

Wprowadzenie do wydania 6.

Podpisana przez Polskę w 1991 r. i ratyfikowana dwa lata później Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Europejska konwencja praw człowieka) z 4.11.1950 r. jest bez wątpienia najbardziej rozpoznawalną umową międzynarodową w tej dziedzinie, zarówno z perspektywy polskich prawników, jak i potencjalnych skarżących. Nieco ponad dekadę temu miałem okazję współpracować z wydawnictwem C.H. Beck przy publikacji tekstu ujednoliconego tej konwencji, wraz z protokołami dodatkowymi, Regulaminem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także wytycznymi Prezesa ETPCz dotyczącymi praktyki, w „kieszonkowej” serii „Twoje prawo”. Wejście w życie Protokołu nr 15 do konwencji (w dniu 1 sierpnia 2021 r.) to dobry moment, aby zaproponować kolejne wydanie zawierające tekst zaktualizowany i ujednolicony. Dotyczy to zarówno samego tekstu EKPC, jak i Regulaminu Trybunału oraz wytycznych Prezesa ETPCz, zważywszy na liczne modyfikacje, jakim podlegały te teksty w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Poniższe „wprowadzenie” ma służyć krótkiemu przybliżeniu aktów prawnych zamieszczonych w tej publikacji, a także najważniejszych zmian, które nastąpiły w systemie kontrolnym EKPC.

* * *

O EKPC i protokołach dodatkowych

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu w Rzymie 4.11.1950 r., stanowi traktat międzynarodowy o fundamentalnym znaczeniu dla praw człowieka w Europie. Mimo iż oryginalna nazwa tego traktatu nie zawiera przymiotnika „europejska”, w zwyczajowym użyciu dodaje się go na początku nazwy konwencji. Jej stronami jest obecnie 47 państw członkowskich Rady Europy. Konwencja składa się z preambuły i trzech rozdziałów, które zawierają postanowienia materialne (treść praw i wolności), instytucjonalne oraz proceduralne.

Rozdział I konwencji nie podlegał jak dotąd modyfikacjom, natomiast zawarty w nim katalog praw człowieka poszerzano poprzez protokoły dodatkowe. Są one niekiedy nazywane „protokołami materialnymi”, bowiem wprowadzają nowe zobowiązania materialne dla państw, które zdecydowały się na ich ratyfikację. Protokoły te zostały zawarte w niniejszym zbiorze i są to: Protokół nr 1 z 20.3.1953 r., Protokół nr 4 z 16.9.1963 r., Protokół nr 6 z 28.4.1983 r., Protokół nr 7 z 22.11.1984 r., Protokół nr 12 z 4.11.2000 r. oraz Protokół nr 13 z 3.05.2002 r. Wszystkie powyższe protokoły, z wyjątkiem Protokołu nr 12, są dla Polski wiążące. Nieratyfikowany (ani niepodpisany) Protokół nr 12 dotyczy rozszerzenia zakazu dyskryminacji na wszystkie uprawnienia chronione prawem wewnętrznym państwa-strony.

Zmiany w zasadniczym tekście Europejskiej konwencji praw człowieka dotyczyły proceduralnych instytucjonalnych i proceduralnych zawartych w rozdziałach II i III. Nowelizacje tych przepisów następowały także w formie protokołów – mających status umów międzynarodowych – zwanych niekiedy „proceduralnymi”. Najdalej idące modyfikacje w tym względzie wprowadził Protokół nr 11 z 11.5.1994 r.: zniósł bowiem dwie instytucje powołane do kontroli wykonywania zobowiązań na podstawie konwencji – Europejską Komisję Praw Człowieka i sesyjnie działającą Europejski

Wprowadzenie do wydania 6.

Trybunał Praw Człowieka – wprowadzając na ich miejsce stały sąd międzynarodowy, który przyjął nazwę i stał się sukcesorem tego ostatniego.

