

Łukasz Iluk

Ewolucja europejskiego systemu ochrony praw człowieka, przyczyny i kierunki rozwoju

Wstęp

Europejski system ochrony praw człowieka, którego rdzeń stanowi Europejska Konwencja Praw Człowieka, jest uważany powszechnie za najbardziej efektywny spośród istniejących obecnie w skali międzynarodowej narzędzie kontroli przestrzegania tych praw. System ten opiera się na dopuszczalności skarg o pogwałcenie postanowień Konwencji do organów, które zostały powołane na jej mocy¹.

Niniejszy artykuł ma odpowiedzieć na pytanie, jak europejski system ochrony praw człowieka reaguje na wzrost świadomości praw i wolności jednostki i rosnące możliwości korzystania z prawa do składania skargi indywidualnej. W tym celu zostaną scharakteryzowane zmiany od początku istnienia systemu strasburskiego oraz zostanie dokonana kwantytatywna analiza wpływu spraw do organów Konwencji i podjętych rozstrzygnięć. W końcowej części artykułu na podstawie przeprowadzonej analizy zostanie podjęta próba interpretacji proponowanych kierunków dalszego rozwoju europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

1. Europejska Konwencja Praw Człowieka i działalność jej organów

Pierwotnie organami, które kontrolowały przestrzeganie przez państwa zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, były: Europejska Komisja Praw Człowieka (powstała w 1954 r.), Europejski Trybunał Praw Człowieka (powstały w 1959 r.) oraz Komitet Ministrów Rady Europy.

Skargi indywidualne, od osób uważających się za pokrzywdzone naruszeniem Konwencji lub jej Protokołów, albo skargi międzypaństwowe trafiały najpierw do Komisji.

¹ S. Sagan, *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. drugie, Warszawa 2003, s. 65.

W jej skład wchodził członkowie pochodzący z państw, które ratyfikowały Konwencję, po jednym z każdego z nich, wybierani na okres kadencji przez Komitet Ministrów. Komisja zbierała się 8 razy w roku na dwutygodniowe sesje. Rozpatrywała sprawy w 3-osobowych komitetach, izbach (dwie izby) oraz na posiedzeniach plenarnych. Postępowanie przed nią było poufne. Komisja zajmowała się badaniem dopuszczalności skarg, podejmowała próby ugodowego załatwienia sprawy, ustalała fakty, wyrażała w swoich raportach wstępną opinię co do naruszenia Konwencji. W ciągu trzech miesięcy od przedstawienia raportu Komisji Komitetowi Ministrów sprawa mogła być wniesiona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uprawnienie do tego miała Komisja, zainteresowane państwo oraz, od października 1994 r., skarżący, jeśli państwo, przeciwko któremu występował, ratyfikowało Protokół nr 9. Sędziowie Trybunału byli wybierani na okres kadencji przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Trybunał zbierał się na sesjach. Rozpatrywał sprawy w 9-osobowych izbach, z prezesem lub wiceprezesem jako przewodniczącym. Jeżeli Izba uznała, że istnieją poważne problemy z interpretacją Konwencji, mogła przekazać sprawę tzw. Wielkiej Izbie, a wyjątkowo Trybunałowi w pełnym składzie².

Poniższa tabela pokazuje wpływ skarg do organów strasburskich przed reformą, ile spośród nich zostało uznanych za dopuszczalne oraz ile zapadło decyzji³.

lata	wpływ skarg indywidualnych	uznanych za dopuszczalne	decyzje, wyroki
1955–1989	49122	15911	1657
1990	5279	1657	151
1991	6104	1648	217
1992	6456	1861	189
1993	9759	2037	218
1994	10335	2944	582
1995	11236	3481	807
1996	12704	4758	624
1997	14166	4750	703
1998	18146	5981	762

Z powyższej tabeli wynika, że ilość wpływających do Strasburga skarg, szczególnie od roku 1990 stale rośnie. O ile w okresie od 1955 r. do 1989 r. średni roczny wpływ skarg wynosił ok. 1,5 tys., o tyle od 1990 r. obserwujemy ciągłą tendencję do jego wzrostu. W 1993 r. w stosunku do roku 1992 odwołań od krajowych wyroków do Strasburga było już o ok. 30% więcej. Z analizy statystyk wynika również, że poziom wpływających skarg w latach 1955–1989 został uzyskany w okresie od 1990–1995 r. Ma to ścisły związek z przystąpieniem do Rady Europy, a w konsekwencji do EKPC nowych członków, m.in. Węgier, Polski, Litwy, Estonii, Czech, Słowacji, Rumunii i Słowenii. W ostatnim roku działalności organów Konwencji przed reformą na mocy Protokołu nr 11 odnotowano ponowny gwałtowny wzrost wpływających doń skarg, bowiem w 1998 r.

