

WOKÓŁ KONWENCJI EUROPEJSKIEJ

Komentarz do Europejskiej Konwencji
Praw Człowieka

Marek Antoni Nowicki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

7. WYDANIE

WOKÓŁ KONWENCJI EUROPEJSKIEJ

Komentarz do Europejskiej Konwencji
Praw Człowieka

Marek Antoni Nowicki

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

7. WYDANIE



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2017

Stan prawny na 1 lutego 2017 r.

Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne
Katarzyna Jaworska

Łamanie
JustLuk

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.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej Wolters Kluwer Polska SA, 2017

© Copyright na pozostałe kraje świata Marek Antoni Nowicki, 2017

ISBN: 978-83-8107-192-5

7. wydanie

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Od Autora (do wydania 2015 istniejącego wyłącznie w wersji elektronicznej) ..	17
Od Autora (do 7. wydania)	19
Europejska Konwencja Praw Człowieka – zagadnienia ogólne	21

Część I Mechanizm kontrolny

1. Przed pierwszą głęboką reformą w 1998 r.	33
2. Po reformie 1998 r.	34
2.1. Kolejne zmiany (Protokół nr 14)	38
2.2. Dalsze działania reformujące	47
3. Prawo do skargi	53
3.1. Skargi międzypaństwowe	54
3.2. Możliwość skutecznego korzystania z prawa do skargi	56
4. Warunki dopuszczalności skargi (art. 35 Konwencji)	62
4.1. Uwagi wprowadzające	62
4.2. Wykorzystanie krajowych środków prawnych	64
Kwestia skutecznych środków prawnych krajowych w sprawach polskich	77
4.3. Termin sześciu miesięcy	81
4.4. Inne podstawy odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej	96
Skarga anonimowa	96
Skarga co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez Trybunał	96
Skarga co do istoty identyczna ze sprawą poddaną innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia ..	97
Brak nowych istotnych informacji	99
Skarga w sposób oczywisty nieuzasadniona	100

Nadużycie prawa do skargi	101
Nowy warunek dopuszczalności skargi wprowadzony Protokołem nr 14 (art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji)	108
5. Właściwość Trybunału	113
5.1. <i>Ratione personae</i>	113
Pokrzywdzony	113
Utrata statusu pokrzywdzonego	129
Śmierć pokrzywdzonego	136
Organizacja pozarządowa	137
5.2. <i>Ratione materiae</i>	151
5.3. <i>Ratione temporis</i>	152
5.4. <i>Ratione loci</i>	159
5.5. Skreślenie skargi z listy (art. 37 Konwencji)	159
Jednostronna deklaracja rządu	163
6. Procedura przed Trybunałem	168
7. Pomoc prawna	179
8. Dochodzenie i ustalenia faktyczne	180
Obowiązek współpracy państw z Trybunałem (art. 38 Konwencji)	186
9. Polubowne załatwianie spraw	190
10. Środki tymczasowe (art. 39 regulaminu Trybunału)	192
11. Strona trzecia	203
12. Możliwość zrzeczenia się właściwości (art. 30 Konwencji) lub przekazania sprawy z Izby do Wielkiej Izby (art. 43 Konwencji)	209
13. Wyroki	211
13.1. Uwagi wprowadzające	211
13.2. Procedura wyroku pilotażowego	214
13.3. Słuszne zadośćuczynienie (art. 41 Konwencji)	222
Szkoda materialna	223
Krzywda moralna	226
Koszty i wydatki	229
Słuszne zadośćuczynienie w sprawach skarg międzypaństwowych ...	230
13.4. Wykonywanie wyroków (art. 46 Konwencji)	231
Środki o charakterze indywidualnym	232
Środki o charakterze ogólnym	236
Praktyka	242
13.5. Procedura przed Komitetem Ministrów	255
14. Sprawy polskie	261
15. Europejska Konwencja Praw Człowieka w Unii Europejskiej	264
15.1. Uwagi wprowadzające	264
15.2. Sprawa Bosphorus Airways i kwestia ochrony równoważnej	272
15.3. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej	275

15.4. Kwestia przystąpienia Unii do Konwencji	281
16. Wprowadzenie do interpretacji Konwencji	285
16.1. Uwagi wprowadzające	285
16.2. Kwestie ogólne	286
16.3. Interpretacja dynamiczna (lub ewolucyjna)	289
16.4. Autonomiczne rozumienie niektórych pojęć	292
16.5. Margines swobody oceny (<i>margin of appreciation</i>)	295
16.6. Zasada proporcjonalności	297
16.7. Interpretacja porównawcza	298
16.8. Obowiązki negatywne i pozytywne państw, wymiar horyzontalny Konwencji	302

Część II

Prawa i ich gwarancje

1. Prawa i wolności dla każdej osoby (art. 1 Konwencji)	307
Jurysdykcja	312
2. Prawo do życia (art. 2 Konwencji)	318
2.1. Aspekt proceduralny ochrony	340
2.2. Zamieszki, powstanie	360
2.3. Kara śmierci	361
2.4. Kwestia początku życia	363
3. Zakaz tortur (art. 3 Konwencji)	364
3.1. Tortury	372
3.2. Traktowanie nieludzkie	375
3.3. Traktowanie poniżające	395
3.4. Aspekt proceduralny ochrony	401
3.5. Kwestie związane z karą śmierci	407
3.6. Stosowanie art. 3 w przypadku ekstradycji albo wydalenia	409
3.7. Traktowanie uchodźców	425
3.8. Inne gwarancje	427
4. Zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 4 Konwencji)	428
5. Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5 Konwencji)	435
5.1. Uwagi wprowadzające	436
Pozbawienie wolności – definicja	437
Ochrona przed arbitralnym pozbawieniem wolności	443
Dopuszczalne wyjątki wymagające ścisłej interpretacji	448
5.2. Skazanie przez właściwy sąd (art. 5 ust. 1 lit. a Konwencji)	455
5.3. Niepodporządkowanie się wyrokowi sądu (art. 5 ust. 1 lit. b Konwencji)	457

5.4.	Aresztowanie w celu postawienia przed właściwym organem (art. 5 ust. 1 lit. c Konwencji)	459
5.5.	Nieletni (art. 5 ust. 1 lit. d Konwencji)	462
5.6.	Nosiciele choroby zakaźnej, chorzy umysłowo, alkoholicy, narkomani i włóczędzy (art. 5 ust. 1 lit. e Konwencji)	464
5.7.	Wydalenie lub ekstradycja (art. 5 ust. 1 lit. f Konwencji)	467
5.8.	Prawo do informacji o przyczynach zatrzymania (art. 5 ust. 2 Konwencji)	471
5.9.	Niezwłoczne postawienie przed sędzią (art. 5 ust. 3 Konwencji)	472
5.10.	Sądowa kontrola legalności pozbawienia wolności (art. 5 ust. 4 Konwencji)	482
5.11.	Prawo do odszkodowania (art. 5 ust. 5 Konwencji)	489
6.	Prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6 Konwencji)	490
6.1.	Uwagi wprowadzające	491
6.2.	Ogólnie (art. 6 ust. 1 Konwencji)	493
	Prawa i obowiązki o charakterze cywilnym	493
	Oskarżenie w sprawie karnej	505
	Prawo dostępu do sądu	509
	Sąd niezawisły i bezstronny	533
	Rzetelność postępowania	541
	Zasady dotyczące dowodów	562
	Publiczny charakter postępowania	581
	Proces w rozsądnym terminie	585
6.3.	Zasada domniemania niewinności (art. 6 ust. 2 Konwencji)	589
6.4.	Prawo do niezwłocznej informacji o istocie i przyczynie oskarżenia (art. 6 ust. 3 lit. a Konwencji)	598
6.5.	Prawo do posiadania odpowiedniego czasu i możliwości przygotowania obrony (art. 6 ust. 3 lit. b Konwencji)	601
6.6.	Prawo do bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę (art. 6 ust. 3 lit. c Konwencji)	604
6.7.	Prawo do przesłuchania świadków (art. 6 ust. 3 lit. d Konwencji) ...	613
6.8.	Prawo do korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza (art. 6 ust. 3 lit. e Konwencji)	615
7.	Zakaz karania bez podstawy prawnej (art. 7 Konwencji)	616
7.1.	Klauzule ograniczające (ust. 2 art. 8–11 Konwencji)	624
7.2.	Warunek, że ingerencja musi być przewidziana przez prawo	625
7.3.	Uprawniony cel ingerencji	629
7.4.	Konieczność ingerencji w społeczeństwie demokratycznym	632
8.	Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 8 Konwencji) ..	647
8.1.	Uwagi wprowadzające	647
	Aspekt proceduralny	657

8.2.	Życie prywatne	660
8.3.	Życie rodzinne	689
	Ochrona życia rodzinnego w związku z wydaleniami i ekstradycją ...	698
	Ochrona życia rodzinnego więźniów	706
8.4.	Dom	708
8.5.	Korespondencja	714
9.	Wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9 Konwencji)	722
10.	Swoboda wypowiedzi (art. 10 Konwencji)	743
10.1.	Wypowiedzi polityczne i o sprawach publicznie ważnych. Wolność prasy	748
10.2.	Swoboda wypowiedzi artystycznych	772
10.3.	Swoboda wypowiedzi handlowych	774
10.4.	Prawo do wolności otrzymywania informacji	775
10.5.	Obowiązki pozytywne	778
10.6.	Gwarancje proceduralne	780
10.7.	Obowiązki i odpowiedzialność	781
10.8.	Usprawiedliwione ograniczenia przewidziane w ust. 2	785
10.9.	Ochrona bezpieczeństwa państwowego	788
10.10.	Ochrona moralności	791
10.11.	Ochrona dobrego imienia i praw innych osób	792
10.12.	Ochrona informacji poufnych	803
10.13.	Zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej	804
10.14.	Działalność przedsiębiorstw radiowych, telewizyjnych lub kinematograficznych	810
11.	Wolność zgromadzania się i stowarzyszania się (art. 11 Konwencji)	813
11.1.	Uwagi wprowadzające	813
11.2.	Zgromadzenia	814
11.3.	Stowarzyszenia	824
11.4.	Partie polityczne	833
11.5.	Związki zawodowe	838
11.6.	Członkowie sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej	844
12.	Prawo do zawarcia małżeństwa (art. 12 Konwencji)	846
13.	Ochrona własności (art. 1 Protokołu nr 1)	850
13.1.	Pozbawienie mienia	859
13.2.	Regulacja sposobu korzystania z mienia	871
13.3.	Aspekt proceduralny ochrony	874
14.	Prawo do nauki (art. 2 Protokołu nr 1)	876
	Prawo rodziców do wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami	881
15.	Prawo do wolnych wyborów (art. 3 Protokołu nr 1)	887
16.	Zakaz pozbawiania wolności za długi (art. 1 Protokołu nr 4)	906

17. Prawo do swobodnego poruszania się (art. 2 Protokołu nr 4)	906
18. Zakaz wydalenia obywateli (art. 3 Protokołu nr 4)	911
19. Zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców (art. 4 Protokołu nr 4)	912
20. Gwarancje proceduralne dotyczące wydalenia cudzoziemców (art. 1 Protokołu nr 7)	915
21. Prawo do odwołania w sprawach karnych (art. 2 Protokołu nr 7)	917
22. Odszkodowanie za niesłuszne skazanie (art. 3 Protokołu nr 7)	920
23. Zakaz ponownego sądzenia lub karania (art. 4 Protokołu nr 7)	921
24. Równość małżonków (art. 5 Protokołu nr 7)	926
25. Prawo do skutecznego środka odwoławczego (art. 13 Konwencji)	927
26. Zakaz dyskryminacji (art. 14 Konwencji)	940
26.1. Ogólny zakaz dyskryminacji (art. 1 Protokołu nr 12)	940
Problematyka dowodowa	962
26.2. Ogólny zakaz dyskryminacji (Protokół nr 12)	964
27. Uchylenie stosowania zobowiązań w stanie niebezpieczeństwa publicznego (art. 15 Konwencji)	966
28. Zakaz nadużycia praw (art. 17 Konwencji)	973
29. Granice stosowania ograniczeń praw (art. 18 Konwencji)	977
30. Zastrzeżenia (art. 57 Konwencji)	980

Część III Dokumentacja

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	987
sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.	
Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1006
Protokół nr 4 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1009
Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczący zniesienia kary śmierci	1012
Protokół nr 7 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1015
ze zmianami wprowadzonymi przez Protokół nr 11	
Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1019
Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach	1022
Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji	1025

