

WOKÓŁ KONWENCJI EUROPEJSKIEJ

Komentarz do Europejskiej Konwencji
Praw Człowieka

Marek Antoni Nowicki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **8**

WOKÓŁ KONWENCJI EUROPEJSKIEJ

Komentarz do Europejskiej Konwencji
Praw Człowieka

Marek Antoni Nowicki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

WYDANIE **8**

Stan prawny na 1 lipca 2021 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
JustLuk

Projekt okładek serii
Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2021

© Copyright na pozostałe kraje świata
Marek Antoni Nowicki, 2021

ISBN 978-83-8246-265-4
8. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: PL-ksiazki@wolterskluger.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Od Autora (do wydania 8.)	17
Europejska Konwencja Praw Człowieka – zagadnienia ogólne	19

Część I Mechanizm kontrolny

1. Przed pierwszą głęboką reformą w 1998 r.	35
2. Po reformie 1998 r.	37
2.1. Kolejne zmiany (Protokół nr 14)	42
2.2. Dalsze działania reformujące	52
3. Prawo do skargi	60
3.1. Skargi międzypaństwowe	61
3.2. Możliwość skutecznego korzystania z prawa do skargi	65
4. Warunki dopuszczalności skargi (art. 35 Konwencji)	72
4.1. Uwagi wprowadzające	72
4.2. Wykorzystanie krajowych środków prawnych	74
Praktyka administracyjna	85
Kwestia skutecznych środków prawnych krajowych w sprawach polskich	89
4.3. Termin sześciu miesięcy	93
4.4. Inne podstawy odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej	108
Skarga anonimowa	108
Skarga co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał	109
Skarga co do istoty identyczna ze sprawą poddaną innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia	110
Brak nowych istotnych informacji	113
Skarga w sposób oczywisty niezasadniona	114

Nadużycie prawa do skargi	116
Nowy warunek dopuszczalności skargi wprowadzony Protokołem nr 14 (art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji)	124
5. Właściwość Trybunału	129
5.1. <i>Ratione personae</i>	129
Pokrzywdzony	129
Utrata statusu pokrzywdzonego	148
Śmierć pokrzywdzonego	156
Organizacja pozarządowa	158
Państwo, przeciwko któremu możliwe jest wniesienie skargi indywidualnej, i granice jego odpowiedzialności	162
5.2. <i>Ratione materiae</i>	173
5.3. <i>Ratione temporis</i>	175
5.4. <i>Ratione loci</i>	182
5.5. Skreślenie skargi z listy (art. 37 Konwencji)	183
Jednostronna deklaracja rządu	187
6. Procedura przed Trybunałem	193
7. Pomoc prawna	208
8. Dochodzenie i ustalenia faktyczne	210
Obowiązek współpracy państw z Trybunałem (art. 38 Konwencji) ..	216
9. Polubowne załatwianie spraw	220
10. Środki tymczasowe (art. 39 regulaminu Trybunału)	223
11. Strona trzecia	238
12. Możliwość zrzeczenia się właściwości (art. 30 Konwencji) lub przekazania sprawy z Izby do Wielkiej Izby (art. 43 Konwencji)	246
13. Wyroki	250
13.1. Uwagi wprowadzające	250
13.2. Procedura wyroku pilotażowego	252
13.3. Słuszne zadośćuczynienie (art. 41 Konwencji)	262
Szkoda materialna	264
Krzywda moralna	267
Koszty i wydatki	272
Słuszne zadośćuczynienie w sprawach skarg międzypaństwowych ..	274
Wniosek o rewizję wyroku (art. 80 regulaminu Trybunału)	276
13.4. Wykonywanie wyroków (art. 46 Konwencji)	277
Środki o charakterze indywidualnym	278
Środki o charakterze ogólnym	282
Praktyka	289
Wykonywanie wyroków w sprawach polskich	303
13.5. Procedura przed Komitetem Ministrów	306

13.6. Procedura na podstawie art. 46 ust. 4 i 5 Konwencji (wprowadzona na podstawie Protokołu nr 14)	313
13.7. Opinie doradcze na podstawie art. 1 Protokołu nr 16 do Konwencji	315
14. Sprawy polskie	318
Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw Postępowań przed Europejskim Trybunałem	325
15. Europejska Konwencja Praw Człowieka w Unii Europejskiej	325
15.1. Uwagi wprowadzające	325
15.2. Sprawa Bosphorus Airways i kwestia ochrony równoważnej	334
15.3. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	337
Konwencja w bieżącym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)	343
Kwestia przystąpienia Unii do Konwencji	344
16. Wprowadzenie do interpretacji Konwencji	349
16.1. Uwagi wprowadzające	349
16.2. Kwestie ogólne	349
16.3. Interpretacja dynamiczna (lub ewolucyjna)	352
16.4. Autonomiczne rozumienie niektórych pojęć	356
16.5. Margines swobody oceny (<i>margin of appreciation</i>)	358
16.6. Zasada proporcjonalności	361
16.7. Interpretacja porównawcza	361
16.8. Obowiązki negatywne i pozytywne państw, wymiar horyzontalny Konwencji	365

Część II

Prawa i ich gwarancje

1. Prawa i wolności dla każdej osoby (art. 1 Konwencji)	371
Jurysdykcja	376
Zagadnienia ogólne	376
Jurysdykcja eksterytorialna	380
2. Prawo do życia (art. 2 Konwencji)	387
2.1. Obowiązek prawnej ochrony życia	390
2.2. Zakaz umyślnego pozbawienia życia	409
2.3. Aspekt proceduralny ochrony	415
2.4. Zamieszki, powstanie	440
2.5. Kara śmierci	440
2.6. Kwestia początku życia	443
3. Zakaz tortur (art. 3 Konwencji)	444
3.1. Tortury	455

3.2.	Traktowanie nieludzkie	459
3.3.	Traktowanie poniżające	481
3.4.	Aspekt proceduralny ochrony	488
3.5.	Kwestie związane z karą śmierci	495
3.6.	Stosowanie art. 3 w przypadku ekstradycji albo wydalenia	496
3.7.	Traktowanie uchodźców	516
3.8.	Inne gwarancje	519
4.	Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 4 Konwencji)	519
5.	Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5 Konwencji)	528
5.1.	Uwagi wprowadzające	529
	Pozbawienie wolności – definicja	530
	Ochrona przed arbitralnym pozbawieniem wolności	537
	Dopuszczalne wyjątki wymagające ścisłej interpretacji	543
5.2.	Skazanie przez właściwy sąd (art. 5 ust. 1 lit. a Konwencji)	549
5.3.	Niepodporządkowanie się wyrokowi sądu (art. 5 ust. 1 lit. b Konwencji)	551
5.4.	Aresztowanie w celu postawienia przed właściwym organem (art. 5 ust. 1 lit. c Konwencji)	554
5.5.	Nieletni (art. 5 ust. 1 lit. d Konwencji)	560
5.6.	Nosiciele choroby zakaźnej, chorzy umysłowo, alkoholicy, narkomani i włóczędzy (art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji)	561
	Osoby umysłowo chore	562
	Nosiciele choroby zakaźnej	566
	Alkoholicy	566
	Narkomani i włóczędzy	567
5.7.	Wydalenie lub ekstradycja (art. 5 ust. 1 lit. f Konwencji)	567
5.8.	Prawo do informacji o przyczynach zatrzymania (art. 5 ust. 2 Konwencji)	571
5.9.	Niezwłoczne postawienie przed sędzią (art. 5 ust. 3 Konwencji)	572
5.10.	Sądowa kontrola legalności pozbawienia wolności (art. 5 ust. 4 Konwencji)	584
5.11.	Prawo do odszkodowania (art. 5 ust. 5 Konwencji)	592
6.	Prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 Konwencji)	594
6.1.	Uwagi wprowadzające	595
6.2.	Ogólnie (art. 6 ust. 1 Konwencji)	599
	Prawa i obowiązki o charakterze cywilnym	599
	Oskarżenie w sprawie karnej	615
	Prawo dostępu do sądu	620
	Rzetelność postępowania	664
	Zasady dotyczące dowodów	687

Publiczny charakter postępowania	709
Proces w rozsądnym terminie	713
6.3. Zasada domniemania niewinności (art. 6 ust. 2 Konwencji)	717
6.4. Prawo do niezwłocznej informacji o istocie i przyczynie oskarżenia (art. 6 ust. 3 lit. a Konwencji)	727
6.5. Prawo do posiadania odpowiedniego czasu i możliwości przygotowania obrony (art. 6 ust. 3 lit. b Konwencji)	729
6.6. Prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę (art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji)	733
6.7. Prawo do przesłuchania świadków (art. 6 ust. 3 lit. d Konwencji)	743
6.8. Prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza (art. 6 ust. 3 lit. e Konwencji)	747
7. Zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7 Konwencji)	749
7.1. Klauzule ograniczające (ust. 2 art. 8–11 Konwencji)	758
7.2. Warunek, że ingerencja musi być przewidziana przez prawo	760
7.3. Uprawniony cel ingerencji	764
7.4. Konieczność ingerencji w społeczeństwie demokratycznym	768
8. Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 Konwencji)	785
8.1. Uwagi wprowadzające	785
Aspekt proceduralny	795
8.2. Życie prywatne	800
8.3. Życie rodzinne	836
Ochrona życia rodzinnego w związku z wydaleniami i ekstradycją	848
Ochrona życia rodzinnego więźniów	856
8.4. Dom	858
8.5. Korespondencja	865
9. Wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9 Konwencji)	876
10. Swoboda wypowiedzi (art. 10 Konwencji)	899
10.1. Wypowiedzi polityczne i o sprawach publicznie ważnych. Wolność prasy	905
10.2. Swoboda wypowiedzi artystycznych	934
10.3. Swoboda wypowiedzi handlowych	936
10.4. Prawo do wolności otrzymywania informacji	937
10.5. Obowiązki pozytywne	940
10.6. Gwarancje proceduralne	943
10.7. Obowiązki i odpowiedzialność	944
10.8. Usprawiedliwione ograniczenia przewidziane w ust. 2	950
10.9. Ochrona bezpieczeństwa państwowego	953
10.10. Ochrona moralności	958
10.11. Ochrona dobrego imienia i praw innych osób	960

10.12. Ochrona informacji poufnych	975
10.13. Zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej	976
10.14. Działalność przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych	983
11. Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 11 Konwencji)	985
11.1. Uwagi wprowadzające	986
11.2. Zgromadzenia	987
11.3. Stowarzyszenia	998
11.4. Partie polityczne	1008
11.5. Związki zawodowe	1014
11.6. Członkowie sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej	1021
12. Prawo do zawarcia małżeństwa (art. 12 Konwencji)	1022
13. Ochrona własności (art. 1 Protokołu nr 1)	1027
13.1. Pozbawienie mienia	1037
13.2. Regulacja sposobu korzystania z mienia	1049
13.3. Aspekt proceduralny ochrony	1053
14. Prawo do nauki (art. 2 Protokołu nr 1)	1055
Prawo rodziców do wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami	1061
15. Prawo do wolnych wyborów (art. 3 Protokołu nr 1)	1068
16. Zakaz pozbawiania wolności za długi (art. 1 Protokołu nr 4)	1089
17. Prawo do swobodnego poruszania się (art. 2 Protokołu nr 4)	1090
18. Zakaz wydalenia obywateli (art. 3 Protokołu nr 4)	1095
19. Zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców (art. 4 Protokołu nr 4)	1096
20. Gwarancje proceduralne dotyczące wydalenia cudzoziemców (art. 1 Protokołu nr 7)	1100
21. Prawo do odwołania w sprawach karnych (art. 2 Protokołu nr 7)	1106
22. Odszkodowanie za niesłuszne skazanie (art. 3 Protokołu nr 7)	1109
23. Zakaz ponownego sądzenia lub karania (art. 4 Protokołu nr 7)	1110
24. Równość małżonków (art. 5 Protokołu nr 7)	1118
25. Prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji)	1119
26. Zakaz dyskryminacji (art. 14 Konwencji)	1135
26.1. Ogólny zakaz dyskryminacji (art. 1 Protokołu nr 12)	1135
Problematyka dowodowa	1162
26.2. Ogólny zakaz dyskryminacji (Protokół nr 12)	1164
27. Uchylenie stosowania zobowiązań w stanie niebezpieczeństwa publicznego (art. 15 Konwencji)	1166
28. Zakaz nadużycia praw (art. 17 Konwencji)	1174
29. Granice stosowania ograniczeń praw (art. 18 Konwencji)	1179
30. Zasięganie informacji przez Sekretarza Generalnego (art. 52 Konwencji) ...	1184
31. Zastrzeżenia (art. 57 Konwencji)	1185

Część III Dokumentacja

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.	1191
Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1210
Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1213
Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczący zniesienia kary śmierci	1216
Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ze zmianami wprowadzonymi przez Protokół nr 11	1219
Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1223
Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach ...	1226
Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji	1229
Protokół nr 15 wprowadzający zmiany w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1236
Protokół nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1239
Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (w kształcie obowiązującym od dnia 2 czerwca 2021 r.)	1243
Porozumienie europejskie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sporządzone w Strasburgu dnia 5 marca 1996 r.	1297
Instrukcja dotycząca praktyki. Wnioski o środki tymczasowe (art. 39 Regulaminu)	1303
Instrukcja dotycząca praktyki: wszczęcie postępowania (skargi indywidualne na podstawie art. 34 Konwencji)	1306
Instrukcja dotycząca praktyki. Argumenty pisemne	1311
Instrukcja dotycząca praktyki wnoszenia roszczeń o słuszne zadośćuczynienie	1315
Instrukcja dotycząca praktyki. Zabezpieczone składanie dokumentów drogą elektroniczną przez rządy	1320
Instrukcja dotycząca praktyki. Wnioski o zachowanie anonimowości (art. 33 i 47 Regulaminu Trybunału)	1322
Instrukcja dotycząca praktyki. Składanie dokumentów drogą elektroniczną przez skarżących	1324

Europejski Trybunał Praw Człowieka (skład według stanu na dzień 1 lipca 2021 r.)	1327
Publikacje książkowe Marka Antoniego Nowickiego na temat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w języku polskim)	1329
Indeks rzeczowy	1333

Wykaz skrótów

Akty prawne

d.t. Konwencji Karta Narodów Zjednoczonych	– dawny tekst Konwencji (sprzed reformy z 1998 r.) – Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
Konwencja	– Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) oraz Protokołami nr 11 (Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962), nr 14 (Dz.U. z 2020 r. Nr 90, poz. 587) oraz nr 15 (nie został jeszcze ogłoszony w Dz.U.)
konwencja wiedeńska	– Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2020 r. poz. 1575 ze zm.)
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389)
MPPOiP	– Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)
porozumienie	– Porozumienie europejskie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, sporządzone w Strasburgu dnia 5 marca 1996 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 177)

- regulamin Trybunału** – Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (najnowszą wersją weszła w życie dnia 2 czerwca 2021 r., dostępna na stronie: http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_ENG.pdf)
- TEWG** – Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z dnia 25 marca 1957 r.
- TFUE** – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47); poprzednio Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (TEWG) i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE)
- TUE** – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)

Czasopisma i publikatory

- A.** – Publications of the European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions, Registry of the Court, Council of Europe, Strasbourg, Carl Heymanns Verlag KG – seria wydawnicza, w której do końca 1995 r. publikowane były wyroki i decyzje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kolejnych sprawach (od pewnego momentu również wraz z raportami Europejskiej Komisji Praw Człowieka)
- B.** – Publications of the European Court of Human Rights, Series B: Pleadings, Oral Arguments and Documents, Registry of the Court, Council of Europe, Strasbourg, Carl Heymanns Verlag KG – seria wydawnicza, w której do końca 1995 r. publikowane były najważniejsze materiały wraz z protokołami rozpraw (do pewnego momentu również z raportami Europejskiej Komisji Praw Człowieka)
- Collection** – Collection of Decisions, European Commission of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg – seria wydawnicza, w której do lipca 1975 r. były publikowane wybrane decyzje Europejskiej Komisji Praw Człowieka
- DR** – Decisions and Reports, European Commission of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg – seria wydawnicza, w której były publikowane wybrane decyzje i raporty Europejskiej Komisji Praw Człowieka do zakończenia jej działalności
- EHRR** – European Human Rights Reports – czasopismo publikowane od 1979 r. w Wielkiej Brytanii przez wydawnictwo Sweet & Maxwell
- EPS** – Europejski Przegląd Sądowy

- RJD – Reports of Judgments and Decisions, Registry of the Court, Council of Europe, Strasbourg, Carl Heymanns Verlag KG – seria wydawnicza, w której od dnia 1 stycznia 1996 r. do dnia 31 października 1998 r. były publikowane wyroki i decyzje Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wraz z raportami Europejskiej Komisji Praw Człowieka
- Yearbook – Yearbook of the European Convention on Human Rights, Council of Europe, Nijhoff Publisher

Inne

- CDDH – Steering Committee for Human Rights (Komitet Zarządzający ds. Praw Człowieka) (Rada Europy)
- CIA – Central Intelligence Agency (Centralna Agencja Wywiadowcza)
- ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ETS (TSUE) – Europejski Trybunał Sprawiedliwości (od dnia 1 grudnia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
- ICTY – Międzynarodowy Trybunał Karny dla Byłej Jugosławii
- Komisja – Europejska Komisja Praw Człowieka
- MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- MSZ – Ministerstwo Spraw Zagranicznych
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- ÖZDEP – Partia Wolności i Demokracji (partia polityczna w Turcji)
- TBKP – Turecka Zjednoczona Partia Komunistyczna
- TSUE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Od Autora

(do wydania 8.)

Kolejne już wydanie, ósme, aktualizuje orzecznictwo Trybunału w kwestiach dotyczących ochrony na podstawie materialnych postanowień Konwencji oraz rozstrzygnięć odnoszących się do pojawiających się nowych zagadnień proceduralnych. Odzwierciedla stan prawny na dzień 1 lipca 2021 r. (poza danymi statystycznymi odzwierciedlającymi stan na dzień 31 grudnia 2020 r.). Odnotowuje kolejne reformy mechanizmu kontrolnego na podstawie Konwencji i zmiany będące głównie rezultatem wejścia w życie Protokołu 16 oraz zaleceń i wytycznych kolejnych spotkań na szczycie Rady Europy, z których ostatnie odbyły się w Brukseli, a następnie w Kopenhadze. Praktyka Trybunału potwierdza, że zagrożenia dla mechanizmu Konwencji, które były impulsem do głębokich reform, zostały w ich rezultacie w znacznym stopniu opanowane. W rezultacie Trybunał bardziej niż wcześniej może skupić się na działalności, która zawsze powinna należeć do jego istoty – ochronie i rozwoju standardów podstawowych praw i wolności oraz ich właściwej interpretacji w zmieniających się realiach społecznych i politycznych w Europie. A wyzwań i nowych problemów, jakie napotyka współczesne społeczeństwo, jest wiele, zwłaszcza w dzisiejszym skomplikowanym i trudno przewidywalnym kontekście międzynarodowym. Wystarczy wymienić zagadnienia, które – ciągle tylko przykładowo – wskazał ówczesny prezes Trybunału Linos-Alexandre Sicilianos w przesłaniu z dnia 30 września 2019 r. z okazji rocznicy 60-lecia istnienia Trybunału: wspomagane samobójstwa, aborcja, związki osób nieheteroseksualnych, symbole religijne, mowa nienawiści, ochrona praw migrantów, walka z terroryzmem, zagrożenia wynikające z nowych technologii i systemów inwigilacji, dawstwo zarodków ludzkich, macierzyństwo zastępcze (surogacja), ale również np. problemy związane z eksterytorialnym stosowaniem Konwencji i konfliktami zbrojnymi między państwami Konwencji. A oprócz nich problemy na tle niezależności sądownictwa, arbitralne aresztowania oponentów politycznych lub zamachy na prawa wyborcze. Do tych problemów wiosną 2020 r. doszły zupełnie nowe, związane pandemią COVID-19, która na długi czas objęła całą Europę (w chwili przygotowywania tej książki ciągle nie wiadomo, na jak długo), powodując wprowadzenie drastycznych

restrykcji dotyczących zwłaszcza swobody poruszania się i wolności gospodarczej, usprawiedliwianych wymaganiami walki z wirusem. Nie ma wątpliwości, że niebawem kwestie wywołane tą nową sytuacją pojawią się również na wokandzie Trybunału. Od początku pandemii prace Trybunału toczą się w dużym stopniu, podobnie jak w wielu innych dziedzinach życia w Europie, w jej cieniu. Jego działalność stała się w dużym stopniu zdalna, również za sprawą restrykcji wprowadzonych przez rząd Francji. Nowością z konieczności stały się rozprawy w trybie online, transmitowane przez Internet.

Ważnym wydarzeniem w procesie reformy mechanizmu Konwencji stało się zakończenie trwającej kilka lat procedury ratyfikacji przez wszystkie państwa Konwencji Protokołu nr 15 wprowadzającego istotne zmiany w jej mechanizmie kontrolnym. Wchodzi on w życie 1 sierpnia 2021 r. z wyjątkiem zmiany dotyczącej terminu czterech miesięcy (zamiast dotychczasowych sześciu), w którym będzie możliwe wniesienie skargi. Utrudni ona niewątpliwie skarżącym drogę do Strasburga. Będzie obowiązywać od 1 lutego 2022 r.

Warszawa, 1 lipca 2021 r.

Marek Antoni Nowicki

Europejska Konwencja Praw Człowieka – zagadnienia ogólne

Europejska Konwencja Praw Człowieka jest prawdziwą konstytucyjną kartą podstawowych – cywilnych i politycznych – praw i wolności dla krajów skupionych w Radzie Europy¹. Dokument ten stanowi wspólną wartość europejskich demokracji. Tworzy w istocie zespół kryteriów, którym powinny odpowiadać systemy polityczne, aby można je było uznać za prawdziwie demokratyczne. Nie ma przesady w twierdzeniu, że dzięki Konwencji istnieje obecnie europejski porządek prawny w sferze ochrony praw jednostki, obejmujący nie tylko katalog praw chronionych, rozwijany przez dodatkowe protokoły i interpretację jej organów, ale również unikalny w skali globalnej mechanizm wprowadzania ich w życie. Konwencja jest od tej strony oryginalnym przedsięwzięciem w stosunku do klasycznych koncepcji prawa międzynarodowego, przede wszystkim z powodu ponadnarodowej kontroli aktów i działań organów państwa, możliwej do podjęcia również z inicjatywy samych pokrzywdzonych. W 1950 r. prof. H. Lauterpacht, późniejszy sędzia Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze, zwrócił uwagę, że dzięki przyjęciu Konwencji jednostka w zasadniczy sposób zmieniła swój status z przedmiotu międzynarodowego współczucia w podmiot międzynarodowego prawa.

System Konwencji tworzył i rozwijał się stopniowo. Dnia 10 grudnia 1948 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła epokowy dokument o znaczeniu uniwersalnym – Powszechną Deklarację Praw Człowieka – który odegrał wiodącą rolę w procesie budowania międzynarodowych mechanizmów ochrony podstawowych praw i wolności w świecie. W Europie, w dużym stopniu pod wpływem prac nad Powszechną Deklaracją, została podjęta dyskusja nad stworzeniem własnego systemu regionalnego, który miałby szansę stać się skutecznym orężem ochrony praw jednostki, wyposażonym – w odróżnieniu od Powszechnej Deklaracji – w niekwestionowaną moc prawną i odpowiednio silny mechanizm kontrolny. Pierwsze kroki zostały podjęte

¹ Liczy obecnie 47 państw.

już w maju 1948 r. podczas Kongresu Ruchu Europejskiego w Hadze, którego uczestnicy przedstawili m.in. rozmaite propozycje dotyczące przyjęcia przez narody europejskie (z politycznej konieczności ograniczając się na razie do Europy Zachodniej) karty praw człowieka oraz utworzenia międzynarodowego trybunału zapewniającego poszanowanie zagwarantowanych w niej praw i wolności. Dyskusja była kontynuowana w lutym 1949 r. podczas kolejnego Kongresu Ruchu Europejskiego, tym razem w Brukseli. W rezultacie, specjalny komitet Ruchu przygotował pierwszy projekt europejskiej konwencji praw człowieka, który przewidywał gwarancje około dziesięciu praw i wolności wybranych z Powszechnej Deklaracji oraz istnienie trybunału, który po wcześniejszym wstępnym zbadaniu skargi przez powołaną w tym celu komisję unieważniałby posunięcia władz uznane za ich łamanie. Od samego początku inicjatywa ta była mocno popierana przez Winstona Churchilla i Wielką Brytanię. Również z tego powodu w projektach i później w przyjętym tekście Konwencji widoczny był wyraźny wpływ angielskiej tradycji prawnej.

W rezultacie wysiłków rządów państw Europy Zachodniej na rzecz stworzenia gwarancji pokojowej współpracy w nowej rzeczywistości powojennej na kontynencie dnia 5 maja 1949 r. podczas konferencji dyplomatycznej w Londynie dziesięć państw podpisało Statut Rady Europy² – nowej organizacji międzynarodowej, której jednymi z najważniejszych celów miały być „przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”³.

Swój projekt europejskiej konwencji praw człowieka Ruch Europejski w czerwcu 1949 r. przekazał Komitetowi Ministrów Rady Europy, a następnie jej Zgromadzeniu Konsultatywnemu (później nazwanemu Zgromadzeniem Parlamentarnym), którego pierwsza sesja odbyła się w okresie od dnia 10 sierpnia do dnia 8 września 1949 r. Niektóre państwa oponowały przeciwko idei tego dokumentu, uważając, że samo istnienie Powszechnej Deklaracji przyjętej na forum ONZ wystarczy. Projekt został jednak przesłany Komitetowi Prawnemu Zgromadzenia do dalszych prac. W ich rezultacie powstał nowy projekt, który dnia 5 listopada 1949 r. trafił do Komitetu Ministrów. Ten z kolei zwrócił się o jego ocenę do specjalnej komisji ekspertów. Po dyskusjach w lutym i marcu 1950 r. przedstawiła ona rozmaite alternatywne propozycje dotyczące sposobu zagwarantowania poszczególnych praw, możliwych ich ograniczeń itp. Nie wypowiedziała się w kwestii utworzenia trybunału, uważając, że wymagała ona decyzji politycznej. Na następnym etapie Komitet Ministrów postanowił przedstawić projekt konwencji pod obrady konferencji międzyrządowej na wysokim szczeblu, która odbyła się w czerwcu 1950 r. W kwestii trybunału zdania były podzielone. Francja,

² Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

³ Zwany też traktatem londyńskim. Podpisały go wtedy: Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy.

Włochy, Belgia i Irlandia były za jego utworzeniem, natomiast Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja, Grecja i Turcja zajęły przeciwne stanowisko. Nie było również jednoznaczności co do roli komisji praw człowieka oraz Komitetu Ministrów. Dokument, który został przyjęty, stanowił odzwierciedlenie opinii większości. Zawierał kompromis polegający na przyjęciu, że trybunał będzie rozwiązaniem fakultatywnym w tym sensie, że państwa same będą mogły decydować o poddaniu się jego jurysdykcji (późniejszy art. 46). Dnia 7 sierpnia 1950 r. Komitet Ministrów przyjął projekt Konwencji z pewnymi modyfikacjami i przekazał do zaopiniowania przez Zgromadzenie. W tym stadium doszło do kolejnego kompromisu, przewidującego, że skargi indywidualne byłyby rozpatrywane przez komisję wyłącznie przeciwko państwom akceptującym takie rozwiązanie (późniejszy art. 25). Dnia 25 sierpnia 1950 r. Zgromadzenie, chociaż wyraziło niezadowolenie z kompromisowych modyfikacji oryginalnego projektu, zdecydowało się jednak jednogłośnie pozytywnie zaopiniować przedłożony projekt, dołączając do niego swoje propozycje, zwłaszcza co do spraw w nim pominiętych. Zmiany proponowane przez Zgromadzenie zostały przekazane przez Komitet Ministrów komisji ekspertów do dalszych prac, natomiast zaakceptowany już wcześniej – dnia 7 sierpnia – tekst Konwencji został przyjęty dnia 4 listopada 1950 r. w Rzymie i otwarty do podpisu. Wkrótce potem w Paryżu podpisały ją wszystkie ówczesne państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja weszła w życie dnia 8 września 1953 r. po ratyfikowaniu jej przez dziesięć państw członkowskich. Dokonały tego kolejno: Wielka Brytania, Norwegia, Szwecja, RFN, Protektorat Saary⁴, Irlandia, Grecja, Dania, Islandia i Luksemburg.

Uprawnienie Europejskiej Komisji Praw Człowieka do badania skarg indywidualnych stało się rzeczywistością dnia 5 lipca 1955 r., po tym jak sześć państw wyraziło na to zgodę na podstawie art. 25 Konwencji. Były to: Szwecja, Irlandia, Dania, Islandia, RFN i Belgia. Członkowie Komisji zostali wybrani przez Komitet Ministrów po raz pierwszy dnia 18 maja 1954 r., w dniach 12–17 lipca 1954 r. odbyła ona swoją pierwszą, historyczną sesję, a dnia 2 kwietnia 1955 r. przyjęła swój Regulamin Postępowania. W pierwszym roku jej działalności zostało zarejestrowanych 138 skarg, głównie z RFN. Prawie wszystkie skargi wniesione w latach 1955–1960 zostały jednak odrzucone jako niedopuszczalne. Pierwszą w historii decyzję Komisja wydała dnia 23 września 1955 r., odrzucając skargę zwolnionego z pracy niemieckiego nauczyciela ze względu na to, że doszło do tego przed wejściem w życie Konwencji⁵.

Europejski Trybunał Praw Człowieka mógł rozpocząć rozpatrywanie wniesionych do niego spraw dnia 3 września 1958 r., po tym jak osiem państw wyraziło na to zgo-

⁴ Istniejący jako samodzielny podmiot prawa międzynarodowego do dnia 31 grudnia 1956 r.; przestał być stroną Konwencji dnia 1 stycznia 1957 r.

⁵ Skarga X. v. RFN, zarejestrowana dnia 1 lipca 1955 r., nr 1/55.

dę w drodze deklaracji na podstawie art. 46 Konwencji. Były to: Irlandia, Islandia, Dania, Holandia, RFN, Belgia, Norwegia, Austria. W ślad za tym Zgromadzenie Konsultacyjne (Parlamentarne) Rady Europy dnia 17 października 1958 r. przyjęło rekomendację w sprawie utworzenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶. Trybunał zebrał się po raz pierwszy dnia 21 stycznia 1959 r. w Strasburgu – około pięciu lat po powstaniu Komisji. Pierwsze trzy wyroki wydał dnia 14 listopada 1960 r. w sprawie Lawless przeciwko Irlandii, dotyczącej umieszczenia skarżącego w obozie internowania na podstawie ustawy o przestępstwach przeciwko państwu⁷.

Liczba napływających skarg z różnych państw europejskich będących stronami Konwencji z biegiem lat systematycznie rosła, a w latach 90., po przyjęciu do Rady Europy wielu państw Europy Centralnej i Wschodniej, w tym Rosji, wręcz lawinowo. Przez wiele lat Europejska Komisja Praw Człowieka (istniejąca do dnia 31 października 1999 r.) i Europejski Trybunał Praw Człowieka (który w 2009 r. obchodził swoje pięćdziesięciolecie), z istotną rolą Komitetu Ministrów Rady Europy (wydającego do 1999 r. decyzje rozstrzygające o naruszeniu Konwencji w sprawach, które nie zostały skierowane do Trybunału, oraz od początku do dzisiaj nadzorującego wykonanie wyroków), rozpatrzyły wiele tysięcy skarg (w tym pewną, chociaż stosunkowo niewielką liczbę skarg międzypaństwowych), zmieniając w dużym stopniu sposób myślenia i systemy prawne w państwach europejskich, które dzisiaj – mimo wielu czasami poważnych problemów – ogólnie znacznie lepiej niż do niedawna chronią podstawowe prawa jednostki, chociaż w zależności od kraju poziom ochrony nadal pozostaje bardzo zróżnicowany.

Europejski Trybunał Praw Człowieka jest obecnie jedynym sądem międzynarodowym, do którego bezpośredni dostęp ma każdy pokrzywdzony naruszeniami praw człowieka po spełnieniu określonych warunków. Prawo do skargi indywidualnej jest najważniejszą częścią tego systemu i jednym z ważnych elementów współczesnej europejskiej kultury prawnej. Trybunał z jednej strony rozpatruje konkretne zarzuty stawiane państwu przez pokrzywdzonych, z drugiej – tworzy wspólne zasady i standardy w sferze praw człowieka i określa minimalny poziom ich ochrony, który państwa europejskie zobowiązane są zapewnić jednostce w każdych warunkach.

Dzisiaj wszystkie państwa członkowskie Rady Europy są stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Przystąpienie do Konwencji jest jednym z podstawowych i nieodzownych warunków członkostwa w tej organizacji. Polska podpisała Konwencję dnia 26 listopada 1991 r., a ratyfikowała dnia 19 stycznia 1993 r.

⁶ Recommendation 183(1958).

⁷ Skarga nr 332/57, A. 1, 2, 3; od tego czasu, w ciągu 60 lat, do dnia 14 listopada 2020 r., Trybunał wydał 23 291 wyroków w 51 650 sprawach.

Przystąpienie do Konwencji oznacza, że państwo zobowiązuje się do przestrzegania i zagwarantowania następujących praw człowieka i podstawowych wolności: prawa do życia; wolności od tortur i innego niehumanitarnego traktowania lub karania; wolności od niewolnictwa i poddaństwa oraz pracy przymusowej lub obowiązkowej; prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego; prawa do rzetelnego, publicznego procesu sądowego, w rozsądnym terminie, w sprawach karnych i cywilnych; wolności od karania bez podstawy prawnej; prawa do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, mieszkania i korespondencji; wolności myśli, sumienia i wyznania; swobody wypowiedzi, łącznie z wolnością prasy; swobody spokojnego zgromadzania się i stowarzyszania, łącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych; prawa do małżeństwa i założenia rodziny; prawa do skutecznych środków odwoławczych, wolności od dyskryminacji.

Katalog podstawowych praw zawarty w pierwotnym tekście Konwencji z czasem został uzupełniony w kolejnych protokołach dodatkowych (Protokoły nr 1, 4, 6, 7, a następnie Protokoły nr 12 i 13).

Jeszcze przed wejściem w życie samej Konwencji w sierpniu 1951 r. Komitet Ministrów Rady Europy przyjął protokół dodatkowy (później nazwany Protokołem nr 1). Został on podpisany przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy dnia 20 marca 1952 r. w Paryżu. Zawiera on gwarancje: prawa każdej osoby do ochrony własności, prawa do nauki, połączonego z obowiązkiem uznania przez państwo prawa rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi. Na jego podstawie państwo ma również obowiązek organizowania, w rozsądnych odstępach czasu, wolnych wyborów. Obejmuje więc prawa, które nie znalazły się w oryginalnym tekście Konwencji. Na ich brak w projekcie Konwencji zwróciło uwagę Zgromadzenie w sierpniu 1950 r. i zaproponowało uzupełnienie o nie Konwencji. W pracach nad nim szczególne trudności (zwłaszcza dla takich państw jak Wielka Brytania i Szwecja) rodziły kwestie odnoszące się do sposobu zagwarantowania prawa własności, w tym problemy związane z odszkodowaniami za nacjonalizacje i inne formy odebrania własności. Wszedł on w życie dnia 18 maja 1954 r. Do dnia 1 lipca 2021 r. ratyfikowało go 45 państw (z państw Rady Europy brakuje Szwajcarii i Monako). Polska dokonała tego dnia 10 października 1994 r.

Dnia 16 września 1963 r. został przyjęty Protokół nr 4, w którym można znaleźć zakaz więzienia za długi, prawo do swobodnego poruszania się i swobodnego wyboru miejsca zamieszkania przez osoby legalnie przebywające na terytorium danego kraju, prawo do opuszczenia każdego kraju, łącznie z własnym, zakaz wydalenia obywateli, prawo każdego do wstępu na terytorium swojego państwa, zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców. Protokół wszedł w życie dnia 2 maja 1968 r. Ratyfikowały go 43 państwa (brakuje Grecji, Szwajcarii, Turcji i Wielkiej Brytanii; Polska – dnia 10 października 1994 r.).

Protokół nr 6 o zniesieniu kary śmierci przyjęty dnia 28 kwietnia 1983 r. wszedł w życie dnia 1 marca 1985 r. Na jego podstawie państwo, które go ratyfikowało, mogło ją utrzymać wyłącznie za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośrednio zagrożenia wojną. Ratyfikowało go 46 państw (brakuje tylko Rosji; Polska – dnia 30 października 2000 r.).

Na podstawie Protokołu nr 7 z dnia 22 listopada 1984 r. państwa zobowiązały się zapewnić minimalne gwarancje prawne dla cudzoziemców w postępowaniu dotyczącym ich wydalenia. Chroni on również prawo do odwołania w sprawach karnych, prawo do odszkodowania za niesłuszne skazanie, wprowadza zakaz ponownego sądenia lub karania za ten sam czyn oraz równość praw i obowiązków cywilnoprawnych w stosunkach wynikających z małżeństwa. Protokół ten wszedł w życie dnia 1 listopada 1988 r., ratyfikowały go 44 państwa (brakuje Holandii, Niemiec i Wielkiej Brytanii; Polska – dnia 4 grudnia 2002 r.).

Dnia 4 listopada 2000 r. w Rzymie został otwarty do podpisu Protokół nr 12, wzmacniający ochronę przed dyskryminacją przez wprowadzenie jej ogólnego zakazu. Wszedł w życie dnia 1 kwietnia 2005 r. Dotychczas ratyfikowało go 20 państw. Polska jeszcze nawet nie podpisała tego dokumentu.

Poważnym krokiem naprzód w stosunku do Protokołu nr 6 stał się Protokół nr 13 z dnia 3 maja 2002 r., znoszący karę śmierci w każdych okolicznościach. Wszedł w życie dnia 1 lipca 2003 r., ratyfikowały go dotychczas 44 państwa (poza Armenią, Azerbejdżanem i Rosją; Polska podpisała go dnia 3 maja 2002 r., a ratyfikowała dnia 23 maja 2014 r.).

Prawa zagwarantowane w Konwencji i protokołach dodatkowych przysługują nie tylko obywatelom, lecz każdemu, kto, nawet na krótko, znajdzie się na terytorium państwa, które przystąpiło do Konwencji, lub nawet poza nim, ale nadal w granicach jego jurysdykcji.

Ogromna większość praw i wolności może podlegać różnym ograniczeniom. Bezwzględne są jedynie: zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania (art. 3), zakaz niewolnictwa lub poddaństwa (art. 4 ust. 1), zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4 Protokołu nr 4), zakaz ponownego sądenia lub karania (art. 4 Protokołu nr 7) oraz zakaz stosowania kary śmierci wynikający z Protokołów nr 6 i 13. Rodzaje możliwych ograniczeń i sposoby ich stosowania w praktyce szczegółowo przedstawiam w dalszej części tego opracowania.

W razie wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu państwo może podjąć środki uchylające stosowanie określonych zobowiązań wynikają-

cych z Konwencji, jednak tylko w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego (art. 15; zob. część II pkt 28).

W art. 17 Konwencja wprowadza wyraźny zakaz nadużycia praw. Żadne państwo, grupa lub osoba nie może wywodzić z niej prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do zniweczenia zawartych w niej praw i wolności albo ich ograniczenia w większym stopniu niż przewidziany w Konwencji. Nie można wprowadzać ograniczeń praw i wolności w celach innych niż te, dla których je ustanowiono. Wynika to z art. 18 Konwencji, który chroni przed nadużyciami władz lub łamaniem przez nie zasady działania w dobrej wierze.

We wszystkich 47 państwach członkowskich Rady Europy Konwencja została uznana za część wewnętrznego porządku prawnego na równi z ustawodawstwem krajowym (w Wielkiej Brytanii w sposób specyficzny, w drodze odrębnego dokumentu – Human Rights Act przyjętego w 1998 r., który wszedł w życie w październiku 2000 r.). W rezultacie postanowienia Konwencji mogą być samodzielną podstawą dochodzenia roszczeń przed sądami lub innymi organami. Nawet jednak gdyby Konwencja pozostawała wyłącznie międzynarodowym zobowiązaniem państwa, władze miałyby obowiązek dbałości, aby prawo i praktyka nie były sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami.

System ochrony podstawowych praw i wolności na podstawie Konwencji musi zachować charakter rzeczywiście subsydiarny. Zasada subsydiarności, ciągle podkreślana jako fundament praw człowieka w Europie, wymaga, aby w każdym państwie dostępne były odpowiednie i skuteczne instrumenty ich ochrony. W pierwszej kolejności należy to do sądów krajowych.

Od czasu przyjęcia w Rzeczypospolitej Polskiej w 1997 r. nowej konstytucji nie było już miejsca na spory dotyczące miejsca Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w polskim porządku prawnym, jest ono bowiem wystarczająco jasne. Konstytucja w art. 9 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Z kolei z art. 87 wynika, że jednym ze źródeł powszechnie obowiązującego prawa są ratyfikowane umowy międzynarodowe. Jeśli dotyczą one wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w konstytucji (konwencje dotyczące praw człowieka), ratyfikacja może nastąpić wyłącznie za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Są wtedy ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Z art. 91 Konstytucji RP wynika, że ratyfikowana umowa międzynarodowa po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowy międzynarodowe dotyczące m.in. praw człowieka mają pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli nie da się jej pogodzić z taką umową.

Już wcześniej jednak, przed przyjęciem Konstytucji RP, Konwencja i orzecznictwo jej organów stopniowo coraz częściej znajdowały odbicie w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i sądów powszechnych.

Należy pamiętać, że Europejska Konwencja Praw Człowieka zajmuje ważne miejsce również w Unii Europejskiej. Nadal istnieje perspektywa jej przystąpienia do Konwencji. Szerzej na ten temat w części I pkt 15.

Nie można tu nie wspomnieć o tendencjach, które w ostatnich latach pojawiły się w niektórych państwach, zmierzających do ograniczenia roli systemu strasburskiego i Trybunału Praw Człowieka. Krytycy stawiają Trybunałowi zarzuty głównie dotyczące tego, że zbyt daleko ingeruje swoimi orzeczeniami w polityki krajowe, ogranicza w swojej roli ustawodawcę oraz wychodzi w drodze interpretacji poza granice przyjętych przez państwa praw i wolności zapisanych w Konwencji.

W kwietniu 2015 r. Partia Konserwatywna w Wielkiej Brytanii, od dawna krytyczna wobec Konwencji (przynajmniej od 2006 r. domagając się wyjścia z systemu Konwencji), umieściła w swojej deklaracji programowej propozycję zastąpienia Human Rights Act, który wprowadził Konwencję do brytyjskiego systemu prawnego, Kartą Praw Zjednoczonego Królestwa⁸. W 2017 r., w kolejnej deklaracji, stwierdziła, że „na razie, w trakcie procesu wychodzenia z Unii Europejskiej, nie uchylimy ani nie zamienimy Human Rights Act na inny dokument, ale po jego zakończeniu rozważymy system prawnej ochrony praw człowieka. Pozostaniemy sygnatariuszami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka przez okres do zakończenia kadencji przyszłego parlamentu”⁹. Deklaracja z 2019 r. już jednak o tym nie wspominała¹⁰.

Po brexicie ewentualne wyjście Wielkiej Brytanii z systemu Konwencji staje się jednak bardzo utrudnione w rezultacie umowy o handlu i współpracy między UE a Wielką Brytanią z dnia 31 grudnia 2020 r.¹¹, która w wielu miejscach odwołuje się do Konwencji jako jednego z fundamentów wzajemnych relacji. Równocześnie jednak w Wielkiej Brytanii trwają próby ograniczenia oddziaływania Konwencji. W 2020 r. w Izbie Gmin został złożony projekt ustawy, który umożliwiałby ograniczenia, w drodze derogacji decydowanych przez sekretarza stanu, zobowiązań tego kraju na podstawie Konwencji w celu ochrony przed zarzutami na jej podstawie żołnierzy wojsk brytyjskich prze-

⁸ Zob. np. <https://www.theguardian.com/law/2014/jul/17/european-court-of-human-rights-explainer>; <https://www.theguardian.com/law/2013/sep/30/conservatives-scrap-human-rights-act>.

⁹ Manifesto „Forward, together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future”, 2017, s. 37, <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2017/localpdf/Conservatives.pdf>.

¹⁰ Zob. https://assetsglobal.websitefiles.com/5da42e2cae7ebd3f8bde353c/5dda924905da587992a064ba_Conervative%202019%20Manifesto.pdf.

¹¹ Zob. https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_pl.

bywających na misjach za granicą¹². W tym zakresie projekt ten nie uzyskał jednak akceptacji parlamentu¹³. Rząd rozważa odejście od części zobowiązań na podstawie Konwencji, aby móc przyspieszyć deportacje osób wnioskujących o azyl¹⁴.

W 2014 r. w Szwajcarii tamtejsza Szwajcarska Partia Ludowa (SVP) podjęła „inicjatywę o samostanowieniu” pod hasłem „prawo szwajcarskie zamiast obcych sędziów”, stawiającą konstytucję ponad prawem międzynarodowym i postulującą możliwość odmowy „w razie potrzeby” przestrzegania traktatów, jeśli są niezgodne z konstytucją. W rezultacie nie wykluczała ona możliwości wystąpienia przez ten kraj z systemu Konwencji w razie powtarzających się fundamentalnych w ocenie tej partii sprzeczności wyroków Trybunału ze szwajcarskim porządkiem konstytucyjnym. Inicjatywa ta – która wywołała wiele protestów, również ze strony rządu federalnego – została poddana referendum, w którym dnia 25 listopada 2018 r. 67% głosujących opowiedziało się za jej odrzuceniem¹⁵.

Dyskusje na temat miejsca Konwencji i roli Trybunału nie ominęły również innych państw, w tym np. Danii, zwłaszcza w okresie, w którym przewodniczyła ona rotacyjnie Radzie Europy (2017)¹⁶.

Trybunał Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej wydał dnia 14 lipca 2015 r. postanowienie w sprawie stosunku Konwencji do konstytucji Rosji i stwierdził, że wyroki Trybunału Praw Człowieka muszą być wykonywane z uwzględnieniem pierwszeństwa konstytucji, w rezultacie w każdym przypadku musi to być poprzedzone potwierdzeniem przez Trybunał Konstytucyjny w ramach istniejących procedur kontroli konstytucyjności albo specjalnej procedury przyjętej przez ustawodawcę, że nie będzie sprzeczne z konstytucją. Dnia 15 grudnia 2015 r. weszła w życie uchwalona przez Dumę ustawa federalna nowelizująca przepisy o Trybunale Konstytucyjnym, który na jej podstawie może uznać niektóre wyroki Trybunału w Strasburgu oraz orzeczenia innych podobnych organów międzynarodowych za niezgodne z konstytucją Rosji i w rezultacie niemożliwe do wykonania. Komisja Wenecka dnia 15 marca 2016 r. wydała na jej temat opinię wstępną¹⁷, podkreślając w szczególności, że państwo nie ma wyboru i musi wykonać wyrok, a jego swoboda ogranicza się wyłącznie do sposobu jego wykonania. Dnia 19 kwietnia 2016 r. Trybunał Konstytucyjny zastosował po raz pierwszy nowe

¹² Overseas Operations (Service Personnel and Veterans) Bill 2019-21 (HL Bill 147), złożony 4 listopada 2020 r., https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-01/147/5801147_en_1.html.

¹³ Zob. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/23/contents/enacted>.

¹⁴ Zob. <https://www.theguardian.com/law/2020/sep/13/uk-government-plans-to-remove-key-human-rights-protections>.

¹⁵ Zob. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/11/switzerland-defends-human-rights-in-referendum/>.

¹⁶ Zob. np. <https://www.ejiltalk.org/a-danish-crusade-for-the-reform-of-the-european-court-of-human-rights/>.

¹⁷ Opinia nr 832/2015, CDL-AD(2016)005.

przepisy w związku z kwestią wykonania wyroku strasburskiego w sprawie Anchugov i Gladkov przeciwko Rosji¹⁸. Stwierdził, że w sytuacji istnienia przepisu konstytucji zakazującego więźniom głosowania w wyborach nie można wprowadzić kwestionujących go zmian ustawodawczych, których potrzeba miałyby wynikać z tego wyroku. Trybunał Konstytucyjny zasugerował równocześnie zmiany prawne, które pozwoliłyby wykonać ten wyrok przynajmniej w pewnym zakresie. Niedługo potem, dnia 13 czerwca 2016 r. Komisja Wenecka wydała na tym tle opinię końcową¹⁹, potwierdzając swoje wcześniejsze wnioski.

Mimo apelu Komitetu Ministrów Rady Europy dnia 19 stycznia 2017 r. rosyjski Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, stwierdził, że Federacja Rosyjska nie miała obowiązku wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, tym razem co do zapłaty blisko 1,9 mld euro udziałowcom znacjonalizowanej spółki naftowej OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos²⁰. Podkreślił ponownie, że wyroki strasburskie nie mogą przekreślać pierwszeństwa konstytucji w rosyjskim systemie prawnym, a w tej sprawie wyrok naruszył konstytucyjne prawa obywateli rosyjskich do sprawiedliwości i równości²¹.

W marcu 2020 r. prezydent Putin podpisał propozycję zmiany w konstytucji Federacji Rosyjskiej, w tym m.in. nowego brzmienia art. 79: „nie podlegają wykonaniu na terytorium Federacji Rosyjskiej orzeczenia organów międzypaństwowych podjęte na podstawie zinterpretowanych w sposób sprzeczny z jej konstytucją postanowień traktatów międzynarodowych, których Federacja Rosyjska jest stroną”, oraz art. 125 ust. 5.1 b, wprowadzającego odpowiadające mu uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego. Zmiany te spotkały się ze stanowczą krytyką w kolejnej opinii Komisji Weneckiej z dnia 18 czerwca 2020 r.²² Wymienione postanowienia konstytucji weszły w życie dnia 4 lipca 2020 r.²³

Rozwiązanie podobne do rosyjskiego było przedmiotem debaty w parlamencie Azerbejdżanu, ale bez konkretnych rezultatów²⁴.

Kolejny etap kryzysu między Radą Europy i Federacją Rosyjską, mającego również wpływ na mechanizm Konwencji, nastąpił jesienią 2017 r.: w związku z odebraniem

¹⁸ Wyrok z dnia 14 lipca 2013 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 11157/04, 15162/05.

¹⁹ Opinia nr 832/2015, CDL-AD(2016)016.

²⁰ Wyrok z dnia 31 lipca 2014 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 14902/04.

²¹ Zob. <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3311>.

²² Opinia nr 981/2020, CDL-AD (2020)009.

²³ Zob. <http://duma.gov.ru/news/48953/>.

²⁴ Za: Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Human Rights Comment. Non-implementation of the Court's judgments: our shared responsibility*, dnia 23 sierpnia 2016 r., <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/non-implementation-of-the-court-s-judgments-our-shared-responsibility>.

w 2014 r. rosyjskim parlamentarzystom prawa głosu w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy dnia 14 października przewodniczący Dumy oświadczył, że Federacja Rosyjska nie będzie uważać się za związaną wyrokami Trybunału, ponieważ z braku możliwości udziału w pracach Zgromadzenia nie mogła uczestniczyć w tym okresie w procedurze wyboru sędziów Trybunału (około połowy sędziów i Komisarz Praw Człowieka Rady Europy zostało wybranych bez udziału parlamentarzystów rosyjskich). Dzień wcześniej podobne stanowisko zajął przewodniczący Rady Federacji Rosyjskiej²⁵. Uległo ono zmianie, po tym jak dnia 25 czerwca 2019 r. Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy po burzliwej debacie, pomijając sytuację na wschodzie Ukrainy i na Krymie, zgodziło się przywrócić delegacji Federacji Rosyjskiej prawo głosu²⁶.

