

Aleksandra Mężykowska

Niekończąca się historia: Protokół nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – kolejny etap długofalowej reformy strasburskiego systemu ochrony praw człowieka

Słowa kluczowe: Europejska Konwencja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, ochrona praw człowieka, Protokół nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, deklaracja z Brighton

Od końca lat 90. XX w. system ochrony praw człowieka stworzony w oparciu o Europejską Konwencję Praw Człowieka¹ – dalej EKPC lub Konwencja – poddawany jest reformom mającym zapewnić skuteczność istniejących mechanizmów ochronnych w obliczu nowych pojawiających się wyzwań. Protokół nr 15² będący realizacją zamierzeń reformatorskich państw wyrażonych w Deklaracji z Brighton z 2012 r.³ nie wprowadza zasadniczych zmian do tekstu Konwencji. Znowelizowane przepisy mają przyczynić się do uproszczenia, a w konsekwencji do przyspieszenia postępowania przed Trybunałem, ale też wzmocnienia jego autorytetu i pozycji. Przyjęcie przez państwa tekstu Protokołu nr 15 nie zamyka jednak dyskusji nad zasadnością przekształcenia Trybunału w europejski sąd konstytucyjny.

1. Uwagi ogólne

Mechanizm kontrolny stworzony na podstawie Konwencji podlega od połowy lat 90. XX w. nieustającemu procesowi reformy. Zasadniczo wszystkie proponowane zmiany mają na celu zapewnienie skuteczności systemu ochrony praw człowieka stworzonego na podstawie EKPC.

Pierwsze zaproponowane zmiany, które zaowocowały wejściem w życie Protokołu nr 11⁴, spowodowane były koniecznością uproszczenia dość skomplikowanego do tej pory systemu ochrony praw człowieka oraz wzmocnienia sądowego charakteru mechanizmu kontroli przestrzegania tych praw⁵. W sposób oczywisty potrzeby te ujawniły się na skutek splotu kilku czyn-

ników: przystępowania do Konwencji nowych państw i poszerzania w ten sposób kręgu osób objętych ochroną; wzrostu świadomości zainteresowanych i ich wiedzy o przysługujących im prawach, a także ograniczonego zaufania jednostek do krajowych systemów prawnych (co szczególnie wyraźne widoczne jest na tle skarg płynących z państw, które przystąpiły do Rady Europy w latach 90. XX w.); poszerzania katalogu praw chronionych wskutek przyjmowania dodatkowych protokołów do EKPC; traktowania Konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka – dalej Trybunał lub ETPC – jako „żywego instrumentu” i stałego rozszerzania zakresu ochrony wynikającej z EKPC oraz wypracowania przez Trybunał teorii pozytywnych obowiązków państw, w znacznej mierze rzutującej na zwiększenie zakresu zobowiązań ciążących na państwach z tytułu związania się Konwencją.

Zmiany Konwencji wprowadzone Protokołem nr 11 nie miały jednak skutku, który w dłuższej perspektywie gwarantowałby efektywność systemu strasburskiego. Dlatego też konieczne okazało się podjęcie kolejnych kroków zmierzających do zapewnienia wydolności systemu i wsparcia Trybunału w wykonywaniu powierzonej mu funkcji sądowej. Działania te doprowadziły do przygotowania kolejnych zmian tekstu Konwencji, których celem było tym razem przede wszystkim skrócenie i uproszczenie procedury przed Trybunałem, ważne nie tylko z punktu widzenia skarżących, ale i samego Trybunału. Protokół nr 14 (przyjęty przez Komitet Ministrów Rady

1 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950 r. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284).

2 Dz.U. z 2015 r. poz. 763.

3 Dokument dostępny w języku polskim pod adresem: <http://www.ms.gov.pl/resource/18adfc78-a9fe-4dbf-8dce-01a38e943394:JCR> (dostęp: 5.01.2018 r.) – dalej Deklaracja z Brighton.

4 Protokół nr 11 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dotyczący przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję, sporządzony w Strasburgu dnia 11.05.1994 r. (Dz.U. z 1998 r. poz. 962) – dalej Protokół nr 11.

5 *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. 1, *Komentarz do artykułów 1–18*, red. L. Garlicki, Warszawa 2010, s. 10; R. Kowalska, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2004/1, s. 2.

Europy w 2004 r.)⁶, który ostatecznie wszedł w życie dopiero 1.06.2010 r., wprowadził do istniejącego systemu kilka istotnych modyfikacji⁷. W przeciwieństwie jednak do Protokołu nr 11 nie odnosiły się one do istoty systemu kontroli, a jedynie do sprawności procedury. Wprowadzenie zmian miało pozwolić Trybunałowi na szybkie procedowanie ze skargami niedopuszczalnymi oraz uzasadnionymi skargami powtarzalnymi, co jednocześnie dałoby sędziom możliwość skoncentrowania się na sprawach i zagadnieniach zasługujących na dogłębne rozpatrzenie.

Najważniejsze zmiany dotyczyły: wzmocnienia możliwości filtracyjnych Trybunału w stosunku do wpływających skarg poprzez wprowadzenie jednoosobowych składów sędziowskich, mających kompetencję do uznawania skarg za niedopuszczalne lub skreślenia ich z listy spraw (art. 27 EKPC); wprowadzenia trzysobowych sędziowskich składów komitetowych z kompetencją do wydawania decyzji o niedopuszczalności bądź skreśleniu skargi z listy spraw, jeśli taka decyzja może zostać podjęta bez dalszego rozpatrywania lub wydawania wyroków w sprawach, w których tkwiące u podstaw sprawy zagadnienie dotyczące wykładni lub stosowania Konwencji jest już przedmiotem ugruntowanego orzecznictwa Trybunału (art. 28 EKPC); wprowadzenia nowego kryterium dopuszczalności, zgodnie z którym skarga będzie niedopuszczalna, jeżeli skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku (art. 35 ust. 3 lit. b EKPC)⁸; uproszczenia procedury zawierania ugód między stronami oraz zatwierdzania zawartych ugód w formie decyzji (art. 39 EKPC); wydłużenia kadencji sędziów do 9 lat wraz z wprowadzeniem zakazu ubiegania się o reelekcję (art. 23 EKPC); wyposażenia Komisarza Praw Człowieka Rady Europy w uprawnienie do przystępowania do postępowań przed Trybunałem w charakterze strony trzeciej (art. 36 EKPC); przyznania Komitetowi Ministrów Rady Europy uprawnienia do występowania do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy państwo wykonało swój obowiązek przestrzegania ostatecznego wyroku, jeżeli istnieją ku temu wątpliwości (art. 46 EKPC).

Jak dotąd nie dokonano całościowej oceny skutków wejścia w życie Protokołu nr 14. Nie ulega jednak żadnej wątpliwości, że znacząco wpłynął on na system pracy Trybunału, a kreując nowe narzędzia, dał impuls do większej aktywności innych organów Rady Europy w zakresie Konwencji. Komisarz Praw

Człowieka, korzystając ze swoich uprawnień zagwarantowanych mu w nowym art. 36 ust. 2 EKPC, tylko w 2017 r. przyłączył się w charakterze strony trzeciej do aż 106 skarg. Również w 2017 r. Komitet Ministrów Rady Europy po raz pierwszy wszczął procedurę przewidzianą w art. 46 ust. 4 EKPC i zwrócił się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z pytaniem o to, czy jedno z państw wywiązało się z obowiązku wykonania wyroku⁹.

W związku z faktem, iż wejście w życie Protokołu nr 14 zostało bardzo przesunięte w czasie (głównie z powodu jego opóźnionej ratyfikacji przez Federację Rosyjską), pełna ocena skuteczności nowych rozwiązań jest jeszcze niemożliwa. Rada Europy, głównie poprzez ciała o charakterze eksperckim, podjęła do tej pory działania zmierzające do jedynie częściowej ewaluacji obowiązywania Protokołu nr 14. Jest to zrozumiałe, ponieważ okres 3 lat nie jest wystarczający dla podjęcia wszystkich zamierzonych działań związanych z nowymi możliwościami przewidzianymi w Protokole nr 14, a w dalszej perspektywie – dokonania ich oceny.

Przyjęcie Protokołu nr 14 oznaczało koniec okresu reform zapoczątkowanego Konferencją Ministerialną, która odbyła się w Rzymie w dniach 3–4.11.2000 r. z okazji 50. rocznicy EKPC. Celem reform było wzmocnienie skuteczności Trybunału, gdy statystyki wskazywały, że jest on przygnieciony dziesiątkami tysięcy skarg, z których znakomita większość była całkowicie nieuzasadniona. Część przyjętych zmian została zaakceptowana niemalże jednomyślnie, ale inne zostały ukształtowane w wyniku kompromisu. Niektóre z propozycji w ogóle nie zostały uwzględnione¹⁰.

