



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 48 (656) • 24 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Rafał Tarnogórski

Konferencja państw-członków Rady Europy w sprawie reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odbyła się 18-19 lutego 2010 r. Przyjęto na niej deklarację polityczną zawierającą Plan działania, w którym nakreślono pożądany kierunek reform oraz kalendarium wdrażania i kontroli ich realizacji. Plan działania oraz Protokół dodatkowy nr 14, wchodzący w życie w czerwcu 2010 r., ustanawiają ramy prawne ewolucji europejskiego systemu ochrony praw człowieka w najbliższych dziesięciu latach.

Wprowadzenie. Podstawę regionalnego europejskiego systemu ochrony praw człowieka stanowi Konwencja Rady Europy (RE) o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie 4 listopada 1950 r. (weszła w życie w 1953 r.). Jej twórcom przyświecał cel stworzenia w Europie zbiorowego systemu ochrony praw człowieka zagwarantowanego normami traktatowymi. Do chwili obecnej Konwencja, wraz z protokołami dodatkowymi, zabezpiecza podstawowe prawa polityczne i obywatelskie, stanowiąc konstytutywny element porządku publicznego na kontynencie europejskim.

Dla zabezpieczenia przestrzegania zobowiązań przyjętych przez państwa-strony Konwencji powołano trzy instytucje: Europejską Komisję Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka (obecnie funkcjonujący w kształcie nadanym przez protokół nr 11 z 1994 r.) oraz Komitet Ministrów. Organem sądowym stale obradującym i stosującym przepisy Konwencji jest właśnie Trybunał, przed który zarówno państwa, jak i osoby fizyczne, grupy osób czy też organizacje mogą wnosić skargi na naruszenie postanowień Konwencji. Trybunał jest organem traktatowym i jego jurysdykcja rozciąga się tylko na sprawy dotyczące interpretacji i stosowania Konwencji.

Od wejścia w życie Konwencji przyjęto 14 protokołów dodatkowych, wprowadzających zmiany do systemu ochrony: rozszerzające katalog gwarantowanych praw i wolności, przyznające Trybunałowi prawo do wydawania opinii doradczych, umożliwiające wniesienie indywidualnych skarg przed Trybunał, reformujące mechanizm kontroli przestrzegania zobowiązań wynikających z Konwencji oraz dotyczące organizacji i kwestii proceduralnych.

Reforma Trybunału. Proces reformy Trybunału w naturalny sposób związany jest z ewolucją systemu ochrony praw człowieka gwarantowanego przez Konwencję. Zmiany wprowadzane są przez państwa-strony drogą protokołów dodatkowych. Na reformę wpływają czynniki dwójakiego charakteru, wzajemnie współzależne: wola państw stron oraz wyzwania natury faktycznej, które pojawiły się w trakcie funkcjonowania Trybunału. Rozszerzenie katalogu praw chronionych, połączone z przystąpieniem do Konwencji nowych państw oraz prawem do skargi indywidualnej, wymusiło zmianę przepisów dotyczących postępowania przed organami Konwencji. Od lat 80. notuje się stały wzrost liczby spraw, coraz trudniejsze stało się utrzymanie rozsądnej długości postępowania. Problem ten wyostrzyło przyjęcie do RE po 1990 r. państw Europy Środkowej i Wschodniej. W 1993 r. (konferencja wiedeńska) zdecydowano o reformie i uproszczeniu konwencyjnego mechanizmu kontroli. Rok później ustanowiono jednolity Europejski Trybunał Praw Człowieka, likwidując Europejską Komisję Praw Człowieka i pozbawiając Komitet Ministrów dotychczasowych funkcji sądowych. Zmiany weszły w życie w 1998 r. jako protokół dodatkowy nr 11. Jednak już od 2000 r. zaczęto rozważać możliwość wprowadzenia kolejnych zmian (konferencja rzymska). Było to spowodowane lawinowym wzrostem spraw i znaczącym wydłużeniem oczekiwania na decyzję. W 2001 r. przed Trybunał wpłynęło blisko 14 tys. skarg. W 2005 r. do rozpoznania pozostawało 63 tys. skarg, a w 2010 r. liczba ta przekroczyła 100 tys.