Innym krajem, w którym pojawiła się poważna rysa na relacjach z Trybunałem Praw Człowieka, była Turcja. Turecki Trybunał Konstytucyjny dnia 4 czerwca 2020 r. wydał decyzję o niedopuszczalności skargi w sprawie Yildrima Turana, byłego sędziego, który po zamachu stanu w lipcu 2016 r. został aresztowany za udział w grupie terrorystycznej²⁷. Skarżący zarzucił, że nastąpiło to z naruszeniem przepisów przewidujących specjalne gwarancje prawne dla sędziów. Wcześniej w kilku podobnych sprawach przeciwko Turcji trybunał strasburski orzekł naruszenie art. 5 ust. 1 Konwencji, stwierdzając m.in., że rozszerzenie przez sądy tego kraju znamion przestępstwa popełnionego na gorącym uczynku (*flagrante delicto*) i sposób stosowania przez nie prawa krajowego były nie tylko problematyczne z punktu widzenia pewności prawnej, ale także, jak się wydaje, oczywiście niewłaściwe²⁸. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że chociaż ostateczne wyroki trybunału strasburskiego pozostają obowiązujące, interpretacja prawa tureckiego dotyczącego członków sądownictwa należy do organów państwa tureckiego sprawujących władzę publiczną, a w ostatniej instancji sądów, które są lepiej przygotowane niż trybunał strasburski do wyjaśnienia i interpretacji przepisów prawa tureckiego²⁹. W rezultacie nie tylko wyroki strasburskie w tej materii pozostają niewykonane, ale został zakwestionowany w praktyce obowiązujący charakter wyroków trybunału w Strasburgu w sprawach przeciwko Turcji, w których praktycznie ostatnie słowo będzie często mógł mieć jej Trybunał Konstytucyjny.

²⁵ Zob. <https://www.rferl.org/a/russia-to-reject-strasbourg-court-if-not-allowed-to-select-judges/28794729.html>.

²⁶ Zob. <http://naweasterneurope.eu/2019/07/10/russias-return-to-pace/>.

²⁷ Skarga nr 2017/10536, <https://www.anayasa.gov.tr/en/news/individual-application/press-release-concerning-the-decision-finding-inadmissible-the-alleged-violation-of-the-right-to-personal-liberty-and-security-due-to-the-applicant-s-detention-against-the-procedural-safeguards-afforded-to-members-of-the-judiciary/>.

²⁸ Wyrok Baş v. Turcja z dnia 3 marca 2020 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 66448/17; Alparslan Altan v. Turcja z dnia 16 kwietnia 2019 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 12778/17.

²⁹ § 113–119 decyzji z dnia 4 czerwca 2020 r.

Problemy tego rodzaju zaistniały ostatnio również w Polsce, najpierw w reakcji na wyrok w sprawie Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce³⁰, w której Trybunał stwierdził poważne nieprawidłowości przy wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego biorącego następnie udział w składzie rozpatrującym skargę konstytucyjną. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 15 czerwca 2021 r.³¹, w którym oddalił wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie jednego z jego sędziów, w reakcji na argumenty Rzecznika powołującego się na wyrok Xero Flor, stwierdził w szczególności, że: „W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w zakresie, w jakim odnosi się do Trybunału Konstytucyjnego, oparty jest na tezach świadczących o nieznajomości polskiego porządku prawnego, w tym fundamentalnych założeń ustrojowych, określających pozycję, ustrój i rolę polskiego sądu konstytucyjnego. W tym zakresie został wydany bez podstawy prawnej, z przekroczeniem przez ETPC powierzonych mu kompetencji, i stanowi bezprawną ingerencję w krajowy porządek prawny, w szczególności w kwestie, które pozostają poza właściwością ETPC; z tych powodów musi być uznany za wyrok nieistniejący (*sententia non existens*)”³².

Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego zawarte w tym postanowieniu było zgodne z szeroko odnotowaną w mediach wcześniejszą wypowiedzią prezes tego Trybunału bezpośrednio w reakcji na wyrok w sprawie Xero Flor³³. Z kolei marszałek Sejmu stwierdziła w tym samym czasie, że orzeczenie w tej sprawie „stanowi niebezpieczny precedens i bezprawną ingerencję w suwerenność Państwa Polskiego”³⁴.

Według stanu na dzień 1 lipca 2021 r. wyrok w sprawie Xero Flor nie był jeszcze prawomocny i nadal biegł okres umożliwiający rządowi wnioskowanie o przekazanie tej sprawy do Wielkiej Izby.

Podobnie w związku z wyrokiem w sprawach Broda i Bojara³⁵, w którym Trybunał stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji z powodu braku możliwości zaskarżenia decyzji Ministra Sprawiedliwości o odwołaniu ich z funkcji wiceprezesów Sądu Okręgowego w Kielcach, Ministerstwo Sprawiedliwości natychmiast po ogłoszeniu tego wyroku wydało oświadczenie, w którym stwierdziło m.in.: „Wyrok ETPCz stanowi niebezpieczny precedens, gdyż może zapoczątkować taką linię orzecniczą, która nonsensownie zmodyfikuje zagwarantowane w Konwencji wolności poprzez objęcie za-

³⁰ Wyrok z dnia 7 maja 2021 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4907/18.

³¹ P 7/20, OTK-A 2021, poz. 30.

³² Zob. https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/Sprawa?cid=1&dokument=20819&sprawa=22772&fbclid=IwAR0fnvjovqHukfbbDvcs1xiYbHRLDSO9QMNyiTqxOTg-_Rr21dtYqTtoVE0.

³³ Zob. <https://www.tvp.info/53689825/europejski-trybunal-praw-czlowieka-wydal-wyrok-ws-polski-prezes-tk-julia-przylebska-komentuje>.

³⁴ Zob. np. <https://www.rp.pl/Sadownictwo/210509607-Witek-o-wyroku-ETPCz-Bezprawna-ingerencja-w-suwerennosc-Polski.html>.

³⁵ Wyrok z dnia 29 czerwca 2021 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 26691/18 i 27367/18.

kresem praw człowieka również prawa do zachowania konkretnej funkcji w organach władzy publicznej. Ministerstwo Sprawiedliwości z ubolewaniem przyjmuje, że Trybunał podjął wobec Polski decyzję nacechowaną politycznie. To, niestety, kolejny przykład, że instytucja ta zamiast prawem i konwencjami coraz częściej kieruje się polityką i ideologią, czego dowodem są wyroki wskazujące na szerokie dopuszczenie aborcji, możliwość małżeństw osób tej samej płci oraz adopcji przez nie dzieci³⁶.

W reakcji na to oświadczenie Sekretarz Generalny Rady Europy Marija Pejčinović Burić w dniu 30 czerwca 2021 r. wystosowała do Ministra Sprawiedliwości list, w którym podkreśliła m.in., że „zarzuty, iż wyroki Trybunału są motywowane politycznie, niczemu nie służą. Podważają autorytet tej instytucji i wiarygodność całego systemu Konwencji. (...) Wierzę, że Polska pozostanie zaangażowana we wspieranie implementacji Konwencji zgodnie z jej interpretacją przez Trybunał strasburski, w prawie polskim – co obejmuje przyjęty przez Wysokie Układające się Strony obowiązek wykonywania ostatecznych wyroków Trybunału”³⁷.

³⁶ Oświadczenie z dnia 29 czerwca 2021 r., https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/oswiadczenie-w-sprawie-wyroku-europejskiego-trybunalu-praw-czlowieka?fbclid=IwAR2Ldd_j062NUF_wiY-W3J4fSqJfQhYxKlnwSykdwpoSx8PpqO0mYJvoSKKY; również w tej sprawie istnieje możliwość wnioskowania przez rząd o przekazanie jej do Wielkiej Izby Trybunału.

³⁷ Zob. <https://rm.coe.int/zbigniew-moj-poland-30-06-21/1680a30491>.

CZĘŚĆ I

Mechanizm kontrolny

1. Przed pierwszą głęboką reformą w 1998 r.

Zmiany, jakie zaszły na kontynencie europejskim, zwłaszcza po wydarzeniach 1989 r., doprowadziły do pierwszej od początku istnienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka głębokiej reformy jej systemu kontrolnego. Weszła ona w życie dnia 1 listopada 1998 r. w drodze Protokołu nr 11.

Zanim to jednak nastąpiło, organami, które przez długie lata kontrolowały przestrzeganie przez państwa zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, były wspomniane wcześniej: Europejska Komisja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka i Komitet Ministrów Rady Europy.

Skargi indywidualne od osób uważających się za pokrzywdzone naruszeniem Konwencji lub jej protokołów, a także skargi międzypaństwowe w latach 1954–1998 trafiały najpierw do Europejskiej Komisji Praw Człowieka. W jej skład wchodził sześć członków (sędziowie) pochodzący z państw, które ratyfikowały Konwencję, po jednym z każdego z nich, wybierani przez Komitet Ministrów z listy trzech kandydatów przedstawionej przez państwo na sześcioletnią kadencję, z możliwością ponownego wyboru. Pierwszym i jedynym członkiem Europejskiej Komisji Praw Człowieka z ramienia Polski, od dnia 9 marca 1993 r. do zakończenia jej działalności dnia 31 października 1999 r., był adwokat Marek Antoni Nowicki (autor tej książki; oprócz niego rząd wskazał jako kandydatów dr. hab. Krzysztofa Drzewickiego³⁸ i dr. hab. Romana Wieruszewskiego). Komisja zbierała się najpierw rzadziej, a potem – od początku lat 90. – osiem razy w roku na dwutygodniowe sesje. Sprawy, w zależności od ich wagi, były rozpatrywane w trzyosobowych komitetach (skargi oczywiście niedopuszczalne), dwóch kilkunastuosobowych izbach, zajmujących się głównie skargami, w związku z którymi istniało ugruntowane orzecznictwo albo w sprawach powtarzających się (autor był w latach 1997–1998 wiceprezesem Izby II rozpatrującej m.in. sprawy przeciwko Polsce)³⁹, oraz – w sprawach o szczególnie dużym znaczeniu – w składzie plenarnym (który na ko-

³⁸ Stopnie naukowe i tytuły zawodowe osób tu wymienionych – według stanu z okresu, którego dotyczy informacja.

³⁹ Izby zbierały się do 1998 r., potem – w okresie przejściowym, do końca jej istnienia, a więc do dnia 31 października 1999 r. – Komisja orzekała już wyłącznie na posiedzeniach plenarnych.

niec jej działalności jesienią 1999 r. liczył 33 członków). W sprawach, w których Komisja w składzie plenarnym zwoływała rozprawę, liczył on 15 członków. Postępowanie przed Komisją, w tym również rozprawy, było w całości poufne. Publiczne były tylko jej decyzje i raporty. Komisja zajmowała się badaniem dopuszczalności skarg, podejmowała próby ugodowe, ustalała fakty (prowadząc również – w razie potrzeby – dochodzenia na miejscu przez jej delegatów, w tym przesłuchania świadków itp.), wyrażała w swoich raportach wstępną opinię co do naruszenia Konwencji z obszernym uzasadnieniem. W ciągu trzech miesięcy od przedstawienia przez Komisję swojego raportu Komitetowi Ministrów sprawa mogła być wniesiona do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Uprawnienie do tego miały najpierw tylko Komisja (która podejmowała decyzję w tej kwestii w drodze głosowania) i zainteresowane państwo, a od dnia 1 października 1994 r. również skarżący, jeśli państwo, przeciwko któremu wystąpił, ratyfikowało Protokół nr 9. W sprawach toczących się przed Trybunałem stanowisko Komisji przedstawiali na rozprawach jej delegaci. W ostatnich latach istnienia Komisji jej przewodniczącymi byli: w latach 1981–1995 Duńczyk prof. Carl Aage Nørgaard; w latach 1995–1999: Szwajcar prof. Stefan Trechsel.

Sędziowie Trybunału byli wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy na sześcioletnią kadencję z możliwością ponownego wyboru. Z Polski dnia 5 maja 1992 r. został wybrany prof. dr hab. Jerzy Makarczyk (dwoje pozostałych kandydatów wskazanych przez rząd: prof. dr hab. Hanna Waśkiewicz i sędzia Sądu Najwyższego Bogusław Nizieński). Trybunał zbierający się na sesjach rozpatrywał sprawy w dziewięcioosobowych izbach, z Prezesem albo Wiceprezesem Trybunału jako przewodniczącym. Jeżeli Izba uznała, że istnieją poważne problemy związane z interpretacją Konwencji, mogła przekazać sprawę tzw. Wielkiej Izbie, a zupełnie wyjątkowo – Trybunałowi Plenarnemu⁴⁰. Rozprawy były jawne, odbywały się – jak wspomniałem – z udziałem delegata Komisji mającego za zadanie przedstawienie Trybunałowi jej raportu oraz pełnomocnika „pozwanego państwa”. Mógł w nich brać udział również sam pokrzywdzony. Trybunał orzekał, czy została naruszona Konwencja, i w razie potrzeby zasądzał zadośćuczynienie oraz zwrot przez państwo poniesionych przez skarżącego kosztów i wydatków (art. 50 d.t. Konwencji).

Nie wszystkie sprawy zakończone raportem Komisji były rozpatrywane przez Trybunał. Jeśli nie znalazły się na jego wokandzie, o tym, czy Konwencja została naruszona, rozstrzygał Komitet Ministrów. Jego decyzje w tym zakresie zapadały większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów. Komitet decydował również o zadośćuczynieniu za wyrządzone szkody i doznane krzywdy oraz o publikacji raportu Komisji jako rodzaju sankcji wobec państwa, które naruszyło Konwencję. Podobnie jak wyroki Try-

⁴⁰ Tak było np. w sprawie międzypaństwowej Irlandia v. Wielka Brytania (wyrok z dnia 18 stycznia 1978 r., Trybunał Plenarny, skarga nr 5310/71).

bunału, decyzje Komitetu Ministrów na podstawie art. 32 d.t. Konwencji były ostateczne i obowiązywały państwo, którego dotyczyły. Z praktyki wynikało, że zazwyczaj Komitet podtrzymywał stanowisko, które w kwestii naruszenia Konwencji wcześniej zajęła Komisja. Zdarzało się jednak, że Komitet Ministrów nie był w stanie osiągnąć wymaganej kwalifikowanej większości pozwalającej na podjęcie decyzji. W takiej sytuacji sprawa nie była kontynuowana i pozostawała bez rozstrzygnięcia.

Poza tym Komitet Ministrów kontrolował wypełnianie przez państwa obowiązków wynikających z wyroków Trybunału i jego własnych decyzji (art. 54 d.t. Konwencji). Rozpatrywał informacje państw o wykonaniu wyroków Trybunału i oceniał je w specjalnych rezolucjach – przejściowych i końcowych. Tę niezwykle ważną funkcję zachował również w nowym systemie.

2. Po reformie 1998 r.

Na podstawie Protokołu nr 11 miejsce dotychczasowych organów zbierających się i orzekających na sesjach od dnia 1 listopada 1998 r. zajął stały, jednolity Europejski Trybunał Praw Człowieka. Zasiadają w nim sędziowie z państw-stron Konwencji, a nie, jak poprzednio, państw członkowskich Rady Europy⁴¹. Są oni wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne większością głosów z listy trzech kandydatów przedstawianych przez państwo Komitetowi Ministrów Rady Europy. Zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 Konwencji „sędziowie powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą albo posiadać kwalifikacje wymagane do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji”. Kandydaci nie muszą być, ale zwykle są, obywatelami państwa, z ramienia którego kandydują.

W rezultacie wyborów w 1998 r. sędzią nowego stałego Trybunału z ramienia Polski został prof. dr hab. Jerzy Makarczyk (oprócz niego na liście trzech kandydatów wskazanych przez rząd byli dr hab. Krzysztof Drzewicki i adw. Marek Antoni Nowicki). W styczniu 2002 r. w trakcie kadencji sędziego J. Makarczyk złożył jednak rezygnację, a po dniu 30 czerwca 2002 r. przestał pełnić obowiązki sędziego. Wybory nowego sędziego z Polski odbyły się dnia 26 czerwca 2002 r. Zgromadzenie Parlamentarne wybrało prof. dr hab. Leszka Garlickiego (inni kandydaci wskazani przez rząd: prof. dr hab. Cezary Mik i adw. Marek Antoni Nowicki). Jego kadencja trwała do zakończenia kadencji sędziego Makarczyka, a więc do października 2004 r., po czym został on wybrany na pełną sześcioletnią kadencję upływającą w 2010 r. (inni kandydaci wskazani przez rząd: sędzia Bożena Kowalczyk i prof. dr hab. Mirosław Grnat). W związku z wejściem w życie dnia 1 czerwca 2010 r. Protokołu nr 14 (art. 21)

⁴¹ W praktyce jest to obecnie równoznaczne.

kadencja sędziego Garlickiego została przedłużona automatycznie o dwa lata, a więc do jesieni 2012 r. W rezultacie została przerwana procedura wyborcza, która toczyła się na przełomie lat 2009 i 2010 (kandydaci wskazani przez rząd: prof. dr hab. Leszek Garlicki, adw. Marek Antoni Nowicki, dr hab. Roman Wieruszewski). Kolejne wybory sędziego z ramienia Polski odbyły się dnia 27 czerwca 2012 r. W ich rezultacie polskim sędzią Trybunału, tym razem już na wprowadzoną Protokołem nr 14 dziewięcioletnią kadencję, został dr hab. Krzysztof Wojtyczek (inni kandydaci wskazani przez rząd: dr hab. Krzysztof Drzewicki i prof. dr hab. Anna Wyrozumska). Kadencja sędziego K. Wojtyczka skończy się jesienią 2021 r. W procedurze wyboru kolejnego polskiego sędziego kandydatami zgłoszonymi przez polski rząd byli początkowo: dr hab. Elżbieta Karska, dr hab. Aleksander Stępkowski i dr Agnieszka Szklanna. W dniu 19 kwietnia 2021 r. Zgromadzenie Parlamentarne odrzuciło całą polską listę kandydatów, uznając, że procedura krajowa nie odpowiadała wymaganiom standardom ze względu przede wszystkim na brak transparentności. Oznaczało to potrzebę powtórzenia od początku procedury wyłonienia kandydatów⁴². W okresie oddawania tego komentarza do druku trwały prace legislacyjne mające doprowadzić do zmian uregulowań dotyczących tej procedury⁴³. Pojawiły się postulaty dopuszczenia udziału w pracach Zespołu do spraw Wyłonienia Kandydatów na Urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przedstawicieli prawniczych samorządów zawodów zaufania publicznego oraz organizacji pozarządowych⁴⁴.

Zgodnie z obecnie obowiązującą procedurą sędziowie są wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne spośród osób – jak tego wymaga Konwencja w art. 21 ust. 1 – o najwyższym poziomie moralnym i posiadających kwalifikacje wymagane do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego albo będących prawnikami o uznanej kompetencji. Procedura składa się z dwóch głównych etapów. Na poziomie krajowym państwo wyłania trzech kandydatów uznanych przez nie za spełniających najlepiej stawiane wymagania. Procedura prowadząca do powstania listy takich trzech kandydatów musi być uczciwa i przejrzysta. Kandydaci muszą posiadać odpowiednie kwalifikacje prawne i doświadczenie oraz władać aktywnie językiem angielskim lub francuskim oraz posiadać przynajmniej bierną znajomość drugiego z nich. Na liście powinien znaleźć się przynajmniej jeden kandydat (kandydatka) płci niedoreprezentowanej, chyba że istnieją wyjątkowe okoliczności zwalniające z tego wymogu. W rezultacie około jednej trze-

⁴² Zob. stanowisko MSZ w reakcji na tę decyzję, w którym podkreślono w szczególności, że procedura wyłaniania kandydatów była analogiczna do zastosowanej w 2012 r. i zaakceptowanej wówczas przez Zgromadzenie: <https://www.gov.pl/web/dyplomacja/stanowisko-msz-ws-odrzucenia-listy-kandydatow-przez-zp-re?fbclid=IwAR0GrPv8Lzw4oy3vJDj3qabtFqqIDZRsrJYkqHtL1K1x0zJa-B9wcS95ZSc>.

⁴³ Pismo MSZ z 11 czerwca 2021 r. skierowane do Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w odpowiedzi na jej wniosek o udostępnienie informacji publicznej: <https://www.hfhr.pl/zapowiedz-zmian-procedura-wyboru-kandydatow-na-sedziego-etpc-ciag-dalszy/>.

⁴⁴ Zob. https://www.adwokatura.pl/admin/wgrane_pliki/file-20210709-pismo-do-mszudzial-w-pracach-zespołu-31365.pdf.

ciej sędziów stanowią dzisiaj kobiety. Po przedstawieniu przez państwo listy w Radzie Europy złożony z ekspertów specjalny siedmioosobowy międzynarodowy Doradczy Zespół Ekspertów ds. Kandydatów na Sędziów Trybunału powołany do życia w 2010 r. przez Komitet Ministrów⁴⁵ ocenia, czy lista jako taka i wszyscy trzej kandydaci w pełni spełniają wymagania wynikające z Konwencji, oraz dzieli się z rządem poufnymi uwagami dotyczącymi tych kandydatów, zanim państwo przekaze listę Zgromadzeniu Parlamentarnemu⁴⁶. W rezultacie działań tego zespołu państwo może być zmuszone do wycofania całej listy lub zmiany niektórych kandydatów. Po otrzymaniu listy kandydatów Zgromadzenie przekazuje ją swojemu Komitetowi ds. Wyboru Sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który przesłuchuje trzech kandydatów i ocenia ich dorobek, zanim wyda rekomendację za akceptacją listy, a więc stwierdzi, że wszyscy kandydaci spełniają wymagane warunki, z zaznaczeniem, którego z nich rekomenduje do wyboru. Rekomendacja ta ma charakter poufny. Jeśli okaże się, że ciało to nie jest usatysfakcjonowane poziomem kandydatów, lista zostanie odrzucona, a państwo ma obowiązek przedstawić nową. Wybory przez Zgromadzenie Parlamentarne odbywają się w sposób tajny podczas sesji plenarnej. W pierwszej rundzie wymagana jest absolutna większość ważnie oddanych głosów. W drugiej – jeśli okaże się konieczna – wygrywa kandydat, który osiągnął zwykłą większość⁴⁷.

W związku z listami kandydatów od czasu do czasu pojawiają się problemy. Jeden z nich dotyczył zalecenia, aby rządy państw członkowskich umieszczały wśród kandydatów przynajmniej jedną osobę płci niedoreprezentowanej, a więc w praktyce kobietę. W rezultacie listy zawierające wyłącznie kandydatury mężczyzn zaczęły być z tego powodu odrzucane. Pierwszym tego dowodem było odrzucenie listy przedłożonej dnia 17 lipca 2006 r. przez rząd Malty. Kwestia ta wywołała wiele dyskusji w Zgromadzeniu Parlamentarnym i poza nim. W reakcji na tę sytuację Komitet Ministrów wystąpił do Trybunału z wnioskiem o wydanie opinii doradczej w tej sprawie na podstawie art. 47 Konwencji, który uprawnia Trybunał do ich wydawania w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej protokołów. Wielka Izba dnia 12 lutego 2008 r. w pierwszej tego rodzaju opinii w historii „nowego” Trybunału stwierdziła, że odrzucenie listy kandydatów wyłącznie z tego powodu, że nie ma na niej żadnej kobiety, jest niezgodne z Konwencją⁴⁸. Kolejna opinia doradcza dotyczyła również kwestii związanej z listą kandydatów. Trybunał stwierdził w niej, że lista taka, jeśli została przekazana do Zgromadzenia Parlamentarnego, nie może zostać następnie wycofana ani

⁴⁵ Rezolucja CM/Res(2010)26.

⁴⁶ W jego składzie jest prof. dr hab. Maria Gintowt-Jankowicz.

⁴⁷ Zob. Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, *Procedure for electing judges to the European Court of Human Rights. Information document prepared by the Secretariat*, AS/Cdh/Inf (2015) 02 Rev 1 z dnia 10 kwietnia 2015 r.

⁴⁸ Zob. *Advisory opinion on certain legal questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights* z dnia 12 lutego 2008 r.

zastąpiona nową, skoro państwo zdecydowało się na to dopiero po upływie terminu wyznaczonego przez Zgromadzenie na przedstawienie takiej listy⁴⁹.

Dotychczas w przypadku Polski na poziomie krajowym wyłonieniem kandydatur do Trybunału zajmował się specjalny siedmioosobowy (z sześcioma członkami z prawem głosu) Zespół do spraw Wyłonienia Kandydatów na Urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁵⁰ z sekretarzem stanu lub podsekretarzem stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych odpowiadającym za sprawy prawne i traktatowe jako jego przewodniczącym. Zgodnie z sugestią organizacji pozarządowych i środowisk prawniczych przy okazji pierwszej próby wyłonienia kandydatów do wyboru sędziego w 2021 r. w składzie tego zespołu znalazł się po raz pierwszy przedstawiciel środowiska akademickiego, który został wskazany przez Ministra Sprawiedliwości.

Zadaniem tego Zespołu jest stworzenie listy trzech kandydatów, a poza nimi dwóch kandydatów rezerwowych spośród osób, które zgłosiły się w drodze publicznego ogłoszenia, a następnie przekazuje tę listę Doradczemu Zespołowi Ekspertów, po czym zapoznaje się z jego opinią i w razie potrzeby uwzględnia przedstawione uwagi, wskazując kandydata rezerwowego, i przesyła listę Sekretarzowi Generalnemu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Słabością dotychczasowej procedury był brak szerszych konsultacji wykraczających poza struktury rządowe, w tym parlamentarnych⁵¹, z udziałem przedstawicieli sądownictwa, samorządów prawniczych, Rzecznika Praw Obywatelskich czy organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁵². Po opisanym wcześniej

⁴⁹ Zob. *Advisory opinion on certain legal questions concerning the lists of candidates submitted with a view to the election of judges to the European Court of Human Rights* (No. 2) z dnia 22 stycznia 2010 r.

⁵⁰ Powołany na podstawie zarządzenia nr 1 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 13 stycznia 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (Dz.Urz. MSZ poz. 1) ze zmianą w szczególności dotyczącą składu; zarządzeniem nr 31 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 2 października 2020 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw wyłonienia kandydatów na urząd Sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (Dz.Urz. MSZ poz. 55).

⁵¹ Wyjątkiem pod tym względem była procedura tocząca się na przełomie lat 2009 i 2010, w której kandydaci wyłonieni przez rząd (prof. dr hab. Lech Garlicki, adw. Marek Antoni Nowicki, prof. dr hab. Roman Wieruszewski) zostali wysłuchani dnia 7 stycznia 2010 r. przez połączone sejmowe komisje: do spraw europejskich i spraw zagranicznych; ze względu na wejście w życie Protokołu nr 14 dalsza procedura z listą polskich kandydatów musiała zostać zamknięta, ponieważ stała się bezprzedmiotowa.

⁵² Sytuacja ta była m.in. przedmiotem wystąpienia Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Naczelnej Rady Adwokackiej i Krajowej Izby Radców Prawnych z dnia 21 maja 2020 r. postulującego zmianę kształtu postępowania krajowego (https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/20200521_115739.pdf) oraz wniosków tych samych podmiotów do marszałków Sejmu i Senatu o wysłuchanie kandydatów na sędziego ETPCz z dnia 31 października 2020 r. (https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/2020_11_Pismo-Marszalek-Sejmu.pdf; https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/11/2020_11_Pismo-Marszalek-Senatu.pdf); zob. również odpowiedź Ministerstwa Spraw Zagranicznych z dnia 30 czerwca 2020 r. w odpowiedzi na ww. wystąpienie z dnia 21 maja: https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2020/05/20200521_115739.pdf; dnia 9 listopada 2020 r. pismo interwencyjne do Ministra Spraw Zagranicznych w tej sprawie wystosował również Rzecznik Praw Obywatelskich (<https://www.rpo.gov.pl/>)

doświadczeniu z listą polskich kandydatów w 2021 r. wypada mieć nadzieję, że sytuacja w tym zakresie ulegnie istotnej pozytywnej zmianie.

Trybunał jest właściwy do rozpatrywania wszystkich spraw wniesionych w drodze skargi indywidualnej albo międzypaństwowej. Jurysdykcja Trybunału obejmuje każde państwo Konwencji. Wcześniej (do 1998 r.) było to uzależnione od złożenia przez nie specjalnej deklaracji o uznaniu prawa do skargi indywidualnej i jurysdykcji Trybunału (art. 25 i 46 d.t. Konwencji).

Pierwszym Prezesem nowego, stałego Trybunału został Szwajcar, prof. Luzius Wildhaber, a jego następcą – od stycznia 2007 r. – Francuz, sędzia Jean-Paul Costa. Po nim z kolei dnia 4 listopada 2011 r. na czele Trybunału stanął angielski adwokat, były członek Europejskiej Komisji Praw Człowieka, wieloletni Prezes Sekcji IV Trybunału, sir Nicolas Bratza. Od listopada 2012 r. do końca października 2015 r. Prezesem Trybunału był Dean Spielmann z Luksemburga. Od dnia 1 listopada 2015 r. jego miejsce zajął Włoch Guido Raimondi, a jego z kolei od dnia 5 maja 2019 r. zastąpił Grek Linos-Alexandre Sicilianos. Od dnia 18 maja 2020 r. Prezesem Trybunału jest Islandczyk Róbert Ragnar Spanó. Pomocą Trybunałowi służy jego Kancelaria, zatrudniająca kilkaset osób, złożona z prawników pochodzących ze wszystkich państw Konwencji oraz personelu administracyjnego. Kieruje nią od dnia 1 grudnia 2020 r. Greczynka Maria-lena Tsirli, pierwsza kobieta na tym stanowisku, która zastąpiła Brytyjczyka Rodericka Liddella. W składzie Kancelarii Trybunału istotną rolę odgrywa również specjalny doradca prawny (*jurisconsult*) odpowiadający za zapewnienie spójności orzecznictwa i przedstawianie swoich opinii i informacji składom orzekającym i sędziom, a także za współpracę z Siecią Sądów Najwyższych (SCN) działających w Europie⁵³.

Przez długi czas nowy Trybunał składał się z czterech sekcji⁵⁴, dnia 1 kwietnia 2006 r. w ramach działań reformujących rozpoczęła działalność piąta. Ich skład jest wybierany na trzy lata, musi uwzględniać równowagę geograficzną i ze względu na płeć, a także wyrażać zróżnicowanie systemów prawnych państw Konwencji (art. 25 ust. 2 regulaminu Trybunału).

Do dnia 1 czerwca 2010 r., a więc do dnia wejścia w życie Protokołu nr 14, sprawy były rozpatrywane w zależności od ich wagi w wybieranych na rok trzyosobowych komitetach, w izbach orzekających w składach siedmioosobowych oraz w siedemnastoosobo-

sites/default/files/RPO_do_MSZ_%20wybor_sedziow_%20ETPC_9.11.2020.pdf?fbclid=IwAR3f63czkuTyGTN9knqOaeoPWfJJPzeVJizohx_hcR7fKoOdFTyXhcwTQxI).

⁵³ Zob. art. 18B regulaminu Trybunału obowiązujący od dnia 23 czerwca 2014 r.; dotychczas funkcję tę pełnili kolejno: Vincent Berger, Lawrence Early i Michele de Salvia.

⁵⁴ Od dnia 1 marca 2021 r. kanclerzem Sekcji została po raz pierwszy w historii Trybunału obywatelka Polski – Renata Degener.

wej Wielkiej Izbie. Komitety tworzone były przez Izby Trybunału na wyznaczony okres. Zgodnie z art. 27 ust. 2 Konwencji w składzie izb zasiadał z urzędu sędzia wybrany z ramienia państwa, przeciwko któremu została złożona dana skarga, albo – w braku takiego sędziego bądź gdy nie był on w stanie zasiadać – inna osoba wybrana przez to państwo do pełnienia funkcji sędziego (sędzia *ad hoc*)⁵⁵. W tym zakresie Protokół nr 14 wprowadził istotne zmiany przedstawione bardziej szczegółowo w innym miejscu.

Wielka Izba składa się z siedemnastu sędziów i co najmniej trzech sędziów zastępców. Z urzędu zasiadają w niej: Prezes Trybunału, wiceprezesi i prezesi Izb oraz sędzia z ramienia państwa, przeciwko któremu została złożona skarga. W sprawach rozpatrywanych w trybie art. 30 Konwencji po zrzeczeniu się przez Izbę właściwości na rzecz Wielkiej Izby w jej skład wchodzi również członkowie tej Izby. Inaczej jest w przypadku przekazania na wniosek stron sprawy do Wielkiej Izby w trybie art. 43 Konwencji. Wtedy w jej składzie nie ma żadnego sędziego, który w Izbie wziął udział w rozpatrywaniu sprawy w stadium dopuszczalności lub w wydaniu merytorycznego orzeczenia, z wyjątkiem Prezesa Izby i sędziego z ramienia państwa, przeciwko któremu została złożona skarga. Sędziowie i sędziowie zastępcy do uzupełnienia składu Wielkiej Izby są wyznaczani w drodze losowania⁵⁶.

Wyjątkowo zwoływane jest Zgromadzenie Plenarne Trybunału. W takim składzie wybiera ono Prezesa Trybunału, wiceprezesów oraz prezesów sekcji, każdego z nich na trzy lata, a także Kanclerza Trybunału i jego zastępcę. Zadaniem Zgromadzenia Plenarnego jest również uchwalanie regulaminu Trybunału i dokonywanie w nim zmian oraz ustalanie składu poszczególnych sekcji.

2.1. Kolejne zmiany (Protokół nr 14)

Od dłuższego czasu wszyscy zdawali sobie sprawę, że reforma przeprowadzona u schyłku lat 90., w połączeniu z postępującymi zmianami w organizacji pracy Kancelarii Trybunału i sędziów, usprawnieniami w procedurze oraz wzrostem środków finansowych na działalność Trybunału umożliwiającym zwiększenie liczby prawników i personelu administracyjnego – chociaż miała duże znaczenie – nie była wystarczająca.

⁵⁵ W sprawie *Hutten-Czapska v. Polska* (wyrok z dnia 19 czerwca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 35014/97; wyrok z dnia 28 kwietnia 2008 r. (ugoda)) sędzią *ad hoc* z ramienia Polski była prof. dr hab. Anna Wyrozumska, w sprawie *Rasmussen v. Polska* (wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 38886/05) – dr hab. Roman Wieruszewski, a w sprawie *Rywin v. Polska* (wyrok z dnia 18 lutego 2016 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 6091/06, 4047/07 i 4070/07) – prof. dr hab. Paweł Wiliński; poczynając od dnia 1 czerwca 2018 r. na liście sędziów *ad hoc* z ramienia Polski na okres od czerwca 2018 r. do czerwca 2022 r. znaleźli się: dr hab. Michał Balcerzak, dr hab. Elżbieta Karska, dr hab. Michał Kowalski, prof. dr hab. Janusz Symonides (zmarł 23 kwietnia 2020 r.).

⁵⁶ Art. 24 regulaminu Trybunału.

W jednym z wywiadów udzielonych w 2004 r. ówczesny Prezes Trybunału prof. Luzius Wildhaber przypomniał, że już kilka lat wcześniej podkreślał potrzebę dyskusji nad dalszymi zmianami świeżo wtedy wprowadzonego systemu, tym bardziej że liczba skarg systematycznie szybko rosła.

W 2003 r. Trybunał otrzymał ponad dwa razy więcej skarg, niż wyniosła liczba spraw, które w tym samym czasie udało się zakończyć (17 950). Tylko nieco lepiej było w 2004 r. (20 350 spraw zakończonych). Znaczny postęp zanotowano natomiast w 2005 r., gdy liczba ta wzrosła do 27 612, a więc o 36%. W pewnym momencie, po raz pierwszy w historii nowego Trybunału, liczba skarg załatwianych była większa od liczby skarg napływających. Sytuacja ta nie trwała jednak długo. W 2007 r. roczny deficyt, a więc różnica między liczbą skarg zakwalifikowanych do rozpatrzenia i zakończonych, wyniósł ponad 13 tys. i był o jedną trzecią wyższy niż w 2006 r.

Nie było więc wątpliwości, że sędziowie nie będą w stanie rozpatrzyć wszystkich napływających spraw wedle dotychczas obowiązujących reguł. Potrzeba kolejnych poważnych zmian w systemie strasburskim stała się więc absolutna i nagląca. Ich brak spowodowałby, że system ten, zalewany ogromną liczbą ciągle nowych skarg, musiałby się załamać.

Nic więc dziwnego, że zostały podjęte prace nad kolejną reformą, które doprowadziły do przyjęcia i otwarcia do podpisu przez Komitet Ministrów Rady Europy dnia 13 maja 2004 r. Protokołu nr 14, wprowadzającego rozmaite zmiany w sposobie działania mechanizmu kontrolnego Konwencji, zwiększające przede wszystkim skuteczność i szybkość rozpatrywania skarg oraz umożliwiające Trybunałowi skoncentrowanie się na problemach najważniejszych, wymagających skrupulatnych dochodzeń i rozważań oraz odpowiedniej refleksji nad dzisiejszymi i przyszłymi problemami w sferze ochrony praw człowieka.

Zmiany przewidziane w Protokole nr 14 miały pozwolić na sprawniejsze odsiewanie ogromnej liczby napływających do Trybunału skarg oczywiście bezpodstawnych lub niemożliwych do rozpatrzenia ze względów formalnych. Temu miała służyć m.in. możliwość orzekania przez Trybunał w składzie jednego sędziego w sprawach, w których bez dalszego badania należało skargę odrzucić albo skreślić z wokandy.

Po wielu trudnych i pełnych kompromisów dyskusjach w protokole tym znalazło się również nowe kryterium niedopuszczalności skargi, pozwalające na jej odrzucenie, jeśli – zdaniem Trybunału – w rezultacie zarzuconego naruszenia skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku. Wyjątkiem są sprawy, w których poszanowanie praw człowieka wymaga merytorycznego rozpatrzenia skargi. Kryterium to nie może być jednak podstawą odrzucenia skargi, która wcześniej nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy.

Protokół ten przewidywał również nową procedurę rozpatrywania spraw dotyczących powtarzających się problemów, które Trybunał już wcześniej wystarczająco jasno rozstrzygnął i w związku z którymi istnieje ugruntowane orzecznictwo (*well-established case law* – WECL). Na jego podstawie w takich sprawach zaczęły orzekać komitety trzech sędziów, uprawnione nie tylko – jak dotychczas – do wydawania decyzji w kwestii dopuszczalności skargi, ale również do wydawania wyroków.

Troska autorów Protokołu nr 14 o większą sprawność procedury wykonywania wyroków Trybunału doprowadziła do uznania, że jeśli Komitet Ministrów uważa, że czuwanie nad wykonaniem ostatecznego wyroku jest utrudnione z powodu problemu z wykładnią wyroku, może przekazać zagadnienie w tym zakresie Trybunałowi do rozstrzygnięcia. Decyzja taka musi zostać podjęta większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie. Jeśli natomiast Komitet Ministrów uważa, że państwo odmawia przestrzegania ostatecznego wyroku w sprawie, w której jest stroną, może on – również w drodze decyzji podjętej większością dwóch trzecich głosów – przekazać Trybunałowi zapytanie, czy w jego ocenie wykonało ono wynikające z niego zobowiązania (art. 46 ust. 4 Konwencji)⁵⁷. Jeśli Trybunał potwierdzi fakt niewywiązania się państwa z tego obowiązku, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia wymaganych środków do podjęcia. W przypadku uznania, że państwo nie dopuściło się naruszenia, Komitet Ministrów kończy swoją procedurę kontroli wykonania wyroku (art. 46 ust. 5 Konwencji).

Autorzy Protokołu nr 14 uznali, że należy częściej podejmować próby polubownego rozwiązywania problemów podnoszonych w skargach. Dlatego też jego zapisy przewidywały możliwość zawarcia ugody w każdym stadium postępowania. Nadzór nad wykonaniem jej warunków miał sprawować – tak jak poprzednio – Komitet Ministrów.

Protokół nr 14 wprowadził rewolucyjną zmianę dotyczącą maksymalnego okresu sprawowania urzędu sędziego Trybunału w Strasburgu. Dotychczas jedynym istotnym ograniczeniem był wiek – 70 lat. Zgodnie z jego zapisami sędziowie zaczęli być wybierani na jedną dziewięcioletnią kadencję, bez możliwości ponownego ubiegania się o wybór. Wymieniona granica wieku została zachowana. Deklarowanym celem tej zmiany miało być wzmocnienie gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziów. Istotną innowacją wprowadzoną w tym samym celu był również inny niż dotych-

⁵⁷ Komitet Ministrów po raz pierwszy zdecydował się sięgnąć po tę procedurę dnia 5 grudnia 2017 r. przeciwko Azerbejdżanowi ze względu na uporczywą odmowę władz tego kraju bezwarunkowego zwolnienia z więzienia Ilgara Mammadova mimo wyroku z dnia 22 maja 2014 r. (skarga nr 15172/13), w którym Trybunał stwierdził liczne naruszenia Konwencji, w tym bezprawne pozbawienie wolności. Formalne wystąpienie Komitetu Ministrów wpłynęło do Wielkiej Izby Trybunału dnia 11 grudnia 2017 r. Zespół Wielkiej Izby zaakceptował je, po czym dnia 29 maja 2019 r. Wielka Izba wydała wyrok i potwierdziła fakt odmowy podporządkowania się przez Azerbejdżan ostatecznemu wyrokowi Trybunału.

czas tryb korzystania w razie potrzeby z sędziów *ad hoc*. Ich udział jest wymagany w razie braku z jakiegoś powodu sędziego wybranego z ramienia państwa, przeciwko któremu została wniesiona skarga, albo niemożności zasiadania przez niego w składzie orzekającym. Do tego czasu sędziowie tacy byli powoływani przez państwo, przeciwko któremu została złożona skarga. Miało ono w tej materii dużą swobodę. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 26 ust. 4 Konwencji w przypadku braku sędziego wybranego z ramienia państwa, przeciwko któremu została wniesiona skarga, Prezes Izby powołuje sędziego *ad hoc* z listy przekazanej wcześniej przez państwo. Zgodnie z art. 29 ust. 1 lit. a regulaminu Trybunału lista ta musi zawierać nazwiska od trzech do pięciu osób, które państwo przedstawia jako uprawnione do pełnienia funkcji sędziego *ad hoc* na odnawialny okres czterech lat i które odpowiadają wymaganym kryteriom. Lista ta musi składać się z osób obu płci z dołączonymi do niej ich szczegółowymi biografiami. W okresie, na jaki został powołany, sędzia *ad hoc* nie może reprezentować w jakimkolwiek charakterze strony albo strony trzeciej w postępowaniu przed Trybunałem.

Przepisy art. 29 ust. 2 i 3 regulaminu Trybunału przewidują, że jeśli Prezes Trybunału stwierdzi, iż mniej niż trzy osoby wskazane przez państwo na liście spełniają wymagane kryteria albo że w momencie zakomunikowania skargi rządowi nie było w ogóle takiej listy, wyznacza do roli sędziego *ad hoc* któregoś z sędziów Trybunału z wyboru. Nazwiska innych sędziów Trybunału z wyboru uważa się bowiem z mocy prawa za część tej listy⁵⁸. Prezes Trybunału może nie wyznaczać sędziego *ad hoc* do czasu zakomunikowania skargi rządowi. Do tego czasu jego funkcję pełni pierwszy w kolejności sędzia zastępca. Przepisy te mają zastosowanie odpowiednio do postępowania przed Zespołem Wielkiej Izby w związku z wnioskiem o wydanie opinii doradczej złożonym na podstawie art. 1 Protokołu nr 16 do Konwencji, jak również do postępowania przed Wielką Izbą utworzoną do rozpatrzenia wniosków przyjętych przez ten Zespół (art. 29 ust. 6 regulaminu Trybunału).

Duże możliwości udziału w postępowaniu przed Trybunałem ma Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, który jest uprawniony do przedkładania pisemnych uwag i uczestniczenia w rozprawach we wszystkich sprawach rozpatrywanych przez Izby. Ma to szczególne znaczenie w sprawach na tle problemów ochrony praw jednostki o charakterze systemowym. W dyskusji nad reformą i rolą Komisarza pojawiły się również propozycje dalej idące, aby mógł on nie tylko uczestniczyć w toczącym się postępowaniu, ale również samodzielnie wносить do Trybunału skargi w sprawach dotyczących najpoważniejszych naruszeń. Propozycja ta nie znalazła jednak wystarczającego poparcia.

⁵⁸ W rezultacie np. polski sędzia Trybunału Lech Garlicki zasiadał w składzie izby jako sędzia *ad hoc* w miejsce sędzi Danutė Jočienė w sprawie Sidabras i inni v. Litwa – wyrok z dnia 23 czerwca 2015 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 50421/08.

Wszystkie wyżej opisane zmiany weszły w życie dopiero po kilku latach od przyjęcia Protokołu nr 14 – dnia 1 czerwca 2010 r.

Do tego czasu w trosce o dalszy los systemu ochrony praw człowieka na podstawie Konwencji w Radzie Europy były podejmowane inne znaczące kroki reformatorskie. W maju 2004 r. podczas 114. sesji Komitet Ministrów Rady Europy wydał trzy rekomendacje oraz jedną rezolucję: Rec (2004)4 – o Konwencji w edukacji uniwersyteckiej i szkoleniu zawodowym (*on the ECHR in university education and professional training*), Rec (2004)5 – o badaniu zgodności projektów prawa, obowiązującego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami Konwencji (*on the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the ECHR*), Rec (2004)6 – o ulepszaniu krajowych środków prawnych (*on the improvement of domestic remedies*), Res (2004)3 – o wyrokach wskazujących na istnienie zasadniczego problemu systemowego (*on judgments revealing an underlying systemic problem*). Uzupełniają one dwie wcześniejsze rekomendacje Komitetu Ministrów: Rec (2000)2 – o ponownym rozpatrywaniu lub wznowieniu niektórych spraw na poziomie krajowym w rezultacie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*on the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights*), Rec (2002)13 – o publikacji i rozpowszechnianiu w państwach członkowskich tekstu Konwencji i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*on the publication and dissemination in the member States of the text of the ECHR and of the case-law of the European Court of Human Rights*).

Wskazały one państwom zalecane środki reakcji na sytuację, w jakiej znalazł się system strasburski, i sposoby wzmocnienia jego skuteczności.

Podczas tej samej sesji Komitet Ministrów przyjął ważną polityczną deklarację o zapewnieniu skuteczności implementacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na szczeblu krajowym i europejskim (*ensuring the effectiveness of the implementation of the European Convention on Human Rights at national and European levels*). Deklaracja wskazywała m.in. na znaczenie szybkiego podpisania i ratyfikacji Protokołu nr 14, który zgodnie z wyrażonym w niej oczekiwaniem miał wejść w życie już w maju 2006 r. Na przeszkodzie stanęło jednak stanowisko Rosji, która jeszcze długo – bo do stycznia 2010 r. – trwała przy decyzji o odmowie jego ratyfikacji w przyjętym kształcie.

W tym kontekście warto również wymienić rezolucję Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1516 (2006) z dnia 2 października 2006 r. w sprawie implementacji wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W oczekiwaniu na rychłą – jak się wtedy wydawało – ratyfikację Protokołu nr 14, w listopadzie 2005 r. Trybunał Plenarny zaaprobował raport przygotowany przez

komitet ds. metod pracy z zaleceniami dotyczącymi jej rozmaitych skutków praktycznych i proceduralnych, zwłaszcza dotyczących możliwości orzekania w składzie jednego sędziego, roli sprawozdawców pomagających takiemu sędziemu, nowych uprawnień komitetu trzech sędziów do merytorycznego orzekania w sprawach powtarzających się albo takich, w których główne zagadnienia dotyczące interpretacji i stosowania Konwencji zostały rozstrzygnięte w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału. Rozwiązania te w stopniu, w jakim pozwalały na to ramy niezmienionego tekstu Konwencji, zaczęły być następnie wprowadzane i wypróbowywane w Kancelarii Trybunału.

W grudniu 2005 r. lord Woolf, były szef resortu wymiaru sprawiedliwości Anglii i Walii, przedstawił Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy i Prezesowi Trybunału raport z zaleceniami dotyczącymi kroków do podjęcia przez Trybunał w celu lepszego i sprawniejszego załatwiania obecnej i przewidywanej liczby skarg. Trybunał wprowadził niektóre z sugerowanych w nim zmian. Inne pozostawił na przyszłość, na okres po wejściu w życie Protokołu nr 14.

Zdawano sobie równocześnie sprawę, że wszystkie te działania – nawet po wejściu w życie Protokołu nr 14 – chociaż były ważnym krokiem we właściwym kierunku, nie mogły z pewnością doprowadzić do rozwiązania wszystkich istniejących problemów i odsunięcia na zawsze zasadniczych zagrożeń dla systemu Konwencji.

Przed Trzecim Szczytem Rady Europy, który odbył się w dniach 16–17 maja 2005 r. w Warszawie, Trybunał zwrócił się w specjalnym memorandum o głęboką dyskusję nad długofalowymi kierunkami rozwoju mechanizmu Konwencji. Stwierdził, że rządy stoją przed wyborem natury mechanizmu międzynarodowej ochrony praw człowieka, z którego każdy z nas powinien korzystać w XXI w. Zaproponował powołanie niezależnej grupy złożonej z wybitnych krajowych i międzynarodowych sędziów i innych ekspertów, która podjęłaby próbę wskazania możliwych scenariuszy dla przyszłego mechanizmu kontrolnego Konwencji. Zaznaczył jednak, że wszelkie wysiłki na rzecz reformy systemu muszą uwzględniać w jak największym stopniu dwie podstawowe zasady przesądzające o wyjątkowym charakterze i wartości systemu strasburskiego: przestrzeganie Konwencji i prawo każdej osoby uważającej się za pokrzywdzoną do skargi indywidualnej bezpośrednio do Trybunału.

Nie można było przy tym zapomnieć, że podstawą europejskiego systemu ochrony jest zasada subsydiarności, a więc w pierwszej kolejności do państw należy ochrona i zapewnienie korzystania z podstawowych praw i wolności.

W tzw. deklaracji warszawskiej Trzeciego Szczytu Rady Europy szefowie państw i rządów państw członkowskich zobowiązali się m.in. do wprowadzenia w życie w krótkim

terminie kompleksowego zespołu środków zaleconych przez Komitet Ministrów oraz postanowili powołać do życia jedenastoosobową Grupę Mędrców (*Group of Wise Persons*), mającą przygotować ogólną strategię skuteczności systemu Konwencji w dłuższej perspektywie, z uwzględnieniem przewidywanych efektów Protokołu nr 14 i zaleceń Komitetu Ministrów z maja 2004 r.

Dnia 19 września 2005 r. Komitet Ministrów, w ślad za postanowieniami Trzeciego Szczytu, powołał Grupę Mędrców, której przewodniczącym został Hiszpan Gil Carlos Rodriguez Iglesias, były Prezes Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Znalazła się w niej była premier Polski dr Hanna Suchocka. W listopadzie 2006 r. Grupa przedłożyła raport, który następnie stał się przedmiotem dalszych prac i debat w Radzie Europy i poza nią.

Co zaproponowała w szczególności Grupa Mędrców? Po pierwsze, większą elastyczność we wprowadzaniu zmian w prawnym mechanizmie rozpatrywania skarg przez Trybunał. Zgodnie z propozycją Grupy Komitet Ministrów mógłby ich dokonywać w drodze jednomyślnie przyjmowanych rezolucji, bez konieczności uciekania się za każdym razem do uciążliwej, a przede wszystkim czasochłonnej procedury zmian w samym tekście Konwencji.

Po drugie, stworzenie nowego mechanizmu „filtrującego” skargi – Komitetu Sądowego (Judicial Committee), właściwego we wszystkich sprawach, w których pojawiłyby się kwestie na tle dopuszczalności i których rozstrzygnięcie byłoby możliwe na podstawie istniejącego orzecznictwa oraz uznanych za oczywiście, bezproblemowo dopuszczalne albo w takim samym stopniu niedopuszczalne. Mechanizm ten miałby zapewniać z jednej strony, że wszystkie skargi indywidualne byłyby rozstrzygane w drodze decyzji sądowej, a z drugiej – uwalniałby Trybunał od zajmowania się znaczną częścią wpływających spraw, umożliwiając mu skoncentrowanie się na swojej głównej roli – kształtowaniu orzecznictwa i interpretacji Konwencji. Raport podkreślał potrzebę wzmocnienia autorytetu orzecznictwa Trybunału w państwach członkowskich i jego lepszego niż dotychczas rozpowszechniania. Było to o tyle ważne, że w pierwszej kolejności do sądów krajowych należy ochrona praw człowieka w krajowych systemach prawnych i zapewnienie poszanowania Konwencji. Grupa Mędrców opowiedziała się również za możliwością wydawania przez Trybunał opinii doradczych dla sądów krajowych stanowiących formę współpracy między nim i tymi sądami. Sądy mogłyby – jej zdaniem – w przyszłości występować do Trybunału o wydanie takich opinii w kwestiach prawnych dotyczących interpretacji Konwencji i protokołów, wzmacniając w ten sposób stosowanie zasady subsydiarności oraz dialog między Trybunałem i krajowymi najwyższymi instancjami sądowymi, a także „konstytucyjną” rolę Trybunału. Wnioski o wydanie takiej opinii miałyby być zawsze fakultatywne, a opinie Trybunału nie miałyby charakteru

wiążącego. Duże znaczenie – zdaniem Grupy Mędrców – miałyby wzmocnienie krajowych środków naprawy naruszeń Konwencji, w szczególności będących rezultatem braków systemowych lub ogólnych w prawie i praktyce. Mędrcy uważali również, że o słusznym zadośćuczynieniu z powodu naruszenia Konwencji orzekanym obecnie przez Trybunał powinny w przyszłości rozstrzygać sądy krajowe w terminie wyznaczonym przez Trybunał i zgodnie z zasadami wynikającymi z orzecznictwa, z zastrzeżeniem jego kontroli na wniosek pokrzywdzonego. Grupa opowiedziała się za dalszym korzystaniem z procedury „wyroku pilotażowego” (o której mowa w pkt 13.1) i rozwijaniem jej.

