

Maria Ochwat

Ochrona praw człowieka w systemie Rady Europy

Po II wojnie światowej Europa Zachodnia podjęła starania mające na celu znalezienie nowej formuły politycznego związku w skali regionalnej, uzupełnionej traktatem w dziedzinie praw człowieka. Kamieniami milowymi stały się tutaj następujące wydarzenia: wystąpienie premiera Wielkiej Brytanii Winstona Churchilla w Zurichu w 1946 roku (mówił tam, że należy znaleźć „remedium, które w cudowny sposób zmieniloby całą scenę i w ciągu kilku lat uczyniloby całą Europę tak wolną i szczęśliwą jak Szwajcaria. Musimy stworzyć coś w rodzaju Stanów Zjednoczonych Europy”)¹; kongres haski w 1948 roku oraz „kompromis brukselski” w 1949 roku².

Rada Europy powstała 5 maja 1949 roku w Londynie. Przedstawiciele Belgii, Danii, Francji, Irlandii, Holandii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch złożyli podpisy pod tekstem *Statutu Rady Europy*, który zgodnie z art. 3 głosił, iż „każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności [...]”³. Upadek muru berlińskiego, a następnie rozpad sowieckiego imperium dały początek nowej epoce w dziejach organizacji. Od 1989 roku Rada Europy zainicjowała dzieło budowy „wspólnego europejskiego domu”, przyjmując do swego grona państwa, które po uwolnieniu się od komunizmu były go-

¹ Przemówienie Winstona Churchilla w Zurichu 19 września 1946 r. [http://www.coe.int/T/PL/Com/About_Coe/Disc_Churchill.asp (1 lutego 2005)].

² J. W e r e s z c z y ń s k i: *Struktura i kompetencje organów Rady Europy* [fragment wykładu Szkoły Praw Człowieka Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka w Warszawie, z 15 grudnia 2000 r.].

³ *Statut Rady Europy* [http://www.coe.org.pl/re_konw/ETS_001.pdf (1 lutego 2005)].

towe tworzyć nową rzeczywistość na fundamentach pluralistycznej demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka⁴. Rada Europy skupia obecnie 46 członków.

W dalszej partii tekstu zostaną zaprezentowane najważniejsze dokumenty, wypracowane w ramach organizacji, mechanizmy ich implementacji oraz główne organy działające na rzecz ochrony praw człowieka.

Podstawowe dokumenty dotyczące praw człowieka wypracowane w ramach organizacji

Filary ochrony praw człowieka w ramach systemu Rady Europy stanowią trzy pierwsze dokumenty⁵: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu, a także Europejska Karta Społeczna.

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uchwalona w 1950 roku oraz protokoły dodatkowe. Zakres przedmiotowy niniejszej Konwencji niewiele się różni od katalogu praw zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka czy w Międzynarodowych Paktach Praw Człowieka. Niemniej należy zauważyć, iż Europejska Konwencja⁶ weszła w życie dwadzieścia trzy lata przed paktami. Jej zakres został znacznie rozszerzony dzięki przyjęciu wielu protokołów dodatkowych.

Tak więc we wspomnianej Europejskiej Konwencji oraz w protokołach dodatkowych numer: 1⁷, 4⁸, 6⁹, 7¹⁰, jak również w protokołach dodatkowych

⁴ M.A. Nowicki: *Europejski System Ochrony Praw Człowieka*. W: *Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*. Z. 3. Warszawa 1998, s. 47.

⁵ J. Wereszczyński: *Struktura i kompetencje...*

⁶ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Podstawowe dokumenty*. Wybór i oprac. M.A. Nowicki. Warszawa 1998, s. 13.

⁷ Dokument uchwalono w 1952 r. *Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Europejska Konwencja...*, s. 30.

⁸ Dokument uchwalono w 1963 r., w życie wszedł w 1998 r.; Protokół nr 4 zapewniający niektóre prawa i wolności inne niż już zawarte w konwencji i protokole nr 1 do Konwencji. *Protokół do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 33.

⁹ Dokument uchwalono w 1983 r., a w życie wszedł w 1998 r. *Protokół nr 6 dotyczący zniesienia kary śmierci, protokół do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 36.

