



Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Stefania Kolarz

Protokół nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), który wszedł w życie 1 sierpnia br., miał poprawić funkcjonowanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) m.in. dzięki przyspieszeniu rozpoznawania spraw. Część dokonanych zmian może jednak wywołać odwrotny rezultat. Protokół nie rozwiązuje też problemu przeciążenia ETPC liczbą wpływających skarg. Reforma powinna być więc kontynuowana, m.in. poprzez skuteczniejsze egzekwowanie od państw-stron Konwencji rozwiązywania stwierdzonych przez Trybunał problemów systemowych.

ETPC obejmuje jurysdykcją wszystkie (47) państwa Rady Europy i jest uważany za jeden z najskuteczniejszych mechanizmów ochrony praw człowieka na świecie. Protokół nr 15 do EKPC, na podstawie której orzeka Trybunał, został przyjęty w 2013 r. i od tego czasu czekał na ratyfikację przez państwa-strony. Ostatnim, które wyraziło zgodę na jego postanowienia, były w kwietniu br. Włochy. Celem wprowadzenia Protokołu było wzmocnienie standardów ochrony praw człowieka. Ma to nastąpić m.in. poprzez pozbawienie stron postępowania możliwości sprzeciwu wobec przekazania sprawy Wielkiej Izbie (rozszerzonemu składowi orzekającemu) i faktyczne podwyższenie wieku emerytalnego sędziów (umożliwiające orzekanie prawnikom z największym doświadczeniem). Drugim oczekiwanym rezultatem jest zmniejszenie przeciążenia Trybunału liczbą napływających skarg dzięki uproszczeniu i przyspieszeniu procedury.

Wprowadzone zmiany. Część zmian wprowadzających usprawnienia organizacyjne została zgłoszona przez sam Trybunał. Jego propozycje dotyczyły wieku wybieranych na 9-letnią kadencję sędziów (mniej niż 65 lat w momencie kandydowania zamiast dotychczasowego pełnienia funkcji do ukończenia 70 r.ż.), skrócenia terminu na wniesienie skargi do ETPCz z 6 do 4 miesięcy oraz pozbawienia stron prawa do sprzeciwu wobec przekazania sprawy Wielkiej Izbie. Nie wzbudziły one większych zastrzeżeń ze strony państw-stron Konwencji.

Znacznie więcej kontrowersji wywołało zaproponowane przez Komitet Ministrów Rady Europy (złożony

z przedstawicieli państw członkowskich) wpisanie do preambuły EKPC zasad marginesu oceny i subsydiarności, ugruntowanych w dotychczasowym orzecznictwie. Margines oceny odnosi się do pewnej swobody państwa w interpretowaniu postanowień Konwencji – w zależności od okoliczności, charakteru danego prawa i braku jego jednolitej wykładni na poziomie europejskim. Subsydiarność oznacza z kolei, że obowiązek ochrony praw człowieka spoczywa w pierwszej kolejności na państwach, a ETPC powinien być angażowany wyłącznie, gdy nie wypełniają one tego obowiązku lub robią to nieprawidłowo. Organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw człowieka wskazywały na ryzyko interpretowania przez państwa tych reguł – po ich wpisaniu do preambuły – w taki sposób, by ograniczać jurysdykcję Trybunału na swoją rzecz i uchylać się od odpowiedzialności. Podobne obawy wyraził również sam ETPC. Skrytykował brak wzmianki w treści Protokołu, że w zakresie marginesu oceny i subsydiarności stanowi on jedynie kodyfikację już istniejących zasad i nie prowadzi do zmian w interpretacji EKPC (takie wyjaśnienie było zawarte w rozpoczynającej reformę Deklaracji z Brighton z 2012 r. i – w wyniku zastrzeżeń ETPC – zostało wprowadzone w raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15).

Dodatkowym zarzutem organizacji pozarządowych był brak wpisania do Konwencji pozostałych reguł interpretacyjnych wykształconych w jego orzecznictwie: wykładni EKPC jako „żywego instrumentu” (którego interpretacja ewoluuje z upływem czasu), proporcjonalności i nienaruszalności istoty prawa. Są to zasady, które m.in. umożliwiają

Trybunałowi definiowanie zakresu poszczególnych praw i wolności oraz modyfikowanie nadanego im wcześniej znaczenia, by sprostać zmieniającym się realiom społecznym. Organizacje pozarządowe wyrażały obawy, że pozostawienie ich bez kodyfikacji będzie sugerowało nadrzędną rolę subsydiarności i marginesu oceny, które zostały wpisane do tekstu Konwencji.

Perspektywa skarżących. ETPC od lat zmagają się z przeciążeniem liczbą badanych skarg. Od momentu ustanowienia w 1959 r. wydał ponad 23,4 tys. orzeczeń, najczęściej przeciw Turcji, Rosji i Włochom. W 2020 r. przed Trybunałem toczyło się ok. 62 tys. spraw (skutecznie wniesiono ok. 41,7 tys. z nich), z czego 22% przeciwko Rosji, 19% – Turcji, a 16,8% – Ukrainie. Najwięcej uchybień stwierdzanych przez ETPC dotyczy prawa do rzetelnego procesu (37,65%), prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (13,34%) oraz prawa do życia i zakazu tortur (łącznie 16%).