W celu zmniejszenia obciążenia Trybunału oraz pomocy ofiarom i państwom członkowskim ważne byłoby również – w opinii Grupy – szersze korzystanie z mediacji na poziomie krajowym lub Rady Europy zawsze wtedy, gdy Trybunał, a w szczególności proponowany Komitet Sądowy, uważałby, że sprawa nadaje się do takiego jej załatwienia. Miałyby ona wtedy zostać zawieszona na określony czas w celu podjęcia prób mediacji. Istotne byłoby również rozszerzenie obowiązków Komisarza Praw Człowieka Rady Europy, aby mógł on też wspierać tworzenie struktur zajmujących się problemami naruszeń praw człowieka przez mediację na poziomie krajowym.

Mędrcy zajęli się także kwestiami instytucjonalnymi, dotyczącymi m.in. sposobu zapewnienia odpowiednich umiejętności językowych i kwalifikacji zawodowych kandydatów na sędziów, utworzenia systemu zabezpieczenia społecznego dla sędziów, aby wzmocnić ich niezależność od władz krajowych, zmniejszenia ogólnej liczby sędziów zwłaszcza w związku z przewidywanym utworzeniem Komitetu Sądowego oraz zapewnienia Trybunałowi większej autonomii w działaniu, zwłaszcza w sprawach personelu i budżetu.

Ważnym etapem dyskusji o reformie było zorganizowane przez przewodnictwo Komitetu Ministrów w dniach 22–23 marca 2007 r. w San Marino europejskie kolokwium o przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w świetle raportu Mędrców. Zgromadziło ono szerokie grono przedstawicieli struktur Rady Europy, Trybunału Praw Człowieka, Grupy Mędrców, rządów państw członkowskich, wiodących organizacji pozarządowych oraz ekspertów (w tym autora). Dwudniowa dyskusja w San Marino dostarczyła wiele wartościowego i krytycznego materiału do dalszych prac nad kierunkami reformy i niezbędnych zmian. Następnie Grupa Refleksyjna Komitetu Zarządzającego ds. Praw Człowieka w sprawie Wzmocnienia Mechanizmu Ochrony Praw Człowieka (CDDH Reflection Group on the Reinforcement of the Human Rights Protection Mechanism) podjęła analizę rozmaitych propozycji rozwiązań. Do wprowadzenia jednych – w razie ich przyjęcia – wystarczyłyby odpowiednie rezolucje Komitetu Ministrów, inne z kolei wymagałyby zmian w Konwencji w drodze kolejnych protokołów dodatkowych.

W marcu 2008 r. CDDH przedstawił Komitetowi Ministrów raport przejściowy z dotychczasowych prac⁵⁹, zawierający główne wnioski w zakresie propozycji niewymagających zmian Konwencji, dotyczące sposobów ułatwienia dostępu do informacji i porad prawnych dla potencjalnych skarżących do Trybunału, ułatwienia czasowego delegowania sędziów krajowych do Kancelarii Trybunału, promowania roli Komisarza Praw Człowieka Rady Europy. Raport zawierał również opinię CDDH dotyczącą propozycji przyjęcia „statutu” Trybunału, który – w kategoriach prawnych – byłby usytuowany między samą Konwencją a regulaminem Trybunału. Następnie w marcu 2009 r. CDDH przyjął w tym zakresie swoją ostateczną opinię⁶⁰.

W tym okresie można było odnieść wrażenie – na szczęście tylko przejściowo – że dotychczasowe wysiłki w kierunku dalszej konsekwentnej reformy – chociaż ich rezultaty zasługiwały na uznanie i poparcie – utknęły jednak w martwym punkcie. Zwrócił na to również uwagę Prezes Trybunału Jean-Paul Costa podczas dorocznej konferencji prasowej w Strasburgu dnia 29 stycznia 2009 r. Powodem tego stanu była w dużym stopniu – a może przede wszystkim – wspomniana już przedłużająca się odmowa ratyfikowania przez Rosję Protokołu nr 14.

W braku przekonujących sygnałów rychłej zmiany stanowiska Rosji i ze świadomością potrzeby stawienia we właściwy sposób czoła sytuacji, nawet gdyby wejście w życie Protokołu nr 14 okazało się nieaktualne, rządy państw członkowskich Rady Europy podjęły inicjatywę sięgnięcia po rozwiązania tymczasowe, umożliwiające wprowadzenie w życie w stosunku do państw, które się na to zgodzą, przynajmniej niektórych z zawartych w Protokole nr 14 najpilniejszych instrumentów reformujących system.

W ten sposób doszło w Madrycie do przyjęcia przez Komitet Ministrów Rady Europy Protokołu nr 14bis, otwartego do podpisu dnia 27 maja 2009 r. Wprowadził on dwie procedury – znane z Protokołu nr 14 – mające zwiększyć możliwości Trybunału, chociaż w owym czasie tylko w sprawach wniesionych przeciwko państwom, które zdecydowały się do niego przystąpić. Na jego podstawie, po pierwsze, Trybunał w składzie jednoosobowym mógł odrzucić skargi całkowicie niedopuszczalne; wcześniej wymagana była do tego decyzja komitetu trzech sędziów. Po drugie, komitet trzech sędziów mógł uznać skargę za dopuszczalną i wydać wyrok merytoryczny w sprawach oczywiście uzasadnionych oraz takich, w których istniało ugruntowane orzecznictwo (spra-

⁵⁹ 118th Session of the Committee of Ministers (Strasbourg, 7 May 2008) – Steering Committee for Human Rights (CDDH) – Interim report – Enhancing the control system of the European Convention on Human Rights (follow-up to the Wise Persons’ report further to the declaration adopted at the 117th Session of the Committee of Ministers, Strasbourg, 10–11 May 2007) as adopted by the CDDH at its 66th meeting (25–28 March 2008), CM(2008)51.

⁶⁰ Final opinion on putting into practice certain procedures envisaged to increase the Court’s case-processing capacity and activity report „Guaranteeing the long-term effectiveness of the control system of the European Convention on Human Rights”, CDDH(2009)007.

wy powtarzające się); wcześniej sprawy takie były rozpatrywane w składzie Izby lub nawet przez Wielką Izbę.

Protokół nr 14bis wszedł w życie dnia 1 października 2009 r. Miał być stosowany jako instrument tymczasowy do czasu wejścia w życie Protokołu nr 14. Wtedy jeszcze nie było pewności, na jak długo. Dalszy, opisany poniżej przebieg wydarzeń spowodował, że spełnił on swoje zadanie i przestał obowiązywać dnia 31 maja 2010 r.

Do dnia 31 grudnia 2009 r. ratyfikowało go osiem państw, w trakcie ratyfikacji było w owym czasie jeszcze kolejnych trzynaście. Dziesięć innych państw skorzystało z alternatywnej możliwości prawnej i złożyło wyłącznie deklarację o wyrażeniu zgody na stosowanie tymczasowo procedury zapisanej w Protokole nr 14 do wniesionych przeciwko nim spraw. Polska ograniczyła się jedynie do podpisania tego protokołu.

Tylko w okresie od dnia 1 lipca do końca 2009 r. Trybunał wydał 2230 decyzji w składzie jednego sędziego o uznaniu skargi za niedopuszczalną lub o skreśleniu jej z listy zgodnie z nową procedurą w sprawach przeciwko państwom, które zgodziły się na jej bezzwłoczne stosowanie – często jeszcze nawet przed wejściem w życie Protokołu nr 14bis (najwięcej z Niemiec i Wielkiej Brytanii). Dnia 22 grudnia 2009 r. zostały wydane w tym trybie pierwsze wyroki w składzie komitetu trzech sędziów w sprawach dotyczących przewlekłości postępowań sądowych⁶¹.

Wreszcie jednak, po kilku latach niezwykle dużych wysiłków politycznych i dyplomatycznych Rady Europy i pojedynczych państw członkowskich, mających na celu rozwianie rosyjskich wątpliwości i obaw związanych z Protokołem nr 14, nastąpił przełom. Jego sygnałem były efekty grudniowej wizyty Sekretarza Generalnego Rady Europy w Moskwie. Niedługo potem, dnia 15 stycznia 2010 r., Duma Państwowa przyjęła projekt ustawy o ratyfikacji przez Rosję tego protokołu. Po wyrażeniu zgody przez Radę Federacji w dniu 27 stycznia 2010 r., a następnie przez prezydenta, ratyfikacja nastąpiła dnia 18 lutego 2010 r. Usunięta została więc w ten sposób ostatnia, utrzymująca się od dłuższego czasu przeszkoda na drodze do ważnej reformy systemu strasburskiego. Zgodnie z art. 19 Protokołu nr 14 wszedł on w tej sytuacji w życie dnia 1 czerwca 2010 r.

Jeszcze zanim to nastąpiło, przyszłość Trybunału i całego mechanizmu kontrolnego na podstawie Konwencji, przynajmniej w perspektywie najbliższych kilkunastu lat, była dyskutowana na wielkiej międzyrządowej konferencji Rady Europy na wysokim szczeblu zwołanej w tym celu z inicjatywy Trybunału w dniach 18–19 lutego 2010 r. w Interlaken w Szwajcarii. Zebrani tam przedstawiciele wszystkich 47 państw człon-

⁶¹ Kressin v. Niemcy, skarga nr 21061/06, Jesse v. Niemcy, skarga nr 10053/08 – obie w Sekcji V.

kowskich Rady Europy w specjalnej deklaracji podkreślili, że w pierwszej kolejności właśnie one odpowiadają za przestrzeganie Konwencji i stosowanie orzecznictwa Trybunału (wypracowanego w sprawach dotyczących ich samych oraz innych państw). We wnioskach z konferencji m.in. stwierdzili, że przed podjęciem kolejnych, dalej idących reform najpierw należy przyrzeć się efektom Protokołu nr 14. Podkreślili, że w państwach członkowskich muszą zostać stworzone mechanizmy umożliwiające przesiewanie skarg, aby nie wszystkie trafiały do Strasburga, gdy około 95% z nich uznaje się następnie za niedopuszczalne. Obywatele państw Konwencji muszą mieć lepszy niż dotychczas dostęp do informacji o mechanizmie strasburskim, a zwłaszcza kryteriach przyjmowania skarg, oraz wiedzę o orzecznictwie Trybunału. Dotyczy to również sądów i innych organów krajowych. Ciągłe niewykorzystane możliwości rozwiązywania problemów na tle Konwencji tkwią w procedurze umożliwiającej zawieranie ugód między pokrzywdzonymi a państwem. Znacznie większą rolę powinny odgrywać wyroki pilotażowe w sprawach odnoszących się do problemów systemowych dotykających często ogromnych rzesz pokrzywdzonych.

2.2. Dalsze działania reformujące

Po wejściu w życie Protokołu nr 14 Trybunał, dysponując dodatkowym ważnym instrumentem, zaczął tym intensywniej wykorzystywać wszystkie nowe możliwości usprawnienia i przyspieszenia rozpatrywania spraw, w tym nowe rozwiązania proceduralne (przede wszystkim orzekanie w składzie jednego sędziego w sprawach tysięcy skarg do odrzucenia ze względu na ich oczywistą bezzasadność lub niespełnianie formalnych wymogów dopuszczalności⁶²), a także procedurę wyroków pilotażowych i priorytetowe traktowanie określonych kategorii spraw (art. 41 regulaminu Trybunału)⁶³. W ten sposób Trybunał znacznie lepiej niż wcześniej zaczął radzić sobie z napływającą liczbą nowych oraz zaległych skarg, czekających często od dawna na jakąkolwiek decyzję.

Jedną z ważnych innowacji stała się działająca od początku 2011 r. tzw. Sekcja Filtrująca, której prawnicy sprawozdawcy, niebędący sędziami, mają za zadanie szybko, szczegółowo i starannie zakwalifikować wpływające skargi pod kątem dalszej pro-

⁶² Np. w 2011 r. było 46 928 decyzji o uznaniu skargi za niedopuszczalną albo o skreśleniu z listy, a oczekiwało na nią 92 050 skarg.

⁶³ Zob. np. sprawa *Sirenko v. Ukraina*, skarga nr 9078/14, Izba (Sekcja V), wniesiona dnia 28 stycznia 2014 r., dot. zarzutów związanych z rozbijaniem przez policję protestów w Kijowie w okresie od końca listopada 2013 r., została zakomunikowana rządowi już dnia 3 lutego 2014 r.; zob. również np. wyrok *Berisha v. Szwajcaria* z dnia 30 lipca 2013 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 948/12 – dot. odmowy zgody na pobyt stały dzieci przebywających nielegalnie na terytorium Szwajcarii; na koniec 2014 r. łącznie toczyło się około 7300 spraw uznanych za priorytetowe w różnym stopniu, połowa z nich dotyczyła Rosji i Rumunii, wiele z nich było również z Turcji; zob. sprawa *Nadia Sawczenko v. Rosja*, skarga nr 50171/14 – dot. przetrzymywania w areszcie ukraińskiej pilotki w oczekiwaniu na proces.

cedury ich rozpatrywania: skierowania do rozpatrzenia przez sędziego orzekającego jednoosobowo i wydania przez niego szybko decyzji o odrzuceniu skargi czy też skierowania do Komitetu albo Izby zgodnie z polityką priorytetów i wytycznymi przyjętymi przez Zgromadzenie Plenarne Trybunału. Chodzi w ten sposób o skrócenie do minimum czasu na odpowiedź na zarzuty skarżących oraz zmniejszenie liczby spraw oczekujących na rozpatrzenie. Sekcja działa pod nadzorem Prezesa Trybunału, z którym konsultowane są wszystkie sprawy rodzące nowe aspekty stosowania tej procedury, odnoszące się do sytuacji „granicznych” albo w jakiś inny sposób należące do spraw „wrażliwych”. W jej skład wchodzi sędziowie powołani przez Prezesa Trybunału zgodnie z art. 27A regulaminu Trybunału do orzekania jednoosobowo. Po konsultacji z Biurem Trybunału⁶⁴ Prezes Trybunału decyduje o liczbie sędziów, których należy powołać do zasiadania jednoosobowo, i dokonuje ich powołania, wskazując jedno lub więcej państw Konwencji, z których skargi każdy taki sędzia ma rozpatrywać w okresie występowania w tej roli (art. 27A ust. 1 regulaminu Trybunału). Według stanu na dzień 1 lipca 2021 r. do tej roli było powołanych 29 sędziów, których lista znajduje się na oficjalnej stronie internetowej Trybunału⁶⁵. Sędziowie ci są powoływani na okres 12 miesięcy, nadal wykonują swoje obowiązki w sekcji, której są członkami, przy rozpatrywaniu skarg korzystają z pomocy sprawozdawców – prawników niebędących sędziami, a więc w praktyce członków Kancelarii Trybunału.

Równocześnie z tymi wysiłkami w ostatnich latach nie ustawały pochodzące z niektórych państw głosy krytyczne pod adresem Trybunału za rzekomo zbyt głębokie ingerowanie w dziedziny, w których – w mniemaniu krytyków – ustawodawca i sądy krajowe muszą zachować odpowiednio dużą swobodę decyzji. Celowały w tym zwłaszcza władze i część opinii w Wielkiej Brytanii, gdzie – nie po raz pierwszy – publicznie pojawiły się nawet tak ekstremalne głosy, że tamtejsze sądy nie powinny uważać się za związane wnioskami wynikającymi z wyroków strasburskich. Te i inne głosy – nawet jeśli nie aż tak daleko idące – które dobiegały z różnych miejsc w Europie, jeszcze mocniej potwierdzały potrzebę kontynuowania debaty o przyszłości systemu Konwencji.

Ważną okazją do podsumowania toczących się dyskusji nad Trybunałem i jego rolą w ochronie praw człowieka w Europie była kolejna, po tej w szwajcarskim Interlaken, konferencja Rady Europy na wysokim szczeblu, która odbyła się w dniach 26–27 kwietnia 2011 r. w Izmirze w Turcji. Miała trzy główne cele. Przede wszystkim chodziło o pierwsze oceny wpływu Protokołu nr 14 na podniesienie skuteczności systemu, następnie – podsumowanie rezultatów reform podjętych po konferencji w Interlaken, wreszcie – rozważenie dalszych idei na przyszłość. Uczestnicy konferencji sformuło-

⁶⁴ Składa się z Prezesa Trybunału, wiceprezesów Trybunału i prezesów sekcji, zob. art. 9A regulaminu Trybunału.

⁶⁵ Zob. https://www.echr.coe.int/Documents/List_single_judges_BIL.pdf.

wali wiele zaleceń i postulatów adresowanych do ciał Rady Europy, zwłaszcza Komitetu Ministrów, rządów i samego Trybunału, wskazujących m.in. na potrzebę bardziej rygorystycznej kontroli dopuszczalności skarg, bardziej konsekwentnego trzymania się subsydiarnej roli Trybunału i całego systemu strasburskiego, skuteczniejszego utrudniania składania skarg oczywiście bezzasadnych albo wadliwych. Uznali potrzebę dalszej refleksji nad kryteriami wyboru sędziów Trybunału. Wezwali rządy do dalszego rozwijania i doskonalenia krajowych mechanizmów ochrony, lepszej współpracy z Komitetem Ministrów nadzorującym wykonywanie wyroków, szkolenia sędziów i urzędników w znajomości standardów Konwencji. Rządy zostały zobowiązane do przedstawienia do końca 2011 r. odpowiednich raportów o podjętych działaniach i problemach w tej materii.

Następna konferencja Rady Europy na wysokim szczeblu odbyła się rok po spotkaniu w Izmirze, w dniach 19–20 kwietnia 2012 r. w Brighton w Wielkiej Brytanii. Po wielu trudnych dyskusjach i konsultacjach przed tą konferencją i w jej trakcie jej uczestnicy przyjęli deklarację, w której wśród rozmaitych ważnych kwestii potwierdzili po raz kolejny, że w pierwszej kolejności za stan przestrzegania standardów Konwencji odpowiedzialne są władze krajowe, które – w miarę potrzeb – powinny wprowadzać nowe środki ochrony. Podkreślili, że polityki i ustawodawstwo krajowe muszą odpowiadać wynikającym z niej wymaganiom. Znacznie większą rolę powinny odgrywać krajowe instytucje ochrony praw człowieka, ombudsman, niezależne komisje itp. Sądy krajowe częściej powinny sięgać do Konwencji jako podstawy lub źródła inspiracji swoich wyroków. Jeszcze raz wezwali Trybunał do ściślejszego stosowania kryteriów dopuszczalności skarg. Uznali, że należy przygotować w tej materii zmiany do Konwencji przewidujące m.in. skrócenie terminu wnoszenia skarg z sześciu do czterech miesięcy i nowe podejście do sposobu rozumienia pojęcia skargi oczywiście bezzasadnej. Między Trybunałem i władzami krajowymi, zwłaszcza sądami, powinien rozwijać się otwarty dialog służący lepszemu zrozumieniu swoich ról w mechanizmie kontrolnym Konwencji. Trybunał nie może zapominać o znaczeniu zasady subsydiarności i powinien zwracać większą uwagę na przysługujący państwom margines swobody oceny, o którym wyraźna wzmianka powinna znaleźć się w preambule do Konwencji. Niektóre z diskutowanych zmian (podniesienie granicy wieku, w którym upływa kadencja sędziego; usunięcie warunku zgody strony na zrzeczenie się właściwości na rzecz Wielkiej Izby; skrócenie do czterech miesięcy terminu do wniesienia skargi) zostały zaproponowane przez sam Trybunał. Uczestnicy konferencji zwrócili się również do Komitetu Ministrów o podjęcie prac nad protokołem dodatkowym otwierającym krajowym najwyższym instancjom sądowym możliwość występowania do Trybunału o opinię doradczą w sprawie wykładni Konwencji. Podkreślili, że wyroki wydawane przez komitety w sprawach, w których istnieje ugruntowane orzecznictwo (w procedurze przyśpieszonej, później nazwanej WECL *fast-track procedure*) „nie mogą osłabić możliwości właściwego zbadania okoliczności konkretnej sprawy, a także nie mogą

pozwoić zakwestionować nieobowiązujący charakter wyroków wydanych przeciwko innemu państwu”.

W rezultacie prac nad nowymi protokołami podjętych w realizacji wspomnianych deklaracji z Interlaken, Izmiru i Brighton i po uwzględnieniu opinii nr 283 (2013) przyjętej przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy dnia 26 kwietnia 2013 r. w związku z „potrzebą zapewnienia, aby Europejski Trybunał Praw Człowieka mógł nadal odgrywać swoją przodującą rolę w ochronie praw człowieka w Europie” dnia 23 kwietnia 2013 r. Komitet Ministrów otworzył do podpisu Protokół nr 15, wprowadzający szereg istotnych zmian do Konwencji odnoszących się do mechanizmu kontrolnego. Artykuł 1 Protokołu nr 15 zmienił zakończenie preambuły do Konwencji przez wprowadzenie nowego fragmentu potwierdzającego i podkreślającego, że zgodnie z **zasadą subsydiarności** w pierwszej kolejności państwa odpowiadają za zabezpieczenie praw i wolności zapisanych w Konwencji i jej protokołach, korzystając przy tym z **marginesu swobody pozostającego pod jurysdykcją kontrolną Trybunału**. Na podstawie tego protokołu uległy pewnej zmianie zasady dotyczące warunków wieku kandydatów na sędziów Trybunału. Artykuł 2 Protokołu nr 15 wymaga, aby w dniu zwrócenia się przez Zgromadzenie Parlamentarne do państwa o przedstawienie listy trzech kandydatów nie ukończyli oni jeszcze 65. roku życia⁶⁶. Z kolei art. 3 Protokołu nr 15 zmienił w istotny sposób procedurę zrzeczenia się przez Izbę jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. Dotychczas mogła ona to uczynić, jeśli nie spotkało się to ze sprzeciwem żadnej ze stron. Według nowej regulacji warunek ten przestaje obowiązywać, co powoduje, że Izba uzyska w tej materii swobodę. Autorzy tego protokołu postanowili również skrócić termin do wniesienia skargi z obecnie obowiązujących sześciu miesięcy do czterech (art. 4 Protokołu nr 15). Zrezygnowali również z warunku będącego elementem kryterium dopuszczalności skargi zawartego w art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji, które umożliwia uznanie skargi za niedopuszczalną, gdy skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, jeśli sprawa została wcześniej „należycie rozpatrzona przez sąd krajowy”. W brzmieniu wynikającym z art. 5 Protokołu nr 15 warunek ten przestanie obowiązywać, co umożliwi Trybunałowi częstsze niż dotychczas odrzucanie tego rodzaju skarg. Po ratyfikacji tego Protokołu w dniu 21 kwietnia 2021 r. przez ostatnie państwo – Włochy – wejdzie on w życie, z jednym wyjątkiem, w dniu 1 sierpnia 2021 r.⁶⁷ Polska podpisała go dnia 9 kwietnia 2014 r. i ratyfikowała dnia 10 września 2015 r.

⁶⁶ Dotyczy to wyłącznie kandydatów z list przedstawionych Zgromadzeniu Parlamentarnemu po wejściu w życie Protokołu nr 15, a więc po 1 sierpnia 2021 r.

⁶⁷ Zgodnie z treścią jego art. 8 zmiana skracająca do czterech miesięcy termin do wniesienia skargi wejdzie w życie później, 1 lutego 2022 r.; nie będzie ona dotyczyć skarg, w związku z którymi ostateczna decyzja w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji została podjęta przed tą datą.

W dniu 2 października 2013 r. został otwarty do podpisu Protokół nr 16, którego głównym celem było wprowadzenie do mechanizmu Konwencji nowego instrumentu „dialogu między jurysdykcjami” w postaci umożliwienia najwyższym krajowym instancjom sądowym występowania z wnioskami o wydanie przez Trybunał na użytek toczących się przed nimi spraw „opinii doradczych w zasadniczych kwestiach związanych z interpretacją i stosowaniem praw i wolności zapisanych w Konwencji i protokołach do niej” (szerzej na ten temat w innym miejscu).

W odróżnieniu od Protokołu nr 15, który wymagał ratyfikacji przez wszystkie państwa Konwencji, ten miał wejść w życie po upływie trzech miesięcy od daty przystąpienia do niego dziesięciu państw. Jako ostatnia uczyniła to Francja i w rezultacie zaczął on obowiązywać od dnia 1 sierpnia 2018 r.⁶⁸ Według stanu na dzień 1 lipca 2021 r. ratyfikowało go 16 państw. Polska jeszcze go nie podpisała.

Następna, po Interlaken, Izmirze i Brighton, konferencja Rady Europy na wysokim szczeblu odbyła się w dniach 26–27 marca 2015 r. w Brukseli. W jej rezultacie została wydana tzw. deklaracja brukselska, w której znalazło się potwierdzenie wcześniej wypracowanych zasad i projektowanych działań. Uczestnicy konferencji wskazali na dotychczasowe bardzo zachęcające rezultaty reformy systemu Konwencji, stanowiącej implementację zobowiązań przyjętych podczas wcześniejszych podobnych spotkań. W deklaracji mocno podkreślono m.in. rolę władz krajowych, a więc rządów, sądów i parlamentów, oraz przysługujący im margines swobody w procesie gwarantowania

⁶⁸ Francja była też pierwszym państwem, które skorzystało z tej nowej drogi. Na podstawie tego protokołu dnia 16 października 2018 r. do Trybunału wpłynął wniosek francuskiego Sądu Kasacyjnego. Dotyczył kwestii na tle art. 8 w związku ze zjawiskiem „matek zastępczych (surogatk)”. Dnia 3 grudnia 2018 r. zespół pięciu sędziów przyjął go do rozpatrzenia przez Wielką Izbę, a dnia 10 kwietnia 2019 r. Wielka Izba wydała w związku z nim swoją pierwszą opinię doradczą na podstawie tego protokołu (nr P16-2018-001). Kolejny wniosek złożył dnia 9 sierpnia 2019 r. Trybunał Konstytucyjny Armenii, który zwrócił się o opinię dotyczącą przepisu kodeksu karnego penalizującego obalenie porządku konstytucyjnego; kwestia jego konstytucyjności pojawiła się w dwóch sprawach toczących się przed Trybunałem Konstytucyjnym wniesionych przez sąd powszechny oraz byłego prezydenta Armenii; w październiku 2019 r. Zespół Pięciu Sędziów Wielkiej Izby przyjął ten wniosek do rozpatrzenia, a dnia 29 maja 2020 r. Wielka Izba wydała w tej sprawie opinię doradczą (nr P16-2019-001); dnia 19 listopada 2020 r. Sąd Najwyższy Słowacji zwrócił się o opinię doradczą co do niezależności istniejącego obecnie w tym kraju mechanizmu rozpatrywania skarg na policję (nr P16-2020-001); w dniu 14 grudnia 2020 r. wniosek ten został odrzucony, bowiem w kwestiach podniesionych przez Sąd Najwyższy zapewnienie przestrzegania Konwencji w postępowaniu krajowym nie wymagało z jego strony wskazówek w postaci opinii doradczej (komunikat prasowy Kanclerza Trybunału z dnia 1 marca 2021 r.); niedługo potem z wnioskiem wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny Litwy w związku z toczącą się przed nim sprawą na tle przepisów o odpowiedzialności konstytucyjnej (impeachment); Zespół Pięciu Sędziów Wielkiej Izby przyjął ten wniosek 28 stycznia 2021 r.; w dniu 10 maja 2021 r. przyjął wniosek Sądu Kasacyjnego Armenii w związku z kwestią na tle zgodności z art. 7 niestosowania okresów przedawnienia z powołaniem się na prawo międzynarodowe w przypadku zbrodni takich jak tortury i podobnych (P16 – 2021-001); kolejny wniosek, przyjęty 31 maja 2021 r., pochodził od francuskiej Rady Stanu i dotyczył regulacji polowań oraz praw właścicieli objętych nimi gruntów (P16 – 2021-002).

i ochrony praw człowieka, a tam, gdzie jest to pożądane, z udziałem również krajowych instytucji praw człowieka i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W systemach krajowych poprawie powinny ulec procedury oceny z punktu widzenia standardów Konwencji projektów aktów prawnych, obowiązującego prawa i praktyk administracyjnych. Państwa powinny rozważyć powołanie krajowych instytucji ochrony praw człowieka. Muszą pamiętać o obowiązku nieutrudniania korzystania przez pokrzywdzonych z prawa do skargi i o właściwej współpracy z Trybunałem w procesie rozpatrywania skarg oraz odpowiedniego i szybkiego wykonywania wyroków. Wyzwaniami w owym czasie były nadal w szczególności: wnoszone do Trybunału powtarzające się sprawy będące rezultatem niewykonywania jego wyroków; czas, jaki zajmuje Trybunałowi rozpatrywanie poważniejszych spraw; rosnąca liczba spraw w fazie wykonania wyroków pod nadzorem Komitetu Ministrów; trudności niektórych państw z ich wykonaniem ze względu na skalę stwierdzonych naruszeń, ich naturę oraz wymagane koszty. Deklaracja brukselska zachęcała państwa do częstszego korzystania z możliwości ugód ze skarżącymi oraz jednostronnych deklaracji. Zawierała również wezwanie państw do przystąpienia do Protokołów nr 15 i 16, aby w ten sposób jak najszybciej mogły one wejść w życie. Potwierdziła znaczenie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji, zachęcając do możliwie szybkiego sfinalizowania tego procesu. W kwestiach proceduralnych z zadowoleniem przyjęła zamiar opatrywania przez Trybunał w przyszłości krótkimi uzasadnieniami decyzji o niedopuszczalności skargi wydawanych w składzie jednego sędziego. W Deklaracji zwrócono się o przyjęcie takiej praktyki od dnia 1 stycznia 2016 r. W Deklaracji uznano, że podobne podejście należało rozważyć również w przypadku decyzji dotyczących środka tymczasowego na podstawie art. 39 regulaminu Trybunału oraz Zespołu Pięciu Sędziów w przypadku odmowy przyjęcia wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby. Trybunał jednak nie podzielił tego stanowiska. W procesie wykonania wyroków pożądane byłoby zwracanie się przez Komitet Ministrów o pisemne stanowiska również do wskazanych przezeń organizacji i ciał międzynarodowych⁶⁹.

Kolejna podobna konferencja wysokiego szczebla poświęcona przyszłości systemu Konwencji zorganizowana przez prezydencję duńską odbyła się w Kopenhadze w dniach 12–13 kwietnia 2018 r. Jej efektem był dokument pod nazwą Deklaracja Kopenhaska. W jej projekcie rząd duński, pod wpływem własnej opinii publicznej, starał się wprowadzić do niej zapisy wskazujące na brak zgody na nadmierną ingerencję Trybunału w sprawy wewnętrzne państw Konwencji, zwłaszcza w sferze migracji i wydaleń cudzoziemców. Projekt spotkał się jednak ze zmasowaną i stanowczą krytyką ze strony różnych środowisk w Europie. Chodziło bowiem w istocie o wzmocnienie pozycji państw i osłabienie roli Trybunału. W rezultacie przyjęty tekst Deklaracji daleko odbiegał od projektu duńskiego i zawierał tylko kilka, ale istotnych postulatów

⁶⁹ Zob. https://www.echr.coe.int/Documents/Brussels_Declaration_ENG.pdf.

i wytycznych: zachęcał rządy (ale i organizacje pozarządowe) do częstszego niż dotychczas korzystania z możliwości udziału w sprawach jako strona trzecia; domagał się zapewnienia odpowiedniego finansowania Trybunału i Departamentu Wykonywania Wyroków Trybunału oraz podkreślił rolę Doradczego Zespołu Ekspertów ds. Wyboru Sędziów ETPCz oraz zalecił państwom, aby nie przedstawiały list kandydatów na sędziów Trybunału bez wcześniejszej konsultacji z tym zespołem i należytego uwzględnienia jego opinii. Zgromadzenie Parlamentarne powinno odmówić rozpatrzenia listy kandydatów niepoddanej takiej ocenie⁷⁰.

Rezultaty wszystkich rozłożonych na lata wysiłków reformujących system Konwencji nie mogły być – rzecz jasna – od razu widoczne: w 2010 r. przewaga liczby skarg napływających nad liczbą skarg załatwianych wynosiła jeszcze około 20 tys., ale w 2011 r. już nieco mniej – około 12 tys. Przełom nastąpił w 2012 r., kiedy okazało się, że liczba toczących się spraw uległa zmniejszeniu aż o około 16%, do 128 100 (rok 2010 zamknął się liczbą 139 650, a rok 2011 – 151 900). Stało się to w głównej mierze dzięki temu, że aż 81 700 skarg zostało zakończonych decyzjami o odrzuceniu lub skreśleniu z listy, wydanymi w składzie jednego sędziego. W rezultacie nowy system, zgodnie z oczekiwaniami, radykalnie zmienił sytuację, która jeszcze do niedawna wydawała się dramatyczna: na koniec 2013 r. toczyło się 99 900 spraw (w składzie jednego sędziego – 26 500), ale już na koniec 2015 r. było ich „tylko” 64 850, co stanowiło mniej więcej połowę liczby spraw sprzed kilku lat (w składzie jednego sędziego – 3150). Liczba ta jednak w następnym roku wzrosła aż o 23% i wynosiła na koniec 2016 r. 79 750. Powodem był wtedy wyjątkowo duży napływ skarg z Węgier, Rumunii i Turcji⁷¹. Na dzień 31 grudnia 2018 r. skarg było znacznie mniej – 56 350, chociaż rok później – na koniec 2019 r. – liczba ta nieco wzrosła i wyniosła 59 800. W 2020 r. było ich 62 tys.

Ze statystyk pokazujących stan na dzień 31 grudnia 2020 r. wynikało, że 70% wszystkich toczących się spraw zostało wniesionych przeciwko czterem państwom: Rosji, Turcji, Ukrainie i Rumunii. Polska od dawna przestała być w czołówce państw z największą liczbą skarg. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. nowych spraw było „tylko” 1628 (1,9%), a toczyło się ich 1156. Liczba skarg przeciwko Polsce w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (0,43%) jest nawet mniejsza niż przeciętna dla wszystkich państw (0,52%).

Dyskusja o kolejnych działaniach reformujących system Konwencji nadal się toczy. Dnia 11 grudnia 2015 r. po dwóch latach konsultacji i dyskusji CDDH przedstawił Komitetowi Ministrów raport, w którym wskazał, że problemy obecne oraz prze-

⁷⁰ Zob. https://www.coe.int/en/web/human-rights-rule-of-law/events/-/asset_publisher/E5WWthsy4Jfg/content/copenhagen-declaration-on-the-reform-of-the-european-convention-on-human-rights-system.

⁷¹ http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf.

widywane w przyszłości są możliwe do rozwiązania w warunkach istniejącego systemu. Autorzy zwrócili jednak uwagę na trzy obszary: procedury krajowe wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału oraz ich wyboru; wzmocnienie procedur implementacji wyroków dotyczących masowych naruszeń praw człowieka w warunkach konfliktu zbrojnego lub sporu terytorialnego; miejsce Konwencji w europejskim i międzynarodowym porządku prawnym⁷². W związku z tą ostatnią kwestią od marca 2017 r. toczyły się prace Komitetu Ekspertów ds. Systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – Committee of Experts on the System of the European Convention on Human Rights, CDDH (DH-SYSC), który miał przygotować raport wstępny dla CDDH do dalszych prac. Został on przyjęty na posiedzeniu CDDH w dniach 26–29 listopada 2019 r.⁷³

Komitet Ministrów w decyzji wydanej podczas swojej sesji w Atenach dnia 4 listopada 2020 r., która przypadła w 70. rocznicę podpisania Konwencji, m.in. potwierdził, że obecnie nie ma potrzeby całościowej reformy mechanizmu Konwencji. Wymagane są jednak dalsze wysiłki, aby zapewnić, iż system ten nadal będzie w stanie skutecznie reagować na liczne wyzwania w sferze praw człowieka, przed jakimi stoi Europa, w tym w drodze skutecznego orzekania w sprawach toczących się przed Trybunałem. Wezwał państwa do stosowania w pełni zasady subsydiarności przez przestrzeganie obowiązku zapewnienia każdej osobie pod ich jurysdykcją praw i wolności zapisanych w Konwencji, wykonywanie wyroków Trybunału oraz zapewnienie wpierania i skutecznej implementacji Konwencji, a także tłumaczenie i upowszechnianie orzecznictwa Trybunału. Zwrócił się do państw, które tego jeszcze nie uczyniły, o rozważenie podpisania i ratyfikacji Protokołu nr 16. Uznał, że należy rozważyć prawne i praktyczne aspekty propozycji Trybunału objęcia nadzorem Komitetu Ministrów przestrzegania przez państwa zobowiązań wynikających z ich jednostronnych deklaracji. W interesie skuteczności i wiarygodności systemu Konwencji wezwał do kontynuowania wysiłków, aby sędziowie Trybunału spełniali najwyższe standardy kwalifikacji, niezależności i bezstronności. Zobowiązał się do rozważenia dalszych sposobów zapewnienia właściwego uznania ich statusu i służby oraz zapewnienia dodatkowych gwarancji ich niezależności, w tym po zakończeniu mandatu. Podkreślił znaczenie przyznania Trybunałowi wystarczających środków finansowych, aby mógł on szybciej załatwiać toczące się sprawy. Wezwał państwa do przestrzegania ich obowiązków w sferze wykonania wyroków, podkreślając równocześnie znaczenie projektów mających je w tym wspierać⁷⁴.

⁷² CDDH(2015)R84 Addendum I.

⁷³ CDDH(2019)R92 Addendum I.

⁷⁴ CM/Del/Dec(2020)130/4.

3. Prawo do skargi

Ze skargą do Trybunału może wystąpić państwo-strona Konwencji, jeśli uważa, że inne państwo-strona naruszyło postanowienia Konwencji lub jej protokołów (sprawy międzypaństwowe – art. 33 Konwencji). Artykuł 34 Konwencji dotyczy natomiast skarg indywidualnych i przewiduje, że: „Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Wyokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa”.

Na potrzeby tego opracowania koncentruję się na kwestiach odnoszących się do skarg indywidualnych, które stanowią ogromną większość skarg napływających do Strasburga i decydują o żywotności mechanizmu kontrolnego na podstawie Konwencji. Podstawą skargi indywidualnej jest art. 34 Konwencji, który daje każdej osobie, organizacji pozarządowej lub grupie jednostek znajdującej się pod jurysdykcją państwa-strony Konwencji prawo do podjęcia działań prawnych na jej podstawie na poziomie międzynarodowym. To jedna z fundamentalnych gwarancji i kluczowy element stworzonego przez Konwencję mechanizmu ochrony praw człowieka⁷⁵. Jeśli chodzi o skargi międzypaństwowe, ograniczam się do najważniejszych kwestii i informacji.

W wyroku *Radomilja i inni przeciwko Chorwacji* Trybunał podkreślił, że treść art. 34 wskazuje, iż „roszczenie” albo zarzut w rozumieniu Konwencji składa się z dwóch elementów: zarzutów odnoszących się do faktów (wskazujących, że skarżący został „pokrzywdzony” określonym działaniem lub zaniechaniem) oraz związanych z nimi argumentów prawnych (że opisane fakty wskazywały na „naruszenie przez Układającą się Stronę praw zawartych w Konwencji lub Protokołów do niej”). Oba elementy wiążą się ze sobą, zarzucone fakty wymagają bowiem oceny w świetle argumentów prawnych oraz *vice versa*⁷⁶. Trybunał ma za zadanie badać zarzucone okoliczności na tle całości Konwencji i może oceniać fakty inaczej niż skarżący, ograniczając się jednak do faktów przez niego przedstawionych z uwzględnieniem prawa krajowego. Skarżący może w dalszym postępowaniu wyjaśnić lub uszczegółowić swoje początkowe twierdzenia. Trybunał ma obowiązek uwzględnić nie tylko pierwotną treść skargi, ale również dodatkowe dokumenty i informacje uzupełniające wcześniejsze pominięcia lub niejasności. Trybunał może je wyjaśniać również z własnej inicjatywy⁷⁷. Gdyby Trybunał miał oprzeć swoje orzeczenie na faktach innych niż wskazane przez skarżącego, wykroczyłby poza zakres sprawy i granice swojej jurysdykcji. Nie doszłoby jednak do tego, gdy-

⁷⁵ Wyrok *Loizidou v. Turcja* (zagadnienia wstępne) z dnia 23 marca 1995 r., A. 310, § 70; *Mamatkulov i Askarov v. Turcja* z dnia 4 lutego 2005 r., Wielka Izba, skargi nr 46827/99 i 46951/99, § 100 i 122.

⁷⁶ Wyrok z dnia 20 marca 2018 r., Wielka Izba, skargi nr 37685/10 i 22768/12, § 110.

⁷⁷ Tamże, § 121–122.

by zgodnie z zasadą *iura novit curia* zmienił kwalifikację prawną zarzuconych faktów i oparł orzeczenie na przepisie Konwencji innym niż powołany przez skarżącego⁷⁸, nie jest bowiem związany wskazanymi przez niego podstawami prawnymi i może sam rozstrzygać o charakterystyce prawnej faktów zawartych w skardze⁷⁹.

3.1. Skargi międzypaństwowe

Istnieją dwie podstawowe kategorie skarg międzypaństwowych: obejmujące kwestie ogólne ze względu na interes ochrony porządku publicznego w Europie oraz takie, w których skarżące państwo wskazuje na naruszenia przez inne państwo Konwencji podstawowych praw człowieka jednej lub więcej wyraźnie wskazanych osób; te drugie są w istocie podobne do skarg indywidualnych na podstawie art. 34 oraz wnoszonych w kontekście ochrony dyplomatycznej⁸⁰. Artykuł 33 Konwencji nie zezwala rządowi na domaganie się ochrony praw podmiotu prawnego, którego nie można uznać za „organizację pozarządową” w rozumieniu art. 34, a więc nieuprawnionego do wniesienia skargi indywidualnej na jego podstawie⁸¹. Ze względu na bezpośredni związek systemowy między art. 33 i 34 Konwencji podmiot, który nie jest „organizacją pozarządową”, nie może więc próbować chronić swoich praw z pomocą rządu za pośrednictwem mechanizmu na podstawie art. 33⁸².

Ze skargą przeciwko państwu Konwencji z pewnością nie może wystąpić państwo niebędące „Wysoką Układającą się Stroną”, o której mowa w art. 33 Konwencji⁸³.

Spraw na skutek skarg międzypaństwowych zostało wniesionych, wraz z nadal toczącymi się, w całej dotychczasowej historii zaledwie 27⁸⁴. Pierwsza sprawa tego rodzaju, wniesiona w 1956 r. przez Grecję przeciwko Wielkiej Brytanii w związku z sytuacją na Cyprze, została zakończona raportem Komisji z dnia 26 września 1958 r.⁸⁵ przekazanym Komitetowi Ministrów do dalszych działań na szczeblu politycznym. W tym okresie Trybunał jeszcze nie rozpoczął na dobre swojej działalności. Kolejna

⁷⁸ Tamże, § 124–125.

⁷⁹ Radomilja i inni v. Chorwacja, Wielka Izba, § 126; zob. również np.: Tinner v. Szwajcaria z dnia 26 kwietnia 2011 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 59301/08 i 8439/09, § 67–75; Ürün v. Turcja z dnia 4 października 2016 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 36618/06, § 35–37.

⁸⁰ Wyrok Cypr v. Turcja (słuszne zadośćuczynienie) z dnia 12 maja 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 25781/94, § 43–45; decyzja Słowenia v. Chorwacja z dnia 18 listopada 2020 r., Wielka Izba, skarga nr 54155/16, § 67.

⁸¹ Decyzja Słowenia v. Chorwacja z dnia 18 listopada 2020 r., Wielka Izba, skarga nr 54155/16, § 70.

⁸² Tamże, § 76.

⁸³ Decyzja Democratic Republic of the Congo (Demokratyczna Republika Kongo) v. Belgia z dnia 29 października 2020 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16554/19.

⁸⁴ Samych skarg było nieco więcej, ale w niektórych przypadkach zostały one połączone i stały się jedną sprawą.

⁸⁵ Skarga nr 176/56.

podobna sprawa między tymi samymi państwami, wniesiona w 1957 r., zakończyła się skreśleniem z listy ze względu na porozumienia polityczne na temat Cypru zawarte w tym czasie⁸⁶. W kilku innych sprawach postępowanie zakończyło się rezolucją Komitetu Ministrów, np. w sprawie Austria przeciwko Włochom na tle problemów Południowego Tyrolu⁸⁷ czy w dwóch pierwszych połączonych sprawach wniesionych przez Cypr przeciwko Turcji⁸⁸. W kolejnej, trzeciej sprawie Cypr przeciwko Turcji nie doszło do wydania żadnej rezolucji, pozostał jedynie, przez długie lata poufny, raport Komisji⁸⁹.

Dotychczas jedynie cztery skargi międzynarodowe zakończyły się wyrokami merytorycznymi Trybunału: Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii⁹⁰, Cypr przeciwko Turcji (nr 4)⁹¹, Gruzja przeciwko Rosji (nr 1)⁹² oraz Gruzja przeciwko Rosji (nr 2)⁹³. W dwóch sprawach zostały zawarte ugody: przed Komisją – w sprawie wniesionej przez grupę państw Francję, Norwegię, Danię, Szwecję i Holandię przeciwko Turcji⁹⁴ w związku ze stosowaniem w tym kraju w warunkach stanu wyjątkowego tortur, bezprawnych aresztowań i ograniczeń działalności partii politycznych; przed Trybunałem – Dania przeciwko Turcji⁹⁵ w związku ze stosowaniem tortur i innych aktów złego traktowania. Sprawa Gruzja przeciwko Rosji (nr 3), dotycząca pozbawienia wolności czwórki nieletnich Gruzinów w Południowej Osetii, została ostatecznie wycofana i w rezultacie skreślona z listy po tym, jak zostali oni zwolnieni w rezultacie misji Komisarza Praw Człowieka Rady Europy⁹⁶.

Dramatyczne wydarzenia towarzyszyły skargom, które przeciwko Grecji wniosły dnia 20 września 1967 r. do Komisji Dania, Szwecja, Norwegia, a dnia 27 września 1967 r. – Holandia. Zostały one następnie połączone i stanowiły tzw. Sprawę Grecką (The Greek Case)⁹⁷, będącą pokłosiem wydarzeń, do jakich doszło w tym kraju po wojskowym zamachu stanu i objęciu władzy przez reżim tzw. czarnych pułkowników (rządzący tam od dnia 21 kwietnia 1967 r. do dnia 24 lipca 1974 r.). Komisja przyjęła dnia 5 li-

⁸⁶ Skarga nr 299/57, raport Komisji (art. 30) z dnia 8 lipca 1959 r.

⁸⁷ Skarga nr 788/60, rezolucja z dnia 23 października 1963 r.

⁸⁸ Skargi nr 6780/74 i 6950/75, rezolucja z dnia 20 stycznia 1979 r.

⁸⁹ Skarga nr 8007/77, raport z dnia 4 października 1983 r.

⁹⁰ Wyrok z dnia 18 stycznia 1978 r., skarga nr 5310/71, A. 25; w 2016 r. rząd irlandzki złożył w tej sprawie wniosek o rewizję wyroku na podstawie art. 80 ust. 1 regulaminu Trybunału; wyrok Irlandia v. Wielka Brytania z dnia 20 marca 2018 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 5310/71 (odrzućcie wniosek o rewizję wyroku z dnia 18 stycznia 1978 r.).

⁹¹ Wyroki z dnia 10 maja 2001 r. i z dnia 12 maja 2014 r., skarga nr 25781/94.

⁹² Wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 13255/07.

⁹³ Wyrok z dnia 21 stycznia 2021 r., Wielka Izba, skarga nr 38263/08.

⁹⁴ Raport Komisji z dnia 7 grudnia 1985 r., skarga nr 9940/82 i in.

⁹⁵ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2000 r., skarga nr 34382/97.

⁹⁶ Decyzja z dnia 16 marca 2010 r., skarga nr 61186/09.

⁹⁷ Skargi nr 3321, 3322, 3323 i 3344/67.

stopada 1969 r. raport (art. 31) potwierdzający najpoważniejsze naruszenia Konwencji i dwa tygodnie później przekazała go Komitetowi Ministrów. Równocześnie przed organami Rady Europy toczyła się debata nad stanowiskiem wobec wydarzeń w Grecji. Dnia 6 maja 1969 r. Komitet Ministrów wydał rezolucję stwierdzającą, że jeśli sytuacja się nie poprawi, gotów jest zawiesić członkostwo Grecji w Radzie Europy⁹⁸. Następnie 11 państw, również w świetle raportu Komisji, zażądało podjęcia takiego właśnie kroku. Kwestia ta była rozpatrywana dnia 12 grudnia 1969 r. podczas 45. sesji Komitetu Ministrów. W tym czasie Grecja podjęła już jednak decyzję o rezygnacji z członkostwa w Radzie Europy, co w konsekwencji oznaczało również wycofanie się z systemu Konwencji. Komitet przyjął rezolucję stwierdzającą poważne naruszenia przez Grecję art. 3 Konwencji⁹⁹, uznając równocześnie, że przestała istnieć potrzeba rezolucji w kwestii zawieszenia członkostwa tego państwa w Radzie Europy. Wycofanie członkostwa w Radzie Europy, zgodnie ze statutem, nie było natychmiastowe, podobnie jak wypowiedzenie zobowiązań na podstawie Konwencji¹⁰⁰. Grecja była więc jeszcze członkiem organizacji przez kilka miesięcy 1970 r. W tym czasie Dania, Norwegia i Szwecja wniosły przeciwko niej jeszcze jedną skargę (Druga Sprawa Grecka)¹⁰¹, dotyczącą procesu przed sądem wojskowym 34 osób oskarżonych o działalność antypaństwową. Raport Komisji w tej sprawie został sporządzony jednak dopiero dnia 4 października 1976 r. w nowej sytuacji politycznej w tym kraju i sprawa została skreślona z listy.

Sprawa wniesiona przez **Łotwę przeciwko Danii** w związku z decyzją tego kraju o ekstradycji więzionego tam obywatela Łotwy do Republiki Południowej Afryki została skreślona z listy w rezultacie zmiany decyzji i powrotu więźnia na Łotwę¹⁰². Z kolei skarga **Słowenii przeciwko Chorwacji** wniesiona dnia 15 września 2016 r. w związku ze sposobem postępowania władz chorwackich w odniesieniu do majątku i wiarytelności banku Ljubljanska banka d.d. po rozpadzie Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRY) decyzją Wielkiej Izby z dnia 16 grudnia 2020 r. została odrzucona, Trybunał stwierdził bowiem brak jurysdykcji do jej rozpatrzenia¹⁰³. Dnia 21 stycznia 2021 r. Wielka Izba Trybunału wydała wyrok w sprawie **Gruzja przeciwko Rosji (nr 2)** wniesionej dnia 12 sierpnia 2008 r., potwierdzający stosowaną przez Rosję praktykę administracyjną rozmaitych poważnych naruszeń Konwencji na szeroką skalę podczas i po zakończeniu konfliktu zbrojnego między tymi krajami w Południowej Osetii i Abchazji¹⁰⁴.

⁹⁸ Rezolucja CM (69)18.

⁹⁹ Rezolucja CM (69)51.

¹⁰⁰ Nastąpiło to z dniem 13 czerwca 1970 r.

¹⁰¹ Skarga nr 4448/70.

¹⁰² Skarga nr 9717/20 wniesiona dnia 19 lutego 2020 r., skreślona z listy, decyzja Komitetu (Sekcja I) z dnia 16 czerwca 2020 r.

¹⁰³ Skarga nr 54155/16.

¹⁰⁴ Skarga 38263/08; Izba (Sekcja V) podjęła dnia 13 grudnia 2011 r. decyzję o dopuszczeniu skargi, po czym rzekła się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby.