¹⁰ Dokument uchwalono w 1984 r., w życie wszedł w roku 1998. *Protokół nr 7 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka...*, s. 39.

12¹¹, 13¹², (pozostałe 8 protokołów dotyczy bowiem mechanizmów kontrolnych, ale należy jednak zaznaczyć, iż jeden z tych protokołów¹³, do chwili złożenia niniejszego artykułu, nie wszedł jeszcze w życie – informacje na tematy zmian, jakie ma wprowadzić, zaprezentuję w dalszej części rozdziału) znajdujemy: prawo do życia; zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania; zakaz niewoli, poddaństwa i pracy przymusowej; prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego; prawo każdego do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd; zasadę „prawo nie działa wstecz”; prawo do życia prywatnego i rodzinnego; prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania (oraz ich uzewnętrzniania); prawo do wolności wyrażania opinii; prawo do swobodnego gromadzenia i stowarzyszania się; prawo do zawierania małżeństwa; prawo dochodzenia swych praw, gdy zostały one naruszone (tych, które przewiduje konwencja); prawo do własności; prawo do nauki; zakaz pozbawiania wolności z powodu niemożności wywiązania się ze zobowiązania umownego; prawo do swobody poruszania się na terenie danego kraju, w tym jego opuszczania i powrotu; zakaz wydalania przez państwo jego obywateli oraz zbiorowego wydalania cudzoziemców; zakaz orzekania i wykonywania kary śmierci; prawo do odwołania się do sądu wyższej instancji; prawo do odszkodowania po odbyciu kary, jeśli okazało się, że skazanie nastąpiło w wyniku pomyłki sądowej; równość praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym obojga małżonków; obowiązek państw – stron organizowania wolnych wyborów. Każde z wymienionych tutaj praw zostało sformułowane w postaci precyzyjnej definicji wraz z podaniem środków, sposobów czy warunków jego realizacji.

Podobnie jak w paktach – w Konwencji przewiduje się możliwość wprowadzenia pewnych ograniczeń oraz zawieszenia stosowania określonych praw. W kilku artykułach, a zwłaszcza w art. 11 ust. 2., mówi się, iż możliwe są tylko takie ograniczenia wykonywania praw ustalonych w niniejszym dokumencie, które są „konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochro-

¹¹ Dokument uchwalono w 2000 r., ale do chwili złożenia niniejszej rozprawy nie wszedł w życie. *Protokół nr 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: A. Przyborska-Klimczak: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*. Lublin 2005, s. 298–300.

¹² Dokument uchwalono w 2002 r., a w życie wszedł w roku 2003. *Protokół nr 13 dotyczący zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach; Protokół do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka...* W: A. Przyborska-Klimczak: *Prawo międzynarodowe...*, s. 300–302.

¹³ Mowa tu o Protokole nr 14, uchwalonym w 2004 r. zmieniającym system kontroli konwencji. *Protokół nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka...* W: A. Przyborska-Klimczak: *Prawo międzynarodowe...*, s. 303–309.

nę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub wolności i praw innych osób”. Kluczowe znaczenie ma tutaj jednak art. 15 ust. 1, będący odpowiednikiem art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, mówiący o sytuacjach wyjątkowych – „w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej Konwencji [...]”. Niemniej jednak owe środki ograniczające są również ograniczone. Pod żadnym pozorem nie można bowiem zawiesić prawa do życia, stosować tortur, traktować niehumanitarnie czy też zgodzić się na niewolę i poddaństwo. W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz jej protokołów, na mocy art. 19 wspomnianego dokumentu, został utworzony Trybunał Praw Człowieka.

Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu z 1987 roku¹⁴. Konwencja ta nie tworzy wprawdzie żadnych nowych praw czy zasad, jednakże ustanawia mechanizm weryfikacji przestrzegania przez państwa art. 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, mówiącego o zakazie stosowania tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania. W tym celu powołano Europejski Komitet Zapobiegania Torturom.

