgodnie ocenili, że likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka i wprowadzenie stałego, jednolitego Trybunału miały wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. To była rewolucyjna zmiana, gdyż sprofesjonalizowała cały system strasburski, zachowując przy tym dostęp do skargi indywidualnej, który jest pewną zdobyczą systemu.

Skrócenie procedury konwencyjnej poprzez likwidację etapu postępowania przed Europejską Komisją Praw Człowieka, połączenie badania dopuszczalności skargi z jej merytorycznym rozpoznaniem oraz przekazanie postępowania sądowego Trybunałowi z całą pewnością przyniosło korzyści systemowi strasburskiemu oraz ochronie praw człowieka na poziomie Rady Europy.

Uczestnicy badania niejednokrotnie stwierdzali, że ta pierwsza naprawdę głęboka reforma mechanizmu kontrolnego mogła pójść o krok dalej. Respondenci przedstawili listę zagadnień, które mogły zostać dołączone do Protokołu nr 11. W tej kwestii wskazywano przede wszystkim na możliwość wprowadzenia bezpośredniej skuteczności wyroków Trybunału.

Zmiany wprowadzone Protokołem 11 uczestnicy badania ocenili pozytywnie. Niemniej jednak wskazali też na pewne negatywne elementy reformy, jak np. ograniczenie wieku sędziów Trybunału do 70 lat.

Podsumowując wypowiedzi dotyczące pierwszej grupy pytań, reforma została oceniona pozytywnie. Wskazano jednak pewne problemy, których Protokół nr 11 nie rozwiązał.

W przypadku reform wprowadzonych Protokołem nr 14 odpowiedzi respondentów były zróżnicowane. W tej części kwestionariusza poruszone zostały trzy elementy reformy. W kwestii rozstrzygania nad dopuszczalnością skargi, większość respondentów uznało, że zastąpienie trzyosobowego komitetu przez skład jednoosobowy miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Tylko jedna osoba uczestnicząca w badaniu twierdziła, że ta zmiana nie miała istotnego wpływu.

Zdania respondentów były podzielone w kwestii przyznania trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie spraw seryjnych i poprawienia w ten sposób przestrzegania przepisów konwencyjnych przez państwa członkowskie. Uczestnicy badania mieli odmienne zdanie na temat przyznania trzyosobowym komitetom prawa do rozstrzygania spraw seryjnych oraz wpływu tej zmiany na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Trzy osoby odpowiedziały, że ta zmiana miała wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego, czwarty respondent uważał, że zmiana ta miała jedynie wpływ na orzekanie.

Trzecią kwestią związaną z Protokołem nr 14 było wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku. W tej materii zdania respondentów również były podzielone. Dwóch respondentów było zdania, że ta przesłanka nic nie zmieniła i nie miała wpływu na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Dwie kolejne osoby miały odmienne zdanie na ten temat, przy czym jeden z respondentów nie odpowiedział wprost odwołując się do braku danych statystycznych pozwalających na kompetentne wypowiedzenie się.

Pomimo ewidentnych różnic w kwestii zmian wprowadzonych Protokołem nr 14, uczestnicy badania zgodnie stwierdzili, że reforma była potrzebna z uwagi na rosnącą lawinowo liczbę skarg oraz wydłużający się czas postępowania przed Trybunałem. Istotną

rzeczą w tamtym okresie były sprawy seryjne. Trzeba tu wspomnieć, że pomimo ogromnej liczby napływających skarg, dotyczyły one jedynie kilkunastu problemów systemowych.

Pytania związane z Protokołem 15 obejmowały dwa zagadnienia, tj. kadencję sędziów Trybunału oraz termin na wniesienie skargi indywidualnej.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, respondenci pozytywnie ocenili wykreślenie z Konwencji zapisu dotyczącego upływu kadencji z chwilą osiągnięcia przez sędziego Trybunału wieku 70 lat. Respondenci negatywnie ocenili skrócenie terminu na wniesienie skargi z 6 do 4 miesięcy, gdyż dla skarżącego czas ten może być zbyt krótki na przygotowanie i wniesienie skargi do Trybunału, czyli na dochodzenie swoich praw. Dwóch respondentów wypowiedziało się wprost, że ta zmiana jest nietrafiona, gdyż może ograniczyć prawo do skargi indywidualnej. Dwóch kolejnych uczestników badania nie uzasadniło swojej negatywnej opinii na temat skrócenia terminu na wniesienie skargi. Analiza uzyskanych odpowiedzi wskazuje, że ta zmiana nie będzie miała istotnego wpływu na mechanizm kontrolny.

Kolejne pytanie zadane respondentom związane było z Protokołem nr 16 i dotyczyło wprowadzenia „nowej opinii doradczej". Analiza badań empirycznych pozwoliła stwierdzić, że nowa kompetencja Trybunału będzie miała niewielki wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego. Jak zauważył jeden z respondentów, będzie to raczej dodatkowy kanał komunikacji i dialogu. Pomimo takiego stanowiska uczestników badania, dwóch respondentów nie wyklucza, że w przyszłości to narzędzie może nabrać ogromnego znaczenia.

Piąta grupa pytań zadanych respondentom została zatytułowana „Pytania ogólne". W tej części badania pytania nie były ściśle związane z jedną konkretną reformą protokolarną. Autor pracy zapytał o katalog przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej, zmiany związane z długością kadencji sędziów i możliwością ubiegania się o ponowną kadencję, oraz o kwestie skargi międzypaństwowej. Ponadto zapytano respondentów o najważniejszą ich zdaniem reformę protokolarną i pozaprotokolarną.

W opinii większości respondentów, rozszerzanie katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej ma wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Dwie osoby uznały, że jest to wpływ negatywny, ograniczający skuteczność całego systemu strasburskiego. Jeden respondent odpowiedział stanowczo, że rozszerzanie katalogu przesłanek warunkujących możliwość wniesienia skargi indywidualnej nie ma wpływu na skuteczność mechanizmu kontrolnego.

Respondenci podobnie ocenili zmiany w kwestii długości kadencji sędziów Trybunału i możliwości ubiegania się sędziów o ponowną kadencję. Uczestnicy badania zgodnie przyznali, że zmiany w tym zakresie mają wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego. Jak wynika z badania empirycznego, każdy z respondentów wskazywał, że brak możliwości ubiegania się przez sędziego o drugą kadencję ma wpływ na niezależność i niezawisłość sędziowską. Jednocześnie uczestnicy badania zgodnie uznali, że lepszym rozwiązaniem jest jedna dłuższa kadencja bez możliwości reelekcji niż kadencje krótsze z możliwością ponownego ubiegania się o funkcję sędziego.

Następnie zapytano respondentów o to, czy skarga międzypaństwowa jest potrzebna w Konwencji. Respondenci udzielili odpowiedzi twierdzącej. Z przeprowadzonych badań wynika, że skargi międzypaństwowe można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje skargi będące reakcją na konflikty o charakterze politycznym i militarnym zachodzące pomiędzy państwami członkowskimi Rady Europy. Druga grupa skarg obejmuje sprawy, gdzie rzeczywiście dochodzi do masowych naruszeń praw człowieka.

Niezależnie od podłoża skargi międzypaństwowej, respondenci uznali, że jest to narzędzie użyteczne i utrzymanie go ma sens z uwagi na brak innych podobnych instrumentów w sferze ochrony praw człowieka.

Respondentów zapytano też o to, która z reform protokolarnych i pozaprotokolarnych w ich ocenie miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego.

Uczestnicy badania stwierdzili, że największy wpływ na tę skuteczność miał Protokół nr 11, a na drugim miejscu Protokół nr 14. Wszyscy respondenci odpowiedzieli, że najistotniejszym elementem reformy wprowadzonej Protokołem nr 11 było utworzenie stałego, jednolitego Trybunału.

W przypadku reformy pozaprotokolarnej odpowiedzi uczestników badania były różne. Dwóch respondentów za najważniejszą uznało wprowadzenie kategoryzacji spraw. Trzeci respondent za najważniejszą reformę pozaprotokolarną uznał z kolei wprowadzenie instytucji wyroków pilotażowych. Czwarty z uczestników nie wskazał jednej reformy, która w jego ocenie miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. Wypowiedział się natomiast, że zasadnicze znacznie dla skuteczności mechanizmu kontrolnego ma zdolność adaptacji i reagowania Trybunału.

Kolejne pytania dotyczyły postulatu zakładającego przekształcenie Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym i wpływu jaki miałaby taka zmiana na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego. Na pierwsze z pytań odpowiedzi respondentów

były odmienne. Dwóch uczestników badania uznało postulat przekształcenia Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym za niezasadny. Pierwszy z respondentów uzasadnił swoją odpowiedź tym, że najpierw należy stworzyć solidne mechanizmy sądowe w krajach członkowskich. Drugi z uczestników badania podniósł, że prawo do skargi nie może być traktowane uznaniowo. Trzeci uczestnik badania odpowiedział, że postulat zakładający przekształcenie Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym jest zasadny, przy czym taka zmiana wymaga poparcia państw członkowskich, co jest niepewne. Czwarty z respondentów uważa, że od strony materialnej obecnie mamy do czynienia z połączeniem sądu konstytucyjnego z klasycznym sądem rozpatrującym indywidualne sprawy.

W kwestii potencjalnego wpływu przekształcenia Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego, jeden z respondentów uznał, że taka zmiana nie jest potrzebna. Drugi uczestnik stwierdził, że taka zmiana zmniejszyłaby liczbę skarg i przyśpieszyła postępowanie. Trzeci z respondentów uzależnił wpływ zmiany od tego jak miałaby ona wyglądać. Czwarty uczestnik w swojej odpowiedzi skupił się na sądach konstytucyjnych funkcjonujących w krajach członkowskich Rady Europy, nie wskazując wprost na to jaki przewidywałby wpływ takiej zmiany na mechanizm kontrolny.

W ostatnim pytaniu zapytano respondentów o propozycje zmian o charakterze instytucjonalnym i proceduralnym poprawiające funkcjonowanie mechanizmu kontrolnego. Odpowiedzi uczestników badania były zróżnicowane. Jeden z uczestników zaproponował zmiany w procedurze wyboru sędziów Trybunału, w kierunku takim jaki jest stosowany przy wyborze sędziów w Unii Europejskiej. Drugi z respondentów nie wskazał konkretnej reformy, zamiast tego określił obszar, który jego zdaniem wymaga usprawnienia. Według tego respondenta podstawową potrzebą wymagającą poprawy jest czas rozpatrywania skarg. Dwóch kolejnych respondentów odpowiedziało, że niezbędne są reformy na poziomie krajowym, przy czym jeden z uczestników wskazał, że chodzi o zmiany w mechanizmie implementacji tego, co wynika z wyroków Trybunału. Natomiast drugi uczestnik stwierdził, że zmiana zapewniająca skuteczność mechanizmu kontrolnego to zmiana, w której państwa członkowskie nie łamałyby Konwencji.

Analiza przeprowadzonego badania pozwala na określenie pewnych kluczowych zagadnień związanych z funkcjonowaniem mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Są nimi: zachowanie prawa do skargi indywidualnej, wykonywanie wyroków przez państwa członkowskie oraz funkcjonowanie Trybunału jako sądu rozpatrującego sprawy istotne.

Pomimo licznych zmian w mechanizmie kontrolnym wprowadzonych zarówno w drodze protokołów dodatkowych, jak i w drodze reform pozaprotokolarnych, to zachowanie prawa do skargi indywidualnej wydaje się być sukcesem dla samego systemu strasburskiego, ale też dla osób znajdujących się pod ochroną Konwencji.

W badaniu, respondenci przy okazji odpowiedzi na poszczególne pytania, wskazywali na problemy związane z wykonywaniem wyroków przez państwa członkowskie Rady Europy. W ocenie uczestników badania jest to istotny problem, z uwagi na brak narzędzi pozwalających wpływać na państwa w celu wyegzekwowania rozstrzygnięć Trybunału. Respondenci wskazywali również na pojawiające się kwestionowanie wyroków wydanych przez Trybunał, a także kontestowaniem działalności jego samego.

Kolejnym problemem, do którego odnieśli się uczestnicy badania jest rola jaką pełnić ma Europejski Trybunał Praw Człowieka. Respondenci byli zgodni co do tego, że organ sądowy powinien zajmować się sprawami istotnymi z punktu widzenia ochrony praw człowieka, co teoretycznie mogłoby prowadzić do przekształcenia go w sąd o charakterze konstytucyjnym. Z drugiej strony, wprowadzenie takiej zmiany spowodowałoby, że nad większością skarg Trybunał by się nie pochylił, co z kolei mogłoby mieć wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego. W tej kwestii trudno znaleźć rozwiązanie, które pozwalałoby na zapewnienie poczucia elementarnej ochrony i jednocześnie rozwiązywałoby sprawy istotne z punktu widzenia ochrony praw człowieka.

Dyskusja nad tym w jakim kierunku ma zmierzać system konwencyjny wciąż trwa, a biorąc pod uwagę niechęć państw członkowskich do głębszych reform, można przyjąć, że obecny stan w najbliższych latach nie ulegnie rewolucyjnej zmianie. Trzech spośród czterech respondentów w swoich odpowiedziach podnosiło kwestię tego, że prawdopodobnie obecny model ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy jest już optymalny. Można zatem przyjąć, że wprowadzone Protokołami 11, 14, 15 i 16 zmiany w procedurze są wystarczające dla skutecznej ochrony praw człowieka. Tym samym, pozytywnie zweryfikowano hipotezę 6, zgodnie z którą zmiany wprowadzane protokołami dodatkowymi proceduralnymi zwiększają skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednocześnie pozytywnie zweryfikowano hipotezę 2, zgodnie z którą procedura kontrolna w europejskim systemie ochrony praw człowieka umożliwia jednostce skuteczne dochodzenie jej praw.