² M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej, Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wydanie II, Zakamycze 2002, s. 22.

³ Dane te pochodzą ze strony internetowej ETPC: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/461D3893-D3B7-4ED9-AC59-8BD9CA328E14/0/SurveyofActivities2004.pdf (stan na 28 października 2005 r.).

do badania dopuszczalności organy te przyjęły ponad 18 tys. skarg, co oznacza, że w jednym roku liczba zbadanych skarg wyniosła 1/3 poziomu w stosunku do pierwszych 35 lat działalności tych organów. I w tym przypadku wzrost ten można wiązać z przystąpieniem do Konwencji kolejnych państw. Stronami Konwencji stały się po 1995 r. m.in. Łotwa, Albania, Mołdawia, Macedonia, Chorwacja, Ukraina i Rosja.

W kontekście dalszej analizy należy zwrócić uwagę na liczbę skarg uznanych za dopuszczalne. Ze względu na brak rocznych statystyk w latach 1955–1989, przyjmując roczną średnią, można stwierdzić, iż w okresie tym co trzecia skarga została uznana za dopuszczalną. Ta tendencja utrzymała się do 1998 r. Wyjątkiem jest jedynie 1993 r., w którym na pięć skarg za niedopuszczalne uznane zostały cztery.

Jeszcze ciekawiej jawi się analiza stosunku skarg uznanych za dopuszczalne do decyzji wydanych przez organy Konwencji. Wynika z niej bowiem, że do roku 1990 co dziesiąta uznana za dopuszczalną skarga doczekała się decyzji. Po roku 1990 obserwujemy już spadek efektywności strasburskich organów. Ilość wydanych decyzji zmalała w latach 1991, 1996, 1997 i 1998 o 25%, a w roku 1994 i 1995 aż o połowę. Przyczyną była nie tylko wzrastająca liczba skarg, które organy Konwencji musiały zbadać pod kątem dopuszczalności, ale także zwiększyła się liczba skarg uznanych za dopuszczalne. Wobec powyższego Trybunał otrzymywał więcej spraw do rozpatrzenia. Taki stan rzeczy spowodował znaczące spowolnienie prac organów rozpatrujących sprawy i wydających decyzje. W konsekwencji spadła skuteczność rozpatrywania skarg i zmalała ilość podjętych rozstrzygnięć. W ten sposób Konwencja i utworzony na jej podstawie system kontroli stały się „ofiarami własnego sukcesu”⁴.

2. Konieczność reformy ze względu na gwałtowny wzrost składanych skarg

Po 1989 r. liczba spraw kierowanych do rozpatrzenia przez Komisję i Trybunał wzrosła jeszcze gwałtowniej. Przeciążenie organów Konwencji szybko zwróciło uwagę na konieczność ich zrestrukturyzowania. Potrzeba reformy mechanizmu kontrolnego jawiła się tym bardziej paląca, że zwiększyła się liczba państw członkowskich Rady Europy, a zarazem stron Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, co pociągnęło za sobą rozszerzenie jurysdykcji Komisji i Trybunału na kolejne państwa, z których już wkrótce zaczęły napływać skargi. Ten niekorzystny stan rzeczy, w powszechnym przekonaniu niedopuszczalny, miał ulec poprawie za sprawą Protokołu nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego 11 maja 1994 roku w Strasburgu.

Reforma dotyczyła przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję i doprowadziła do powstania organizacyjnie i proceduralnie nowej instytucji, zachowującej nazwę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zabieg ten miał na celu polepszenie skuteczności ochrony praw człowieka i podstawowych wolności zawartych w Konwencji. W całej jednak rozciągłości zachowany został sposób ukształtowania przedmiotowej właściwości. Zmiany nie dotyczyły bowiem zawartego w Konwencji i Protokołach katalogu praw i wolności.