Podstawowe pytanie, jakie pojawiło się w trakcie procesu reformy, dotyczyło przyszłego charakteru Trybunału, tego, czy należy mu nadać charakter sądu konstytucyjnego z mocno ograniczonym dostępem indywidualnych podmiotów skarżących. Państwa nie były (i nadal chyba nie są) przekonane – w przeciwieństwie do niektórych sędziów Trybunału¹¹ – do zmiany dotychczasowej formuły jego funkcjonowania. Dlatego w literaturze ocenia się, że Protokół nr 14 jest kompromisem co do ukształtowania roli Trybunału¹²; w szczególności dotyczy to zmian kryteriów dopuszczalności skarg.

Już wkrótce po przyjęciu Protokołu nr 14 w Radzie Europy podjęto kolejne inicjatywy, których celem była refleksja nad sposobami zapewnienia skuteczności systemu ochrony praw człowieka opartego o Konwencję. Najpierw był raport Lorda Woolfa (2005), następnie raport tzw. Grupy Mędrców (2006), a wreszcie doszło do trzech konferencji ministerialnych wysokiego szczebla (w Interlaken, Izmirze i Brighton). W trakcie Konferencji Wysokiego Szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zorganizowanej w Interlaken (18–19.02.2010 r.), w ramach przewodnictwa szwajcarskiego w Komitecie Ministrów Rady Europy, przyjęta została

6 Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji (Dz.U. z 2010 r. poz. 587) – dalej Protokół nr 14.

7 Szerzej na temat Protokołu nr 14 zob. m.in. C.G. Hioureas, *Behind the Scenes of Protocol No. 14: Politics in Reforming the European Court of Human Rights*, „Berkeley Journal of International Law” 2006, vol. 24, nr 2, s. 718–757; C. Paraskeva, *Reforming the European Court of Human Rights: An Ongoing Challenge*, „Nordic Journal of International Law” 2007, vol. 76, s. 185–216; L. Caffisch, *The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol No. 14 and Beyond*, „Human Rights Law Review” 2006, vol. 6, nr 2, s. 403–415; M. Fyrnys, *Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, „German Law Journal” 2011, vol. 12, nr 5, s. 1231–1260; *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhole, Antwerpia 2005.

8 Szerzej zob. m.in. A. Buyse, *Significantly Insignificant? The Life in the Margins of the Admissibility Criterion in Article 35 § 3 (b) ECHR* [w:] *Liber Amicorum for Leo Zwaak*, red. B. McGonigle Leyh, Y. Haecck, C. Burbano Herrera, D. Contreras Garduno, Antwerpia 2013; D. Kwapisz, *Pojęcie znaczącego uszczerbku jako nowej przesłanki wniesienia skargi indywidualnej do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Kwartalnik Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury” 2012/3(6).

9 Wyrok ETPC z 22.05.2013 r., 15172/13, Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi; wszystkie przywołane w tekście wyroki dostępne są na stronie HUDOC.

10 J. Lathouwers, *Protocol No. 14: Object, Purpose and Preparatory Work* [w:] *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhole, Antwerpia 2005, s. 1.

11 L. Wildhaber, *A constitutional future for the European Court of Human Rights*, „Human Rights Law Journal” 2002/23, s. 162.

12 Por. m.in. F. Vanneste, *A New Inadmissibility Ground* [w:] *Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhole, Antwerpia 2005, s. 75.

Deklaracja z Interlaken zawierająca część zatytułowaną Plan Działania¹³. Zgodnie z planem Komitet Ministrów miał zlecić przygotowanie odpowiednim grupom eksperckim propozycji reform, które wymagały wprowadzenia kolejnych zmian do tekstu Konwencji. Także następna Konferencja ministerialna, zorganizowana w Izmirze (26–27.04.2011 r.), przyjęła deklarację programową (Deklaracja z Izmiru), zawierającą Plan Działania zakładający przegląd dotychczas podjętych działań oraz zaproponowanie kolejnych reform¹⁴.

Na polecenie Komitetu Delegatów Ministrów Rady Europy Komitet Sterujący Praw Człowieka Rady Europy – dalej CDDH – za pomocą podległych mu ciał eksperckich przygotował 5 raportów szczegółowych oraz raport ogólny podsumowujący dyskusję na temat propozycji Komitetu Ministrów w sprawie rozwiązań wymagających zmian tekstu Konwencji¹⁵. Dodatkowo powstał raport odnoszący się do propozycji, które nie pociągały za sobą konieczności takich zmian¹⁶. Dyskusje w ramach CDDH koncentrowały się wokół trzech zagadnień: 1) zwiększającej się liczby skarg wpływających do Trybunału i związanych z tym faktem propozycji dotyczących ograniczenia dostępu do Trybunału; 2) ogromnej liczby skarg zawisłych przed Trybunałem i propozycji zmian w sposobie rozpatrywania skarg przez Trybunał oraz 3) zacieśniania współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem.

Propozycje dyskutowane w odniesieniu do pierwszego zagadnienia dotyczyły prób nowego uregulowania dostępu do Trybunału, z uwagi na fakt, że ogromna większość wpływających skarg była w oczywisty sposób nieuzasadniona lub stanowiła wręcz nadużycie prawa do skargi¹⁷. CDDH uznał, że zarówno propozycje opłat przy wnoszeniu skarg, jak i obowiązkowego reprezentowania skarżących przez prawników przy braku systemu pomocy prawnej i zwolnień dla osób niezamożnych, ograniczyłyby istotnie prawo do skargi. Wprowadzenie systemu pomocy prawnej związane byłoby ponadto z koniecznością oceny *meritum* skargi. W konkluzji CDDH ocenił te propozycje jako „problematiczne”. Także pomysł sankcji za składanie skarg „błahych” prowadziłby, obok innych negatywnych skutków, do nałożenia na Trybunał kolejnych obowiązków, co byłoby sprzeczne z duchem i celem dyskutowanych środków zaradczych. W zakresie zmian w kryteriach dopuszczalności skargi CDDH rozważył natomiast dogłębnie propozycje dotyczące modyfikacji art. 35 ust. 3 lit. b EKPC oraz wprowadzenia nowego kryterium dopuszczalności odnoszącego się do spraw „właściwie” rozpatrzonych przez sądy krajowe.

Dyskutując nad drugą grupą zagadnień, CDDH rozważył różne modele filtracji skarg: możliwość wprowadzenia tzw. klauzuli zachodzącego słońca (*sunset clause*), redukującej liczbę skarg zawisłych przed Trybunałem o te, które nie zostaną przez Trybunał rozpatrzone we wskazanym czasie, oraz kwestię wyposażenia Trybunału w uprawnienie do decydowania, którymi skargami będzie się zajmował. W dyskusji nad trzecią grupą zagadnień CDDH rozpatrzył argumenty za i przeciw koncepcji opinii doradczych. Zadaniem komitetu nie było przygotowanie konkretnych rozwiązań czy ocen, ale przedyskutowanie rozwiązań alternatywnych i przedstawienie argumentów przemawiających za i przeciw każdemu rozwiązaniu¹⁸.

Zakres kolejnej reformy EKPC został określony przez Wielką Brytanię, która na przełomie lat 2011 i 2012 sprawowała przewodnictwo w Komitecie Ministrów Rady Europy¹⁹. Konkretyzując zaproponowane cele priorytetowe, przewodnictwo brytyjskie przygotowało projekt deklaracji²⁰, która miała zostać przyjęta na kolejnej konferencji wysokiego szczebla na temat przyszłości Trybunału (zorganizowanej w Brighton, w dniach 19–20.04.2012 r.) i zawierała szereg propozycji w sprawie reformy systemu rozpatrywania skarg. Część przedłożonych propozycji od razu zyskała akceptację niemalże wszystkich państw (np. postanowienia deklaracji dotyczące krajowej implementacji wyroków Trybunału, rekomendacje zmierzające do ulepszenia krajowych mechanizmów ochrony praw człowieka). Ale propozycje zmierzające do zasadniczych zmian w systemie ochronnym Konwencji (m.in. poprzez wprowadzenie nowego kryterium dopuszczalności opartego na fakcie „właściwego” rozpatrzenia sprawy przez sąd krajowy, wpisanie zasady interpretacyjnej marginesu uznania do tekstu Konwencji i rozszerzenie zakresu jej stosowania) spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem organizacji pozarządowych oraz wielu państw²¹. Już w trakcie przygotowań do konferencji sam CDDH przygotował odrębny dokument, który został przedłożony jako wkład CDDH na obrady konferencji²². Swoją pogląd na temat problematyki, która miała być poruszana podczas konferencji, zaprezentował także Trybunał, przedkładając własny zestaw propozycji do rozważenia przez przedstawicieli państw²³.