Protokół nr 15 wprowadzający zmiany w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1032
Protokół nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	1035
Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka	1039
Porozumienie europejskie w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka	1090
Instrukcja dotycząca praktyki. Wnioski o środki tymczasowe (art. 39 Regulaminu)	1096
Instrukcja dotycząca praktyki: wszczęcie postępowania (skargi indywidualne na podstawie art. 34 Konwencji)	1099
Instrukcja dotycząca praktyki. Argumenty pisemne	1104
Instrukcja dotycząca praktyki. Wnoszenia roszczeń o słuszne zadośćuczynienie ..	1108
Instrukcja dotycząca praktyki. Zabezpieczone składanie dokumentów drogą elektroniczną przez rządy	1113
Instrukcja dotycząca praktyki. Wnioski o zachowanie anonimowości (art. 33 i 47 Regulaminu Trybunału)	1115
Instrukcja dotycząca praktyki. Składanie dokumentów drogą elektroniczną przez skarżących	1117
Europejski Trybunał Praw Człowieka	
(skład według stanu na dzień 1 lutego 2017 r.)	1120
Publikacje książkowe Marka Antoniego Nowickiego	
na temat Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (w języku polskim)	1123
Indeks rzeczowy	1127

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 z późn. zm.)
k.c.	– ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.)
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. 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 z późn. zm.)
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 (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 1822 z późn. 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 (najnowsza wersja weszła w życie 14 listopada 2016 r., dostępna na stro-

- nie: 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 3 202 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)
- 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
- MTS – Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości
- ONZ – Organizacja Narodów Zjednoczonych
- ÖZDEP – Partia Wolności i Demokracji
- PKK – Partia Pracujących Kurdystanu
- TBKP – Turecka Zjednoczona Partia Komunistyczna
- TRNC – Turecka Republika Północnego Cypru

Od Autora

(do wydania 2015 istniejącego wyłącznie w wersji
elektronicznej)

Za każdym razem, kiedy przystępuję do pracy nad kolejnym wydaniem tego komentarza, zastrzegam sobie, że to już ostatni raz. Ze względu na ogromny, mrówczy wysiłek, jaki musi towarzyszyć temu przedsięwzięciu. Zwłaszcza kiedy nie robi tego zespół, ale jedna osoba. Szybko przychodzi jednak refleksja, że powinienem nadal dzielić się z innymi wynikami trwającego już 25 lat systematycznego przyglądania się efektom działania systemu strasburskiego. Cały czas w przekonaniu, że czynię to z pożytkiem dla kolejnych pokoleń polskich prawników i wszystkich, którzy próbują bronić standardów ochrony praw jednostki i rozwijać je w skomplikowanej i jak nigdy w historii szybko zmieniającej się rzeczywistości społecznej oraz w obliczu rozmaitych poważnych cywilizacyjnych zagrożeń i stawianych przed nami wyborów. W rezultacie oddaję w ręce Czytelników, tym razem tylko w wersji elektronicznej, niniejsze opracowanie.

Odzwierciedla ono stan rzeczy na dzień 1 maja 2015 r.

Warszawa, czerwiec 2015 r.

Marek Antoni Nowicki

Od Autora

(do 7. wydania)

Kolejne już wydanie, siódme, 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 lutego 2017 r. Kolejne istotne zmiany w systemie Konwencji oczekiwane są wraz z wejściem w życie Protokołów nr 15 i 16. Stanie się to prawdopodobnie dopiero za kilka lat. Niezależnie od tego jednak po wielu dotychczasowych wysiłkach reformujących system Konwencji wydaje się, że sytuacja – w sferze zaległości w rozpatrywaniu skarg i wpływu nowych skarg – została w znacznym stopniu opanowana. W rezultacie Trybunał bardziej niż dotychczas 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.

Warszawa, luty 2017 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., a w dniach 12–17 lipca 1954 r. odbyła ona swoją pierwszą, historyczną sesję. 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.

Europejski Trybunał Praw Człowieka mógł rozpocząć rozpatrywanie wniesionych do niego spraw dnia 3 września 1958 r., po tym jak osiem państw wyraziło na to zgodę w drodze deklaracji na podstawie art. 46 Konwencji. Były to: Irlandia, Islandia, Dania, Holandia, RFN, Belgia, Norwegia, Austria. 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, do-

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

tyczącej umieszczenia skarżącego w obozie internowania na podstawie ustawy o przestępstwach przeciwko państwu⁵.

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 ma dostęp 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.

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, miesz-

⁵ Skarga nr 332/57, A. 1, 2, 3.

kania 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 września 2016 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 bezpośredniego 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 sądzenia 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. Bez względu 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 sądzenia 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 wynikających 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 Konwencji 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 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. Szerzej na ten temat w części I pkt 15.

Nie można tu nie wspomnieć o tendencjach, jakie pojawiły się w niektórych państwach zmierzających do ograniczenia roli systemu strasburskiego. W 2010 r. Partia Konserwatywna w Wielkiej Brytanii umieściła w swojej deklaracji programowej propozycję zastąpienia Human Rights Act, który wprowadził Konwencję do brytyjskiego systemu prawnego, Kartą Praw Zjednoczonego Królestwa, co oznaczałoby wyjście tego państwa z systemu Konwencji⁶. W 2015 r. w Szwajcarii tamtejsza Szwajcarska Partia Ludowa (SVP) podjęła inicjatywę pod hasłem „prawo szwajcarskie zamiast obcych sędziów”, która nie wyklucza możliwości rezygnacji przez ten kraj z Konwencji w razie powtarzających się fundamentalnych w jej ocenie sprzeczności wyroków Trybunału ze szwajcarskim porządkiem konstytucyjnym. 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 wstępną⁷, 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 przepisy w związku z kwestią wykonania wyroku strasburskiego w sprawie Anchugov i Gladkov przeciwko Rosji⁸. Stwierdził, że w sytuacji istnienia przepisu konstytucji zakazującego więźniom głosowania w wyborach nie można wprowadzić kwestionujących go zmian ustawodawczych, których potrzeba miałaby wynikać z tego wyroku. Trybunał Konstytucyjny zasugerował równocześnie zmiany prawne, który pozwoliłyby wykonać ten wyrok przynajmniej w pewnym zakresie. Niedługo potem, dnia 13 czerwca 2016 r. Komisja Wenecka wydała na tym tle opinię końcową⁹, potwierdzając swoje wcześniejsze wnioski.

Mimo apelu Komitetu Ministrów Rady Europy, 19 stycznia 2017 r. rosyjski Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny, na wniosek Ministra Sprawiedliwości, stwierdził, że Federacja Rosyjska nie ma obowiązku wykonania wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, tym razem co do zapłaty blisko 1,9 mld euro udziałowcom znacjona-

⁶ Wypowiedzi liderów tej partii w 2016 r. wskazują jednak, że kwestia ta nie będzie, przynajmniej na razie, rozważana.

⁷ Opinion no. 832/2015, CDL-AD(2016)005.

⁸ Wyrok z dnia 14 lipca 2013 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 11157/04, 15162/05.

⁹ Opinion no. 832/2015, CDL-AD(2016)016.

lizowanej spółki naftowej OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos¹⁰. 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 równości¹¹.

Rozwiązanie podobne do rosyjskiego jest przedmiotem debaty w parlamencie Azerbejdżanu¹².

¹⁰ Wyrok z dnia 31 lipca 2014 r., Izba (Seksja I), skarga nr 14902/04.

¹¹ Zob. <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3311>.

¹² Za: Council of Europe Commissioner for Human Rights, *Human Rights Comment. Non-implementation of the Court's judgments: our shared responsibility*, 23 sierpnia 2016 r., <http://www.coe.int/en/web/commissioner/-/non-implementation-of-the-court-s-judgments-our-shared-responsibility>.

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 trafiały najpierw do Komisji. W jej skład wchodził członekowie pochodzący z państw, które ratyfikowały Konwencję, po jednym z każdego z nich, wybierani przez Komitet Ministrów na sześcioletnią kadencję, z możliwością ponownego wyboru. Pierwszym i jedynym członkiem Komisji z ramienia Polski, od marca 1993 r. do zakończenia jej działalności w 1999 r., był adwokat Marek Antoni Nowicki (autor tej książki; oprócz niego kandydowali prof. Krzysztof Drzewicki i prof. Roman Wieruszewski). Komisja zbierała się najpierw rzadziej, a potem osiem razy w roku na dwutygodniowe sesje. Rozpatrywała sprawy w trzyosobowych komitetach, izbach (dwóch) oraz na posiedzeniach plenarnych. Postępowanie przed nią, w tym również rozprawy, było poufne. Komisja zajmowała się badaniem dopuszczalności skarg, podejmowała próby ugodowe, ustalała fakty (prowadząc również – w razie potrzeby – dochodzenia na miejscu), wyrażała w swoich raportach wstępną opinię co do naruszenia Konwencji.

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 i zainteresowane państwo, a od dnia 1 października 1994 r. uzyskał je również skarżący, jeśli państwo, przeciwko któremu występował, ratyfikowało Protokół nr 9.

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. Jerzy Makarczyk (kandydowali również prof. Hanna Waśkiewicz i sędzia Bogusław Nizieński). Trybunał zbierający się na sesjach rozpatrywał sprawy w dziewięciuosobowych 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 Plenarnemu¹³. Rozprawy były jawne, odbywały się z udziałem delegata Komisji i 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 Trybunału, 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,

¹³ Tak było np. w sprawie międzypaństwowej Irlandia v. Wielka Brytania (wyrok z dnia 18 stycznia 1978 r., Trybunał Plenarny, skarga nr 5310/71).

a nie, jak poprzednio, państw członkowskich Rady Europy¹⁴. 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 z ramienia Polski został ponownie prof. Jerzy Makarczyk (oprócz niego na liście trzech kandydatów zgłoszonych przez rząd byli prof. Krzysztof Drzewicki i adw. Marek Antoni Nowicki). W styczniu 2002 r. w trakcie kadencji sędzia prof. 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. Leszka Garlickiego (inni kandydaci: adw. Marek Antoni Nowicki i prof. Cezary Mik). 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. (kandydowali również sędzia Bożena Kowalczyk i prof. Mirosław Granat). W związku z wejściem w życie dnia 1 czerwca 2010 r. Protokołu nr 14 (art. 21) 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 (kandydowali: prof. Leszek Garlicki, adw. Marek Antoni Nowicki, prof. 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 prof. Krzysztof Wojtyczek (inni kandydaci: prof. Krzysztof Drzewicki i prof. Anna Wyrozumska).

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 40%

¹⁴ W praktyce jest to obecnie równoznaczne.

sędziów stanowią dzisiaj kobiety. Po złożeniu przez państwo listy w Radzie Europy specjalny międzynarodowy panel ekspertów powołany do życia w 2010 r. przez Komitet Ministrów ocenia, czy wszyscy kandydaci w pełni spełniają wymagania, i przekazuje rządowi poufne uwagi dotyczące kandydatów, zanim lista znajdzie się w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Zgromadzenie przekazuje ją Komitetowi ds. Wyboru Sędziów, 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, który z nich jest najsilniejszy. Jeśli 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, przy rekomendacji podkomitetu. W pierwszej rundzie wymagana jest absolutna większość ważnie oddanych głosów. W drugiej – jeśli okaże się konieczna – wygrywa kandydat, który osiągnie zwykłą większość¹⁵.

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 kobiety. 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 Konwencją¹⁶. 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 zastąpiona nową, skoro państwo zdecydowało się na to już po upływie terminu wyznaczonego przez Zgromadzenie na przedstawienie takiej listy¹⁷.

Trybunał jest właściwy do rozpatrywania wszystkich spraw wniesionych w drodze skargi indywidualnej albo międzypaństwowej. Jurysdykcja Trybunału obejmuje każde

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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. 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 2015 r. Brytyjczyk Roderick Liddell, który zastąpił pełniącego tę funkcję przez wiele lat Szweda Erika Fribergha.

Przez długi czas nowy Trybunał składał się z czterech sekcji, 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 siedemnastoosobowej 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*)¹⁸. W tym zakresie Protokół nr 14 wprowadził istotne zmiany przedstawione bardziej szczegółowo w innym miejscu.

Wielka Izba składa się z 17 sędziów i co najmniej 3 sędziów zastępców. Z urzędu zasiadają w niej: Prezes Trybunału, wiceprezesi i prezesi izb oraz – jak wyżej wspominałem – sędzia z ramienia państwa, przeciwko któremu została złożona skarga.

¹⁸ 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. Anna Wyrozumska, w sprawie *Rasmussen v. Polska* (wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 38886/05) – prof. 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. Paweł Wiliński.

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 rozpatrywana skarga. Sędziowie i sędziowie zastępcy do uzupełnienia składu Wielkiej Izby są wyznaczeni w drodze losowania¹⁹.

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.

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 systemu²⁰.

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). 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 rozpatrzonych, wyniósł ponad 13 tys. i był o jedną trzecią wyższy niż w 2006 r.

¹⁹ Art. 24 regulaminu Trybunału.

²⁰ Tym bardziej że liczba skarg wnoszonych corocznie do Strasburga systematycznie rosła: w 2002 r. – 34 509, w 2003 r. – 38 810, w 2007 r. – 41 700, w 2008 r. – 49 900, a w 2009 r. – 57 900.

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 umożliwić sprawniejsze odsiewanie ogromnej liczby skarg oczywiście bezpodstawnych lub niemożliwych do rozpatrzenia ze względów formalnych. Temu służy m.in. możliwość orzekania przez Trybunał w składzie jednego sędziego w sprawach, w których bez dalszego badania należy skargę odrzucić jako oczywiście bezzasadną albo skreślić z wokandy. Sędzia taki nie może jednak rozpatrywać skarg wniesionych przeciwko państwu, z ramienia którego zasiada w Trybunale.