7.4. Postulaty własne

Wnikliwa analiza reform protokolarnych i poza protokolarnych pokazuje, że pomimo utrzymania prawa do skargi i powszechnej dostępności skarżących do systemu strasburskiego, nadal pojawiają się głosy za przekształceniem Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym. Zmiany w mechanizmie kontrolnym, jakie zaszły na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat pokazują, że system działa. Nie jest co prawda wolny od wad, takich jak np. przewlekłość postępowania, ale zapewnia wszystkim zainteresowanym dostęp do Trybunału i możliwość uzyskania satysfakcjonującego rozstrzygnięcia swojej sprawy, co jest kwestią zasadniczą. Niemniej jednak, trzy zmiany jakie zaszły w ostatnich latach, tj. wprowadzenie nowej przesłanki dopuszczalności skargi, skrócenie czasu na jej wniesienie i wprowadzenie rygorystycznych przepisów dotyczących wymogów formalnych skargi, jasno pokazują, że ten system stopniowo odchodzi od pierwotnych wartości, jakie przyświecały twórcom Rady Europy i samej Konwencji. Utrzymanie sprawności systemu strasburskiego nastąpiło częściowo kosztem prawa do skargi. Nie podlega dyskusji, że tworzenie kolejnych narzędzi filtrujących skargi wpływające do Strasburga w celu usprawnienia działania sądu ma istotne dla ochrony praw człowieka „skutki uboczne". Wprowadzenie nowych i zmiana już istniejących wymogów formalnych, a także bardziej rygorystyczna polityka Trybunału w stosunku do wnoszonych skarg powoduje, że w ocenie skarżących prawo do skargi mogło zostać w jakiś sposób ograniczone.

Wejście w życie Protokołu nr 15 w sierpniu 2021 r., a właściwie zmian jakie ze sobą przynosi, jest dobrym momentem, żeby zastanowić się nad tym w jakim kierunku zmierzać będzie mechanizm kontrolny Konwencji i jakie zmiany można wprowadzić nie naruszając prawa do skargi. Ostatnia zmiana wprowadzona Protokołem 15, która skróciła termin na wniesienie skargi, może wpłynąć na ograniczenie prawa do niej dla potencjalnych skarżących, chociaż trudno przewidzieć w jakim to będzie stopniu. A przecież prawo do skargi stało i stoi za sukcesem europejskiego systemu ochrony praw człowieka, czyli jest podstawą jego popularności oraz uzasadnieniem traktowania systemu europejskiego jako punktu odniesienia dla rozwoju innych systemów regionalnych na świecie. To właśnie prawo do skargi indywidualnej wyróżnia ten system na tle innych, będąc jednocześnie swoistym drogowskazem dla innych regionalnych systemów ochrony praw człowieka, które tworząc własne normy prawne wzorowały się na EKPC i rozwiązaniach w niej zawartych.

Sformułowane na podstawie przeprowadzonych badań empirycznych i analizy aktów prawnych postulaty dotyczą zwłaszcza usprawnienia funkcjonowania mechanizmu

kontrolnego z jednoczesnym zachowaniem rzeczywistego, a nie tylko iluzorycznego prawa do skargi. W ocenie autora można było wprowadzić zmiany, które w żadnym stopniu nie zaważyłyby na prawie do skargi. Przede wszystkim do planowania gruntownych zmian w mechanizmie kontrolnym należało podejść wcześniej, zanim nastąpiły problemy ze sprawnym funkcjonowaniem Komisji i Trybunału. Koniec lat 80. XX w. to był ten czas, gdy w Radzie Europy było znacznie mniej państw członkowskich niż w połowie lat 90. Mniejsza liczba państw-stron Konwencji do pewnego stopnia gwarantowała, że proponowane zmiany, nawet głębokie, będą możliwe do wprowadzenia. W ramach Rady Europy z pewnością przewidywano, że wraz z rozpadem bloku wschodniego dojdzie do rozszerzenia organizacji o nowe państw i co się z tym wiązało, wzrośnie liczba potencjalnych skarżących. Pomimo tego, nie podjęto dyskusji nad głęboką, strukturalną reformą mająca w założeniu zapewnić w przyszłości sprawne działanie mechanizmu. Dopiero z chwilą „zablokowania" prac EKomPC i ETPC gwałtownym zwiększeniem liczby skarg, przystąpiono do prac nad radykalną zmianą całego systemu strasburskiego. Było to działanie spóźnione w czasie, a przez to przyjęte rozwiązania były nie do końca przemyślane.

Pierwsza proponowana zmiana, nie wymagająca kolejnego protokołu dodatkowego to wprowadzenie rozpraw w formie online przy wykorzystaniu komunikatorów elektronicznych (np. Microsoft Teams, Zoom), a tylko w wyjątkowych sytuacjach, na uzasadniony wniosek strony postępowania, przeprowadzenie rozprawy w trybie stacjonarnym na miejscu w Strasburgu. Proponowana reforma, wymagałaby jedynie zmian w Regulaminie Trybunału. Jednocześnie propozycja ta nie wiązałaby się ze zmianą Konwencji, co jak wiadomo wymagałoby przyjęcia kolejnego protokołu, na co wymagana jest zgoda państw członkowskich. Przyjęcie takiego rozwiązania wpłynęłoby na skrócenie czasu postępowania, a także obniżenie jego kosztów, zarówno dla stron jak i dla sądu.

Wybuch pandemii Covid-19 pokazał, że prowadzenie spotkań, konferencji biznesowych, naukowych czy zdalnego nauczania możliwe jest za pośrednictwem specjalnie do tego dedykowanych platform internetowych. Jednocześnie, jak pokazuje przykład Polski, poprzez przyjęcie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych[798], możliwe jest przeprowadzanie rozpraw w formie zdalnej na odległość.

[798] Zob. art. 15 zzs[1] ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095.

Uzupełnieniem dla tego rozwiązania jest wprowadzenie komunikacji w formie elektronicznej jako podstawowego sposobu komunikacji. Rozwiązanie to obejmowałby przesyłanie korespondencji i dokumentów pomiędzy stronami i Trybunałem. Taka forma porozumiewania się stron z Trybunałem, była by podstawowa. Przy czym powinna być dopuszczona na uzasadniony wniosek strony, w wyjątkowych sytuacjach możliwość tradycyjnej listownej komunikacji z sądem. Wydaje się, że w przypadku, gdy strona jest zastępowana przez profesjonalnego pełnomocnika, możliwe jest wprowadzenie doręczeń online dla stron i ich pełnomocników tak jak ma to miejsce w polskiej ustawie o doręczeniach elektronicznych[799]. W zakresie proponowanej reformy, oprócz zmiany regulaminu wymagana byłaby także zmiana ustawodawstwa w państwach, w których nie ma jeszcze takich rozwiązań. Trybunał musiałby zostać także wyposażony w niezbędne narzędzia cyfrowe, np. platformę do porozumiewania się na odległość, czy jak w przypadku Polski, portal informacyjny sądów powszechnych.

Za pełną informatyzacją postępowań przemawia postęp technologiczny jaki zachodzi w dziedzinie technologii informatycznej i komunikacji elektronicznej, w tym np. rozwój technologii 5G. Trzeba także wskazać, że komunikacja elektroniczna z wykorzystaniem poczty e-mail jest znacznie szybsza i dużo tańsza od poczty tradycyjnej.

Kolejnym postulowanym rozwiązaniem, jak się wydaje, także nie wymagającym formy protokolarnej, a jedynie zmian w regulaminie jest wprowadzenie obowiązkowego posiedzenia mediacyjnego w formie zbliżonej do polskiego postępowania o zawezwanie do próby ugodowej[800], jaki przewidziany jest w ramach procedury cywilnej. Z tą jednakże różnicą, że postępowanie mające na celu zawarcie ugody miałoby się odbyć na pierwszej rozprawie przed Trybunałem. Taka rozprawa nie stanowiłoby oddzielnego postępowania w ramach rozpatrywania skargi, ale jego obligatoryjną część. Możliwość zawarcia ugody już na pierwszej rozprawie niewątpliwie skracałaby czas rozpatrywania spraw, co z kolei przekładałoby się na efektywność systemu strasburskiego. W tym miejscu trzeba zauważyć, że w ramach postępowania przed Trybunałem istnieje możliwość zawarcia pomiędzy stronami ugody. O możliwości polubownego załatwienia sporu stanowi art. 39 Konwencji. Niemniej jednak, wprowadzenie takiego obowiązku mogłoby dodatkowo zwiększyć liczbę zawieranych ugód, tym samym oszczędzając czas i środki Trybunału. Jednocześnie, nawet w przypadku braku ugody, sędziowie po przeprowadzeniu takiej rozprawy, byliby lepiej

[799] Zob. ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. z 2020 r., poz. 2320.
[800] Zob. art. 185 i nast. ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 ze zm.

zorientowani w danej sprawie. Wydaje się, że postulowana reforma nie podniosłaby kosztów postępowania.

Propozycją wymagającą jak się wydaje formy protokołu dodatkowego jest zmiana w zakresie składów orzeczniczych i ich kompetencji. W ocenie autora, w pierwszej kolejności, należałoby zlikwidować składy jednoosobowe i zastąpić je składami trzyosobowymi. Uzasadnieniem tej zmiany jest brak możliwości odwołania się skarżącego od decyzji o niedopuszczalności skargi. Brak takiej możliwości pozbawia skarżącego jakiegokolwiek wpływu na toczące się postępowanie. Jednocześnie, wprowadzenie przy jednoosobowym składzie możliwości odwołania od decyzji o niedopuszczalności skargi, skutkowałoby całkowitym paraliżem Trybunału. Jak można przypuszczać, sędziowie dużą część swojego czasu poświęcaliby na rozpatrywanie wnoszonych przez skarżących odwołań. W ocenie autora obecnie funkcjonujące rozwiązanie może naruszać prawo do skargi, a w szerszym zakresie nawet prawo do sądu. Trzeba wskazać, że sędziowie zasiadający jednoosobowo, odrzucając skargę również mogą popełniać błędy, których skutki ponoszą skarżący. Należy zauważyć, że zastąpienie jednego sędziego składem trzyosobowym, co prawda nie wpłynie na przyśpieszenie rozpatrywania spraw, ale w większym stopniu zagwarantuje rzetelność i obiektywność rozstrzygnięcia, a jednocześnie zwiększa szansę na wyeliminowanie błędnych rozstrzygnięć.

Ostatnim proponowanym rozwiązaniem jest zmniejszenie składów Izb. Autor proponuje zastąpienie obecnych składów siedmioosobowych, zespołami pięciu sędziów. Zwiększy to ilość Izb, przy jednoczesnym zachowaniu obecnej liczby sędziów Trybunału. Dodatkowo taka zmiana nie powinna generować dodatkowych kosztów dla działalności Trybunału. Finalnie taka zmiana może wpłynąć na przyśpieszenie rozpatrywania skarg.

Propozycje zmian opierają się na pełnej informatyzacji postępowania z jednoczesnym i zmianami strukturalnymi wewnątrz Trybunału. Wydaje się, że te propozycje mogłyby usprawnić funkcjonowanie sądu w Strasburgu, skrócić średni czas rozpatrywania spraw z jednoczesnym zachowaniem prawa do skargi, bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów.

Podsumowanie

Mechanizm kontrolny stworzony w ramach europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka postrzegany jest najczęściej w ujęciu normatywnym, jako swoistego rodzaju zespół norm proceduralnych i instytucjonalnych formułujących pewien sposób postępowania. Za takim dogmatycznoprawnym sposobem postrzegania ukryty jest mechanizm kontrolny będący pewną „wartością". W znaczeniu aksjologicznym, procedura kontrolna stworzona w ramach Rady Europy, Konwencji i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest kluczową wartością tego systemu. Tą wartością, rozumianą jako pewne dobro jest umożliwienie jednostce dochodzenia swoich praw przed sądem międzynarodowym. Można uznać, że aksjologia mechanizmu pozwala na realizację aksjologii praw i wolności zawartych w Konwencji. Te dwa elementy (wartość mechanizmu oraz wartość praw i wolności) wzajemnie się dopełniają i pozwalają na skuteczne urzeczywistnienie ochrony praw człowieka.

Dogłębna analiza instytucji funkcjonujących w ramach Rady Europy jednoznacznie wskazuje, że organizacja od chwili powstania w 1949 r., w sposób ciągły przechodzi swoistą ewolucję strukturalną. W tym czasie powołano szereg organów statutowych i pozastatutowych, a także podmiotów funkcjonujących w ramach Rady, ale nie będących formalnie jej organami. Jednoczesne stopniowe rozszerzanie obszarów, w których podejmowane są skuteczne działania spowodowało, że Rada Europy powoli wkracza w miejsca, gdzie do tej pory prym wiodły inne podmioty prawa międzynarodowego. Rada Europy za pośrednictwem instytucji funkcjonujących w jej ramach wkracza na nowe tereny, takie, jak północna Afryka, Bliski Wschód czy pogranicze Europy i Azji. Instytucjonalny rozwój Rady Europy znacząco zwiększył jej rolę we współczesnym świecie. Organizacja ta wyznacza też nowe kierunki i standardy ochrony praw człowieka w wielu rejonach świata.

Pomimo tego, że organizacja kojarzona jest głównie z ochroną praw człowieka, to na podstawie analizy jej wewnętrznej struktury można stwierdzić, że równie ważnym obszarem jej działalności jest badanie praworządności i demokracji w państwach członkowskich. Rada Europy z jej rozbudowanym aparatem instytucjonalnym realizuje zadania nie tylko związane z ochroną praw człowieka, ale także w sferze nauki, kultury, sztuki czy finansów. Liczne instytucje działające pod auspicjami organizacji, poprzez stopniowe rozszerzanie ich kompetencji pokazują, że Rada Europy jest systemem wielu powiązanych ze sobą elementów, nie wykluczających się, ale uzupełniających.