Przyjęta w trakcie konferencji tzw. Deklaracja z Brighton zawiera szereg postanowień, które – jeśli miały zostać zrealizowane – wymagały podjęcia przez państwa prac nad zmianą tekstu Konwencji (pkt 12 lit. b, pkt 15 lit. a, pkt 15 lit. c, pkt 25 lit. d i pkt 25 lit. f Deklaracji z Brighton). W dniu 23.05.2012 r. Komitet Ministrów wyznaczył CDDH mandat

13 Wszystkie podstawowe dokumenty związane z Konferencją w Interlaken dostępne są na stronie internetowej Trybunału poświęconej tematyce reform, zob. <http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=> (dostęp: 14.01.2018 r.).

14 Szerzej na temat implementacji planów działań zawartych w Deklaracji z Interlaken oraz w Deklaracji z Izmiru zob.: A. Mężykowska, *Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy 2014/7, s. 18–29.

15 CDDH Final Report on measures requiring amendment of the European Convention on Human Rights, CDDH (2012)R74 Addendum I, <https://rm.coe.int/168045fdc5> (dostęp: 8.01.2018 r.) – dalej CDDH Final Report (2012)R74 Addendum I.

16 CDDH Contribution to the Ministerial Conference organised by the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers, CDDH (2012)R74 Addendum III, https://www.coe.int/t/dgi/brighton-conference/Documents/CDDH-Brighton-contribution_en.pdf (dostęp: 8.01.2018 r.).

17 Zob. CDDH Final Report (2012)R74 Addendum I, pkt 34.

18 Komitet Ministrów zapoznał się z raportem przygotowanym przez CDDH (CDDH Final Report (2012)R74 Addendum I) na swoim 1135. posiedzeniu w dniu 23.02.2012 r. Patrz dokument DH-GDR(2013)010.

19 Priorities of the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe (7 November 2011–14 May 2012), CM/Inf(2011)41, 27.10.2011.

20 High Level Conference on the Future of the European Court on Human Rights, Draft Brighton Declaration, Draft presented on 23 February 2012, <http://www.documentcloud.org/documents/321624-draft-brighton-declaration-on-echr-reform.html> (dostęp: 14.01.2018 r.).

21 Por. m.in. wskazane poniżej wystąpienia organizacji pozarządowych. Zob. także A. Bultrini, *The Future of the European Convention on Human Rights after the Brighton Conference*, „IAI Working Papers” 2012/1223, s. 3.

22 Zob. przyp. 16.

23 Preliminary opinion of the Court in preparation for the Brighton Conference (adopted by the Plenary Court on 20 February 2012), http://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_Opinion_ENG.pdf (dostęp: 8.01.2018 r.).

do przygotowania projektu protokołu zmieniającego Konwencję w kształcie zaaprobowanym w trakcie konferencji. Prace grupy ekspertów ds. reformy Trybunału, której powierzono to zadanie, toczyły się niezwykle szybko. Projekt opracowany na trzech posiedzeniach na przełomie września i października 2012 r. został następnie zaaprobowany przez CDDH w listopadzie 2012 r. Po pozytywnym zaopiniowaniu projektu przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy²⁴ i Trybunał²⁵ dokument stanowiący nowy protokół dodatkowy do EKPC (Protokół nr 15) został przyjęty 16.04.2013 r. na 123. sesji plenarnej Komitetu Ministrów Rady Europy. Protokół wyłożono do podpisu 24.06.2013 r. w Strasburgu i już pierwszego dnia podpisało go 19 państw.

2. Postanowienia Protokołu nr 15

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi podczas Konferencji w Brighton tekst Protokołu nr 15 wprowadza pięć zmian do tekstu Konwencji. Zmiany uzasadnione są dwoma nadrzędnymi celami: koniecznością przyspieszenia procedowania przez Trybunałem oraz wzmocnieniem pozycji Trybunału.

2.1. Art. 1 Protokołu nr 15 – wprowadzający zmianę do tekstu Preambuły EKPC

Artykuł 1 Protokołu nr 15 określa, że do Preambuły Konwencji zostanie dodany nowy akapit, potwierdzający, że to państwa członkowskie ponoszą, zgodnie z zasadną subsydiarności, główną odpowiedzialność za zagwarantowanie praw i wolności obywatelskich przewidzianych w Konwencji i korzystają z marginesu oceny, nad czym kontrolę sprawuje Europejski Trybunał Praw Człowieka. Postanowienia Deklaracji z Brighton, które odnoszą się do tej zmiany, były dyskutowane najdłużej i zostały uzgodnione jako ostatnie. Ostateczny tekst znacznie przy tym odbiega od pierwotnych propozycji²⁶.

Zgodnie z intencją wyrażoną w pkt 3, 11 i 12 lit. b Deklaracji z Brighton celem wprowadzanej zmiany było podkreślenie, iż odpowiedzialność za skuteczność funkcjonowania Konwencji nie spoczywa jedynie na Trybunale. Jest wręcz przeciwnie: to państwa przyczyniają się walnie do tej skuteczności przez poszanowanie praw i wolności na gruncie krajowym i właściwe wykonanie orzeczeń Trybunału. W raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15²⁷ (pkt 7–9) akcentowano, że system ochrony praw i wolności stworzony na podstawie Konwencji ma zasadniczo charakter subsydiarny, a państwom w wykonaniu obowiązku zapewnienia tych praw przysługuje pewien margines oceny. Jest on jednakże zależny od okoliczności danej sprawy i charakteru prawa lub wolności. Rolą Trybunału jest kontrola decyzji krajowych pod względem ich zgodności z Konwencją, respektując

naależy państwom margines oceny. W punkcie 7 raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 15 zawarto stwierdzenie, iż celem umieszczenia wskazanych zasad interpretacyjnych w Preambule Konwencji jest wzmocnienie ich przejrzystości oraz dostępności.

Niezmiernie ważnym elementem nowego paragrafu Preambuły EKPC jest wyraźne wskazanie, iż to Trybunał, który sprawuje nadrzędną jurysdykcję, jest jedyną instytucją upoważnioną do definiowania, rozwijania i stosowania narzędzi interpretacji sądowej, wśród nich doktryny marginesu oceny²⁸.

Skodyfikowanie w Konwencji zasad subsydiarności i marginesu oceny od samego początku międzyrządowych prac inicjujących przygotowania do Konferencji w Brighton budziło sprzeciw organizacji pozarządowych²⁹. Podnosiły one, że zapisanie w tekście Konwencji tylko dwóch z całego szeregu zasad interpretacyjnych wypracowanych w orzecznictwie Trybunału doprowadzi w sposób nieuzasadniony do hierarchizacji zasad, dając pierwszeństwo zasadom skodyfikowanym w Konwencji. Ponadto, zdaniem tych organizacji, kodyfikacja zasad – czego konsekwencją jest zdefiniowanie ich natury i treści – podważyłaby interpretacyjną rolę Trybunału. Biorąc pod uwagę ograniczającą dla zakresu praw konwencyjnych naturę zasady marginesu oceny, wprowadzenie jej do Konwencji będzie podważało rolę Trybunału w zapewnieniu ochrony praw³⁰.

Organizacje pozarządowe podkreślały ponadto, że umieszczenie w Konwencji odwołania do zasady marginesu oceny może spowodować poważne zahamowanie dalszego rozwoju tej koncepcji i ograniczyć możliwości jej dostosowania do zmieniających się i stawiających nowe wyzwania okoliczności. Szczególnie zaniepokojenie budziło pierwotne brzmienie stosownego punktu Deklaracji z Brighton, który przewidywał, że „każde państwo korzysta ze znacznego marginesu oceny w zakresie tego, jak stosuje i implementuje Konwencję” (pkt 17 tej Deklaracji)³¹. Tak sformułowana reguła nie uwzględniała, zdaniem organizacji pozarządowych, treści nadanej przez Trybunał zasadzie marginesu oceny, rozszerzała w sposób nieuprawniony jej zakres, a także nie uwzględniała faktu, iż państwa nie mogą korzystać z marginesu oceny w stosunku do wszystkich, lecz tylko do pewnych praw gwarantowanych Konwencją.