Kolejny etap modyfikacji systemu kontroli zobowiązań na podstawie konwencji łączy się z Protokołem nr 14 otwartym do podpisu 13.5.2004 r. Protokół ten wszedł w życie 1.6.2010 r. i wprowadził nowe rozwiązania dotyczące składów orzekających, długości kadencji sędziów (jednorazowa kadencja dziewięcioletnia w miejsce sześcioletniej z opcją reelekcji), możliwości wywierania presji na państwa w przypadku odmowy lub trudności z wykonaniem wyroku (art. 46 ust. 3 i 4), kompetencji Komisarza Praw Człowieka Rady Europy do udziału w postępowaniach przed Izłą lub Wielką Izłą (art. 36 ust. 3) oraz możliwości przystąpienia Unii Europejskiej do konwencji (art. 59 ust. 2).

Z punktu widzenia skarżących najważniejszą zmianą wprowadzoną przez Protokół nr 14 było dodatkowe kryterium dopuszczalności skargi w postaci poniesienia „znaczącego uszczerbku” (art. 35 ust. 3 lit. b). Idea nowej przesłanki warunkującej przyjęcie skargi do rozpoznania ma związek z próbą odciążenia Trybunału od rozpatrywania skarg o znikomym „ciężarze gatunkowym”, czyli skarg podnoszących zarzuty naruszenia o subiektywnie niewielkim wpływie na sytuację skarżącego. Wprowadzenie nowego kryterium było szeroko dyskutowane i znalazło zarówno entuzjastów, jak i przeciwników ostrzegających przed utratą powszechnego charakteru skargi do ETPC. Aby nieco złagodzić potencjalnie niekorzystne konsekwencje dodatkowego kryterium dopuszczalności, nowe brzmienie art. 35 ust. 3 lit. b) nie pozwala Trybunałowi na odrzucenie skargi z powodu braku „znaczącego uszczerbku” dla skarżącego, gdy poszanowanie praw człowieka w rozumieniu konwencji i jej protokołów wymaga rozpatrzenia skargi. Poza tym Trybunał nie mógł na tej podstawie odrzucić skargi, która „nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy”, a przez pierwsze dwa lata od wejścia w życie Protokołu nr 14 (czyli do 1.6.2012 r.) kryterium „znaczącego uszczerbku” mogło być stosowane tylko przez Izby i Wielką Izłą (art. 20 Protokołu nr 14). Takie rozwiązanie pozwoliło na wypracowanie przez Trybunał orzecznictwa na tle art. 35 ust. 3 lit. b). Obecnie kompetencję do odrzucania skarg z powodu braku „znaczącego uszczerbku” mają już składy trzyosobowe (komitety) i skład jednoosobowy Trybunału. Praktyka orzecznicza nie doprowadziła – na szczęście – do sytuacji, w której „nowe” kryterium dopuszczalności skarg skutkowałoby znaczącym ograniczeniem prawa do skargi.

Protokół nr 15 do EKPC – krótszy termin do wnoszenia skarg do ETPCz

Wejście w życie Protokołu nr 15 do EKPC (w dniu 1.8.2021 r.) wprowadziło do zasadniczego tekstu Konwencji kilka zmian, z których najważniejsza dla skarżących polega na **skróceniu terminu do wniesienia skargi do ETPCz z sześciu do czterech miesięcy** od wydania tzw. ostatecznej decyzji krajowej (wyroku, postanowienia itd.). Przepisy przejściowe przewidują, że **krótszy termin zacznie obowiązywać po upływie 6 miesięcy od wejścia w życie protokołu nr 15, tj. od dnia 1.2.2022 r.**