Wydaje się, że największym osiągnięciem Rady Europy było stworzenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej ratyfikacja przez wszystkich członków organizacji. Pomimo tego, iż Konwencja jest typową umową międzynarodową, to posiada elementy wyróżniające ją na tle innych aktów normatywnych tego rodzaju. Taką zasadniczą różnicą jest to, że reguluje ona dwie płaszczyzny stosunków. Na poziomie pierwotnym sformułowano zobowiązania pomiędzy państwami. Natomiast w drugiej płaszczyźnie, tzw. wertykalnej, określone zostały zobowiązania pomiędzy państwem, a jednostką, pomimo tego, że jednostka ta nie jest stroną umowy. To nowatorskie rozwiązanie wyróżnia EKPC na tle innych umów międzynarodowych mających za przedmiot ochronę praw człowieka, a także jest wyrazem upodmiotowienia jednostki.

W ujęciu podmiotowym przeanalizowano kwestię rozszerzania Rady Europy na nowych członków, a EKPC na kolejnych sygnatariuszy. Zestawiono i poddano analizie zmiany zachodzące na przestrzeni lat, a dotyczące podpisania, ratyfikowania i wejścia w życie Konwencji w stosunku do państw członkowskich. Proces scalania członkostwa w Radzie z obligatoryjnym ratyfikowaniem EKPC trwający kilkadziesiąt lat wymagał odważnych i nowatorskich rozwiązań prawnych, a także decyzji politycznych ze strony organów organizacji i jej członków. Ta kilkuetapowa reforma o charakterze pozaprotokolarnym doprowadziła do sytuacji, w której państwo ubiegające się o członkostwo przyjmuje na siebie obowiązek ratyfikacji Konwencji z jednoczesnym obligatoryjnym poddaniem się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przyjęte rozwiązanie pozwala na szybką ratyfikację EKPC przez państwo członkowskie lub ubiegające się o takie członkostwo. Dodatkowo, dzięki obowiązkowi poddania się jurysdykcji Trybunału, prawa i wolności zagwarantowane w Konwencji mogą być skutecznie chronione. Do przeszłości odeszły sytuacje, gdy państwo członkowskie zwlekało latami z ratyfikacją EKPC i złożeniem oświadczenia o poddaniu się jurysdykcji ETPC. Można zatem uznać, że ta reforma ma pozytywny wpływ na mechanizm kontrolny. Tym samym potwierdzona zostaje hipoteza 3, zgodnie z którą zmiany w procedurze przyjmowania nowych członków do Rady Europy mają pozytywny wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Konwencji. Mechanizm ten tworzy zbiór norm proceduralnych i instytucjonalnych, które mają zagwarantować ochronę praw i wolności człowieka określonych w EKPC i protokołach dodatkowych.

W ujęciu przedmiotowym Konwencja w swej pierwotnej wersji stanowi wyraz konsensusu państw członkowskich Rady Europy. Formułując dość wąsko katalog praw i wolności w niej zawartych stworzono umowę, która stała się swoistym drogowskazem dla

powstałych później innych umów regulujących ochronę praw człowieka na poziomie regionalnym. Zawarcie w Konwencji jedynie najważniejszych praw i wolności człowieka, na które zgodę wyraziły wszystkie państwa członkowskie było milowym krokiem w rozwoju prawa międzynarodowego praw człowieka. Obecnie katalog praw i wolności zawartych w Konwencji nie jest ani wyczerpujący, ani zamknięty. Uzupełniany stopniowo w kolejnych latach za pomocą protokołów dodatkowych, jest odzwierciedleniem zasadniczych zmian w podejściu do problematyki praw człowieka w Europie.

Od powstania europejskiego regionalnego systemu ochrony praw i wolności w jej centrum zawsze znajdował się człowiek lub szerzej jednostka, której starano się zagwarantować te prawa. Tylko skuteczne i efektywne działanie mechanizmu kontrolnego pozwala zapewnić rzeczywistą ochronę jednostce. Kolejne reformy pozwoliły na utrzymanie efektywności systemu kontroli. Analiza zmian, jakie dokonały się w ciągu ostatnich 20-25 lat jasno wskazuje, że utrzymanie skuteczności i efektywności mechanizmu nastąpiło częściowo poprzez wprowadzenie większych rygorów w zakresie możliwości wniesienia skargi do Strasburga. Ograniczenia te nie wpłynęły na prawo do skargi, a służyły jedynie zapewnieniu efektywności systemu. Musimy pamiętać, że Trybunał w Strasburgu nie jest kolejną instancją, do której może się zwrócić jednostka niezadowolona z uzyskanego na poziomie krajowym rozstrzygnięcia.

Analiza literatury, orzecznictwa, danych pozyskanych z bazy HUDOC, a także przeprowadzone w pracy badania sondażowe wśród prawników bezpośrednio zaangażowanych w działania mechanizmu kontrolnego Konwencji pozwoliły zgłębić przyczyny zmian wprowadzanych w tym mechanizmie. Zasadniczy wniosek, jaki można sformułować jest taki, że pierwotne przyczyny tych zmian to rozszerzenie Rady Europy na nowe państwa i wzrost liczby skarg wnoszonych do sądu w Strasburgu, ale powodów, dla których wprowadzano zmiany jest znacznie więcej. Można tu wskazać problemy związane z przestrzeganiem praw człowieka i ich odmiennym rozumieniem w nowo przyjmowanych państwach, szczególnie tych należących wcześniej do Sowieckiej strefy wpływów. Kolejną przyczyną był deficyt w sferze praworządności i demokracji w tych państwach. Rozszerzanie Rady Europy na wschód spowodowało, że Trybunał spotkał się z problemami, z którymi wcześniej nie miał do czynienia. Następną przyczyną dokonywania zmian w mechanizmie kontrolnym były pojawiające się coraz częściej sprawy seryjne, u podstaw których leżały bardzo często problemy strukturalne wynikające z problemów z przeobrażeniami struktury własnościowej państwa oraz rozliczenia z autorytarną przeszłością. Do takich przyczyn zaliczyć można także niezdolność państw członkowskich

do samodzielnego rozwiązywania sytuacji, w których dochodziło do naruszania praw i wolności gwarantowanych przez EKPC. Za tymi wszystkimi przyczynami stała chęć utrzymania skuteczności i efektywności systemu kontrolnego w związku z napływem coraz większej liczby spraw wnoszonych przez skarżących. Utrzymanie skuteczności i efektywności systemu wynikało z chęci zapewnienia osobom pozostającym pod ochroną Konwencji prawa do skargi.

Analiza mechanizmu kontrolnego pozwala uznać, że ten rozbudowany system gwarancji o charakterze instytucjonalnym i proceduralnym nadal zapewnia realną, a nie tylko iluzoryczną ochronę praw człowieka. Potwierdzeniem tego jest tworzony i rozwijany od lat mechanizm, który nie tylko zapewnia rozpatrzenie skargi indywidualnej lub międzypaństwowej, ale też gwarantuje wykonanie wyroku przez państwo. Mechanizm stworzony w ramach europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka stał się wzorem dla innych systemów regionalnych, które nierzadko opierają się na nim.

Część instytucjonalna systemu kontrolnego również przeszła głęboką przemianę. W latach 50. XX w. system organów zajmujących się badaniem i rozpatrywaniem skarg składał się z trzech organów. EKomPC zajmowała się badaniem dopuszczalności skargi, Trybunał pełnił funkcję *stricte* sądowniczą, a do zadań Komitetu Ministrów należało m.in. zapewnienie wykonywania wyroków. Ten swoisty triumwirat instytucjonalny w pierwszych latach istnienia organizacji i obowiązywania EKPC spełniał swoją rolę. Zmiany zachodzące na przestrzeni lat, przede wszystkim pojawienie się nowych państw oraz wzrost liczby wnoszonych skarg, wymagały głębokich reform instytucjonalnych i proceduralnych. Największa zmiana instytucjonalna wprowadzona Protokołem nr 11 zlikwidowała EKomPC, a Trybunał stał się sądem stałym. Zmianie uległa także struktura wewnętrzna ETPC. Kolejne reformy znacząco wpłynęły na funkcjonowanie Trybunału. Obecnie, pomimo dużej liczby wpływających skarg oraz znaczącej liczby spraw zawisłych, ETPC działa bez większych zakłóceń.

Analiza zmian w skardze indywidualnej pokazuje, że funkcjonowanie tego instrumentu prawnego można podzielić na dwa etapy. W pierwszym, jednostkę wyposażono w prawo do skargi, z jednoczesnym wprowadzeniem podwójnej fakultatywności, to znaczy wnieść skargę można było jedynie przeciwko państwu, które złożyło deklaracje o poddaniu się jurysdykcji Trybunału i uznało kompetencje Komisji. Jednoczesny brak zdolności procesowej skarżącego znacząco ograniczał jej skuteczność. Dopiero wprowadzenie Protokołu nr 9 znacząco poprawiło pozycję prawną skarżącego. Wzmocnieniem dla skargi indywidualnej były zmiany wprowadzone Protokołem nr 11. Likwidacja EKomPC,

pozbawienie uprawnień orzeczniczych Komitetu Ministrów oraz zastąpienie jurysdykcji fakultatywnej ETPC jurysdykcją obligatoryjną, uprościło procedurę rozpatrywania skarg. Po tej reformie, skarżący uzyskał większy wpływ na swoją sprawę, co widoczne jest np. w możliwości wniesienia skargi bezpośrednio do Kancelarii Trybunału.

W drugim etapie, prawo do skargi co prawda zostało zachowane, jednak wprowadzanie nowych wymogów natury materialnej i proceduralnej zmusiło skarżących do bardziej rzetelnego ich formułowania. W przypadku wprowadzonej Protokołem nr 14 przesłanki znaczącego uszczerbku, na podstawie danych statystycznych ustalono, że nastąpił znaczny wzrost liczby odrzucanych na tej podstawie skarg. W przypadku zmian wprowadzonych na mocy Protokołu nr 15, krótki okres czasu, jaki upłynął od jego wejścia w życie, nie pozwala na zbadanie bezpośredniego wpływu reformy na prawo do skargi. Niemniej jednak, na podstawie przeprowadzonych badań oraz analizy literatury przedmiotu można przyjąć, że skrócenie terminu na wniesienie skargi oraz zmiany w zakresie znaczącego uszczerbku[801] mogą w odczuciu potencjalnych skarżących ograniczać prawo do skargi. Reformy o charakterze pozaprotokolarnym, w tym przede wszystkim wprowadzenie w 2014 r. obowiązku składania skargi na formularzu, też mogą wpływać na to prawo. W ocenie autora pracy, prawo do skargi, pomimo wprowadzenia pewnych ograniczeń, zostało zachowane. Wprowadzenie bardziej rygorystycznych ograniczeń ma w założeniu utrzymać skuteczność i efektywność systemu, co należy ocenić pozytywnie ze względu na utrzymanie wysokiego poziomu ochrony jednostki.

Na obecnym etapie funkcjonowania prawa do skargi widać, że wprowadzanie reform mających na celu zwiększenie efektywności i skuteczności mechanizmu kontrolnego nastąpiło kosztem drobniejszych naruszeń praw i wolności człowieka. Niemniej jednak, na podstawie przeprowadzonych badań własnych dotyczących długości postępowania przed ETPC i EKomPC, oraz liczby spraw zawisłych przed sądem w Strasburgu, należy uznać, że reformy wprowadzane od końca lat 90. XX w. odniosły zamierzony skutek w odniesieniu do funkcjonowania mechanizmu kontrolnego Konwencji. Tym samym potwierdzono hipotezę 6, zgodnie z którą zmiany wprowadzane protokołami dodatkowymi

[801] Przed wejściem w życie reformy, art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji brzmiał następująco: „Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie art. 34 Konwencji, jeśli uważa, że:
a) (…)
b) skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu niniejszej konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie". Zmiana wprowadzona przez Protokół nr 15 polega na wykreśleniu sformułowania „oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie".

proceduralnymi zwiększają skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Pomimo wprowadzenia swoistego rodzaju „filtrów" pozwalających Trybunałowi zajmować się sprawami zawierającymi poważne naruszenia, a odrzucających sprawy prozaiczne, a nawet błahe, prawo do skargi indywidualnej zostało zachowane. Powyższa konstatacja pozwala na pozytywne zweryfikowanie hipotezy 2, zgodnie z którą procedura kontrolna w europejskim systemie ochrony praw człowieka umożliwia jednostce skuteczne dochodzenie jej praw.

Analiza przeprowadzonych badań sondażowych, którego uczestnikami byli polscy prawnicy praktycy, pozwala na pełniejszą ocenę kwestii zachowania prawa do skargi indywidualnej i wykonywania wyroków przez państwa członkowskie oraz ocenę działalności Trybunału. Uczestniczący w badaniu w zdecydowanej większości uznali, że obecny model ochrony w ramach Rady Europy jest optymalny, a reformy wprowadzone w formie protokołów dodatkowych wystarczające dla skutecznej ochrony praw człowieka. Wyniki badania potwierdziły, że hipotezy 2 i 6 są prawdziwe.

W pracy poddano analizie istotę skargi międzypaństwowej oraz reformy, jakim ona podlegała. Z przeprowadzonych badań można wyciągnąć dwa zasadnicze wnioski. Po pierwsze, reformy protokolarne nie zmieniły zasadniczo istoty skargi międzypaństwowej. Po drugie, skarga międzypaństwowa jest bardziej instrumentem realizacji polityki państw, u podstaw których leżą konflikty polityczne i militarne, niż narzędziem służącym ochronie praw i wolności człowieka. Za powyższą tezą przemawia fakt, że większość spraw wnoszonych przez państwa strony Konwencji jest w bezpośredni sposób związana ze sporami natury czy to politycznej czy militarnej pomiędzy nimi. W ostatnich piętnastu latach, to jest od 2007 r. i pierwszej skargi *Gruzji przeciwko Rosji* jest to szczególnie widoczne. Trzeba zwrócić uwagę, że zdecydowana większość spraw[802] wnoszonych od 2007 r. związana była z konfliktami: pomiędzy Gruzją a Rosją (2008 r.); Rosją i Ukrainą (aneksja Krymu, Doniecka i Ługańska, 2014 r., wojna ukraińsko-rosyjska, 2022 r.); konfliktem zbrojnym Armenii i Azerbejdżanu o Górski Karabach (2020 r.) oraz konfliktem politycznym Armenii i Turcji. Warto nadmienić, że w roku 2022 wniesiono trzy

[802] Z 20 spraw wniesionych od 2007 r. do końca 2021 r. w 17 stroną pozwaną było państwo, które było także stroną konfliktu politycznego lub militarnego. W tym okresie jedynie trzy sprawy nie były związane z toczącymi się konfliktami. Są to: Słowenia przeciwko Chorwacji, skarga nr 54155/16; Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20; Liechtenstein przeciwko Czechom, skarga nr 35738/20.

sprawy międzypaństwowe[803]. We wszystkich sprawach stronami sporu pozostają państwa, które toczą ze sobą spory o charakterze militarnym.