Także pierwotne ujęcie zasady subsydiarności w projekcie Deklaracji z Brighton budziło sprzeciw organizacji pozarządowych (pkt 19 lit. b Deklaracji z Brighton). Zwracały one uwagę w szczególności na to, iż proponowany tekst zmierzał do wykorzystania zasady subsydiarności do ograniczenia materialnej jurysdykcji Trybunału. Zasada subsydiarności powinna być natomiast rozumiana w ten sposób, że to na państwach ciąży pierwotny obowiązek ochrony praw gwarantowanych Konwencją, ale równocześnie daje ona Trybunałowi – i tylko jemu – mandat do oceny skuteczności ochrony. Zdaniem organizacji pozarządowych pierwotny tekst Deklaracji z Brighton zmierzał do ograniczenia sądowej roli Trybunału w zakresie zapewnienia poszanowania praw konwencyjnych i do jego marginalizacji.

24 Parliamentary Assembly Opinion 283 (2013) – Draft Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=19723> (dostęp: 5.01.2018 r.).

25 Opinion of the Court on Draft Protocol No. 15 to the European Convention on Human Rights, 6.02.2013 r., http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_15_Court_Opinion_ENG.pdf (dostęp: 5.01.2018 r.).

26 Por. pkt 10 i 11 Deklaracji z Brighton z pkt 15–17 projektu deklaracji.

27 Explanatory report to Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/213.htm> (dostęp: 5.01.2018 r.) – dalej raport wyjaśniający do Protokołu nr 15.

28 Zob. Joint NGO statement: Protocol 15 to the European Convention on Human Rights must not result in a weakening of human rights protection, 24.06.2013 r., <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/echr-protocol15-joint-statement-06272013.pdf> (dostęp: 14.01.2018 r.).

29 Zob. Joint NGO Preliminary comments on the first draft of the Brighton Declaration on the Future of the European Court of Human Rights, 5 March 2012, https://amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2012/04/Brighton_Joint_NGO_preliminary_comments_5_March.pdf (dostęp: 14.01.2018 r.).

30 Zob. Joint NGO Preliminary comments..., pkt 2 lit. a.

31 Zob. Joint NGO Preliminary comments..., pkt 2 lit. a.

Organizacje pozarządowe pozostawały nieprzekonane co do słuszności treści art. 1 Protokołu nr 15³². Wątpliwości w sprawie wprowadzenia dwóch wspomnianych zasad do Preambuli EKPC, wyrażane także w trakcie prac przygotowawczych do Konferencji w Brighton, miał początkowo i Trybunał. Wydaje się, że zastrzeżenia te zostały rozwiane wraz z przedłożeniem projektu protokołu, a przede wszystkim z wprowadzeniem do niego zmian na etapie prac grup eksperckich³³. Główna obawa Trybunału, towarzysząca wprowadzeniu zasady marginesu oceny do tekstu Protokołu nr 15, dotyczyła tego, iż pierwotnie zaproponowany tekst nie odzwierciedlał idei – zawartej przecież w Deklaracji z Brighton (szczególnie w pkt 10, 11, 12 lit. a i b) – że zasada ta powinna być rozumiana w ten sposób, iż to do Trybunału należy wyłączna kompetencja do jej interpretowania (a więc zasada marginesu oceny powinna być odczytywana tak, jak czyni to Trybunał). Pojawiło się przypuszczenie, iż państwa mogłyby nadużywać powoływania się na zasadę marginesu oceny w celu zmniejszenia zakresu gwarantowanej ochrony, próbując odwoływać się do niej w sytuacjach, w których z zasady ingerencja w konwencyjne prawa jest niedopuszczalna. Jak słusznie zauważył jednak Trybunał, tekst nowego akapitu Preambuli Konwencji, nawet jeśli jest niedoskonały, powinien być odczytywany w świetle dokumentów, które towarzyszyły opracowaniu obecnego tekstu i stanowią *travaux préparatoires* właściwe dla interpretacji Protokołu nr 15³⁴. Dlatego nowy akapit Preambuli EKPC powinien być interpretowany – co znajduje potwierdzenie w raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15, jedynie jako zawierający odniesienie do doktryny marginesu oceny, tak jak została ona rozwinięta w orzecznictwie Trybunału, a nie jako zmierzający do zmiany tego narzędzia interpretacji sądowej³⁵. Przyjęcie takiego założenia pozwala na usunięcie wątpliwości podnoszonych przede wszystkim przez organizacje pozarządowe, iż zmiany wprowadzone w Konwencji mogłyby prowadzić do powoływania się przez państwa na koncepcję marginesu oceny w sytuacjach naruszenia praw o charakterze absolutnym, bowiem to do Trybunału będzie nadal należała kompetencja do określania w danym przypadku zarówno istnienia, jak i zakresu stosowania marginesu oceny³⁶.

Natomiast wprowadzenie do Preambuli Konwencji drugiej zasady interpretacyjnej, tj. zasady subsydiarności, mimo iż przez Trybunał nie było postulowane, ostatecznie spotkało się

z jego przychylną opinią³⁷. Nie było również co do zasady kontestowane przez organizacje pozarządowe. Trzeba zauważyć, że wprowadzenie zasady subsydiarności do Konwencji stanowi odzwierciedlenie kluczowego elementu procesu reform zainicjowanego w trakcie Konferencji z Interlaken, zgodnie z którym odpowiedzialność za skuteczne działanie systemu opartego na Konwencji nie może spoczywać na jednym podmiocie (*shared responsibility*). Postulat ten należy rozumieć w ten sposób, że Trybunał nie może z założenia ponosić całego ciężaru obowiązywania i stosowania Konwencji³⁸. Podstawowym wymogiem jest konieczność zapewnienia, iż będzie on w stanie w rozsądnym czasie rozstrzygnąć wpływające do niego skargi, a państwa członkowskie będą skutecznie wykonywać jego rozstrzygnięcia.

Wprowadzenie do Preambuli EKPC zasady subsydiarności jest spójne ze zmianą wprowadzoną do art. 35 ust. 3 lit. b EKPC, polegającą na skreśleniu ostatniego zdania z tego przepisu odnoszącego się do relacji między sądami krajowymi a Trybunałem³⁹. Przesłanką wprowadzenia Protokołem nr 14 nowego kryterium dopuszczalności skarg i połączenia go z tzw. klauzulą gwarancyjną, która zakładała, że każda sprawa – nawet błaha – powinna zostać rozpatrzona przez kompetentny organ, było podkreślenie podstawowej roli organów krajowych w zapewnieniu poszanowania praw człowieka i w tym kontekście określenie roli Trybunału jako subsydiarnej. Dlatego też można przyjąć, że skreślenie owej „drugiej klauzuli gwarancyjnej” z art. 35 ust. 3 lit. b EKPC jest po części „rekompensowane” odniesieniem do zasady subsydiarności w tekście Preambuli EKPC.

Pozostaje kwestią otwartą, jaki wpływ (o ile w ogóle) na orzecznictwo Trybunału będzie miało wprowadzenie wymienionych zasad do Preambuli EKPC. Charakter normatywny Preambuli EKPC budzi kontrowersje także w literaturze polskiej⁴⁰. Można się spotkać z dwoma rozbieżnymi poglądami. Pierwszy zakłada, że zmiana treści Preambuli EKPC będzie miała wymiar jedynie symboliczny, potwierdzający wcześniejsze już istnienie wymienionych zasad. Drugi pogląd, którego echem jest niewątpliwie ostry sprzeciw przeciwko tej zmianie, artykułowany przez organizacje pozarządowe, zakłada, że w sprawach, gdzie odwołanie się przez państwo do zasady marginesu oceny ma zasadnicze znaczenie, państwa mogą argumentować, iż wprowadzenie zmiany do Preambuli EKPC, zaakceptowane przez wszystkie państwa Rady Europy, miało uzasadnienie i rodzi istotne konsekwencje. Zgodnie z drugim stanowiskiem, wprowadzenie zmian miało na celu nie tyle przypomnienie Trybunałowi o istnieniu tych zasad, ile wskazanie, że spór dotyczący zakresu marginesu oceny powinien być rozstrzygany na korzyść państw⁴¹.

2.2. Art. 2 Protokołu nr 15 – wprowadzający zmiany w art. 21 i 23 EKPC, dotyczące wieku kandydatów na sędziów

Zmiana wprowadzona art. 2 Protokołu nr 15 dotyczy kryterium wieku sprawowania urzędu sędziego Trybunału i wpływa

32 Zob. Open letter to all member states of the Council of Europe: Draft Protocol 15 to the European Convention on Human Rights: a reference to the doctrine of the margin of appreciation in the Preamble to the Convention, 15.04.2013 r., <http://www.europapraw.org/files/2013/04/Joint-NGOs-Open-letter-to-CM-Draft-Protocol-15-to-ECHR-April-2013.pdf> (dostęp: 14.01.2018 r.).