W chwili przygotowywania niniejszego wydania książki przed Trybunałem toczyły się postępowania na podstawie skarg międzypaństwowych w następujących sprawach:

- **Gruzja przeciwko Rosji (nr 4)** wniesiona dnia 22 sierpnia 2018 r. – dotycząca rozmaitych problemów na tle sytuacji w Południowej Osetii i Abchazji¹⁰⁵; inna sprawa – **Gruzja przeciwko Rosji (nr 3)** – została skreślona z listy w dniu 16 marca 2010 r. z tego powodu, iż rząd gruziński zrezygnował z jej popierania;
- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 1)** wniesiona dnia 13 marca 2014 r.¹⁰⁶ – w związku z zarzutem okupowania przez Rosję Krymu i dotycząca wydarzeń na wschodniej Ukrainie do września 2014 r.; została połączona ze sprawą **Ukraina przeciwko Rosji (nr 5)**¹⁰⁷; do niej z kolei dnia 27 listopada 2020 r. zostały dołączone sprawy: **Ukraina przeciwko Rosji (nr 2)** wniesiona dnia 13 czerwca 2014 r.¹⁰⁸ – w związku z zarzutem porwania trzech grup dzieci na wschodniej Ukrainie oraz ich przeniesienia do Rosji – i **Holandia przeciwko Rosji** wniesiona dnia 20 lipca 2020 r. – dotycząca zestrzelenia nad Ukrainą samolotu Malaysia Airlines dnia 17 lipca 2014 r.¹⁰⁹; od czasu tego połączenia sprawa toczy się przed Wielką Izbą Trybunału jako **Ukraina i Holandia przeciwko Rosji**;
- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 4)** wniesiona dnia 27 sierpnia 2015 r.¹¹⁰ – w związku z zarzutami na tle wydarzeń na Krymie i na wschodniej Ukrainie od września 2014 r.; inna sprawa, **Ukraina przeciwko Rosji (nr 3)**¹¹¹, została skreślona z listy na wniosek rządu ukraińskiego ze względu na uznanie, że jej przedmiot stanowił część wcześniej wniesionej skargi indywidualnej¹¹²;
- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 6)**¹¹³ wniesiona dnia 11 sierpnia 2018 r. – w związku z aresztowaniami i ściganiem obywateli ukraińskich; decyzją Wielkiej Izby z dnia 16 grudnia 2020 r. została dołączona do sprawy Ukraina przeciwko Rosji (nr 1);
- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 8)**¹¹⁴ wniesiona dnia 29 listopada 2018 r. – w związku z incydentem w Cieśninie Kerczeńskiej i aresztowaniem przez władze rosyjskie marynarzy ukraińskich;
- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 9)**¹¹⁵ wniesiona dnia 19 lutego 2021 r. – z zarzutami praktyki administracyjnej aranżowania zabójstw oponentów Rosji w samej Rosji i poza jej granicami oraz krycia ich sprawców;

¹⁰⁵ Skarga nr 39611/18.

¹⁰⁶ Skarga nr 20958/14.

¹⁰⁷ Skarga nr 8019/16.

¹⁰⁸ Skarga nr 43800/14.

¹⁰⁹ Skarga nr 28525/20.

¹¹⁰ Skarga nr 42410/15.

¹¹¹ Skarga nr 49537/14.

¹¹² Dzhemilov v. Rosja i Ukraina, skarga nr 49522/14.

¹¹³ Skarga nr 38334/18.

¹¹⁴ Skarga nr 55855/18.

¹¹⁵ Skarga nr 10691/21.

- **Liechtenstein przeciwko Czechom** wniesiona dnia 19 sierpnia 2020 r. – dotycząca naruszeń praw majątkowych jego obywateli w związku z uznaniem ich za Niemców w dekretach z 1945 r. w sprawie m.in. konfiskaty majątków niemieckich i węgierskich po II wojnie światowej¹¹⁶;
- **Armenia przeciwko Azerbejdżanowi** wniesiona dnia 27 września 2020 r. (uzupełniona dnia 1 lutego 2021 r.) – dotycząca konfliktu zbrojnego w Nagornym Karabachu¹¹⁷;
- **Armenia przeciwko Turcji** wniesiona dnia 4 października 2020 r. – dotycząca zaangażowania Turcji w ten konflikt¹¹⁸;
- **Azerbejdżan przeciwko Armenii** wniesiona dnia 27 października 2020 r. (uzupełniona dnia 15 stycznia 2021 r.) – dotycząca tego samego konfliktu¹¹⁹.

3.2. Możliwość skutecznego korzystania z prawa do skargi

Prawo do skargi do Trybunału ma charakter absolutny. Na podstawie art. 34 Konwencji państwa zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób w skutecznym korzystaniu z tego prawa. Wcześniej Europejska Komisja Praw Człowieka, a za nią Trybunał w wielu orzeczeniach podkreślały, że prawo do skargi indywidualnej ma fundamentalne znaczenie dla skutecznej ochrony materialnych praw i wolności zawartych w Konwencji i jej protokolach. Państwa zobowiązane są powstrzymać się od wywierania nacisków na skarżących oraz wszelkich innych aktów, które mogłyby uniemożliwić Trybunałowi rozpatrzenie sprawy w normalnym trybie¹²⁰.

Z prawa do skargi indywidualnej na podstawie art. 34 wynikają również obowiązki pozytywne obejmujące zapewnienie przez władze wszystkich koniecznych ułatwień umożliwiających właściwe i skuteczne badanie skarg, zwłaszcza gdy skarżący są szczególnie bezbronni¹²¹.

Skuteczność mechanizmu skargi indywidualnej m.in. wymaga, aby aktualni i potencjalni skarżący mogli swobodnie komunikować się z Trybunałem, bez jakiegokolwiek presji ze strony władz wskazującej, że dążą one do wycofania przez nich skarg albo

¹¹⁶ Skarga nr 35738/20.

¹¹⁷ Skarga nr 42521/20.

¹¹⁸ Skarga nr 43517/20.

¹¹⁹ Skarga nr 47319/20.

¹²⁰ Wyrok Mamatkulov i Askarov v. Turcja z dnia 4 lutego 2005 r., Wielka Izba, skargi nr 46827/99 i 46951/99, § 128; Paladi v. Mołdowa z dnia 10 marca 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 39806/05, § 87.

¹²¹ Wyrok M.K. i inni v. Polska z dnia 23 lipca 2020 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 40503/17, 42902/17 i 43643/17, § 229; zob. również: Iulian Popescu v. Rumunia z dnia 4 czerwca 2013 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 24999/04, § 33; Amirov v. Rosja z dnia 27 listopada 2014 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 51857/13, § 65.

przynajmniej modyfikacji stawianych zarzutów¹²². W tym kontekście „presja” oznacza nie tylko przymus bezpośredni i jaskrawe akty zastraszania, ale również inne niewłaściwe działania pośrednie i kontakty mające doprowadzić do zniechęcenia skarżących do dalszego popierania skargi lub rezygnacji z niego albo przynoszące „efekt mrożący”, negatywnie wpływając na korzystanie z prawa do skargi przez skarżących, a także na osoby, które ich reprezentują¹²³. Ocena, czy kontakty między władzami i skarżącym są równoznaczne z praktyką niedającą się zaakceptować z punktu widzenia art. 34 Konwencji, zależy od konkretnych okoliczności. Zawsze jednak należy brać pod uwagę trudną sytuację skarżącego i jego podatność na naciski wywierane przez władze. Nie chodzi tylko o bezpośredni przymus i zastraszanie skarżących, ich rodzin i adwokatów, bowiem nawet nieformalna „rozmowa”, nie mówiąc o formalnym przesłuchaniu w związku z postępowaniem w Strasburgu, może być potraktowana jako forma zastraszania¹²⁴. Dla więźnia poważną przeszkodą może być nawet np. odmowa zapewnienia mu papieru lub znaczków pocztowych i uniemożliwienie w ten sposób korespondencji z Trybunałem¹²⁵.

Inną istotną przeszkodą jest również np. fakt zajęcia w trakcie przeszukania w kancelarii adwokackiej akt sprawy toczącej się przed Trybunałem i późniejsze uniemożliwienie dostępu do zawartych w nich informacji i materiałów¹²⁶.

W każdym przypadku Trybunał musi ocenić stopień bezbronności skarżącego i ryzyko wpływu na niego przez władze. Jego sytuacja może być szczególnie trudna, jeśli jest przetrzymywany w więzieniu z bardzo ograniczonymi możliwościami kontaktu z rodziną lub światem zewnętrznym¹²⁷.

Szczególnie starannego badania wymagają rozmyślne i powtarzające się ingerencje w swobodne korzystanie z prawa do skargi. Przeszkadzanie może polegać także na wywieraniu presji pośredniej. W sprawie Sarli przeciwko Turcji Trybunał nie zgodził się z twierdzeniem władz, że postępowanie karne wszczęte przeciwko adwokatowi skar-

¹²² Wyrok Shamayev i inni v. Gruzja i Rosja z dnia 12 kwietnia 2005 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 36378/02, § 471.

¹²³ Wyrok Jafarov v. Azerbejdżan z dnia 17 marca 2016 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 69981/14, § 177.

¹²⁴ Wyrok Konstantin Markin v. Rosja z dnia 22 marca 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 30078/06, § 158–159.

¹²⁵ Np. wyrok Gagi v. Rumunia z dnia 24 lutego 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 63258/00; Yepishin v. Rosja z dnia 27 czerwca 2013 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 591/07, w okolicznościach, w których nie stanowiło to istotnego problemu na tle art. 34, więzień był bowiem zdolny do pracy i mógł sam zarobić na opłacenie korespondencji.

¹²⁶ Wyrok Akif Hasanov v. Azerbejdżan z dnia 19 września 2019 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 7268/10, § 35–39; zob. również: Annagi Hajibeyli v. Azerbejdżan z dnia 22 października 2015 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 2204/11, § 64–79; Feilazoo v. Malta z dnia 11 marca 2021 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 6865/19 – dotycząca ingerencji władz w korespondencję z Trybunałem skarżącego korzystającego z pomocy prawnej Trybunału.

¹²⁷ Wyrok Cotlet v. Rumunia z dnia 3 czerwca 2003 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 38565/97, § 71.

żącego nie miało wpływu na możliwość korzystania przez niego z prawa do skargi, nawet jeśli adwokat nie reprezentował go bezpośrednio przed Trybunałem, a jedynie pomagał w przygotowaniu skargi¹²⁸.

W postępowaniu przed Trybunałem skarżący pozbawiony wolności musi mieć możliwość swobodnego komunikowania się ze swoim pełnomocnikiem. Trybunał uważał, że art. 34 został naruszony, gdy: skarżący nie mógł przedyskutować kwestii dotyczących skargi ze swoim pełnomocnikiem bez bariery w postaci oddzielającej ich szklanej szyby albo skarżący nie mógł się z nim komunikować w okresie leczenia w szpitalu¹²⁹; kontakt skarżącego z pełnomocnikiem został ograniczony z tego powodu, że pełnomocnik nie był zawodowym adwokatem i członkiem stowarzyszenia adwokatów¹³⁰. Trybunał równocześnie zgodził się, że w pewnych okolicznościach konieczne może się okazać uzależnienie zgody na kontakt więźnia z pełnomocnikiem od spełnienia określonych wymagań formalnych, np. podyktowanych względami bezpieczeństwa lub aby uniemożliwić zмовę lub działania mające utrudnić toczące się śledztwo lub wymiar sprawiedliwości¹³¹. Formalności takie nie mogą być jednak na tyle nadmierne, że mogłyby w praktyce uniemożliwić przyszłemu skarżącemu skuteczne korzystanie z prawa do skargi. Jeśli jednak krajowe formalności były łatwe do spełnienia przez skarżącego, nie istnieje związany z nimi problem na tle art. 34¹³². W sprawie Rasul Jafarov przeciwko Azerbejdżanowi Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy odmowa zgody na spotkanie w więzieniu skarżącego i jego pełnomocnika wynikająca z faktu zawieszenia uprawnienia adwokata do prowadzenia praktyki oznaczała naruszenie przez państwo obowiązku nieutrudniania skutecznego korzystania z prawa do skargi. Jedynym deklarowanym powodem było wspomniane zawieszenie. Trybunał zauważył, że obejmowało ono reprezentację w krajowym postępowaniu karnym, nie można go było natomiast interpretować jako ograniczenia prawa do reprezentacji przed Trybunałem. Na podstawie art. 36 ust. 4 lit. a regulaminu Trybunału zgoda na reprezentację może być udzielona również osobie niebędącej adwokatem. Państwa muszą zapewnić, aby również pełnomocnicy niebędący adwokatami mogli na takich samych warunkach jak adwokaci odwiedzać osoby pozbawione wolności, które wniosły albo mają zamiar wnieść skargę do Trybunału. Obowiązki proceduralne państwa na podstawie art. 34 i 38 Konwencji muszą być realizowane niezależnie od ewentualnego wyniku postępowania i w sposób umożliwiający uniknięcie rzeczywistego lub potencjalnego wpływu mrozącego przyjętych rozwiązań na skarżących lub ich przedstawicieli¹³³.

¹²⁸ Wyrok z dnia 22 maja 2001 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 24490/94; Zakharkin v. Rosja z dnia 10 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 1555/04 – dot. zakazu widzenia się aresztowanego z adwokatem reprezentującym go przed Trybunałem.

¹²⁹ Wyrok Shtukaturv v. Rosja z dnia 27 marca 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 44009/05, § 140.

¹³⁰ Wyrok Zakharkin v. Rosja z dnia 10 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 1555/04, § 152–60.

¹³¹ Wyrok Melnikov v. Rosja z dnia 14 stycznia 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 23610/03, § 96.

¹³² Wyrok Lebedev v. Rosja z dnia 25 października 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4493/04, § 119.

¹³³ Wyrok Rasul Jafarov v. Azerbejdżan z dnia 17 marca 2016 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 69981/14, § 182–185.

Za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 34 Konwencji Trybunał uznał sytuację, w której administracja więzienna cenzurująca całość korespondencji więźnia, miała wyraźne formalne instrukcje, aby nie przysyłać skarg adresowanych do instytucji lub organizacji, które – w jej ocenie – nie były właściwe do ich rozpatrzenia, w tym do Trybunału. Więzień był w takiej sytuacji zmuszony wysłać skargę do Trybunału „nieformalnymi kanałami”, ryzykując, że zostanie za to umieszczony w celi dyscyplinarnej. Taka praktyka władz miała wyraźnie zniechęcać do składania skarg albo wręcz je uniemożliwiać¹³⁴.

W sprawie Popov przeciwko Rosji więzień był wielokrotnie nagabywany przez administrację w związku ze skargą na warunki, w jakich był przetrzymywany. Trybunał uznał, że takiej postawy nie można było zaakceptować. W rezultacie takich działań skarżący musiał czuć się zastraszone, zwłaszcza że miał pozostać w tym samym więzieniu jeszcze przez długi czas. To oznaczało, że mógł się obawiać zemsty ze strony administracji, której dotyczyły jego zarzuty¹³⁵.

W innej sprawie przeciwko Rosji przedstawiciel rządu polecił wsząć dochodzenie dotyczące legalności umowy finansowej skarżącego z adwokatem reprezentującym go przed Trybunałem. Władze podejrzewały, że skarżący zupełnie nie orientował się w tej materii i polegał całkowicie na inicjatywie swego adwokata. Domagały się więc, aby adwokat przedstawił kopię umowy ze skarżącym. Urzędnicy odwiedzili skarżącego również w więzieniu i usiłowali zmusić do napisania oświadczenia o swoich kontaktach z adwokatem. Władze uznały umowę z adwokatem za sprzeczną z prawem, a od stowarzyszenia adwokatów domagały się podjęcia wobec niego kroków dyscyplinarnych. Trybunał uznał, że chodziło wyraźnie o wyeliminowanie go z tej sprawy¹³⁶.

W sprawie grupy Czeczenów, których Gruzja wydała w drodze ekstradycji do Rosji, Trybunał postanowił z urzędu zająć się kwestią nieposzanowania przez Gruzję jej obowiązku nieprzeszkadzania w skutecznym korzystaniu z prawa do skargi z powodu ekstradycji mimo wskazania przez Trybunał środka tymczasowego na podstawie art. 39 regulaminu Trybunału, wymagającego jej zawieszenia. W rezultacie więźniowie byli następnie, już w Rosji, przetrzymywani w izolacji w nieujawnionym miejscu bez kontaktu z adwokatami. Rząd rosyjski cały czas twierdził, że wydani więźniowie nigdy nie mieli zamiaru wystąpić do Trybunału, przynajmniej ze skargą skierowaną przeciwko Rosji. W ten sposób została naruszona zasada równości broni, niezbędna do sku-

¹³⁴ Wyrok Nurmagedov v. Rosja z dnia 7 czerwca 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 30138/02.

¹³⁵ Wyrok z dnia 13 lipca 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 26853/04, § 250; zob. również np. Lopata v. Rosja z dnia 13 lipca 2010 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 72250/01; wyrok Buldakov v. Rosja z dnia 19 lipca 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 23294/05.

¹³⁶ Wyrok Ryabov v. Rosja z dnia 31 stycznia 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 3896/04; zob. również: Khodorkovskiy i Lebedev v. Rosja z dnia 25 lipca 2013 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 11082/06 i 13772/05.

tecznego korzystania z prawa do skargi w toku postępowania przed Trybunałem, który w tym przypadku nie mógł również przeprowadzić misji dochodzeniowej w Rosji (art. 38 Konwencji). Wyłącznie na podstawie kilku kontaktów listownych ze skarżącymi nie był w stanie zbadać istoty zarzutów wniesionych w tej sprawie przeciwko Rosji. Trudności, na jakie natrafili skarżący Czeczeni w następstwie ekstradycji do Rosji decyzją władz gruzińskich, były tak poważne, że zdaniem Trybunału uniemożliwiły skuteczne skorzystanie przez nich z prawa zagwarantowanego w art. 34 Konwencji¹³⁷.

Problem na tle art. 34 Konwencji może powodować również ewentualność wszczęcia postępowania karnego lub dyscyplinarnego przeciwko skarżącemu z powodu rzekomego naruszenia przez niego obowiązków proceduralnych przed Trybunałem¹³⁸.

Ingerencję w prawo do skargi może stanowić odmowa przez władze zgody na zbadanie skarżącego przez lekarza w związku z roszczeniem o słusne zadośćuczynienie na podstawie art. 41 Konwencji¹³⁹. Również list prokuratora generalnego do władz adwokatury wyrażnie wymieniający adwokata skarżącego i ostrzegający o możliwości wszczęcia postępowania karnego z powodu rzekomo niedopuszczalnego zwrócenia się przez niego o interwencję organizacji międzynarodowej ochrony praw człowieka można łatwo uznać za presję w konkretnej sprawie oraz ogólnie na wszystkich adwokatów, którzy w przyszłości zdecydowaliby się na prowadzenie spraw przed Trybunałem¹⁴⁰.

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasadniczo nie jest właściwe nawiązywanie przez władze państwa bezpośredniego kontaktu ze skarżącym w związku z jego sprawą toczącą się przed Trybunałem¹⁴¹. Jeśli rząd ma powody uważać, że w konkretnej sprawie prawo do skargi zostało nadużyte, właściwym sposobem reakcji jest poinformowanie o tym Trybunału. Przesłuchanie przez władze lokalne na temat okoliczności skargi może być bowiem interpretowane przez skarżącego z powodzeniem jako próba zastraszenia. Muszą jednak istnieć dowody, że rzeczywiście była wywierana presja lub skarżący był zastraszany¹⁴². Nie każde działanie władz w sprawie skargi toczącej się przed Trybunałem należy uważać za „zastraszanie”. Na przykład kontakty ze skarżącym mające doprowadzić do ugody nie oznaczają przeszkadzania w korzystaniu

¹³⁷ Wyrok Shamayev i inni v. Gruzja i Rosja z dnia 12 kwietnia 2005 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 36378/02, § 476–479.

¹³⁸ Np. wyrok Mirolubovs i inni v. Łotwa z dnia 15 września 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 798/05, § 70.

¹³⁹ Wyrok Boicenco v. Mołdowa z dnia 11 lipca 2006 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 41088/05, § 157 i n.

¹⁴⁰ Wyrok Colibaba v. Mołdowa z dnia 23 października 2007 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 29089/06, § 68.

¹⁴¹ Np. wyrok Ryabov v. Rosja z dnia 31 stycznia 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 3896/04, § 59–65; Assenov i inni v. Bułgaria z dnia 28 października 1998 r., RJD 1998-VIII, § 169–171; Ergi v. Turcja z dnia 28 lipca 1998 r., RJD 1998-IV, § 105.

¹⁴² Decyzja Manoussos v. Czechy i Niemcy z dnia 9 lipca 2002 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 46468/99; wyrok Matyar v. Turcja z dnia 21 lutego 2002 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 23423/94, § 158–159; zob. również Konstantin Markin v. Rosja z dnia 22 marca 2012 r., Wielka Izba, § 159–162.

z prawa do skargi, jeśli takie działania nie były w żadnej mierze formą nacisku, nie było gróźb ani przymusu¹⁴³.

Ogólnie sytuacja osób, które zdecydowały się wystąpić ze skargą, jest wyjątkowo trudna. Często stawiają one bowiem poważne i niewygodne zarzuty państwu i jego funkcjonariuszom¹⁴⁴. Do naruszenia obowiązku nieprzeszkadzania dochodzi jednak dopiero wtedy, gdy skarżący nie był w stanie z tego powodu przedstawić Trybunałowi swoich zarzutów w sposób pełny i szczegółowy. Trybunał zajął się tym problemem m.in. w sprawie Campbell przeciwko Wielkiej Brytanii¹⁴⁵ i stwierdził, że zagwarantowanie tajemnicy korespondencji z organami Konwencji (wtedy z Komisją) jest szczególnie ważne również dlatego, że może dotyczyć zarzutów wobec służby więziennej, w której rękach więźniów pozostawał. Wiąże się z tym nie tylko ryzyko ujawnienia jej treści, ale także narażenia więźnia na represje. Otwierania takich listów nie mogą uzasadniać żadne względy bezpieczeństwa.

W wyroku Novinskiy przeciwko Rosji Trybunał zwrócił uwagę, że chociaż głównym celem tego przepisu jest ochrona aktualnych albo potencjalnych skarżących, w pewnych przypadkach skuteczne korzystanie z prawa do skargi indywidualnej zależy w dużym stopniu od możliwości poparcia przez skarżącego swoich twierdzeń m.in. oświadczeniami świadków. Ma to szczególne znaczenie w sprawach dotyczących warunków w areszcie, o których jedynie rząd posiada informacje umożliwiające przekonujące potwierdzenie lub odrzucenie stawianych zarzutów. Jeśli odmawia ich udostępnienia, Trybunałowi jest niezwykle trudno dokonać ustaleń faktycznych albo w ogóle nie ma takiej możliwości. W tej sprawie – z braku informacji od rządu – złożenie zeznań przez jednego ze świadków wskazanych przez skarżącego miało kluczowe znaczenie dla ustaleń związanych z zarzutem nieludzkiego traktowania i było niezbędne do skutecznego korzystania przez niego z prawa do skargi. W ocenie Trybunału władze nie ograniczyły się w tym przypadku wyłącznie do weryfikacji wiarygodności tego świadka, ale działały w sposób, który można było uznać za próbę zastraszenia i wywarcia nacisku. Trybunał uznał, że w tej sytuacji państwo nie spełniło obowiązku na podstawie art. 34 Konwencji¹⁴⁶.

¹⁴³ Wyrok Yevgeniy Alekseyenko v. Rosja z dnia 27 stycznia 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 41833/04, § 168–174.

¹⁴⁴ Raport Komisji Aydin v. Turcja z dnia 7 marca 1996 r., skarga nr 23178/94, RJD 1997-VI, § 213; zob. również: wyrok Aydin v. Turcja z dnia 25 września 1997 r., RJD 1997-VI, § 115; Kurt v. Turcja z dnia 25 maja 1998 r., RJD 1998-III; Petra v. Rumunia z dnia 23 września 1998 r., RJD 1998-VII, § 43; Assenov v. Bułgaria, § 169–170.

¹⁴⁵ Wyrok z dnia 25 marca 1992 r., A. 233.

¹⁴⁶ Wyrok z dnia 10 lutego 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 11982/02; zob. również Vasiliy Ivashchenko v. Ukraina z dnia 26 lipca 2012 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 760/03.

Naruszenie art. 34 Konwencji może nastąpić również wtedy, gdy państwo nie podjęło odpowiednich działań umożliwiających skuteczne korzystanie z prawa do skargi przez osobę niepełnosprawną, która z powodu swego stanu zdrowia (znacznie ograniczonej możliwości poruszania się) nie mogła wykorzystać wymaganych środków prawnych krajowych, skonsultować się z adwokatem ani swobodnie komunikować się z Trybunałem. Brak było bowiem specjalnych rozwiązań umożliwiających osobom takim jak osoba skarżąca korzystanie z publicznej służby pocztowej. Trybunał przypomniał, że wykonanie zobowiązań przyjętych na podstawie Konwencji, w tym również odnoszących się do prawa do skargi, często wymaga od państwa odpowiednich działań pozytywnych niezbędnych do zapewnienia skutecznego korzystania z tego prawa¹⁴⁷.

Kwestie dotyczące możliwości naruszenia art. 34 Konwencji w sytuacji, w której państwo nie stosuje się do obowiązków wynikających ze wskazania przez Trybunał środka tymczasowego, zostały omówione w części poświęconej tym środkom (zob. szerzej pkt 10).

Korzystanie z prawa do skargi nie ma skutku zawieszającego w prawie wewnętrznym, w szczególności w odniesieniu do decyzji administracyjnych lub sądowych¹⁴⁸.

Ważne wskazówki dotyczące sposobu postępowania władz państwowych wobec osób mających zamiar wystąpienia ze skargą do Trybunału zawiera Porozumienie europejskie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, sporządzone w Strasburgu dnia 5 marca 1996 r. (weszło w życie dnia 1 stycznia 1999 r.; Polska ratyfikowała je 6 grudnia 2012 r., weszło w życie w stosunku do Polski 1 lutego 2013 r.)¹⁴⁹. Z art. 3 ust. 2 porozumienia wynika obowiązek zagwarantowania prawa do swobodnej korespondencji z Trybunałem również osobom pozbawionym wolności. Tak więc jeśli właściwe władze miałyby przeglądać taką korespondencję, musiałyby zapewnić, że nie będzie dochodziło do nieuzasadnionej zwłoki w jej doręczeniu. Nie mogą też wprowadzać w niej zmian. Osoby pozbawione wolności nie mogą być karane dyscyplinarnie za korespondencję z Trybunałem. Mają poza tym prawo do swobodnej korespondencji z adwokatem związanej ze skargą i postępowaniem przed organami Konwencji – adwokat musi jednak być uprawniony do występowania w tym charakterze przed sądami kraju, w którym dana osoba została pozbawiona wolności. Ograniczenia wprowadzone przez władze muszą być zgodne z prawem i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego do wykrycia i ścigania przestępstwa lub ochrony zdrowia. Pokrzywdzony nie może powoływać się wprost na to porozumienie w razie pogwałcenia prawa do skargi, Trybunał bierze je jednak pod uwagę przy ocenie przestrzegania przez państwo gwarancji art. 34 Konwencji.

¹⁴⁷ Decyzja Alois Farcaș v. Rumunia z dnia 14 września 2010 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 32596/04, § 49.

¹⁴⁸ Wyrok Shamayev i inni v. Gruzja i Rosja, § 472.

¹⁴⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 177.

4. Warunki dopuszczalności skargi (art. 35 Konwencji)

4.1. Uwagi wprowadzające

Artykuł 35 ust. 1 Konwencji zawiera zasadę autonomiczną, która musi być interpretowana i stosowana w sposób zapewniający każdemu skarżącemu domagającemu się uznania za pokrzywdzonego naruszeniem jednego z praw zawartych w Konwencji i jej protokołach skuteczne korzystanie z prawa do skargi indywidualnej¹⁵⁰. Trybunał zwrócił uwagę, że w przypadku procedury i terminów pewność prawna jest obowiązującym wymaganiem zapewniającym równość stron sporu wobec prawa. Zasada ta zawiera się w sposób dorozumiany we wszystkich artykułach Konwencji, stanowiąc jeden z fundamentalnych elementów rządów prawa¹⁵¹.

Wynikające z Konwencji warunki dopuszczalności skargi muszą być stosowane z pewną elastycznością i bez nadmiernego formalizmu¹⁵², z uwzględnieniem ich przedmiotu i celu oraz samej Konwencji¹⁵³, którą – jako traktat dotyczący praw człowieka – należy interpretować i stosować w sposób zapewniający, aby jej gwarancje były praktyczne i skuteczne¹⁵⁴.

Ocena, czy skarżący w danej sprawie spełnił kryteria dopuszczalności, zależy od konkretnych okoliczności i innych czynników, takich jak staranność i zainteresowanie wykazane przez skarżącego, a także odpowiedni charakter śledztwa krajowego związanego z zarzutami stawianymi w skardze¹⁵⁵.

Przed zwróceniem się przez Trybunał do rządu, przeciwko któremu została wniesiona skarga, o przedstawienie uwag o jej dopuszczalności Trybunał może z własnej inicjatywy uznać ją za niedopuszczalną, ponieważ nie spełnia ona kryteriów wymienionych w art. 34 i 35 Konwencji. W późniejszych fazach postępowania, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 4 Konwencji, bada zarzuty dotyczące dopuszczalności skargi w zasadzie jedynie w przypadku podniesienia ich przez rząd. Zgodnie z art. 55 regulaminu Trybunału zarzuty niedopuszczalności – zależnie od ich charakteru i okoliczności – muszą być przezeń podniesione w pisemnych lub ustnych uwagach o dopuszczalności skargi,

¹⁵⁰ Wyrok Sabri Güneş v. Turcja z dnia 29 czerwca 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 27396/06, § 41; zob. również decyzja Komisji Worm v. Austria z dnia 27 listopada 1995 r., skarga nr 22714/93.

¹⁵¹ Wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 42, zob. np. również wyrok Beian v. Rumunia (nr 1) z dnia 6 grudnia 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 30658/05, § 39.

¹⁵² Np. wyrok Cardot v. Francja z dnia 19 marca 1991 r., A. 200.

¹⁵³ Np. wyrok Worm v. Austria z dnia 29 sierpnia 1997 r., RJD 1997-V.

¹⁵⁴ Np. wyrok Yaşa v. Turcja z dnia 2 września 1998 r., RJD 1998-VI.

¹⁵⁵ Wyrok Abuyeva i inni v. Rosja z dnia 2 grudnia 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 27065/05, § 174; wyrok El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii z dnia 13 grudnia 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 39630/09, § 139.

o których mowa w art. 51 i 54 regulaminu Trybunału¹⁵⁶. Z obowiązku podniesienia ich w tej fazie sprawy mogą zwolnić rząd jedynie wyjątkowe okoliczności, w szczególności fakt, że powód ich wniesienia stał się znany dopiero później¹⁵⁷.

Ze wspomnianego wyżej art. 35 ust. 4 Konwencji wynika jednak, że Trybunał w każdym stadium postępowania – w tym również w składzie Wielkiej Izby rozpatrującej skargę w trybie art. 30 lub 43 Konwencji – może z własnej inicjatywy badać kwestie dotyczące warunków dopuszczalności *ratione loci*, *ratione personae*¹⁵⁸, *ratione temporis*¹⁵⁹ oraz *ratione materiae*¹⁶⁰, a więc odnoszące się do jego jurysdykcji na podstawie Konwencji, a także zachowania terminu sześciu miesięcy¹⁶¹, i niezależnie od stanowiska stron w konkretnej sprawie odrzucić skargę ze względu na jej niedopuszczalność¹⁶². W zasadzie jednak, poza wyjątkami, nie rozważa z własnej inicjatywy kwestii niewykorzystania środków prawnych krajowych, jeśli rząd jej wyraźnie w odpowiednim momencie nie podniósł¹⁶³.

Po przekazaniu sprawy do Wielkiej Izby na podstawie art. 43 Konwencji może ona ponownie rozpatrzyć zarzuty rządu odnoszące się do dopuszczalności skargi i ocenić

¹⁵⁶ Np. wyrok N.C. v. Włochy z dnia 18 grudnia 2002 r., Wielka Izba, skarga nr 24952/94, § 44; K. i T. v. Finlandia z dnia 12 lipca 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 25702/94, § 145; Prokopovich v. Rosja z dnia 18 listopada 2004 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 58255/00, § 29; Sejdic v. Włochy z dnia 1 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 56581/00, § 41; Sergey Zolotukhin v. Rosja z dnia 10 lutego 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 14939/03, § 45–46; Mooren v. Niemcy z dnia 9 lipca 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 11364/03, § 57; Kurić i inni v. Słowenia z dnia 26 czerwca 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 26828/06, § 242.

¹⁵⁷ Np. wyrok Lebedev v. Rosja z dnia 25 października 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4493/04, § 39–40; Mooren v. Niemcy z dnia 9 lipca 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 11364/03, § 57; Khlaifia i inni v. Włochy z dnia 1 września 2015 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 16483/12, § 38.

¹⁵⁸ Np. wyrok Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina z dnia 22 grudnia 2009 r., Wielka Izba, skargi nr 27996/06 i 34836/06, § 27.

¹⁵⁹ Np. wyrok Blečić v. Chorwacja z dnia 8 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 59532/00, § 63–69.

¹⁶⁰ Wyrok Demir i Baykara v. Turcja z dnia 12 listopada 2008 r., Wielka Izba, skarga nr 34503/97, § 58; *mutatis mutandis*, Blečić v. Chorwacja z dnia 8 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 59532/00, § 63–69; decyzja M.N. i inni v. Belgia z dnia 5 maja 2020 r., Wielka Izba, skarga nr 3599/18.

¹⁶¹ Zob. wyrok Sabri Güneş v. Turcja z dnia 29 czerwca 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 27396/06, § 29; Lopes de Sousa Fernandes v. Portugalia z dnia 19 grudnia 2017 r., Wielka Izba, skarga nr 56080/13, § 128.

¹⁶² Np. wyrok Pisano v. Włochy (skreślenie z listy) z dnia 24 października 2002 r., Wielka Izba, skarga nr 36732/97, § 34; Odièvre v. Francja z dnia 13 lutego 2003 r., Wielka Izba, skarga nr 42326/98, § 22; Azinas v. Cypr z dnia 28 kwietnia 2004 r., Wielka Izba, skarga nr 56679/00, § 32; Yumak i Sadak v. Turcja z dnia 8 lipca 2008 r., Wielka Izba, skarga nr 10226/03, § 72; decyzja Medeanu v. Rumunia z dnia 8 kwietnia 2003 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 29958/96; wyrok İlhan v. Turcja z dnia 27 czerwca 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 22277/93, § 52; Kovačić i inni v. Słowenia z dnia 3 października 2008 r., Wielka Izba, skargi nr 44574/98, 45133/98 i 48316/99, § 262; Gross v. Szwajcaria z dnia 30 września 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 67810/10, § 37; Al-Dulimi i Montana Management Inc. v. Szwajcaria z dnia 21 czerwca 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 5809/08, § 92.

¹⁶³ Np. wyrok Sejdic v. Włochy z dnia 1 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 56581/00, § 60–61; Demades v. Turcja (wyrok merytoryczny) z dnia 31 lipca 2003 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16219/90, § 20; Lordos i inni v. Turcja z dnia 2 listopada 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 15973/90, § 41; Creangă v. Rumunia z dnia 23 lutego 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 29226/03, § 62; Kurić i inni v. Słowenia, Wielka Izba, § 309.

je odmiennie niż wcześniej Izba¹⁶⁴. Rząd nie może jednak stawiać przed Wielką Izbą zarzutów w tym zakresie innych niż wcześniej podniesione w postępowaniu przed Izbą¹⁶⁵ lub rozważone przez nią z własnej inicjatywy¹⁶⁶.

Artykuł 35 ust. 2 i 3 wyraźnie wskazują, że warunki w nich wymienione nie mają zastosowania do skarg międzypaństwowych. Jedynymi powodami odrzucenia takiej skargi jako niedopuszczalnej są wymienione w ust. 1: niewyczerpanie wszystkich środków prawnych krajowych oraz niespełnienie warunku wniesienia skargi w wymienionym w nim terminie¹⁶⁷.

4.2. Wykorzystanie krajowych środków prawnych

Ważnym aspektem mechanizmu ochrony utworzonego przez Konwencję jest zasada, z której wynika, że skarżący przed wystąpieniem do sądu międzynarodowego musi najpierw skorzystać ze środków prawnych przewidzianych w systemie krajowym¹⁶⁸.

Przed wystąpieniem ze skargą do Strasburga należy bowiem dać państwu szansę rozpatrzenia zarzutu naruszenia Konwencji i odpowiedniej reakcji w granicach jego systemu prawnego na domniemane naruszenie na szkodę jednostki, zanim będzie musiało odpowiedzieć za swoje działania lub zaniechania przed organem międzynarodowym¹⁶⁹. Poza tym w przypadku gdy skarga zostanie następnie wniesiona do Strasburga, Trybunał powinien mieć możliwość zapoznania się z poglądami sądów krajowych na związane z nią kwestie¹⁷⁰. W porządku prawnym państwa, w którym generalnie prawa podstawowe są chronione – a takimi z natury powinny być państwa Konwencji – w przypadku nowego środka prawnego należy domniemywać, że jest on skuteczny i w rezultacie pokrzywdzony ma obowiązek przetestowania go na tle stawianych zarzutów¹⁷¹.

¹⁶⁴ Np. wyrok *Odièvre v. Francja*, Wielka Izba, § 22; *Azinas v. Cyprus*, Wielka Izba, § 32 i 37.

¹⁶⁵ Zob. np. wyrok *Hasan i Chaush v. Bułgaria* z dnia 26 października 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 30985/96, § 56.

¹⁶⁶ Zob. np. wyrok *Partia Wolności i Demokracji (ÖZDEP) v. Turcja* z dnia 8 grudnia 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 23885/94.

¹⁶⁷ Np. decyzja *Słowenia v. Chorwacja* z dnia 18 listopada 2020 r., Wielka Izba, skarga nr 54155/16, § 40.

¹⁶⁸ Wyrok *Akdivar i inni v. Turcja* z dnia 16 września 1996 r., RJD 1996-IV, § 65; zob. również np. *Manole i inni v. Mołdowa* z dnia 17 września 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 13936/02, § 83; podsumowanie zasad: *Vučković i inni v. Serbia* (zastrzeżenia wstępne) z dnia 25 marca 2014 r., Wielka Izba, skargi nr 17153/11 i 29 innych, § 69–77.

¹⁶⁹ Wyrok *Cardot v. Francja* z dnia 19 marca 1991 r., A. 200, § 36; również np. wyrok *Egmez v. Cypr* z dnia 21 grudnia 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 30873/96, § 64.

¹⁷⁰ Wyrok *Burden v. Wielka Brytania* z dnia 29 kwietnia 2008 r., Wielka Izba, skarga nr 13378/05, § 42.

¹⁷¹ Decyzja *Gökhan Köksal* z dnia 6 czerwca 2017 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 5078/16, § 28.

Zasada wykorzystania środków prawnych krajowych ma zastosowanie do skarg międzypaństwowych w taki sam sposób jak do skarg indywidualnych, w każdym przypadku, gdy państwo skarżące zarzuca wyłącznie naruszenia, których ofiarami są osoby, na rzecz których występuje w związku z tymi naruszeniami. Nie ma natomiast zasadniczo zastosowania, jeśli państwo skarżące zarzuca praktykę naruszeń jako taką, aby uniemożliwić jej kontynuowanie lub powtarzanie, i nie oczekuje od Trybunału decyzji w każdej indywidualnej sprawie wskazanej jako dowód lub ilustracja zarzuconej praktyki¹⁷².

W decyzji o odrzuceniu skargi w sprawie Demopoulos przeciwko Turcji i w siedmiu innych sprawach Wielka Izba podkreśliła po raz kolejny ogromne znaczenie subsydiarności mechanizmu ochrony na podstawie Konwencji. Trybunał zajmuje się nadzorowaniem implementacji przez państwa obowiązków na jej podstawie i nie jest w stanie ani nie może usurpować sobie roli odgrywanej przez władze państw Konwencji, których zadaniem jest zapewnienie, aby podstawowe prawa i wolności w niej zawarte były szanowane i chronione na poziomie krajowym. Zasada wyczerpania środków prawnych krajowych jest więc nieodłączną częścią funkcjonowania tego systemu ochrony. Trybunał ciągle podkreśla, że nie jest sądem pierwszej instancji. Nie ma możliwości orzekania w znacznej liczbie spraw wymagających ustaleń podstawowych faktów albo obliczania odszkodowań pieniężnych ani nie odpowiada to jego funkcji sądu międzynarodowego. To powinno co do zasady oraz ze względów praktycznych należeć do obowiązków organów krajowych¹⁷³.

W krajowych systemach prawnych muszą więc istnieć skuteczne środki prawne w związku z każdym domniemanym naruszeniem Konwencji i jej protokołów. Wynika to z subsydiarności systemu strasburskiego wobec krajowych systemów ochrony praw człowieka, której wyrazem są zarówno art. 35, jak i art. 13 Konwencji¹⁷⁴, wymagający, aby ze względu na zarzucone naruszenie Konwencji istniał w wewnętrznym porządku prawnym środek skuteczny w praktyce i w prawie¹⁷⁵. Pokrzywdzeni nie mogą bowiem być systematycznie zmuszani do kierowania do Trybunału w Strasburgu skarg, które wcześniej powinny zostać rozpatrzone w krajowym systemie prawnym. Zasada sub-

¹⁷² Wyrok Irlandia v. Wielka Brytania z dnia 18 stycznia 1978 r., § 159, A. 25; decyzja Komisji Cypr v. Turcja z dnia 28 czerwca 1996 r., skarga nr 25781/94; Dania v. Turcja z dnia 8 czerwca 1999 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 34382/97; Gruzja v. Rosja (nr 1) z dnia 30 czerwca 2009 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 13255/07, § 40; Gruzja v. Rosja (nr 2) z dnia 13 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 38263/08, § 84–85.

¹⁷³ Decyzja z dnia 1 marca 2010 r., Wielka Izba, skargi nr 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 14163/04, 10200/04, 19993/04 i 21819/04.

¹⁷⁴ Wyrok Handyside v. Wielka Brytania z dnia 7 grudnia 1976 r., A. 24, § 48; Akdivar i inni v. Turcja, § 65.

¹⁷⁵ Wyrok Kudła v. Polska z dnia 26 października 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 30210/96, § 152; Hasan i Chaush v. Bułgaria z dnia 26 października 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 30985/96, § 96–98; decyzja Brusco v. Włochy z dnia 6 września 2001 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 69789/01; wyrok Sampanis i inni v. Grecja z dnia 5 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 32526/05, § 55.

sydiarności nie oznacza jednak rezygnacji z wszelkiej kontroli rezultatów korzystania ze środków krajowych. Trybunał musi się bowiem upewnić, czy na poziomie krajowym władze przyznały, przynajmniej w istocie, że nastąpiło naruszenie prawa chronionego w Konwencji, i czy sposób jego naprawienia był odpowiedni i wystarczający¹⁷⁶. Nie może ona być również interpretowana w sposób, który umożliwiałby państwom unikanie jurysdykcji Trybunału¹⁷⁷.

Skarżący musi podjąć próbę wykorzystania w normalny sposób środków prawnych, które wydają się w konkretnej sprawie właściwe i skuteczne¹⁷⁸. Należy wykazać ich istnienie z wystarczającą pewnością w teorii i praktyce. W razie jej braku nie można uznać, że spełniają one wymogi Konwencji¹⁷⁹. Przy ocenie, czy zostały wyczerpane wszystkie drogi prawne załatwienia sprawy w kraju, ważne jest ustalenie środków, jakie pokrzywdzony miał do dyspozycji, i stwierdzenie, czy dawały one rzeczywistą, a nie tylko iluzoryczną, szansę dochodzenia roszczeń. W każdym przypadku wymaga to wnikliwej oceny¹⁸⁰.

Jeśli rząd twierdzi, że wskazany środek krajowy nie został wykorzystany, musi przekonać Trybunał o jego rzeczywistym istnieniu i dostępności¹⁸¹. W razie możliwości wyboru skuteczna ochrona praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji nakazuje, aby wymaganie wykorzystania środka krajowego było stosowane z uwzględnieniem praktycznej sytuacji, w jakiej znajdował się skarżący. Podobnie jak w innych przypad-

¹⁷⁶ Wyrok Scordino v. Włochy (nr 1) z dnia 29 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 36813/97, § 192–193; zob. również np. decyzja Normann v. Dania z dnia 14 czerwca 2001 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 44704/98; decyzja Jensen v. Dania z dnia 20 września 2001 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 48470/99; wyrok Giuseppe Mostacciulo v. Włochy (nr 2) z dnia 29 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 65102/01, § 81; Gál v. Słowacja z dnia 30 listopada 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 45426/06, § 66; Michalák v. Słowacja z dnia 8 lutego 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 30157/03, § 177; Koky i inni v. Słowacja z dnia 12 czerwca 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 13624/03, § 179.

¹⁷⁷ Wyrok Sakhnovskiy v. Rosja z dnia 2 listopada 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 21272/03, § 76.

¹⁷⁸ Wyrok Akdivar i inni v. Turcja, § 66; zob. również decyzja Demopoulos i inni v. Turcja z dnia 1 marca 2010 r., Wielka Izba, skargi nr 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, § 70; np. w sprawach na tle domniemania niewinności środkiem takim jest droga cywilna, zob. Gutsanovi v. Bułgaria z dnia 15 października 2013 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 34529/10, § 178; Januškevičienė v. Litwa z dnia 3 września 2019 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 69717/14, § 59.

¹⁷⁹ Wyrok Akdivar i inni v. Turcja, § 65.

¹⁸⁰ Tamże, § 67; zob. również orzeczenia: Holzinger v. Austria (nr 1) z dnia 30 stycznia 2001 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 23459/94, § 22–25; Cerin v. Chorwacja z dnia 8 marca 2001 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 54727/00; Melnitis v. Łotwa z dnia 28 lutego 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 30779/05 – dot. nowego środka prawnego związanego z warunkami pozbawienia wolności uznanego za nieskuteczny; decyzja Balan v. Mołdowa z dnia 24 stycznia 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 44746/08 – dot. nowego wymaganego środka prawnego w związku z przewlekłością postępowania sądowego wprowadzonego w rezultacie wyroku pilotażowego w sprawie Olaru.

¹⁸¹ Zob. np. orzeczenie Hajduová v. Słowacja z dnia 30 listopada 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 2660/03, § 37.

kach chodzi bowiem o zapewnienie skutecznej ochrony praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji¹⁸².

Jeśli środek prawny uznany za skuteczny i wystarczający ze względu na główny zarzut został wykorzystany, nie trzeba sięgać po inne, również dostępne i prawdopodobnie prowadzące do podobnego rezultatu¹⁸³ albo których skuteczność wzbudza uzasadnione wątpliwości¹⁸⁴.

Trybunał podkreślił, że granice między państwami – faktyczne lub prawne – nie są jako takie przeszkodą do wykorzystania środków prawnych krajowych. Co do zasady skarżący mieszkający poza granicami jurysdykcji państwa, przeciwko któremu kierują skargę, nie są zwolnieni z wykorzystania istniejących w nim środków prawnych niezależnie od niewygód osobistych z tym związanych lub zrozumiałej niechęci. Z tego powodu Trybunał np. uznał, iż fakt, że skarżący mieszkali poza strefą okupowaną, po greckiej stronie Cypru, nie mógł być co do zasady powodem, że nie musieli wystąpić do organów władz Tureckiej Republiki Cypru Północnego (TRNC), jeśli można było wykazać, że był to praktycznie i normalnie działający środek prawny¹⁸⁵.

Od skarżących wymaga się wyczerpania środków prawnych krajowych, nawet jeśli niedobrowolnie znaleźli się pod jurysdykcją państwa Konwencji¹⁸⁶.

W kontekście wykorzystania krajowych środków prawnych, w związku z zarzutami odmowy wykonania albo zwłoki z wykonaniem wyroków w sprawach z pozwu przeciwko państwu, Trybunał podkreślił, że nie można wymagać, aby w tym celu powód wszczynał odrębne postępowanie egzekucyjne¹⁸⁷. W takich przypadkach pozwane wła-

¹⁸² Decyzja Komisji *Allgemeine Gold- und Silberscheideanstalt AG v. Wielka Brytania* z dnia 9 marca 1983 r., skarga nr 9118/80, DR 32, s. 165; wyrok *Krumpel i Krumpelová v. Słowacja* z dnia 5 lipca 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 56195/00, § 43; decyzja *V.C. v. Słowacja* z dnia 16 czerwca 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 18968/07.

¹⁸³ Decyzja *Moreira Barbosa v. Portugalia* z dnia 29 kwietnia 2004 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 65681/01; decyzja Komisji *Wójcik v. Polska* z dnia 7 lipca 1997 r., skarga nr 26757/95, DR 90A, s. 28; wyrok *Assenov i inni v. Bułgaria*, § 86; decyzja *Günaydin v. Turcja* z dnia 25 kwietnia 2002 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 27526/95; *Tătar v. Rumunia* z dnia 5 lipca 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 67021/01, § 60; wyrok *Oluic v. Chorwacja* z dnia 20 maja 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 61260/08, § 35; *Mileva i inni v. Bułgaria* z dnia 25 listopada 2010 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 43449/02 i 21475/04, § 77; *Shkalla v. Albania* z dnia 10 maja 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 26866/05, § 61; *Leja v. Łotwa* z dnia 14 czerwca 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 71072/01, § 46; *O'Keeffe v. Irlandia* z dnia 28 stycznia 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 35810/09, § 109.

¹⁸⁴ Wyrok *Manoussakis i inni v. Grecja* z dnia 26 września 1996 r., RJD 1996-IV, § 33.

¹⁸⁵ Decyzja *Demopoulos i inni v. Turcja*, § 98.

¹⁸⁶ Decyzja *Pad i inni v. Turcja* z dnia 28 czerwca 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 60617/00 – dot. Irańczyków zabitych w strefie granicznej przez tureckie siły bezpieczeństwa.

¹⁸⁷ Np. wyrok *Metaxas v. Grecja* z dnia 27 maja 2004 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 8415/02, § 19; *Lizanets v. Ukraina* z dnia 31 maja 2007 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 6725/03, § 43.

dze – właściwie powiadomione o wyroku – muszą podjąć wszystkie konieczne działania, aby go wykonać albo przekazać w celu wykonania innemu właściwemu organowi państwa¹⁸⁸.

Środki prawne, o których mowa w art. 35 ust. 1 Konwencji, muszą być dostępne. Oznacza to, że skarżący musi mieć możliwość doprowadzenia samodzielnie albo przez pełnomocnika do wszczęcia odpowiedniego postępowania¹⁸⁹. Nie wystarczają wyłącznie uprawnienia dyskrecjonalne władz mogących wszcząć określone postępowanie¹⁹⁰. W wielu sprawach przeciwko Wielkiej Brytanii Trybunał uznał, że stwierdzenie przez sąd na podstawie ustawy o prawach człowieka (Human Rights Act) niezgodności przepisu prawnego z Konwencją nie może być uznane za skuteczny środek prawny do wykorzystania przed wniesieniem skargi do Strasburga, m.in. dlatego, że zainteresowane strony nie mogą samodzielnie wszcząć odpowiedniej procedury i doprowadzić w ten sposób do właściwej zmiany prawa. Uprawnienie dyskrecjonalne w tym zakresie ma jedynie właściwy minister. Korzysta z niego tylko wtedy, gdy uważa, że przemawiają za tym „nieodparte racje”¹⁹¹.

Skarga do sądów konstytucyjnych, do których pokrzywdzeni mają bezpośredni dostęp na podstawie prawa krajowego, jest środkiem prawnym, który w zasadzie powinien być wykorzystany przed wniesieniem skargi do Trybunału¹⁹². Obowiązek ten jednak zależy od charakteru skargi konstytucyjnej, który może różnić się zależnie od systemu prawnego i problemu będącego przedmiotem zarzutu na tle Konwencji.

Artykuł 35 ust. 1 Konwencji wymaga wyłącznie wykorzystania środków odnoszących się bezpośrednio do naruszenia Konwencji i wystarczająco gwarantujących naprawę szkody. Pokrzywdzony nie ma więc potrzeby sięgać po środki, które chociaż teoretycznie – ze względu na swój charakter – mogłyby wchodzić w grę, nie pozwalając na satysfakcjonującą reakcję na domniemane pogwałcenie Konwencji¹⁹³.