Zarzuty przedstawiane w skargach pomimo tego, że dotyczyły naruszeń praw i wolności określonych w Konwencji, były jedynie kolejnym instrumentem do rozgrywania istniejącego już na innej płaszczyźnie sporu. Tym samym potwierdzono hipotezę 4, zgodnie z którą skarga międzypaństwowa realizuje inne cele niż skarga indywidualna, które wykraczają poza kwestię ochrony praw człowieka.

Warto zwrócić uwagę na korelację liczby wnoszonych skarg międzypaństwowych, a toczącymi się konfliktami pomiędzy państwami członkowskimi Rady Europy. Każdy taki konflikt, niezależnie od tego czy jest natury militarnej czy politycznej skutkuje zwiększeniem liczby spraw wnoszonych na podstawie art. 33 Konwencji. Duża aktywność państw w zakresie wnoszenia spraw pokazuje dobitnie, że konflikty pomiędzy państwami członkowskimi organizacji przekładają się na liczbę wnoszonych spraw. Tym samym potwierdzono hipotezę 5, zgodnie z którą konflikty polityczne i militarne wpływają na częstotliwość stosowania skargi międzypaństwowej.

Jednym z celów szczegółowych pracy było próba odpowiedzi na pytanie czy skarga międzypaństwowa jest instrumentem niezbędnym dla skuteczności mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Uczestnicy wywiadu uznali, że skarga międzypaństwowa jest narzędziem użytecznym i utrzymanie jej ma sens z uwagi na brak innych podobnych instrumentów w sferze ochrony praw człowieka, co nie znaczy, że nie można by poprawić działania tego instrumentu.

W dysertacji poddano badaniu długość postępowania dla spraw międzypaństwowych zakończonych do 31 grudnia 2021 r. Wprowadzono podział na skargi wniesione i rozpatrywane przez EKomPC i ETPC oraz na sprawy wniesione po wejściu w życie Protokołu nr 11 i rozpatrzone przez ETPC. Ustalono, że średni czas rozpatrywania skargi międzypaństwowej, pomimo likwidacji etapu postępowania przed EKomPC, wydłużył się niemal dwukrotnie, a w sytuacji, gdy doliczymy sprawy rozpatrywane przez Wielką Izbę to ponad trzykrotnie. Można zatem uznać, że zreformowanie mechanizmu kontrolnego Protokołem nr 11 nie przyśpieszyło postępowania w sprawach wniesionych na podstawie art. 33 Konwencji, ale je znacząco wydłużyło.

Europejski regionalny system ochrony praw człowieka utworzony w ramach Rady Europy pozostaje z wielu powodów prekursorski. Przede wszystkim powstał jako pierwszy,

[803] Są to: Ukraina przeciwko Rosji, skarga nr 11055/22; Armenia przeciwko Azerbejdżanowi, skarga nr 15389/22; Azerbejdżan przeciwko Armenii, skarga nr 39912/22.

a rozwiązania w nim zastosowane, w tym struktura instytucjonalna, zostały zaadoptowane w systemach powstałych później. Co innego świadczy jednak o wyjątkowości ochrony zapewnianej w ramach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Tym, co jest w systemie wyjątkowe jest mechanizm kontrolny zapewniający przestrzeganie Konwencji i protokołów dodatkowych przez strony umowy.

To system kontrolny łączący w sobie elementy instytucjonalne i proceduralne pozwala na realną, a nie pozorną ochronę praw i wolności. Dzięki jego skuteczności i wysokiej efektywności, człowiek lub szerzej jednostka ma zapewnioną ochronę swoich praw zawartych w EKPC. To mechanizm kontrolny wpływa na zmianę praktyk administracyjnych lub norm prawnych w państwach członkowskich. O wyjątkowości mechanizmu świadczy również niesłabnące zaufanie ludzi do systemu strasburskiego, którzy w Trybunale widzą obrońcę swoich praw i wolności. Zapewnienie rzeczywistej ochrony praw człowieka poprzez stworzenie pewnego systemu norm materialnych i instytucjonalnych jest wiodącą wartością tego systemu. Tym samym pozytywnie zweryfikowano hipotezę 1, zgodnie z którą stworzenie europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka jest kluczową wartością tego systemu.

Przedmiotem kolejnych badań może być analiza funkcjonowania mechanizmów kontrolnych w innych regionalnych systemach ochrony praw człowieka, w tym ocena ich skuteczności i efektywności.

Bibliografia

I. Literatura

Aczel A. D., *Statystyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.

Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2019.

Babes A., *Preventing and Combating Racism, Xenophobia, Antisemitism, and Intolerance: The Council of Europe and the Member States*, Holocaust. Studii şi cercetări 2018, nr 11, s. 345-378.

Balcerzak M., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, [w:] M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka: 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 124-132.

Balcerzak M., *Kompetencja doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – status quo a Protokół nr 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2015, tom 6, s. 5-27.

Balcerzak M., *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego (right to an effective remedy) w uniwersalnym i regionalnych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2004, s. 37-55.

Balcerzak M., *Niezależność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka a status jego sędziów*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2014, tom 12, s. 39-55.

Balcerzak M., *Odpowiedzialność państwa-strony Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Studium prawnomiędzynarodowe*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2013.

Balcerzak M., *Prace międzyrządowe nad długookresową reformą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w latach 2009-2011*, [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. KapelańskaPręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – Perspektywa systemowa i orzecznicza*, Katedra Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 275-300.

Balcerzak M., *Prawa człowieka*, [w:] M. Balcerzak, S. Sykuna (red.), *Leksykon ochrony praw człowieka: 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2010, s. 345-352.

Balcerzak M., *Proceduralne gwarancje ochrony praw człowieka*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2005, s. 137-162.

Banaszak B., Bisztyga A., Complak K., Jabłoński M., Wieruszewski R., Wójtowicz K., *System ochrony prawa człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

Bates E., *The Evolution of the European Convention on Human Rights. From its Inception to the Creation of a Permanent Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford 2010.

Beernaert M. A., *Protocol 14 and New Strasbourg Procedures: Towards Greater Efficiency? And at What Price?*, European Human Rights Law Review 2004, nr 5, s. 544-557.

Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

Bernhardt R., *Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol No. 11*, The American Journal of International Law 1995, tom 89, nr 1, s. 145-154. DOI: 10.2307/2203904.

Bieleń S. (oprac.), *Prawo w stosunkach międzynarodowych. Wybór dokumentów*, Centrum Badań Wschodnich UW, Warszawa 1996.

Bielska-Brodziak A., Tkacz S., *Zasady prawa w świetle materiałów legislacyjnych*, Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna 2018, tom 7, nr 1, s. 135-160. DOI: 10.14746/fped.2018.7.1.6.

Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo Lexis Nexis, Warszawa 2005.

Bisztyga A., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy*, [w:] B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

Bodnar A., *Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Polsce. Wymiar instytucjonalny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

Borz G., *Combating corruption in Europe: a stimulus–response approach*, European Political Science 2019, tom 18, nr 2, s. 217-233. DOI: 10.1057/s41304-018-0151-1.

Bowring B., *Russia's cases in the ECtHR and the question of implementation*, [w:] L. Mälksoo, W. Benedek (red.), *Russia and the European Court of Human Rights:*

The Strasbourg Effect, Cambridge University Press, Cambridge 2018, s. 188-221. DOI: 10.2139/ssrn.3099544.

Bowring B., *The Russian Federation, protocol no. 14 (and 14 bis), and the battle for the soul of the ECHR*, Göttingen Journal of International Law 2010, tom 2, s. 589-617. DOI: 10.3249/1868-1581-2-2-Bowring.

Boyle E. H., Thompson M., *National Politics and Resort to the European Commission on Human Rights*, Law & Society Review 2001, tom 35, nr 2, s. 321-344. DOI: 10.2307/3185405.

Brower Ch. N., Lando M., *Judges ad hoc of the International Court of Justice*, Leiden Journal of International Law 2020, tom 33, nr 2, s. 467-493. DOI: 10.1017/S0922156520000060.

Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa Człowieka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2019.

Caflisch L., *The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond*, Human Rights Law Review 2006, tom 6, nr 2, s. 403-415. DOI: /10.1093/hrlr/ngl007.

Chinedu A. I., *The European Court Of Human Rights: achievements and* challenges, Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence 2017, tom 8, nr 1.

Chmielarz-Grochal A., Kalisz A., *Realizacja konwencyjnych standardów prawa do sądu przez sądy administracyjne*, Państwo i Prawo 2020, nr 1, s. 71-94.

Chybalski P., *Możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności prawnej byłego posła, członka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, Zeszyty Prawnicze 2018, nr 4 (60), s. 55-58. DOI: 10.31268/ZPBAS.2018.61.

Ciżyńska-Pałosz A. D., *Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na porządek prawny państw-stron Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a koncepcja marginesu oceny. Analiza ze szczególnym uwzględnieniem wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)*, Przegląd Prawno-Ekonomiczny 2020, nr 1, s. 7-28. DOI: /10.31743/ppe.7503.

Clayton R., *The Venice Commission and the rule of law crisis*, Public Law 2019, nr 3, s. 450-460.

Covey Jr. F. M., *Amicus Curiae: Friend of the Court*, DePaul Law Review 1959, tom 9, nr 1, s. 30-37.

Craig P., *Transnational Constitution-Making: The Contribution of the Venice Commission on Law and Democracy*, [w:] G. Shaffer, T. Ginsburg, T. C. Halliday (red.), *Constitution-Making and Transnational Legal Order*, Cambridge University Press, 2019, s. 156-187. DOI: 10.1017/9781108561792.006.

Currie D. P., *Positive and Negative Constitutional Rights*, The University of Chicago Law Review 1986, tom 53, nr 3, s. 864-890.

Czepek J., *Problem systemowy i strukturalny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Państwo i Prawo 2015, nr 9, s. 80-89.

Czepek J., *Zobowiązania pozytywne państwa w sferze praw człowieka pierwszej generacji na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2014.

Daka M., *Advisory opinion and preliminary ruling procedure – a comparative and contextual note*, Pravni vjesnik 2020, tom 36, nr 3-4, s. 289-308. DOI: /10.25234/pv/10767.

Dąbrowska A., *Procedura wyboru sędziów ad hoc Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu*, Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne 2015, nr 1, s. 6-17.

Dąbrowska A., *Regionalne trybunały praw człowieka – analiza prawnoporównawcza*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021.

Dąbrowski Ł. D., *Instytucjonalizacja kontroli przestrzegania postanowień międzynarodowych – na przykładzie dokumentów międzynarodowych z zakresu zapobiegania i karania korupcji*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2011, tom 5, s. 77-96. DOI: 10.34862/rbm.2011.6.

Degener R., *Komentarz do artykułu 46*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 349-414.

Dehousse F., *The reform of the EU Courts (III). The brilliant alternative approach of the European Court of Human Rights*, Egmont, Bruksela 2016.

de Wet E., *The present control machinery under the European Convention on Human Rights: Its future reform and the possible implications for the African Court on Human Rights*, Comparative and International Law Journal of Southern Africa 1996, tom 29, nr 3, s. 338-359.

Drenda L., *Teoria wartości, wartość teorii*, Studia Ekonomiczne 2016, nr 259, s. 39-48.

Drzemczewski A., *The European Human Rights Convention: Protocol No. 11. Entry into force*

and first year of application, Human Rights Law Journal 2000, tom 21, nr 1, s. 1-17.

Drzemczewski A., *Wybór sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2021, nr 10, s. 5-14.

Drzewicki K., *Obraza polskich kandydatów na sędziów ETPCz*, Rzeczpospolita, 18 maja 2021 r., e-Wydanie, https://www.rp.pl/opinie-prawne/art8586221-krzysztof-drzewicki-obraza-polskich-kandydatow-na-sedziow-etpcz [data dostępu: 15.12.2021].

Drzewicki K., *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 6, s. 4-13.

Drzewicki K, *Triada czy sekstet? Kontrowersje wokół warunków członkostwa w Radzie Europy*, [w:] A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha i in. (red.), *Konstytucjonalizm polski: refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, Sopot 2020, s. 490-501.

Duranti M., *The Conservative Human Rights Revolution: European Identity, Transnational Politics, and the Origins of the European Convention*, Oxford University Press, Nowy Jork 2017. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199811380.001.0001.

Dzehtsiarou K., *Can the European Court of Human Rights prevent war? Interim measures in inter-state cases*, Public Law 2016, nr 2, s. 254-271.

Dzehtsiarou K., Coffey D. K., *Suspension and expulsion of members of the Council of Europe: Difficult decisions in troubled times*, International & Comparative Law Quarterly 2019, tom 68, nr 2, s. 443-476. DOI: 10.1017/S0020589319000101.

Dziedziak W., *Rola sankcji prawnych i moralnych w kształtowaniu wartości*, Zamojskie Studia i Materiały 2000, zeszyt 2, s. 27-42.

Filipek P., *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy*, [w:] I. Głuszyńska, K. Lankosz (red.), *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2008, s. 67-74.

Florczak-Wątor M., *Obowiązki, ochronne państwa w świetle Konstytucji RP i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Księgarnia Akademicka, Kraków 2018.