33 Opinion of the Court on Draft..., pkt 4.

34 Opinion of the Court on Draft..., pkt 4.

35 Za takim sposobem rozumienia celu wprowadzenia nowego akapitu do Preambuli EKPC opowiada się zresztą nie tylko Trybunał, ale też Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy w opinii przyjętej 26.04.2013 r., zob. Parliamentary Assembly Opinion 283 (2013)..., pkt 2.1., oraz organizacje pozarządowe, zob. m.in. Joint NGO statement..., pkt A. Warto podkreślić, że raport wyjaśniający do Protokołu nr 15 bezpośrednio odwołuje się do wskazanej wyżej opinii Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy.

36 Zob. także: M. Lubiszewski, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w świetle Protokołu nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Prawo organizacji międzynarodowych wobec problemów współczesnego świata. Księga Jubileuszowa dedykowana Pani Profesor Genewefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Bydgoszcz–Katowice 2014, s. 170–171.

37 Opinion of the Court on Draft..., pkt 5.

38 Por. m.in. Deklaracja z Interlaken, pkt 2 i 3.

39 Szerzej na ten temat zmian wprowadzonych do art. 35 EKPC patrz poniżej.

40 Por. D. Kwapisz, *Pojęcie...*, s. 101.

41 Por. Ed Bates, *The Brighton Declaration and the „meddling court”*, 22.04.2012 r., <http://ukhumanrightsblog.com/2012/04/22/the-brighton-declaration-and-the-meddling-court/> (dostęp: 7.01.2018 r.).

na treść art. 21 i 23 EKPC. Do art. 21 EKPC wprowadzono nowy ustęp drugi, zgodnie z którym kandydaci na sędziów muszą mieć mniej niż 65 lat w dniu złożenia przez państwo, zgodnie z art. 22 EKPC, listy trzech kandydatów w Zgromadzeniu Parlamentarnym. W konsekwencji dodania wskazanego ustępu do art. 21 EKPC, jego dotychczasowe ustępy oznaczone jako ust. 2 i 3 staną się odpowiednio ust. 3 i 4 tego artykułu. W związku ze wspomnianą zmianą skreślony zostaje też ust. 2 art. 23 EKPC, który przewidywał, że kadencja sędziów upływa z chwilą osiągnięcia przez nich wieku 70 lat. W rezultacie, ust. 3 i 4 art. 23 EKPC stają się odpowiednio jego ust. 2 i 3. Wprowadzona zmiana ma na celu *de facto* wydłużenie wieku, w którym możliwe jest sprawowanie urzędu sędziego. Chodziło o zachęcenie osób także w zaawansowanym wieku do kandydowania, w rzeczywistości bowiem wiek emerytalny został określony na maksymalnie 74 lata.

Wbrew pozorom prostocie wprowadzonej zmiany, w trakcie prac nad projektem protokołu problematyczne okazało się określenie dokładnej daty „chwili objęcia urzędu” – które to określenie znalazło się w Deklaracji z Brighton, postulującej zmianę art. 23 Konwencji. Sytuacja taka jest konsekwencją faktu, iż proces selekcji kandydatów na sędziów Trybunału, zwińczony ich wyborem przez Zgromadzenie Parlamentarne, jest długi. Dlatego też konieczne stało się wskazanie daty, która byłaby na tyle pewna, by wykluczyć możliwość, iż kandydat osiągnie wskazany wiek w trakcie procesu wyboru. Procedura wyboru sędziego Trybunału rozpoczyna się w momencie wystosowania do władz państwa listu z informacją o zbliżającym się końcu kadencji urzędującego sędziego oraz wyznaczeniem państwu daty, do której powinno ono przedstawić Zgromadzeniu Parlamentarnemu trzech kandydatów na sędziego. Jest to jedyna data znana już od początku procesu, dlatego też eksperci przygotowujący projekt protokołu słusznie odwołali się do niej jako zapewniającej minimum pewności. Ze wskazanych przyczyn przyjęty tekst Protokołu nr 15 różni się więc od odpowiedniego punktu Deklaracji z Brighton⁴², której jest implementacją, ale odstępstwo to należy ocenić pozytywnie.

Wprowadzona zmiana, postulowana konsekwentnie także przez Trybunał, została przez niego przyjęta bardzo przychylnie. Trybunał wskazywał, że limit 70 lat nie jest już w dzisiejszych czasach uzasadniony, a przesunięcie granicy wieku umożliwiłoby pozyskanie bardzo doświadczonych sędziów⁴³. Na marginesie można stwierdzić, że wyraźne deklaracje Trybunału w tej kwestii mogą być wyrazem niezadowolenia z przedstawiania przez państwa kandydatów na sędziów, których – zdaniem Trybunału – skromne doświadczenie lub brak uznanej pozycji zawodowej nie predysponują do sprawowania tak wysokiego urzędu.

Mając na uwadze, że procedura wyboru kandydatów na sędziów Trybunału jest na ogół długotrwała, art. 8 ust. 1 Protokołu nr 15 zawiera przepis przejściowy, zgodnie z którym zmiany wprowadzone artykułem 2 Protokołu nr 15 będą miały zastosowanie tylko do kandydatów umieszczonych na listach złożonych Zgromadzeniu Parlamentarnemu przez państwa dopiero po wejściu w życie tego Protokołu. Dodatkowe wyjaśnienie zakresu zastosowania przepisu przejściowego zawarte jest w pkt 15 raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 15, który przewiduje, że zarówno do kandydatów umieszczonych na listach już przedłożonych Zgromadzeniu Parlamentarnemu,

jak i do sędziów sprawujących swój urząd, zastosowanie będą miały przepisy obowiązujące przed wejściem w życie Protokołu nr 15, tzn. ich kadencja upływie z chwilą osiągnięcia 70 lat. Tak skonstruowane przepisy przejściowe należy ocenić bardzo pozytywnie, ponieważ pozwalają one uniknąć wszelkich zarzutów dotyczących ewentualnych zmian w zakresie długości kadencji i wieku emerytalnego wprowadzanych w trakcie sprawowania urzędu przez poszczególnych sędziów.

2.3. Art. 3 Protokołu nr 15 – zmiana art. 30 EKPC

Kolejną zmianą, przewidzianą w pkt 25 lit. d Deklaracji z Brighton, jest zlikwidowanie prawa stron postępowania przed Trybunałem do sprzeciwienia się decyzji Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. Stało się to przez usunięcie z art. 30 EKPC końcowych słów „chyba że sprzeciwia się temu jedna ze stron”.

Podstawowym celem projektowanej zmiany jest wzmocnienie spójności orzecznictwa Trybunału. Począwszy od Konferencji z Interlaken, poprzez kolejne spotkania wysokiego szczebla, państwa zwracały uwagę na konieczność zachowania wysokiego stopnia spójności w interpretacji i stosowaniu Konwencji. Reakcją Trybunału na ten postulat było wskazanie na rolę Wielkiej Izby we wzmacnianiu tej spójności i podjęcie szeregu działań zmierzających w tym kierunku⁴⁴. Jednym z takich kroków, który doskonale współgra ze zmianą wprowadzoną do art. 30 EKPC, jest nowelizacja reguły 72 Regulaminu Trybunału, która weszła w życie 6.02.2013 r.⁴⁵ Zgodnie nią Izba ma obowiązek zrzeczenia się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby, kiedy przewiduje możliwość odejścia w danej sprawie od utrwalonego orzecznictwa.

Drugim argumentem wskazanym w raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15⁴⁶, mającym uzasadnić omawianą zmianę, jest dążenie do przyśpieszenia postępowania poprzez eliminację jednego z etapów proceduralnych, a mianowicie konieczności konsultowania stron i uzyskania ich zgody na proponowane rozwiązanie. Postępowania, w których zachodzi potrzeba zrzeczenia się jurysdykcji przez Izbę, mają być zasadniczo postępowaniami o największej wadze i dotyczyć spraw, w których 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”. Dlatego też ważne jest, aby takie postępowania toczyły się możliwie sprawnie.