¹⁸⁸ Wyrok *Burdov v. Rosja* (nr 2) z dnia 15 stycznia 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 33509/04, § 68.

¹⁸⁹ Decyzja Komisji *G. v. Belgia* z dnia 10 lipca 1991 r., skarga nr 12604/86, DR 70, s. 125; zob. również np. wyrok *Tănase v. Mołdowa* z dnia 27 kwietnia 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 7/08, § 122 – w którym Trybunał stwierdził, że skarga do ombudsmana nie spełnia tego warunku.

¹⁹⁰ Decyzja Komisji *Montion v. Francja* z dnia 14 maja 1987 r., skarga nr 11192/84, DR 52, s. 27; *G. v. Belgia* z dnia 10 lipca 1991 r., skarga nr 12604/86, DR 70, s. 125.

¹⁹¹ Zob. np. decyzja *Hobbs v. Wielka Brytania* z dnia 18 czerwca 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 63684/00; decyzja *B. i L. v. Wielka Brytania* z dnia 29 czerwca 2004 r., Izba (Sekcja IV), skarga 36536/02; decyzja *Parry v. Wielka Brytania* z dnia 28 listopada 2006 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 42971/05; *Burden v. Wielka Brytania*, Wielka Izba, § 40–44.

¹⁹² Zob. np. decyzja Komisji *X. v. Niemcy* z dnia 7 października 1980 r., skarga nr 8499/79, DR 21, s. 176; *Castells v. Hiszpania* z dnia 23 kwietnia 1992 r., skarga nr 11798/85, A. 236.

¹⁹³ Wyrok *De Jong, Baljet i Van der Brink v. Holandia* z dnia 22 maja 1984 r., skargi nr 8805/79, 8806/79 i 9242/81, A. 77, § 36.

Jeśli rząd stara się przekonać Trybunał o skuteczności danego środka, musi przedstawić przykłady wskazujących na to wcześniejszych orzeczeń sądowych¹⁹⁴ albo w inny sposób wykazać, że jest on skuteczny i był dostępny w danym czasie teoretycznie i w praktyce. W przypadku spełnienia tego warunku skarżący musi wykazać, że wykorzystał w rzeczywistości ten środek albo z jakichś powodów okazał się on w szczególnych okolicznościach nieodpowiedni i nieskuteczny, albo istniały specjalne względy zwalniające z jego wykorzystania¹⁹⁵.

W sprawie Dalia przeciwko Francji¹⁹⁶ pojawiło się pytanie, czy w związku z zarzutem sprzecznego z prawem do poszanowania życia rodzinnego wydalenia do innego kraju spełnienie warunku dopuszczalności wymagało wniesienia kasacji. Przez wiele lat w podobnych przypadkach Komisja udzielała odpowiedzi twierdzącej. Orzecznictwo Sądu Kasacyjnego z czasem zaczęło jednak budzić poważne wątpliwości co do skuteczności tego środka prawnego. W pewnym momencie, po przeanalizowaniu ówczesnego orzecznictwa, Komisja zwróciła uwagę, że gdyby pani Dalia wniosła kasację, sąd ten nie mógłby zająć się istotnymi faktami pozostającymi w zasadzie poza jego jurysdykcją ze względu na naturę instancji kasacyjnej. Wynikał z tego wniosek, że ze względu na problemy do rozpatrzenia kasacja okazałaby się nieskuteczna. Trybunał podkreślił, że władze francuskie nie przedstawiły żadnych przykładów wskazujących, że kasacja umożliwia ocenę proporcjonalności tak drastycznego kroku jak wydalenie. Uznał, podobnie jak Komisja, że pani Dalia nie musiała więc wnosić kasacji przed wystąpieniem ze skargą na podstawie Konwencji.

Nie są skuteczne środki odwoławcze niemające mocy zawieszającej wykonanie zaskarżonej decyzji¹⁹⁷. Odnosi się to nie tylko do spraw o wydalenie albo ekstradycję narażającą osobę, której dotyczy, na poważne niebezpieczeństwo traktowania sprzecznego z Konwencją.

Same tylko wątpliwości pokrzywdzonego co do szans powodzenia określonego środka prawnego nie zwalniają z obowiązku wynikającego z art. 35 ust. 1 Konwencji¹⁹⁸. Próby polegające na wszczynaniu wszelkich możliwych postępowań nie wystarczają, aby

¹⁹⁴ Np. wyrok Vallianatos i inni v. Grecja z dnia 7 listopada 2013 r., Wielka Izba, skargi nr 29381/09 i 32684/09, § 57.

¹⁹⁵ Np. wyrok Vučković i inni v. Serbia z dnia 25 marca 2014 r., Wielka Izba, skargi nr 17153/11 i inne, § 77.

¹⁹⁶ Wyrok Dalia v. Francja z dnia 19 lutego 1998 r., RJD 1998-I.

¹⁹⁷ Np. decyzja Komisji El-Makhour v. Niemcy z dnia 8 marca 1986 r., skarga nr 14312/88, DR 60, s. 284.

¹⁹⁸ Decyzja Komisji M. v. Wielka Brytania z dnia 7 września 1988 r., skarga nr 12268/86, DR 57, s. 136; zob. również: Zihni v. Turcja z dnia 29 listopada 2016 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 59061/16 – dot. możliwości odwołania do specjalnej Komisji ds. Badania Stosowania przez Państwo Środków Nadzwyczajnych wprowadzonych po zamachu stanu w 2016 r. z możliwością dalszego odwołania do sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego; Trybunał uznał, że mimo wątpliwości skarżących co do jego skuteczności należy podjąć taką próbę.

uznać, że warunek wykorzystania krajowych środków prawnych został spełniony¹⁹⁹. Pokrzywdzony musi bowiem wystąpić do właściwych organów z zarzutem, który następnie postawi w skardze do Trybunału. Nie oznacza to, że musi wyraźnie postawić przed tymi organami zarzut naruszenia określonych artykułów Konwencji. Wystarczy, aby był on w istocie taki sam jak zarzut zawarty w późniejszej skardze do Trybunału albo podobny do niego²⁰⁰. W wielu sprawach Trybunał uznał, że środki prawne krajowe zostały wyczerpane mimo odrzucenia skargi konstytucyjnej skarżącego jako niedopuszczalnej, jeśli istota zarzutu na podstawie Konwencji zawartego w późniejszej skardze do Strasburga została wystarczająco podniesiona przed Trybunałem Konstytucyjnym²⁰¹.

Nie wystarczy sięgnięcie po środek prawny pozwalający uchylić kwestionowaną decyzję na innych podstawach niż zarzut naruszenia Konwencji. W sytuacji gdy Konwencja jest częścią prawa krajowego (a tak jest dzisiaj w praktyce we wszystkich państwach, które ją ratyfikowały), należy przed sądami powołać się na nią lub podobne argumenty wynikające z konstytucji²⁰².

Uznaje się, że środki prawa krajowego nie zostały wyczerpane, gdy odwołanie zostało odrzucone ze względu na błąd proceduralny²⁰³. Trybunał podkreślił jednak, że nie może sam badać rozmaitych regulacji krajowych dotyczących dopuszczalności środków prawnych i ich wymogów proceduralnych ani też interpretacji przez sądy warunków zawartych w tych regulacjach²⁰⁴. Państwo, przeciwko któremu została złożona skarga, nie może jednak stawiać zarzutu niewyczerpania drogi krajowej, jeśli mimo błędu sąd albo inny organ rozpatrzył odwołanie²⁰⁵.

¹⁹⁹ Decyzja Komisji Verein K.-I.-T. v. Austria z dnia 12 października 1988 r., skarga nr 11921/86, DR 57, s. 81.

²⁰⁰ Wyrok Van Oosterwijk v. Belgia z dnia 6 listopada 1980 r., A. 40, § 33–40; Ahmet Sadik v. Grecja z dnia 15 listopada 1996 r., RJD 1996-V, § 30; zob. również: np. decyzja Hernádi v. Chorwacja z dnia 3 września 2019 r. (opubl. dnia 26 września 2019 r.), Izba (Sekcja I), skarga nr 29998/15, § 90–92.

²⁰¹ Zob. np. wyrok Gäfgen v. Niemcy z dnia 1 czerwca 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 22978/05, § 144; Schwarzenberger v. Niemcy z dnia 10 sierpnia 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 75737/01, § 31; Magyar Kétfarkú Kutya Párt v. Węgry z dnia 20 stycznia 2020 r., Wielka Izba, skarga nr 201/17, § 53–57, 61.

²⁰² Wyrok Azinas v. Cypr, Wielka Izba, § 38–42; Gäfgen v. Niemcy z dnia 1 czerwca 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 22978/05, § 142–146; decyzja Association Les Témoins de Jéhovah (Stowarzyszenie Świadków Jehowy) v. Francja z dnia 21 września 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 8916/05; Merot d.o.o. i Storitve Tir d.o.o. v. Chorwacja z dnia 10 grudnia 2013 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 29426/08 i 29737/08; Radomilija i inni v. Chorwacja z dnia 20 marca 2018 r., Wielka Izba, skargi nr 37685/10 i 22768/12, § 116.

²⁰³ Np. decyzja Komisji Danini v. Włochy z dnia 14 października 1996 r., skarga nr 22998/93, DR 87B, s. 24; decyzja Ben Salah Adraqui i Dhaima v. Hiszpania z dnia 27 kwietnia 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 45023/98; Jalloh v. Niemcy z dnia 26 października 2004 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 54810/00; wyrok UTE Saur Vallnet v. Andora z dnia 29 maja 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16047/10, § 62.

²⁰⁴ Decyzja Del Pino García i Ortín Méndez v. Hiszpania z dnia 14 czerwca 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 23651/07, § 28 i n.

²⁰⁵ Decyzja Komisji Huber v. Szwajcaria z dnia 9 lipca 1988 r., skarga nr 12794/87, DR 57, s. 251; zob. również np. decyzja Mitropolia Basarabiei Si Exarhatul Plaiurilor i inni v. Mołdowa z dnia 7 czerwca 2001 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 45701/99; Skalka v. Polska z dnia 3 października 2002 r., Izba (Sekcja III), skarga

Wątpliwości adwokata co do szans powodzenia odwołania nie zwalniają pokrzywdzonego z obowiązku ścisłego stosowania się do wymagań art. 35 ust. 1 Konwencji. Nie usprawiedliwia pokrzywdzonego rezygnacja z wniesienia apelacji albo kasacji z powodu błędnej porady adwokata²⁰⁶. W takim przypadku skarga musi zostać odrzucona.

Jeśli skarżący stoi przed wyborem, a z porównania skuteczności wchodzących w grę środków nie wynika wyraźnie, który z nich należałoby w pierwszej kolejności wykorzystać, Trybunał skłania się do interpretacji na korzyść skarżącego i uznania, że każdy dokonany wybór oznacza spełnienie warunku wykorzystania drogi krajowej²⁰⁷.

Zdarza się, że nowy środek pojawia się w systemie prawnym w rezultacie zmian w orzecznictwie sądowym. Trybunał uznał, że nie można domagać się od skarżącego, aby go wykorzystał, jeszcze zanim mógł się o nim dowiedzieć. W związku z tym ważny jest moment, od którego można uznać, że jego istnienie jest wystarczająco pewne nie tylko teoretycznie, ale również w praktyce. Przy ocenie należy wziąć pod uwagę rozsądny upływ czasu konieczny do zapoznania się przez strony z dokonanymi zmianami. Długość niezbędnego okresu może różnić się zależnie od okoliczności, w szczególności sposobu przekazania do publicznej wiadomości odpowiednich informacji²⁰⁸. Na przykład w sprawie Poulain przeciwko Francji Trybunał uznał go za wystarczający w sytuacji, gdy wyrok Sądu Kasacyjnego z dnia 16 grudnia 2014 r. (dotyczący dostępności środka prawnego w związku z przewlekłością w postępowaniu likwidacyjnym) został jeszcze tego samego dnia udostępniony w Internecie, a w styczniu 2015 r. pojawiły się do niego komentarze prawnicze. Od tego czasu ogół nie mógł o nim nie wiedzieć, miał więc obowiązek z niego skorzystać²⁰⁹.

Jak podkreślił Trybunał w wyroku Akdivar i inni przeciwko Turcji²¹⁰, ciężar dowodu w związku z zarzutem niewykorzystania krajowych środków prawnych jest rozłożony. Jeśli państwo podnosi zarzut, że skarżący ich nie wykorzystał, musi udowodnić ich istnienie. W razie spełnienia tego warunku skarżący powinien wykazać, że środek

nr 43425/98; Jalloh v. Niemcy z dnia 26 października 2004 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 54810/00; wyrok Vladimir Romanov v. Rosja z dnia 24 lipca 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 41461/02, § 52; Gäfgen v. Niemcy z dnia 1 czerwca 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 22978/05, § 143.

²⁰⁶ Decyzja Komisji K. F. i P. v. Wielka Brytania z dnia 11 października 1984 r., skarga nr 10789/84, DR 40, s. 298.

²⁰⁷ Wyrok Manoussakis i inni v. Grecja z dnia 26 września 1996 r., RJD 1996-IV, § 33; Budayeva i inni v. Rosja z dnia 20 marca 2008 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 i 15343/02, § 110; zob. również m.in. wyrok Khashiyev i Akayeva v. Rosja z dnia 24 lutego 2005 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 57942/00 i 57945/00, § 115–125 i 156–166; Mader v. Chorwacja z dnia 21 czerwca 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 56185/07, § 87; Koky i inni v. Słowacja z dnia 12 czerwca 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 13624/03, § 170.

²⁰⁸ Decyzja Depaue v. Belgia z dnia 15 maja 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 2115/04.

²⁰⁹ Decyzja z dnia 21 marca 2017 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 16470/15.

²¹⁰ Wyrok Akdivar i inni v. Turcja, § 68.

wskazany przez władze został wykorzystany lub był z jakichś powodów w konkretnych okolicznościach nieodpowiedni i nieskuteczny albo istniały szczególne przeszkody zwalniające z jego wykorzystania. Jedną z nich może być całkowita bierność władz wobec poważnych zarzutów łamania prawa albo wyrządzenia szkody przez funkcjonariuszy państwa, polegająca np. na odmowie wszczęcia śledztwa albo udzielenia pomocy. W takim przypadku ciężar dowodu ponownie przenosi się na władze mające obowiązek ustalić i wyjaśnić, co uczyniły w reakcji na te fakty. Trybunał podkreślił, że należy pamiętać, iż dzieje się to w związku z mechanizmem ochrony praw człowieka, który państwa same zdecydowały się powołać do życia²¹¹.

Trybunał podkreślił, że do uznania, iż środek prawny wskazany przez władze jest skuteczny w teorii i w praktyce, wymaga się znacznie więcej niż tylko dowodu z pojedynczego wyroku sądu wydanego w pierwszej instancji²¹².

Zasada wyczerpania krajowych środków prawnych powinna być stosowana z pewną elastycznością i bez zbędnego formalizmu²¹³. Nie ma ona charakteru absolutnego, nie można jej też stosować automatycznie. Przy ocenie, czy była przestrzegana, należy zwracać uwagę na okoliczności konkretnej sprawy²¹⁴. Oznacza to m.in., że należy realistycznie oceniać nie tylko formalne środki odwoławcze w danym systemie prawnym, ale również ich ogólny kontekst prawny i polityczny oraz osobistą sytuację pokrzywdzonego²¹⁵.

Pewne trudności w orzecznictwie Komisji i Trybunału rodził problem środków krajowych do wykorzystania w razie zarzutu naruszenia art. 3 Konwencji. W sprawie Assenov, dotyczącej m.in. pobicia zatrzymanego romskiego chłopca, władze bułgarskie twierdziły, że poza domaganiem się wszczęcia sprawy karnej przeciwko funkcjonariuszom policji mógł on także wnieść sprawę cywilną albo wszcząć postępowanie administracyjne na podstawie ustawy o odpowiedzialności państwa za szkody. Komisja w decyzji o dopuszczeniu skargi uznała, że odszkodowanie cywilne nie mogło w pełni naprawić naruszenia art. 3 Konwencji. Przez złożenie skarg do organów policyjnych oraz prokuratury skarżący uczynili wszystko, co możliwe, aby doprowadzić do wszczęcia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszom policji. Przekazali w ten sposób swoje zarzuty w ręce kompetentnych organów. Trybunał zwrócił uwagę, że według prawa bułgarskiego pokrzywdzony nie może samodzielnie wszcząć sprawy karnej o przestępstwo przeciwko funkcjonariuszom. Dlatego też zwrócił się o to do prokuratora. Po wykorzystaniu wszystkich środków w systemie wymiaru spra-

²¹¹ Zob. np. tamże, § 69; wyrok Cardot v. Francja z dnia 19 marca 1991 r., A. 200, § 34.

²¹² Zob. np. wyrok Rezette v. Luksemburg z dnia 13 lipca 2004 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 73983/01, § 27.

²¹³ Wyrok Guzzardi v. Włochy z dnia 6 listopada 1980 r., A. 39, § 72.

²¹⁴ Zob. np. wyrok Van Oosterwijck v. Belgia z dnia 6 listopada 1980 r., A. 40, § 35.

²¹⁵ Zob. wyrok Akdivar i inni v. Turcja, § 69; zob. również np. Hajduová v. Słowacja, § 38.

wiedliwości w sprawach karnych skarżący nie musiał już podejmować próby innego rodzaju, w postaci pozwu cywilnego o odszkodowanie. Warto podkreślić, że zwłaszcza w sprawach tego rodzaju – przeważnie bardzo trudnych dowodowo (wydarzenia na komisariatach policji, bez świadków albo tylko z udziałem policjantów itd.) – brak odpowiedniego śledztwa i możliwości zebrania w ten sposób odpowiedniego materiału dowodowego przekreśla w praktyce skuteczne dochodzenie roszczeń cywilnych²¹⁶.

Do spełnienia warunku wyczerpania drogi krajowej wystarczy w takich sprawach powiadomienie właściwych organów, a nawet tylko zwrócenie im odpowiednio uwagi na fakty rodzące podejrzenie, że mogło dojść do traktowania sprzecznego z art. 3 Konwencji. W sprawie *Aksoy przeciwko Turcji*²¹⁷ Komisja uważała, że chociaż skarżący wyraźnie nie zarzucił przed prokuratorem złego traktowania przez policję, podczas przesłuchania pojawiły się sygnały (zwłaszcza twierdzenie, że podejrzany nie może poruszać rękami), które powinny zwrócić uwagę prokuratora na potrzebę wszczęcia śledztwa i domagania się dalszych wyjaśnień na temat przyczyn obrażeń. Komisja uznała więc, że *Aksoy* spełnił w ten sposób warunek ówczesnego art. 26 Konwencji.

Inny problem na tle obowiązku wykorzystania środków prawnych krajowych (jak również zasady sześciu miesięcy) zrodziły sprawy dotyczące masowych poważnych naruszeń, zwłaszcza art. 2 i 3 Konwencji, ze znaczną liczbą pokrzywdzonych znajdujących się w podobnej sytuacji, z których tylko część podjęła środki prawne na poziomie krajowym. W tego rodzaju sprawach Trybunał postanowił traktować skarżących jako jedną „grupę ściśle ograniczoną”, w której istota zarzutów oraz pozycja w świetle postępowania krajowego były względnie podobne, niezależnie od tego, czy osoby, które można było do niej zaliczyć, uczestniczyły osobiście w każdej fazie postępowania w kraju, bezpośrednio lub przez pełnomocników. W rezultacie Trybunał zgodził się uznać wszystkie takie osoby za uprawnione do popierania skargi²¹⁸.

Istotne kwestie pojawiły się w dyskusji o skuteczności krajowych środków prawnych w sprawach dotyczących przewlekłości postępowania sądowego. Tym bardziej że środki takie sukcesywnie pojawiają się w poszczególnych państwach Konwencji w ślad za potwierdzonym w wyroku *Kudła przeciwko Polsce* i wynikającym z art. 13 Konwencji obowiązkiem posiadania skutecznego środka prawnego w związku z tego typu zarzutami²¹⁹. Każdy z nich jednak należy badać osobno z punktu widzenia jego dostępności

²¹⁶ Wyrok *Assenov v. Bułgaria*, § 86.

²¹⁷ Decyzja z dnia 19 października 1994 r., skarga nr 21987/93, DR 79B, s. 60; zob. również *Ikincisoy v. Turcja* z dnia 26 lutego 1996 r., skarga nr 26144/95, niepubl.

²¹⁸ Wyrok *Abuyeva i inni v. Rosja* z dnia 2 grudnia 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 27065/05, § 181; decyzja *Finogenov i inni v. Rosja* z dnia 20 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 18299/03 i 27311/03, § 196; *Tagayeva i inni v. Rosja* z dnia 9 czerwca 2015 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 26562/07 i inne, § 495–499.

²¹⁹ Wyrok z dnia 26 października 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 30210/96.

i skuteczności. W szczególnie ważnym w tym kontekście wyroku Scordino przeciwko Włochom (nr 1) Wielka Izba Trybunału podkreśliła, że najlepszym rozwiązaniem są środki krajowe zapobiegające przewlekłości. Jeżeli system sądowy ma braki, powinien istnieć środek prawny umożliwiający przyspieszenie postępowania. Jest on korzystniejszy od środka wyłącznie odszkodowawczego, bo zapobiega kontynuacji naruszeń w tym samym ciągu postępowań. Nie prowadzi wyłącznie do naprawy naruszenia po fakcie, jak środek odszkodowawczy przewidziany w prawie włoskim. Trybunał wielokrotnie przyznawał, że środek taki można uznać za skuteczny, jeśli umożliwia przyspieszenie rozstrzygnięcia sprawy przez sąd²²⁰.

W niektórych sytuacjach, jeśli przewlekłość postępowania jest już faktem, środek prawny mający je przyspieszyć – chociaż pożądaný – może się okazać jednak niewystarczający. Stąd też niektóre państwa, jak Austria, Chorwacja, Hiszpania, Polska, Słowacja czy Słowenia, wybrały kombinację dwóch typów środków naprawczych: jeden – mający przyspieszyć postępowanie, drugi – odszkodowawczy²²¹. Państwa mogą również ograniczyć się wyłącznie do środka odszkodowawczego, jak uczyniły to Włochy, co nie musi zawsze oznaczać, że jest on nieskuteczny z punktu widzenia Konwencji²²².

Nie można wykluczyć, że nadmierna zwłoka w rozpatrywaniu spraw o odszkodowanie za przewlekłość postępowania będzie prowadzić do wniosku, że środek taki jest nieskuteczny z punktu widzenia wymagań zarówno art. 35 ust. 1, jak i art. 13 Konwencji²²³.

Ocena, czy środki prawne krajowe zostały wyczerpane, odbywa się zwykle na tle sytuacji w dniu wniesienia skargi. Wiele razy jednak Trybunał stosował od tej zasady wyjątki usprawiedliwione szczególnymi okolicznościami²²⁴. W szczególności Trybunał wcześniej odchodził od tej zasady ogólnej, np. w sprawach przeciwko Włochom, Chorwacji i Słowacji, dotyczących środków prawnych w kwestii nadmiernej długości

²²⁰ § 184–185; zob. również np. decyzja Bacchini v. Szwajcaria z dnia 21 czerwca 2005 r., skarga nr 62915/00; decyzja Kunz v. Szwajcaria z dnia 21 czerwca 2005 r., skarga nr 623/02; decyzja Fehr i Lauterburg v. Szwajcaria z dnia 21 czerwca 2005 r., skargi nr 708/02 i 1095/02.

²²¹ Zob. np. wyrok Holzinger v. Austria (nr 1) z dnia 30 stycznia 2001 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 23459/94, § 22; decyzja Slaviček v. Chorwacja z dnia 4 lipca 2002 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 20862/02; decyzja Fernandez-Molina Gonzalez i inni v. Hiszpania z dnia 8 października 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 64359/01; decyzja Michalak v. Polska z dnia 1 marca 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 24549/03; wyrok Grzinčič v. Słowenia z dnia 3 maja 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 26867/02.

²²² Wyrok Scordino v. Włochy (nr 1), Wielka Izba, § 185.

²²³ Tamże, § 195, 198; decyzja Paulino Tomas v. Portugalia z dnia 27 marca 2003 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 58698/00; decyzja Belinger v. Słowenia z dnia 2 października 2001 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 42320/98.

²²⁴ Wyrok Scordino v. Włochy (nr 1), Wielka Izba, § 144; zob. również: Baumann v. Francja z dnia 22 maja 2001 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 33592/96, § 47; decyzja Brusco v. Włochy z dnia 6 września 2001 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 69789/01; Gökhan Köksal v. Turcja z dnia 6 czerwca 2017 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 50478/16, § 29.

postępowania²²⁵. Jeśli skarżący po wniesieniu skargi do Trybunału kontynuował wykorzystywanie środków prawnych, Trybunał badał kwestię spełnienia tego warunku według stanu istniejącego w chwili podjęcia decyzji o dopuszczalności skargi, a nie jej wniesienia²²⁶. Obecnie Trybunał wydaje wcześniej odrębną decyzję w sprawie dopuszczalności skargi tylko wyjątkowo, w sprawach rodzących pewne szczególne problemy, a w pozostałych orzeka o niej w wyroku równocześnie z przedmiotem skargi, co może oznaczać, że w tego rodzaju sprawach w praktyce rozstrzygająca będzie sytuacja w chwili wyrokowania.

W sprawach przeciwko państwom, które wprowadziły w swoich systemach prawnych środek dotyczący przewlekłości postępowań sądowych, Trybunał – biorąc pod uwagę jego cel i naturę oraz zasadę subsydiarności – uznaje, że skarżący musi go wykorzystać, chociaż wniósł skargę do Trybunału jeszcze przed jego wejściem w życie²²⁷.

Praktyka administracyjna

Zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego pokrzywdzeni mogą być w szczególnych okolicznościach zwolnieni z obowiązku wykorzystania krajowych środków prawnych. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, w których istnieje praktyka administracyjna polegająca na powtarzających się działaniach sprzecznych z Konwencją i ich oficjalna tolerancja przez władze²²⁸, oznaczająca bezcelowość i bezskuteczność procedur prawnych. W rezultacie zasada wykorzystania środków krajowych musi wtedy przestać obowiązywać²²⁹. W wielu sprawach przeciwko Turcji organy Konwencji podkreślały szczególną sytuację istniejącą jakiś czas temu w połu-

²²⁵ Decyzja *Brusco v. Włochy*; *Nogolica v. Chorwacja* z dnia 5 września 2002 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 77784/01; *Andrášik i inni v. Słowacja* z dnia 22 października 2002 r., Izba (Sekcja IV), skargi nr 57984/00, 60226/00, 60237/00, 60242/00, 60679/00, 60680/00 i 68563/01.

²²⁶ Zob. np. decyzja *Yolcu v. Turcja* z dnia 3 maja 2001 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 34684/97; decyzja *Ramazanov i inni v. Azerbejdżan* z dnia 1 lutego 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 44363/02; *E.K. v. Turcja* z dnia 28 listopada 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 28496/95; wyrok *Rafaa v. Francja* z dnia 30 maja 2013 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 25393/10, § 33; *Cestaro v. Włochy* z dnia 7 kwietnia 2015 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 6884/11, § 146; *Stanka Mirković i inni v. Czarnogóra* z dnia 7 marca 2017 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 33781/15 i trzy inne, § 48; *Azzolina i inni v. Włochy* z dnia 26 października 2017 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 28923/09 i 67599/10, § 105; *Knox v. Włochy* z dnia 24 stycznia 2019 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 76577/13, § 111; *Sabuncu i inni v. Turcja* z dnia 10 listopada 2020 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23199/17, § 118.

²²⁷ Np. decyzja *Ahlskog v. Finlandia* z dnia 9 listopada 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 5238/07.

²²⁸ Zob. raport Komisji w pierwszej sprawie greckiej z dnia 5 listopada 1969 r., Yearbook 12, s. 195; wyrok *Irlandia v. Wielka Brytania*, § 159; *Akdivar i inni v. Turcja*, § 66; decyzja *Dania v. Turcja* z dnia 8 czerwca 1999 r., skarga nr 34382/97; *Caraher v. Wielka Brytania* z dnia 11 stycznia 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 24520/94; wyrok *Cypr v. Turcja* z dnia 10 maja 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 25781/94, § 99; *Manole i inni v. Mołdowa*, § 85; *Gruzja v. Rosja* (nr 1) z dnia 3 lipca 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 13255/07, § 122.

²²⁹ Wyrok *Akdivar i inni v. Turcja*, § 67.

dniowo-wschodniej części kraju, charakteryzującą się poważnymi niepokojami z powodu terrorystycznej działalności Partii Pracujących Kurdystanu (PKK) i operacji sił bezpieczeństwa. Zwracano uwagę na przeszkody w prawidłowym działaniu systemu wymiaru sprawiedliwości, problemy z zabezpieczeniem dowodów na użytek postępowania sądowego, brak bezstronnych śledztw oraz zainteresowania i pomocy pokrzywdzonym przez władze, brak bezpieczeństwa i niepewną sytuację skarżących oraz ich zależność od władz, obawę zemsty na pokrzywdzonych lub ich adwokatach. W wyroku Akdivar i inni przeciwko Turcji Trybunał – po raz pierwszy w tego rodzaju sprawach – uznał, że wszystkie te szczególne okoliczności zwalniały z obowiązku wykorzystania krajowych środków prawnych. Równocześnie podkreślił jednak, że wniosek taki zawsze zależy od konkretnej sytuacji. Nie można go interpretować jako ogólnej deklaracji o nieskuteczności środków odwoławczych w Turcji na terenach objętych wtedy stanem wyjątkowym²³⁰. Byłoby to równoznaczne z potwierdzeniem istnienia praktyki administracyjnej, czego organy Konwencji chciały uniknąć, pozostawiając ocenę w tym zakresie opinii publicznej. Stwierdzenie jej istnienia stanowiłoby bowiem szczególnie poważne oskarżenie państwa Konwencji wskazujące nie tylko na nieprzestrzeganie jej ducha i konkretnych postanowień, ale także na rażące lekceważenie statutu Rady Europy.

Trybunał stwierdził w tamtej sprawie, że przy okazji badania skarg pojedynczych pokrzywdzonych ustalenie istnienia praktyki administracyjnej jest prawie niemożliwe, ponieważ Trybunał nie może wykraczać poza fakty konkretnej skargi. Stwierdzenie tego faktu mogłoby bowiem pojawić się dopiero po rozpatrzeniu dużej liczby podobnych spraw. Stanowiło to od początku poważną słabość systemu Konwencji, który w przypadku naruszeń na większą skalę i tolerowania ich przez władze stawał się w znacznej mierze bezradny. Znacznie łatwiej było wyrokować o takiej praktyce w postępowaniu na podstawie skargi międzypaństwowej mającej za przedmiot najczęściej właśnie sytuacje wskazujące na praktykę naruszeń określonych praw, a nie pojedyncze incydenty. Skargi takie były jednak i są – przede wszystkim ze względów politycznych – bardzo rzadkie.

Z orzecznictwa wynika, że praktyka administracyjna obejmuje dwa elementy: powtarzalność działań i urzędową tolerancję.

Przez powtarzające się działania sprzeczne z Konwencją należy rozumieć nagromadzenie działań identycznych lub analogicznych i w jakiś sposób łączących się ze sobą ze względu na okoliczności (np. czas i miejsce albo postawa zaangażowanych w nie osób), nieoznaczających jedynie izolowanych incydentów albo wyjątków, ale wskazują-

²³⁰ Tamże, § 77.

cych na istnienie określonej praktyki albo systemu²³¹. Z kolei przez oficjalną tolerancję należy rozumieć sytuację, w której akty poważnych naruszeń są tolerowane w ten sposób, że zwierzchnicy osób bezpośrednio za nie odpowiedzialnych, wiedząc o nich, nie ścigają ich ani im nie zapobiegają, a wyższe organy władzy okazują obojętność albo je aprobowają, odmawiając podjęcia właściwego śledztwa w celu sprawdzenia prawdziwości napływających do nich informacji²³², a w postępowaniu przed sądem w związku z takimi zarzutami nie ma rzetelnej rozprawy²³³. Można przyjąć istnienie takiej praktyki nawet wtedy, gdy brak urzędowej tolerancji na wyższych szczeblach władzy nie znalazł potwierdzenia albo gdy niektóre z takich działań były ścigane. Obowiązkiem władz zwierzchnich jest bowiem działanie umożliwiające doprowadzenie do zaniechania takich aktów albo porzucenia określonej praktyki lub schematu zachowań²³⁴. Nie sposób sobie wyobrazić, aby organy państwa wyższego szczebla mogły ignorować albo przynajmniej miały poczucie, że mogą ignorować podobną praktykę. Ponadto na podstawie Konwencji bezwzględnie odpowiadają za zachowania swoich podwładnych, co oznacza, że muszą egzekwować swoje decyzje i nie mogą bronić się argumentem, iż nie były w stanie zapewnić, że ci się im podporządkują²³⁵. Stwierdzenie istnienia praktyki administracyjnej musi być poparte bogatym materiałem dowodowym²³⁶. Dodatkowo na jej istnienie może wskazywać nieskuteczność i niedostępność środków prawnych krajowych. Przyjmuje się, że obie te kwestie powinny być badane łącznie²³⁷.

Praktyka taka została stwierdzona przez Komisję, a następnie potwierdzona przez Trybunał w sprawie międzypaństwowej Cypr przeciwko Turcji zakończonej wyrokiem z dnia 10 maja 2001 r.²³⁸ ze względu m.in. na świadomą politykę niezezwalania Grekom cypryjskim na wjazd do północnej części wyspy. Trybunał wskazał na brak skutecznych środków prawnych spowodowany obowiązującym ustawodawstwem oraz postawą i polityką władz²³⁹.

W innej sprawie międzypaństwowej, Gruzja przeciwko Rosji (nr 1), Trybunał stwierdził szeroką praktykę administracyjną zatrzymań, aresztowań i zbiorowych wydaleń

²³¹ Wyrok Irlandia v. Wielka Brytania, § 159; zob. również Gerasimov i inni v. Rosja (wyrok pilotażowy), § 217.

²³² Raport Komisji w pierwszej sprawie greckiej z dnia 5 listopada 1969 r., Yearbook 12, s. 195.

²³³ *Mutatis mutandis*, decyzja Komisji Francja, Norwegia, Dania, Szwecja i Holandia v. Turcja z dnia 6 grudnia 1983 r., skargi nr 9940–9944/82, DR 35, s. 143, § 19.

²³⁴ Tamże; wyrok Irlandia v. Wielka Brytania, § 159; zob. również: decyzja Gruzja v. Rosja (nr 2) z dnia 13 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 38263/08, § 84–90; wyrok Wielkiej Izby w tej sprawie z dnia 21 stycznia 2021 r., skarga nr 38263/08.

²³⁵ Wyrok Irlandia v. Wielka Brytania, § 159; Gruzja v. Rosja (nr 1), Wielka Izba, § 124.

²³⁶ Zob. np. decyzja Thiermann i inni v. Norwegia z dnia 8 marca 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 18712/03.

²³⁷ Wyrok Gruzja v. Rosja (nr 1), Wielka Izba, § 126.

²³⁸ Raport Komisji z dnia 4 czerwca 1999 r., skarga nr 25781/94, § 264–265.

²³⁹ Zob. decyzja Demopoulos i inni v. Turcja, § 90.

obywateli gruzińskich z Federacji Rosyjskiej w okresie od jesieni 2006 r. do końca stycznia 2007 r.²⁴⁰

Na tle spraw indywidualnych Trybunał po raz pierwszy wyraźnie potwierdził istnienie praktyki naruszeń dopiero w 2001 r. w sprawie Botazzi i w czterech innych sprawach przeciwko Włochom, związanych z zarzutami przewlekłości postępowania cywilnego. Stwierdził, że naruszenia przez Włochy prawa do procesu w rozsądnym terminie były na tyle liczne, że należało uznać, iż utrzymywała się „sytuacja, której dotychczas nie zaradzono i w związku z którą strony nie miały krajowego środka odwoławczego”. Określił to jako praktykę niezgodną z Konwencją²⁴¹.

Podobnie w sprawie Manole i inni przeciwko Mołdowie, dotyczącej niewystarczających gwarancji ochrony prawnej przed kontrolą polityczną radia i telewizji, ustosunkowując się do twierdzenia skarżących, że w państwowej spółce radiowo-telewizyjnej TRM istniała praktyka administracyjna cenzury i kontroli politycznej, Trybunał stwierdził, że w rzeczywistości jedna partia polityczna zdominowała wykonawcze i ustawodawcze organy państwa, a prawo krajowe nie zapewniało odpowiednich gwarancji przed polityczną ingerencją z jej strony i kontrolą polityki redakcyjnej TRM. Istniało więc niewątpliwie podwyższone ryzyko praktyki administracyjnej w rodzaju zarzucanej przez skarżących. Przykłady stronniczości politycznej i ograniczeń w przekazywaniu informacji wystarczały do poparcia wniosku, że w owym czasie istniał model lub system posługiwania się TRM przez partię rządzącą do promowania swojej polityki, oznaczający praktykę administracyjną w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. W tych okolicznościach skarżący byli zwolnieni ze zwykłego obowiązku wykorzystania krajowych środków prawnych przed wniesieniem skargi do Trybunału z zarzutem naruszeń art. 10 Konwencji²⁴².

Trybunał podkreślił, że wynikające z orzecznictwa zasady ogólne dotyczące sytuacji, w których wchodzi w grę praktyka administracyjna, nie określają liczby zdarzeń wymaganej do stwierdzenia jej istnienia, jest ona bowiem uzależniona od okoliczności²⁴³.

²⁴⁰ Wyrok Gruzja v. Rosja (nr 1) z dnia 3 lipca 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 13255/07, § 122–124.

²⁴¹ Orzeczenia Botazzi, A.P., Di Mauro A.L.M. i Ferrari v. Włochy z dnia 28 lipca 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 34884/97, § 23.

²⁴² Wyrok Manole i inni v. Mołdowa, § 112; zob. również np. W.D. v. Belgia z dnia 6 września 2016 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 73548/13, § 164 – dot. przetrzymywania więźnia z zaburzeniami psychicznymi skazanego za przestępstwa seksualne w miejscu nieodpowiednim ze względów terapeutycznych.

²⁴³ Wyrok Gruzja v. Rosja (nr 2) z dnia 21 stycznia 2021 r., Wielka Izba, skarga nr 38263/08, § 103 z powołaniem się na raport Komisji w sprawie Irlandia v. Wielka Brytania z dnia 25 stycznia 1976 r., B.23-I, s. 395–396.

Kwestia skutecznych środków prawnych krajowych w sprawach polskich

Ze względu na wymagania dotyczące skutecznych krajowych środków prawnych w Polsce w sprawach, w których właściwe są sądy powszechne, należy odwołać się do sądu drugiej instancji, a następnie wnieść kasację albo skargę kasacyjną, jeżeli ta przysługuje²⁴⁴. Do wyczerpania drogi prawnej wystarczy opinia pełnomocnika (obrońcy) ustanowionego z urzędu o braku podstaw do wniesienia skargi kasacyjnej (kasacji). Dotyczy to odpowiednio spraw karnych i cywilnych. W sprawach administracyjnych należy odwołać się do organu administracyjnego drugiej instancji, a następnie wystąpić ze skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego i w końcu, w razie potrzeby, do Naczelnego Sądu Administracyjnego. I w tym przypadku do wyczerpania drogi prawnej wystarczy opinia pełnomocnika (obrońcy) ustanowionego z urzędu o braku podstaw do wniesienia skargi. W niektórych przypadkach konieczne jest, zdaniem Trybunału w Strasburgu, złożenie skargi do Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał strasburski stwierdził, że w Polsce skargę konstytucyjną można w zasadzie uznać za skuteczny środek prawny w rozumieniu Konwencji, jeśli:

- 1) decyzja indywidualna, która – zdaniem skarżącego – narusza Konwencję, została wydana w drodze bezpośredniego zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją RP;
- 2) regulacje dotyczące tego typu decyzji pozwalają na wznowienie postępowania lub uchylenie ostatecznej decyzji w rezultacie wyroku Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego taką niezgodność.

W razie spełnienia obu tych warunków w zasadzie wymagane jest wyczerpanie procedury skargi konstytucyjnej²⁴⁵ (z zastrzeżeniem wniosków, jakie w tej kwestii będą wynikać z treści wyroku Trybunału w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polska dotyczącej poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziego Trybunału Konstytucyjnego biorącego następnie udział w składzie rozpatrującym skargę konstytucyjną, po jego uprawnoczeniu się).

²⁴⁴ Zob. np. decyzja Komisji Jabłoński v. Polska z dnia 16 kwietnia 1998 r., skarga nr 33492/96.

²⁴⁵ Wyrok Szott-Medyńska i inni v. Polska z dnia 9 października 2003 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 47414/99; zob. również decyzja Pachla v. Polska z dnia 8 listopada 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 8812/02; decyzja Wiącek v. Polska z dnia 17 stycznia 2006 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 19795/02; decyzja Wypych v. Polska z dnia 25 października 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 2428/05; wyrok Bugajny i inni v. Polska z dnia 6 listopada 2007 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 22531/05, § 44; Orchowski v. Polska z dnia 22 października 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 17885/04, § 110; Grzelak v. Polska z dnia 15 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 7710/02, § 59; R.R. v. Polska z dnia 26 maja 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 27617/04, § 116; Wizerkaniuk v. Polska z dnia 5 lipca 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 18990/05, § 38; Remuszko v. Polska z dnia 16 lipca 2013 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 1562/10, § 44–45; Hösl-Daum i inni v. Polska z dnia 7 października 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 10613/07, § 42; Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Polska z dnia 7 maja 2021 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4907/18, § 192–208; Broda i Bojara v. Polska z dnia 29 czerwca 2021 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 26691/18 i 27367/18, § 130–134.

Skargi konstytucyjnej nie można uznać za skuteczny środek prawny, jeśli zaskarżony przepis nie był podstawą ostatecznej decyzji sądowej lub administracyjnej, a tylko np. w pewnym stadium postępowania głównego stanowił podstawę środków zabezpieczających lub rozstrzygnięć o charakterze incydentalnym²⁴⁶. Jurysdykcja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje również skarg opartych wyłącznie na rzekomo nieprawidłowej interpretacji przepisu prawnego²⁴⁷.

Jeżeli chodzi o skargę na przewlekłość postępowania sądowego, to długo obowiązywała zasada obowiązku wykorzystania krajowego środka zaskarżenia przewidzianego przez ustawę z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki²⁴⁸ z istotnymi zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 20 lutego 2009 r.²⁴⁹ Skarga ta była generalnie uznawana przez Trybunał za środek prawny skuteczny i w rezultacie wymagany od skarżących przed wniesieniem skargi do Strasburga²⁵⁰, chociaż istniało zagrożenie, że może on być po pewnym czasie i na tle doświadczeń praktycznych zakwestionowany ze względu na jego dosyć istotne braki. Z analizy praktyki sądowej w tej materii wynikało bowiem m.in., że nawet w razie stwierdzenia przewlekłości postępowania sądy zbyt rzadko stosowały środek o charakterze kompensacyjnym w postaci odpowiedniej kwoty pieniędzy. W wielu sprawach tego rodzaju nie były zasądzane żadne kwoty. Zastrzeżenie budziła również sama ich wysokość, wynosząca zaledwie 20% kwoty maksymalnej, która wynosiła 10 tys. zł²⁵¹. Trybunał zwrócił również uwagę na daleko idące rygory formalne utrudniające efektywne skorzystanie z tego środka, zwłaszcza przez osoby niekorzystające z pomocy prawnej²⁵².

W rezultacie zmian w ustawie, które weszły w życie dnia 1 maja 2009 r., dodatkowo stało się możliwe złożenie skargi na przewlekłość postępowania karnego już na etapie postępowania przygotowawczego. Poza tym w każdym przypadku stwierdzenia przewlekłości sąd miał obowiązek zasądzenia na wniosek strony określonej kwoty pieniędzy. Jej wysokość została ustalona w przedziale od 2 tys. do 20 tys. zł. Zmiany te, chociaż we właściwym kierunku, okazały się jednak niewystarczające i stały się

²⁴⁶ Decyzja Brudnicka i inni v. Polska z dnia 16 stycznia 2003 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 54723/00.

²⁴⁷ Zob. np. decyzja Palusiński v. Polska z dnia 3 października 2006 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 62414/00; wyrok Sosinowska v. Polska z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 10247/09, § 55; Ciesielczyk v. Polska z dnia 26 czerwca 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 12484/05, § 28.

²⁴⁸ Dz.U. Nr 179, poz. 1843 ze zm.

²⁴⁹ Dz.U. Nr 61, poz. 498; w wyniku tej nowelizacji tytuł ustawy otrzymał brzmienie: „o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki”.

²⁵⁰ Decyzja Charzyński v. Polska z dnia 1 marca 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 15212/03; decyzja Michalak v. Polska.

²⁵¹ Za: *Zaskarżanie przewlekłości postępowania*, dnia 18 czerwca 2008 r., <http://prawnik.pl>.

²⁵² Wyrok Wawrzynowicz v. Polska z dnia 17 lipca 2007 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 73192/01, § 54–56; zob. również Wende i Kukowka v. Polska z dnia 10 maja 2007 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 56026/00, § 54.

przedmiotem obszernej analizy i krytyki przez Trybunał w wyroku Rutkowski i inni przeciwko Polsce, który ze względu na naturę i skalę stwierdzonego problemu (uznawo go za systemowy) miał charakter wyroku pilotażowego. Trybunał zwrócił uwagę, że powodem nieskuteczności przyjętych w Polsce rozwiązań ustawowych było nieuwzględnianie przez sądy faktu, iż poza samym zachowaniem władz mogą istnieć inne przyczyny przewlekłości postępowania, takie jak wady ustawodawstwa krajowego regulującego organizację wymiaru sprawiedliwości i obowiązujących procedur prawnych. Sądy nie stosowały orzecznictwa Trybunału w kwestii sposobu oceny zasadności przedłużania się postępowania. Ograniczały się do oceny fragmentarycznej polegającej na rozbijaniu postępowania na odrębnie oceniane etapy (w uchwale z dnia 28 marca 2013 r. Sąd Najwyższy orzekł, że praktyka taka nie miała żadnych podstaw²⁵³), a także nie przestrzegały standardów „wystarczającej naprawy” naruszeń. W ocenie Trybunału uchwała SN z 2013 r., chociaż stanowiła istotny postęp, nie była skutecznie wdrażana w praktyce sądowej. Sytuacja taka była niezgodna z art. 6 i 13 Konwencji. Trybunał wezwał Polskę do dalszych działań prawnych i innych, aby zmienić ten stan²⁵⁴. Od stopnia poprawy w tym zakresie uzależnił ocenę, czy skarżący z Polski nadal będą mieli obowiązek korzystania ze środków prawnych przewidzianych w ustawie z 2004 r. jako warunku dopuszczalności skargi do Trybunału. W ślad za tym wyrokiem dnia 9 września 2016 r. rząd wniósł do Sejmu projekt ustawy zmieniającej w znacznym stopniu przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 2004 r. i dostosowującej stan prawny – w ocenie ustawodawcy – do wymogów wskazanych w wymienionym wyroku²⁵⁵. W rezultacie Sejm wprowadził zaproponowane zmiany w art. 6 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2103). Nowe przepisy weszły w życie dnia 6 stycznia 2017 r.²⁵⁶ W reakcji na ten fakt Trybunał – po uznaniu wymienionych przepisów za wystarczające rozwiązania ogólne przyjęte w rezultacie wyroku pilotażowego i jednostronnych deklaracji, w których rząd przyznał, iż doszło do zarzuconych naruszeń – skreślił łącznie z listy 400 spraw tego rodzaju toczących się przeciwko Polsce²⁵⁷. Później jednak Komitet Ministrów w procedurze nadzoru nad wykonaniem wyroków w grupie spraw dotyczących tego problemu (grupa spraw Rutkowski) po bliższym zapoznaniu się z nowymi przepisami i ich implementacją wskazał, że wymagają one dalej idącej nowelizacji, zwłaszcza w sferze oczekiwanej wymaganej wysokości kwot rekompensat. W czerwcu 2020 r. rząd polski przedstawił

²⁵³ Uchwała składu siedmiu sędziów SN, III SPZP 1/13, <http://www.sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20SPZP%201-13.pdf>.

²⁵⁴ Wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., Izba (Sekcja IV), skargi nr 72287/10 i inne, § 210–226.

²⁵⁵ Druk sejmowy nr 851.

²⁵⁶ W kontekście spraw o przewlekłość w postępowaniu administracyjnym zob. również wyrok NSA z dnia 27 października 2016 r., I OSK 1781/16.

²⁵⁷ Decyzja Załuska, Rogalska i inni v. Polska z dnia 20 czerwca 2017 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 53491/10 i inne.

Komitetowi Ministrów plan dalszych działań mających doprowadzić do oczekiwanych rozwiązań w tego rodzaju sprawach²⁵⁸.

W wyrokach pilotażowych w sprawach Orchowski przeciwko Polsce²⁵⁹ i Norbert Sikorski przeciwko Polsce²⁶⁰ Trybunał stwierdził, że istniejące co najmniej od 2000 r. przełudnienie w polskich więzieniach stanowiło problem strukturalny oznaczający praktykę niezgodną z Konwencją. Trybunał zażądał ogólnego rozwiązania źródła tego problemu, zwłaszcza że w końcu 2010 r. toczyło się przed nim około 270 spraw przeciwko Polsce z tego rodzaju zarzutami. Rząd zwrócił uwagę Trybunału na środek prawny w postaci powództwa cywilnego na podstawie art. 24 i 448 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2020 r. poz. 1740 ze zm.). Jego dostępność dla więźniów wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, a w szczególności wyroków z dnia 28 lutego 2007 r.²⁶¹ i z dnia 17 marca 2010 r.²⁶² oraz uchwały podjętej w składzie siedmiu sędziów z dnia 18 października 2011 r.²⁶³, w której stwierdza się m.in., że „umieszczenie osoby pozbawionej wolności w celi o powierzchni przypadającej na osadzonego mniejszej niż 3 m² może stanowić wystarczającą przesłankę stwierdzenia naruszenia jej dóbr osobistych. Odpowiedzialność Skarbu Państwa na podstawie art. 448 k.c. za krzywdę wyrządzoną tym naruszeniem nie zależy od winy”.

W decyzjach wydanych w składzie jednego sędziego w sprawach Łatak przeciwko Polsce²⁶⁴ i Łomiński przeciwko Polsce²⁶⁵ Trybunał uznał, że jest to skuteczny środek prawny w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji, wymagający wykorzystania przez skarżącego przed rozpatrzeniem tego rodzaju skargi przez Trybunał. W rezultacie kolejne były odrzucane z powodu niewykorzystania dostępnego skutecznego krajowego środka prawnego.

Odrębny problem w tej sferze pojawił się wraz z wprowadzeniem w 2017 r. do polskiego systemu prawnego nowego instrumentu prawnego w postaci skargi nadzwyczajnej do Sądu Najwyższego²⁶⁶. Dotyczy on z jednej strony zgodności tego środka ze standardami Konwencji, a z drugiej – związanej z pierwszą – kwestii jego skuteczności, a więc obowiązku skorzystania z niego przed wystąpieniem ze skargą na tle Konwencji

²⁵⁸ Zob. https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016809e3b75.

²⁵⁹ Wyrok z dnia 22 października 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 17885/04, § 151.

²⁶⁰ Wyrok z dnia 22 października 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 17599/05, § 155–156.

²⁶¹ V CSK 431/06.

²⁶² II CSK 486/09.

²⁶³ III CZP 25/11.

²⁶⁴ Decyzja z dnia 12 października 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 52070/08.

²⁶⁵ Decyzja z dnia 12 października 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 33502/09.

²⁶⁶ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2021 r. poz. 154 ze zm.).

do Trybunału²⁶⁷. Na razie nie dotarła do Trybunału żadna skarga, w której pojawiłaby się jakkolwiek kwestia związana z tym nowym środkiem prawnym.

4.3. Termin sześciu miesięcy²⁶⁸

Trybunał może rozpatrzyć sprawę, jeśli została ona wniesiona nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej²⁶⁹ w łańcuchu środków prawnych krajowych, które powinny być wykorzystane ze względu na stawiane zarzuty, albo gdy takie środki prawne nie istnieją – od daty zarzuconego działania lub zaniechania albo dowiedzenia się o nim. Wyjątkiem jest zarzut sytuacji ciągłej prowadzącej do naruszenia²⁷⁰.