Florczak-Wątor M., *Pozytywne obowiązki państwa w zakresie ochrony praw konwencyjnych jednostki*, Przegląd Naukowy Disputatio 2010/11, tom 11, s. 311-325.

Freeman M., *Prawa człowieka*, Wydawnictwo sic!, Warszawa 2007.

Fyrnys M., *Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, German Law Journal 2011, tom 12, nr 5, s. 1231-1260.

Gadkowski A., *Charakterystyka quasi-sądowych funkcji Europejskiego Komitetu Praw Społecznych w procesie rozpatrywania skarg zbiorowych,* Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, Rok LXXVIII, zeszyt 3, s. 35-48. DOI: 10.14746/rpeis.2016.78.3.4.

Gadkowski A., *Europejski Komitet Praw Społecznych w systemie organów traktatowych międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza 2014, nr 3, s. 71-93.

Gadkowski A., *The European Committee of Social Rights as a Monitoring Body in the System of the European Social Charter*, Przegląd Prawniczy Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza 2018, nr 8, s. 63-75. DOI: 10.14746/ppuam.2018.8.04.

Gadkowski A., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na sytuację prawną jednostki w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2020.

Garlicki L., *Kryteria oceny efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 823-837.

Garlicki L., *Nowe demokracje przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 165-180.

Garlicki L., *Perspektywy dostępu obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, [w:] H. Izdebski, H. Machińska (red.), *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Biuro Informacji Rady Europy, Warszawa 2005, s. 107-119.

Garlicki L., *Wprowadzenie*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

Garlicki L., *Wstęp*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom I. Komentarz do artykułów 1–18*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010.

Gawłowska-Stępień E., *Ewolucja ochrony praw człowieka w dokumentach Rady Europy*, [w:] C. T. Szyjko (red.), *Prawa człowieka fundamentem Europy wartości*, Biblioteka Naukowa Klubu Integracji Europejskiej, Warszawa 2014, s. 43-66.

Gerards J. H., Glas L. R., *Access to justice in the European Convention on Human Rights system*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2017, tom 35, nr 1, s. 11-30. DOI: 10.1177/0924051917693988.

Glas L. R., *From Interlaken to Copenhagen: What Has Become of the Proposals Aiming to Reform the Functioning of the European Court of Human Rights?*, Human Rights Law Review 2020, tom 21, nr 1, s. 121-151. DOI: 10.1093/hrlr/ngaa001.

Góralczyk W., Sawicki S., *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

Greer S., *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

Greer S., Williams A., *Human rights in the council of Europe and the EU: Towards 'Individual', 'Constitutional' or 'Institutional' Justice?*, European Law Journal 2009, tom 15, nr 4, s. 462-481. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2009.00473.x.

Griffith L., *The Council of Europe, the European Convention on Human Rights and the Social Charter*, [w:] G. McCann, F. Ó hAdhmaill (red.), *International Human Rights, Social Policy, and Global Development: Critical Perspectives*, Bristol University Press, Bristol 2020, s. 41-52. DOI: 10.2307/j.ctv10kmc63.

Gronowska B., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2011.

Gronowska B., *Pozycja jednostki w systemie procedury kontrolnej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r.*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak (red.), *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora", Toruń 2004.

Gronowska B., *„Znaczny uszczerbek" na interesach pokrzywdzonego jako warunek dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – dostępność a skuteczność ochrony praw jednostki*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2015, tom 6, s. 29-43.

Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2010.

Grozdanovski D., *The Workload of the European Court of Human Rights: A Back-Door to Becoming a Constitutional Court of Europe*, Nordic Journal of European Law 2019, tom 2, nr 1, s. 50-66. DOI: 10.36969/njel.v2i1.19788.

Grzelak A., *Miejsce i znaczenie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności w polskim porządku prawnym*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka – Teoria i Praktyka w Państwach – Stronach Konwencji (niem. Die Europäische Menschenrechtskonvention – Theorie und Praxis in den Konventionsstaaten)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 59-72 (tekst w języku polskim), s. 43-57 (tekst w języku niemieckim).

Guven A., *Democracy and Prevention of Corruption in the European Legislation*, European Journal of Interdisciplinary Studies 2020, tom 6, nr 2, s. 52-65.

Haeck Y., Zwaak L., *Council of Europe*, Netherlands Quarterly of Human Rights 2010, tom 28, nr 2, s. 237-242.

Hammarberg T., *Contribution from The Commissioner for Human Rights of the Council of Europe*, European Yearbook of Disability Law 2010, tom 2, s. 153-159.

Helfer L. R., *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, The European Journal of International Law 2008, tom 19, nr 1 s. 125-149. DOI: 10.1093/ejil/chn004.

Helfer L. R., Alter K. J., *Legitimacy and Lawmaking: A Tale of Three International Courts*, Theoretical Inquiries in Law 2013, tom 14, nr 2, s. 479-503.

Hofstötter B., *European Court of Human Rights: Positive obligations in E. and others v. United Kingdom*, International Journal of Constitutional Law 2004, tom 2, nr 3, s. 525-534.
DOI: org/10.1093/icon/2.3.525.

Holy K., *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na interpretację zasady równości broni w postępowaniu przed Międzynarodowym Trybunałem Karnym*, [w:] E. Karska (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na systemy ochrony praw człowieka oraz międzynarodowe prawo karne i humanitarne*, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2013, s. 47-62.

Hummer W., *The Council of Europe Development Bank – a completely unknown entity*, Österreichische Gesellschaft für Europapolitik 2015, tom 1a, s. 2-8.

Igwe C. A., *The European Court of Human Rights: Achievements and Challenges*, Nnamdi Azikiwe University Journal of International Law and Jurisprudence 2017, tom 1, nr 8, s. 12-23.

Izdebski H., *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 1996.

Izdebski H., *Refleksje o skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 249-274.

Jackson R., *Human rights in relation to education about religions and world views: the contribution of the Council of Europe*, Journal of Religious Education 2018, tom 66, s. 85-97. DOI: 10.1007/s40839-018-0062-z.

Jakuszewicz A., *„Znaczący uszczerbek" jako warunek dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Jastrzębski, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Prawa człowieka w Polsce - perspektywa 25 lat ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2020, s. 67-88.

Jaskiernia J., *Polityczny wymiar objęcia państw Europy Środkowej i Wschodniej standardami demokratycznymi Rady Europy*, Nowa Polityka Wschodnia 2011, nr 1, s. 15-33.

Jaskiernia J., *Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 32-50.

Jaskiernia J., *Rada Europy jako „organizacja wartości"*, Studia Politologiczne 2010, tom 17, s. 172-188.

Jaskiernia J., *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Ośrodek Informacji Rady Europy Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000.

Jastrzębski M., *Preambuła Europejskiej Konwencji Praw Człowieka jako podstawa aksjologiczna orzecznictwa strasburskiego*, [w:] M. Jastrzębski, A. Wedeł-Domaradzka (red.), *Prawa Człowieka w Polsce – perspektywa 25 lat ratyfikacji Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Wydawnictwo Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2020, s. 25-50.

Jurczyk T., *Geneza rozwoju praw człowieka*, Homines Hominibus 2009, nr 1, s. 29-44.

Kaczmarek J., *Rada Europy*, Wydawnictwo Alta 2, Wrocław 2002.

Kalisz T., *Mechanizmy międzynarodowej kontroli i ochrony praw człowieka wykorzystywane w toku postępowania wykonawczego*, Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego 2009, tom XXV, s. 233-251.

Kalmykov T. O., *Cooperation of the Council of Europe Commissioner for Human Rights with the European Human Rights Protection Institutions*, The Journal of Eastern European Law 2015, nr 18, s. 107-110.

Kamiński M. A., *Rola Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w rozwoju międzynarodowej współpracy samorządowej*, Białostockie Studia Prawnicze 2012, zeszyt 12, s. 35-44. DOI: 10.15290/bsp.2012.12.03.

Kaniewska M., Klimski M., *Global education as a way of reinforcing the process by which a solidaritous and just world is built*, International Geosphere Biospehere Programme: A Study of Global Change. Papers on Global Change IGBP 2017, tom 24, s. 83-94. DOI: 10.1515/igbp-2017-0007.

Keller H., Marti C., *Interim Relief Compared: Use of Interim Measures by the UN Human Rights Committee and the European Court of Human Rights*, Heidelberg Journal of International Law 2013, tom 73, s. 325-372.

Kindt E., *The pilot judgment procedure at the European Court of Human Rights: an evaluation in the light of procedural efficiency and access to justice*, rozprawa doktorska, Ghent Univeristy, Faculty of Law and Criminology, Ghent 2018.

Kociołek-Pęksa A., Menkes J., *Aksjologia praw człowieka. O przesłankach i determinantach współczesne-go dyskursu w filozofii prawa międzynarodowego*, Zeszyty Naukowe SGSP 2018, tom 66 (1), nr 2, s. 119-134.

Kojder A., *Ograniczenia skuteczności prawa*, [w:] T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, 27 lutego 2009 r.*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 33-48.

Kolendowska-Matejczuk M., *Półwiecze działalności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2009, nr 3, s. 95-113.

Kondak I., *Komentarz do art. 33,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 111-122.

Kondak I., *Komentarz do art. 35,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 149-192.

Kordela M, *Aksjologia źródeł prawa*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, Rok LXXVIII, zeszyt 2, s. 15-26. DOI: 10.14746/rpeis.2016.78.2.3.

Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2006, Rok LXVIII, zeszyt 1, s. 39-54.

Kość A., *Relacja wartości i prawa w społeczeństwie otwartym*, Roczniki Nauk Prawnych1998, tom VIII, s. 107-116.

Kotowska A., *Prawa człowieka a problemy współczesnego świata. Próba analizy zagadnienia na podstawie działalności Komisarza Praw Człowieka Rady Europy*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 50-60.

Kotuła Z., *Protokół 15 do europejskiej konwencji praw człowieka: doktryna marginesu swobody uznania i zasada subsydiarności w kontekście reformy ETPC*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne 2015, tom 17, s. 85-98.

Kowalski J., *Ewolucja praw obywatelskich w polskich regulacjach rangi konstytucyjnej w latach 1919-1997*, Prawo i Polityka 2021, tom 10, s. 40-55.

Kowalski J., *Istota mechanizmu kontrolnego w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *System ochrony praw człowieka w Europie w czasie wyzwań pandemicznych*. Tom II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2022, s. 85-100.

Kowalski J., *Skarga międzypaństwowa – dodatkowa ochrona czy zbędny anachronizm*, [w:] J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku.* Tom II, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2021, s. 198-211.

Koźbiał K., *Kraj Saary a początki integracji europejskiej*, Rocznik Integracji Europejskiej 2020, nr 14, s. 187-198. DOI: 10.14746/rie.2020.14.12.

Kranz J., *Standardy przypisania w kontekście międzynarodowoprawnej odpowiedzialności za*

użycie siły zbrojnej, „Kwartalnik Prawa Publicznego" 2009, tom 9, nr 3-4, s. 7-71.

Krukowska-Siembida P., *Independence of the Judges of the European Court of Human Rights*, Studia Iuridica Lublinensia 2018, tom 27, nr 4, s. 99-110. DOI: 10.17951/sil.2018.27.4.99-110.

Krzyżanowska-Mierzewska M., *Komentarz do art. 24*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 56-64.

Krzyżanowska-Mierzewska M., *Komentarz do art. 26*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 69-75.

Krzyżanowska-Mierzewska M., *Komentarz do art. 27*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 76-80.

Krzyżanowska-Mierzewska M., *Komentarz do art. 38*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 209-222.

Kubas S., *Wykluczenie państwa członkowskiego z organizacji międzynarodowej*, Zeszyty Prawnicze 2020, tom 20, nr 3, s. 75-90. DOI: 10.21697/zp.2020.20.3.03.

Kurban D., *Forsaking individual justice: the implications of the European Court of Human Rights' pilot judgment procedure for victims of gross and systematic violations*, Human Rights Law Review 2016, tom 16, nr 4, s. 731-769. DOI: 10.1093/hrlr/ngw032.

Kwiecień R., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego. Problemy wybrane*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Langley W. E., *Encyclopedia of Human Rights Issues Since 1945*, Fitzroy Dearborn Publishers, Westport 1999. DOI: 10.4324/9780203058633.

Leach P., *A time of reckoning?: Russia and the Council of Europe*, European Human Rights Law Review 2022, nr 3, s. 219-227. DOI: /10.3316/agispt.20220816072381.

Leach P., Hardman H., Stephenson S., *Can the European Court's pilot judgment procedure help resolve systemic Human Rights violations? Burdov and the failure to implement domestic court decisions in Russia*, Human Rights Law Review 2010, tom 10, nr 2, s. 346-359.

Leach P., Hardman H., Stephenson S., Blitz B. K., *Responding to systemic human rights violations: an analysis of pilot judgments of the European Court of Human Rights*

and their impact at national level, Wydawnictwo Interesentia, Antwerpia – Oxford – Portland 2010.

Leach P., Paraskeva C., Uzelac G., *International human rights & fact-finding: an analysis of the fact-finding missions conducted bythe European Commission and Court of Human Rights*, Human Rights & Social Justice Research Institute, London Metropolitan University, Londyn 2009.

Lee A., *Focus on Article 13 ECHR*, Judicial Review 2015, tom 20, nr 1, s. 34. DOI: 10.5235/10854681.20.1.33.

Leszczyński L., Liżewski B., *Ochrona praw człowieka w Europie. Szkic zagadnień podstawowych*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2008.

Leszczyński L., Maroń G., *Pojęcie i treść zasad prawa oraz generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio G (Ius) 2013, tom 60, nr 1, s. 81-91.

Liżewski B., *Application of Law in the Legal Order of the Council of Europe*, Studia Iuridica Lublinensia 2015, tom 21, nr 2, s. 73-97. DOI: 10.17951/sil.2015.24.2.73.

Liżewski B., *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2015.

Liżewski B., *Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a funkcjonowanie ETPC i sądownictwa krajowego. Zagadnienia teoretycznoprawne*, [w:] K. Machowicz (red.), *Praktyka ochrony praw człowieka*, tom 1, Wydawnictwo KUL, Lublin 2012, s. 49-80.