Warto jednak zauważyć, że w pkt 18 i 19 raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 15 zawarte zostały postulaty skierowane do Trybunału i stanowiące o sposobie interpretacji art. 3 Protokołu zmieniającego art. 30 Konwencji, które wydają się wychodzić naprzeciw obawom wyrażanym przez niektóre państwa w związku z wykreśleniem prawa do sprzeciwu od decyzji o zrzeczeniu się jurysdykcji. Znalazły się tam więc: zachęta dla Trybunału, by w sytuacjach, w których Izba zamierza zrzec się jurysdykcji, decyzja była konsultowana ze stronami; wezwanie, by Trybunał, podejmując taką decyzję, w możliwie najszerszym sposobie ograniczył – w rozstrzygnięciu o dopuszczalności skargi

42 Por. pkt 25 lit. f Deklaracji z Brighton.

43 Por. *Preliminary opinion of the Court...*, pkt 29 oraz *Opinion of the Court on Draft...*, pkt 6.

44 Por. *Preliminary opinion of the Court...*, pkt 13–16 oraz *Opinion of the Court on Draft...*, pkt 7–11.

45 Regulamin Trybunału dostępny jest na stronie internetowej Trybunału, http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf (dostęp: 15.01.2018 r.).

46 Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15, pkt 17.

– zakres sprawy, którą zajmować ma się Wielka Izba; oraz postulat, by już w trakcie postępowania przed Wielką Izbą, ta – zwracając się do stron np. poprzez zadanie konkretnych pytań, wokół których powinny koncentrować się stanowiska prawne stron – wyraźnie sygnalizowała możliwość odejścia od utrwalonego orzecznictwa. Na tle wspomnianych obaw ciekawie przedstawiają się statystyki zaprezentowane przez Trybunał. Wynika z nich, że państwa bardzo rzadko korzystają z prawa sprzeciwu. Do końca 2012 r. na 154 sprawy, w których Izba podjęła decyzję o zrzeczeniu się właściwości na rzecz Wielkiej Izby, 121 razy skarga została skierowana do Wielkiej Izby, w 21 sprawach państwo sprzeciwiło się decyzji Izby, a 4 razy sprzeciwili się temu skarżący.

Zaproponowana zmiana i jej ujęcie w Protokole nr 15 spotkały się, z uwagi na realizowany cel w postaci wzmocnienia spójności orzecznictwa, z przychylnością zarówno organizacji pozarządowych, jak i Trybunału⁴⁷.

Mając na uwadze zasadę pewności prawa oraz przewidywalności procedury, w art. 8 ust. 3 Protokołu nr 15 przewidziano regulę przejściową, zgodnie z którą usunięcie możliwości zgłoszenia sprzeciwu od decyzji Izby nie będzie miało zastosowania do spraw zawisłych przed Trybunałem, gdy jedna ze stron zgłosiła, jeszcze przed wejściem w życie Protokołu nr 15, sprzeciw wobec decyzji Izby o zrzeczeniu się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby.

2.4. Art. 4 Protokołu nr 15 – zmieniający art. 35 EKPC

Artykuł 4 Protokołu nr 15 wprowadza zmianę do art. 35 ust. 1 Konwencji dotyczącą skrócenia czasu na złożenie skargi do Trybunału z 6 do 4 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej. Zmiana podyktowana była rozwojem w sposobach komunikacji, jakie zaszły od momentu, kiedy decydowano o długości terminu przewidzianego w art. 35 EKPC oraz faktem łatwego dostępu do informacji na temat wnoszenia skarg. W raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15 dodano także, iż terminy składania różnego rodzaju środków prawnych w porządkach krajowych zbliżone są do długości nowo wprowadzonego terminu. Sprzeciw wobec tej zmiany zgłaszały organizacje pozarządowe, które zasadniczo nie popierały jakichkolwiek dyskusji nad obowiązującymi kryteriami dopuszczalności skarg⁴⁸. Podnosiły one, iż skrócony termin może mieć negatywne skutki dla skarżących pochodzących z regionów zacofanych, gdzie dostęp do informacji jest utrudniony, a także w sytuacjach spraw wyjątkowo trudnych, kiedy zarówno przygotowanie samej skargi, jak i znalezienie pełnomocnika, który zechce i będzie potrafił reprezentować skarżącego przed Trybunałem, jest utrudnione⁴⁹. Co ciekawe, zmiana ta była natomiast wspierana przez Trybunał⁵⁰.

Z uwagi na fakt, że skrócenie terminu do wnoszenia skarg będzie miało zasadnicze znaczenie dla potencjalnych skarżących, w art. 8 ust. 4 Protokołu nr 15 zawarto przepis przejściowy, zgodnie z którym art. 4 tego Protokołu wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od wejścia w życie samego Protokołu nr 15.

Dodatkowo artykuł ten nie będzie miał zastosowania do skarg, w których ostateczna decyzja w rozumieniu art. 35 ust. 1 EKPC została podjęta przed wejściem w życie Protokołu nr 15.

2.5. Art. 5 Protokołu nr 15 – zmieniający art. 35 EKPC

Artykuł 5 Protokołu nr 15 wprowadza zmiany do art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji. Obecnie przepis ten ma następujące brzmienie: „Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie artykułu 34, jeśli uważa, że [...] 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 Protokolem nr 15 polega na skreśleniu ostatnich słów art. 35 ust. 3 lit. b EKPC „oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie”. Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym w raporcie wyjaśniającym do Protokołu nr 15, celem omawianej zmiany, dotyczącej przepisu wprowadzonego do Konwencji dopiero w 2010 r. przez Protokół nr 14, było wzmocnienie zasady *de minimis non curat preator*⁵¹. Kryterium „znaczącego uszczerbku” zostało utrzymane przez Protokół nr 15 jako jedna z przesłanek dopuszczalności skargi, ale w dalszym ciągu możliwe jest zajęcie się przez Trybunał każdą sprawą, o ile wymaga tego poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej protokołów.

Obecnie obowiązująca treść art. 35 ust. 3 lit. b EKPC została wprowadzona do Konwencji na podstawie Protokołu nr 14. Propozycja jej zmiany została przedstawiona już na początku procesu reform, jeszcze w 2001 r., przez Grupę Refleksji CDDH (Reflection Group of the CDDH) i była to propozycja najdłuższej i najintensywniej dyskutowanej⁵². U podstaw aksjologicznych przepisu legła zasada *de minimis non curat preator*, którą obwarowano jednak dwoma klauzulami gwarancyjnymi: pierwszą, o charakterze generalnym (konieczność rozpatrzenia sprawy z uwagi na poszanowanie praw człowieka) oraz drugą, odnoszącą się do indywidualnej sytuacji skarżącego (konieczność zapewnienia, że każda sprawa niezależnie od tego, czy ma charakter błahy czy nie, będzie poddana rozstrzygnięciu sądowemu przez organ krajowy bądź międzynarodowy)⁵³. Wprowadzenie nowego kryterium miało pomóc Trybunałowi w skoncentrowaniu się na rozstrzyganiu spraw, w których pojawiają się istotniejsze problemy prawne⁵⁴.

Warto pamiętać, że u źródeł dyskusji toczonych w trakcie długiego procesu reform systemu strasburskiego wokół nowych kryteriów dopuszczalności skarg, leży wspomniana już powyżej idea przekształcenia Trybunału w organ o charakterze konstytucyjnym, w tym znaczeniu, że miałby on kompetencję do odrzucania skarg, w których nie są podniesione zasadnicze zagadnienia z zakresu praw człowieka. Podejściu takiemu przeciwstawiają się zwolennicy

47 Preliminary opinion of the Court..., pkt 3; Opinion of the Court on Draft... pkt 7; Joint NGO Preliminary comments..., pkt I c, Joint NGO input to the ongoing negotiations on the draft Brighton Declaration on the Future of the European Court of Human Rights, 20.03.2012 r., pkt II, https://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2012_UK_Joint%20NGO%20input%20to%20the%20ongoing%20negotiations%20on%20the%20draft%20Brighton%20Declaration.pdf (dostęp: 15.01.2018 r.).

48 Joint NGO Preliminary comments..., pkt II lit. d.

49 Por. także Joint NGO statement..., pkt d ii).

50 Preliminary opinion of the Court..., pkt 37.

51 Raport wyjaśniający do Protokołu nr 15, pkt 23. Do zasady tej, jako leżącej u podstawy omawianej przesłanki dopuszczalności wprowadzonej Protokolem nr 14, odwołuje się *expressis verbis* sam Trybunał.

52 Por. J. Lathouwers, *Protocol...*, s. 9 i 29. Co ciekawe, zmiana w zakresie kryterium niedopuszczalności stała się przyczyną braku jednomyślności podczas przyjmowania na sesji ministerialnej w dniach 14–15.05.2004 r. tekstu Protokołu nr 14.