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.

W protokole tym znalazła się również nowa procedura rozpatrywania spraw dotyczących powtarzających się problemów, które Trybunał już wcześniej wystarczająco jasno rozstrzygnął i w związku z którymi istnieje ugruntowane orzecznictwo. W takich sprawach zaczęły na jego podstawie orzekać komitety trzech sędziów, uprawnione nie tylko – jak dotychczas – do wydawania decyzji o dopuszczalności skargi, ale również do wydania wyroku.

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 swoje wynikające z niego zobowiązania. Jeśli Trybunał stwierdzi, że państwo rzeczywiście nie wywiązało się z tego obowiązku, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia środków do podjęcia. W innym przypadku Komitet Ministrów kończy rozpatrywanie sprawy.

Autorzy Protokołu nr 14 uznali, że należy częściej podejmować próby polubownego rozwiązywania problemów będących przedmiotem skargi. Dlatego też jego zapisy przewidują możliwość zawarcia ugody w każdym stadium postępowania. Nadzór nad wykonaniem jej warunków sprawuje – tak jak poprzednio – Komitet Ministrów.

Protokół nr 14 wprowadził rewolucyjną zmianę dotyczącą możliwego maksymalnego okresu sprawowania urzędu sędziego Trybunału w Strasburgu. Dotychczas jedynym istotnym ograniczeniem był wiek – 70 lat. Zgodnie z jego zapisami sędziowie są 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. Podjętą w tym samym celu istotną innowacją było również wprowadzenie innego niż dotychczas trybu korzystania, w razie potrzeby, z sędziów *ad hoc*. Sytuacja taka wchodzi w grę w przypadku braku sędziego wybranego z ramienia państwa, przeciwko któremu została wniesiona skarga, albo niemożności zasiadania przez niego w składzie orzekającym. Dotychczas byli oni powoływani przez państwo, przeciwko któremu została złożona skarga i które miało w tej materii dużą swobodę. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 26 ust. 4 Konwencji państwo ma znacznie mniej do powiedzenia niż dotychczas. Jeśli wyraziło wolę, aby został wyznaczony sędzia *ad hoc*, Prezes Trybunału wybiera do tej roli jedną z osób znajdujących się na złożonej wcześniej przez państwo liście zawierającej nazwiska od trzech do pięciu osób wskazanych jako spełniające warunki pełnienia funkcji sędziego *ad hoc*. Na liście muszą być osoby obu płci. Dołącza się do niej ich dane biograficzne. Obowiązuje przez dwa lata z możliwością przedłużenia na dalsze dwuletnie okresy (art. 29 ust. 1 lit. a regulaminu Trybunału). Zmieniony art. 29 regulaminu Trybunału, obowiązujący od dnia 1 lipca 2013 r., przewiduje, że jeśli Prezes Trybunału stwierdzi, iż mniej niż trzy osoby wskazane przez państwo na liście spełnia wymagane kryteria albo że w momencie zakomunikowania skargi rządowi nie było w ogóle takiej listy, wyznacza do roli sędziego *ad hoc* innego sędziego Trybunału z wyboru. Nazwiska innych sędziów Trybunału z wyboru uważa się bowiem z mocy prawa za część tej

listy²¹. Prezes Trybunału może nie wyznaczać sędziego *ad hoc* do czasu zakomunikowania skargi rządowi. Do tego czasu jego funkcję pełni pierwszy w kolejności sędzia zastępca.

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 najważniejszych naruszeń. Propozycja ta nie znalazła jednak wystarczającego poparcia.

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 casus 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*).

²¹ 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.

Wskazały one państwowym 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 proponowała w szczególności Grupa Mędrców? Po pierwsze, większą elastyczność we wprowadzaniu zmian w prawnym mechanizmie rozpatrywania skarg przez Trybunał. Zgodnie z propozycją Grupy Komitet Ministrów mogłby 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 oczywiste, bezproblemowo dopuszczal-

ne 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 prac²², 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 opinię²³.

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.

²² 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.

²³ 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.

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 (sprawy 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 sądowych²⁴.

²⁴ Kressin v. Niemcy, skarga nr 21061/06, Jesse v. Niemcy, skarga nr 10053/08 – obie w Sekcji V.

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 członkowskich 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 przywrócić się efektom Protokołu nr 14. 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 dotyczących 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 dopuszczalności²⁵), a także procedurę wyroków pilotażowych i priorytetowe traktowanie określonych kategorii spraw (art. 41 regulaminu Trybunału)²⁶. 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 procedury ich rozpatrywania: skierowania do rozpatrzenia przez sędziego orzekającego jednoosobowo i wydania 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, odnoszących się do sytuacji „granicznych” albo w jakiś inny sposób należących do spraw „wrażliwych”. W jej skład wchodzi sędziowie powołani przez niego zgodnie z art. 27A regulaminu do orzekania jednoosobowo. Prezes sporządza z wyprzedzeniem listę państw, z których skargi każdy taki sędzia ma rozpatrywać w okresie występowania w tej roli. Według stanu na dzień 1 września 2015 r. do zadania tego było powołanych 33 sędziów.

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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

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 sformułowali 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 dyskutowanych 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) zo-

stały 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 doradcą w sprawie wykładni Konwencji.

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 zmienia 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 ulegną 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 życia. Z kolei art. 3 Protokołu nr 15 zmienia 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.

Protokół ten wejdzie w życie, podobnie jak wszystkie podobne protokoły przewidujące ogólne zmiany w procedurze, po przystąpieniu do niego wszystkich państw Konwencji. Według stanu na dzień 1 lutego 2017 r. został on ratyfikowany przez 33 państwa. Polska podpisała go dnia 9 kwietnia 2014 r. i ratyfikowała 10 września 2015 r.

Niedługo potem, dnia 2 października 2013 r., został otwarty do podpisu Protokół nr 16, którego głównym celem było wprowadzenie do mechanizmu Konwencji no-

wego instrumentu „dialogu między jurysdykcjami” w postaci umożliwienia najwyższemu krajowemu 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”. Sąd zwracający się o taką opinię doradczą będzie zobowiązany taki wniosek uzasadnić oraz przedstawić istotne informacje dotyczące sytuacji prawnej i faktów sprawy. Jego przyjęcie będzie zależne od decyzji zespołu pięciu sędziów Wielkiej Izby. Decyzja o odmowie będzie wymagała uzasadnienia. W składzie Wielkiej Izby wydającym opinię doradczą będzie musiał się znaleźć z urzędu sędzia wybrany z ramienia państwa, z którego pochodzi wniosek. Gdyby takiego sędziego nie było albo nie mógł on wziąć udziału w wydaniu opinii, Prezes Trybunału wyznaczy jako sędziego osobę z listy przedstawionej wcześniej przez państwo. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy oraz państwo, którego sąd zwrócił się o opinię doradczą, będą uprawnieni do przedstawienia uwag na piśmie i udziału w rozprawie. W interesie właściwego wymiaru sprawiedliwości Prezes Trybunału będzie mógł się zwrócić do innego państwa Konwencji albo osoby o przedstawienie uwag na piśmie albo o udział w rozprawie. Opinia doradcza musi zawierać uzasadnienie. Jeśli nie będzie wyrażać w całości albo w części jednomyślnej opinii sędziów, każdy sędzia będzie uprawniony do wydania opinii odrębnej. Opinie będą przekazywane sądowi, który się o nią zwrócił, oraz państwu, do którego organów wymiaru sprawiedliwości on należy. Wszystkie opinie będą powszechnie dostępne. Opinie te, ze względu na swój charakter opinii doradczych, nie będą prawnie obowiązujące. W odróżnieniu od Protokołu nr 15 protokół ten wejdzie w życie po upływie trzech miesięcy od daty przystąpienia do niego dziesięciu państw. Według stanu na dzień 1 lutego 2017 r. ratyfikowało go na razie tylko sześć 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 podkreśla się m.in. rolę władz krajowych, a więc rządów, sądów i parlamentów, oraz przysługujący im margines swobody w procesie gwarantowania i ochrony praw człowieka, a tam, gdzie jest to pożądané, 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 są 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 zachęca państwa do częstszego korzystania z możliwości ugód ze skarżącymi oraz jednostronnych deklaracji. Zawiera 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. Zwróciła się o przyjęcie takiej praktyki od dnia 1 stycznia 2016 r. Uznała, że podobne podejście powinno się 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 pożądanym byłoby zwracanie się przez Komitet Ministrów o pisemne stanowiska również do wskazanych przezeń organizacji i ciał międzynarodowych.

Rezultaty wszystkich tych rozłożonych na lata wysiłków 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 wyjątkowo duży napływ skarg z Węgier, Rumunii i Turcji²⁷.

Ze statystyk pokazujących stan na dzień 1 stycznia 2017 r. wynikało, że ponad dwie trzecie (68,9%) wszystkich toczących się spraw wniesiono przeciwko pięciu państwom:

²⁷ http://www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2016_ENG.pdf

Ukrainie (22,8%), Turcji (15,8%), Węgrom (11,2%), Rosji (9,8%) i Rumunii (9,3%), Polska od dawna nie jest już w czołówce państw z największą liczbą skarg. Ostatnio było ich „tylko” 1818 (2,3%).

Dyskusja o kolejnych działaniach reformujących system Konwencji nadal się toczy. Dowodem jest raport CDDH z dnia 11 grudnia 2015 r. przedstawiony Komitetowi Ministrów po dwóch latach konsultacji i dyskusji, który wskazał, że obecne problemy, jak również przewidywane w przyszłości, mogą być rozwiązywane w ramach istniejącego systemu. W ocenie autorów raportu trzy obszary wymagają dalszych rozważań: procedury krajowe wyłaniania kandydatów na sędziów Trybunału oraz ich wyboru; wzmocnienie procedur implementacji wyroków dotyczących naruszeń praw człowieka na wielką skalę w kontekstach takich jak konflikt zbrojny lub spór terytorialny; miejsce Konwencji w prawie europejskim i międzynarodowym²⁸.

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. Wysokie 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 człowieka²⁹. Jeśli chodzi o skargi międzypaństwowe, ograniczam się do najważniejszych kwestii i informacji.

²⁸ CDDH(2015)R84 Addendum I.

²⁹ 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.

3.1. Skargi międzypaństwowe

Spraw na skutek skarg międzypaństwowych było, wraz z nadal toczącymi się, w całej dotychczasowej historii zaledwie 20³⁰. 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.³¹ przekazanym Komitetowi Ministrów do dalszych działań na szczeblu politycznym. W tym okresie Trybunał jeszcze nie rozpoczął na dobre swojej działalności. Kolejna 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 czasie³². W kilku innych sprawach postępowanie zakończyło się rezolucją Komitetu Ministrów, np. w sprawie Austria przeciwko Włochom na tle problemów Południowego Tyrolu³³ czy w dwóch pierwszych połączonych sprawach wniesionych przez Cypr przeciwko Turcji³⁴. W kolejnej, trzeciej sprawie Cypr przeciwko Turcji nie doszło do wydania żadnej rezolucji, pozostał jedynie, przez długie lata poufny, raport Komisji³⁵.

Dotychczas jedynie trzy skargi międzynarodowe zakończyły się wyrokami merytorycznymi Trybunału: Irlandia przeciwko Wielkiej Brytanii³⁶, Cypr przeciwko Turcji (nr 4)³⁷ i Gruzja przeciwko Rosji (nr 1)³⁸. W dwóch sprawach zostały zawarte ugody: przed Komisją – w sprawie wniesionej przez grupę państw Francję, Norwegię, Danię, Szwecję i Holandię przeciwko Turcji³⁹ w związku ze stosowaniem w tym kraju w warunkach stanu wyjątkowego tortur, bezprawnych aresztowań i ograniczeń działalności partii politycznych; przed Trybunałem – Dania przeciwko Turcji⁴⁰ 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 Europy⁴¹.

³⁰ Samych skarg było nieco więcej, ale w niektórych przypadkach zostały one połączone i stały się jedną sprawą.

³¹ Skarga nr 176/56.

³² Skarga nr 299/57, raport Komisji (art. 30) z dnia 8 lipca 1959 r.

³³ Skarga nr 788/60, rezolucja z dnia 23 października 1963 r.

³⁴ Skargi nr 6780/74 i 6950/75, rezolucja z dnia 20 stycznia 1979 r.

³⁵ Skarga nr 8007/77, raport z dnia 4 października 1983 r.

³⁶ 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, został on dnia 22 marca 2016 r. zakomunikowany rządowi brytyjskiemu.

³⁷ Wyroki z dnia 10 maja 2001 r. i z dnia 12 maja 2014 r., skarga nr 25781/94.

³⁸ Wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 13255/07.

³⁹ Raport Komisji z dnia 7 grudnia 1985 r., skarga nr 9940/82 i in.

⁴⁰ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2000 r., skarga nr 34382/97.

⁴¹ Decyzja z dnia 16 marca 2010 r., skarga nr 61186/09.

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)⁴², 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 listopada 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 Europy⁴³. 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 Konwencji⁴⁴, 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 Konwencji⁴⁵. 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)⁴⁶, 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.