Postępowania przed ETPC są niemal zawsze inicjowane przez jednostki, ich grupy lub organizacje pozarządowe. Ponieważ to właśnie ci skarżący, a nie państwa (od utworzenia ETPC wniosły mniej niż 30 skarg), dają faktyczny impuls do działania Trybunału, ich dostęp do sądu w Strasburgu nie powinien być ograniczany mimo przeciążenia ETPC liczbą spraw. Spośród wcześniej rozważanych reform to zaproponowane obecnie zmiany (skrócenie terminów na wniesienie skargi i usunięcie doprecyzowania, że nie można odrzucić sprawy tylko dlatego, że nie została należycie zbadana przez sąd krajowy) są w najmniejszym stopniu zniechęcające do wnoszenia spraw. Odrzuconymi rozwiązaniami, które faktycznie pogarszały sytuację procesową skarżących, były m.in. wprowadzenie opłat od skargi lub tzw. klauzuli zachodzącego słońca (*sunset clause*) umożliwiającej wykreślenie z wokandy spraw nierozpoznanych w określonym terminie. Z tej perspektywy modyfikacje wprowadzone Protokołem nr 15 można oceniać pozytywnie. Samo skrócenie terminów na wniesienie skargi nie powinno naruszyć poziomu ochrony skarżących. Zdaniem autorów Protokołu jest ono wynikiem coraz szerszego wykorzystywania nowych technologii w komunikacji oraz istnienia porównywalnych terminów w procedurach krajowych. Niemniej podejmowanie innych prób usprawnienia prac Trybunału powinno być kontynuowane.

Problemy systemowe. Już wcześniejsze Protokoły, m.in. nr 11 (ustanowienie ETPC jako stałego sądu) i 14 (powierzenie tylko jednemu sędziemu orzekania o niedopuszczalności skarg lub wykreśleniu ich z listy w najbardziej oczywistych przypadkach), miały na celu zwiększenie sprawności działania ETPC. W przeciwieństwie do nich reformy zawarte

w Protokole nr 15 nie usuwają przyczyny przeciążenia Trybunału, którą w dużej mierze jest niewykonywanie przez państwa tzw. wyroków pilotażowych.

W przypadku napływu znacznej liczby skarg dotyczących podobnego problemu Trybunał stwierdza uchybienia systemowe w porządku prawnym danego państwa. Tego typu naruszenia powinny być usuwane przez wprowadzanie zmian w praktykach lub przepisach krajowych (wskutek orzeczeń ETPC nastąpiło np. wprowadzenie skargi na przewlekłość postępowania nieistniejącej wcześniej w wielu państwach, depenalizacja homoseksualizmu na Cyprze, zniesienie kar cielesnych w brytyjskich szkołach i zrównanie praw do dziedziczenia dzieci pozamażeńskich we Francji). Państwa-strony Konwencji wprowadzają jednak odpowiednie zmiany systemowe rzadko (około 45% orzeczeń pilotażowych nigdy nie zostało wykonanych) i ograniczają się do wypłaty skarżącym standardowych indywidualnych odszkodowań, przez co do Trybunału nieustannie wpływają nowe skargi dotyczące podobnych naruszeń.

Wnioski i perspektywy. Podkreślenie zasady subsydiarności i marginesu uznania może być inaczej interpretowane przez państwa-strony Konwencji i Trybunał. Dla państw nowe brzmienie Konwencji może stanowić zachętę do podważania jurysdykcji ETPC w toczących się przeciw nim postępowaniach. Jest to szczególnie problematyczne w aktualnej sytuacji politycznej w Europie, gdy władze krajowe coraz częściej negują możliwość oceny wewnętrznych porządków prawnych przez instytucje międzynarodowe. Mimo pozornego wzmocnienia roli państw nadzór nad stosowaniem spornych reguł będzie nadal należał do Trybunału, co powinno zapewnić mu możliwość utrzymania dotychczasowej pozycji. Wejście w życie Protokołu nr 15 nie powinno także prowadzić do pogorszenia dostępu skarżących do gwarantowanego przez EKPC systemu ochrony. Istotnym problemem pozostanie jednak przeciążenie Trybunału liczbą napływających i rozpoznawanych skarg.

Wiele spraw wnoszonych do Trybunału dotyczy tych samych problemów systemowych, co blokuje zasoby ETPC i uniemożliwia skupienie się na nowych kwestiach prawnych. Poszczególne państwa, w tym Polska, mogą wesprzeć sprawne funkcjonowanie Trybunału, wprowadzając reformy wewnętrzne i zbiorcze eliminowanie wskazywanych przez ETPC uchybień. Takie postępowanie jest korzystne dla wszystkich stron postępowania, poprawia statystyki praworządności państw poprzez zmniejszenie kierowanych przeciwko nim skarg i może zwiększyć zaufanie obywateli do państwa, zmniejszając prawdopodobieństwo naruszenia ich praw przez organy władzy publicznej.