Europejska Karta Społeczna z 1961 roku¹⁵. Dokument ten uzupełnia Europejską Konwencję o Ochronie Praw i Podstawowych Wolności. Jest on swoistym odpowiednikiem pięć lat później przyjętego Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Kulturalnych i Społecznych. Wraz z przyjętym w 1988 roku protokołem dodatkowym¹⁶ ustanawia listę praw społecznych obywateli, takich jak: prawo do pracy; prawo do sprawiedliwych warunków pracy; prawo do bezpieczeństwa i higieny pracy; prawo do właściwego wynagrodzenia; prawa związkowe, w tym organizowania się pracowników i pracodawców; prawo do strajku i negocjacji zbiorowych; prawa dzieci i kobiet do szczególnej ochrony w kontekście pracy; prawo do wykształcenia zawodowego; prawo do ochrony zdrowia; prawo do zabezpieczenia społecznego; prawo do pomocy społecznej i lekarskiej; prawa upośledzonych i niepełnosprawnych w odniesieniu do kwestii związanych z pracą; prawo do ochrony rodziny; zasadę niedyskryminacji w zatrudnieniu i zawodzie ze względu na płeć; prawo pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie; prawo pracowników do brania udziału

¹⁴ *Europejska Konwencja o Zapobieganiu Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu lub Karaniu*. W: *Wybrane dokumenty KBWE/OBWE, Rady Europy i Unii Europejskiej, Materiały pomocnicze*. Warszawa, 2000, s. 17.

¹⁵ *Europejska Karta Społeczna*. W: *Prawo międzynarodowe publiczne...*, s. 279.

¹⁶ *Rada Europy* [<http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/128.htm> (1 lutego 2005)].

łu w polepszaniu warunków pracy; prawo osób w podeszłym wieku do ochrony socjalnej; prawa pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy.

Ochrona praw, o których stanowi Karta dotyczy jednak wyłącznie obywateli państw – stron dokumentu oraz cudzoziemców będących obywatelami krajów, które ją ratyfikowały. Mechanizm ochrony wymienionych praw, podobnie jak w przypadku paktu ONZ, jest nieco skromniejszy. Chodzi tu bowiem o prawa, które są „celem polityki państw”, w związku z tym państwa zobowiązane są do „tworzenia odpowiednich warunków zapewniających urzeczywistnienie tych zasad i praw”. Na mocy Karty powołano do życia dwa komitety: Komitet Niezależnych Ekspertów oraz Komitet Rządowy.

Inne znaczące dokumenty wypracowane przez organizację. Na forum organów Rady Europy wciąż toczą się dyskusje nad projektami uzupełnienia niniejszych konwencji protokołami dodatkowymi oraz innymi dokumentami, rozszerzającymi katalog praw i wolności człowieka. Spośród dokumentów wypracowanych w ostatnich latach na szczególną uwagę zasługują: Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych¹⁷, Konwencja o Prawach Człowieka i Biomedycynie¹⁸, Konwencja o Ochronie Osób w Związku z Automatycznym Przetwarzaniem Danych Osobowych¹⁹, Europejska Konwencja o Wykonywaniu Praw Dzieci²⁰ czy Europejska Konwencja o Obywatelstwie²¹.

Organy ochrony praw człowieka i ich kompetencje

Podobnie jak w przypadku Organizacji Narodów Zjednoczonych, w zasadzie wszystkie organy Rady Europy uczestniczą w promocji i zachęcaniu do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności, chociaż ich zaangażowanie i udział w osiąganiu tego celu nie jest jednakowy. Głównymi organami organizacji, w których prawa człowieka stanowią jedno z deklarowanych pól działań, są: Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamen-

¹⁷ *Konwencja Ramowa Rady Europy o Ochronie Mniejszości Narodowych*. W: *Ochrona praw osób należących do mniejszości narodowych*. Warszawa, 1995, s. 89.

¹⁸ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Godności Osoby Ludzkiej wobec Biologii i Medycyny*. W: *Wybrane dokumenty KBWE/OBWE...*, s. 56.

¹⁹ *Ministerstwo Spraw Zagranicznych* [<http://www.ms.gov.pl/ue/translation/91999JHA10184.doc> (1 lutego 2005)].

²⁰ *Konwencja o Wykonywaniu Praw Dzieci*. W: *Wybrane dokumenty KBWE/OBWE...*, s. 48.