W chwili przygotowywania tego wydania książki toczyło się przed Trybunałem w różnych stadiach pięć postępowań na podstawie skarg międzypaństwowych:

- **Gruzja przeciwko Rosji (nr 2)** – dotycząca rozmaitych problemów na tle konfliktu w Południowej Osetii i Abchazji⁴⁷;
- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 1)** wniesiona dnia 13 marca 2014 r.⁴⁸ – w związku z zarzutem okupowania przez Rosję półwyspu Krym i dotycząca wydarzeń od marca 2014 r. oraz późniejszych wydarzeń na wschodniej Ukrainie do początku września 2014 r.;

⁴² Skargi nr 3321, 3322, 3323 i 3344/67.

⁴³ Rezolucja CM (69)18.

⁴⁴ Rezolucja CM (69)51.

⁴⁵ Nastąpiło to z dniem 13 czerwca 1970 r.

⁴⁶ Skarga nr 4448/70.

⁴⁷ Skarga 38263/08; Izba (Sekcja V) podjęła dnia 13 grudnia 2011 r. decyzję o dopuszczeniu skargi, po czym zrzekła się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby.

⁴⁸ Skarga nr 20958/14.

- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 2)** wniesiona dnia 13 czerwca 2014 r.⁴⁹ – w związku z zarzutem porwania trzech grup dzieci na wschodniej Ukrainie oraz ich przeniesienia do Rosji trzykrotnie w okresie między czerwcem a sierpniem 2014 r.;
- **Ukraina przeciwko Rosji (nr 4)** wniesiona dnia 27 sierpnia 2015 r.⁵⁰ – w związku z zarzutami na tle wydarzeń na Krymie i na wschodniej Ukrainie od września 2014 r.;
- inna sprawa, **Ukraina przeciwko Rosji (nr 3)**⁵¹, została skreślona z listy we wrześniu 2015 r. na wniosek rządu ukraińskiego ze względu na uznanie, że jej przedmiot był częścią wcześniej wniesionej skargi indywidualnej⁵²;
- **Słowenia 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. w kontekście dezintegracji Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii (SFRY)⁵³.

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. Komisja, a za nią Trybunał w wielu orzeczeniach podkreślają, że prawo do skargi indywidualnej ma fundamentalne znaczenie dla skutecznej ochrony materialnych praw i wolności zawartych w Konwencji i jej protokołach. Państwa zobowiązane są powstrzymać się od wywierania nacisków na skarżących oraz wszelkich innych aktów, które mogłyby uniemożliwić Trybunałowi rozpatrzenie sprawy w normalnym trybie⁵⁴.

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 przynajmniej modyfikacji stawianych zarzutów⁵⁵. 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 mrozą-

⁴⁹ Skarga nr 43800/14.

⁵⁰ Skarga nr 42410/15.

⁵¹ Skarga nr 49537/14.

⁵² Dzhemilov v. Rosja i Ukraina, skarga nr 49522/14.

⁵³ Skarga nr 54155/16.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ Wyrok Shamayev i inni v. Gruzja i Rosja z dnia 12 kwietnia 2005 r., Izba (Seksja II), skarga nr 36378/02, § 471.

cy”, negatywnie wpływając na korzystanie z prawa do skargi przez skarżących, a także na osoby, które ich reprezentują⁵⁶. 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 zastraszania⁵⁷. Dla więźnia poważną przeszkodą może być nawet np. odmowa zapewnienia mu papieru lub znaczków pocztowych i uniemożliwienie w ten sposób korespondencji z Trybunałem⁵⁸.

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 zewnętrznym⁵⁹.

Szczególnie starannego badania wymagają rozmyślnie 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 skarżącego 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 skargi⁶⁰.

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 gdy skarżący nie mógł komunikować się z pełnomocnikiem w okresie leczenia w szpitalu⁶¹; kontakt skarżącego z pełnomocnikiem został ograniczony, ponieważ nie

⁵⁶ Wyrok Jafarov v. Azerbejdżan z dnia 17 marca 2016 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 69981/14, § 177.

⁵⁷ Wyrok Konstantin Markin v. Rosja z dnia 22 marca 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 30078/06, § 158–159.

⁵⁸ Np. wyrok Gagliu 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.

⁵⁹ Wyrok Cotlet v. Rumunia z dnia 3 czerwca 2003 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 38565/97, § 71.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Wyrok Shtukaturov v. Rosja z dnia 27 marca 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 44009/05, § 140.

był on zawodowym adwokatem i członkiem stowarzyszenia adwokatów⁶². 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 znowę lub działania mające utrudnić toczące się śledztwo lub wymiar sprawiedliwości⁶³. Formalności takie nie mogą być jednak na tyle nadmierne, że mogą w praktyce uniemożliwić przyszłemu skarżącemu skuteczne korzystanie z prawa do skargi. Jeśli jednak krajowe formalności były łatwe do spełnienia, nie istnieje związany z nimi problem na tle art. 34⁶⁴. 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 przedstawicieli⁶⁵.

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 uniemożliwiać⁶⁶.

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

⁶² Wyrok Zakharkin v. Rosja z dnia 10 czerwca 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 1555/04, § 152–60.

⁶³ Wyrok Melnikov v. Rosja z dnia 14 stycznia 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 23610/03, § 96.

⁶⁴ Wyrok Lebedev v. Rosja z dnia 25 października 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4493/04, § 119.

⁶⁵ Wyrok Rasul Jafarov v. Azerbejdżan z dnia 17 marca 2016 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 69981/14, § 182–185.

⁶⁶ Wyrok Nurmagomedov v. Rosja z dnia 7 czerwca 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 30138/02.

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 zarzuty⁶⁷.

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 sprawy⁶⁸.

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 skutecznego 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 Konwencji⁶⁹.

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 Trybunałem⁷⁰.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Wyrok *Shamayev i inni v. Gruzja i Rosja* z dnia 12 kwietnia 2005 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 36378/02, § 476–479.

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

Ingerencję w prawo do skargi może stanowić odmowa przez władze zgody na zbadanie skarżącego przez lekarza w związku z roszczeniem o słuszne zadośćuczynienie na podstawie art. 41 Konwencji⁷¹. 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 Trybunałem⁷².

Trybunał wielokrotnie podkreślał, że zasadniczo nie jest właściwe nawiązywanie przez władze państwa bezpośredniego kontaktu ze skarżącym w związku z jego sprawą toczącą się przed Trybunałem⁷³. 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 zastraszany⁷⁴. 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 z prawa do skargi, jeśli takie działania nie były w żadnej mierze formą nacisku, nie było gróźb ani przymusu⁷⁵.

Ogólnie sytuacja osób, które zdecydowały się wystąpić ze skargą, jest wyjątkowo trudna. Często stawiają one bowiem poważne i niewygodne zarzuty państwu i jego funkcjonariuszom⁷⁶. 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 Brytanii⁷⁷ i stwierdził, że zagwaranto-

⁷¹ Wyrok Boicenco v. Mołdowa z dnia 11 lipca 2006 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 41088/05, § 157 i n.

⁷² Wyrok Colibaba v. Mołdowa z dnia 23 października 2007 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 29089/06, § 68.

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Wyrok Yevgeniy Alekseyenko v. Rosja z dnia 27 stycznia 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 41833/04, § 168–174.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Wyrok z dnia 25 marca 1992 r., A. 233.

wanie 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 niehumanitarnego 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 Konwencji⁷⁸.

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 prawa⁷⁹.

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).

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Decyzja *Alois Farcaș v. Rumunia* z dnia 14 września 2010 r., *Izba (Sekcja III)*, skarga nr 32596/04, § 49.

Korzystanie z prawa do skargi nie ma skutku zawieszającego w prawie wewnętrznym, w szczególności w odniesieniu do decyzji administracyjnych lub sądowych⁸⁰.

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. (Dz. U. z 2013 r. poz. 177; weszło w życie dnia 1 stycznia 1999 r.). Z art. 3 ust. 2 porozumienia wynika obowiązek zagwarantowania prawa do swobodnej korespondencji z Trybunałem również osobom pozbawionym wolności. Tak więc – jeżeli w ogóle miałyby ona być przeglądana przez właściwe władze – nie może to prowadzić do nieuzasadnionej zwłoki w doręczeniu lub wprowadzania w niej zmian. Osoby pozbawione wolności nie mogą być karane dyscyplinarnie za korespondencję z Trybunałem. Mają także prawo do swobodnej korespondencji z adwokatem związanej ze skargą i dalszym postępowaniem przed organami Konwencji – pod warunkiem że adwokat ma kwalifikacje do występowania w tym charakterze przed sądami kraju, w którym dana osoba jest pozbawiona wolności. Władze mogą wprowadzić ograniczenia, ale tylko zgodne z prawem i konieczne w demokratycznym społeczeństwie w interesie bezpieczeństwa państwowego, do wykrycia i ścigania przestępstwa lub ochrony zdrowia. W razie pogwałcenia prawa do skargi pokrzywdzony nie może powoływać się wprost na to porozumienie, Trybunał bierze je jednak pod uwagę przy ocenie przestrzegania przez państwo gwarancji art. 34 Konwencji.

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 indywidualnej⁸¹. 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 prawa⁸².

⁸⁰ Wyrok *Shamayev i inni v. Gruzja i Rosja*, § 472.

⁸¹ 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.

⁸² 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.

Wynikające z Konwencji warunki dopuszczalności skargi muszą być stosowane z pewną elastycznością i bez nadmiernego formalizmu⁸³, z uwzględnieniem ich przedmiotu i celu oraz samej Konwencji⁸⁴, którą – jako traktat dotyczący praw człowieka – należy interpretować i stosować w sposób zapewniający, aby jej gwarancje były praktyczne i skuteczne⁸⁵.

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 skardze⁸⁶.

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, o których mowa w art. 51 i 54 regulaminu Trybunału⁸⁷. 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 później⁸⁸.

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*⁸⁹ i *ratione tempo-*

⁸³ Np. wyrok Cardot v. Francja z dnia 19 marca 1991 r., A. 200.

⁸⁴ Np. wyrok Worm v. Austria z dnia 29 sierpnia 1997 r., RJD 1997-V.

⁸⁵ Np. wyrok Yaşa v. Turcja z dnia 2 września 1998 r., RJD 1998-VI.

⁸⁶ 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.

⁸⁷ 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.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ 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.

ris⁹⁰ oraz *ratione materiae*⁹¹, a więc odnoszące się do jego jurysdykcji na podstawie Konwencji, a także zachowania terminu sześciu miesięcy, i niezależnie od stanowiska stron w konkretnej sprawie odrzucić skargę ze względu na jej niedopuszczalność⁹². W zasadzie jednak, poza wyjątkami, nie rozważa z własnej inicjatywy kwestii nie-wykorzystania środków prawnych krajowych, jeśli rząd jej wyraźnie w odpowiednim momencie nie podniósł⁹³.

Po przekazaniu sprawy do Wielkiej Izby na podstawie art. 43 Konwencji może ona ponownie rozpatrzyć zarzuty rządu odnoszące się do dopuszczalności skargi i ocenić je odmiennie niż wcześniej Izba⁹⁴. Rząd nie może jednak stawiać przed Wielką Izbą zarzutów w tym zakresie innych niż wcześniej podniesione w postępowaniu przed Izbą⁹⁵ lub rozważone przez nią z własnej inicjatywy⁹⁶.

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 krajowym⁹⁷.

Przed wystąpieniem ze skargą do Strasburga należy bowiem dać państwu szansę rozpatrzenia zarzutu naruszenia Konwencji i odpowiedniej reakcji w granicach jego syste-

⁹⁰ Np. wyrok Blečić v. Chorwacja z dnia 8 marca 2006 r., Wielka Izba, skarga nr 59532/00, § 63–69.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

⁹³ 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.

⁹⁴ Np. wyrok Odièvre v. Francja, Wielka Izba, § 22; Azinas v. Cypr, Wielka Izba, § 32 i 37.

⁹⁵ Zob. np. wyrok Hasan i Chaush v. Bułgaria z dnia 26 października 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 30985/96, § 56.

⁹⁶ Zob. np. wyrok Partia Wolności i Demokracji (ÖZDEP) v. Turcja z dnia 8 grudnia 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 23885/94.

⁹⁷ 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.

mu prawnego na domniemane naruszenie na szkodę jednostki, zanim będzie musiało odpowiedzieć za swoje działania lub zaniechania przed organem międzynarodowym⁹⁸. 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 kwestie⁹⁹.

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 uzurpować 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 krajowych¹⁰⁰.

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 Konwencji¹⁰¹, wymagający, aby ze względu na zarzucone naruszenie Konwencji istniał w wewnętrznym porządku prawnym środek skuteczny w praktyce i w prawie¹⁰². Pokrzywdzeni nie mogą bowiem być systematycznie zmuszani do kierowania do Trybunału w Strasburgu skarg, które wcześniej powinny zostać rozpatrzone w krajowym systemie prawnym. Zasada subsydiarności 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 odpo-

⁹⁸ 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.