Liżewski B., Myślińska M., *Mechanizm ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i w systemie interamerykańskim (teoretyczna analiza prawnoporównawcza)*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, tom 21, s. 105-128. DOI: 10.17951/sil.2014.21.0.105.

Lubiszewski M., Czepek J., *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

Łaptos J., *Europa jedna czy dwie. Projekty i koncepcje integracji europejskiej w latach 1944-1950*, Oficyna Wydawnicza Abrys, Kraków 1994.

Łopatka A., *Jednostka. Jej Prawa człowieka*, Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. Ryszarda Łazarskiego, Warszawa 2002.

Madsen M. R., *From Cold War Instrument to Supreme European Court: The European Court of Human Rights at the Crossroads of International and National Law and Politics*, Law & Social Inquiry 2007, tom 32, nr 1, s. 137-159.

Madsen M. R., *The Protracted Institutionalization of the Strasbourg Court: From Legal Diplomacy to Integranist Jurisprudence*, [w:] J. Christoffersen, M.R. Madsen (red.), *The European Court of Human Rights between Law and Politics,* New York 2011, s. 43-60.

Merkwa M., *U źródeł idei praw człowieka. Kształtowanie prawnych i filozoficznych podstaw koncepcji praw człowieka*, Wydawnictwo Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2018.

Mężykowska A., *Niekończąca się historia: Protokół nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – kolejny etap długofalowej reformy strasburskiego systemu ochrony praw człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 4, s. 4-12.

Mężykowska A., *Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 7, s. 18-29.

Mężykowska A., *Wdrożenie do polskiego porządku prawnego postanowień Protokołu nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2017, tom 8, s. 91-107.

Michalska A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Podstawowe dokumenty*, Wydawnictwo Agencja Exit, Warszawa 1995.

Michalska A., *O pojęciu praw człowieka*, Państwo i Prawo 1980, nr 8, s. 3-13.

Mik C., *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie EKPcz*, [w:] J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora", Toruń 2004.

Misztal K., *Środki ograniczające zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a orzecznictwo europejskie*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2009, nr 3, s. 147-159.

Mizerski R., *Test legalności w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009.

Molbæk-Steensig H., *The Copenhagen Declaration: Wrapping up the Interlaken Reform?*, [w:] S. Schiedermair, A. Schwarz, D. Steiger i in. (red.), *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Baden-Baden 2021, s. 55-78.

Morawska E., *The Principles of Subsidiarity and Effectiveness: Two Pillars of an Effective Remedy for Excessive Length of Proceedings within the Meaning of Article 13*

ECHR, Polish Yearbook of International Law 2019, tom 39 s. 159-185. DOI: 10.24425/pyil.2020.134480.

Morawska E. H., (red.), *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Sprawy wiodące: sprawa Kudła przeciwko Polsce z 2000 r.*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019.

Morawska E. H., *Zobowiązania pozytywne państw-stron Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Międzynarodowego Humanitarnego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa 2016.

Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora", Toruń 2002.

Nakashidze G., *The European Court of Human Rights in a New Reality: Does It Have Sufficient Procedural Infrastructure to Deal with Armed Conflicts?*, Journal of Constitutional Law 2020, tom 47, s. 47-69.

Natanek M., *Samorządy w Radzie Europy. Od powstania Rady Europy do szczytu wiedeńskiego 1993 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2016.

Nowicki M. A., *Słownik Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: angielsko-francusko-polski*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2009.

Nowicki M. A., *Wokół Konwencji Europejskiej - Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

O'Boyle M., *On reforming the operation of the European Court of Human Rights*, European Human Rights Law Review 2008, nr 1, s. 1-11.

Ochwat M., *Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy*, Studia Politicae Universitatis Silesiensis 2007, tom 3, s. 274-286.

O'Meara N., *Reforming the ECtHR: The Impacts of Protocols 15 and 16 to the ECHR*, iCourts Working Paper Series 2015, nr 31, s. 1-32. DOI: 10.2139/ssrn.2654205.

Orzeszyna K., Skwarzyński M., Tabaszewski R., *Prawo międzynarodowe praw człowieka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020.

Osiatyński W., *Prawa człowieka i ich granice*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2011.

Ostasiewicz S., Rusnak Z., Siedlecka U., *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1995.

Pabel K., *Ranga i obowiązywanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w niemieckim i austriackim systemie prawnym – porównanie*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka – Teoria i Praktyka w Państwach – Stronach Konwencji (niem. Die Europäische Menschenrechtskonvention – Theorie und Praxis in den Konventionsstaaten)*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2019, s. 83-91 (tekst w języku polskim), s. 73-82 (tekst w języku niemieckim).

Paprocka A., Ziółkowski M., *Opinie doradcze w świetle Protokołu nr 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 10, s. 15-24.

Pazura A., Uniejewski J., *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jako fundamentalny akt prawa europejskiego – czy twierdzenie to nadal zachowuje aktualność?*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2016, nr 2 (30), s. 53-75. DOI: 10.15804/ppk.2016.02.03.

Pęcherczyk P., *W kierunku zwiększania efektywności mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – aspekty teoretyczne i orzecznicze*, Studenckie Zeszyty Naukowe 2015, zeszyt 26, s. 70-82.

Piechowiak M., *Filozofia praw człowieka. Prawa człowieka w świetle ich międzynarodowej ochrony*, Towarzystwo Naukowe Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1999 r.

Ploszka A., *Instrument skargi międzypaństwowej, a ochrona praw człowieka w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] S. Zaręba (red.), *Responsibility in Law/Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2011, s. 137-152.

Ploszka A., *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Państwo i Prawo 2013, nr 10, s. 89-100.

Ploszka A., *Reforma mechanizmu kontrolnego Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] M. Grabowski (red.), *Stosunki międzynarodowe we współczesnym świecie: regiony i problemy*, Koło Studentów Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 136-156.

Polakiewicz J., Sandvig J., *Council of Europe and the Rule of Law*, The Journal of Legal Studies 2017, tom 46, nr 2, s. 523-544.

Proczek M., Surała J., *The Council of Europe Development Bank and its Activities in the Context of Global Public Goods*, Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej 2017, tom 15, zeszyt 4, s. 47-68.

Przyborowska-Klimczak A., *Europejski system ochrony praw człowieka*, Roczniki Nauk Prawnych 1991-1992, tom I-II, s. 131-150.

Przybyszewski K., *Prawa człowieka w kontekstach kulturowych,* Wydawnictwo Naukowe Instytutu Filozofii UAM w Poznaniu, Poznań 2010.

Radajewski M., *Derogacja praw i wolności w sytuacjach nadzwyczajnych w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka*, [w:] M. Jabłoński, T. Jurczyk, P. Gutierrez (red.), *Międzynarodowa ochrona praw człowieka – współczesne problemy na świecie,* E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2015, s. 129-140.

Remón F. Q., *Transitional justice, victims and human rights in the light of international law and the inter-american system of human rights,* The Age of Human Rights Journal 2021, tom 17, s. 300-327. DOI: 10.17561/tahrj.v17.6440.

Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.

Robertson A. H., *The European Court of Human Rights,* American Journal of Comparative Law 1960, tom 9, nr 1, s. 1-28.

Robertson A. H., Merrils J. G., *Human Rights in Europe – A Study of the European Convention on Human Rights*, Manchester University Press, Manchester 1993.

Rolin H., *Has the European Court of Human Rights a Future?*, Howard Law Journal 1965, tom 11, nr 2, s. 442-451.

Royer A., *The Council of Europe*, Council of Europe Publishing, Strasburg 2010.

Rösler J., *Turcja - w procesie ewolucji od mocarstwa regionalnego do wielkiego mocarstwa,* Alcumena. Pismo interdyscyplinarne 2020, nr 1, s. 109-130. DOI: 10.34813/psc.1.2020.7.

Rulka M., *Problem wykonywalności orzecznictwa strasburskiego na przykładzie wyroku w sprawie Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii*, Europejski Przegląd Sądowy 2015, nr 2, s. 32-40.

Ryngielewicz K., *Komentarz do art. 39,* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19-59*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 222-258.

Safjan M., *Refleksje wokół konstytucyjnych uwarunkowań rozwoju ochrony dóbr osobistych*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2002, nr 1, s. 223-246.

Schmahl S., *The European Court of Human Rights – Canthere be too much Success? A Comment,* Journal of Human Rights Practice 2022, tom 14, nr 1, s. 191-203. DOI: /10.1093/jhuman/huac024.

Skorupka S., Auderska H., Łempicka Z. (red.), *Mały Słownik Języka Polskiego*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.

Spano R., *The Future of the European Court of Human Rights-Subsidiarity, Process-Based Review and the Rule of Law*, Human Rights Law Review 2018, tom 18, nr 3, s. 473-494. DOI: 10.1093/hrlr/ngy015.

Ssenyonjo M., *Responding to Human Rights Violations in Africa*, International Human Rights Law Review 2018, tom 7, nr 1, s. 1-42. DOI: 10.1163/22131035-00701003.

Stefaniuk M., *Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w badaniach opinii publicznej – wiedza o instytucji i jej społeczna ocena*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Europejski system ochrony praw człowieka. Aksjologia – instytucje – efektywność*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015, s. 107-119.

Stefaniuk M. E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2009.

Stefaniuk M. E., *Słuszność jako kryterium oceny prawa – kontrowersje wokół praw mniejszości*, Studia Iuridica Lublinensia 2011, tom 15, s. 157-173.

Stelmach J., *Efektywne prawo*, Kraków 2010, s. 957-966. Pobrane z: https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/79004/stelmach_efektywne_prawo_2010.pdf?sequence=1&isAllowed=y [data dostępu: 02.02.2022].

Stępniak K., *Koncepcja jurydyzacji czwartej generacji praw człowieka w międzynarodowym systemie ochrony*, Przegląd Sejmowy 2019, nr 2 (151), s. 97-121. DOI: 10.31268/PS.2019.26.

Stylianidis E., *Wpływ antycznej cywilizacji greckiej na rozwój praw człowieka*, [w:] B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka, geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 120-130.

Suchocka H., *Opinion of the Venice Commission on the Place of the Constitutional Judiciary in a Democratic State*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2016, Rok LXXVIII, zeszyt 1, s. 5-18. DOI: 10.14746/rpeis.2016.78.1.1.

Symonides J., *Ewolucja systemu ochrony praw człowieka w Europie*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989 – 2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 141-164.

Szawłowski R., *Prawa człowieka a Polska*, Wydawnictwo Polonia, Londyn 1982.

Tokarczyk R., *Kultura prawa europejskiego według Rady Europy*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 75-107.

Tomczyk P., *Podstawy praw człowieka w Deklaracji Praw Wirginii w świetle myśli Johna Locke'a*, Czasopismo Prawno-Historyczne 2016, tom LXVIII, zeszyt 2, s. 109-128.

Topa I., *Ewolucja podejścia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do eksterytorialnego stosowania Konwencji*, [w:] M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Katedra Praw Człowieka Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2011, s. 373-393.

Turner B., *The Statesman's Yearbook 2008: The Politics, Cultures and Economies of the World*, Macmillan Publishers, Nowy Jork 2007. DOI: 10.1007/978-1-349-74024-6.

van der Mei A. P., *The Advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, African Human Rights Law Journal 2005, tom 5, nr 1, s. 27-46.

Voeten E., *The Impartiality of International Judges: Evidence from the European Court of Human Rights*, The American Political Science Review 2008, tom 102, nr 4, s. 417-433.

Vogiatzis N., *The Second Advisory Opinion by the Strasbourg Court under Protocol 16: A Contextual Analysis*, European Convention on Human Rights Law Review 2021, tom 1, s. 1-18. DOI: 10.1163/26663236-bja10021.

Wellman C., *An approach to Rights: Studies in Philosophy of Laws and Morals*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997.

Wellman C., *Solidarity, the Individual and Human Rights*, Human Rights Quarterly 2000, tom 22, nr 3, s. 639-657.

Widłak T., *Teoria i filozofia prawa międzynarodowego Hansa Kelsena*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2018.

Wieruszewski R., *Mechanizmy kontrolne Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Państwo i Prawo 1991 r., nr 12, s. 41-50.

Wildhaber L., *Pilot Judgments in Cases of Structural or Systemic Problems on the National Level*, [w:] R. Wolfrum, U. Deutsch (red.), *The European Court of Human Rights Overwhelmed by Applications: Problems and Possible Solutions*, Wydawnictwo Springer, Berlin, Heidelberg 2009, s. 69-75.

Wiśniakowska L., *Słownik wyrazów obcych PWN*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Wiśniewski A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka trybunałem konstytucyjnym Europy?*, Prawo i Więź 2020, nr 4 (34), s. 320-347. DOI: 10.36128/priw.vi34.207.

Wiśniewski A., *O legitymizacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańskie Studia Prawnicze 2017, tom 38, s. 553-566.

Wiśniewski A., *Orzecznictwo strasburskie wobec specyfiki procesu implementacji europejskiej konwencji praw człowieka w państwach środkowo- i wschodnioeuropejskich*, Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego 2010, nr 1, s. 165-184.

Wiśniewski A., *Protokół 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Gdańskie Studia Prawnicze 2014, tom XXXII, s. 404-414.

Włodkowska-Bagan A., *Polityka Rosji na obszarze poradzieckim*, Wschodni Rocznik Humanistyczny 2017, tom 14, nr 3, s. 61-87.

Woch K., *The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction - Selected System-Wide Issues and Activities*, Review of European and Comparative Law 2018, tom 34, nr 3, s. 41-57. DOI: 10.31743/recl.4511.

Wojnowska-Radzińska J., *Prawo cudzoziemca do odwołania w procedurze wydaleniowej w świetle Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2013, Rok LXXV, zeszyt 3, s. 21-34. DOI: 10.14746/rpeis.2013.75.3.2.

Wojtyczek K., *Prawo do skutecznego środka prawnego w Konstytucji RP*, Przegląd Konstytucyjny 2017, nr 1, s. 67-91.