⁴ A. Drzemczewski, *Europejska Konwencja Praw Człowieka dojrzała do reformy: mechanizm kontrolny ma zostać zrestrukturyzowany*, „Centrum Europejskie UW. Biuletyn” 1993, nr 10, s. 24.

Zmianom uległy niektóre postanowienia Konwencji w celu zastąpienia działających sesyjnie Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez nowy Trybunał o stałym charakterze. Głównym zadaniem zreformowanego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w myśl art. 19 Konwencji, jest „zapewnienie przestrzegania zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron z Konwencji i jej protokołów”⁵. W miejsce Europejskiej Komisji Praw Człowieka rozpatruje obecnie skargi zarówno indywidualne, jak i międzypaństwowe. Oprócz kompetencji do rozpoznawania skarg międzypaństwowych i indywidualnych Trybunał jest uprawniony do wydawania na wniosek Komitetu Ministrów RE opinii doradczych w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej protokołów⁶.

Trybunał podzielony jest na sekcje wyznaczane przez jego zgromadzenie plenarne na okres trzech lat, w ramach których ustanawiane są trzysobowe Komitety i siedmioosobowe Izby. Komitety tworzy się na okres dwunastu miesięcy rotacyjnie spośród członków każdej sekcji, z wyłączeniem prezesów sekcji. Trybunał obraduje również w siedemnastoosobowej Wielkiej Izbie, której skład jest ustanawiany spośród wszystkich sędziów Trybunału dla każdorazowego zbadania określonej sprawy. W składzie Izby i Wielkiej Izby zasiada z urzędu sędzia wybrany z ramienia zainteresowanego państwa-strony. W składzie Wielkiej Izby zasiada również Przewodniczący Trybunału, wiceprzewodniczący, Przewodniczący Izby oraz inni sędziowie wybrani zgodnie z regulaminem Trybunału. Każda skarga indywidualna zostaje przypisana do jednej z czterech Sekcji przez Prezesa Trybunału⁷.

Zgodnie z art. 28 Konwencji Komitet może, na zasadzie jednomyślności, uznać za niedopuszczalną lub skreślić z listy spraw skargę indywidualną wniesioną na podstawie art. 34, jeśli taka decyzja może zostać podjęta bez dalszego rozpatrywania. Decyzja taka jest ostateczna⁸.

Jeżeli na podstawie art. 28 nie zostało podjęte żadne rozstrzygnięcie, decyzję w sprawie dopuszczalności i przedmiotu skargi indywidualnej wniesionej w trybie art. 34 podejmuje Izba. W sytuacji, kiedy 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 przed wydaniem wyroku zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby, chyba że sprzeciwia się temu jedna ze stron⁹. Wielka Izba rozstrzyga skargi wniesione albo w trybie art. 33 lub 34, jeśli Izba zrzekła się właściwości na podstawie art. 30 albo jeśli sprawa została jej przekazana w trybie art. 43. Rozpatruje też wnioski o wydanie opinii doradczych, przedłożone w trybie art. 47¹⁰. Trybunał jest właściwy do rozpoznawania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie art. 33, 34 i 47¹¹.

Wyboru sędziów dokonuje Zgromadzenie Parlamentarne RE spośród trzech kandydatów przedstawianych przez państwa-strony. Sędziowie są wybierani na sześćoletnią

⁵ *Prawa człowieka*, Bielsko-Biała 2005, s. 100.

⁶ M. Sykulska; *Ochrona praw jednostki. Sądowe mechanizmy ochrony praw jednostki*, Warszawa 2004, s. 428.

⁷ *Ibidem*, s. 428.

⁸ *Prawa człowieka...*, s. 103.

⁹ *Ibidem*, s. 104.

¹⁰ *Ibidem*, s. 104.