⁹⁹ Wyrok Burden v. Wielka Brytania z dnia 29 kwietnia 2008 r., Wielka Izba, skarga nr 13378/05, § 42.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Wyrok Handyside v. Wielka Brytania z dnia 7 grudnia 1976 r., A. 24, § 48; Akdivar i inni v. Turcja, § 65.

¹⁰² 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; Sampanis i inni v. Grecja z dnia 5 czerwca 2008 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 32526/05, § 55.

wiedni i wystarczający¹⁰³. Nie może ona być również interpretowana w sposób, który umożliwiałby państwowemu unikanie jurysdykcji Trybunału¹⁰⁴.

Skarżący musi podjąć próbę wykorzystania w normalny sposób środków prawnych, które wydają się w konkretnej sprawie właściwe i skuteczne¹⁰⁵. Należy wykazać ich istnienie z wystarczającą pewnością w teorii i praktyce. W razie jej braku nie można uznać, że spełniają one wymogi Konwencji¹⁰⁶. 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 oceny¹⁰⁷.

Jeśli rząd twierdzi, że wskazany środek krajowy nie został wykorzystany, musi przekonać Trybunał o jego rzeczywistym istnieniu i dostępności¹⁰⁸. 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 przypadkach chodzi bowiem o zapewnienie skutecznej ochrony praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji¹⁰⁹.

¹⁰³ 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 Mostacciolo 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.

¹⁰⁴ Wyrok Sakhnovskiy v. Rosja z dnia 2 listopada 2010 r., Wielka Izba, skarga nr 21272/03, § 76.

¹⁰⁵ 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.

¹⁰⁶ Wyrok Akdivar i inni v. Turcja, § 65.

¹⁰⁷ 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.

¹⁰⁸ Zob. np. orzeczenie Hajduová v. Słowacja z dnia 30 listopada 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 2660/03, § 37.

¹⁰⁹ 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.

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 rezultatu¹¹⁰ albo których skuteczność wzbudza uzasadnione wątpliwości¹¹¹.

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 prawny¹¹².

Od skarżących wymaga się wyczerpania środków prawnych krajowych, nawet jeśli niedobrowolnie znaleźli się pod jurysdykcją państwa Konwencji¹¹³.

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 egzekucyjne¹¹⁴. W takich przypadkach pozwane władze – właściwie powiadomione o wyroku – muszą podjąć wszystkie konieczne działania, aby go wykonać albo przekazać w celu wykonania innemu właściwemu organowi państwa¹¹⁵.

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

¹¹⁰ 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 *Oluić 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.

¹¹¹ Wyrok *Manoussakis i inni v. Grecja* z dnia 26 września 1996 r., RJD 1996-IV, § 33.

¹¹² Decyzja *Demopoulos i inni v. Turcja*, § 98.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Wyrok *Burdov v. Rosja* (nr 2) z dnia 15 stycznia 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 33509/04, § 68.

pełnomocnika do wszczęcia odpowiedniego postępowania¹¹⁶. Nie wystarczają wyłącznie uprawnienia dyskrecjonalne władz mogących wszcząć określone postępowanie¹¹⁷. 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”¹¹⁸.

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 Trybunału¹¹⁹. 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 pozwalają na satysfakcjonującą reakcję na domniemane pogwałcenie Konwencji¹²⁰.

Jeśli rząd stara się przekonać Trybunał o skuteczności danego środka, musi przedstawić przykłady wskazujących na to wcześniejszych orzeczeń sądowych¹²¹ 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 szcze-

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ 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.

¹¹⁸ 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.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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.

¹²¹ Np. wyrok Vallianatos i inni v. Grecja z dnia 7 listopada 2013 r., Wielka Izba, skargi nr 29381/09 i 32684/09, § 57.

gólnych okolicznościach nieodpowiedni i nieskuteczny, albo istniały specjalne względy zwalniające z jego wykorzystania¹²².

W sprawie Dalia przeciwko Francji¹²³ 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 decyzji¹²⁴. 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 Konwencji¹²⁵. Próby polegające na wszczynaniu wszelkich możliwych postępowań nie wystarczają, aby uznać, że warunek wykorzystania krajowych środków prawnych został spełniony¹²⁶. 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 niego¹²⁷.

Nie wystarczy sięgnięcie po środek prawny pozwalający uchylić kwestionowaną decyzję na innych podstawach niż zarzut naruszenia Konwencji. W sytuacji gdy Konwencja

¹²² Np. wyrok Vučković i inni v. Serbia z dnia 25 marca 2014 r., Wielka Izba, skargi nr 17153/11 i inne, § 77.

¹²³ Wyrok Dalia v. Francja z dnia 19 lutego 1998 r., RJD 1998-I.

¹²⁴ Np. decyzja Komisji El-Makhour v. Niemcy z dnia 8 marca 1986 r., skarga nr 14312/88, DR 60, s. 284.

¹²⁵ Decyzja Komisji M. v. Wielka Brytania z dnia 7 września 1988 r., skarga nr 12268/86, DR 57, s. 136.

¹²⁶ Decyzja Komisji Verein K.-I.-T. v. Austria z dnia 12 października 1988 r., skarga nr 11921/86, DR 57, s. 81.

¹²⁷ 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.

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 konstytucji¹²⁸.

Uznaje się, że środki prawa krajowego nie zostały wyczerpane, gdy odwołanie zostało odrzucone ze względu na błąd proceduralny¹²⁹. 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 regulacjach¹³⁰. Państwo, przeciwko któremu została złożona skarga, nie może jednak stawiać zarzutu niewyczerpania drogi krajowej, jeśli mimo błędu sąd albo inny organ rozpatrzył odwołanie¹³¹.

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 adwokata¹³². 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 krajowej¹³³.

Zdarza się, że nowy środek pojawia się w systemie prawnym w rezultacie zmian w orzecznictwie sądowym. Trybunał uznał, że nie można domagać się od skarżą-

¹²⁸ Wyrok Azinas v. Cypr, Wielka Izba, § 38–42.

¹²⁹ Np. decyzja Komisji Danini v. Włochy z dnia 14 października 1996 r., skarga nr 22998/93, DR 87B, s. 24; decyzja Ben Salah Adraoui i Dhaima v. Hiszpania z dnia 27 kwietnia 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 45023/98; wyrok UTE Saur Vallnet v. Andora z dnia 29 maja 2012 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 16047/10, § 62.

¹³⁰ 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.

¹³¹ 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; Skałka v. Polska z dnia 3 października 2002 r., Izba (Sekcja III), skarga 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.

¹³² Decyzja Komisji K. F. i P. v. Wielka Brytania z dnia 11 października 1984 r., skarga nr 10789/84, DR 40, s. 298.

¹³³ 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.

cego, 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 informacji¹³⁴.

Jak podkreślił Trybunał w wyroku *Akdivar i inni przeciwko Turcji*¹³⁵, 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 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 życia¹³⁶.

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 instancji¹³⁷.

Zasada wyczerpania krajowych środków prawnych powinna być stosowana z pewną elastycznością i bez zbędnego formalizmu¹³⁸. Nie ma ona charakteru absolutnego, nie można jej też stosować automatycznie. Przy ocenie, czy była przestrzegana, należy zwracać uwagę na okoliczności konkretnej sprawy¹³⁹. 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 pokrzywdzonego¹⁴⁰.

¹³⁴ Decyzja *Depauw v. Belgia* z dnia 15 maja 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga 2115/04.

¹³⁵ Wyrok *Akdivar i inni v. Turcja*, § 68.

¹³⁶ Zob. np. tamże, § 69; wyrok *Cardot v. Francja* z dnia 19 marca 1991 r., A. 200, § 34.

¹³⁷ Zob. np. wyrok *Rezette v. Luksemburg* z dnia 13 lipca 2004 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 73983/01, § 27.

¹³⁸ Wyrok *Guzzardi v. Włochy* z dnia 6 listopada 1980 r., A. 39, § 72.

¹³⁹ Zob. np. wyrok *Van Oosterwijck v. Belgia* z dnia 6 listopada 1980 r., A. 40, § 35.

¹⁴⁰ Zob. wyrok *Akdivar i inni v. Turcja*, § 69; zob. również np. *Hajduová v. Słowacja*, § 38.

Zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego pokrzywdzeni mogą być w szczególnych okolicznościach zwolnieni z obowiązku wykorzystania krajowych środków prawnych. Dotyczy to również sytuacji, w których istnieje praktyka administracyjna polegająca na powtarzających się działaniach sprzecznych z Konwencją i ich oficjalna tolerancja przez władze¹⁴¹, oznaczająca bezcelowość i bezskuteczność procedur prawnych. W rezultacie zasada wykorzystania środków krajowych musi wtedy przestać obowiązywać¹⁴². W wielu sprawach przeciwko Turcji organy Konwencji podkreślały szczególną sytuację istniejącą jakiś czas temu w południowo-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 wyjątkowym¹⁴³. 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

¹⁴¹ 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.

¹⁴² Wyrok Akdivar i inni v. Turcja, § 67.

¹⁴³ Tamże, § 77.

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 wskazujących na istnienie określonej praktyki albo systemu¹⁴⁴. 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 aprobowują, odmawiając podjęcia właściwego śledztwa w celu sprawdzenia prawdziwości napływających do nich informacji¹⁴⁵, a w postępowaniu przed sądem w związku z takimi zarzutami nie ma rzetelnej rozprawy¹⁴⁶. 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 zachowań¹⁴⁷. 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 podporządkują¹⁴⁸. Stwierdzenie istnienia praktyki administracyjnej musi być poparte bogatym materiałem dowodowym¹⁴⁹. Dodatkowo na jej istnienie może wskazywać nieskuteczność i niedostępność środków prawnych krajowych. Przyjmuje się, że obie te kwestie powinny być badane łącznie¹⁵⁰.

Praktyka taka została stwierdzona przez Komisję, a następnie potwierdzona przez Trybunał w sprawie międzypaństwowej Cypr przeciwko Turcji zakończonej wyro-

¹⁴⁴ Wyrok Irlandia v. Wielka Brytania, § 159; zob. również Gerasimov i inni v. Rosja (wyrok pilotażowy), § 217.

¹⁴⁵ Raport Komisji w pierwszej sprawie greckiej z dnia 5 listopada 1969 r., Yearbook 12, s. 195.

¹⁴⁶ *Mutatis mutandis*, decyzja Komisji Francja, Norwegia, Dania, Szwecja i Holandia z dnia 6 grudnia 1983 r., skargi nr 9940–9944/82, DR 35, s. 143, § 19.

¹⁴⁷ Tamże; wyrok Irlandia v. Wielka Brytania, § 159.

¹⁴⁸ Wyrok Irlandia v. Wielka Brytania, § 159; Gruzja v. Rosja (nr 1), Wielka Izba, § 124.

¹⁴⁹ Zob. np. decyzja Thiermann i inni v. Norwegia z dnia 8 marca 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 18712/03.

¹⁵⁰ Wyrok Gruzja v. Rosja (nr 1), Wielka Izba, § 126.

kiem z dnia 10 maja 2001 r.¹⁵¹ 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 władz¹⁵².

W innej sprawie międzypaństwowej, Gruzja przeciwko Rosji (nr 1), Trybunał stwierdził szeroką praktykę administracyjną zatrzymań, aresztowań i zbiorowych wydaleń obywateli gruzińskich z Federacji Rosyjskiej w okresie od jesieni 2006 r. do końca stycznia 2007 r.¹⁵³

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 Konwencją¹⁵⁴.

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 Konwencji¹⁵⁵.

¹⁵¹ Raport Komisji z dnia 4 czerwca 1999 r., skarga nr 25781/94, § 264–265.

¹⁵² Zob. decyzja Demopoulos i inni v. Turcja, § 90.

¹⁵³ Wyrok Gruzja v. Rosja (nr 1) z dnia 3 lipca 2014 r., Wielka Izba, skarga nr 13255/07, § 122–124.

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ 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.

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 sprawiedliwości 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 cywilnych¹⁵⁶.

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*¹⁵⁷ 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

¹⁵⁶ Wyrok *Assenov v. Bułgaria*, § 86.

¹⁵⁷ Decyzja z dnia 19 października 1994 r., skarga nr 21987/93, DR 79B, s. 60; zob. również *Ikincisoğlu v. Turcja* z dnia 26 lutego 1996 r., skarga nr 26144/95, niepubl.

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 skargi¹⁵⁸.

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 zarzutami¹⁵⁹. Każdy z nich jednak należy badać osobno z punktu widzenia jego dostępności 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 sąd¹⁶⁰.

W niektórych sytuacjach, jeśli przewlekłość postępowania jest już faktem, środek prawny mający je przyspieszyć – chociaż pożądanym – 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 – odszkodowawczy¹⁶¹. 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 Konwencji¹⁶².

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Wyrok z dnia 26 października 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 30210/96.

¹⁶⁰ § 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.

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Wyrok Scordino v. Włochy (nr 1), Wielka Izba, § 185.

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 Konwencji¹⁶³.