Wrońska I., *Procedure of Appointing Members of the European Committee for the Prevention of Torture And Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Białostockie Studia Prawnicze 2016, tom 20, s. 181-194. DOI: 10.15290/bsp.2016.20A.en.14.

Zajadło J., *Jaka aksjologia praw człowieka?*, Państwo i Prawo 2019, nr 11, s. 3-29.

Zajadło J., *Ochrona wolności i praw człowieka i obywatela – środki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 312-319.

Zajadło J., *Rozdział I. Aksjologia praw człowieka*, [w:] D. Bieńkowska, R. Kozłowski (red.), *Prawa człowieka i zrównoważony rozwój: konwergencja czy dywergencja idei i polityki*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2020, s. 3-25.

II. Wykaz aktów normatywnych prawa krajowego

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. z 1964 r., nr 43, poz. 296 ze zm.

Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, t. j. Dz. U. z 2021 r., poz. 2095.

Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, Dz. U. z 2020 r., poz. 2320.

III. Wykaz aktów normatywnych prawa międzynarodowego

Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z dnia 22 listopada 1969 r., San Jose, United Nations Treaty Series, tom 1144, s. 3.

Aneks do Regulaminu Trybunału, z dnia 7 lipca 2003 r. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf, [data dostępu: 09.03.2021].

Arabska Karta Praw Człowieka z dnia 22 maja 2004 r., Tunis. Pobrane z: https://digitallibrary.un.org/ [data dostępu: 10.02.2022].

Europejska Karta Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r., ETS No. 122. Pobrane z: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122 [data dostępu: 28.07.2020].

Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu. Regulamin wewnętrzny z dnia 16 listopada 1989 r., zmieniony: 8 marca 1990, 11 maja 1990, 9 listopada 1990, 31 stycznia 1991, 20 września 1991, 12 marca 1997, 7 Marca 2008. CPT/Inf/C (2008) 1. Pobrane z: https://rm.coe.int/16806db824 [data dostępu: 06.08.2020].

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Rzym, ETS No. 005, tekst polski: Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 284, ze zm.

Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu z dnia 26 listopada 1987 r., Strasburg, tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 46, poz. 238.

Konwencja o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej wobec zastosowań biologii i medycyny z dnia 4 kwietnia 1997 r., Oviedo, ETS No. 164.

Konwencja o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin z dnia 18 grudnia 1990 r. Pobrane z: https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers [data dostępu: 12.11.2021].

Konwencja o Prawach Dziecka z dnia 20 listopada 1989 r., tekst polski: Dz.U. z 1991 r., nr 120, poz. 526.

Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz. U. z 2012 r., poz. 1169.

Konwencja Wiedeńska o Prawie Traktatów z dnia 23 maja 1969 r., Wiedeń, tekst polski: Dz. U. z 1990 r., nr 74, poz. 439.

Konwencja w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r., tekst polski: Dz.U. z 1982 r., nr 10, poz. 71.

Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z dnia 10 grudnia 1984 r., tekst polski: Dz.U. z 1989 r., nr 63 poz. 378.

Międzynarodowa Konwencja w sprawie Eliminacji Wszelkich Form Dyskryminacji Rasowej z dnia 7 marca 1966 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 1969 r., nr 25, poz. 187.

Międzynarodowa Konwencja w Sprawie Ochrony Wszystkich Osób przed wymuszonym Zaginięciem z dnia 20 grudnia 2006 r. Pobrane z: https://arch-bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/konwencja-onz-ws--wymuszonych-zaginiec.pdf [data dostępu: 22.02.2022].

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z dnia 19 grudnia 1966 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169.

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167.

Protokół Fakultatywny do Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo Karania z dnia 18 grudnia 2002 r., Nowy Jork, tekst polski: Dz.U. z 2007 r., nr 30, poz. 192.

Protokół nr 2 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 6 maja 1963 r., ETS No. 044, tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 176.

Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zapewniające niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w Konwencji i Protokole nr 1 do Konwencji, z dnia 16 września 1963 r., ETS No. 046, tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 175.

Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci, z dnia 28 kwietnia 1983 r., ETS No. 114, tekst polski: Dz. U. z 2001 r., nr 23, poz. 266.

Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 22 listopada 1984 r., ETS No. 117, tekst polski: Dz. U. z 2003 r., nr 42, poz. 364.

Protokół nr 8 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 19 marca 1985 r., ETS No. 118.

Protokół dodatkowy nr 9 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 6 listopada 1990 r., ETS No. 140, tekst polski: Dz. U. z 1995 r., nr 36, poz. 177.

Protokół nr 10 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ETS No. 146.

Protokół dodatkowy nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, z dnia 11 maja 1994 r., ETS No. 155, tekst polski: Dz. U. z 1998 r., nr 147, poz. 962.

Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 4 listopada 2000 r., CETS No. 177.

Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach, z dnia 3 maja 2002 r., ETS No. 187, tekst polski: Dz. U. z 2014 r., poz. 1155.

Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, CETS No. 194, tekst polski: Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 587.

Protokół nr 15 zmieniający Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 16 kwietnia 2013 r., CETS No. 213, tekst polski: Dz.U. z 2021 r., poz. 1879.

Protokół nr 16 zmieniający Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, z dnia 2 października 2013 r., CETS No. 214.

Regulamin Europejskiej Komisji Praw Człowieka, z dnia 15 grudnia 1956 r. Pobrane z: https://www.cvce.eu/search?q=Rules+of+procedure+of+the+European+Commission+of+Human+Rights [data dostępu: 09.03.2021].

Regulamin Europejskiego Komitetu Praw Społecznych z dnia 29 marca 2004 r. Pobrane z: https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/rules [data dostępu: 03.08.2020].

Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 września 1959 r. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf, [data dostępu: 09.03.2021].

Regulamin Komitetu Ministrów dotyczący nadzoru nad wykonywaniem wyroków oraz warunków polubownego załatwienia spraw z dnia 10 maja 2006 r. Pobrane z: https://rm.coe.int/16806eebf0 [data dostępu: 30.11.2021].

Regulamin Zgromadzenia, Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1202 (1999) r., z dnia 4 listopada 1999 r. Pobrane z: https://pace.coe.int/en/pages/procedure [data dostępu: 20.07.2020].

Regulamin wewnętrzny Europejskiej Komisji Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji z dnia 20 marca 2003 r. Pobrane z: https://rm.coe.int/internal-rules-of-procedure-of-ecri-adopted-by-ecri-on-20-march-2003-a/16808b86d0 [data dostępu: 05.08.2020].

Statut Rady Europy z dnia 9 maja 1949 r., Londyn, ETS No. 1, tekst polski: Dz. U. z 1994 r., nr 118, poz. 565.

Zmieniony Statut Komisji Europejskiej na rzecz Demokracji przez Prawo, Res. (2002) 3 z dnia 23 lutego 2002 r. Pobrane z: https://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL(2002)027-e&lang=EN [data dostępu: 11.08.2020].

IV. Dokumenty Rady Europy

Analysis of statistics 2020, European Court of Human Right 2021, s. 8. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2020_ENG.pdf [data dostępu: 16.11.2021].

Appendix to Resolution (2002)8 of the Committee of Ministers on the Statute of the European Commission against Racism and Intolerance, adopted by the Committee of Ministers on 13 June 2002. Pobrane z: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommon

SearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680973356 [data dostępu: 05.08.2020].

Copenhagen Declaration on the reform of the European Convention on Human Rights system, adopted in Copenhagen on 18 April 2018. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Copenhagen_Declaration_ENG.pdf [data dostępu: 25.01.2022].

Explanatory Report to Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, restructuring the control machinery established thereby, Strasburg, 11 maja 1994 r., ETS No. 155.

Explanatory Report to Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention), Strasburg, 13 maja 2004 r., CETS No. 194.

Explanatory Report to Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), Strasburg, 24 czerwca 2013 r., CETS No. 213.

Explanatory Report to Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), Strasburg, 2 października 2013 r., CETS No. 214.

Factsheet – Pilot Judgments, European Court of Human Rights. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/fs_pilot_judgments_eng.pdf [data dostępu: 23.11.2021].

Guidelines of the Committee of Ministers on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights, CM(2012)40, adopted by the Committee of Ministers on 28 March 2012. Pobrane z: https://rm.coe.int/16805cb1ac [data dostępu: 16.05.2021].

High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights-Brighton Declaration, adopted in Brighton on 20 April 2012. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf, [data dostępu: 10.11.2021].

High-level Conference on the "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility", Brussels Declaration, adopted in Brussels on 27 March 2015. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf [data dostępu: 25.01.2022].

Information report AS/Jur (2011) 36 Committee on Legal Affairs and Human Rights, Ad hoc judges at the European Court of Human Rights: an overview, approved by the

Committee in Paris on 16 November 2011. Pobrane z: http://www.assembly.coe.int /CommitteeDocs/2011/ajdoc36_2011.pdf [data dostępu: 10.01.2022].

Opinion 251 (2004) Parliamentary Assembly, Draft Protocol No 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, adopted by the Assembly on 28 April 2004. Pobrane z: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17215&lang=en [data dostępu: 12.11.2021].

Opinion 300 (2022) Parliamentary Assembly, Consequences of the Russian Federation's aggression against Ukraine, adopted by the Assembly on 15 March 2022. Pobrane z: https://pace.coe.int/en/files/29885/html [data dostępu: 28.04.2022].

Oświadczenie rządowe z dnia 7 kwietnia 1993 r. w sprawie deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz jurysdykcji Europejskiej Komisji Praw Człowieka, tekst polski: Dz. U. z 1993 r., nr 61, poz. 286.

Practice direction issued by the President of the Court in accordance with Rule 32 of the Rules of Court on 5 March 2003 and amended on 16 October 2009 and on 7 July 2011. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/documents/pd_interim_measures [data dostępu: 12.02.2022].

PN-EN ISO 9000:2006. Systemy Zarządzania Jakością. Podstawy i terminologia, PKN, Warszawa 2006.

PN-EN ISO 9000:2015. Systemy Zarządzania Jakością. Podstawy i terminologia, PKN, Warszawa 2015.

Recommendation 76 (1955) Consultative Assembly of the Council of Europe on measures to be taken to enable local authorities to meet the new responsibilities arising from the establishment of the European Coal and Steel Community, adopted by the Assembly on 9 July 1955. Pobrane z: https://publicsearch.coe.int/#k=Recommendation%2076%20(1955)#f=%5B%5D [data dostępu: 25.07.2020].

Recommendation Rec(2004)6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies, adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004. Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dd18e [data dostępu: 22.11.2021].

Resolution CM/Res (2022) 2 of the Committee of Ministers on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2022. Pobrane z: https://rm.coe.int/0900001680a5da51 [data dostępu: 10.04.2022].

Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights, Strasburg, 22 marca 2022 r. Pobrane z: https://echr.coe.int/Documents/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE _ENG.pdf [data dostępu: 10.04.2022].

Resolution 1646 (2009) Parliamentary Assembly, Nomination of candidates and election of judges to the European Court of Human Rights, adopted by the Assembly on 27 January 2009. Pobrane z: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17704&lang=en [data dostępu: 15.12.2021].

Resolution 1671 (2009) Parliamentary Assembly, Situation in Belarus, adopted by the Assembly on 23 June 2009 r. Pobrane z: https://publicsearch.coe.int/#k=resolution%201671#f=%5B%5D#s=51 [data dostępu: 02.07.2020].

Resolution Res (2004) 3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem, adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004. Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805dd190 [data dostępu: 22.11.2021].

Resolution (63) DH 3 of the Committee of Ministers, adopted by the Ministers' Deputies on 23 October 1963., Application No. 778/60, Austria against Italy.

Resolution (99) 50 of the Committee of Ministers on the Council of Europe Commissioner for Human Rights, adopted by the Committee of Ministers on 7 May 1999. Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e305a [data dostępu: 29.07.2020].

Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers, CM (2006)203, 15 November 2006.Pobrane z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d7893 [data dostępu: 10.05.2021].

Rule 39 requests granted and refused in 2019, 2020 and 2021 by respondent state. Pobrane z: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_art_39_01_ENG.pdf [data dostępu: 12.02.2022].

Statutory Resolution CM/Res(2020)1 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe and the revised Charter appended thereto) adopted by the Committee of Ministers on 15 January 2020. Pobrane z: https://www.coe.int/en/web/congress/procedures [data dostępu: 27.07.2020].

V. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

A. L. M. przeciwko Włochom, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 28 lipca 1999 r., skarga nr 34256/96.

A. P. przeciwko Włochom, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 28 lipca 1999 r., skarga nr 35265/97.

Blečić przeciwko Chorwacji, wyrok ETPC z dnia 6 marca 2006 r., skarga nr 59532/00.

Bottazzi przeciwko Włochom, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 28 lipca 1999 r., skarga nr 34884/97.

Broniowski przeciwko Polsce, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 22 czerwca 2004 r., skarga nr 31443/96.

Burdov przeciwko Rosji (nr 2), wyrok ETPC z dnia 15 stycznia 2009 r., skarga nr 33509/04.

Cakici przeciwko Turcji, wyrok ETPC z dnia 8 lipca 1999 r., sprawa nr 23657/94.

Cypr przeciwko Turcji, wyrok ETPC z dnia 10 maja 2001 r., skarga nr 25781/94.

Dickson przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wyrok ETPC z dnia 8 kwietnia 2006 r., wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 4 grudnia 2007 r., skarga nr 44362/04.

Di Mauro przeciwko Włochom, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 28 lipca 1999 r., skarga nr 35284/97.

Ferrari przeciwko Włochom, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 28 lipca 1999 r., skarga nr 33440/96.

Gerasimov i inni przeciwko Rosji, wyrok ETPC z dnia 1 lipca 2014 r., skargi nr: 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11, 60822/11.

Gruzja przeciwko Rosji, wyrok ETPC z dnia 3 lipca 2014 r., skarga nr 13255/07.

Gruzja przeciwko Rosji, wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2021 r., skarga nr 38263/08.