¹¹ *Ibidem*, s. 105.

kadencję, przy czym kadencja połowy sędziów wybranych w pierwszych wyborach upływa po trzech latach. Mogą oni być wybierani ponownie. Ponadto kadencja sędziów upływa z chwilą osiągnięcia przez nich siedemdziesiątego roku życia. Liczba członków Trybunału równa się liczbie państw-stron. Sędziowie powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą albo posiadać kwalifikacje do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji. Sędziowie zasiadają w Trybunale we własnym imieniu. W okresie sprawowania urzędu sędziowie nie mogą brać udziału w żadnej działalności, która nie daje się pogodzić z niezawisłością i bezstronnością. Żaden sędzia nie może być odwołany ze swojego urzędu, chyba że pozostali sędziowie postanowią większością dwóch trzecich głosów, że przestał on spełniać stawiane wymogi¹². Procedurę i warunki powoływania sędziów Trybunału określają postanowienia art. 20–23 Konwencji. Sędziów w ich pracy wspomagają sekretarze prawni pracujący w Kancelarii. Organizację Trybunału i Kancelarii bardziej szczegółowo określa jego Regulamin przyjęty 4 listopada 1998 r., zmieniony 7 lipca 2003 roku¹³.

Z reformą europejskiego systemu ochrony praw człowieka wiązano duże nadzieje. Miała ona być środkiem na zmieniające się realia. Spodziewano się, że reforma przyczyni się do poprawienia efektywności Trybunału pomimo rosnącej liczby składanych skarg indywidualnych. Uwzględniono bowiem fakt przystąpienia kolejnych państw do Konwencji, jak również wzrost świadomości jednostki w sferze praw i wolności.

Okazało się jednak, że mimo swoich niedoskonałości ETPC w zakresie ochrony praw człowieka zyskał jeszcze bardziej na popularności. Skargi na łamanie praw zawartych w Konwencji zaczęły napływać jeszcze szerszym strumieniem. Świadczą o tym statystyki dotyczące okresu działalności zreformowanego Trybunału¹⁴.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
wpływ skarg indywidualnych	22617	30069	31228	34509	38810	40943
uznanych za dopuszczalne	8400	10482	13845	28214	27189	32512
decyzje, wyroki	731	1086	739	578	753	830

Z powyższej tabeli wynika, że napływ skarg do zreformowanego Trybunału ulega z roku na rok dalszej progresji. W 2000 r. wpłynęło niemalże o 1/3 więcej skarg niż w roku poprzednim, a w 2004 r. złożono ich prawie o 100% więcej w stosunku do 1999 r. Taki stan rzeczy jest w głównej mierze konsekwencją przyjęcia do RE kolejnych członków, m.in. Gruzji, Armenii, Azerbejdżanu, Bośni i Hercegowiny oraz Serbii i Czarnogóry. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt, że wzrosła ilość skarg pochodzących z państw, które od dłuższego czasu są stronami Konwencji. Świadczy to o postępującej świadomości praw i wolności jednostki, a także o rosnących możliwościach korzystania z systemu ochrony praw człowieka.

Ciekawym zjawiskiem jest wzrost liczby skarg uznanych za dopuszczalne w stosunku do ogólnej liczby skarg napływających do Trybunału. W okresie 2002–2004 r. na każde 3 wpływające do Trybunału skargi za niedopuszczalną uznana została jedna.

¹² Ibidem, s. 100 i n.

¹³ M. Sykulska; *Ochrona...*, s. 427.

¹⁴ Dane te pochodzą ze strony internetowej ETPC: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/461D3893-D3B7-4ED9-AC59-8BD9CA328E14/0/SurveyofActivities2004.pdf (stan na 28 października 2005 r.).

Świadczy to zatem o poprawie znajomości postanowień Konwencji oraz warunków dopuszczalności skargi przez skarżących jak również osób udzielających pomocy prawnej.

Po dwóch latach działalności zreformowanego Trybunału można było mówić o sukcesie podjętych zabiegów zmierzających do poprawienia skuteczności tego organu. Od 1999 r. i w roku kolejnym Europejski Trybunał Praw Człowieka pomimo ciągłego wzrostu zarówno liczby skarg, jak i zwiększenia się ilości skarg uznanych za dopuszczalne powrócił w skuteczności wydawania decyzji do poziomu sprzed 1991 r. Jednak w 2001 r. decyzje zapadły już tylko w co dwudziestej sprawie, a rok później tylko co 50 sprawa doczekała się rozstrzygnięcia. W latach 2003–2004 liczba załatwionych spraw oscylowała wokół 40.