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 okolicznościami¹⁶⁴. W szczególności Trybunał wcześniej odchodził od tej zasady ogólnej, np. w sprawach przeciwko Włochom, Chorwacji i Słowacji, dotyczących środków prawnych w kwestii nadmiernej długości postępowania¹⁶⁵. 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 wniesienia¹⁶⁶. 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 życie¹⁶⁷.

Kwestia skutecznych środków prawnych krajowych w sprawach polskich

Ze względu na wymagania dotyczące skutecznych krajowych środków prawnych w Polsce w sprawach należących do właściwości sądów powszechnych, cywilnych

¹⁶³ 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.

¹⁶⁴ Zob. wyrok *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.

¹⁶⁵ 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.

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ Np. decyzja *Ahlskog v. Finlandia* z dnia 9 listopada 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 5238/07.

i karnych należy odwołać się do sądu drugiej instancji, a następnie wnieść kasację albo skargę kasacyjną, jeżeli ta przysługuje¹⁶⁸. Dotyczy to odpowiednio spraw karnych i cywilnych. W sprawach cywilnych w pewnych sytuacjach, w zależności od rodzaju stawianych zarzutów, może wchodzić również w grę, jak się wydaje, istniejący od niedawna środek prawny w postaci skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnych wyroków. 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. 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 konstytucyjnej¹⁶⁹.

Skargi konstytucyjnej nie można natomiast 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 incydentalnym¹⁷⁰. Jurysdykcja Trybunału Konstytucyjnego nie obejmuje również skarg opartych wyłącznie na rzekomo nieprawidłowej interpretacji przepisu prawnego¹⁷¹.

¹⁶⁸ Zob. np. decyzja Komisji Jabłoński v. Polska z dnia 16 kwietnia 1998 r., skarga nr 33492/96.

¹⁶⁹ 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., 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.

¹⁷⁰ Decyzja Brudnicka v. Polska z dnia 16 stycznia 2003 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 54723/00.

¹⁷¹ 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.

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 zwłoki¹⁷² z istotnymi zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 20 lutego 2009 r.¹⁷³ Skarga ta była generalnie uznawana przez Trybunał za środek prawny skuteczny i w rezultacie wymagany od skarżących przed wniesieniem skargi do Strasburga¹⁷⁴, 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. zł¹⁷⁵. Trybunał zwrócił również uwagę na daleko idące rygory formalne utrudniające efektywne skorzystanie z tego środka, zwłaszcza przez osoby niekorzystające z pomocy prawnej¹⁷⁶.

W rezultacie wspomnianych wyżej 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 przedmiotem obszernej analizy i krytyki Trybunału w wyroku Rutkowski i inni przeciwko Polsce, który ze względu na naturę i skalę problemu (uznawano za systemowy) miał charakter wyroku pilotażowego. Trybunał zwrócił uwagę, że powodem nieskuteczności przyjętych w Polsce rozwiązań ustawowych było nieuwzględnianie przez sądy faktu, że 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

¹⁷² Dz. U. Nr 179, poz. 1843 z późn. zm.

¹⁷³ 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”.

¹⁷⁴ Decyzja Charzyński v. Polska z dnia 1 marca 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 15212/03; decyzja Michalak v. Polska.

¹⁷⁵ Za: *Zaskarżanie przewlekłości postępowania*, 18 czerwca 2008 r., <http://prawnik.pl>.

¹⁷⁶ 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.

2013 r. Sąd Najwyższy orzekł, że praktyka taka nie miała żadnych podstaw¹⁷⁷), 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 stan¹⁷⁸. 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 do wymogów wskazanych w wymienionym wyroku¹⁷⁹. 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 6 stycznia 2017 r.¹⁸⁰

W wyrokach pilotażowych w sprawach Orchowski przeciwko Polsce¹⁸¹ i Norbert Sikorski przeciwko Polsce¹⁸² 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 2016 r. poz. 380 z późn. zm.). Jego dostępność dla więźniów wynika z orzecznictwa Sądu Najwyższego, a w szczególności wyroków z dnia 28 lutego 2007 r.¹⁸³ i z dnia 17 marca 2010 r.¹⁸⁴ oraz uchwały podjętej w składzie siedmiu sędziów z dnia 18 października 2011 r.¹⁸⁵, 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”.

¹⁷⁷ Uchwała składu siedmiu sędziów SN, III SPZP 1/13, <http://www.sn.pl/Sites/orzecznictwo/Orzeczenia2/III%20SPZP%201-13.pdf>.

¹⁷⁸ Wyrok z dnia 7 lipca 2015 r., Izba (Sekcja IV), skargi nr 72287/10 i inne, § 210–226.

¹⁷⁹ Druk sejmowy nr 851.

¹⁸⁰ W kontekście spraw o przewlekłość w postępowaniu administracyjnym zob. również wyrok NSA z dnia 27 października 2016 r., I OSK 1781/16.

¹⁸¹ Wyrok z dnia 22 października 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 17885/04, § 151.

¹⁸² Wyrok z dnia 22 października 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 17599/05, § 155–156.

¹⁸³ V CSK 431/06.

¹⁸⁴ II CSK 486/09.

¹⁸⁵ III CZP 25/11.

W decyzjach wydanych w składzie jednego sędziego w sprawach Łatak przeciwko Polsce¹⁸⁶ i Łomiński przeciwko Polsce¹⁸⁷ Trybunał uznał, że jest to skuteczny środek prawny w rozumieniu art. 35 ust. 1 Konwencji, wymagający wykorzystania przez skarżącego przed rozpatrzeniem jego skargi przez Trybunał. W rezultacie kolejne skargi tego rodzaju są odrzucane z powołaniem się na niewykorzystanie krajowego środka prawnego.

4.3. Termin sześciu miesięcy

Trybunał może rozpatrzyć sprawę, jeśli została wniesiona nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej. Warunek ten ma wiele celów. Głównie chodzi o zachowanie pewności prawnej¹⁸⁸ 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 niepewności¹⁸⁹. 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 podniesione¹⁹⁰. Ułatwia także ustalenie faktów konkretnej sprawy, jako że z biegiem czasu wszelkie rzetelne badanie kwestii podniesionych w skardze staje się problematyczne¹⁹¹. 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 możliwa¹⁹². 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 pokoju¹⁹³. Jeśli zachodzi taka potrzeba, Trybunał bada tę kwestię – podobnie jak inne warunki dopuszczalności skargi – również z własnej inicjatywy¹⁹⁴.

¹⁸⁶ Decyzja z dnia 12 października 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 52070/08.

¹⁸⁷ Decyzja z dnia 12 października 2010 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 33502/09.

¹⁸⁸ 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 Belausof i inni v. Grecja z dnia 27 maja 2004 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 66296/01, § 38.

¹⁸⁹ 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.

¹⁹⁰ Decyzja Komisji C. v. Włochy z dnia 11 maja 1988 r., skarga nr 10889/84, DR 56, s. 51.

¹⁹¹ 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.

¹⁹² Zob. m.in. decyzja Walker v. Wielka Brytania z dnia 25 stycznia 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 34979/97.

¹⁹³ Np. wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 40.

¹⁹⁴ 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.

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 skarżących¹⁹⁵.

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 indywidualnej¹⁹⁶. Wiąże się bezpośrednio z koniecznością uprzedniego wykorzystania krajowych środków prawnych, a okres sześciu miesięcy rozpoczyna bieg od wydania ostatecznej decyzji w procesie wykorzystania takich środków¹⁹⁷. Przy obliczaniu terminu obowiązują zasady właściwe dla systemu Konwencji, a nie regulacje w tym zakresie istniejące w prawie krajowym¹⁹⁸.

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 odwoławczy¹⁹⁹.

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 treści²⁰⁰. Jeśli jej nie

¹⁹⁵ Wyrok *El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii*, Wielka Izba, § 134.

¹⁹⁶ Tamże, § 41.

¹⁹⁷ Decyzja *Paul i Audrey Edwards v. Wielka Brytania* z dnia 7 czerwca 2001 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 46477/99; decyzja *Akçıçek v. Turcja* z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 40965/10.

¹⁹⁸ 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.

¹⁹⁹ Wyrok z dnia 13 stycznia 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 35738/03.

²⁰⁰ 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.

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 adwokata²⁰¹.

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 doręczenia²⁰².

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 ustnie²⁰³.

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 skardze²⁰⁴ albo od daty dowiedzenia się o takim czynie lub jego skutkach, lub też o wyrządzeniu skarżącemu szkody²⁰⁵.

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

²⁰¹ Zob. np. decyzja Andorka i Vavra v. Węgry z dnia 12 września 2006 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 25694/03 i 28338/03.

²⁰² 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; Jałowiecki v. Polska z dnia 17 lutego 2009 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 34030/07, § 21.

²⁰³ 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.

²⁰⁴ 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.

²⁰⁵ 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.

Konwencji, a więc w tym przypadku planowana data pochodzenia, który stowarzyszenie chciało, ale którego nie mogło, zorganizować²⁰⁶.

W związku z kwestią obliczania terminu sześciu miesięcy w przypadku uchylenia 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 postępowania²⁰⁷. Przy braku skutecznych prawnych środków odwoławczych już on sam powoduje rozpoczęcie biegu terminu sześciu miesięcy²⁰⁸.

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 krajowym²⁰⁹.

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 miesięcy tej właśnie daty albo daty, w której powinien był się o tych okolicznościach dowiedzieć²¹⁰.

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 efektów²¹¹. W rezultacie zadaniem tym zajęła się Wielka Izba w sprawie *Idalov przeciwko Rosji*²¹², 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*

²⁰⁶ Decyzja Komisji z dnia 16 lipca 1980 r., skarga nr 8440/78, DR 21, s. 138.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ Wyrok *Agrokomplex v. Ukraina*, § 110.

²⁰⁹ 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.

²¹⁰ 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. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii*, Wielka Izba, § 136; *Mocanu i inni v. Rumunia*, Wielka Izba, § 260.

²¹¹ Wyrok *Solmaz v. Turcja* z dnia 16 stycznia 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 27561/02, § 32.

²¹² Wyrok z dnia 22 maja 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 5826/03.

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 oddzielnie²¹³; druga – zgodna z poglądem przyjętym po raz pierwszy w wyroku Kemmache przeciwko Francji (nr 1 i 2)²¹⁴, 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 nich²¹⁵.

Wielka Izba m.in. stwierdziła, że jeśli tymczasowe aresztowanie składa się z kilku następujących 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 Rosji²¹⁶. Takie podejście, zdaniem Trybunału, pełniej odpowiadało celowi zasady sześciu miesięcy²¹⁷. 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 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 proces²¹⁸. Trybunał zwrócił m.in. uwagę, że podejście 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 uzasadnione²¹⁹.

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,

²¹³ Wyrok z dnia 27 czerwca 1968 r., A. 8, skarga nr 1936/63.

²¹⁴ Wyrok z dnia 27 listopada 1991 r., A. 218.

²¹⁵ Tamże, § 35–36.

²¹⁶ Wyrok z dnia 8 października 2009 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 921/03.

²¹⁷ Wyrok *Idalov v. Rosja* z dnia 22 maja 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 5826/03, § 129.

²¹⁸ Tamże, § 130.

²¹⁹ Tamże, § 133.

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 orzeczeń²²⁰.

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 zakończenia²²¹. Wynika to z faktu, że zasada sześciu miesięcy jako taka nie ma zastosowania do sytuacji ciągłych²²², bo wtedy termin ten w istocie codziennie rozpoczyna bieg na nowo²²³. Sytuacje ciągłe to zgodnie z orzecznictwem takie, w których wchodzi w grę utrzymujące się działania ze strony lub w imieniu państwa, których skarżący jest ofiarą²²⁴. 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 Trybunału²²⁵. To samo odnosi się do sytuacji, w której aresztowani oskarżeni byli rutynowo umieszczani podczas kolejnych rozpraw w swoich sprawach w metalowych klatkach²²⁶.

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 życie²²⁷.

²²⁰ Wyrok *Gough v. Wielka Brytania* z dnia 28 października 2014 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 49327/11, § 134.

²²¹ 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.

²²² 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 *Lordache 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.

²²³ 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.

²²⁴ Decyzja *Petkov i inni v. Bułgaria* z dnia 4 grudnia 2007 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 77568/01, 178/02 i 505/02.

²²⁵ Wyrok *Fetisov i inni v. Rosja* z dnia 17 stycznia 2012 r., Izba (Sekcja I), skargi nr 43710/07 i inne, § 75.

²²⁶ Wyrok *Svinarenko i Slyadnev v. Rosja*, Wielka Izba, § 86.

²²⁷ 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.

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 daty²²⁸.

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 obowiązywania²²⁹.

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 wydrzeć – 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 decyzji²³⁰.

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 wnieść swoje skargi odpowiednio szybko, zaraz po tym, jak dowiedzieli się lub powinni się byli dowiedzieć, że żadne skuteczne śledztwo karne się nie toczy²³¹. Obowiązek pilności nałożony na skarżących obejmuje dwa odrębne, ale blisko z sobą związa-

²²⁸ Decyzja Komisji z dnia 23 kwietnia 1998 r., skarga nr 32220/96, niepubl.

²²⁹ Wyrok z dnia 23 maja 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 46343/99, § 101.

²³⁰ 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.