Warunek ten ma wiele celów. Głównie chodzi o zachowanie pewności prawnej²⁷¹ przez zagwarantowanie, aby sprawy rodzące problem na tle Konwencji były zbadane w rozsądnym czasie, oraz niedopuszczenie, aby władze i inne osoby zainteresowane pozostawały przez długi czas w niepewności²⁷². Daje on również potencjalnemu skarżącemu czas na rozważenie swojej decyzji o wniesieniu skargi, a jeśli się na to zdecyduje – na ustalenie konkretnych zarzutów i argumentów, które powinny być w niej podniesione²⁷³. Ułatwia także ustalenie faktów konkretnej sprawy, jako że z biegiem czasu

²⁶⁷ Zob. M. Balcerzak, *Skarga nadzwyczajna do Sądu Najwyższego w kontekście skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Palestra 2018/1–2, s. 11–21.

²⁶⁸ Zgodnie z art. 8 ust. 3 Protokołu nr 15 po upływie sześciu miesięcy od daty wejścia jego w życie, a więc od 1 lutego 2022 r., całość komentarza odnoszącego się do tego warunku będzie dotyczyć nowego terminu czterech miesięcy, wprowadzonego na podstawie art. 4 Protokołu nr 15. Nowego terminu nie stosuje się jednak do skarg, w związku z którymi ostateczna decyzja w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji zostanie podjęta przed datą 1 lutego 2022 r.

²⁶⁹ Jako jedno z działań wyjątkowych podjętych w reakcji na pandemię koronawirusa Trybunał przedłużył ten termin początkowo o miesiąc, poczynając od dnia 16 marca 2020 r., a następnie o kolejne dwa miesiące, do dnia 16 czerwca 2020 r.; podobnie uczynił z innymi terminami w toczących się postępowaniach, z wyjątkiem trzymiesięcznego terminu na wystąpienie z wnioskiem na podstawie art. 43 Konwencji o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby, zob. Komunikat Prasowy Kanclerza Trybunału z dnia 9 kwietnia 2020 r., ECHR 108(2020).

²⁷⁰ Wyrok Nelson v. Wielka Brytania z dnia 1 kwietnia 2008 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 74961/01, § 12.

²⁷¹ Decyzja Komisji X. v. Francja z dnia 13 grudnia 1982 r., skarga nr 9587/81, DR 29, s. 235; Kelly v. Wielka Brytania z dnia 7 maja 1985 r., skarga nr 10626/83, DR 42, s. 205; Worm v. Austria z dnia 27 listopada 1995 r., skarga nr 22714/93, DR 83A, s. 17; P.M. v. Wielka Brytania z dnia 24 sierpnia 2004 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 6638/03; zob. również np. wyrok Belaousof i inni v. Grecja z dnia 27 maja 2004 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 66296/01, § 38.

²⁷² Zob. wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 39; El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii z dnia 13 grudnia 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 39630/09, § 135; decyzja Bayram i Yıldırym v. Turcja z dnia 29 stycznia 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 38587/97; Mocanu i inni v. Rumunia z dnia 17 września 2014 r., Wielka Izba, skargi nr 10865/09, 45886/07 i 32431/08, § 258.

²⁷³ Decyzja Komisji v. Włochy z dnia 11 maja 1988 r., skarga nr 10889/84, DR 56, s. 51.

wszelkie rzetelne badanie kwestii podniesionych w skardze staje się problematyczne²⁷⁴. Ustala on również granice czasowe kontroli sprawowanej przez Trybunał i sygnalizuje zarówno jednostkom, jak i władzom państwowym okres, po upływie którego nie jest ona już możliwa²⁷⁵. Termin ten jest uzasadniony wolą państw Konwencji zapobiegania ustawicznemu kwestionowaniu wyroków wydanych w przeszłości i stanowi wyraz ich uprawnionej troski dyktowanej względami porządku, stabilności i pokoju²⁷⁶. Jeśli zachodzi taka potrzeba, Trybunał bada tę kwestię – podobnie jak inne warunki dopuszczalności skargi – również z własnej inicjatywy²⁷⁷.

Trybunał zwrócił uwagę, że niespełnienie przez skarżącego wymagań dotyczących formy skargi wynikających z regulaminu może bezpośrednio negatywnie wpłynąć na rozstrzygnięcie w kwestii daty wniesienia skargi i zachowania terminu sześciu miesięcy²⁷⁸.

Przy okazji rozważań dotyczących warunku sześciu miesięcy Trybunał podkreślił, że ze względu na to, iż Konwencja jest instrumentem ochrony praw człowieka, kluczowe znaczenie ma jej interpretacja i stosowanie w taki sposób, aby jej prawa były praktyczne i skuteczne, a nie teoretyczne i iluzoryczne. Zasada ta dotyczy nie tylko przepisów materialnych Konwencji, ale również proceduralnych. Ma wpływ nie tylko na obowiązki rządów, przeciwko którym są wnoszone skargi, ale również na sytuację skarżących²⁷⁹.

Trybunał dodał, że warunek sześciu miesięcy ma charakter autonomiczny, musi być interpretowany i stosowany zgodnie z faktami każdej indywidualnej sprawy, aby zapewnić skuteczne korzystanie z prawa do skargi indywidualnej²⁸⁰. Wiąże się bezpośrednio z koniecznością uprzedniego wykorzystania krajowych środków prawnych, a okres sześciu miesięcy rozpoczyna bieg od wydania ostatecznej decyzji w procesie wykorzystania takich środków²⁸¹. Przy obliczaniu terminu obowiązują zasady właściwe dla systemu Konwencji, a nie regulacje w tym zakresie istniejące w prawie krajowym²⁸².

²⁷⁴ Wyrok Varnava i inni v. Turcja z dnia 10 stycznia 2008 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 16064–16066/90, 16068–16073/90, § 117; zob. również wyrok Wielkiej Izby z dnia 18 września 2009 r., § 156.

²⁷⁵ Zob. m.in. decyzja Walker v. Wielka Brytania z dnia 25 stycznia 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 34979/97.

²⁷⁶ Np. wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 40.

²⁷⁷ Tamże, § 29; zob. również np. wyrok Svinarenko i Slyadnev v. Rosja z dnia 17 lipca 2014 r., Wielka Izba, skargi nr 32541/08 i 43441/08, § 85; Blokhin v. Rosja z dnia 23 marca 2016 r., Wielka Izba, skarga nr 47152/06, § 102.

²⁷⁸ Decyzja Kaur v. Holandia z dnia 15 maja 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 35864/11, § 13; Kokhreidze v. Gruzja oraz Ramishvili v. Gruzja z dnia 25 września 2012 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 17092/07 i 22032/07, § 17; wyrok Hudorovič i inni v. Słowenia z dnia 10 marca 2020 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 24816/14 i 25140/14, § 90.

²⁷⁹ Wyrok El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Wielka Izba, § 134.

²⁸⁰ Tamże, § 41.

²⁸¹ Decyzja Paul i Audrey Edwards v. Wielka Brytania z dnia 7 czerwca 2001 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 46477/99; decyzja Akçipek v. Turcja z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 40965/10.

²⁸² Np. decyzja Otto v. Niemcy z dnia 10 listopada 2009 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 21425/06; wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 49.

Decyzje o odrzuceniu wniosku o wznowienie postępowania nie są zwykle uważane za „decyzje ostateczne” dla celów ustalenia początku biegu terminu sześciu miesięcy. W sprawie Sapeyan przeciwko Armenii Trybunał zwrócił jednak uwagę, że sytuacja może być inna, gdy wniosek taki zostanie uwzględniony. Nie oznacza to, że sam fakt wznowienia postępowania prowadzi automatycznie do ponownego rozpoczęcia biegu okresu sześciu miesięcy, bo nie można wykluczyć wznowienia postępowania z powodów zupełnie niezwiązanych z zarzutami skarżącego na podstawie Konwencji. Tak więc w sprawach, w których postępowanie zostało wznowione lub ostateczna decyzja poddana ponownej kontroli, bieg okresu sześciu miesięcy ulegnie przerwaniu jedynie w stosunku do tych kwestii na tle Konwencji, które stanowiły podstawę wznowienia lub kontroli i były przedmiotem badania przez nadzwyczajny organ odwoławczy²⁸³.

Jeśli przepisy nie przewidują doręczenia z urzędu wydanej ostatecznej decyzji krajowej, termin ten rozpoczyna bieg następnego dnia po ustnym i publicznym jej ogłoszeniu. Przyjmuje się bowiem, że strony mogły wtedy dowiedzieć się o jej treści²⁸⁴. Jeśli jej nie ogłoszono, termin biegnie od urzędowego powiadomienia o niej skarżącego lub jego adwokata. Nawet jeśli ten pierwszy – niezależnie od swego pełnomocnika – otrzymał własną kopię później, liczy się data powiadomienia adwokata²⁸⁵.

Jeśli jednak mimo ustnego publicznego ogłoszenia wyroku z przedstawieniem krótko jego motywów i faktu, że skarżący nie był uprawniony do otrzymania automatycznie z urzędu pisemnej kopii wyroku z uzasadnieniem, był on uprawniony do wystąpienia z wnioskiem o jej doręczenie, w ocenie Trybunału przedmiot i cel art. 35 ust. 1 Konwencji najlepiej realizuje przyjęcie, że termin sześciu miesięcy rozpoczyna bieg od daty tego doręczenia²⁸⁶.

W sytuacji gdy prawo krajowe przewiduje, że skarżący jest uprawniony do otrzymania z urzędu kopii wyroku, termin liczy się od daty jego doręczenia, niezależnie od tego, czy cały wyrok lub jego część wcześniej zostały ogłoszone ustnie²⁸⁷.

²⁸³ Wyrok z dnia 13 stycznia 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 35738/03.

²⁸⁴ Wyrok Papachelas v. Grecja z dnia 25 marca 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 31423/96, § 30; Seher Karataş v. Turcja z dnia 9 lipca 2002 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 33179/96, § 27; decyzja Karatepe v. Turcja z dnia 3 kwietnia 2003 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 43924/98.

²⁸⁵ Zob. np. decyzja Andorka i Vavra v. Węgry z dnia 12 września 2006 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 25694/03 i 28338/03; Abashidze v. Gruzja z dnia 4 września 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 47974/07.

²⁸⁶ Wyrok Braun v. Polska z dnia 4 listopada 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 30162/10, § 31; zob. również: Worm v. Austria z dnia 29 sierpnia 1997 r., RJD 1997-V, § 33; Jałowicki v. Polska z dnia 17 lutego 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 34030/07, § 21.

²⁸⁷ Decyzja Komisji West v. Wielka Brytania z dnia 20 października 1997 r., skarga nr 34728/97, DR 91A, s. 85; Worm v. Austria z dnia 27 listopada 1995 r., skarga nr 22714/93, DR 83A, s. 17.

Jeśli od początku wiadomo, że nie ma żadnego dostępnego i skutecznego środka prawnego albo należało uważać go za nieskuteczny, termin ten rozpoczyna bieg w zasadzie od daty nastąpienia zdarzenia lub podjęcia środka zarządczego w skardze²⁸⁸ albo od daty dowiedzenia się o takim czynie lub jego skutkach, lub też o wyrządzeniu skarżącemu szkody²⁸⁹.

Skarga Chrześcijan Walczących z Rasizmem i Faszyzmem złożona przeciwko Wielkiej Brytanii dotyczyła stosowanego bezpośrednio, bez potrzeby wydania decyzji administracyjnej, przepisu czasowo zakazującego większości pochodów publicznych. Nie było możliwości odwołania się od tego przepisu. Komisja potwierdziła w decyzji o odrzuceniu skargi zasadę, że termin sześciu miesięcy oblicza się, poczynając od daty ostatecznej decyzji. W razie jej braku w grę wchodzi data domniemanego naruszenia Konwencji, a więc w tym przypadku planowana data pochodu, który stowarzyszenie chciało, ale którego nie mogło, zorganizować²⁹⁰.

W związku z kwestią obliczania terminu sześciu miesięcy w przypadku uchylecia ostatecznego wyroku Trybunał zwrócił uwagę, że jest to akt jednorazowy, osadzony w czasie, który nie powoduje sytuacji ciągłej, nawet jeśli w jego rezultacie dojdzie do wznowienia postępowania²⁹¹. Przy braku skutecznych prawnych środków odwoławczych już on sam powoduje rozpoczęcie biegu terminu sześciu miesięcy²⁹².

Artykuł 35 ust. 1 Konwencji nie może być interpretowany w sposób wymagający od skarżącego, aby wniósł skargę, jeszcze zanim jego sytuacja w związku z daną kwestią została rozstrzygnięta na poziomie krajowym²⁹³.

Jeśli skarżący sięgnął po istniejący – jak się wydawało – środek prawny, a dopiero potem dowiedział się o okolicznościach wskazujących, że jest on nieskuteczny, dla celów art. 35 ust. 1 Konwencji może się okazać właściwe przyjęcie za początek okresu sześciu

²⁸⁸ Decyzja *Hazar i inni v. Turcja* z dnia 10 stycznia 2002 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 62566/00 i inne; zob. również np. wyrok *Lenev v. Bułgaria* z dnia 4 grudnia 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 41452/07, § 136–138; *Sabri Güneş v. Turcja*, Wielka Izba, § 54; *El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii*, Wielka Izba, § 136; *Mocanu i inni v. Rumunia*, Wielka Izba, § 259.

²⁸⁹ Decyzja *Yanger v. Wielka Brytania* z dnia 7 stycznia 2003 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 57420/00; *Dennis i inni v. Wielka Brytania* z dnia 2 lipca 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 76573/01; wyrok *Miroshnik v. Ukraina* z dnia 27 listopada 2008 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 75804/01, § 55; *Ananyev i inni v. Rosja* z dnia 10 stycznia 2012 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 42525/07 i 60800/08, § 72.

²⁹⁰ Decyzja Komisji z dnia 16 lipca 1980 r., skarga nr 8440/78, DR 21, s. 138.

²⁹¹ Zob. decyzja *Voloshchuk v. Ukraina* z dnia 14 października 2003 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 51394/99; *Sardin v. Rosja* z dnia 12 lutego 2004 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 69582/01; wyrok *Agrokomplex v. Ukraina* z dnia 6 października 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 23465/03, § 110.

²⁹² Wyrok *Agrokomplex v. Ukraina*, § 110.

²⁹³ Wyrok *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Włochy* z dnia 7 czerwca 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 38433/09, § 102.

miesiący tej właśnie daty albo daty, w której powinien być się o tych okolicznościach dowiedzieć²⁹⁴.

W związku z kwestią sposobu liczenia okresu sześciu miesięcy w sytuacji powtarzającego się w tym samym postępowaniu pozbawienia wolności w rozumieniu art. 5 ust. 3 Konwencji w orzecznictwie pojawiło się wiele niejasności, których próby uporządkowania przez Izby Trybunału nie przyniosły oczekiwanych efektów²⁹⁵. W rezultacie zadaniem tym zajęła się Wielka Izba w sprawie *Idalov przeciwko Rosji*²⁹⁶, starając się zharmonizować dotychczasowe stanowiska zajmowane w orzecznictwie oraz znaleźć jednolite i przewidywalne podejście we wszystkich takich sprawach. Wcześniej istniały dwie linie orzecznictwa: pierwsza – prezentowana od orzeczenia *Neumeister przeciwko Austrii*, z którego wynikało, że w przypadku odrębnych i przedzielonych przerwami okresów tymczasowego aresztowania w tym samym postępowaniu karnym zasada sześciu miesięcy musi być stosowana do każdego z nich oddzielnie²⁹⁷; druga – zgodna z poglądem przyjętym po raz pierwszy w wyroku *Kemmache przeciwko Francji* (nr 1 i 2)²⁹⁸, uznająca, że również wtedy wielokrotne następujące po sobie okresy pozbawienia wolności należy traktować jako całość, a termin sześciu miesięcy liczyć dopiero od zakończenia ostatniego z nich²⁹⁹.

Wielka Izba m.in. stwierdziła, że jeśli tymczasowe aresztowanie składa się z kilku nienastępujących bezpośrednio po sobie okresów, a poza tym skarżący przebywający na wolności w przerwach między nimi mógł je zaskarżyć, okresów tych nie należy traktować jako całości, jak w sprawie *Kemmache*, ale oddzielnie, zgodnie z pierwotnym podejściem zawartym w wyroku *Neumeister*, rozwiniętym następnie w wyroku *Bordikov przeciwko Rosji*³⁰⁰. Takie podejście, zdaniem Trybunału, pełniej odpowiadało celowi zasady sześciu miesięcy³⁰¹. Tak więc w okresie pozostawiania na wolności skarżący ma obowiązek wnieść w ciągu sześciu miesięcy od daty faktycznego zwolnienia każdą ewentualną skargę dotyczącą aresztowania, po którym został zwolniony. Z tego wynika, że okresy tymczasowego aresztowania, które skończyły się wcześniej

²⁹⁴ Wyrok *Varnava i inni v. Turcja*, Wielka Izba, § 157; decyzja *Paul i Audrey Edwards v. Wielka Brytania* z dnia 7 czerwca 2001 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 46477/99; zob. również decyzja *Aydin v. Turcja* z dnia 1 lutego 2000 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 28293/95, 29494/95 i 30219/96; wyrok *Dogan i inni v. Turcja* z dnia 29 czerwca 2004 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 8803–8811/02, 8813/02 i 8815–8819/02, § 113; wyrok *Ünal Tekeli v. Turcja* z dnia 16 listopada 2004 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 29865/96; decyzja *Sakýk i Seyrek v. Turcja* z dnia 29 czerwca 1999 r., skarga nr 40076/98; wyrok *El-Masri v. Bułgaria* z dnia 12 października 2005 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 40538/99; wyrok *Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Wielka Izba*, § 136; *Mocanu i inni v. Rumunia*, Wielka Izba, § 260.

²⁹⁵ Wyrok *Solmaz v. Turcja* z dnia 16 stycznia 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 27561/02, § 32.

²⁹⁶ Wyrok z dnia 22 maja 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 5826/03.

²⁹⁷ Wyrok z dnia 27 czerwca 1968 r., A. 8, skarga nr 1936/63.

²⁹⁸ Wyrok z dnia 27 listopada 1991 r., A. 218.

²⁹⁹ Tamże, § 35–36.

³⁰⁰ Wyrok z dnia 8 października 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 921/03.

³⁰¹ Wyrok *Idalov v. Rosja* z dnia 22 maja 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 5826/03, § 129.

niż sześć miesięcy przed wniesieniem skargi do Trybunału, nie mogą być przezeń badane. Jeśli jednak stanowią część tego samego procesu karnego, Trybunał – przy ogólnej ocenie zasadności pozbawienia wolności dla celów art. 5 ust. 3 Konwencji – może wziąć pod uwagę fakt, że skarżący już wcześniej spędził pewien okres w areszcie w oczekiwaniu na proces³⁰². Trybunał zwrócił m.in. uwagę, że podeście to może być dodatkowo korzystne dla promowania sprawniejszego prowadzenia procesów karnych. W razie bowiem wniosku o tymczasowe aresztowanie w okolicznościach, w których jego poprzednie okresy są już przedmiotem skargi do Strasburga, istnieje większe prawdopodobieństwo, że sądy będą zwracać baczniejszą uwagę na okres, jaki w danej sprawie zabiera organom ścigania postawienie oskarżonego przed sądem, a także że zapewnią wtedy szczegółową i staranną kontrolę, a kolejne postanowienia o tymczasowym aresztowaniu będą już odpowiednio i wystarczająco uzasadnione³⁰³.

W sprawie Gough przeciwko Wielkiej Brytanii Trybunał zwrócił uwagę, że sytuacja, w której każde zatrzymanie, a w ślad za nim ściganie oraz skazanie na karę więzienia były odrębnymi zdarzeniami następującymi za każdym razem bezpośrednio po tym, jak skarżący pojawił się publicznie nago, z przerwami, niezależnie od tego, że były one czasami bardzo krótkie, a cykl zwolnień i kolejnych zatrzymań stał się pewną praktyką, nie mogła być uznana za sytuację ciągłą. W rezultacie termin sześciu miesięcy rozpoczynał bieg w przypadku każdego skazania od daty kolejnych ostatecznych krajowych orzeczeń³⁰⁴.

Jeśli naruszenie nie ogranicza się do jednorazowego zdarzenia, ale trwa i nie istnieje w związku z nim skuteczne środki odwoławcze, termin sześciu miesięcy biegnie od jego zakończenia³⁰⁵. Wynika to z faktu, że zasada sześciu miesięcy jako taka nie ma zastosowania do sytuacji ciągłych³⁰⁶, bo wtedy termin ten w istocie codziennie rozpoczyna bieg na nowo³⁰⁷. Sytuacje ciągłe to zgodnie z orzecznictwem takie, w których

³⁰² Tamże, § 130.

³⁰³ Tamże, § 133.

³⁰⁴ Wyrok Gough v. Wielka Brytania z dnia 28 października 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 49327/11, § 134.

³⁰⁵ Decyzja Komisji De Becker v. Belgia z dnia 9 czerwca 1958 r., skarga nr 214/56, Yearbook 2; Hilton v. Wielka Brytania z dnia 6 lipca 1988 r., skarga nr 12015/86, DR 57, s. 108; wyrok Seleznev v. Rosja z dnia 26 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 15591/03, § 34; decyzja Koval v. Ukraina z dnia 30 marca 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 65550/01; Ortolani v. Włochy z dnia 31 maja 2001 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 46283/99; Ülke v. Turcja z dnia 1 czerwca 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 39437/98; Pianese v. Włochy i Holandia z dnia 27 września 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 14929/08, § 59.

³⁰⁶ Np. decyzja Komisji Agrotexim Hellas SA i inni v. Grecja z dnia 12 lutego 1992 r., skarga nr 14807/89, DR 71, s. 148; Cone v. Rumunia z dnia 24 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 35935/02, § 22; wyrok Iordache v. Rumunia z dnia 14 października 2008 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 6817/02, § 50; decyzja Chiragov i inni v. Armenia z dnia 14 grudnia 2011 r., Wielka Izba, skarga nr 13216/05, § 126.

³⁰⁷ Wyrok Varnava i inni v. Turcja, Wielka Izba, § 159; zob. również np. decyzja Komisji Agrotexim Hellos SA i inni v. Grecja; wyrok Cone v. Rumunia, § 22.

wchodzą w grę utrzymujące się działania ze strony lub w imieniu państwa, których skarżący jest ofiarą³⁰⁸. W sytuacji powtarzania się tych samych zdarzeń, np. transportu skarżącego z aresztu do sądu – nawet jeśli był on przewożony w określonych dniach, a nie bez przerwy – brak wyraźnej różnicy warunków transportu składał się na „sytuację ciągłą” powodującą, że cały okres takiej praktyki był objęty jurysdykcją Trybunału³⁰⁹. To samo odnosi się do sytuacji, w której aresztowani oskarżeni byli rutynowo umieszczani podczas kolejnych rozpraw w swoich sprawach w metalowych klatkach³¹⁰.

Jeśli przyjęte przepisy ustawowe nie doprowadziły do wydania żadnych indywidualnych decyzji przeciwko skarżącym, ale zrodziły utrzymujący się niekorzystny dla nich stan rzeczy, Trybunał uznał skargi za dopuszczalne, nawet jeśli zostały wniesione po upływie sześciu miesięcy od wejścia tych przepisów w życie³¹¹.

Jeśli osoba aresztowana nie została niezwłocznie postawiona przed sędzią albo została pozbawiona prawa do odwołania się do sądu od decyzji związanych z aresztowaniem i jego utrzymywaniem, termin ten rozpoczyna bieg od dnia jej zwolnienia. W sprawie Chojak przeciwko Polsce Komisja uznała, że naruszenie Konwencji, które było przedmiotem skargi (odmowa postawienia aresztowanego przed sędzią – art. 5 ust. 3 Konwencji), trwało od wydania przez prokuratora postanowienia o aresztowaniu do momentu – ponad rok później – kiedy aresztowany został w końcu przesłuchany przez sędziego. Termin sześciu miesięcy należało więc liczyć dopiero od tej daty³¹².

Jeśli zarzut dotyczy np. utrzymującego się zakazu opuszczania kraju, okres sześciu miesięcy rozpoczyna bieg dopiero po jego odwołaniu. W wyroku Riener przeciwko Bułgarii Trybunał stwierdził, że fakt potwierdzania w regularnych odstępach czasu obowiązywania tego zakazu w związku z toczącymi się przeciwko skarżącemu kilkoma sprawami karnymi nie mógł prowadzić do wniosku, że były to odrębne i niezwiązane z sobą zdarzenia. Gdyby tak było, termin sześciu miesięcy powinien rozpoczynać się za każdym razem na nowo po wydaniu każdej kolejnej decyzji potwierdzającej zakaz opuszczania kraju. Wystarczy, aby skarga została złożona albo w okresie obowiązywania zakazu, albo w ciągu sześciu miesięcy od daty zakończenia jego obowiązywania³¹³.

³⁰⁸ Decyzja Petkov i inni v. Bułgaria z dnia 4 grudnia 2007 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 77568/01, 178/02 i 505/02.

³⁰⁹ Wyrok Fetisov i inni v. Rosja z dnia 17 stycznia 2012 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 43710/07 i inne, § 75; Yevdokimov i inni v. Rosja z dnia 16 lutego 2016 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 27236/05 i 10 i inne, § 54; Tomov i inni v. Rosja z dnia 9 kwietnia 2019 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 18255/10 i inne, § 104, 109.

³¹⁰ Wyrok Svinarenko i Slyadnev v. Rosja, Wielka Izba, § 86.

³¹¹ Np. wyrok Hirst v. Wielka Brytania (nr 2) z dnia 6 października 2005 r., Wielka Izba, skarga nr 74025/01; Paksas v. Litwa z dnia 6 stycznia 2011 r., Wielka Izba, skarga nr 34932/04, § 83.

³¹² Decyzja Komisji z dnia 23 kwietnia 1998 r., skarga nr 32220/96, niepubl.

³¹³ Wyrok z dnia 23 maja 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 46343/99, § 101.

Z kolei w sprawach na tle art. 3 Konwencji dotyczących deportacji lub wydaleń – w odróżnieniu od zwykłej sytuacji, w której okres sześciu miesięcy rozpoczyna bieg od daty ostatecznej decyzji krajowej, jeśli decyzja nakazująca deportację nie została wykonana i skarżący nadal pozostaje na terytorium państwa mającego zamiar go wydalić – okres sześciu miesięcy rozpoczyna bieg dopiero w momencie pojawienia się odpowiedzialności państwa na podstawie Konwencji, a więc z chwilą podjęcia przez nie kroków w kierunku wykonania podjętej wcześniej decyzji³¹⁴.

Mimo że do sytuacji ciągłych termin sześciu miesięcy nie ma zastosowania, w sprawach dotyczących zarzutu braku właściwego śledztwa w przypadkach śmierci krewni ofiary mają jednak obowiązek śledzić na bieżąco postępy śledztwa lub ich brak i wnosić swoje skargi odpowiednio szybko, zaraz po tym, jak dowiedzieli się lub powinni się byli dowiedzieć, że żadne skuteczne śledztwo karne się nie toczy³¹⁵. Obowiązek pilności nałożony na skarżących obejmuje dwa odrębne, ale blisko z sobą związane aspekty: muszą oni skontaktować się z władzami szybko, ponieważ każda zwłoka zagraża skuteczności śledztwa, muszą również złożyć skargę do Trybunału zaraz po zorientowaniu się albo w okresie, kiedy powinni się zorientować, że śledztwo nie jest skuteczne³¹⁶. Obowiązek pilnego wystąpienia do władz należy oceniać na tle konkretnych okoliczności. Zwłoka z wniesieniem skargi nie może rozstrzygać, jeśli władze miały obowiązek wiedzieć, że dana osoba mogła być maltretowana, np. w razie napaści w obecności policjantów. Obowiązek śledztwa rodzi się bowiem nawet bez wyraźnego zarzutu ze strony pokrzywdzonych albo ich krewnych³¹⁷. Zwłoka taka nie ma wpływu na dopuszczalność skargi również wtedy, gdy skarżący znajdował się w szczególnie trudnej sytuacji ze względu na skomplikowany charakter sprawy i naturę wchodzących w grę naruszeń oraz gdy racjonalną postawą skarżącego było oczekiwanie na rozwój wydarzeń, który mógł doprowadzić do rozwiązania istotnych kwestii faktycznych i prawnych³¹⁸. W związku z drugim aspektem zachowania pilności, a więc obowiązkiem wniesienia skargi w odpowiednim momencie, Trybunał przyznał, że stwierdzenie, kiedy to dokładnie powinno nastąpić, musi być uzależnione od oko-

³¹⁴ Decyzja P.Z. i inni v. Szwecja z dnia 29 maja 2012 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 68194/10; B.Z. i inni v. Szwecja z dnia 29 maja 2012 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 74352/11.

³¹⁵ Decyzja Bulut i Yavuz v. Turcja z dnia 28 maja 2002 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 73065/01; Bayram i Yıldırım v. Turcja z dnia 29 stycznia 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 38587/97; Atallah v. Francja z dnia 30 sierpnia 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 51987/07; Mocanu i inni v. Rumunia, Wielka Izba, § 263; zob. jednak w innych okolicznościach i w rezultacie z innymi wnioskami w tej kwestii wyrok Benzer i inni v. Turcja z dnia 12 listopada 2013 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23502/06, § 123–134.

³¹⁶ Decyzja Nasirkhayeva v. Rosja z dnia 31 maja 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 1721/07; Akhvediani i inni v. Gruzja z dnia 9 kwietnia 2013 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 22026/10 i inne, § 23–29; Gusar v. Mołdowa z dnia 30 kwietnia 2013 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 37204/02, § 14–17.

³¹⁷ Wyrok Velev v. Bułgaria z dnia 16 kwietnia 2013 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 43531/08, § 59–60.

³¹⁸ Wyrok El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Wielka Izba, § 142; Mocanu i inni v. Rumunia, Wielka Izba, § 265.

liczności i trudno to precyzyjnie ustalić³¹⁹. Zwrócił również uwagę, że w tym czasie mogą się również pojawić nowe dowody albo informacje rodzące obowiązek podjęcia przez władze kolejnych czynności śledczych³²⁰.

Ta sama zasada odnosi się również do zaginięć³²¹, co znalazło potwierdzenie w wyroku Wielkiej Izby w sprawie Varnava i inni przeciwko Turcji dotyczącej braku skutecznego śledztwa w sprawie zaginionych podczas walk na Cyprze w 1974 r. Trybunał stwierdził, że chociaż np. ze względu na potrzebę zagwarantowania skuteczności systemu Konwencji ważne jest przestrzeganie przez państwa obowiązku nieprzeszkadzania skarżącym w korzystaniu z prawa do skargi, ci jednak ponoszą równocześnie odpowiedzialność za współpracę w postępowaniu wszczętym na podstawie ich skarg, mają obowiązek pomagać w wyjaśnianiu wszelkich kwestii faktycznych w zakresie posiadanej wiedzy oraz przez podtrzymywanie i popieranie swoich zarzutów. Z tego samego powodu – w sytuacji gdy czas ma istotne znaczenie dla rozwiązania problemów, których dotyczy dana sprawa – skarżący ma obowiązek odpowiednio szybko przedstawić swoje zarzuty, aby można było je w ten sposób właściwie i rzetelnie rozpatrzyć³²².

W tym kontekście nie wszystkie sytuacje ciągle mają jednakowy charakter. Ze względu na ich naturę upływ czasu może mieć wpływ na problemy, których dotyczą. W sprawach zaginięć równie ważny jak obowiązek wszczęcia przez właściwe władze śledztwa i podjęcia działań bezpośrednio po zaginięciu danej osoby w okolicznościach zagrażających życiu jest obowiązek niezwlekania bez powodu przez krewnych zaginionego z wniesieniem do Trybunału zarzutu, że śledztwo jest nieskuteczne lub w ogóle się nie toczy. Wynika to z faktu, iż z upływem czasu pamięć świadków słabnie, mogą oni umrzeć albo ich odszukanie może się stać niemożliwe, dowody mogą ulec zniszczeniu albo przestać istnieć. Perspektywa skutecznego śledztwa będzie więc się oddalać. W przypadku zaginięć skarżący nie mogą więc nieustannie zwlekać z decyzją o wniesieniu skargi do Strasburga. Muszą wykazać się odpowiednią pilnością oraz inicjatywą i wnieść swoje zarzuty bez nieuzasadnionej zwłoki³²³. W kwestii nieuzasadnionej zwłoki w sprawach zaginięć Trybunał zwrócił uwagę na różnicę między sprawami tego ro-

³¹⁹ Decyzja Nasirkhayeva v. Rosja z dnia 31 maja 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 1721/07.

³²⁰ Wyrok Brecknell v. Wielka Brytania z dnia 27 listopada 2007 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 32457/04, § 71; decyzja Gürtekin i inni v. Cypr z dnia 11 marca 2014 r., Izba (Sekcja IV), skargi nr 60441/13, 68206/13 i 68667/13; Mocanu i inni v. Rumunia, Wielka Izba, § 272.

³²¹ Wyrok Varnava i inni v. Turcja, Wielka Izba, § 158; zob. również decyzja Eren i inni v. Turcja z dnia 4 lipca 2002 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 42428/98; Üçak i Kargili i inni v. Turcja z dnia 28 marca 2006 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 75527/01 i 11837/02.

³²² Zob. wyrok El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Wielka Izba, § 134.

³²³ Zob. również np. decyzja Orphanou i inni v. Turcja z dnia 1 grudnia 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 43422/04 i inne; Karefyllides i inni v. Turcja z dnia 1 grudnia 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 45503/99; Charalambous i inni v. Turcja z dnia 1 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 46744/07 i inne; wyrok Palić v. Bośnia i Hercegowina z dnia 15 lutego 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 4704/04, § 49–52; Cindrić i Bešlić v. Chorwacja z dnia 6 września 2016 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 72152/13, § 57–59.

dzaju i dotyczącymi przypadków śmierci niezgodnej z prawem lub będącej rezultatem przemocy. W tym drugim przypadku zwykle można ustalić dokładny moment śmierci, a pewne podstawowe fakty są publicznie znane. Zazwyczaj więc łatwiej można się zorientować w braku postępów lub nieskuteczności śledztwa. Wymóg szybkości może wtedy oznaczać, że skarżący powinien wnieść skargę do Strasburga w ciągu kilku miesięcy lub najpóźniej – zależnie od okoliczności – po kilku latach od zdarzeń, których śledztwo miało dotyczyć. W sprawach zaginięć natomiast, przy braku informacji i w sytuacji niepewności oraz naturalnym w takich przypadkach braku wiedzy o tym, co się zdarzyło – nie mówiąc o oznakach świadomego ukrywania i obstrukcji ze strony określonych struktur władzy – sytuacja nie jest tak jednoznaczna. Krewnym osoby zaginionej trudniej jest się zorientować w sytuacji i w tym, co może się wydarzyć. Ze względu na niepewność i zamieszanie często występujące w przypadkach zaginięć muszą więc mieć oni pewną swobodę i czas do dyspozycji. Trybunał zwrócił w związku z tym uwagę na dokumenty międzynarodowe dotyczące wymuszonych zaginięć. Przyjęta w ONZ Międzynarodowa konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonymi zaginięciami (przyjęta dnia 20 grudnia 2006 r.)³²⁴ stwierdza, że wszelkie terminy w sprawie ścigania przestępstw związanych z zaginięciami powinny być ze względu na ich wagę odpowiednio długie. Równocześnie statut Międzynarodowego Trybunału Karnego wyklucza przedawnienie ścigania zbrodni międzynarodowych przeciwko ludzkości, w tym wymuszonych zaginięć. Zdaniem Trybunału w Strasburgu w społeczności międzynarodowej panuje zgoda, że sprawcy takich zbrodni powinni być ścigani nawet po wielu latach, a ich poważny charakter wymaga, aby w kontekście ochrony na podstawie Konwencji standard oczekiwanej od krewnych ofiar szybkości działania nie był nadmiernie rygorystyczny.

W sprawach zaginięć skargi mogą być odrzucone jako złożone po terminie wyłącznie w razie nadmiernej lub niewyjaśnionej przez skarżących zwłoki po tym, jak dowiedzieli się oni lub powinni byli się zorientować, że nie zostało wszczęte żadne śledztwo lub nic się w nim nie dzieje, lub stało się ono nieskuteczne i nie ma realnej perspektywy zmiany tej sytuacji. Jeśli władze podjęły jakieś kroki, skarżący mogą zasadnie oczekiwać, że przyniosą one rezultaty³²⁵. Trybunał podkreślił, że jeśli między rodzinami i władzami istnieje jakiś sensowny kontakt w związku z zaginięciem, kwestia bezzasadnej zwłoki generalnie się nie pojawi. Po upływie długiego okresu, w którym śledztwo charakteryzuje się poważnymi opóźnieniami lub beczynnością organów śledczych, przychodzi moment, w którym krewni powinni zdać sobie sprawę, że skutecznego śledztwa nie było lub nie będzie. Moment, w którym to nastąpi, zależy w sposób nieunikniony od konkretnych okoliczności. Trybunał uznał, że w skomplikowanych okolicznościach zaginięć w rezultacie konfliktu międzynarodowego – jeśli zarzut

³²⁴ The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ICPPED).

³²⁵ Zob. wyrok *Mocanu i inni v. Rumunia*, Wielka Izba, § 269.

dotyczy całkowitego braku śledztwa lub sensownego kontaktu krewnych ofiar z władzami – można oczekiwać, że wniosą oni skargę do Trybunału przynajmniej kilka lat po zdarzeniu. Jeśli toczy się jakieś śledztwo – nawet niezbyt intensywne i z problemami – krewni mogą rozsądnie czekać kolejnych kilka lat, aż ich nadzieje na jego postęp ostatecznie się rozwijają. Po ponad dziesięciu latach skarżący mają obowiązek przekonująco wykazać, że widoczne w tym okresie postępy śledztwa usprawiedliwiają zwleknięcie z wniesieniem skargi. Bardziej rygorystycznie należy jednak podchodzić do spraw, w których przez ten czas skarżący utrzymywali bezpośredni i stały kontakt z organami śledczymi³²⁶.

W sprawie Sargsyan przeciwko Azerbejdżanowi pojawiła się kwestia, czy wyżej przytoczone zasady z wyroku Varnava i inni odnosily się wyłącznie do zaginięć, czy też mogą rozciągać się na inne typy sytuacji ciągłych, jak w przypadku skarżącego, który twierdził, że władze Azerbejdżanu przez lata uniemożliwiały mu powrót do domu i na swoją ojcowiznę. W odpowiedzi Trybunał zauważył, że w sprawie Varnava i inni nie został wprowadzony obowiązek ścisłego stosowania terminu sześciu miesięcy w sprawach o zaginięcia ani tym bardziej generalnie odnoszących się do sytuacji ciągłych. Nie został wskazany np. precyzyjny moment, od którego okres sześciu miesięcy miałby rozpocząć bieg. Trybunał jedynie obwarował swoje wcześniejsze orzecznictwo obowiązkiem pilności i inicjatywy ze strony skarżących zamierzających stawiać zarzuty dotyczące utrzymującego się braku śledztwa w sprawach o zaginięcia w okolicznościach zagrażających życiu. Podobnie jak generalnie w odniesieniu do zasady sześciu miesięcy, chodzi o zachowanie zasady pewności prawnej³²⁷.

Trybunał zauważył również, że względy wskazane w sprawie Varnava i inni blisko wiążą się z naturą obowiązku wchodzącego w grę, a więc obowiązku proceduralnego na podstawie art. 2 Konwencji przeprowadzenia śledztwa w sprawie zaginięć w okolicznościach zagrażających życiu. Upływ czasu prowadzi do pogorszenia się stanu dowodów, ma więc wpływ na możliwość spełnienia przez państwo tego obowiązku oraz na znaczenie i skuteczność procedury przed Trybunałem. W rezultacie Trybunał zdecydował się powiązać obowiązek skarżących wystąpienia ze skargą do Trybunału ze śledztwem i jego postęпами. Skarżący muszą stać się aktywni od momentu, kiedy się okaże, że nie mogą już liczyć na żadne skuteczne śledztwo,

³²⁶ Wyrok Varnava i inni v. Turcja, Wielka Izba, § 160–166; zob. również wyrok Er i inni v. Turcja z dnia 31 lipca 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23016/04; Yetişen i inni v. Turcja z dnia 10 lipca 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 21099/06, § 72–85; sprawy odrzucone z tego powodu jako złożone po terminie, np. wyrok Narin v. Turcja z dnia 15 grudnia 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 18907/02, § 51; decyzja Aydinlar i inni v. Turcja z dnia 9 marca 2010 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 3575/05; Frandes v. Rumunia z dnia 17 maja 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 35802/05, § 18–23.

³²⁷ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 134; zob. również Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 135.

a więc od chwili, kiedy zorientują się, że państwo nie spełni swojego obowiązku na podstawie Konwencji³²⁸.

Istnieją duże różnice między sprawami dotyczącymi utrzymujących się zaniedbań śledztw w sprawach o zaginięcia i sprawach dotyczących przedłużającej się odmowy dostępu do mienia i domu. W przypadku zarzutów dotyczących mienia upływ czasu i postępujące pogorszenie stanu dowodów oraz jego wpływ na możliwość spełnienia przez państwo wchodzącego w grę obowiązku mają mniejsze znaczenie. Odnosi się to również – chociaż w mniejszym stopniu – do zarzutów związanych z brakiem możliwości powrotu wygnańca do domu³²⁹. W ocenie Trybunału nie można było jednak uważać, że w takim przypadku upływ czasu nie ma żadnego znaczenia. W takich sprawach natura ciągła naruszenia praw majątkowych i prawa do domu wynika z faktu, że skarżący – będący nadal legalnym właścicielem mienia – nie ma do niego dostępu i nie może z niego korzystać. Już wcześniej, w decyzji w sprawie Demopoulos i inni przeciwko Turcji³³⁰, która dotyczyła zarzutów Greków cypryjskich w związku z utrzymującym się brakiem dostępu do mienia i domów na północnym Cyprze, Trybunał zajmował się sytuacją, w której pokrzywdzeni regularnie i ustawicznie zarzucali, że od lat nie mogą korzystać ze swego mienia i domów, i będą prawdopodobnie kontynuować te zarzuty aż do znalezienia politycznego rozwiązania kwestii cypryjskiej. Trybunał orzekł, że osłabienie z biegiem czasu związku między zachowaniem przez właścicieli tytułu prawnego oraz posiadaniem i korzystaniem z mienia wchodzącego w grę miało wpływ na ocenę, jaki środek prawny można było uznać za skuteczny dla celów art. 35 ust. 1 Konwencji. W tego rodzaju sprawach skutków upływu czasu nie można było pominąć również przy interpretacji zasady sześciu miesięcy³³¹.

W sprawie Sargsyan Trybunał podkreślił, że w pełni zdawał sobie sprawę z różnic między nią i sprawą Varnava, widział jednak również między nimi pewne podobieństwa. Obie dotyczyły zarzutów związanych z naruszeniami ciągłymi w skomplikowanej sytuacji po konflikcie, która dotknęła duże grupy ludzi. Często nie ma wtedy odpowiednich środków prawnych albo – jeśli nawet są – ich dostępność albo praktyczne działanie mogą być utrudnione. Skarżący mogą więc uważać za rozsądne oczekiwanie na rezultaty procesów politycznych, takich jak rozmowy pokojowe i negocjacje, które w danych okolicznościach mogą dawać jedyną realną nadzieję na znalezienie rozwiązania. Upływ czasu ma jednak negatywny wpływ na możliwość korzystania z praw wchodzących w grę oraz możliwość zbadania sprawy przez Trybunał. W rezultacie, gdy w kontekście długotrwałego konfliktu wchodzi w grę zarzucone naruszenie ciągłe prawa własności lub prawa do domu, może nadejść moment, w którym należy wniesć

³²⁸ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 135; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 136.

³²⁹ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 136; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 137.

³³⁰ Decyzja z dnia 1 marca 2010 r., Wielka Izba, skargi nr 46113/99, 3843/02, 13751/02 i inne.

³³¹ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 138; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 139.

skargę, ponieważ dalsza bierność przy braku jakichkolwiek zmian sytuacji przestaje być usprawiedliwiona. Jeśli skarżący wie lub powinien wiedzieć, że w przewidywalnej przyszłości nie ma realnej nadziei na jego powrót, niewytłumaczalne albo nadmierne zwleknięcie z wniesieniem skargi może prowadzić do jej odrzucenia jako złożonej po terminie³³².

Zdaniem Trybunału nie należy w takich przypadkach wskazywać ogólnych ram czasowych. W odróżnieniu od spraw o zaginięcia, w których może istnieć bezpośredni związek między postępowaniem śledztwa albo ich brakiem a obowiązkiem wniesienia skargi przez skarżącego, związek między postępowaniem rozmów pokojowych albo negocjacji i sytuacją skarżącego jest luźniejszy. Ponadto negocjacje mają generalnie charakter poufny i skarżący mogą dowiadywać się o ich postępach jedynie z okazjonalnych oficjalnych oświadczeń albo komunikatów prasowych. W skomplikowanych sytuacjach pokonfliktowych ramy czasowe muszą być odpowiednio szerokie, aby pozwolić na znalezienie rozwiązań oraz umożliwić skarżącemu zebranie pełnych informacji o szansach na nie w warunkach krajowych³³³. W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę również na inny ważny aspekt – sytuację osobistą skarżących będących wysiedleńcami, a więc osobami należącymi do grupy znajdującej się w szczególnie niekorzystnym położeniu³³⁴.

Przy obliczaniu okresu sześciu miesięcy rozstrzyga data ostatecznej decyzji, ale wyłącznie w procedurze, która jest skuteczna ze względu na stawiany zarzut. Nie bierze się pod uwagę innych ewentualnych kroków prawnych podjętych przez pokrzywdzonego³³⁵, np. wystąpienia do niewłaściwego organu, prośby o ułaskawienie, skargi do rzecznika praw obywatelskich. Nie można uznać za środek skuteczny w rozumieniu art. 35 Konwencji i w rezultacie nie uwzględnia się przy obliczaniu terminu sześciu miesięcy wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy przez ten sam organ³³⁶. Jednak w razie jego uwzględnienia i wznowienia postępowania termin ten biegnie na nowo, zgodnie z ogólnymi zasadami, tj. od daty podjęcia ostatecznej decyzji³³⁷.

W sprawie Sabri Güneş przeciwko Turcji ponownie pojawiła się kwestia, w jaki sposób należy obliczać okres sześciu miesięcy, gdy jego ostatni dzień (*dies ad quem*) przypada w dzień wolny od pracy, np. w niedzielę, i czy w takim przypadku skarga może być

³³² Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 139–140; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 140–141.

³³³ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 141; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 142.

³³⁴ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 145; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 146; zob. wyrok M.S.S. v. Belgia i Grecja z dnia 21 stycznia 2011 r., Wielka Izba, skarga nr 30696/09, § 251 – dot. uchodźców.

³³⁵ Decyzja Akçipek v. Turcja z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 40965/10.

³³⁶ Decyzja Komisji Fabbri v. Włochy z dnia 16 kwietnia 1998 r., skarga nr 33604/96, DR 93B, s. 87.

³³⁷ Decyzja Komisji G. v. Niemcy z dnia 16 grudnia 1983 r., skarga nr 10431/83, DR 35, s. 241.

wniesiona w następującym po nim pierwszym dniu roboczym. Izba – po zbadaniu tej kwestii z własnej inicjatywy, jako że rząd jej nie podniósł – uznała większością głosów, wbrew dotychczasowemu orzecznictwu, że skarżącemu nie można było zarzucić złożenia skargi zgodnie z prawem i praktyką krajową dopiero w poniedziałek. W rezultacie dopuściła ją do merytorycznego rozpatrzenia i orzekła naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji³³⁸. Wielka Izba, do której sprawa trafiła na wniosek rządu, przypomniała decyzję Komisji w sprawie *Fondation Croix-Etoile, Baudin i Delajoux przeciwko Szwajcarii*³³⁹, w której uznała, że jeśli data końcowa przypada na dzień święta urzędowego, termin ten powinien ulec przedłużeniu do pierwszego następującego po nim dnia roboczego. Trybunał jednak, w odróżnieniu od wcześniejszych decyzji Komisji, nie uwzględniał w takich przypadkach dni wolnych³⁴⁰. Systematycznie podkreślał, że oblicza się go zgodnie z kryteriami Konwencji, a nie na podstawie regulacji krajowych każdego z państw³⁴¹. Wielka Izba uznała, że nie ma uzasadnionych powodów, które mogłyby usprawiedliwiać zmianę w tym zakresie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału³⁴².

Zgodnie z nową treścią art. 47 regulaminu Trybunału za datę wniesienia skargi w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji przyjmuje się datę wysłania do Trybunału kompletnego formularza skargi, a wcześniejsze, niekompletne przedłożenia nie są uwzględniane³⁴³. Za datę wysłania przyjmuje się datę stempla pocztowego. Trybunał – jeśli uzna to za uzasadnione – może jednak przyjąć jako datę wniesienia skargi inną datę³⁴⁴.

W ślad za postępem technologicznym trwają przygotowania do wprowadzenia możliwości składania skarg również odpowiednio zabezpieczoną drogą elektroniczną bezpośrednio na adres internetowy Trybunału. Na razie nadal coraz szerzej testowane jest przysyłanie przez skarżących dokumentów i korespondencji w fazie po zakomunikowaniu skargi. Planowane są dalsze zmiany w komunikacji elektronicznej wiosną 2021 r.

³³⁸ Wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 27396/06.

³³⁹ Decyzja z dnia 11 kwietnia 1996 r., skarga nr 24856/94.

³⁴⁰ Zob. np. decyzja *Kadikis v. Łotwa* (nr 2) z dnia 25 września 2003 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 62393/00.

³⁴¹ Zob. np. decyzja *Büyükdere i inni v. Turcja* z dnia 24 marca 2009 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 6162/04 i inne.

³⁴² Wyrok *Sabri Güneş v. Turcja*, Wielka Izba, § 58–59.

³⁴³ Decyzje *Malysh i Ivanin v. Ukraina* z dnia 9 września 2014 r., skargi nr 40139/14 i 41418/14.

³⁴⁴ Decyzja *Arslan v. Turcja* z dnia 21 listopada 2002 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 36747/02; zob. również wyrok *Urcan i inni v. Turcja* z dnia 17 lipca 2008 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23018/04 i dziesięć innych, § 23; *Kipritci v. Turcja* z dnia 3 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 14294/04, § 18; *Gaspari v. Słowenia* z dnia 21 lipca 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 21055/03, § 35; *Brežec v. Chorwacja* z dnia 18 lipca 2013 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 7177/10, § 28–30; *Anchugov i Gladkov v. Rosja* z dnia 4 lipca 2013 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 11157/04 i 15162/05, § 72; decyzja *X. i Y. v. Gruzja* z dnia 9 września 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 5358/14, § 16; wyjątki: wyrok *Bulinwar OOD i Hrusanov v. Bułgaria* z dnia 12 kwietnia 2007 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 66455/01, § 30 i n.; *François v. Francja* z 23 kwietnia 2015 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 26690/11, § 41; *Vasiliauskas v. Litwa* z dnia 20 października 2015 r., Wielka Izba, skarga nr 35343/05, § 117.

Komisja uważała, że zupełnie wyjątkowo można było przyjąć skargę mimo upływu sześciomiesięcznego terminu. Skarżący musiał jednak przedstawić dowody wskazujące na nadzwyczajne okoliczności, które zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego zwalniały z obowiązku dotrzymania terminu³⁴⁵. Zaliczała do nich m.in. wyjątkowo zły stan zdrowia, podeszły wiek, złą sytuację materialną przy braku pomocy prawnej, uzasadnioną obawę represji, a także uniemożliwienie więźniowi sporządzenia skargi. Nie były nimi np. brak znajomości Konwencji³⁴⁶, błędna jej interpretacja³⁴⁷ albo zaburzenia umysłowe skarżącego³⁴⁸. Sprawy tego rodzaju z praktyki Trybunału nie są autorowi znane.

Na decyzję o odrzuceniu skargi z powodu przekroczenia terminu nie ma wpływu stanowisko państwa, przeciwko któremu została ona skierowana. W sprawie K. przeciwko Irlandii władze uznały, że nie będą się sprzeciwiać przyjęciu skargi. Komisja stwierdziła jednak, że ich stanowisko nie może być decydujące, ponieważ termin ten został wprowadzony nie tylko w interesie zainteresowanych państw, ale także w celu zagwarantowania pewności prawnej³⁴⁹. Dotyczy to również sytuacji, w której rząd w konkretnej sprawie nie zwrócił uwagi w odpowiednim momencie na ten problem³⁵⁰. Trybunał potwierdził, że jest to zasada porządku publicznego i jest on właściwy i zobowiązany do stosowania jej z urzędu³⁵¹.