Kiedy problemy z wydolnością i skutecznością systemu stawały się coraz bardziej widoczne, Komitet Ministrów postanowił powołać grupę ewaluacyjną. Przedstawiła ona rekomendację wyposażenia Trybunału w mechanizm filtracyjny – prawo odmowy przyjęcia do rozpoznania określonej kategorii skarg. W 2004 r. przyjęto protokół dodatkowy nr 14. Zawiera on grupę przepisów racjonalizujących procedurę i umożliwiających proces wstępnej selekcji skarg. Do odrzucenia tych w sposób oczywisty niedopuszczalnych wystarczy decyzja jednego sędziego; powtarzające się sprawy, zamiast izby siedmioosobowej, będą rozpatrywane przez komitety trzech sędziów; wprowadzona została dodatkowa przesłanka dopuszczalności – odrzucane mają być sprawy, w których skarżący nie odniósł „istotnej szkody”. Komitet będzie mógł jednomyślnie uznać skargę za niedopuszczalną bądź skreślić ją z listy skarg albo też uznać za dopuszczalną i wydać orzeczenie, jeżeli zagadnienie, które wymaga interpretacji Konwencji lub jej protokołów było wcześniej przedmiotem orzecznictwa Trybunału. Wprowadzono dodatkowe kryteria niedopuszczalności skargi, gdy jest ona w sposób oczywisty nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi oraz gdy skarżący nie poniósł istotnego uszczerbku.

Jednak na sześć lat reforma została zawieszona z powodu braku ratyfikacji protokołu nr 14 przez Rosję. Państwo to krytykowało orzecznictwo w sprawach przeciwko sobie. Jako oficjalny powód wstrzymania ratyfikacji Rosja podała niezgodność niektórych postanowień z rosyjskim prawem. Warunkiem zmiany jej stanowiska było zapewnienie, iż w rozpatrywaniu spraw dotyczących Rosji będzie uczestniczyć jej przedstawiciel. Prawdopodobnie jednak decyzję tę przyspieszył także fakt rozpoczęcia przed Trybunałem sprawy z powództwa Jukosu. Ostatecznie rosyjski dokument ratyfikacyjny wpłynął 18 lutego 2010 r. Protokół wejdzie zatem w życie 1 czerwca br.

Deklaracja z Interlaken. Wejście w życie protokołu nr 14 nie kończy procesu reform. Na podstawie art. 6 traktatu lizbońskiego także UE będzie mogła przystąpić do Konwencji. Spowoduje to zmianę w architekturze europejskich instytucji ochrony praw człowieka, gdyż także prawodawstwo unijne zostanie poddane kontroli. Nowy system filtracji skarg będzie wymagał przeglądu pod względem należytego stosowania. Z inicjatywy szwajcarskiej zwołano konferencję, której zadaniem było rozważenie reformy Trybunału w perspektywie długookresowej. Otrzymała się ona 18-19 lutego 2010 r. i zakończyła przyjęciem deklaracji politycznej w sprawie przyszłych reform Trybunału.

W deklaracji zawarto Plan działania, zawierający polityczne wytyczne co do dalszej reformy systemu konwencyjnego. Państwa zgodziły się, że konieczne jest zachowanie prawa do skargi indywidualnej jako fundamentu systemu skargowego, jednak z uwzględnieniem zasady subsydiarności. Zgodnie z nią to strony konwencji odgrywają główną rolę w zapewnieniu ochrony praw człowieka. Wskazano zarazem na potrzebę pilnych działań w celu zachowania równowagi między liczbą orzeczeń i skarg, zmniejszenia zaległości w pracach Trybunału oraz zapewnienia skutecznego wykonywania jego orzeczeń. Podkreślono konieczność szczegółowej analizy praktyki Trybunału w odniesieniu do skarg uznanych za niedopuszczalne: Zwrócono także uwagę na obowiązek pełnego wykonania orzeczeń Trybunału przez państwa w celu zapobiegania dalszym podobnym naruszeniom. Uznano, że państwa powinny uwzględniać rozwój orzecznictwa, aby wyciągać wnioski z wyroków stwierdzających naruszenie Konwencji przez inne państwa-strony.

Komitet Ministrów wezwano do rozważenia możliwości wprowadzenia za pomocą protokołu dodatkowego specjalnej, uproszczonej procedury pozwalającej na zmianę postanowień Konwencji regulujących kwestie organizacyjne. W latach 2011-2015 Komitet powinien dokonać oceny, w jakim stopniu wdrożenie protokołu nr 14 oraz Planu działań z Interlaken poprawiły sytuację Trybunału. Na tej podstawie Komitet Ministrów przed końcem 2019 r. podejmie decyzję co do dalszych reform.

Wnioski dla Polski. Kwestie, na które zwracała uwagę Polska podczas konferencji, są istotne. Były to m.in. konieczność przyjęcia na poziomie krajowym skutecznych środków odwoławczych czy zapewnienie informacji dla skarżących, w szczególności poprzez wykorzystanie Biur Informacji RE (tzw. warszawski projekt pilotażowy). Jednak jako najważniejsze wyzwania należy wskazać zapewnienie należytej ochrony praw gwarantowanych przez Konwencję na poziomie krajowym, co ograniczy liczbę składanych skarg i odciąży pracę Trybunału, oraz zapewnienie właściwej implementacji już wydanych wyroków. Najbliższe lata pokażą, czy protokół nr 14 spełnił pokładane w nim nadzieje i czy filtracja skarg nie odbywa się z pokrzywdzeniem indywidualnych skarżących.