²³¹ 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.

ne 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 skuteczne²³². 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 krewnych²³³. 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 prawnych²³⁴. 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 okoliczności i trudno to precyzyjnie ustalić²³⁵. Zwrócił również uwagę, że w tym czasie mogą się również pojawić nowe dowody albo informacje rodzące obowiązek podjęcia przez władze kolejnych czynności śledczych²³⁶.

Ta sama zasada odnosi się również do zaginięć²³⁷, 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,

²³² 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.

²³³ Wyrok Velev v. Bułgaria z dnia 16 kwietnia 2013 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 43531/08, § 59–60.

²³⁴ Wyrok El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Wielka Izba, § 142; Mocanu i inni v. Rumunia, Wielka Izba, § 265.

²³⁵ Decyzja Nasirkhayeva v. Rosja z dnia 31 maja 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 1721/07.

²³⁶ 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.

²³⁷ 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.

których dotyczy dana sprawa – skarżący ma obowiązek odpowiednio szybko przedstawić swoje zarzuty, aby można było je w ten sposób właściwie i rzetelnie rozpatrzyć²³⁸.

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 niezwleknięcia 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 zwłoki²³⁹. W kwestii nieuzasadnionej zwłoki w sprawach zaginięć Trybunał zwrócił uwagę na różnicę między sprawami tego rodzaju 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.)²⁴⁰ stwierdza, że wszelkie terminy w sprawie ścigania przestępstw związanych z zaginięciami powinny być ze względu na ich wagę odpowiednio długie. Równocześnie statut Międzyna-

²³⁸ Zob. wyrok *El-Masri v. Była Jugosłowiańska Republika Macedonii*, Wielka Izba, § 134.

²³⁹ 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.

²⁴⁰ The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ICPPED).

rodowego 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 rezultaty²⁴¹. 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 bezczynnością 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 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 śledczymi²⁴².

W sprawie Sargsyan przeciwko Azerbejdżanowi pojawiła się kwestia, czy wyżej przytoczone zasady z wyroku Varnava i inni odnoszą 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

²⁴¹ Zob. wyrok Mocanu i inni v. Rumunia, Wielka Izba, § 269.

²⁴² 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.

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 prawnej²⁴³.

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 postępami. Skarżący muszą stać się aktywni od momentu, kiedy się okaże, że nie mogą już liczyć na żadne skuteczne śledztwo, a więc od chwili, kiedy zorientują się, że państwo nie spełni swojego obowiązku na podstawie Konwencji²⁴⁴.

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 domu²⁴⁵. 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 Turcji²⁴⁶, 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

²⁴³ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 134; zob. również Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 135.

²⁴⁴ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 135; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 136.

²⁴⁵ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 136; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 137.

²⁴⁶ Decyzja z dnia 1 marca 2010 r., Wielka Izba, skargi nr 46113/99, 3843/02, 13751/02 i inne.

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 miesięcy²⁴⁷.

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 naruszenia ciągłe prawa własności lub prawa do domu, może nadejść moment, w którym należy wnieść 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 terminie²⁴⁸.

Zdaniem Trybunału nie należy w takich przypadkach wskazywać ogólnych ram czasowych. W odróżnieniu od spraw o zaginięcia, w których może istnieć bezpośredni związek między postępami śledztwa albo ich brakiem a obowiązkiem wniesienia skargi przez skarżącego, związek między postępami 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 skarżącym zebranie pełnych informacji o szansach na nie w warunkach krajowych²⁴⁹. W tym kontekście Trybunał zwrócił uwagę również na inny ważny aspekt – sytuację osobistą skarżących będących wysiedleńca-

²⁴⁷ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 138; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 139.

²⁴⁸ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 139–140; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 140–141.

²⁴⁹ Decyzja Sargsyan v. Azerbejdżan, Wielka Izba, § 141; Chiragov i inni v. Armenia, Wielka Izba, § 142.

mi, a więc osobami należącymi do grupy znajdującej się w szczególnie niekorzystnym położeniu²⁵⁰.

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 pokrzywdzonego²⁵¹, np. wystąpienia do niewłaściwego organu, prośby o ulaskawienie, 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 organ²⁵². Jednak w razie jego uwzględnienia i wznowienia postępowania termin ten biegnie na nowo, zgodnie z ogólnymi zasadami, tj. od daty podjęcia ostatecznej decyzji²⁵³.

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 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 Konwencji²⁵⁴. Wielka Izba, do której sprawa trafiła na wniosek rządu, przypominała decyzję Komisji w sprawie *Fondation Croix-Etoile, Baudin i Delajoux przeciwko Szwajcarii*²⁵⁵, 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 wolnych²⁵⁶. Systematycznie podkreślał, że oblicza się go zgodnie z kryteriami Konwencji, a nie na podstawie regulacji krajowych każdego z państw²⁵⁷. Wielka Izba uznała, że nie ma uzasadnionych powodów, które mogłyby usprawiedliwiać zmianę w tym zakresie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału²⁵⁸.

²⁵⁰ 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.

²⁵¹ Decyzja *Akççek v. Turcja* z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 40965/10.

²⁵² Decyzja Komisji *Fabbri v. Włochy* z dnia 16 kwietnia 1998 r., skarga nr 33604/96, DR 93B, s. 87.

²⁵³ Decyzja Komisji *G. v. Niemcy* z dnia 16 grudnia 1983 r., skarga nr 10431/83, DR 35, s. 241.

²⁵⁴ Wyrok z dnia 24 maja 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 27396/06.

²⁵⁵ Decyzja z dnia 11 kwietnia 1996 r., skarga nr 24856/94.

²⁵⁶ Zob. np. decyzja *Kadikis v. Łotwa* (nr 2) z dnia 25 września 2003 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 62393/00.

²⁵⁷ Zob. np. decyzja *Büyükdere i inni v. Turcja* z dnia 24 marca 2009 r., Izba (Sekcja II), skargi nr 6162/04 i inne.

²⁵⁸ Wyrok *Sabri Güneş v. Turcja*, Wielka Izba, § 58–59.

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 uwzględniane²⁵⁹. Za datę wysłania przyjmuje się datę stempla pocztowego. Trybunał – jeśli uzna to za uzasadnione – może jednak przyjąć jako datę wniesienia skargi inną datę²⁶⁰.

W ślad za postępowaniem technologicznym rozważa się składanie skarg również odpowiednio zabezpieczoną drogą elektroniczną bezpośrednio na adres internetowy Trybunału. Jest to jednak kwestia prawdopodobnie dosyć odległej przyszłości. Na razie nadal testowany jest system umożliwiający przysyłanie przez skarżących dokumentów i korespondencji w fazie po zakomunikowaniu skargi.

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 terminu²⁶¹. 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 Konwencji²⁶², błędna jej interpretacja²⁶³ albo zaburzenia umysłowe skarżącego²⁶⁴. 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

²⁵⁹ Decyzje *Malyshev i Ivanin v. Ukraina* z dnia 9 września 2014 r., skarga nr 40139/14 i 41418/14.

²⁶⁰ Decyzja *Arsalan 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.

²⁶¹ Decyzja Komisji K. v. Irlandia z dnia 17 maja 1984 r., skarga nr 10416/83, DR 38, s. 158.

²⁶² Decyzja Komisji *Peters v. Niemcy* z dnia 20 lutego 1995 r., skarga nr 25435/94, niepubl.

²⁶³ Zob. wyrok *Bozano v. Francja* z dnia 18 grudnia 1986 r., A. 111.

²⁶⁴ Decyzja Komisji X. v. Wielka Brytania z dnia 12 maja 1977 r., skarga nr 6840/74, DR 10, s. 5.

zagwarantowania pewności prawnej²⁶⁵. Dotyczy to również sytuacji, w której rząd w konkretnej sprawie nie zwrócił uwagi w odpowiednim momencie na ten problem²⁶⁶. Trybunał potwierdził, że jest to zasada porządku publicznego i jest on właściwy i zobowiązany do stosowania jej z urzędu²⁶⁷.

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 wspominał²⁶⁸. Późniejsze zarzuty – podniesione już po upływie sześciu miesięcy – mogą być rozpatrzone, tylko gdy odnoszą się w istocie do tych samych faktów co określone aspekty zarzutów zawartych w pierwotnej skardze lub wypływają z tych faktów²⁶⁹.

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 Trybunału. 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 proceduralnych²⁷⁰. 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, a więc przypuszczalnie dopiero za kilka lat.

²⁶⁵ Decyzja Komisji K. v. Irlandia z dnia 17 maja 1984 r., skarga nr 10416/83, DR 38, s. 158.

²⁶⁶ Decyzja Walker v. Wielka Brytania z dnia 25 stycznia 2000 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 34979/97; wyrok Belausof 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.

²⁶⁷ Decyzja Soto Sanchez v. Hiszpania z dnia 20 maja 2003 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 66990/01.

²⁶⁸ Np. wyrok Allan v. Wielka Brytania z dnia 5 listopada 2002 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 48539/99.

²⁶⁹ Decyzja Paroisse Greco-Catholique Sambata Bihor v. Rumunia z dnia 25 maja 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 48107/99.

²⁷⁰ Wyrok Sabri Güneş v. Turcja, Wielka Izba, § 57.

4.4. Inne podstawy odrzucenia skargi jako niedopuszczalnej

Skarga anonimowa

Skarga nie może być anonimowa (art. 35 ust. 2 lit. a Konwencji). 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 anonimowości²⁷¹. Zgodnie z art. 47 ust. 4 regulaminu Trybunału procedura ta ma służyć ochronie osób wnoszących sprawę do Trybunału, jeśli uważają one, 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). Do ważnego rozstrzygnięcia w tej materii doszło w sprawie Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) przeciwko Szwajcarii (nr 2)²⁷², 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 naruszenie²⁷³.

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 zarzutów²⁷⁴. W następstwie wyroku Izby Trybunału z dnia 28 czerwca 2001 r. stowarzyszenie zwróciło

²⁷¹ Zob. np. wyrok Sindicatul „Păstorul cel Bun” v. Romania z dnia 9 lipca 2013 r., Wielka Izba, skarga nr 2330/09, § 70.

²⁷² Wyrok z dnia 30 czerwca 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 32772/02, § 61.

²⁷³ 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.

²⁷⁴ Wyrok Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) v. Szwajcaria (nr 2) z dnia 30 czerwca 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 32772/02, § 63.

się do Trybunału Federalnego o wznowienie postępowania zakończonego 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 przypomniał 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 oddalić²⁷⁵.

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

²⁷⁵ Tamże, § 64–67; zob. również decyzja Steck-Risch i inni v. Liechtenstein z dnia 11 maja 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 29061/08; wyrok Ivančoc v. Mołdowa i Rosja z dnia 15 listopada 2011 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 23687/05; decyzja Egmez v. Cypr z dnia 18 września 2012 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 12214/07.

Konwencji) przed organem ochrony praw człowieka²⁷⁶, np. Komitetem Praw Człowieka, kontrolującym przestrzeganie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, albo Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP)²⁷⁷, a nawet Grupą Roboczą ONZ ds. Arbitralnych Aresztowań²⁷⁸. Jednak skarga do takiego organu mająca ten sam przedmiot co złożona wcześniej, ale przez inne osoby, nie może być uznana za w istocie identyczną²⁷⁹.

Powód tego zakazu jest oczywisty, byłoby bowiem sprzeczne z literą i duchem Konwencji, aby ten sam problem mógł być równocześnie przedstawiony do rozstrzygnięcia dwóm różnym instytucjom międzynarodowym²⁸⁰. Chodzi o unikanie powielania w tej samej sprawie międzynarodowych procedur. 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 międzypaństwowych²⁸¹.

Zakaz ten ma zastosowanie niezależnie od daty wszczęcia takich postępowań. Istotny jest fakt, że w momencie rozpatrywania skargi przez Trybunał istnieje już merytoryczne orzeczenie innego organu²⁸².

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,

²⁷⁶ Wyrok Celniku v. Grecja z dnia 5 lipca 2007 r., Izba (Sekcja I), skarga 21449/04; Karoussiotis v. Portugalia z dnia 1 lutego 2011 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 23205/08, § 72.

²⁷⁷ 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.

²⁷⁸ 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.

²⁷⁹ 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.

²⁸⁰ Decyzja Komisji Pauger 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.

²⁸¹ 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).

²⁸² 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.

sposób jego procedowania oraz skutki jego decyzji są tego rodzaju, że art. 35 ust. 2 lit. b Konwencji wyklucza kompetencję Trybunału²⁸³. Komisja uznała przed laty, że nie odnosi się to np. do postępowania prowadzonego przez organizacje pozarządowe takie jak Unia Międzyparlamentarna²⁸⁴. 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 Konwencji²⁸⁵. 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 Konwencji²⁸⁶. 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”²⁸⁷.

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 skarżących²⁸⁸. 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 skarżących²⁸⁹. 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 Konwencji²⁹⁰.

Brak nowych istotnych informacji

Trybunał nie rozpatruje skargi, która jest „co do istoty identyczna”, jeśli nie pojawiają się nowe istotne informacje, wcześniej nieznane skarżącemu, które mogą zmienić pod-

²⁸³ 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.