Pozostałe zmiany przewidziane Protokołem nr 15 nie mają może przełomowego znaczenia, ale odnotujmy, że państwa-strony zdecydowały się wprowadzić **dodatkowy akapit do preambuły Konwencji**, przypominając o dwóch zasadach istotnych dla funkcjonowania systemu kontrolnego: subsydiarności (tj. pierwszoplanowej odpowiedzialności państw-stron za zapewnienie praw i wolności zawartych w Konwencji),

a także dysponowania przez państwa marginesem oceny podlegającym jurysdykcji kontrolnej ETPCz (koncepcji wypracowanej w orzecznictwie Trybunału przy rozpatrywaniu skarg indywidualnych). **Pozostałe modyfikacje przewidziane w Protokole nr 15 dotyczą:** zniesienia limitu wieku sędziów ETPCz i wprowadzenia w to miejsce limitu wieku kandydatów na sędziów (65 lat), zniesienia możliwości sprzeciwu strony wobec zrzeczenia się właściwości przez Izbę na rzecz Wielkiej Izby (art. 30 Konwencji), a także pewne „doszlifowanie” kryterium dopuszczalności wprowadzone Protokołem nr 14, tj. „znaczącego uszczerbku” (art. 35 ust. 3 lit. b Konwencji), polegające na usunięciu dodatkowego warunku, który nie pozwalał Trybunałowi odrzucić na podstawie nowego kryterium „żadnej sprawy, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy”.

Publikacja zawiera także tekst Protokołu nr 16, rozszerzającego jurysdykcję doradcą Trybunału i pozwalającego sądom krajowym najwyższych instancji zwracać się do ETPCz o wydanie opinii doradczych „w zasadniczych kwestiach odnoszących się do interpretacji i stosowania praw i wolności określonych w Konwencji i protokołach do niej”. Jak dotąd Protokół ten nie został jednak przez Polskę – niestety – podpisany ani ratyfikowany, natomiast wszedł w życie w dniu 1.8.2018 r. i obowiązuje obecnie (maj 2021 r.) w 16 państwach-stronach Konwencji.

Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i wytyczne dotyczące praktyki wydawane przez Prezesa ETPCz

W publikacji uwzględniono Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który zgodnie z art. 25 lit. d) konwencji stanowi uchwałę Zgromadzenia plenarnego Trybunału. Pierwotna wersja regulaminu została uchwalona 18.9.1959 r. i od tego czasu w wielokrotnie nowelizowana zarówno z powodu zmian traktatowych do konwencji wprowadzanych protokołami, jak również z powodu zmian organizacyjnych samego Trybunału i przyczyn pragmatycznych.

Regulamin zawiera szczegółowe postanowienia odnośnie do funkcjonowania Trybunału i sposobu prowadzenia postępowania, włącznie ze wskazaniem praw i obowiązków stron tego postępowania. Z tego względu jego znajomość (a przynajmniej fragmentów) wydaje się niezbędna m.in. dla skarżących i ich pełnomocników.

Oprócz Regulaminu uwzględniono także tzw. Wytyczne w sprawie praktyki wydawane przez Prezesa Trybunału na podstawie art. 32 Regulaminu. Dotyczą one kwestii formalnych i technicznych, takich jak sposób składania skarg oraz pism procesowych, wnoszenie roszczeń o słuszne zadośćuczynienie (art. 41 Konwencji) czy też wniosków o zastosowanie tzw. środków tymczasowych (art. 39 Regulaminu) oraz zachowanie anonimowości w postępowaniu przed Trybunałem. O ich włączeniu do treści niniejszego zbioru zadecydowała użyteczność wytycznych dla osób rozważających złożenie skargi do Trybunału oraz ich pełnomocników.

Uwagi dotyczące języka i przekładu

Przekład wszystkich traktatów zawartych w zbiorze, tj. samej konwencji oraz protokołów dodatkowych, z wyłączeniem protokołów nr 12, 15 i 16, jest oparty na tłumaczeniu ustawowym z niewielkimi uzupełnieniami. Natomiast przekład pozostałych dokumentów zawartych w opracowaniu – wspomnianych wyżej protokołów do EKPC, Regulaminu ETPC, wytycznych Prezesa ETPCz dotyczących praktyki – oparty

Wprowadzenie do wydania 6.

jest na tłumaczeniu nieoficjalnym, przy czym językiem wiodącym tłumaczenia był język angielski, a uzupełniającym – język francuski.

dr hab. *Michał Balcerzak*, prof. UMK