3. Konieczność dalszych zmian. Protokół nr 14

Gdy wydawało się, że po wejściu w życie postanowień Protokołu nr 11 kryzys został zażegnany, należało ten pogląd zweryfikować już po kilku latach działania zreformowanego Trybunału. Okazało się bowiem, że z każdym rokiem napływ skarg indywidualnych zwiększa się o 10–30%. Wpływ spraw w 2004 r. był już ośmiokrotnie wyższy w stosunku do tego z roku 1989. Taki stan rzeczy, wobec permanentnie rosnącej popularności i wobec przyjęcia kolejnych państw do Rady Europy, potwierdził jedynie konieczność wyjścia naprzeciw zmieniającym się realiom.

Przeto 13 maja 2004 r., w związku z masowym napływem skarg do Trybunału i w trosce o wydajność systemu ochrony praw człowieka, sporządzony został w Strasburgu Protokół nr 14 do Konwencji. Zmianie ma ulec struktura Trybunału, a co za tym idzie – system kontroli Konwencji.

Jak czytamy w Preambule do Protokołu nr 14, państwa-członkowie Rady Europy potwierdziły „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 [...] , w szczególności, potrzebę zapewnienia, aby Trybunał mógł nadal odgrywać swoją wybitną rolę w dziedzinie ochrony praw człowieka w Europie”¹⁵.

W sprawach bezspornie niedopuszczalnych (clearly inadmissible), w których do tychczas o ich niedopuszczalności rozstrzygał skład trzech sędziów, decyzje wydawać będzie pojedynczy sędzia, wspierany przez sprawozdawców, nie należących do grona sędziów, a pozostających pod władzą Przewodniczącego Trybunału. Rozwiązanie to umożliwi podniesienie wydajności Trybunału w zakresie odsiewania skarg absolutnie niedopuszczalnych¹⁶. Decyzja taka będzie ostateczna. Jeśli sędzia zasiadający jednoosobowo nie uzna skargi za niedopuszczalną albo nie skreśli jej, sędzia ten przekaże ją do komitetu lub do Izby w celu dalszego rozpatrywania¹⁷.

Skład komitetów, Izby i Wielkiej Izby nie ulegnie zmianie, jednakże na wniosek Zgromadzenia Parlamentarnego Trybunału, Komitet Ministrów może, na zasadzie jednoomyślnej decyzji i na czas wyznaczony zmniejszyć do pięciu liczbę sędziów w Izbach¹⁸.

¹⁵ *Prawa człowieka...*, s. 145.

¹⁶ M. Sykulska; *Ochrona...*, s. 445.

¹⁷ *Prawa człowieka...*, s. 148.

¹⁸ *Ibidem*, s. 147.

Novum jest również zmiana w kadencji sędziów, którzy jak czytamy w art. 2 p.1 Protokołu nr 14, do EKPC są wybierani na okres dziewięciu lat¹⁹. Protokół przewiduje także, iż w sprawach przed Izbą i Wielką Izbą Komisarz Praw Człowieka Rady Europy będzie miał prawo przedkładania pisemnych opinii oraz brania udziału w rozprawach²⁰. Wprowadzona zostanie także dodatkowa przesłanka dopuszczalności – odrzucane mają być sprawy, w których skarżący nie odniósł „istotnej szkody”. Protokół nr 14 do Konwencji wejdzie w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia, w którym wszystkie strony Konwencji wyrażą zgodę na związanie się Protokołem²¹. Niektórzy szacują, że nastąpi to w roku 2007.

4. Proponowane kierunki rozwoju europejskiego systemu ochrony praw człowieka

Nie ulega wątpliwości, że kolejna reforma europejskiego systemu ochrony praw człowieka jest niezbędna. Kwestią jest tylko, czy poprzez zmiany w organizacji Trybunału możliwe jest poprawienie efektywności jego prac. Wydaje się, że takie środki nie spełniły pokładanych w nich nadziei. Wprowadzona Protokołem nr 11 do EKPC zmiana nie poprawiła bowiem efektywności Trybunału. Jednakże można mieć wrażenie, że zapobiegła poważnym konsekwencjom, które mogłyby spowodować takie przeciążenie Trybunału, że ten ważny organ kontroli EKPC stałby się całkowicie nieefektywny i mało skuteczny, a przez to straciłby swoje olbrzymie znaczenie. W tym kontekście należy się zastanowić, jaka powinna być przyszłość Trybunału i kierunki jego dalszych zmian.

III Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy, który odbył się w dniach 16–17 maja 2005 r. w Warszawie, tylko częściowo udzielił na to pytanie odpowiedzi. W lutym 2005 r. przed szczytem w Warszawie Luzius Wildhaber, Prezes Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w jednym z wywiadów wyraził następujący pogląd:

„Przyszłość Trybunału wyznaczają trzy etapy: krótko, średnio i długoterminowy. Dwa pierwsze to okresy przed i po wejściu w życie Protokołu 14, trzeci dotyczy dalszej perspektywy. Szczyt powinien uzgodnić strategię dostosowaną do każdego z tych etapów. W obecnej sytuacji wydaje się, że zajmie się on etapem krótko i średnioterminowym, położy szczególny nacisk na potrzebę jak najszybszego wejścia w życie Protokołu 14. Protokół ten ma kluczowe znaczenie dla przyszłości systemu Konwencji, cieszę się więc z poparcia, jakiego Szczyt zamierza mu udzielić”²².

Szczyt zakończył się wydaniem tzw. Deklaracji Warszawskiej oraz Planu Działania, w których sformułowano sposoby działania, mające na celu zagwarantowanie skuteczności Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²³. W krótkoterminowej perspektywie zostaną podjęte

¹⁹ Ibidem, s. 146.

²⁰ M. Sykulska, *Ochrona...*, s. 446.

²¹ *Prawa człowieka...*, s. 152.

²² Wywiad z Luziusem Wildhaberem, Prezesem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, 25 lutego 2005 r.; cyt. za stroną internetową Rady Europy: <http://www.coe.org.pl/Wildhaber.html> (stan na 2 listopada 2005 r.).

²³ Deklaracja Warszawska, III Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy, Warszawa, 16–17 maja 2005 r.; podają za stroną internetową Rady Europy: <http://www.coe.org.pl/Deklaracja%20Warszawska.doc> (stan na 2 listopada 2005 r.).

działania wdrażające kompleksowy zespół środków przyjętych na 114 Sesji Komitetu Ministrów, łącznie z pilną ratyfikacją i wejściem w życie Protokołu 14 do Konwencji. Ma to pomóc sprostać szybko rosnącej liczbie spraw rozpatrywanych przez Trybunał. Podjęto również zobowiązanie do wzmacniania rządów prawa na całym kontynencie, wykorzystując potencjał normatywny Rady Europy i jej wkład w rozwój prawa międzynarodowego. Podkreślono rolę niezależnego i skutecznego wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich w realizacji tego celu. Na poziomie krajowym ma zostać zapewnione istnienie odpowiednich i skutecznie działających mechanizmów gwarantujących spójność rozwiązań prawodawczych i praktyki administracyjnej z treścią Konwencji; istnienie skutecznych krajowych środków prawnych, dostępnych każdemu, kto przedstawia uzasadnioną skargę na łamanie przepisów Konwencji. Komitet Ministrów będzie dokonywał systematycznych przeglądów działań wdrażających z zachowaniem zgodności z zasadami przejrzystości²⁴.

Ponadto powołana została Grupa Mędrców, której zadaniem będzie przygotowanie kompleksowej strategii na rzecz zapewnienia skuteczności systemu w dłuższej perspektywie czasowej, uwzględniając wstępne rezultaty Protokołu 14 i innych decyzji podjętych w maju 2004 r.

Podkreślono, iż wszystkie państwa członkowskie są obowiązane przyspieszyć i w pełni wykonywać orzeczenia Trybunału. Jednocześnie zalecono Komitetowi Ministrów opracowanie i wdrożenie wszystkich działań koniecznych do osiągnięcia powyższego celu, szczególnie w odniesieniu do orzeczeń ujawniających problemy strukturalne, w tym problemy powtarzające się.