²⁸⁴ Decyzja Łukanov v. Bułgaria z dnia 12 stycznia 1995 r., skarga nr 21915/93, DR 80A, s. 108.

²⁸⁵ Wyrok Karoussiotis v. Portugalia, § 75.

²⁸⁶ Tamże, § 76.

²⁸⁷ Decyzja Jelić v. Bośnia i Hercegowina z dnia 15 listopada 2005 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 41183/02.

²⁸⁸ Decyzja Komisji Pauger 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.

²⁸⁹ Decyzja Elkhan Chiragov i inni v. Armenia z dnia 14 grudnia 2011 r., Wielka Izba, skarga nr 13216/05, § 61.

²⁹⁰ Wyrok Varnava i inni v. Turcja, Wielka Izba, § 118.

stawę wcześniejszej decyzji o odrzuceniu skargi²⁹¹. Jeśli jej powodem było niewykorzystanie środków prawnych krajowych, dopełnienie tego warunku uznaje się za istotną nową informację²⁹². 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 odrzucić²⁹³.

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 nieuzasadnionych zarzutów, braku lub niewystarczających dowodów na poparcie zarzuconych faktów²⁹⁴.

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 sądowa²⁹⁵.

²⁹¹ Decyzja Komisji X. v. Szwecja z dnia 30 czerwca 1959 r., skarga nr 434/58, Yearbook 2, s. 355.

²⁹² Decyzja Komisji A.D. v. Holandia z dnia 11 stycznia 1994 r., skarga nr 21962/93, DR 76A, s. 157.

²⁹³ Wyrok Riemer v. Bułgaria z dnia 26 maja 2006 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 46343/99, § 103.

²⁹⁴ Tak było np. w sprawie Lisnyy 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.

²⁹⁵ 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.

Takie podejście Trybunału wynika przede wszystkim z obowiązującej zasady subsydiarności – 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 krajowego²⁹⁶. Trybunał nie może kwestionować w tym zakresie ustaleń władz, chyba że są jaskrawo i oczywiście arbitralne²⁹⁷. 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 Konwencji²⁹⁸. 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 Konwencją²⁹⁹.

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 przewidziany³⁰⁰.

Na tej tylko podstawie odrzucono 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 błąd³⁰¹. Najpoważniejszym i charakterystycznym tego przykładem jest sfałszowanie dokumentów skierowanych do Trybunału³⁰². W spra-

²⁹⁶ Decyzja *Pacifico v. Włochy* z dnia 20 listopada 2012 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 17995/08.

²⁹⁷ Wyrok *García Ruiz v. Hiszpania* z dnia 21 stycznia 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 30544/96, § 28–29.

²⁹⁸ 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.

²⁹⁹ Np. wyrok *Waite i Kennedy v. Niemcy* z dnia 18 lutego 1999 r., Wielka Izba, skarga nr 26083/94, § 54.

³⁰⁰ Wyrok *Miroľubovs 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.

³⁰¹ Wyrok *Varbanov v. Bułgaria* z dnia 5 października 2000 r., Izba (Sekcja IV), skarga nr 31365/96, § 36; *Popov 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.

³⁰² 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.

wie, 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 dowodach³⁰³. Rząd, który domaga się odrzucenia skargi na tej podstawie, musi je wskazać, nie wystarczy możliwe – w jego ocenie – ukryte złe intencje skarżących³⁰⁴.

O takim rodzaju nadużycia można mówić również wówczas, gdy skarżący od początku przemilczy fakt istotny dla rozpatrzenia sprawy, aby w ten sposób wprowadzić Trybunał w błąd³⁰⁵. Chodzi zwłaszcza o przypadki, w których informacje dotyczą samej istoty skargi przy braku wystarczającego wyjaśnienia, dlaczego nie zostały ujawnione³⁰⁶.

Specyficzna sytuacja tego rodzaju pojawiła się w sprawie Gross przeciwko Szwajcarii, dotyczącej odmowy udostępnienia leku umożliwiającego popełnienie wspomaganego 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 skargi³⁰⁷.

³⁰³ Decyzja *Jian v. Rumunia*.

³⁰⁴ 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.

³⁰⁵ 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 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.

³⁰⁶ Zob. decyzja *Poznanski 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.

³⁰⁷ Wyrok *Gross v. Szwajcaria*, Wielka Izba, § 34–36; zob. również 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. sfalszowania przez żonę podpisu męża, który w chwili składania skargi już nie żył.

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 znajomością³⁰⁸. Zamiar wprowadzenia w błąd musi jednak być wystarczająco pewny³⁰⁹.

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 władz³¹⁰, samego Trybunału, jego sędziów, Kancelarii lub jej urzędników³¹¹. 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”³¹². 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 nadużycie³¹³. 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 szacunku³¹⁴. 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, co potwierdzało pogląd, że skarżący nie mieli zamiaru korzystać ze swojego prawa do skargi w sposób stanowiący nadużycie³¹⁵.

³⁰⁸ 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.

³⁰⁹ Wyrok *Centro Europa 7 S.r.l. i Di Stefano v. Włochy*, Wielka Izba, § 97.

³¹⁰ Decyzja *Duringer i Grunge 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.

³¹¹ Decyzja *Řehák v. Czechy* z dnia 18 maja 2004 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 67208/01; *Duringer i Grunge v. Francja*; decyzja Komisji *Stamoulakatos v. Wielka Brytania* z dnia 9 kwietnia 1997 r., skarga nr 27567/95.

³¹² Decyzja Komisji *Helmerts 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.

³¹³ Wyrok *Tchernitsin v. Rosja* z dnia 6 kwietnia 2006 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 5964/02, § 25–28.

³¹⁴ Decyzja *The Georgian Labour Party (Gruzińska Partia Pracy) v. Gruzja* z dnia 22 maja 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 9103/04.

³¹⁵ Wyrok *Zafranias v. Grecja* z dnia 4 października 2011 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 4056/08, § 26.

Pojęcie nadużycia prawa do skargi indywidualnej w rozumieniu art. 35 ust. 3 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 rozpatrywanie sprawy³¹⁶.

W decyzji o dopuszczeniu skargi w sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*³¹⁷ Komisja stwierdziła, że sama tylko okoliczność, że motyw skargi były polityczne lub propagandowe, nie musi świadczyć o nadużyciu³¹⁸. 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 władze³¹⁹. Komisja pozostawiła bez odpowiedzi pytanie, czy nadużyciem jest wystąpienie ze skargą, która niczemu nie służy.

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 Trybunałem³²⁰.

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 skargi³²¹.

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

³¹⁶ Decyzja *The Georgian Labour Party (Gruzińska Partia Pracy) v. Gruzja* z dnia 22 maja 2007 r., Izba (Sekcja II), skarga nr 9103/04.

³¹⁷ Decyzja z dnia 30 sierpnia 1958 r., skarga nr 332/57, niepubl.

³¹⁸ Zob. również decyzja Komisji *McFeeley i inni v. Wielka Brytania*, DR 20, s. 139.

³¹⁹ 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.

³²⁰ Decyzja *The Georgian Labour Party (Gruzińska Partia Pracy) v. Gruzja*; wyrok *Miroļubovs i inni v. Łotwa* z dnia 15 września 2009 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 798/05, § 66.

³²¹ Decyzja Komisji z dnia 8 marca 1962 r., skarga nr 1270/61, Collection 8, s. 91.

pracy i przeszkadzają w wypełnianiu zadań wynikających z Konwencji³²². 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 brakiem w tym kontekście skutecznego środka prawnego. W tej sytuacji Trybunał uznał, że doszło ze strony skarżącego do nadużycia prawa do skargi³²³.

Decyzja taka może zapaść – jeśli istnieją ku temu podstawy – w każdym stadium postępowania przed Trybunałem, nawet po wcześniejszym błędnym uznaniu skargi za dopuszczalną³²⁴.

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 organy dyscyplinarne. W decyzji o odrzuceniu skarg sędziowie uznali, że adwokat dopuścił się obrazy Trybunału i jaskrawego nadużycia prawa do skargi³²⁵.

³²² 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.

³²³ Decyzja Bock v. Niemcy z dnia 19 stycznia 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 22051/07.

³²⁴ Decyzja Vasylenko v. Ukraina z dnia 18 października 2011 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 25129/03.

³²⁵ 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.

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, że zasada poufności ma charakter absolutny i wyklucza ocenę zależną od okoliczności, w tym od zakresu i rodzaju ujawnionych informacji³²⁶. 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 ugodowych³²⁷. 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 stosowane³²⁸. 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 zwykle podejrzenie³²⁹.

Trybunał zwrócił uwagę, że w tym zakresie obecny art. 39 ust. 2 i art. 62 ust. 2 regulaminu Trybunału, mówiący 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 bezwarunko-

³²⁶ 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.

³²⁷ Decyzja Hadrabova i inni v. Czechy z dnia 25 września 2007 r., Izba (Sekcja V), skargi nr 42165/02 i 466/03. Np. wyrok Andrejeva v. Łotwa z dnia 18 lutego 2009 r., Wielka Izba, skarga nr 55707/00, § 99.

³²⁹ 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.

wym zakazie pokazania tych dokumentów komukolwiek na zewnątrz lub informowania o nich. Tak szeroka i rygorystyczna interpretacja rodziłaby ryzyko zamachu na uprawnione interesy skarżącego, np. uniemożliwiłaby mu zwrócenie się w razie potrzeby do doświadczonego prawnika w sprawie, w której za zgodą Trybunału 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 sposób³³⁰.

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 wnioski³³¹.

Jeśli jednak w takich przypadkach istniały podstawy 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)³³².

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 oddziału 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 przyznania się przez nie do odpowiedzialności za pozbawienie życia, co miało dla skarżących podstawowe znaczenie³³³.

³³⁰ Wyrok Miroļubovs i inni v. Łotwa, § 68.

³³¹ 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.

³³² 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.

³³³ 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 europejskim³³⁴. 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 elementem³³⁵.

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

³³⁴ Explanatory report to the Protocol no. 14, Council of Europe Treaty Series 2004, nr 194, § 39 i 77–79.

³³⁵ Tamże, § 77.

stała się znana ze względu na zainteresowanie mediów nawet przy bardzo niewielkiej wysokości szkody majątkowej³³⁶.

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”³³⁷. W innej – Ștefănescu przeciwko Rumunii – powodem podobnego wniosku była niewielka kwota żądanego zadośćuczynienia za krzywdę moralną³³⁸. Podobnie w sprawie Korolev przeciwko Rosji, w której chodziło o odmowę zwrotu przez państwo kosztów sądowych w wysokości... nieco poniżej 1 euro³³⁹. 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 drogowym³⁴⁰. 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 konstytucyjne³⁴¹. 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-

³³⁶ Wyrok Eon v. Francja z dnia 14 marca 2013 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 26118/10, § 34–36.

³³⁷ 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.

³³⁸ Decyzja z dnia 12 kwietnia 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 11774/04.

³³⁹ 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.

³⁴⁰ Decyzja z dnia 19 października 2010 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 18774/09.

³⁴¹ 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 Konwencji³⁴².

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 skargę³⁴³.

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”³⁴⁴. Podobnie było w przypadku kilkunastu skarżących w związku ze zwłoką w wypłacie odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości i kwot liczonych w dziesiątkach tysięcy euro³⁴⁵. 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 grę³⁴⁶.

³⁴² Decyzja z dnia 5 marca 2013 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 54388/09.

³⁴³ Decyzja z dnia 6 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.

³⁴⁴ 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.

³⁴⁵ 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.

³⁴⁶ 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 człowieka³⁴⁷. 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 sytuacji³⁴⁸.

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”³⁴⁹. 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. lit. b Konwencji³⁵⁰.

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 krajowych³⁵¹. We wspomnianych wyżej dwóch sprawach przeciwko Czechom Trybunał doszedł do tego samego wniosku, ponieważ w ślad za wcześniej 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 za-

³⁴⁷ Explanatory report to the Protocol no. 14, Council of Europe Treaty Series 2004, nr 194, § 39.

³⁴⁸ Wyrok *Finger v. Bułgaria*, § 72.

³⁴⁹ Tamże, § 74–75.

³⁵⁰ 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.

³⁵¹ Decyzja *Ștefănescu v. Rumunia* z dnia 12 kwietnia 2011 r., Izba (Sekcja III), skarga nr 11774/04.

sadę 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 Trybunałem³⁵².

Wspomniane 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 niezasługujących 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 zastanowili 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”.

³⁵² 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.

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.

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 zarzuca³⁵³.

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, zaginięcia³⁵⁴, 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.

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*.

³⁵³ 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.

³⁵⁴ 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.

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 prawidłowo³⁵⁵.

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 imieniu³⁵⁶. 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 rodziców³⁵⁷. 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 Trybunałem³⁵⁸. 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 po-

³⁵⁵ Wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r., Wielka Izba, skarga nr 22277/93.

³⁵⁶ 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.

³⁵⁷ Zob. wyrok Z. i inni v. Wielka Brytania z dnia 10 maja 2001 r., Wielka Izba, skarga nr 29392/95.

³⁵⁸ 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.