Jeśli skarżący ma wątpliwości, po jakie środki prawne powinien sięgnąć przed wniesieniem skargi do Trybunału, nie powinien zwlekać z wysłaniem skargi. Łatwo bowiem o przekroczenie sześciomiesięcznego terminu i w rezultacie o odrzucenie skargi właśnie z tego powodu.

Często zdarza się, że skarżący – już po wniesieniu skargi – stara się zmienić lub rozszerzyć zawarte w niej zarzuty. Trybunał może je odrzucić jako złożone po upływie sześciu miesięcy – nawet gdyby sama skarga została wniesiona w terminie – jeśli wcześniej skarżący o nich nie wspominał³⁵². Późniejsze zarzuty – podniesione już po upływie sześciu miesięcy – mogą być rozpatrzone, tylko gdy odnoszą się w istocie

³⁴⁵ Decyzja Komisji K. v. Irlandia z dnia 17 maja 1984 r., skarga nr 10416/83, DR 38, s. 158.

³⁴⁶ Decyzja Komisji Peters v. Niemcy z dnia 20 lutego 1995 r., skarga nr 25435/94, niepubl.

³⁴⁷ Zob. wyrok Bozano v. Francja z dnia 18 grudnia 1986 r., A. 111.

³⁴⁸ Decyzja Komisji X. v. Wielka Brytania z dnia 12 maja 1977 r., skarga nr 6840/74, DR 10, s. 5.

³⁴⁹ Decyzja Komisji K. v. Irlandia z dnia 17 maja 1984 r., skarga nr 10416/83, DR 38, s. 158.

³⁵⁰ Decyzja Walker v. Wielka Brytania z dnia 25 stycznia 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 34979/97; wyrok Belousof i inni v. Grecja z dnia 27 maja 2004 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 66296/01, § 38; Miroshnik v. Ukraina z dnia 27 listopada 2008 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 75804/01, § 55; Maltabar i Maltabar v. Rosja z dnia 29 stycznia 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 6954/02, § 80; Blečić v. Chorwacja z dnia 8 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 59532/00, § 68; Ananyev i inni v. Rosja – w trybie wyroku pilotażowego – z dnia 10 stycznia 2012 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 42525/07 i 60800/08, § 71.

³⁵¹ Decyzja Soto Sanchez v. Hiszpania z dnia 20 maja 2003 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 66990/01.

³⁵² Np. wyrok Allan v. Wielka Brytania z dnia 5 listopada 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 48539/99.

do tych samych faktów co określone aspekty zarzutów zawartych w pierwotnej skardze lub wypływają z tych faktów³⁵³. W sprawie Fábíán przeciwko Węgrom w związku z wniesieniem później kolejnego zarzutu na tle dyskryminacji Trybunał zwrócił uwagę, że jego natura wymaga przynajmniej wskazania osoby lub grupy, w stosunku do której – w ocenie skarżącego – był on traktowany odmiennie, oraz zarzuconych powodów takiej sytuacji. Zarzut musi więc zawierać wskazówki umożliwiające zdefiniowanie konkretnego problemu do zbadania przez Trybunał oraz rząd w przypadku zakomunikowania mu skargi i zwrócenia się o przedstawienie uwag do niej. Powody różnicowanego traktowania mogą się istotnie różnić zależnie od grupy odniesienia lub jego źródeł. Z tych względów sam zarzut dyskryminacji zawarty w formularzu skargi nie może być wystarczającą podstawą do kolejnych, późniejszych zarzutów na podstawie art. 14 składanych w ramach tej samej pierwotnej skargi. Skarżący muszą się liczyć z tym, że w wielu przypadkach będą one traktowane jako odrębne również z punktu widzenia zachowania terminu 6 miesięcy³⁵⁴.

Ze względu na mnogość środków komunikowania się dostępnych obecnie dla potencjalnych skarżących (poczta, faks, komunikacja elektroniczna, Internet itd.) termin sześciu miesięcy jest – jak nigdy przedtem – wystarczający, aby umożliwić im rozważenie, czy wnieść skargę, a jeśli tak – zdecydowanie o jej treści zgodnie z art. 47 regulaminu Trybunału³⁵⁵. Trybunał zauważył, że chociaż istotne dla skuteczności systemu jest przestrzeganie przez państwa ich obowiązku nieprzeszkadzania w korzystaniu z prawa do skargi, również skarżący muszą się wykazywać zapobiegliwością w przestrzeganiu wchodzących w grę reguł proceduralnych³⁵⁶. W rezultacie w Protokole nr 15 w art. 4 znalazła się istotna zmiana przewidująca skrócenie terminu składania skarg do Trybunału z sześciu do czterech miesięcy. Zmiana będzie obowiązywać po wejściu w życie tego protokołu.

4.4. Inne podstawy odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej

Skarga anonimowa

Skarga nie może być anonimowa (art. 35 ust. 2 lit. a Konwencji). Uznaje się ją za anonimową, jeśli akta sprawy nie zawierają żadnej informacji umożliwiającej Trybunałowi

³⁵³ Decyzja Paroisse Greco-Catholique Sambata Bihor v. Rumunia z dnia 25 maja 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 48107/99; wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 58–59; Fábíán v. Węgry z dnia 5 września 2017 r., Wielka Izba, skarga nr 78117/13, § 94.

³⁵⁴ Wyrok Fábíán v. Węgry, Wielka Izba, § 96–99; Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalia z dnia 6 listopada 2018 r., Wielka Izba, skargi nr 55391/13, 57728/13 i 74041/13, § 101.

³⁵⁵ W związku z pandemią koronawirusa dnia 16 marca 2020 r. Trybunał zawiesił wyjątkowo – początkowo o miesiąc – termin sześciu miesięcy na złożenie skargi, podobnie jak wszystkie inne terminy w toku postępowania w toczących się sprawach. Zawieszenie to obowiązywało do dnia 15 czerwca 2020 r.

³⁵⁶ Wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 57.

ustalenie tożsamości skarżącego³⁵⁷. Artykuł 47 ust. 1 regulaminu wyraźnie wskazuje, że skarga musi zawierać wszystkie podstawowe dane identyfikujące osobę skarżącą. Równocześnie nie ma to związku z uprawnieniem skarżących do wnioskowania o wyrażenie przez Trybunał zgody na zachowanie przez nich anonimowości³⁵⁸. Zgodnie z art. 47 ust. 4 regulaminu Trybunału procedura ta ma służyć ochronie osób wnoszących sprawę do Trybunału, jeśli uważają, że ujawnienie ich tożsamości może być dla nich szkodliwe.

Skarga co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał

Skarga nie może być co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał (art. 35 ust. 2 lit. b Konwencji – część pierwsza).

Do ważnego rozstrzygnięcia na tle tego kryterium doszło w sprawie Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii (nr 2)³⁵⁹, dotyczącej zarzutu ponownego naruszenia Konwencji z powodu wyroku sądu krajowego uniemożliwiającego naprawienie stwierdzonego wcześniej naruszenia związanego z odmową zgody na nadanie spotu reklamowego. Wielka Izba stwierdziła w niej, że rola Komitetu Ministrów w sferze nadzoru nad wykonywaniem wyroków Trybunału nie oznacza, że środki podejmowane przez państwo w celu naprawienia stwierdzonego naruszenia nie mogą zrodzić nowego problemu, nieuwzględnionego we wcześniejszym wyroku i stanowiącego jako taki przedmiot nowej skargi z zarzutem ponownego naruszenia Konwencji. Innymi słowy, Trybunał jest uprawniony do rozpatrzenia zarzutu, że ponowny proces na poziomie krajowym w rezultacie implementacji jednego z jego wyroków spowodował nowe, odrębne naruszenie³⁶⁰.

Trybunał odwołał się tu do kryteriów ustalonych w orzecznictwie na tle art. 35 ust. 2 lit. b Konwencji, aby upewnić się, czy obie skargi wniesione przez skarżące stowarzyszenie dotyczyły w istocie tej samej osoby, tych samych faktów i zarzutów³⁶¹. W na-

³⁵⁷ Zob. decyzja „Blondje” v. Holandia z dnia 15 września 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 7245/09; Hudorovič i inni v. Słowenia z dnia 10 marca 2020 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 24816/14 i 25140/14, § 84–86.

³⁵⁸ Zob. np. wyrok Sindicatul „Păstorul cel Bun” v. Romania z dnia 9 lipca 2013 r., Wielka Izba, skarga nr 2330/09, § 70.

³⁵⁹ Wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 32772/02, § 61–63; zob. również: Bochan v. Ukraina (nr 2) z dnia 5 lutego 2015 r., Wielka Izba, skarga nr 22251/08, § 33 i 34; Moreira Ferreira v. Portugalia (nr 2) z dnia 11 lipca 2017 r., Wielka Izba, skarga nr 19867/12, § 47.

³⁶⁰ Zob. również decyzja Steck-Risch i inni v. Liechtenstein z dnia 11 maja 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 29061/08; Öcalan v. Turcja z dnia 6 lipca 2010 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 5980/07; wyrok Von Hannover v. Niemcy (nr 2) z dnia 7 lutego 2012 r., Wielka Izba, skargi nr 40660/08 i 60641/08, § 94.

³⁶¹ Wyrok Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Szwajcaria (nr 2) z dnia 30 czerwca 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 32772/02, § 63.

stępsztwie wyroku Izby Trybunału z dnia 28 czerwca 2001 r. stowarzyszenie zwróciło się do Trybunału Federalnego o wznowienie postępowania zakończanego wyrokiem z dnia 20 sierpnia 1997 r. Wniosek ten został jednak oddalony. Trybunał Federalny stwierdził, że stowarzyszenie nie wykazało w sposób wystarczający, że nadal jest zainteresowane nadaniem wersji oryginalnej spotu, który po upływie prawie ośmiu lat mógł wydać się przestarzały. Nie uwzględnił faktu, że w tym samym okresie stowarzyszenie ponownie – i znów bezskutecznie – wystąpiło o zgodę na nadanie go z dodatkowym komentarzem.

Wielka Izba zauważyła w szczególności, że oddalając wniosek, Trybunał Federalny głównie oparł się na nowych podstawach, a konkretnie na tym, że z powodu upływu czasu stowarzyszenie przestało być zainteresowane nadaniem spotu. W pierwszym postępowaniu wszczętym przez stowarzyszenie głównym powodem odmowy był zakaz reklamy politycznej. Tak więc w opinii samego Trybunału Federalnego ogólny kontekst zmienił się do tego stopnia, że uprawnione były wątpliwości, czy stowarzyszenie nadal miało interes w jego nadaniu. To wystarczyło do uznania, że odmowy wydane po wyroku Izby Trybunału w Strasburgu z dnia 28 czerwca 2001 r. stanowiły istotne nowe informacje, które mogły być podstawą nowej, odrębnej skargi i doprowadzić do uznania, że nastąpiło kolejne naruszenie art. 10 Konwencji. Zdaniem rządu skargę należało uznać za niedopuszczalną *ratione materiae*, bo stosownie do art. 46 Konwencji wykonanie wyroków Trybunału należy wyłącznie do kompetencji Komitetu Ministrów. Trybunał przypominał jednak, że na podstawie art. 32 ust. 1 Konwencji jest on właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie art. 33, 34 i 47 Konwencji. Z kolei art. 32 ust. 2 Konwencji przewiduje, że „spór dotyczący właściwości Trybunału rozstrzyga sam Trybunał”. W tej sytuacji nie można było uważać, że Trybunał wkracza w uprawnienia Komitetu Ministrów. Miał on obowiązek zająć się nowymi, istotnymi informacjami w kontekście kolejnej skargi. Gdyby Trybunał nie mógł ich zbadać, uniknęłyby one wszelkiej kontroli na podstawie Konwencji. Uznał więc w rezultacie, że zastrzeżenie wstępne rządu dotyczące braku jurysdykcji *ratione materiae* należało oddalić³⁶².

Skarga co do istoty identyczna ze sprawą poddaną innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia

Skarga nie może też być co do istoty identyczna ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia (art. 35 ust. 2 lit. b

³⁶² Tamże, § 64–67; zob. również decyzja Steck-Risch i inni v. Liechtenstein z dnia 11 maja 2010 r., Izba (Seksja V), skarga nr 29061/08; wyrok Ivančoc v. Mołdowa i Rosja z dnia 15 listopada 2011 r., Izba (Seksja IV), skarga nr 23687/05; decyzja Egmez v. Cypr z dnia 18 września 2012 r., Izba (Seksja IV), skarga nr 12214/07.

Konwencji – część druga) przed organem ochrony praw człowieka³⁶³, np. Komitetem Praw Człowieka, kontrolującym przestrzeganie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, albo Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP)³⁶⁴, a nawet Grupą Roboczą ONZ ds. Arbitralnych Aresztowań³⁶⁵. Jednak skarga do takiego organu mająca ten sam przedmiot co złożona wcześniej, ale przez inne osoby, nie może być uznana za w istocie identyczną³⁶⁶.

Powód tego zakazu jest oczywisty, byłoby bowiem sprzeczne z literą i duchem Konwencji, aby ten sam problem mógł być równocześnie przedstawiony do rozstrzygnięcia kilku różnym ciałom międzynarodowym. Zakaz ten pozwala unikać sytuacji, w których ciała te równocześnie zajmowałyby się skargami w istocie identycznymi³⁶⁷.

Ważnym zastrzeżeniem jest jednak to, że zasada uniemożliwiająca Trybunałowi rozpatrywanie skarg już wcześniej wniesionych do innego ciała międzynarodowego ma zastosowanie jedynie do skarg indywidualnych, a nie międzypaństwowych³⁶⁸.

Zakaz, o którym mowa, ma zastosowanie niezależnie od chwili wszczęcia takich postępowań. Istotny jest fakt, że w okresie rozpatrywania skargi przez Trybunał istnieje już merytoryczne orzeczenie innego organu międzynarodowego³⁶⁹.

³⁶³ Wyrok Celniku v. Grecja z dnia 5 lipca 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 21449/04; Karoussiotis v. Portugalia z dnia 1 lutego 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23205/08, § 72.

³⁶⁴ Np. decyzja Komisji Cereceda Martin i inni v. Hiszpania z dnia 12 października 1992 r., skarga nr 16358/90, DR 73, s. 120; decyzja la Fédération hellénique des syndicats des employés du secteur bancaire (OTOE) v. Grecja z dnia 6 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 72808/10; The Professional Trades Union for Prison, Correctional and Secure Psychiatric Workers (POA) i inni v. Wielka Brytania z dnia 21 maja 2013 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 59253/11.

³⁶⁵ Decyzja Peraldi v. Francja z dnia 7 kwietnia 2009 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 2096/05; zob. również Gurdeniz v. Turcja z dnia 18 marca 2014 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 59715/10.

³⁶⁶ Decyzja Komisji Council of Civil Service Unions i inni v. Wielka Brytania z dnia 20 stycznia 1987 r., skarga nr 11603/85, DR 50, s. 228; decyzja Folgero i inni v. Norwegia z dnia 14 lutego 2006 r., skarga nr 15472/02; zob. również wyrok Celniku v. Grecja – dot. skargi złożonej w sprawie skarżącego przez Światową Organizację przeciw Torturom do Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka.

³⁶⁷ Decyzja Komisji Pauer v. Austria z dnia 9 stycznia 1995 r., skarga nr 16717/90, niepubl.; decyzja Calcerada Fornieles i Cabeza Mato v. Hiszpania z dnia 6 lipca 1992 r., skarga nr 17512/90; Smirnova i Smirnova v. Rosja z dnia 3 października 2002 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 46133/99 i 48183/99; wyrok z dnia 20 marca 2018 r. Radomilja i inni v. Chorwacja, skarga nr 37685/10, i Jakeljić v. Chorwacja skarga nr 22768, Wielka Izba, § 119.

³⁶⁸ Decyzja Gruzja v. Rosja (nr 2) z dnia 13 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 38263/08 – w związku z twierdzeniem władz rosyjskich, że rzekomo podobna skarga została wcześniej wniesiona do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (który uznał się za niewłaściwy).

³⁶⁹ Decyzja Peraldi v. Francja; POA i inni v. Wielka Brytania z dnia 21 maja 2013 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 59253/11; wyrok R.M.T. v. Wielka Brytania z dnia 8 kwietnia 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 31045/10, § 48; decyzja Çetin Doğan v. Turcja i Cem Aziz Çakmak v. Turcja z dnia 14 maja 2019 r. (opubl. dnia 6 czerwca 2019 r.), Izba (Sekcja II), skargi nr 28484/10 i 58223/10, § 19.

Termin „inna międzynarodowa procedura” odnosi się do postępowania typu sądowego lub quasi-sądowego, podobnego do istniejącego na podstawie Konwencji, toczącego się przed organami powołanymi do życia na poziomie międzynarodowym przez państwa. W każdej takiej sytuacji Trybunał musi ustalić, czy natura organu kontroli, sposób jego procedowania oraz skutki jego decyzji są tego rodzaju, że art. 35 ust. 2 lit. b Konwencji wyklucza kompetencję Trybunału³⁷⁰. Komisja uznała przed laty, że nie odnosi się to np. do postępowania prowadzonego przez organizacje pozarządowe takie jak Unia Międzyparlamentarna³⁷¹. Trybunał uznał również, że także postępowanie na podstawie skargi w sprawie uchybienia zobowiązaniom toczące się przed Komisją Europejską (UE) nie może być uznane za podobne z punktu widzenia procedury lub jego potencjalnych skutków do skargi indywidualnej na podstawie art. 34 Konwencji³⁷². W przypadku gdy Komisja Europejska rozstrzyga w sprawie skargi indywidualnej, postępowanie takie nie stanowi międzynarodowej procedury dochodzenia i rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b Konwencji³⁷³. W przypadku procedury przed Izbą Praw Człowieka powołaną w Bośni i Hercegowinie na podstawie porozumienia w Dayton z 1995 r. Trybunał uznał z kolei, że nie miała ona charakteru „międzynarodowego”³⁷⁴.

Ocena, że wniesiona skarga jest „co do istoty identyczna”, oznacza, że musi ona dotyczyć tych samych faktów i zarzutów, a także być wniesiona formalnie lub w istocie przez tych samych skarżących³⁷⁵. Trybunał stwierdził, że nie było takiej sytuacji np. w przypadku podnoszenia takich samych zarzutów podczas rozmów międzyrządowych prowadzonych w ramach Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w których skarżący nie są stronami i nie może w nich dojść do zbadania naruszeń praw indywidualnych skarżących³⁷⁶. Trybunał zwrócił również uwagę, że w innym razie przez sam fakt wniesienia do Strasburga skargi międzypaństwowej rząd mógłby odebrać indywidualnym skarżącym możliwość wniesienia albo popierania ich własnych roszczeń związanych z naruszeniami Konwencji³⁷⁷.

³⁷⁰ Zob. decyzja Zagaria v. Włochy z dnia 3 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 24408/03; De Pace v. Włochy z dnia 17 lipca 2008 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 22728/03, § 25–27 – dot. skargi do Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom.

³⁷¹ Decyzja Łukanov v. Bułgaria z dnia 12 stycznia 1995 r., skarga nr 21915/93, DR 80A, s. 108.

³⁷² Wyrok Karoussiotis v. Portugalia, § 75.

³⁷³ Tamże, § 76.

³⁷⁴ Decyzja Jelić v. Bośnia i Hercegowina z dnia 15 listopada 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 41183/02.

³⁷⁵ Decyzja Komisji Pauer v. Austria z dnia 9 stycznia 1995 r., skarga nr 24872/94, DR 80A, s. 170; decyzja Komisji Varnava i inni v. Turcja z dnia 14 kwietnia 1998 r., skargi nr 16064–66/90 i 16068–73/90, DR 93, s. 5, 14; decyzja Folgerø i inni v. Norwegia z dnia 14 lutego 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 15472/02; Egitim ve Bilim Emekçileri Sendikası v. Turcja z dnia 25 września 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 20641/05, § 37; Sabuncu i inni v. Turcja z dnia 10 listopada 2020 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23199/17, § 113.

³⁷⁶ Decyzja Elkhan Chiragov i inni v. Armenia z dnia 14 grudnia 2011 r., Wielka Izba, skarga nr 13216/05, § 61.

³⁷⁷ Wyrok Varnava i inni v. Turcja, Wielka Izba, § 118.

Brak nowych istotnych informacji

Trybunał nie rozpatruje skargi, która jest „co do istoty identyczna”, jeśli nie pojawia się nowe istotne informacje, wcześniej nieznanie skarżącemu, które mogą zmienić podstawę wcześniejszej decyzji o odrzuceniu skargi³⁷⁸. Jeśli jej powodem było niewykorzystanie środków prawnych krajowych, dopełnienie tego warunku uznaje się za istotną nową informację³⁷⁹. W sytuacji gdy skarga została odrzucona jako niedopuszczalna, ale zarzuty dotyczą w istocie ciągłego naruszenia obejmującego również wydarzenia z okresu już po wydaniu takiej decyzji, stanowią one istotne nowe informacje w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b Konwencji. Skargi nie można wtedy uznać za w istocie tę samą co poprzednio i na tej podstawie jej odrzucić³⁸⁰.

To kryterium dopuszczalności ma zapewnić ostateczny charakter orzeczeń Trybunału oraz zapobiec próbom skarżących – przez wnoszenie kolejnych skarg – odwoływania się od jego wcześniejszych wyroków³⁸¹. Na tej podstawie – zasadniczo – skarga musi zostać odrzucona, jeśli skarżący już wcześniej wniósł inną skargę z tymi samymi zarzutami odnoszącą się w istocie do tej samej osoby i tych samych faktów. Nie wystarczy wskazanie nowych, nawet istotnych informacji, jeśli w istocie chodziło o wsparcie wcześniejszych zarzutów nowymi argumentami. Trybunał może rozpatrzyć skargę dotyczącą tych samych faktów wyłącznie wtedy, gdy skarżący rzeczywiście postawi w związku z nimi w terminie sześciu miesięcy nowy zarzut lub przedstawi nowe informacje wcześniej przez Trybunał niezbadane³⁸².

Po zakomunikowaniu skargi rządowi Trybunał zasadniczo nie rozpatruje nowych kwestii podniesionych przez skarżącego, chyba że są one wyłącznie rozwinięciem pierwotnych zarzutów³⁸³. Skarżący jest bowiem uprawniony do ich wyjaśnienia lub uzupełnienia. Trybunał musi więc badać nie tylko treść formularza skargi, ale również wszystkie późniejsze przedłożenia skarżącego mające służyć wyeliminowaniu wcześniejszych pominięć lub niejasności³⁸⁴. Przy stosowaniu kryteriów dopuszczalności mających służyć pewności prawnej i określeniu granic jego kompetencji Trybunał

³⁷⁸ Decyzja Komisji X. v. Szwecja z dnia 30 czerwca 1959 r., skarga nr 434/58, Yearbook 2, s. 355.

³⁷⁹ Decyzja Komisji A.D. v. Holandia z dnia 11 stycznia 1994 r., skarga nr 21962/93, DR 76A, s. 157.

³⁸⁰ Wyrok Riener v. Bułgaria z dnia 23 maja 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 46343/99, § 103.

³⁸¹ Decyzja Harkins v. Wielka Brytania z dnia 10 lipca 2017 r., Wielka Izba, skarga nr 71537/14, § 41; zob. również: Lowe v. Wielka Brytania z dnia 8 września 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 12486/07; Kafkaris v. Cypr z dnia 21 czerwca 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 9644/09, § 67; Khadija Ismayilova v. Azerbejdżan (nr 2) z dnia 27 lutego 2020 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 30778/15, § 53.

³⁸² Decyzja Harkins v. Wielka Brytania, Wielka Izba, § 42.

³⁸³ Wyrok Ilgar Mammadov v. Azerbejdżan z dnia 22 maja 2014 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 15172/13, § 78; zob. również: Khadija Ismayilova v. Azerbejdżan, § 54.

³⁸⁴ Wyrok Radomilja i inni v. Chorwacja z dnia 20 marca 2018 r., Wielka Izba, skargi nr 37685/10 i 22768/12, § 122 i 129.

przyjął jednak podejście bardziej rygorystyczne. Ograniczenia kompetencji Trybunału zapewniają stabilność prawną, wskazując jednostkom i władzom państwowym okoliczności, w jakich jego nadzór jest możliwy. Należy bowiem pamiętać, że pewność prawna stanowi jeden z fundamentalnych elementów rządów prawa wymagający m.in., aby ostateczne rozstrzygnięcie sądowe nie mogło już być kwestionowane. Jest to warunek możliwości korzystania przez strony z ugruntowanego przeświadczenia o ostatecznym charakterze rozstrzygnięcia przez Trybunał. Z tego właśnie powodu art. 80 regulaminu Trybunału ogranicza okoliczności, na podstawie których strona może domagać się rewizji ostatecznego wyroku w razie ujawnienia istotnego faktu mogącego ze względu na swoją naturę wpłynąć w sposób rozstrzygający na wynik sprawy, nieznanego Trybunałowi w chwili wydawania wyroku, o którym także strona nie mogła wiedzieć³⁸⁵.

W sytuacji gdy przedmiot i cel art. 35 ust. 2 lit. b ma służyć pewności prawnej i określać granice kompetencji Trybunału, nie może on swobodnie rozszerzać pojęcia nowej, istotnej informacji poza jego zwykłe znaczenie wyrażone w obu wersjach tekstu Konwencji – angielskiej i francuskiej – dotychczas stosowane w orzecznictwie³⁸⁶. W jego zwykłym rozumieniu zmiana w orzecznictwie Trybunału nie stanowi takiej „nowej, istotnej informacji”. Orzecznictwo ciągle się rozwija i gdyby zmiany w nim miały umożliwiać skarżącym, których skargi zostały odrzucone, ponowne ich wnoszenie, ostateczne wyroki Trybunału byłyby systematycznie podważane w rezultacie kolejnych nowych skarg. Zostałyby w ten sposób zakwestionowane rygorystycznie wskazane w art. 80 regulaminu podstawy rewizji wyroków oraz ich wiarygodność i autorytet. Trybunał zwrócił uwagę, że w takim przypadku zasada pewności prawnej nie miałaby równego zastosowania do obu stron postępowania, ponieważ wyłącznie skarżący – w ślad za późniejszymi zmianami w orzecznictwie – mógłby skutecznie doprowadzić do „wznowienia” wcześniej rozpatrzonej sprawy, gdyby potrafił wnieść nową skargę w terminie sześciu miesięcy³⁸⁷.

Skarga w sposób oczywisty nieuzasadniona

Skargę należy odrzucić, jeśli się okaże, że jest w sposób oczywisty nieuzasadniona (art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji), a więc jeśli już po wstępnym jej zbadaniu widać, że jest pozbawiona podstaw. Może to nastąpić z rozmaitych powodów: błędnej interpretacji Konwencji przez skarżącego, postawienia władzom całkowicie nieuzasad-

³⁸⁵ Decyzja *Harkins v. Wielka Brytania*, Wielka Izba, § 54.

³⁸⁶ Tamże, § 55.

³⁸⁷ Tamże, § 56.

nionych zarzutów, braku lub niewystarczających dowodów na poparcie zarzuconych faktów³⁸⁸.

Nawet jeśli zarzuty nie są całkowicie nieuzasadnione, zdarza się, że rzekome naruszenie nie ma wystarczająco poważnego charakteru. Powodem odrzucenia skargi na tej podstawie może być też wskazanie przekonująco przez władze na dopuszczalne ograniczenia w korzystaniu z określonych praw zagwarantowanych w Konwencji.

Osobne miejsce zajmują skargi świadczące o poszukiwaniu w Strasburgu kolejnej instancji sądowej odwoławczej. Skarżący odwołują się od niesprawiedliwych w ich mniemaniu wyroków sądów krajowych. Skargi takie muszą być odrzucane, Trybunał nie jest bowiem jeszcze jednym sądem w toku instancji, który ma kontrolować, czy wyrok albo inna decyzja krajowa były sprawiedliwe, czy właściwe organy nie popełniły błędów faktycznych lub prawnych, z wyjątkiem sytuacji, w których dochodzi do zamachu na prawa i wolności chronione w Konwencji. Nie może więc być postrzegany jako jeszcze jedna, tzw. czwarta, instancja sądowa³⁸⁹.

Takie podejście Trybunału wynika przede wszystkim z obowiązującej zasady subsidiarności – będącej nieodłączną częścią systemu ochrony praw jednostki stworzonego na podstawie Konwencji – zgodnie z którą w zasadzie wyłącznie do sądów krajowych należy ustalanie faktów sprawy i interpretacja prawa krajowego³⁹⁰. Trybunał nie może kwestionować w tym zakresie ustaleń władz, chyba że są jaskrawo i oczywiście arbitralne³⁹¹. Ta ogólna zasada – początkowo sformułowana w związku z prawem do rzetelnej rozprawy na podstawie art. 6 ust. 1 Konwencji – ma zastosowanie do wszystkich materialnych postanowień Konwencji³⁹². Trybunał zwrócił uwagę, że dotyczy ona również sytuacji, w których prawo krajowe odwołuje się do ogólnych zasad prawa międzynarodowego lub porozumień międzynarodowych. W przypadkach interpretacji tych postanowień przez sądy krajowe rola Trybunału ogranicza się wyłącznie do upewnienia się, czy jej skutki są zgodne z Konwencją³⁹³.

³⁸⁸ Tak było np. w sprawie *Lisnny i inni v. Ukraina i Rosja* – decyzja z dnia 5 lipca 2016 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 5355/15, 44913/15 i 50853/15 – dot. wydarzeń na wschodniej Ukrainie, w której skarżący twierdzili, że w rezultacie ostrzeliwania ich wiosek ich życie znalazło się w niebezpieczeństwie, a mienie zostało zniszczone, na co jednak nie przedstawili nawet fragmentarycznych dowodów.

³⁸⁹ Np. wyrok *Dulaurans v. Francja* z dnia 21 marca 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 34553/97, § 33–34 i 38; *Khamidov v. Rosja* z dnia 15 listopada 2007 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 72118/01, § 170; *Andelković v. Serbia* z dnia 9 kwietnia 2013 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 1401/08, § 24; *Bochan v. Ukraina* (nr 2) z dnia 5 lutego 2015 r., Wielka Izba, skarga nr 22251/08, § 61.

³⁹⁰ Decyzja *Pacifico v. Włochy* z dnia 20 listopada 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 17995/08.

³⁹¹ Wyrok *García Ruiz v. Hiszpania* z dnia 21 stycznia 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 30544/96, § 28–29.

³⁹² Np. wyrok *Sisojeva i inni v. Łotwa* z dnia 16 czerwca 2005 r., Wielka Izba, skarga nr 60654/00, § 89; *Kononov v. Łotwa* z dnia 24 lipca 2008 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 36376/04, § 108.

³⁹³ Np. wyrok *Waite i Kennedy v. Niemcy* z dnia 18 lutego 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 26083/94, § 54.

Nadużycie prawa do skargi

Skarżący nie może nadużyć prawa do skargi (art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji). Pojęcie nadużycia należy rozumieć w jego zwykłym sensie stosowanym ogólnie w teorii prawa, a więc jako szkodliwe posłużenie się przez osobę uprawnioną swoim prawem w innym celu niż przewidziany³⁹⁴. Do nadużycia może dojść ze strony zarówno indywidualnego skarżącego, jak i państwa w sprawie ze skargi międzypaństwowej³⁹⁵.

Wyłącznie na tej podstawie odrzucono stosunkowo niewiele skarg. W praktyce niełatwo uznać bez żadnej wątpliwości, że w grę wchodzi nadużycie. W swoim orzecznictwie Trybunał – podkreślając, że chodzi o środek proceduralny o charakterze wyjątkowym – sięgał do tego pojęcia w szczególności w dwóch rodzajach przypadków. Po pierwsze, skarga może być uznana za nadużycie, jeśli została – i tu podkreślenie – świadomie oparta na zmyślonych faktach w celu wprowadzenia Trybunału w błąd³⁹⁶. Najpoważniejszym i charakterystycznym tego przykładem jest sfalszowanie dokumentów skierowanych do Trybunału³⁹⁷. W sprawie, w której skarżący ukrył część opinii lekarskiej i przedstawił fałszywe zaświadczenie lekarskie wskazujące na nieludzkie traktowanie, Trybunał stwierdził, że doszło do oczywistego nadużycia prawa do skargi z powodu świadomego oparcia jej na nieprawdziwych dowodach³⁹⁸. Rząd, który domaga się odrzucenia skargi na tej podstawie, musi je wskazać, nie wystarczy możliwe – w jego ocenie – ukryte złe intencje skarżących³⁹⁹.

O takim rodzaju nadużycia można mówić również wówczas, gdy skarżący od początku przemilczył fakt istotny dla rozpatrzenia sprawy, aby w ten sposób wprowadzić Trybunał w błąd⁴⁰⁰. Chodzi zwłaszcza o przypadki, w których informacje dotyczą

³⁹⁴ Wyrok *Miroļubovs i inni v. Łotwa* z dnia 15 września 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 798/05, § 62; *Grande Stevens i inni v. Włochy* z dnia 4 marca 2014 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 18640/10 i inne, § 67.

³⁹⁵ Zob. decyzja *Ukraina v. Rosja* (dot. Krymu) z dnia 16 grudnia 2020 r., Wielka Izba, skarga nr 20958/14, § 269–275.

³⁹⁶ Wyrok *Varbanov v. Bułgaria* z dnia 5 października 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 31365/96, § 36; *Po-pov v. Mołdowa* (nr 1) z dnia 18 stycznia 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 74153/01, § 48; *Kerétchachvili v. Gruzja* z dnia 2 maja 2006 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 5667/02; *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Włochy*, Wielka Izba, § 97; *Gross v. Szwajcaria* z dnia 30 września 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 67810/10, § 28.

³⁹⁷ Decyzja *Jian v. Rumunia* z dnia 30 marca 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 46640/99; *Bagheri i Maliki v. Holandia* z dnia 15 maja 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 30164/06; *Poznański i inni v. Niemcy* z dnia 3 lipca 2007 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 25101/05; wyrok *Gogitidze i inni v. Gruzja* z dnia 12 maja 2015 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 36862/05, § 78, X. i *inni v. Bułgaria* z dnia 2 lutego 2021 r., Wielka Izba, skarga nr 22457/16, § 145.

³⁹⁸ Decyzja *Jian v. Rumunia*.

³⁹⁹ Wyrok *Węgrzynowski i Smolczewski v. Polska* z dnia 16 lipca 2013 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 33846/07, § 29; zob. również *Antoni Lewandowski v. Polska* z dnia 2 października 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 38459/03, § 51.

⁴⁰⁰ Wyrok *Al-Nashif v. Bułgaria* z dnia 20 czerwca 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 50963/99, § 89; decyzja *Hüttner v. Niemcy* z dnia 19 czerwca 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 23130/04; *Knyazev v. Rosja* z dnia

samej istoty skargi przy braku wystarczającego wyjaśnienia, dlaczego nie zostały ujawnione⁴⁰¹.

Specyficzna sytuacja tego rodzaju pojawiła się w sprawie Gross przeciwko Szwajcarii, dotyczącej odmowy udostępnienia leku umożliwiającego popełnienie wspomagane-go samobójstwa. Z wyjaśnień adwokata wynikało, że skarżąca nie tylko nie poinformowała jego samego, a co za tym idzie i Trybunału, o uzyskaniu żądanej recepty, ale także podjęła specjalne zabiegi, aby adwokat i Trybunał nie dowiedzieli się o jej śmierci. Motywem miało być przekonanie, że niezależnie od faktu, iż jej osobisty problem przestał istnieć, postępowanie w Strasburgu powinno nadal się toczyć z myślą o innych osobach znajdujących się w podobnej sytuacji. Niezależnie od oceny tego motywu Trybunał uznał, że skarżąca przez unikanie ujawnienia adwokatowi kluczowych informacji usiłowała wprowadzić Trybunał w błąd w kwestiach odnoszących się do samej istoty jej skargi⁴⁰².

Taki sam pogląd Trybunał wyraził np. w przypadku skarżącego przebywającego przez wiele lat w areszcie deportacyjnym, który przez długi okres utrzymywał, że jest Marokańczykiem. Dopiero po ośmiu latach ujawnił władzom, że w rzeczywistości jest Algierczykiem. Trybunał dowiedział się od niego o tym jeszcze później – bez żadnego wyjaśnienia ani usprawiedliwienia – już po wykonaniu decyzji o wydaleniu, chociaż fakt ten miał kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozpatrzenia jego zarzutów na tle Konwencji. W rezultacie Trybunał uznał, że doszło do nadużycia prawa do skargi⁴⁰³.

8 listopada 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 25948/05, § 79; Aleksanyan v. Rosja z dnia 22 grudnia 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 46468/06, § 117; decyzja Predescu v. Rumunia z dnia 2 grudnia 2008 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 21447/03, § 25; Basileo v. Włochy z dnia 23 sierpnia 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 11303/02; Kowal v. Polska z dnia 18 września 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 2912/11; Martins Alves v. Portugalia z dnia 21 stycznia 2014 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 56297/11; zob. również wyrok De Luca v. Włochy z dnia 24 września 2013 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 43870/04, § 37–40.

⁴⁰¹ Zob. decyzja Poznański i inni v. Niemcy; Kowal v. Polska z dnia 18 września 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 2912/11; wyrok A.L. v. Polska z dnia 18 lutego 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 28609/08, § 47; decyzja Stojnić v. Bośnia i Hercegowina z dnia 6 października 2015 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 24652/09.

⁴⁰² Wyrok Gross v. Szwajcaria, Wielka Izba, § 34–36; zob. np. również: decyzja Kerétchachvili v. Gruzja z dnia 2 maja 2006 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 5667/02; Bagheri i Maliki v. Holandia z dnia 15 maja 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 30164/06; Simitzi-Papachristou i inni v. Grecja z dnia 5 listopada 2013 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 50634/11, § 36; wyrok Bekauri v. Gruzja z dnia 10 kwietnia 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 14102/02, § 23–25 – dot. niepoinformowania Trybunału o złagodzeniu kary dożywotniego więzienia skarżącemu; Andrianova i inni v. Ukraina z dnia 12 grudnia 2013 r., Komitet (Sekcja V), skarga nr 10319/04, § 9 – dot. sfałszowania przez żonę podpisu męża, który w chwili składania skargi już nie żył; zob. również: wyrok Mitrović v. Serbia z dnia 21 marca 2017 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 52142/12, § 33–34 – dot. niepoinformowania przez skarżącą Trybunału o postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w jej sprawie; G.I.E.M. S.r.l. i inni v. Włochy z dnia 28 czerwca 2018 r., Wielka Izba, skargi nr 1828/06, 34163/07 i 19029/11, § 174–175 – dot. niepoinformowania Trybunału w chwili złożenia skargi o toczącym się postępowaniu cywilnym.

⁴⁰³ Decyzja Bencheref v. Szwecja z dnia 5 grudnia 2017 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 9602/15.

Podobnie należy ocenić ostentacyjne uchylanie się – mimo wielokrotnych wezwań – od przedłożenia żądanych ważnych dokumentów lub informacji, zwłaszcza dotyczących nowych, ważnych faktów, jakie zaistniały w trakcie postępowania przed Trybunałem, co jest wyraźnie wymagane na podstawie art. 47 ust. 7 regulaminu Trybunału, uniemożliwiające w ten sposób rozstrzygnięcie sprawy z pełną ich znajomością⁴⁰⁴. Zamiar wprowadzenia w błąd musi jednak być wystarczająco pewny⁴⁰⁵.

Ponadto do nadużycia prawa do skargi dochodzi, jeśli skarżący w kontaktach z Trybunałem posługuje się językiem szczególnie dokuczliwym, obraźliwym, agresywnym lub prowokującym – wobec państwa, przeciwko któremu jest skierowana skarga, jego pełnomocnika lub władz⁴⁰⁶, samego Trybunału, jego sędziów, Kancelarii lub jej urzędników⁴⁰⁷. I w tym przypadku nie wystarczy, aby język skarżącego był zwyczajnie żywy, polemiczny lub sarkastyczny. Uznanie go za nadużycie wymaga, aby wykraczał poza „granice zwykłej krytyki – obywatelskiej i uprawnionej”⁴⁰⁸. Jeśli w trakcie postępowania skarżący zaprzestanie używania takich wyrażen po udzieleniu mu przez Trybunał ostrzeżenia i wyraźnie się z nich wycofa albo tym bardziej złoży przeprosiny, skarga nie zostanie uznana za nadużycie⁴⁰⁹. W sprawie, w której działacze Gruzińskiej Partii Pracy użyli w wywiadach prasowych nieodpowiednich i nieodpowiedzialnych sformułowań pod adresem Trybunału, graniczących z obrazą, uznał on, że nie odrzuci z tego powodu ich skargi, ale dopiero gdy przewodniczący partii złożył oficjalne przeprosiny i wyrazy szacunku⁴¹⁰. Z kolei w innej sprawie chodziło o określenie „absurdalne” użyte przez skarżących w ich pisemnych uwagach, a odnoszące się do wyroków sądów. Trybunał uznał, że było ono niewątpliwie żywe, zwłaszcza w tym kontekście. Nie osiągnęło jednak poziomu, który pozwalałby je uznać za dokuczliwe, obraźliwe, agresywne czy prowokacyjne. Podkreślił również, że chodziło o izolowaną wypowiedź,

⁴⁰⁴ Decyzja Komisji McFeeley i inni v. Wielka Brytania z dnia 15 maja 1980 r., skarga nr 8317/78, DR 44, s. 20; decyzja Hadrabová i inni v. Czechy z dnia 25 września 2007 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 42165/02 i 466/03; wyrok Predescu v. Rumunia z dnia 2 grudnia 2008 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 21447/03, § 25–27.

⁴⁰⁵ Wyrok Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Włochy, Wielka Izba, § 97.

⁴⁰⁶ Decyzja Düringer i Grunze v. Francja z dnia 4 lutego 2003 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 61164/00 i 18589/02; wyrok Chernitsyn v. Rosja z dnia 6 kwietnia 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 5964/02, § 25; Felbab v. Serbia z dnia 14 kwietnia 2009 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 14011/07, § 56; M. i inni v. Włochy i Bułgaria z dnia 31 lipca 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 40020/03.

⁴⁰⁷ Decyzja Řehák v. Czechy z dnia 18 maja 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 67208/01; Düringer i Grunze v. Francja; decyzja Komisji Stamoulakatos v. Wielka Brytania z dnia 9 kwietnia 1997 r., skarga nr 27567/95.

⁴⁰⁸ Decyzja Komisji Helmers v. Szwecja z dnia 1 lipca 1998 r., skarga nr 27522/95, niepubl.; decyzja Řehák v. Czechy; zob. również Di Salvo v. Włochy z dnia 11 stycznia 2007 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16098/05; Zafranias v. Grecja z dnia 4 października 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4056/08, § 26; X. i inni v. Bułgaria z dnia 2 lutego 2021 r., Wielka Izba, skarga nr 22457/16, § 146.

⁴⁰⁹ Wyrok Tchernitsin v. Rosja z dnia 6 kwietnia 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 5964/02, § 25–28; Miroľubovs i inni v. Łotwa z dnia 15 września 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 798/05, § 64.

⁴¹⁰ Decyzja The Georgian Labour Party (Gruzińska Partia Pracy) v. Gruzja z dnia 22 maja 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 9103/04.

co potwierdzało pogląd, że skarżący nie mieli zamiaru korzystać ze swojego prawa do skargi w sposób stanowiący nadużycie⁴¹¹.

Znany rosyjski działacz LGBT – Nikolay Alekseyev – który wraz z innymi wystąpił ze skargą w sprawie odmowy zarejestrowania stowarzyszeń LGBT, wcześniej publikował obrażające Trybunał komentarze w ogólnie dostępnych sieciach społecznościowych, starając się jak najszerzej rozpowszechnić swoje oskarżenia i obelgi. Potwierdzał w ten sposób wolę niszczenia wizerunku i dobrego imienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jego sędziów. W tej sytuacji Trybunał wystosował do niego list z ostrzeżeniem, że jego wypowiedzi mogą zostać uznane za nadużycie prawa do skargi. Wypowiedzi te nadal jednak były dostępne na portalach internetowych. Ukazały się również kolejne, w których nazywał on Trybunał „wysypiskiem śmieci” i określał jego sędziów jako „europejskich skorumpowanych mętów” i „homofobów”. Trybunał uważał, że w ten sposób okazał brak szacunku dla instytucji, do której zwrócił się o ochronę swoich praw, a jego zachowanie stanowiło „przykry wyraz nieodpowiedzialnej i niepoważnej postawy wobec Trybunału”. Taka obraźliwa postawa była sprzeczna z celem prawa do skargi indywidualnej⁴¹².

Pojęcie nadużycia prawa do skargi indywidualnej w rozumieniu art. 35 ust. 3 lit. a Konwencji nie ogranicza się do wymienionych hipotez, ponieważ inne sytuacje mogą również zostać uznane za nadużycie. W zasadzie może nim być wszelkie zachowanie skarżącego, oczywiście sprzeczne z racją istnienia prawa do skargi i utrudniające właściwe funkcjonowanie Trybunału lub rozpatrzenie wniesionej sprawy⁴¹³.

W decyzji o dopuszczeniu skargi w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*⁴¹⁴ Komisja stwierdziła, że sama tylko okoliczność, że motywy skargi były polityczne lub propagandowe, nie musi świadczyć o nadużyciu⁴¹⁵. Sytuacja wyglądałaby inaczej, gdyby skarga była przejawem propagandy politycznej sprzecznej z racją istnienia i duchem Konwencji lub gdyby jej autor chciał w ten sposób wywrzeć polityczny nacisk na władze⁴¹⁶. Komisja pozostawiła bez odpowiedzi pytanie, czy nadużyciem jest wystąpienie ze skargą, która niczemu nie służy.

⁴¹¹ Wyrok *Zafranov v. Grecja* z dnia 4 października 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4056/08, § 26.

⁴¹² Wyrok *Zhdanov i inni v. Rosja* z dnia 16 lipca 2019 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 12200/08, 35949/11 i 58282/12, w którym Trybunał odrzucił skargę Alekseyeva, zob. § 84.

⁴¹³ Decyzja *The Georgian Labour Party (Gruzińska Partia Pracy) v. Gruzja* z dnia 22 maja 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 9103/04; wyrok *Podeschi v. San Marino* z dnia 13 kwietnia 2017 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 66357/14, § 86; *Zhdanov i inni v. Rosja*, § 81.

⁴¹⁴ Decyzja z dnia 30 sierpnia 1958 r., skarga nr 332/57, niepubl.

⁴¹⁵ Zob. również decyzja Komisji *McFeeley i inni v. Wielka Brytania*, DR 20, s. 139.

⁴¹⁶ Decyzja Komisji *Foti, Lentini i Cenerini v. Włochy* z dnia 11 maja 1978 r., skargi nr 7604/76, 7719/76 i 7781/77, DR 14, s. 133.

W sprawie *The Georgian Labour Party* (Gruzińska Partia Pracy) przeciwko Gruzji Trybunał stwierdził, że skarga złożona, aby uzyskać rozgłos lub w celach propagandowych, staje się nadużyciem dopiero wówczas, gdy skarżący, kierując się interesami natury politycznej, zgodzi się na udzielenie wywiadów dla prasy lub telewizji, zachowując się przy tym w sposób nieodpowiedzialny i lekceważący procedurę przed Trybunałem⁴¹⁷.

W innej sprawie – *Ilse Koch* przeciwko Niemcom – autorka, żona byłego komendanta obozu koncentracyjnego w Buchenwaldzie, skazana za różne zbrodnie, twierdziła, że jest niewinna, i domagała się zwolnienia z więzienia bez powoływania się na konkretne postanowienia Konwencji. Skarga zawierała wiele oskarżeń i żądań niezwiązanych z Konwencją. Komisja stwierdziła, że skarga jest niedopuszczalna, bo uznała, iż jej jedynym celem było uniknięcie odpowiedzialności karnej. Zdaniem Komisji było to oczywiste i rażące nadużycie prawa do skargi⁴¹⁸.

Przejawem nadużycia jest również mnożenie skarg – pieniackich lub oczywiście bezzasadnych – bez zważania na fakt, że już wcześniej identyczne skargi zostały uznane za niedopuszczalne. Przysparzają one w ten sposób Trybunałowi i jego Kancelarii zbędnej pracy i przeszkadzają w wypełnianiu zadań wynikających z Konwencji⁴¹⁹. W sprawie *Bock* przeciwko Niemcom chodziło o zarzut nadmiernej długości postępowania przed sądem administracyjnym oraz braku w prawie niemieckim skutecznego środka prawnego. Trybunał wskazał na dysproporcję między – z jednej strony – niewielką wysokością kwoty, o którą skarżący się sądził (mniej niż 8 euro), i faktem, że postępowanie dotyczyło zwrotu wartości suplementu diety, a nie leku, a – z drugiej strony – uruchamianiem w związku z tym wszystkich możliwych procedur sądowych, w tym do Trybunału – obciążonego nadmierną liczbą skarg i przed którym toczy się bardzo wiele spraw rodzących poważne problemy na tle praw człowieka. Zwrócił również uwagę, że sprawy takie jak skarżącego przyczyniają się również do blokady sądów krajowych i w rezultacie do przewlekłości. Skarżący był w dobrej sytuacji finansowej, a sprawa nie wiązała się z żadną kwestią o zasadniczym znaczeniu. Trybunał już wcześniej wiele razy zajmował się problemem przewlekłości, w tym w sprawach przeciwko Niemcom. Wskazał w nich zasady odnoszące się do wymogu rozsądnego terminu w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji oraz określił obowiązki rządu niemieckiego w związku z bra-

⁴¹⁷ Decyzja *The Georgian Labour Party* (Gruzińska Partia Pracy) v. Gruzja; wyrok *Miroľubovs i inni v. Łotwa* z dnia 15 września 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 798/05, § 66.

⁴¹⁸ Decyzja Komisji z dnia 8 marca 1962 r., skarga nr 1270/61, Collection 8, s. 91.

⁴¹⁹ Np. decyzja Komisji *M. v. Wielka Brytania* z dnia 15 października 1987 r., skarga nr 13284/87, DR 54, s. 214; *Philis v. Grecja* z dnia 17 października 1996 r., skarga nr 28970/95; *Nieminen v. Finlandia* z dnia 6 kwietnia 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 54510/00; *Anibal Vieira & Filhos LDA i Maria Rosa Ferreira da Costa LDA v. Portugalia* z dnia 13 listopada 2012 r., Komitet (Sekcja II), skargi nr 980/12 i 28385/12.

kiem w tym kontekście skutecznego środka prawnego. W tej sytuacji Trybunał uznał, że doszło ze strony skarżącego do nadużycia prawa do skargi⁴²⁰.

Decyzja taka może zapaść – jeśli istnieją ku temu podstawy – w każdym stadium postępowania przed Trybunałem, nawet po wcześniejszym błędnym uznaniu skargi za dopuszczalną⁴²¹.

Szczególnym przypadkiem była sprawa Koch przeciwko Polsce, w której wchodził w grę zarzut braku możliwości wszczęcia procedury krajowej zaprzeczenia ojcostwa. Trybunał stwierdził jednak, że sposób, w jaki skarżący próbował dochodzić swoich praw (przymus w celu uzyskania próbek włosów do badań DNA), stanowił wyraźne naruszenie praw i wartości chronionych w Konwencji i w rezultacie takie jego działanie należało uznać za nadużycie prawa do skargi. Trybunał powołał się przy tym również na art. 17, wprowadzający zakaz nadużycia praw⁴²².

Inny szczególny przypadek dotyczył serbskiego adwokata, który wniósł w imieniu swoim oraz innych skarżących łącznie ponad 500 skarg przeciwko różnym państwom z regionu byłej Jugosławii, większość z nich o bardzo podejrzanym charakterze (np. z pełnomocnictwami dla niego od osób zmarłych podpisanymi już po ich śmierci). W marcu 2010 r. Prezes Sekcji II postanowił zakazać skarżącemu reprezentowania kogokolwiek przed Trybunałem. Mimo to adwokat ten kontynuował podobną praktykę. W tej sytuacji na podstawie art. 36 ust. 4 lit. b i art. 44 ust. 1 regulaminu Trybunału w grudniu 2010 r. Kancelaria Trybunału skierowała pismo do Izby Adwokackiej w Belgradzie, która z kolei poinformowała o zachowaniu adwokata jej organy dyscyplinarne. W decyzji o odrzuceniu skarg sędziowie uznali, że adwokat dopuścił się obrazy Trybunału i jaskrawego nadużycia prawa do skargi⁴²³. Bardziej radykalną decyzję Trybunał podjął natomiast w grudniu 2018 r. przeciwko pani adwokat z Ukrainy, której zakazał na zawsze reprezentowania stron albo w inny sposób wspierania skarżących w toczących się i przyszłych sprawach. Powodem było wielokrotne fałszowanie przez nią dokumentów oraz składanie skarg w imieniu osób zmarłych bez poinformowania Trybunału o ich śmierci⁴²⁴.