Z powyższych dokumentów wynika, iż działania podjęte w celu usprawnienia prac Trybunału mają charakter krótko- i średnioterminowy. Oznacza to, że ich postanowienia w głównej mierze ograniczyły się do możliwie szybkiego wprowadzenia zmian wynikających z Protokołu nr 14. Zabiegi takie niewątpliwie idą w kierunku odciążenia Trybunału poprzez nałożenie na strony Konwencji działań mających na celu poprawienie przestrzegania praw człowieka, jak również zapewnienia skutecznej realizacji praw jednostki już na szczeblu krajowym. O słuszności takiego kierunku można mówić tylko w odniesieniu do poprawy efektywności Trybunału. Należy jednak zwrócić uwagę, iż realizacja takiego procesu trwałaby długie lata. Trzeba pamiętać, że stopień wdrażania zobowiązań wynikających z Konwencji i jej dodatkowych protokołów w państwach członkowskich jest różny. Ponadto istotnym czynnikiem mającym wpływ na przebieg procesu dokonywania zmian w wewnętrznym systemie ochrony praw człowieka krajów członkowskich jest sama postawa obywateli. Bez świadomości praw i wolności proces taki może trwać bardzo długo. Nawet dzisiaj w niektórych krajach członkowskich zarówno poszanowanie praw człowieka, jak i poziom realizacji ich ochrony pozostawia wiele do życzenia.

Poszanowanie praw i wolności jednostki muszą być zatem głęboko zakorzenione w świadomości narodów. Szczególnie w krajach postkomunistycznych, w których państwo przez dziesiątki lat jednostkę sprowadzało do roli ubezwłasnowolnionego poddanego, taka świadomość musi zaistnieć. Jednakże problem ten nie dotyczy jedynie jednostki. Wymagać tego z całą stanowczością należy przede wszystkim od rządzących państwami. Zmiany takiego stanu rzeczy nie można osiągnąć, odwołując się jedynie do

²⁴ Plan działania, III Szczyt Szeffów Państw i Rządów Rady Europy, Warszawa, 16–17 maja 2005 r.; podają za stroną internetową Rady Europy: http://www.coe.org.pl/Szczyt_plan_dzialania.doc (stan na 2 listopada 2005 r.).

apeli. Należy stworzyć skuteczne środki prawne, by realizować przyjęte przez członków RE zobowiązania wynikające z Konwencji. Dopiero spełnienie tych warunków pozwoli na osiągnięcie zamierzonych efektów.

Wydaje się, że dotychczasowe zmiany w zakresie strukturalnym nie przynoszą spodziewanych efektów przy stale wzrastającej ilości skarg składanych do Trybunału. Doświadczenia uzyskane po kilku latach pracy zreformowanego w 1998 r. Trybunału obnażyły krótkotrwałość takiego rozwiązania. Już w tej chwili apeluje się o jak najszybszą ratyfikację Protokołu nr 14 do Konwencji. Wydaje się jednak, że zmiany w strukturze organów Konwencji mogą ponownie okazać się niewystarczające wobec ciągle rosnącego wpływu skarg do Strasburga. Należy przypuszczać, że półśrodki w postaci ograniczenia rozpatrujących skargi do jednego sędziego mogą nie przynieść wymiernych korzyści dla pracy Trybunału. Jak bowiem wynika ze statystyk, w ostatnich latach ilość skarg uznanych za niedopuszczalne znacznie spadła. Wprowadzenie tej zmiany z pewnością doprowadzi do szybszego badania wstępnego wpływających skarg, ale przecież bolączką systemu jest niska efektywność wydawania decyzji przez Trybunał. Wszelkie zatem działania powinny zostać podjęte w sposób bezpośrednio zmieniający ten stan rzeczy.

W kontekście zmian długoterminowych jedynym nowym krokiem jest powołanie podczas III Szczytu Szefów Państw Państw i Rządów Rady Europy w Warszawie tzw. Grupy Mędrców, na której będzie spoczywał ciężar wytyczenia dalszych kierunków rozwoju europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Już sama nazwa tego zespołu sugeruje, że zagadnienie nie należy do łatwych i musi ono zostać poddane wnikliwemu badaniu. Rezultatów pracy Grupy Mędrców można się spodziewać dopiero za kilka lat, wszak kluczowego materiału do analizy i rozważań dostarczą pierwsze lata działalności Trybunału zreformowanego Protokołem nr 14 do Konwencji.