53 Por. pkt 82 Raportu wyjaśniającego do Protokołu nr 14, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=194&CL=ENG> (dostęp: 8.01.2018 r.) – dalej Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14.

54 Por. Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14, pkt 39 i 77.

obecnie obowiązującego modelu skargi gwarantującego każdemu skarżącemu dostęp do wymiaru sprawiedliwości na poziomie europejskim. Kryterium dopuszczalności wprowadzone do Konwencji na podstawie Protokołu nr 14 było propozycją niemiecko-szwajcarską, która starała się pogodzić te dwa sprzeczne stanowiska⁵⁵. Jednym z elementów kompromisu było ograniczenie kryterium „znaczącego uszczerbku” dwiema klauzulami gwarancyjnymi⁵⁶.

Kompromisowa propozycja różniła się od wcześniejszych propozycji – zakładających, że Trybunał będzie mógł odmówić zajęcia się skargą, w której nie występuje poważne zagadnienie na gruncie Konwencji – tym, że inaczej ukształtowała równowagę między władzą dyskrecyjną Trybunału a prawem do skargi indywidualnej. Z założenia, Trybunał nie miał odmawiać szczegółowego zajęcia się skargą, lecz raczej wskazywać skargi, którymi się nie zajmie, ponieważ sytuacja, w jakiej znalazł się skarżący, nie spowodowała u niego znaczącego uszczerbku. W ten sposób kryterium to stało się czymś na kształt klauzuli porządku publicznego⁵⁷. W trakcie opracowywania tekstu Protokołu nr 14 delegacje niektórych państw podnosiły, iż pierwotnie zaproponowany tekst przesłanki dopuszczalności, który odnosił się jedynie do kryterium znaczącego uszczerbku oraz zawierał jedną klauzulę gwarancyjną (poszanowania praw człowieka), może negatywnie wpływać na podejście sądów krajowych do rozpatrywania spraw błahych. Z tego powodu do tekstu Protokołu nr 14 wprowadzona została druga klauzula gwarancyjna, podkreślająca podstawową rolę organów krajowych w rozpatrywaniu spraw indywidualnych oraz zasadę subsydiarności⁵⁸. Ta klauzula gwarancyjna z założenia stanowić miała ważne podkreślenie współlistnienia i konieczności współpracy sądów krajowych i Trybunału. Ważne jest to, że nawet jeżeli Trybunał oceni, iż dana sprawa jest nieistotna z punktu widzenia praw skarżącego (ponieważ nie spowodowała u niego znaczącego uszczerbku), Trybunał może się nią nadal zająć, jeżeli jakiegokolwiek względy powodowałyby potrzebę zdefiniowania standardu ochrony praw człowieka. Trybunał wyznacza standard ochrony praw człowieka stanowiący wytyczne dla sądów krajowych.

Wprowadzenie nowego kryterium dopuszczalności skargi prowokowało niejednoznaczne i często negatywne opinie. Poza argumentami odnoszącymi się do możliwości negatywnego wpływu nowego kryterium na indywidualną sytuację skarżących w wyniku jego stosowania lub umożliwienia państwom unikania na większą skalę odpowiedzialności za naruszenia praw człowieka⁵⁹, warto odnotować opinię Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, w której kwestionowano założenie o pozytywnym wpływie nowego kryterium na zmniejszenie nadmiernego obciążenia Trybunału⁶⁰.

W literaturze wyrażono pogląd, z którym należy się zgodzić, że opatrzenie kryterium „znaczącego uszczerbku” dwoma klauzulami gwarancyjnymi i ogólny język, w jakim sformułowano treść art. 35 ust. 3 lit. b, dający duże pole do interpretacji, przesunęły z państw członkowskich na Trybunał ciężar rozstrzygnięcia kierunku, w którym rozwijać ma się strasburski

system ochrony praw człowieka, tj. czy najważniejszą jego cechą będzie dostępność tego systemu dla jednostki, czy też możliwość wybrania przez sędziów spraw, którymi będą się zajmować⁶¹. Nie można jednak było oczekiwać, że kierunek ten będzie natychmiast widoczny. Tymczasem zmiany zaproponowano już w 3 lata od wejścia w życie znowelizowanego art. 35 ust. 3 lit. b.

Chociaż przedmiotem niniejszego opracowania nie jest analiza orzecznictwa ETPC na gruncie art. 35 Konwencji, to jest ona jednak do pewnego stopnia niezbędna do zrozumienia skutków nowo wprowadzanych zmian⁶². Trybunał odzwierciedlił w swoim orzecznictwie wolę twórców Protokołu nr 14, iż wprowadzenie „drugiej klauzuli gwarancyjnej” miało na celu uniknięcie sytuacji, w której jednostce odmówiono by dostępu do wymiaru sprawiedliwości (*denial of justice*)⁶³. Trybunał niejednokrotnie wskazywał, iż w świetle omawianej klauzuli skarżący muszą mieć możliwość przedstawienia swoich argumentów w spornym postępowaniu co najmniej przed jedną krajową instancją jurysdykcyjną⁶⁴.

Ważnym elementem stosowania „drugiej klauzuli gwarancyjnej” jest też interpretacja słowa „należycie”. Trybunał doszedł do wniosku, iż zwrot ten nie powinien być rozumiany tak samo jak wymóg „rzetelnego procesu” wynikający z art. 6 EKPC⁶⁵, aczkolwiek niekiedy braki w zakresie rzetelności mogą mieć wpływ na ocenę tego, czy sprawa została „należycie” rozpatrzona⁶⁶. Co ważne, przyjęta przez Trybunał interpretacja słowa „należycie” nie wymaga od państw, by zapewniły rozstrzygnięcie co do *meritum* wszelkich spraw wnoszonych do sądów krajowych. Trybunał odrzucał bowiem skargi, które odnosiły się do roszczeń niezajdujących podstaw w prawie krajowym⁶⁷. Klauzula gwarancyjna pozostaje również w harmonii z leżącą u podstaw Konwencji zasadą subsydiarności, zakładającą, że skuteczne środki przeciwko naruszeniom praw gwarantowanych Konwencją muszą być dostępne na poziomie krajowym⁶⁸. Dlatego też Trybunał odmawiał stosowania kryterium „znaczącego uszczerbku” w sprawach, w których roszczenia skarżących odnoszące się do naruszeń praw gwarantowanych Konwencją nie mogły być „należycie” rozpatrzone z powodu braku skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu art. 13 Konwencji⁶⁹.

Jak wynika z powyższej analizy, sędziowie Trybunału uczynili spory wysiłek, by określić ramy interpretacyjne nowego

55 F. Vanneste, *A New...*, s. 73.

56 A. Buyse, *Significantly...*, s. 3.

57 F. Vanneste, *A New...*, s. 73.

58 F. Vanneste, *A New...*, s. 74. Zob. również: CDDH Interim Activity Report, CDDH(2003)026, Addendum1, 26.11.2003, pkt 34, https://search.coe.int/cddh/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804600f0 (dostęp: 15.01.2018 r.).

59 A. Buyse, *Significantly...*, s. 4.

60 Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Opinion No. 251 (2004), pkt 11, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17215&lang=en> (dostęp: 15.01.2018 r.).

61 A. Buyse, *Significantly...*, s. 6.

62 Analiza orzecznictwa zawarta w niniejszym artykule oparta jest przede wszystkim na opracowaniu pt. *The New Admissibility Criterion under Article 35 § 3 (b) of the Convention: case-law principles two years on* przygotowanym przez Europejski Trybunał Praw Człowiek, które obejmuje orzecznictwo do czerwca 2012 r., http://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_admissibility_criterion_ENG.pdf (dostęp: 15.01.2018 r.).

63 Decyzja ETPC z 19.10.2011 r., 25551/05, Vladimir Petrovich Korolev przeciwko Rosji – dalej decyzja 25551/05, Korolew; decyzja ETPC z 22.02.2011 r., 30934/05, Dorina-Margareta Gaftoniuc przeciwko Rumunii – dalej decyzja 30934/05, Gaftoniuc; decyzja ETPC z 24.05.2011 r., 51838/07, Eduard Fedotov przeciwko Mołdawii – dalej decyzja 51838/07, Fedotov.

64 Decyzja ETPC z 1.06.2010 r., 36659/04, Adrian Mihai Ionescu przeciwko Rumunii – dalej decyzja 36659/04, Ionescu; decyzja ETPC z 12.04.2011 r., 11774/04, Ștefănescu przeciwko Rumunii.

65 Decyzja 36659/04, Ionescu; decyzja ETPC z 3.04.2012 r., 49639/09, Liga Portuguesa de Futebol Profissional przeciwko Portugalii.