Inną podstawą uznania skargi za nadużycie może być fakt publicznego ujawnienia przez skarżącego okoliczności związanych z poufnym postępowaniem przed organami Konwencji, np. dotyczących negocjacji ugodowych. Trybunał wielokrotnie podkreślał,

⁴²⁰ Decyzja *Bock v. Niemcy* z dnia 19 stycznia 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 22051/07.

⁴²¹ Decyzja *Vasylenko v. Ukraina* z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 25129/03.

⁴²² Decyzja z dnia 7 marca 2017 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 15005/11.

⁴²³ Decyzja *Petrović v. Serbia* z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 56551/11, 56650/11, 56669/11, 56671/11, 56692/11, 56744/11, 56826/11, 56827/11, 56831/11, 56833/11 i 56834/11.

⁴²⁴ Komunikat prasowy Kanclerza Trybunału z dnia 12 grudnia 2018 r., ECHR 433(2018).

że zasada poufności ma charakter absolutny i wyklucza ocenę zależną od okoliczności, w tym od zakresu i rodzaju ujawnionych informacji⁴²⁵. W pewnych okolicznościach można uznać w takich przypadkach, że doszło do nadużycia prawa do skargi. Taką m.in. decyzję podjął Trybunał, odrzucając skargę w sprawie, w której grupa skarżących przy składaniu w sądzie cywilnym pozwu o odszkodowanie z powodu przewlekłości postępowania sądowego powołała się na propozycje Kancelarii Trybunału przedstawione w negocjacjach ugodowych⁴²⁶. W tym kontekście Trybunał wielokrotnie podkreślał, że reguły proceduralne przewidziane w prawie krajowym mają zapewnić właściwy wymiar sprawiedliwości i poszanowanie zasady bezpieczeństwa prawnego, a zainteresowani powinni mieć podstawy, aby oczekiwać, że będą one stosowane⁴²⁷. Zasada ta odnosi się tym bardziej do przepisów proceduralnych Konwencji i regulaminu Trybunału. Szczególnie duże znaczenie ma m.in. zasada poufności negocjacji mających doprowadzić do ugody, bo jej celem jest ochrona stron i Trybunału przed wszelkimi próbami politycznych lub innych nacisków. W rezultacie jej świadome lekceważenie musi oznaczać nadużycie procedury. Bezpośrednia odpowiedzialność zainteresowanego za wyciek poufnych informacji wymaga jednak zawsze wystarczającej pewności ustaleń. Do uznania skargi za nadużycie w rozumieniu art. 35 ust. 3 Konwencji nie wystarczy zwykłe podejrzenie⁴²⁸.

Trybunał zwrócił uwagę, że w tym zakresie obecny art. 39 ust. 2 i art. 62 ust. 2 regulaminu Trybunału, mówiące o obowiązku zachowania poufności postępowania, wprowadzają wyjątek od zasady publicznego dostępu do dokumentów w postępowaniu przed Trybunałem wynikającej z art. 40 ust. 2 Konwencji i art. 33 ust. 1 regulaminu Trybunału. Obowiązek „poufności” na ich podstawie należy – w kontekście procedury polubownego załatwiania – interpretować w świetle wspomnianego wcześniej celu ogólnego, którym jest ułatwienie doprowadzenia do ugody przez zapewnienie w ten sposób stronom i Trybunałowi ochrony przed ewentualnymi naciskami. Tak więc nawet jeśli fakt przekazania osobie trzeciej treści dokumentów odnoszących się do ugody może stanowić co do zasady „nadużycie” w rozumieniu art. 35 ust. 3 Konwencji, nie można z tego wnioskować o całkowitym i bezwarunkowym zakazie pokazania tych dokumentów komukolwiek na zewnątrz lub informowania o nich. Tak szeroka i rygorystyczna interpretacja rodziłaby ryzyko zamachu na uprawnione interesy skarżącego, np. uniemożliwiałaby mu zwrócenie się w razie potrzeby do doświadczonego prawnika w sprawie, w której za zgodą Trybunału

⁴²⁵ Decyzja Balenović v. Chorwacja z dnia 30 września 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 28369/07; Lesnina Veletrogovina d.o.o. v. Była Jugosłowiańska Republika Mecedonii z dnia 2 marca 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 37619/04.

⁴²⁶ Decyzja Hadrabova i inni v. Czechy z dnia 25 września 2007 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 42165/02 i 466/03. ⁴²⁷ Np. wyrok Andrejeva v. Łotwa z dnia 18 lutego 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 55707/00, § 99.

⁴²⁸ Wyrok Miroļubovs i inni v. Łotwa, § 66; decyzja Mandil v. Francja z dnia 13 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 67037/09; decyzja Barreau i inni v. Francja z dnia 13 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 24697/09; Deceuninck v. Francja z dnia 13 grudnia 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 47447/08.

samodzielnie popierał swoją skargę przed Trybunałem. Trybunał nie miałby poza tym możliwości kontrolowania przestrzegania takiego zakazu. Obecny art. 39 ust. 2 i art. 62 ust. 2 regulaminu Trybunału – zdaniem Trybunału – zakazują stronom wyrażania zgody na upublicznianie spornych informacji czy to przez media, czy to w korespondencji, z którą mogłaby zapoznać się duża liczba osób, lub w jakikolwiek inny sposób⁴²⁹.

W jednej z takich spraw, w związku z informacją rządu o zamiarze ukarania przezeń skarżącego z powodu naruszenia zasady poufności w kontekście negocjacji ugodowych, Trybunał zwrócił uwagę, że to do niego, a nie do rządu, przeciwko któremu została skierowana skarga, należy nadzór nad poszanowaniem przez skarżącego obowiązków proceduralnych nałożonych przez Trybunał oraz jego regulamin. Nawet jeśli rząd ma powody do przekonania, że w danej sprawie doszło do nadużycia prawa do skargi indywidualnej, powinien poinformować o tym Trybunał, aby ten mógł wyciągnąć z tego faktu właściwe wnioski⁴³⁰. W tym kontekście należy odróżniać ujawnienie informacji odnoszących się do ściśle poufnych negocjacji ugodowych oraz do jednostronnej deklaracji rządu złożonej w publicznym postępowaniu przed Trybunałem⁴³¹.

W razie istnienia podstaw do uznania, że nastąpiło nadużycie prawa do skargi, w przeszłości Komisja chętniej sięgała po możliwość skreślenia sprawy z listy, uznając, że okoliczności prowadziły do wniosku, iż nie było uzasadnione dalsze rozpatrywanie skargi (art. 37 ust. 1 lit. c Konwencji)⁴³².

W sprawie *Andronicou i Constantinou* przeciwko Cyprowi władze twierdziły, że skarżący nadużyli prawa do skargi, odstępując od negocjacji mających doprowadzić do ugody i wypłaty odszkodowania w związku ze śmiercią ich dzieci podczas akcji oddziały policji antyterrorystycznej, która była przedmiotem skargi do Strasburga. Trybunał uznał, że kroków podjętych przez skarżących nie można było uznać za nadużycie, tym bardziej że proponowane przez władze warunki ugody nie oznaczały uznania przez nie swojej odpowiedzialności za pozbawienie życia, co miało dla skarżących podstawowe znaczenie⁴³³.

⁴²⁹ Wyrok *Miroļubovs i inni v. Łotwa*, § 68.

⁴³⁰ Tamże, § 70; zob. również np. wyrok *Tanrikulu v. Turcja* z dnia 8 lipca 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 23763/94, § 131; *Fedotova v. Rosja* z dnia 13 kwietnia 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 73225/01, § 51.

⁴³¹ Wyrok *Eskerkhanov i inni v. Rosja* z dnia 25 lipca 2017 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 18496/16 i inne.

⁴³² Raport Komisji *Familiapress Zeitungs-GmbH v. Austria* z dnia 3 marca 1995 r., skarga nr 20915/92, DR 80A, s. 74; decyzja Komisji *Drozd v. Polska* z dnia 5 marca 1996 r., skarga nr 25403/94, DR 84A, s. 114.

⁴³³ Wyrok *Andronicou i Constantinou v. Cypr* z dnia 9 października 1997 r., RJD 1997-VI, § 163, 165.

Nowy warunek dopuszczalności skargi wprowadzony Protokołem nr 14 (art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji)

Jedną z wielu rozmaitych istotnych zmian, które wprowadził Protokół nr 14, dotyczyła nowego warunku dopuszczalności skargi. Protokół nr 14 (art. 12) uzupełnił treść art. 35 ust. 3 Konwencji, wprowadzając oprócz dotychczasowych kolejny warunek, wcześniej nieznany, zawarty w lit. b. Na jego podstawie Trybunał ma obowiązek uznać skargę za niedopuszczalną, jeśli:

- 1) skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku;
- 2) poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej protokołów nie wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi;
- 3) przedmiot skargi został należycie rozpatrzony przez sąd krajowy.

Celem tego nowego warunku dopuszczalności jest umożliwienie Trybunałowi szybszego załatwiania skarg merytorycznie niezasadnych i w rezultacie zajęcia się swoją główną misją prawnej ochrony praw człowieka na poziomie europejskim⁴³⁴. Państwa Konwencji, przyjmując to rozwiązanie, wyraźnie chciały pozwolić Trybunałowi poświęcić więcej czasu na sprawy wymagające merytorycznego rozpatrzenia z punktu widzenia interesu prawnego pojedynczego skarżącego lub z szerszej perspektywy prawa Konwencji i europejskiego porządku publicznego, którego jest ona elementem⁴³⁵.

Chodzi więc o wyeliminowanie napływających do Strasburga spraw naprawdę drobnych, które ze względu na swój charakter nie powinny zaprzętać uwagi sędziów na poziomie europejskim, którzy powinni skupić się przede wszystkim na sprawach i problemach istotnych ze względu na ważne interesy jednostki albo kwestiach natury ogólnej wskazujących na braki systemowe rodzące w rezultacie poważne naruszenia praw człowieka. Trybunał może stosować ten warunek dopuszczalności również z własnej inicjatywy, nawet gdy rozpatrywana skarga nie jest niezgodna z postanowieniami Konwencji i jej protokołów, nie jest w sposób oczywisty nieuzasadniona ani nie stanowi nadużycia prawa do skargi.

Najpierw należy ustalić, czy skarżący „nie doznał znaczącego uszczerbku”. Odpowiedź na pytanie, o jakie przypadki chodzi, była stopniowo wypracowywana przez Trybunał w kolejnych sprawach, w których pojawiła się ta kwestia. Stwierdził on m.in., że ocena dolegliwości naruszenia powinna uwzględniać zarówno subiektywne postrzeganie danej sytuacji przez skarżącego, jak i jej obiektywny charakter, zwłaszcza np. gdy sprawa

⁴³⁴ Explanatory report to the Protocol no. 14, Council of Europe Treaty Series 2004, nr 194, § 39 i 77–79.

⁴³⁵ Tamże, § 77; decyzja *Mura v. Polska* z dnia 2 czerwca 2016 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 42442/08, § 20; wyrok *Makuchyan i Minasyan v. Azerbejdżan i Węgry* z dnia 26 maja 2020 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 17247/13, § 68.

stała się znana ze względu na zainteresowanie mediów nawet przy bardzo niewielkiej wysokości szkody majątkowej⁴³⁶.

Przykładowo w sprawie Ionescu przeciwko Rumunii Trybunał uznał, że nic nie wskazywało, iż w sytuacji materialnej skarżącego szkoda na kwotę 90 euro oznaczała, że doznał on „znaczącego uszczerbku”⁴³⁷. W innej – Ștefănescu przeciwko Rumunii – powodem podobnego wniosku była niewielka kwota żądanego zadośćuczynienia za krzywdę moralną⁴³⁸. Podobnie w sprawie Korolev przeciwko Rosji, w której chodziło o odmowę zwrotu przez państwo kosztów sądowych w wysokości... nieco poniżej 1 euro⁴³⁹. W sprawie Rinck przeciwko Francji Trybunał tak samo ocenił sytuację, w której wchodziło w grę 150 euro grzywny i odjęcie jednego punktu z prawa jazdy w związku z wykroczeniem drogowym⁴⁴⁰. Dwie sprawy przeciwko Czechom miały nieco inny charakter i dotyczyły odmowy przez czeski Trybunał Konstytucyjny zakomunikowania skarżącym treści stanowiska sądów cywilnych i Sądu Najwyższego w reakcji na wniesione przez nich skargi konstytucyjne⁴⁴¹. W związku z kwestią „znaczącego uszczerbku” Trybunał w obu tych sprawach podkreślił, że sądy te nie przedstawiły w swoich uwagach żadnych dodatkowych argumentów w porównaniu z zawartymi we wcześniej wydanych wyrokach. Skarżący więc je znali. Nie wynikało też, aby czeski Trybunał Konstytucyjny opierał się na nich w swoich wyrokach. Wszystko wskazywało na to, że ich skargi konstytucyjne zostałyby mimo wszystko oddalone. Skarżący nie wskazali, jakie nowe argumenty chcieli podnieść w uzupełnieniu argumentów zawartych już w skargach konstytucyjnych. Trybunał uznał więc, że nie doznali „znaczącego uszczerbku” w korzystaniu ze swego prawa do właściwego udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

W sprawie Galović przeciwko Chorwacji skarżąca zarzuciła przewlekłość postępowania przed chorwackim Trybunałem Konstytucyjnym, na której w istocie skorzysta-

⁴³⁶ Wyrok Eon v. Francja z dnia 14 marca 2013 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 26118/10, § 34–36.

⁴³⁷ Decyzja z dnia 1 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 36659/04, § 35; zob. również Giuran v. Rumunia z dnia 21 czerwca 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 24360/04; Kiouisi v. Grecja z dnia 20 września 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 52036/09.

⁴³⁸ Decyzja z dnia 12 kwietnia 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 11774/04.

⁴³⁹ Decyzja z dnia 1 lipca 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 25551/05; zob. również np. decyzja Vasilchenko v. Rosja z dnia 23 września 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 34784/02, § 49; decyzja Dudek v. Niemcy z dnia 23 listopada 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 12977/09 i inne – dot. przewlekłości postępowania w sprawie o niewielką kwotę.

⁴⁴⁰ Decyzja z dnia 19 października 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 18774/09.

⁴⁴¹ Decyzja Holub v. Czechy z dnia 14 grudnia 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 24880/05; Bratří Zátkové a.s. v. Czechy z dnia 8 lutego 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 20862/06; zob. również Ladygin v. Rosja z dnia 30 sierpnia 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 35365/05 – dot. odmowy przez sądy rozpatrzenia pozwu niemającego żadnej podstawy w prawie krajowym; Savu v. Rumunia z dnia 11 października 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 29218/05 – dot. zarzutu niewykonania nakazu sądowego, który stał się bezprzedmiotowy.

ła, bo w rezultacie na kilka lat została odłożona jej eksmisja z mieszkania. Trybunał nie znalazł podstaw do uznania, że w tej sytuacji można było mówić o „znaczącym uszczerbku”, chociaż obiektywnie doszło do naruszenia Konwencji⁴⁴².

W sferze wolności wypowiedzi kwestia ta stanęła w sprawie Sylka przeciwko Polsce, w której skarżący został zatrzymany przez policjantów z powodu niezapięcia pasa bezpieczeństwa w samochodzie. Użył wobec nich słów uznanych za obelżywe. W rezultacie został ukarany grzywną. W instancji apelacyjnej sąd postanowił sprawę warunkowo umorzyć z obowiązkiem zapłaty stosunkowo niewielkiej kwoty na cel społeczny. Trybunał uznał, że sprawa była wynikiem niefortunnej konfrontacji słownej bez żadnych szerszych implikacji albo podtekstów wiążących się z interesem publicznym, mogących rodzić realne kwestie na tle art. 10 Konwencji. W rezultacie – biorąc pod uwagę zasądzoną kwotę – stwierdził, że nie nastąpił „znaczący uszczerbek”, i odrzucił skargę⁴⁴³.

Z kolei w sprawie Gagliano i inni przeciwko Włochom poważna zwłoka z wypłatą zasądzonej kwoty przewyższającej 200 euro wystarczała, aby odrzucić twierdzenie władz, iż skarżący nie doznali z tego powodu „znaczącego uszczerbku”⁴⁴⁴. Podobnie było w przypadku kilkunastu skarżących w związku ze zwłoką w wypłacie odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości i kwot liczonych w dziesiątkach tysięcy euro⁴⁴⁵. Trybunał podkreślił, że naruszenie prawa, niezależnie od tego, na ile jest realne z czyisto prawnego punktu widzenia, powinno być przynajmniej w pewnym minimalnym stopniu dolegliwe, aby mógł się nim zająć sąd międzynarodowy. Ustalenie tego minimalnego poziomu jest z natury względne i zależy od okoliczności. Dolegliwość naruszenia należy oceniać z uwzględnieniem subiektywnych odczuć skarżącego i tego, co w konkretnym przypadku obiektywnie wchodziło w grę⁴⁴⁶.

⁴⁴² Decyzja z dnia 5 marca 2013 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 54388/09.

⁴⁴³ Decyzja z dnia 3 czerwca 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 19219/07; podobnie np. decyzja C.P. v. Wielka Brytania z dnia 6 września 2016 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 300/11 – dot. kwestii naruszenia prawa do nauki ucznia, zawieszonego w szkole na około trzy miesiące z powodu złego zachowania, który pobierał przez część tego okresu lekcje w domu.

⁴⁴⁴ Wyrok z dnia 21 grudnia 2010 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 45867/07 i inne; zob. również np. decyzja Boelens v. Belgia z dnia 11 września 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 20007/09 i inne – dot. 50 euro grzywny za odmowę udziału w organizacji wyborów; Zwinkels v. Holandia z dnia 9 października 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16593/10 – dot. wejścia inspektorów pracy do garażu skarżącego pod jego nieobecność.

⁴⁴⁵ Wyrok Sancho Cruz i 14 innych spraw „Reformy Agrarnej” v. Portugalia z dnia 18 stycznia 2011 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 8851/07, 8854/07, 8856/07, 8865/07, 10142/07, 10144/07, 24622/07, 32733/07, 32744/07, 41645/07, 19150/08, 22885/08, 22887/08, 26612/08 i 202/09, § 32–35; Giusti v. Włochy z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 13175/03.

⁴⁴⁶ Zob. również wyrok Finger v. Bułgaria z dnia 10 maja 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 37346/05, § 70; Gagliano Giorgi v. Włochy z dnia 6 marca 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23563/07; Shefer v. Rosja z dnia 13 marca 2012 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 45175/04; Liga Portuguesa de Futebol Profissional v. Portugalia z dnia 3 kwietnia 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 49639/09.

Przepis ten zawiera klauzulę zabezpieczającą sprowadzającą się do tego, że nawet jeśli skarżący nie doznał „znaczącego uszczerbku” z powodu niewielkiego pokrzywdzenia, skargi nie można odrzucić, jeżeli przemawia przeciwko temu wzgląd na poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej protokołów. Dotyczy to zwłaszcza spraw, które mimo swojej trywialnej natury rodzą poważne kwestie wpływające na stosowanie lub interpretację Konwencji lub odnoszą się do stanu prawa krajowego z punktu widzenia standardów praw człowieka⁴⁴⁷. Chodzi więc o sytuacje, w których za dalszym rozpatrywaniem skargi przemawiają racje porządku publicznego, np. takie jak potrzeba rozwiązania istniejącego problemu strukturalnego dotyczącego, poza skarżącym, również wielu innych osób znajdujących się w podobnej sytuacji⁴⁴⁸.

W sprawie *Finger* przeciwko Bułgarii ze względu na potencjalny problem dotyczący przewlekłości postępowań sądowych w sprawach cywilnych i braku w tym kontekście skutecznych krajowych środków prawnych Trybunał uznał m.in., że poszanowanie praw człowieka wymagało dalszego rozpatrywania sprawy, i w rezultacie nie było potrzeby wypowiedzania się, czy skarżący doznał „znaczącego uszczerbku”⁴⁴⁹. Z kolei w sprawie *Živić* przeciwko Serbii, która dotyczyła niespójności orzecznictwa jednego z sądów w sporach dotyczących podwyżek wynagrodzeń policjantów, stwierdził, że niezależnie od istniejącego „znaczącego uszczerbku” i rzeczowego charakteru kwestii wchodzącej w grę istniał interes ogólny przemawiający za jej merytorycznym rozpatrzeniem. Skarga nie mogła więc być odrzucona na podstawie art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji⁴⁵⁰.

Trybunał podkreślił, że w sprawach dotyczących wolności wypowiedzi czy wolności myśli, sumienia i wyznania stosowanie tego kryterium dopuszczalności musi właściwie uwzględniać znaczenie tych wolności i być zawsze starannie kontrolowane⁴⁵¹.

Poszanowanie praw człowieka nie wymaga dalszego badania skargi, m.in. jeśli w związku z występującą w niej kwestią prawną Trybunał miał okazję wcześniej wielokrotnie się wypowiadać w wyrokach, których uzasadnienia mogą stanowić wytyczne dla sądów krajowych⁴⁵². We wspomnianych sprawach *Holub* i *Bratři Zátkové a.s.* przeciwko Czechom Trybunał doszedł do tego samego wniosku, ponieważ w ślad za wcześniej

⁴⁴⁷ Explanatory report to the Protocol no. 14, Council of Europe Treaty Series 2004, nr 194, § 39.

⁴⁴⁸ Wyrok *Finger v. Bułgaria*, § 72.

⁴⁴⁹ Tamże, § 74–75.

⁴⁵⁰ Wyrok z dnia 13 września 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 37204/08, § 40–41; zob. również np. *Hebat Aslan i Firas Aslan v. Turcja* z dnia 28 października 2014 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 15048/09 – dot. postępowania w kwestii przedłużenia tymczasowego aresztowania.

⁴⁵¹ Wyrok *Margulev v. Rosja* z dnia 8 października 2019 r., skarga nr 15449/09, § 41; *Stavropoulos i inni v. Grecja* z dnia 25 czerwca 2020 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 52484/18, § 29.

⁴⁵² Decyzja *Ștefănescu v. Rumunia* z dnia 12 kwietnia 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 11774/04.

wydanym wyrokiem dotyczącym tej samej kwestii Trybunał Konstytucyjny dokonał przeglądu dotychczasowej praktyki i wymaganych zmian w procedurze.

Ze względu na ten nowy warunek skargi nie można odrzucić również wtedy, gdy okaże się, że sprawa będąca jej źródłem nie została wcześniej należycie rozpatrzona przez sąd krajowy. Klauzula ta – zwana drugą klauzulą gwarancyjną – wyrażająca zasadę subsydiarności leżącą u podstaw systemu na podstawie Konwencji – zapewnia, że każda, nawet drobna i trywialna sprawa, w której wchodzi w grę jakieś gwarancje praw człowieka, musi w pewnym momencie zostać należycie rozpatrzona w procedurze sądowej – na poziomie krajowym, a jeśli nie ma takiej możliwości – europejskim, a więc przed Trybunałem⁴⁵³.

Opisane sprawy przeciwko Czechom zostały merytorycznie zbadane przez sądy pierwszej i drugiej instancji. Fakt, że w ostatniej instancji skarżący nie mogli kwestionować pewnych działań sądów, nie mógł być – zdaniem Trybunału – przeszkodą w stosowaniu nowego kryterium dopuszczalności. Gdyby było inaczej, Trybunał nie mógłby odrzucić nawet drobnej skargi dotyczącej zarzuconego naruszenia przez najwyższą krajową instancję sądową, co byłoby w sprzeczności z celem warunku, który ma umożliwić Trybunałowi szybsze orzekanie w sprawach niezaskądżonych na merytoryczne rozpatrzenie. Trybunał podkreślił, że miałby w ten sposób ogólną jurysdykcję kontroli nadzwyczajnej, której – w jego mniemaniu – nie powinien posiadać. W rezultacie stwierdził, że sprawy te zostały należycie rozpatrzone przez sądy czeskie. Zwrócił przy tym uwagę, że koncepcji sprawy należycie rozpatrzonej nie należy interpretować tak ściśle jak koncepcji sprawy rozpatrzonej w drodze rzetelnego procesu sądowego.

Zgodnie z art. 20 Protokołu nr 14 nowy warunek dopuszczalności miał zastosowanie do wszystkich toczących się spraw, z wyjątkiem tych, które zostały już wcześniej – przed dniem 1 czerwca 2010 r. – dopuszczone do merytorycznego rozpatrzenia. Poza tym w ciągu pierwszych dwóch lat, a więc do dnia 31 maja 2012 r., ten nowy warunek mógł być stosowany wyłącznie przez Izby Trybunału z wykluczeniem mniejszych składów (komitetów lub sędziów zasiadających jednoosobowo). Powodem była przede wszystkim konieczność jego „przetestowania” w praktyce i ukształtowania odpowiedniego i wystarczająco jasnego orzecznictwa w tej materii.

Za tą innowacją w mechanizmie Konwencji przemawiało przekonanie, że Trybunał w ten sposób potrafi „oswobodzić się” od wielu drobnych, niepotrzebnych skarg. Powinna ona być również wskazówką dla ewentualnych skarżących, aby dobrze się za-

⁴⁵³ Explanatory report to the Protocol no. 14, Council of Europe Treaty Series 2004, nr 194, § 82; zob. również np. wyrok *Gagliano Giorgi v. Włochy* z dnia 6 marca 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23563/07, § 51–65.

stanowili i rozważyli, czy zostali na tyle poważnie pokrzywdzeni, aby ich sprawą musiała się zająć instancja europejska. Jeśli nie wezmą tego pod uwagę, muszą się liczyć z odrzuceniem skargi.

W toku dalszych prac reformujących mechanizm kontrolny została podjęta decyzja o rezygnacji przy tym warunku dopuszczalności z zastrzeżenia, że skarga nie może być odrzucona, jeśli wcześniej „nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy”. W dotychczasowej praktyce jego znaczenie okazało się niewielkie. Przepis przewidujący skreślenie z art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji fragmentu dotyczącego tego warunku znalazł się w art. 5 Protokołu nr 15 i wejdzie w życie z dniem 1 sierpnia 2021 r.

5. Właściwość Trybunału

5.1. *Ratione personae*

Pokrzywdzony

Nie każdy może złożyć skargę do Trybunału. Skarżącym może być tylko osoba fizyczna, organizacja pozarządowa lub grupa jednostek, która wykaże, że została bezpośrednio i osobiście dotknięta działaniem lub zaniechaniem, które zarzuca⁴⁵⁴.

Zupełnie wyjątkowo może się jednak zdarzyć, że inna osoba będzie zmuszona przez okoliczności do wystąpienia ze skargą na rzecz pokrzywdzonego. Może to nastąpić, jeśli pokrzywdzony nie jest w stanie zrobić tego samodzielnie z powodu np. aresztowania, zaginięcia⁴⁵⁵, umieszczenia w szpitalu psychiatrycznym. W takiej sytuacji mogą działać członkowie jego rodziny, opiekunowie, kurator lub inne osoby. Osoba, której skarga dotyczy, powinna – w miarę możliwości – wyrazić zgodę, aby inni wystąpili w jej imieniu, albo potwierdzić wolę wniesienia skargi niezwłocznie po ustąpieniu sytuacji uniemożliwiającej jej uczynienie tego osobiście.

⁴⁵⁴ Zob. m.in. wyrok Vatan v. Rosja z dnia 7 października 2004 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 47978/99, § 48; Tănase v. Mołdowa, Wielka Izba, § 104; Aksu v. Turcja z dnia 15 marca 2012 r., Wielka Izba, skargi nr 4149/04 i 41029/04, § 50; Monnat v. Szwajcaria z dnia 21 września 2006 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 73604/01, § 31–32; Akdeniz i inni v. Turcja z dnia 4 czerwca 2021 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 41139/15, 41146/15, § 74; w przypadku stowarzyszeń zob. również: decyzja Association des amis de Saint-Raphaël et de Fréjus (Stowarzyszenie Przyjaciół Saint-Raphaël i Fréjus) i inni v. Francja z dnia 29 lutego 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 45053/98; Dayras i inni oraz stowarzyszenie „SOS Sexisme” v. Francja z dnia 6 stycznia 2005 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 65390/01; wyrok Bursa Barosu Başkanlığı (Izba Adwokacka Bursy) i inni v. Turcja z dnia 19 czerwca 2018 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 25680/05.

⁴⁵⁵ Np. wyrok Varnava i inni v. Turcja, Wielka Izba, § 111; zob. również Kurt v. Turcja z dnia 25 maja 1998 r., RJD 1998-III; Imakayeva v. Rosja z dnia 9 listopada 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 7615/02.

Przykładem może być sprawa İlhan przeciwko Turcji, która dotyczyła pobicia przez żandarmów i znęcania się nad aresztowanym, który doznał w rezultacie uszkodzeń mózgu i innych poważnych obrażeń. Władze tureckie twierdziły w niej, że skarga powinna być odrzucona, bo skarżącego – który był bratem pobitego – nie można było uznać za pokrzywdzonego. Nie był również przedstawicielem swego brata, bo ten miał adwokatów. Brat mógł – ich zdaniem – sam prowadzić swoją sprawę. Skarżący natomiast od początku wyraźnie twierdził, że wnosi skargę w imieniu swego brata, bo ten – ze względu na stan zdrowia – nie był w stanie samodzielnie tego uczynić. Trybunał zwrócił uwagę, że w zasadzie należałoby wymienić w skardze jako skarżącego nazwisko osoby poszkodowanej, uzupełnione o pełnomocnictwo pozwalające członkowi rodziny działać w jej imieniu. To gwarantowałoby, że skarga została wniesiona za zgodą ofiary, i pozwoliłoby uniknąć jakiegokolwiek zarzutu *actio popularis*. Trybunał nie był jednak przekonany, że umieszczenie przez niego w skardze swojego nazwiska jako skarżącego – zamiast nazwiska brata – oznaczało nadużycie systemu Konwencji. Brat zgodził się na to, aby sprawa, która dotyczyła jego pobicia, toczyła się przed Komisją. Nie było również widocznego konfliktu interesów. Skarżący mógł uważać się za osobę blisko związaną ze zdarzeniem, które było powodem skargi. Jako członek rodziny, gdy tylko się dowiedział, że brat jest w szpitalu, natychmiast tam się udał i dopilnował odpowiedniego leczenia. Władze twierdziły, że stan zdrowia pobitego nie zwalniał go z odpowiedzialności za swoje sprawy. Trybunał zwrócił jednak uwagę, że mogą pojawić się szczególne okoliczności, w których ofiara domniemanego naruszenia art. 2 i 3 Konwencji przez siły bezpieczeństwa nadal ma poważne kłopoty zdrowotne. I właśnie ze względu na nie Trybunał uznał, że skarga została wniesiona prawidłowo⁴⁵⁶.

Osobny problem to małoletnie dzieci. W sprawach, które ich dotyczą jako pokrzywdzonych, konieczne mogą się okazać kryteria inne niż ogólnie stosowane w sprawach dorosłych, uwzględniające wrażliwość dzieci i potrzebę zapewnienia im specjalnej ochrony ich interesów. Ze względu na wiek i status właściwa reprezentacja interesów dziecka wymaga korzystania przez nie z pomocy osób trzecich. Nie należy jednak podchodzić do tej kwestii zbyt technicznie lub formalnie, gdyż może to przeszkodzić w korzystaniu przez dziecko z prawa do skargi. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której już na pierwszy rzut oka widać, że ze względów psychologicznych dziecko samo nie potrafiłoby wystąpić z zarzutem, ponieważ mogłoby to w jakiś sposób zaszkodzić jednemu albo obojgu rodzicom. Wtedy należy przyjąć, że dziecko samo nie ma możliwości działania i w rezultacie ktoś inny powinien złożyć skargę w jego imieniu⁴⁵⁷.

⁴⁵⁶ Wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 22277/93.

⁴⁵⁷ Np. decyzja Komisji Nsona v. Holandia z dnia 6 lipca 1994 r., skarga nr 23366/94; raport Komisji Nsona v. Holandia z dnia 2 marca 1995 r.; decyzja Kashcheev v. Francja z dnia 18 września 1997 r., skarga nr 33960/96, niepubl.; P., C. i S. v. Wielka Brytania z dnia 11 grudnia 2001 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 56547/00; L.R. v. Macedonia Północna z dnia 23 stycznia 2020 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 38067/15 – w której pokrzywdzone dziecko było reprezentowane przez Komitet Helsiński Praw Człowieka w Skopje.

Mogą też pojawić się sytuacje, w których dziecko jest zbyt małe, aby złożyć skargę, i to taką, która ze względu na swój przedmiot jest wymierzona w interesy rodziców⁴⁵⁸. W sprawie Scozzari i Giunta przeciwko Włochom, w której władze twierdziły, że matka pozbawiona władzy rodzicielskiej nie mogła reprezentować swego dziecka, Trybunał podkreślił, że osoba nieuprawniona na podstawie prawa krajowego do reprezentowania innej może w pewnych wyjątkowych okolicznościach działać w jej imieniu przed Trybunałem⁴⁵⁹. Dotyczy to w szczególności nieletniego reprezentowanego przez matkę pozbawioną władzy rodzicielskiej, która krytykuje decyzje i postawę władz jako sprzeczne z Konwencją. Gdyby było inaczej, konflikt między naturalnym rodzicem i osobą ustanowioną do działania jako opiekun dziecka mógłby prowadzić do pozbawienia dziecka skutecznej ochrony jego praw. W takiej sytuacji status naturalnej matki dzieci wystarcza, aby była ona uprawniona do zwrócenia się do Trybunału w ich imieniu o ochronę⁴⁶⁰. W kwestii reprezentacji dziecka należy unikać podejścia restrykcyjnego albo czysto formalnego i uwzględniać związek dziecka z jego „przedstawicielami”, przedmiot i cel skargi oraz istnienie ewentualnego konfliktu interesów⁴⁶¹, który ma istotne znaczenie dla decyzji o dopuszczalności skargi złożonej w jego imieniu⁴⁶².

Kwestia właściwej ochrony interesów pokrzywdzonego przed Trybunałem może się pojawić również w przypadkach innych osób niż dzieci, jeśli znajdują się one w sytuacji, w której nie będą mogły uczynić tego samodzielnie, a wyjątkowo nawet wtedy, kiedy już nie żyją. Tak było w sprawie Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu – CLR (Ośrodek Działań Prawnych w imieniu Valentina Câmpeanu) przeciwko Rumunii, dotyczącej śmierci w zakładzie psychiatrycznym samotnego młodego mężczyzny pochodzenia romskiego zakażonego wirusem HIV i poważnie chorego umysłowo. Występujący w tej sprawie jako strona trzecia Komisarz Praw Człowieka Rady Europy m.in. podkreślił, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości osób niepełnosprawnych jest wysoce problematyczny, zwłaszcza ze względu na nieodpowiednie procedury ubezpieczenia i restrykcyjne regulacje dotyczące legitymacji prawnej. W rezultacie

⁴⁵⁸ Zob. wyrok Z. i inni v. Wielka Brytania z dnia 10 maja 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 29392/95.

⁴⁵⁹ Zob. *mutatis mutandis*, wyrok Nielsen v. Dania z dnia 28 listopada 1988 r., A. 144, § 56–57; zob. jednak Moretti i Benedetti v. Włochy z dnia 27 kwietnia 2010 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 16318/07.

⁴⁶⁰ Wyrok Scozzari i Giunta v. Włochy z dnia 13 lipca 2000 r., Wielka Izba, skargi nr 39221/98, 41963/98, § 138; Šneerson i Campanella v. Włochy z dnia 12 lipca 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 14737/09, § 61; Diamante i Pelliccioni v. San Marino z dnia 27 września 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 32250/08, § 146–47; A.K. i L. v. Chorwacja z dnia 8 stycznia 2013 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 37956/11, § 48–50; Raw i inni v. Francja z dnia 7 marca 2013 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 10131/11, § 51–52.

⁴⁶¹ Wyrok Moretti i Benedetti v. Włochy, § 32; decyzja Komisji S.D., D.P. i T. v. Wielka Brytania z dnia 20 maja 1996 r., skarga nr 23714/94, niepubl.; wyrok Paradiso i Campanelli v. Włochy z dnia 27 stycznia 2015 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 25358/12, § 48. A.K. i L. v. Chorwacja z dnia 8 stycznia 2013 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 37956/11, § 46–47.

⁴⁶² Wyrok Strand Lobben i inni v. Norwegia z dnia 10 września 2019 r., Wielka Izba, skarga nr 37283/13, § 158; zob. również np. decyzja Kruškić v. Chorwacja z dnia 25 listopada 2014 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 10140/13, § 101–102.

częste nadużycia wobec nich nie są władzom znane albo są ignorowane w atmosferze bezkarności. W zapobieganiu im i zwalczaniu ich ważną rolę odgrywają organizacje pozarządowe, m.in. przez ułatwianie dostępu do sądów. Umożliwienie im wnoszenia skarg do Trybunału w imieniu osób niepełnosprawnych odpowiadałoby zasadzie skutecznej ochrony leżącej u podstaw Konwencji. W ocenie komisarza w przypadku osób niepełnosprawnych nie ma podstaw rygorystyczne podejście do wymagań legitymacji czynnej. Komisarz Praw Człowieka uznał, że w wyjątkowych okolicznościach, które wymagają zdefiniowania przez Trybunał, organizacje pozarządowe powinny móc wnosić skargi w imieniu konkretnych ofiar. Mogłoby to dotyczyć osób szczególnie bezbronnych, np. przetrzymywanych w instytucjach psychiatrycznych albo domach opieki społecznej, bez rodziny czy innej reprezentacji, których skargi – składane w ich imieniu przez osobę albo organizację wystarczająco z nimi związaną – dotyczą ważnych kwestii interesu ogólnego⁴⁶³. Przy ocenie na tle dotychczasowego orzecznictwa, czy CLR był legitymowany do reprezentowania pokrzywdzonego, Trybunał zwrócił uwagę, że chodziło o osobę wyjątkowo bezbronną, pozbawioną krewnych, która spędziła całe życie pod opieką państwa i zmarła w szpitalu rzekomo wskutek zaniedbania. Po jej śmierci i bez żadnego znaczącego kontaktu z nią za życia oraz bez żadnego upoważnienia albo dyspozycji od niej ani innej właściwej osoby CLR starał się wnieść do Trybunału skargę dotyczącą m.in. okoliczności jej śmierci. Nie dało się tej skargi łatwo umieścić w żadnej kategorii spraw objętych dotychczasowym orzecznictwem odnoszącym się do kwestii pokrzywdzonego i jego reprezentacji. W rezultacie wywołała nową trudną kwestię interpretacyjną na tle Konwencji. Przy jej rozpatrywaniu Trybunał musiał uwzględnić m.in. fakt, że jego wyroki służą nie tylko rozstrzyganiu wniesionych spraw, ale – w kategoriach bardziej ogólnych – wyjaśnianiu, ochronie i rozwojowi zawartych w Konwencji zasad, przyczyniając się w ten sposób do przestrzegania przez państwa przyjętych zobowiązań. Równocześnie wymagana jest spójna interpretacja warunków dopuszczalności skarg. Câmpeanu był bezpośrednio pokrzywdzony w rozumieniu art. 34 Konwencji okolicznościami, które ostatecznie doprowadziły do jego śmierci. Z drugiej strony Trybunał nie mógł uznać CLR za pośrednio pokrzywdzonego. Za swojego życia Câmpeanu nie wszczął żadnego postępowania przed sądami z zarzutami odnoszącymi się do jego sytuacji zdrowotnej i prawnej. Ze względu na stan krańcowej bezbronności nie potrafił sam wszcząć takiego postępowania. CLR podjął rozmaite postępowania w celu wyjaśnienia okoliczności jego śmierci i z nią związanych. Po zakończeniu śledztwa i stwierdzeniu, że nie doszło do przestępstwa, CLR wniósł skargę do Trybunału. Zdolność CLR do działania i reprezentowania Câmpeanu

⁴⁶³ Wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 47848/08, § 95; zob. również *Kondrulin v. Rosja* z dnia 20 września 2016 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 12987/15, § 28–34 – dot. braku właściwego leczenia więźnia chorego na nowotwór, którego sprawę po jego śmierci przed Trybunałem prowadziła organizacja pozarządowa, której prawnicy reprezentowali go w postępowaniu krajowym; zob. również: *L.R. v. Północna Macedonia* z dnia 23 stycznia 2020 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 38067/15, § 54 – dot. ośmioletniego dziecka z poważną niepełnosprawnością, mającego opiekuna z urzędu, który nie wypełniał właściwie swojej roli.

przed organami medycznymi i sądowymi nie były nigdy kwestionowane. Kroki takie, zwykle należące do opiekuna albo przedstawiciela prawnego, zostały podjęte przez CLR bez żadnych zastrzeżeń ze strony władz. W chwili śmierci Câmpeanu nie miał znanego krewnego, a kiedy osiągnął wiek dojrzałości – mimo ustawowego obowiązku – władze nie ustanowiły mu żadnego opiekuna. Na poziomie krajowym CLR podjął działanie jako jego przedstawiciel dopiero na krótko przed jego śmiercią – w okresie, kiedy był on już wyraźnie niezdolny do wypowiedzenia się co do swoich potrzeb i interesów, nie mówiąc o korzystaniu ze środków prawnych. Z braku opiekuna prawnego albo innego przedstawiciela nie miał reprezentacji prawnej pozwalającej mu występować do administracji szpitalnej, sądów krajowych i Trybunału. Główny zarzut dotyczył kwestii na tle art. 2 Konwencji, których sam Câmpeanu z oczywistych powodów nie mógł podnieść ze względu na swoją śmierć. Trybunał uznał więc, że wyjątkowo i ze względu na poważny charakter zarzutów należało umożliwić CLR działanie mimo braku pełnomocnictwa i faktu, że Valentin Câmpeanu zmarł przed wniesieniem skargi. Przy innym podejściu nie można byłoby bowiem zbadać na poziomie międzynarodowym poważnych zarzutów naruszenia Konwencji i pojawiłoby się ryzyko uniknięcia przez państwo odpowiedzialności w rezultacie zaniedbania polegającego na nieustanowieniu pokrzywdzonemu przedstawiciela prawnego. Nie byłoby to zgodne z ogólnym duchem Konwencji i obowiązkiem na podstawie jej art. 34 nieprzeszkadzania w żaden sposób w skutecznym korzystaniu z prawa do skargi do Trybunału. Trybunał uznał więc CLR za faktycznego przedstawiciela bezpośrednio pokrzywdzonego⁴⁶⁴.

Inny trudny problem pojawił się w sprawie Lambert i inni przeciwko Francji, dotyczącej pokrzywdzonego pozostającego od dłuższego czasu w stanie wegetatywnym i sztucznie utrzymywanego przy życiu w publicznym szpitalu. Trybunał uznał, że orzecznictwo dotyczące skarg w imieniu osób zmarłych nie miało zastosowania w sprawie tego rodzaju, rozpatrywanej po raz pierwszy. Nie można było jej porównać z żadną ze spraw, w których wcześniej zgodził się, aby wyjątkowo inna osoba mogła działać w imieniu pokrzywdzonego, jak w przypadku CLR. Pokrzywdzony bezpośrednio nie mógł wyrazić swojej woli, ale w jego imieniu chciał występować kilku członków jego bliskiej rodziny, zajmując jednak diametralnie sprzeczne pozycje w kwestii zgody na przerwanie sztucznego odżywiania go, oznaczające zakończenie przez niego życia. Trybunał potwierdził, że krewny osoby, której śmierć mogła się wiązać z odpowiedzialnością państwa, może uważać się za pokrzywdzonego naruszeniem art. 2 Konwencji. Vincent Lambert nadal żył, nie było jednak wątpliwości, że w razie

⁴⁶⁴ Wyrok Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu – CLR (Ośrodek Działań Prawnych w imieniu Valentina Câmpeanu) v. Rumunia, Wielka Izba, § 105–113; zob. również: Association for the Defence of Human Rights in Romania (Stowarzyszenie Obrony Praw Człowieka w Rumunii) – Helsinki Committee on behalf of Ionel Garcea v. Rumunia z dnia 24 marca 2015 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 2959/11, § 42–46; decyzja Bulgarian Helsinki Committee v. Bułgaria z dnia 28 czerwca 2016 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 35653/12 i 66172/12, § 51–60; wyrok L.R. v. Macedonia Północna, § 46–53.

przerwania sztucznego odżywiania i nawadniania w krótkim czasie by zmarł. W rezultacie, nawet jeśli naruszenie było potencjalne albo przyszłe, skarżący – jako bliscy krewni – mogli powoływać się na art. 2 Konwencji. Nie mogli natomiast wystąpić w jego imieniu z zarzutami na tle art. 2, 3 i 8 Konwencji. W rezultacie skargę w tym zakresie Trybunał musiał odrzucić *ratione personae*⁴⁶⁵.

Wielka Izba podkreśliła, że warunki *locus standi* dotyczące skarg indywidualnych wnoszonych do Trybunału mogą być odmienne od kryteriów krajowych. Regulacje krajowe mogą bowiem służyć innym celom niż wynikające z art. 34 Konwencji⁴⁶⁶.

Tak było np. w sprawie Zehentner przeciwko Austrii, w której osoba niemająca zdolności do czynności prawnych wniosła w 2002 r. skargę do Trybunału i przedstawiła w wystarczający sposób stawiane zarzuty. Cztery lata później jej opiekun prawny poinformował Trybunał, że nie zaaprobował wszczęcia przez nią postępowania na podstawie Konwencji i zażądał skreślenia sprawy z listy. Skarżąca jednak stwierdziła, że nadal zamierza popierać skargę i nie godzi się na reprezentowanie jej przed Trybunałem przez opiekuna. Trybunał orzekł, że mogła w Strasburgu samodzielnie popierać swoją skargę⁴⁶⁷.

W sprawie Dimitrescu przeciwko Rumunii pojawiła się kwestia *locus standi* w sytuacji cesji przez skarżącego swoich praw na inną osobę – brata, który wcześniej wraz z nim złożył skargę. Prawa, które były przedmiotem skargi do Trybunału, zostały przeniesione na brata w drodze umowy, która wyraźnie przywidywała, że nabywca wchodzi we wszystkie prawa zbywcy. Trybunał uznał, że nie ma żadnych przeszkód, aby uwzględnić skutki tej umowy i w rezultacie uważać brata za jedynego skarżącego w tej sprawie. W związku z utratą przez zbywcę w ten sposób *locus standi* w części, która jego dotyczyła, skarga została skreślona z listy⁴⁶⁸.

Trybunał w swoim orzecznictwie nie różnicował organizacji zależnie od ich legalności w momencie wnoszenia skargi. Uznawał często, że organizacja niezarejestrowana albo rozwiązana mogła wnieść skargę bez potrzeby oceny, czy po jej rozwiązaniu lub

⁴⁶⁵ Wyrok Lambert i inni v. Francja z dnia 5 czerwca 2015 r., Wielka Izba, skarga nr 46043/14, § 94–104; zob. również decyzja Finogenov i inni v. Rosja z dnia 18 marca 2010 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 18299/03 i 27311/03, § 204; Tagayeva i inni v. Rosja z dnia 9 czerwca 2015 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 26562/07 i inne, § 481–483 oraz wyrok z dnia 13 kwietnia 2017 r., § 474; decyzja Gard i inni v. Wielka Brytania z dnia 27 czerwca 2017 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 39793/17, § 58–70 – dot. decyzji sądu o przerwaniu terapii utrzymującej życie noworodka cierpiącego na rzadką śmiertelną chorobę genetyczną; zob. również: Rõigas v. Estonia z dnia 12 września 2017 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 49045/13, § 127–128.

⁴⁶⁶ Wyrok Norris v. Irlandia z dnia 26 października 1988 r., A. 142, § 31; wyrok Scozzari i Giunta v. Włochy, Wielka Izba, § 139.

⁴⁶⁷ Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 20082/02.

⁴⁶⁸ Wyrok z dnia 3 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 5629/03 i 3028/04.

odmowie rejestracji należało ją nadal uważać za w jakiejś formie legalną na podstawie prawa krajowego⁴⁶⁹. Decyzje władz o odmowie zarejestrowania określonej grupy np. jako stowarzyszenia albo o jego rozwiązaniu dotyczą tę grupę jako taką, jej liderów, założycieli oraz poszczególnych członków. W rezultacie wszyscy mogą uważać się za pokrzywdzonych naruszeniem art. 11 Konwencji⁴⁷⁰.

Orzecznictwo Trybunału dotyczące statusu pokrzywdzonego można podzielić na dwie wyraźne grupy. Pierwsza odnosi się do warunków uznania, że w momencie wniesienia skargi do Trybunału skarżący był pokrzywdzony naruszeniem Konwencji. Druga natomiast dotyczy kwestii, czy – jeśli do zarzucanego naruszenia doszło – zdarzenia, które po nim nastąpiły, mogły spowodować utratę przez skarżącego statusu pokrzywdzonego. Trybunał podkreślił, że są to dwie odmienne sytuacje, chociaż w obu przypadkach punktem wyjścia jest pojęcie pokrzywdzonego⁴⁷¹.

W związku z kwestią statusu pokrzywdzonego Trybunał zauważył np., że skarżący, który twierdzi, że została podjęta decyzja o jego wydaleniu albo ekstradycji w sytuacji, gdy – w jego mniemaniu – grożą mu tortury lub inne niehumanitarne traktowanie, może być uznany za pokrzywdzonego, dopiero gdy stanie się ona wykonalna⁴⁷².

Skarga wniesiona jako tzw. *actio popularis*, a więc wyłącznie w interesie publicznym, musi być odrzucona⁴⁷³. Skarżący nie może też stawiać *in abstracto* zarzutów tylko dlatego, że – chociaż nie został osobiście dotknięty kwestionowanymi przepisami –

⁴⁶⁹ Zob. m.in. wyrok Association of Victims of Romanian Judges (Stowarzyszenie Ofiar Sędziów Rumuńskich) i inni v. Rumunia z dnia 14 stycznia 2014 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 47732/06, § 11 i 20; Islam-Ittihad Association (Stowarzyszenie Islam-Ittihad) i inni v. Azerbejdżan z dnia 13 listopada 2014 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 5548/05, § 31 i 41; Zhdanov i inni v. Rosja z dnia 16 lipca 2019 r., Izba (Sekcja III), skargi nr 12200/08, 35949/11 i 58282/12, § 115.

⁴⁷⁰ Wyrok Zhdanov i inni v. Rosja, § 116.

⁴⁷¹ Zob. wyrok Sakhnovskiy v. Rosja z dnia 2 listopada 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 21272/03, § 66.

⁴⁷² Zob. np. decyzja Ghosh v. Niemcy z dnia 5 czerwca 2007 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 24017/03.

⁴⁷³ Zob. np. wyrok Norris v. Irlandia z dnia 26 października 1988 r., skarga nr 10581/83, A. 142, § 31; Klass i inni v. Niemcy z dnia 6 września 1978 r., A. 28, § 33; Monnat v. Szwajcaria z dnia 21 września 2006 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 73604/01, § 31; Burden v. Wielka Brytania, Wielka Izba, § 33; L'Erabliere A.S.B.L. v. Belgia z dnia 24 lutego 2009 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 49230/07; Sejdić i Finci v. Bośnia i Hercegowina, Wielka Izba, § 28; zob. również decyzja Matija Očić v. Chorwacja z dnia 25 listopada 1999 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 46306/99; wyrok Perez v. Francja z dnia 12 lutego 2004 r., Wielka Izba, skarga nr 47287/99, § 70; decyzja Ada Rossi i inni v. Włochy z dnia 16 grudnia 2008 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 55185/08, 55483/08, 55516/08, 55519/08, 56010/08, 56278/08, 58420/08 i 58424/08; decyzja Ouardiri v. Szwajcaria z dnia 28 czerwca 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 65840/09; decyzja L.Z. v. Słowacja z dnia 27 września 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 27753/06 – dot. decyzji o nazwaniu ulicy nazwiskiem osoby publicznej powiązanej z nazistami; Colon v. Holandia z dnia 15 maja 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 49458/06, § 60 – dot. wyznaczenia w mieście strefy bezpieczeństwa; Dimitras i inni v. Grecja z dnia 4 lipca 2017 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 59573/09 i 65211/09 – dot. zakazu publikowania wyników badań opinii publicznej o zamiarach wyborców w okresie 15 dni poprzedzających datę głosowania i zakazu przekazywania ich przez media.