Trafne spostrzeżenia dotyczące przyszłości europejskiego systemu ochrony praw człowieka, szczególnie w odniesieniu do dalszej jej perspektywy, formułuje Antoni Marek Nowicki, który w latach 1993–1999 orzekał w Europejskiej Komisji Praw Człowieka. W swoim artykule opublikowanym na łamach „Rzeczpospolitej” odniósł się do problematyki zmian mających na celu poprawienie mechanizmu kontroli Konwencji w ramach tzw. etapu długoterminowego²⁵. Stwierdza on m.in.:

„Europejski Trybunał Praw Człowieka powinien być strażnikiem praw człowieka, ale podstawowa ich ochrona musi należeć do sądów i instytucji krajowych”²⁶.

W dalszej swojej wypowiedzi Nowicki wyraził pogląd, że Trybunał musi wrócić do roli, którą mu wyznaczili twórcy konwencji: organu sprawującego ochronę prawdziwie subsydiarną, odpowiedzialnego za interpretację w drodze orzecznictwa postanowień konwencji, dostosowującego jej standardy i sposób jej rozumienia konkretnych praw do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, przewartościowań moralnych itp. Powinien być jednym z głównych strażników praw człowieka i motorem ich rozwoju, najwyższą europejską instancją w tej materii. Podstawowa ochrona musi natomiast należeć do sądów i innych instytucji krajowych. Tego wymaga litera i duch konwencji. I takie zobowiązania przyjmują na siebie państwa, ratyfikując ją. Trybunał należy wyposażyć w prawo doboru spraw do rozpatrzenia i ograniczenia ich do skarg, które rodzą rzeczywiste problemy na tle konwencji i mają wpływ na utrzymanie i rozwój ochrony praw człowieka w Europie. Inne powinny być rozwiązania na poziomie krajowym.

²⁵ „Rzeczpospolita”, nr 171 z 24 lipca 2000 r.

²⁶ M.A. Nowicki, *Wokół...*, s. 464.

Sprowadzenie Trybunału do takiej roli wydaje się rozwiązaniem idealnym. Niemniej musiałoby iść w parze z konsekwentną realizacją zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie w zakresie wdrażania standardów ochrony praw człowieka do prawa wewnętrznego. Trudno jednak spodziewać się szybkiej realizacji tego procesu. Od spełnienia tego bowiem warunku uzależniony jest przedstawiany powyżej kierunek rozwoju europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

Bibliografia

- Drzemczewski A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka dojrzała do reformy: mechanizm kontrolny ma zostać zrestrukturyzowany*, „Centrum Europejskie UW. Biuletyn” 1993, nr 10.
- Gomien D., Harris D., Zwaak L., *Law and Practice of the European Convention on Human Rights and Social Charter*, Strasbourg 1996.
- Grabewarter Ch.; *Europäische Menschenrechtskonvention*, München 2003.
- Nowicki M.A., *Otwarta droga do Strasburga – jak składać skargi do Europejskiej Komisji Praw Człowieka*, „Centrum Europejskie UW, Biuletyn” 1992, nr 3.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wydanie II, Zakamycze 2002.
- Prawa człowieka*, Bielsko-Biała 2005.
- Redelbach A., *Prawa naturalne – prawa człowieka – wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000.
- Sagan S., *Prawo Konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, wyd. drugie, Warszawa 2003.
- Sykulska M., *Ochrona praw jednostki. Sądowe mechanizmy ochrony praw jednostki*, Warszawa 2004.
- Walczak P., *Warunki dopuszczalności skargi indywidualnej na podstawie Europejskiej Konwencji Praw człowieka*, „Państwo i Prawo” 1993.
- Wiśniewska-Casals D., *Rada Europy i prawa człowieka*, „Centrum Europejskie UW, Biuletyn” 1992, nr 3.

Dokumenty

- Deklaracja Warszawska*, III Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy, Warszawa, 16–17 maja 2005 r.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, 4 listopada 1950 roku, DzU 1993, nr 61, poz. 284 zm. Protokołem nr 11 z 11 maja 1994 r., DzU z 1998 r. nr 147, poz. 962.
- Plan działania*, III Szczyt Szefów Państw i Rządów Rady Europy, Warszawa, 16–17 maja 2005 r.
- Protokół nr 14* do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system ochrony Konwencji, Strasburg, 13 maja 2004 r.
- Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* przyjęty 4 listopada 1998, zmieniony 7 lipca 2003.