Hassan przeciwko Wielkiej Brytanii, wyrok ETPC z dnia 16 września 2014 r., skarga nr 29750/09.

Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2), wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 6 października 2005 r., skarga nr 74025/01.

Hutten-Czapska przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 22 lutego 2005 r., skarga nr 35014/97.

Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wyrok ETPC z dnia 18 stycznia 1978 r., skarga nr 5310/71.

Kauczor przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2009 r., skarga nr 45219/06.

Khan przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, wyrok ETPC z dnia 12 maja 2000 r., skarga nr 35394/97.

Klass przeciwko Niemcom, wyrok ETPC z dnia 6 września 1978 r., skarga nr 5029/71.

Kudła przeciwko Polsce, wyrok Wielkiej Izby ETPC z dnia 26 października 2000 r., skarga nr 30210/96.

Loizidou przeciwko Turcji, wyrok ETPC z dnia 23 lutego 1995 r., skarga nr 15318/89.

Marckx przeciwko Belgii, wyrok ETPC z dnia 13 czerwca 1979 r., skarga nr 6833/74.

Musiał przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 20 stycznia 2009 r., skarga nr 28300/06.

Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji, wyrok ETPC z dnia 31 października 1995 r., skarga nr 14556/89.

Piermont przeciwko Francji, wyrok ETPC z dnia 27 kwietnia 1995 r., skargi 15773/89, 15774/89.

Piętka przeciwko Polsce, wyrok ETPC z dnia 16 października 2012 r., skarga nr 34216/07.

Rezmives i inni przeciwko Rumunii, wyrok ETPC z dnia 25 kwietnia 2017 r., skargi nr: 61467/12, 39516/13, 48231/13, 68191/13.

Silver i inni przeciwko Wielkiej Brytanii, wyrok ETPC z dnia 25 marca 1983 r., skargi nr: 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75.

Sukachov przeciwko Ukrainie, wyrok ETPC z dnia 30 stycznia 2020 r., skarga nr 14057/17.

Suljagic przeciwko Bośni i Hercegowinie, wyrok ETPC dnia 3 listopada 2009 r., skarga nr 27912/02.

VI. Inne rozstrzygnięcia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Advisory opinion on certain legal questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights, opinia doradcza ETPC z dnia 12 lutego 2008 r., http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=003-2268009-2419060 [data dostępu: 10.05.2021].

Advisory opinion on certain legal questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights (No. 2), opinia doradcza ETPC z dnia 22 stycznia 2010 r., https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22003-3004688-3312583%22]} [data dostępu: 13.12.2021].

Banković i inni przeciwko Belgii i innym, decyzja ETPC w przedmiocie dopuszczalności skargi z dnia 12 grudnia 2001 r., skarga nr 52207/99.

Decision Oviedo Convention request - European Court rejects request for an advisory opinion on biomedicine treaty, decyzja ETPC z dnia 15 września 2021 r. Pobrane z: https://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6730082-8973105 [data dostępu: 13.12.2021].

Gatoniuc przeciwko Rumunii, decyzja ETPC z dnia 22 lutego 2011 r., skarga nr 30934/05.

Hadrabova i inni przeciwko Czechom, decyzja ETPC z dnia 25.09.2007 r., skargi nr: 42165/2002, 466/03.

Ladygin przeciwko Rosji, decyzja ETPC z dnia 30 sierpnia 2011 r., skarga nr 35365/05.

VII. Rozstrzygnięcia Europejskiej Komisji Praw Człowieka

Consejo General de Colegios Oficiales de Economistas de Espada przeciwko Hiszpanii, postanowienie Komisji z dnia 28 czerwca 1995 r., skarga nr 26114/95, 26455/95.

Grecja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, raport Komisji z dnia 26 września 1958, skarga nr 176/56.

Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia przeciwko Grecji, sprawozdanie Komisji z dnia 4 października 1976 r., skarga nr 4448/70.

X. przeciwko Wielkiej Brytanii, decyzja Komisji z dnia 14 grudnia 1972 r., skarga nr 5608/72.

VIII. Orzecznictwo pozostałych sądów i trybunałów międzynarodowych

LaGrand (Niemcy przeciwko Stanom Zjednoczonym Ameryki Północnej), wyrok MTS z dnia 27 czerwca 2001 r., ICJ Reports 2001.

IX. Strony internetowe

https://generujemy.pl/losowa_liczba [data dostępu: 10.01.2022]

https://echr.coe.int/Documents/List_judges_since_1959_BIL.pdf [data dostępu: 10.03.2021]

https://www.echr.coe.int/documents/priority_policy_eng.pdf [data dostępu: 16.11.2021]

https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2020_ENG.pdf
[data dostępu: 08.11.2021]

https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/forms&c=
[data dostępu: 18.11.2021]

https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/advisoryopinions&c#n1611747054
4134546839403_pointer [data dostępu: 01.01.2022]
http://hudoc.echr.coe.int/eng [data dostępu: 10.01.2022]
https://pace.coe.int/en/pages/committee-30/AS-CDH [data dostępu: 21.07.2020]
https://pace.coe.int/en/pages/national-delegations [data dostępu: 15.07.2020]
https://pace.coe.int/en/pages/polgroups [data dostępu: 10.07.2020]
https://pace.coe.int/en/pages/representation [data dostępu: 10.07.2020]
https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documen
tId=0900001680700129 [data dostępu: 25.09.2020]
https://www.coe.int/en/web/europarisks [data dostępu: 23.09.2020]
https://pace.coe.int/en/pages/vice-presidents [data dostępu: 16.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/cdpc/conventions [data dostępu: 25.09.2020]
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-
/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=1jXDnagp [data dostępu: 14.05.2021]
https://www.coe.int/en/web/cdpc/european-committee-on-crime-problems
[data dostępu: 25.09.2020]
https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work [data dostępu: 23.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/committee-antidiscrimination-diversity-inclusion/committee
[data dostępu: 23.09.2020]
https://www.coe.int/en/web/congress/current-affairs-committee [data dostępu: 27.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list [data dostępu: 14.10.2020]
https://www.coe.int/en/web/cpt/secretariat [data dostępu: 06.08.2020]
https://www.coe.int/en/web/congress/group-of-independent-experts-on-the-european-
charter-of-local-self-government-gie- [data dostępu: 28.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/congress/origins-and-history#{%2250399899%22:[]}
[data dostępu: 25.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/congress/postmonitoring-and-postelectoral-dialogue
[data dostępu: 28.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list [data dostępu: 04.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/country-
monitoring [data dostępu: 05.08.2020]
https://www.coe.int/en/web/good-governance/cddg [data dostępu: 14.12.2021]
https://www.coe.int/en/web/greco [data dostępu: 27.08.2020]
https://www.coe.int/en/web/greco/about-greco/what-is-greco [data dostępu: 26.08.2020]

https://www.coe.int/en/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/ [data dostępu 14.12.2021]
https://www.coe.int/en/web/north-south-centre [data dostępu: 08.09.2020]
https://www.coe.int/en/web/north-south-centre/statutory-bodies [data dostępu: 08.09.2020]
https://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states [data dostępu: 02.07.2020]
https://www.coe.int/en/web/pompidou/about/tasks-and-structure [data dostępu: 13.08.2020]
https://www.coe.int/en/web/secretary-general/home [data dostępu: 22.07.2020]
http://www.congress-political-groups.eu/en/ [data dostępu: 27.07.2020]
https://www.echr.coe.int/Documents/InterState_applications_ENG.pdf [data dostępu: 12.01.2022]
https://www.echr.coe.int/Documents/Library_Collection_RoC_table_ENG.pdf [data dostępu: 10.03.2021]
https://www.obs.coe.int/en/web/observatoire/organisation [data dostępu: 27.08.2020]
https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN [data dostępu: 10.08.2020]

Spisy

Rysunków:

Rysunek 1. Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 14)..... 138
Rysunek 2. Procedura postępowania skargowego przed Europejską Komisją Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w okresie 1956-1998 r. (przed reformą wprowadzoną Protokołem nr 11)..... **Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.**
Rysunek 3. Procedura rozpatrywania skargi indywidualnej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w okresie 1998-2010 r. (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 11) 205
Rysunek 4. Procedura rozpatrywania skargi indywidualnej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w okresie 2010-2021 r. (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 14) 210
Rysunek 5. Procedura rozpatrywania skargi międzypaństwowej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (po reformie wprowadzonej Protokołem nr 11)..... 251

Tabel:

Tabela 1. Wykaz państw członkowskich Rady Europy wraz z liczbą przedstawicieli w Zgromadzeniu Parlamentarnym, stan na 15.07.2020 r. 32
Tabela 2. Zestawienie protokołów dodatkowych do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Stan na dzień 21 lipca 2021 r. 77
Tabela 3. Zestawienie państw członkowskich Rady Europy wraz z datami podpisania Konwencji, ratyfikacji Konwencji i jej wejścia w życie. Stan na dzień 30 lipca 2021 r. 89
Tabela 4. Wykaz praw gwarantowanych przez Konwencję i protokoły dodatkowe, stan na 10.12.2020 r. 98
Tabela 5. Zestawienie głównych elementów mechanizmu kontrolnego w regionalnych systemach ochrony praw człowieka..... 141
Tabela 6. Zestawienie głównych elementów mechanizmu kontrolnego w uniwersalnym systemie ochrony praw człowieka 142

Tabela 7. Wykaz opinii doradczych wniesionych na podstawie Protokołu nr 16 do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stan na dzień 1 stycznia 2022 r. 183
Tabela 8. Orzeczenia ETPC opublikowane w bazie HUDOC dla spraw wniesionych w latach 1991-2012 232
Tabela 9. Średni czas rozpatrywania skargi indywidualnej przez EKomPC lub ETPC w latach 1991-2012 236
Tabela 10. Wykaz skarg międzypaństwowych wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Stan na dzień 10 stycznia 2022 r. 245

Wykresów:

Wykres 1. Okres od przystąpienia do Rady Europy do ratyfikacji EKPC w krajach członkowskich Rady Europy (w dniach) 91
Wykres 2. Okres od przystąpienia państwa do Rady Europy do ratyfikacji EKPC (w dniach) 92
Wykres 3. Skargi wnoszone do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skargi uznane za niedopuszczalne lub skreślone z listy w latach 2009-2020..... 216
Wykres 4. Liczba skarg wnoszonych do EKomPC i ETPC i liczba skarg zawisłych przed ETPC w latach 1992-2020 235
Wykres 5. Średni czas rozpatrywania spraw wniesionych do ETPC w danym roku (dla lat 1991-1998 średni czas rozpatrywania spraw przez EKomPC i ETPC)..... 236
Wykres 6. Średni czas rozpatrywania spraw przez EKomPC i ETPC wniesionych w latach 1991-1998 237
Wykres 7. Częstotliwość wnoszenia skarg międzypaństwowych w latach 1955-2021 244
Wykres 8. Struktura skarg wniesionych w trybie art. 33 Konwencji ze względu na pozwane państwo 246
Wykres 9. Struktura skarg międzypaństwowych ze względu na formę rozstrzygnięcia skargi..... 247
Wykres 10. Czas rozpatrywania spraw międzypaństwowych w miesiącach (wykres obejmuje sprawy rozpatrzone na dzień 31 grudnia 2021 r.) 255

Załączniki

Załącznik 1. Kwestionariusz wywiadu

Kwestionariusz wywiadu

Protokół nr 11

1. Czy likwidacja Europejskiej Komisji Praw Człowieka miała rzeczywisty wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego? Jeśli tak to jaki?
2. Jak oceniłby Pan zmiany organizacyjne i strukturalne w funkcjonowaniu Trybunału wprowadzone Protokołem nr 11?
3. Czy można było włączyć do Protokołu nr 11 inne instrumenty prawne poprawiające skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji?

Protokół nr 14

4. Czy w kwestii rozstrzygania nad dopuszczalnością skargi, zastąpienie trzyosobowego komitetu jednoosobowym składem orzekającym miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego?
5. Czy przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych poprawiło przestrzeganie przepisów konwencyjnych przez państwa strony Konwencji?
6. Czy przyznanie trzyosobowym komitetom prawa do wydawania wyroków w przedmiocie tzw. spraw seryjnych miało wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego?
7. Jak ocenia Pan wprowadzenie przesłanki znaczącego uszczerbku?
8. Czy wprowadzenie kryterium znaczącego uszczerbku miało realny wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego?

Protokół nr 15

9. Jakie mogą być skutki wykreślenia ust. 2 w art. 23 Konwencji, dotyczącego upływu kadencji z chwilą osiągnięcia przez sędziego wieku 70 lat?
10. Jakie zmiany dla mechanizmu kontrolnego przyniesie skrócenie z 6 do 4 miesięcy terminu na wniesienie skargi indywidualnej po wyczerpaniu wszystkich krajowych środków odwoławczych?

Protokół nr 16

11. Czy wprowadzenie „nowej opinii doradczej" będzie miało realny wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego Konwencji?

Pytania ogólne

12. Czy proces rozszerzania katalogu przesłanek dotyczących możliwości wniesienia skargi indywidualnej ma wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego? Jeśli tak to jaki?
13. Czy zmiany w długości kadencji sędziów oraz zmiany związane z możliwością ponownego ubiegania się o funkcję sędziego ETPC mają wpływ na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego? Jeśli tak to jaki?
14. Czy skarga międzypaństwowa jest potrzebna w Konwencji?
15. Która z reform protokolarnych miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji?
16. Która z reform pozaprotokolarnych miała największy wpływ na skuteczność mechanizmu kontrolnego Konwencji?

Postulaty

17. Czy postulat zakładający przekształcenie Trybunału w sąd o charakterze konstytucyjnym jest zasadny?
18. Jaki wpływ miałaby taka zmiana na skuteczność i efektywność mechanizmu kontrolnego?
19. Jakie zmiany o charakterze proceduralnym i instytucjonalnym zaproponowałby Pan w celu usprawnienia funkcjonowania mechanizmu kontrolnego i poprawienia jego skuteczności?