66 Wyrok ETPC z 11.10.2011 r., 36755/06, Ecaterina Fomin przeciwko Mołdawii. W sprawie tej Trybunał połączył rozstrzygnięcie co do dopuszczalności oraz *meritum* skargi i po rozpatrzeniu rzetelności postępowania uznał, że w sprawie nie znajdzie zastosowania nowe kryterium dopuszczalności.

67 Decyzja ETPC z 30.08.2011 r., 35365/05, Oleg Vyacheslavovich Ladygin przeciwko Rosji.

68 Por. decyzje ETPC: 25551/05, Korolew; 30934/05, Gaftoniuc; 51838/07 Fedotov.

69 Decyzja ETPC z 23.11.2010 r., 12977/09, 15856/09, 15890/09, 15892/09, 16119/09, Henry Dudek przeciwko Niemcom; wyrok ETPC z 10.05.2011 r., 37346/05, Maria Vasileva Finger przeciwko Bułgarii.

przepisu. Ale gdy w trakcie przygotowań do Konferencji w Brighton po raz pierwszy zaczęto podnosić możliwość modyfikacji istniejących kryteriów dopuszczalności skargi, nie spotkało się to z krytyką Trybunału⁷⁰. Warto natomiast podkreślić, że organizacje pozarządowe negatywnie odnosiły się do jakichkolwiek zmian w kryteriach dopuszczalności.

Tak jak trudno ocenić, czy wprowadzenie przez Protokół nr 14 nowej przesłanki dopuszczalności skargi było w ogóle konieczne⁷¹ (gdyż np. cel w postaci uznania grupy spraw za niedopuszczalne można było osiągnąć za pomocą innych narzędzi interpretacyjnych), tak trudno jest przewidzieć, czy zmiana wprowadzona w kryterium dopuszczalności skargi będzie miała istotny wpływ na orzecznictwo Trybunału. Jak trafnie podkreśla się w literaturze, okres, w którym stosowane jest nowe kryterium, jest jeszcze zbyt krótki, aby można było wyciągać jakiegokolwiek wnioski co do kierunku interpretacji omawianej przesłanki dopuszczalności skargi⁷². Wydaje się jednak, że ze względu na fakt, iż gwarancja ta nie stanowiła zasadniczo samodzielnej podstawy do przyjęcia jurysdykcji Trybunału, cele ochronne, jakie miała realizować, będą mogły być zapewnione przez stosowanie drugiej i pozostającej w niezmienionej formie klauzuli gwarancyjnej.

Twórcy Protokołu nr 15 byli na tyle zdeterminowani w realizacji wskazanego celu, że dla art. 5 Protokołu nie przewidziano okresu przejściowego. Kryterium dopuszczalności skarg zawarte w art. 35 ust. 3 lit. b EKPC w brzmieniu nadanym mu przez Protokół nr 15 znajdzie więc zastosowanie do skarg zawisłych w Trybunale w momencie wejścia w życie tego Protokołu, co do których nie została jeszcze podjęta decyzja w kwestii ich dopuszczalności.

3. Podsumowanie

Zmiany wprowadzone do Konwencji Protokołem nr 15 nie mają charakteru fundamentalnego. Można je wręcz określić jako kosmetyczne, zwłaszcza gdy zestawia się je z ambitnymi planami przewodnictwa brytyjskiego w Komitecie Ministrów. Czas pokaże, czy zmiany – zgodnie z intencją pomysłodawców – doprowadzą do przyspieszenia postępowania przed Trybunałem i czy wzmocnią jego pozycję. Wydaje się jednak, że ich zakres nie uprawnia do oczekiwania spektakularnych efektów. Można postawić tezę, że wraz z wprowadzeniem tych zmian w życie wyczerpane zostaną wszystkie „proste” możliwości reformowania systemu Konwencji, niewymagające przeformułowania całej koncepcji strasburskiego systemu ochrony praw człowieka. Już w komentarzach do Protokołu nr 14 podnoszono, że nowo wprowadzone reformy zmierzają w istocie do przekształcenia Trybunału w europejski sąd konstytucyjny⁷³. Protokół nr 15 z pewnością jest ich dopełnieniem, jednakże zmiany, które tak naprawdę prowadzą Trybunał w kierunku sądu *quasi*-konstytucyjnego, to zmiany dokonywane przez sam Trybunał. Procedura wyroku pilotażowego i jej najróżniejsze odmiany, priorytetyzacja skarg, ostateczne wyroki wydawane przez komitety trzech sędziów w sprawach, w których orzecznictwo jest już utrwalone

(*well established case law*), uproszczone procedury komunikacji spraw repetytywnych, to tylko niektóre z środków wdrożonych z inicjatywy Trybunału, które wpłynęły na zmniejszenie zaległości w rozpatrywaniu skarg i znacznie usprawniły procedurę⁷⁴.

Równocześnie jednak, co podnosiły przede wszystkim organizacje pozarządowe, niepożądane byłoby, aby zmiany wprowadzone Protokołem nr 15 doprowadziły do osłabienia opartego na Konwencji systemu ochrony praw człowieka w Europie⁷⁵. Organizacje te podkreślają, że ogólną zasadą prawa międzynarodowego jest to, iż Konwencja musi być interpretowana w zgodzie ze swoim przedmiotem i celem – jest to traktat mający zapewnić skuteczną ochronę praw człowieka.

Jakiegokolwiek dalsze dyskusje nad przyszłością Trybunału muszą zostać poprzedzone dogłębną analizą skutków obowiązywania Protokołu nr 14 i – miejmy nadzieję – Protokołu nr 15. Przed państwami stoi teraz zadanie sprawnej ratyfikacji Protokołu nr 15, co będzie wyrazem prawdziwych intencji reformatorskich⁷⁶. O czas na refleksję i analizę apelował już w 2012 r. ówczesny prezes Trybunału Sir Nicolas Bratza⁷⁷. Apel ten powinien zostać uwzględniony. Strasburski system ochrony praw człowieka potrzebuje dogłębnej refleksji co do swojego przyszłego kształtu, a następnie silnej woli politycznej do jego realizacji.

Summary

Aleksandra Mężykowska

The neverending story: Protocol No. 15 to the European Convention on Human Rights – another stage in a long reform of the Strasbourg reform human rights protection system
Since the late 1990s, the human rights protection system based on the European Convention on Human Rights has undergone reforms to ensure the effectiveness of existing protection mechanisms in the face of new emerging challenges. Protocol No. 15, being the implementation of the states' plans of reforms expressed in the so-called Brighton Declaration, does not introduce substantial amendments into the text of the Convention. The amended provisions are to contribute to simplifying and, consequently, speeding up the proceedings before the Court, but also to strengthen its authority and position. With the adoption of Protocol No. 15, all the possibilities for amending the Convention which do not require redefining the Court's role or giving it new powers, have been exhausted. Any further discussion on the future of the Court must be preceded by an in-depth analysis of the effects of Protocol No. 14 and, hopefully, of Protocol No. 15.

Keywords: *European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, human rights protection, Protocol No. 15 to the European Convention on Human Rights, Brighton Declaration*

dr Aleksandra Mężykowska

Autorka jest współautorką bloga Przegląd Prawa Międzynarodowego.

70 Por. Preliminary opinion of the Court..., pkt 31.

71 P. Sardaro, *The Right of Individual Petition to the European Court [w:] Protocol No. 14 and the Reform of the European Court of Human Rights*, red. P. Lemmens, W. Vandenhole, Antwerpia 2005, s. 53.

72 D. Kwapisz, *Pojęcie...*, s. 107.

73 A. Wiśniewski, *Protokół 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, t. XXIV, s. 491–501. Zob. również: K. Drzewicki, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006/6, s. 4–13.

74 Na temat działań podjętych przez Trybunał zob. m.in. The Interlaken Process and the Court, DH-GDR(2012)018, https://search.coe.int/cddh/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680654d1b (dostęp: 15.01.2018 r.).

75 Por. Joint NGO statement..., s. 1.

76 Według stanu na dzień 15.01.2018 r. Protokół nr 15 został ratyfikowany przez 40 państw członkowskich, jedynie podpisany przez 5 państw, natomiast 2 państwa nie podjęły jeszcze żadnych działań dotyczących związania się tą umową międzynarodową.

77 High level Conference Brighton 18–20 April 2012 Sir Nicolas Bratza, President of the European Court of Human Rights, s. 2, http://echr.coe.int/Documents/Speech_20120420_Bratza_Brighton_ENG.pdf (dostęp: 15.01.2018 r.).