²¹ M.A. Nowicki: *Europejski system...*, s. 71.

tarne, Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy oraz Sekretariat.

Komitet Ministrów jest organem decyzyjnym Rady Europy. Składa się z ministrów spraw zagranicznych wszystkich państw członkowskich lub stałych przedstawicieli dyplomatycznych tych państw w Strasburgu. Jest zarówno organem rządowym, w którym państwa mogą równorzędnie prezentować narodowe podejście do problemów stojących przed społecznością europejską, jak i zbiorowym forum, na którym formułowane są ogólnoeuropejskie odpowiedzi na stojące przed nimi wyzwania. Komitet, we współpracy ze Zgromadzeniem Parlamentarnym, pełni funkcję strażnika fundamentalnych wartości Rady Europy, a także monitoruje wypełnianie zobowiązań przez państwa członkowskie²².

Z kolei Zgromadzenie Parlamentarne zajmuje się sprawami o dużym znaczeniu, włącznie z problemami współczesnego społeczeństwa i polityki międzynarodowej. Dyskusje prowadzone w Zgromadzeniu przynoszą istotne wskazówki dla działań Komitetu Ministrów i międzyrządowych struktur Rady Europy. Mają też wpływ na rządy państw wtedy, kiedy jego członkowie przekazują je parlamentom krajowym. Organ ten skupia 630 członków (315 przedstawicieli i 315 zastępców) z 46 parlamentów krajowych oraz delegacje o statusie gościa specjalnego. Prace Zgromadzenia przygotowywane są przez wyspecjalizowane komisje, zajmujące się sprawami politycznymi, zagadnieniami prawnymi i prawami kobiet i mężczyzn oraz przestrzeganiem zobowiązań przez państwa członkowskie, sprawami społecznymi, zdrowia i rodziny, kulturą, nauką i edukacją, środowiskiem i rolnictwem, sprawami gospodarczymi i rozwojem, migracją, uchodźcami i demografią czy równymi szansami²³.

Natomiast Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy składa się z Izby Władz Lokalnych i Izby Regionów. Do jego kompetencji należy: popieranie autonomii władz lokalnych i regionalnych, zapewnienie wpływu na politykę oraz stymulowanie współpracy międzyregionalnej²⁴.

I wreszcie – Sekretariat Komitetu Ministrów, który składa się z około 25 pracowników Sekretariatu Generalnego. Na jego czele stoi sekretarz Komitetu Ministrów w randze dyrektora generalnego. Podstawowym zadaniem tego organu jest obsługiwanie spotkań ministrów i ich zastępców²⁵.

Całościowo problematyką praw człowieka zajmują się: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Komisarz Praw Człowieka, Europejska Komi-

²² *Rada Europy* [http://www.coe.int/T/PL/Com/About_COE/Presentation/CM.asp] (1 lutego 2005)].

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

sja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji oraz komitety, z których najpopularniejszy jest Komitet ds. Zapobiegania Torturom.

Europejski Trybunał Praw Człowieka został powołany na mocy art. 19 wspomnianej już Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Składa się on z sędziów, których liczba jest równa liczbie „wysokich układających się stron”. Sędziowie wybierani są na 6-letnią kadencję, z możliwością reelekcji. Trybunał, zgodnie z art. 32, jest organem właściwym do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania konwencji i jej protokołów. Sam też rozstrzyga w przypadku sporu dotyczącego właściwości trybunału.²⁶ Informacje na temat funkcjonowania i organizacji trybunału zostaną przedstawione w części dotyczącej mechanizmów implementacyjnych.

Urząd Komisarza Praw Człowieka został utworzony w 1999 roku. Jest on odpowiedzialny za promowanie edukacji, świadomości i poszanowania praw człowieka w państwach członkowskich oraz za zapewnienie pełnego i efektywnego przestrzegania zobowiązań, wynikających z dokumentów Rady Europy. Należy zauważyć, iż komisarz odgrywa rolę wspomagającą i przede wszystkim prewencyjną, nie ma jednak kompetencji prawnych²⁷.

Stosunkowo nowym organem w systemie ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy jest również, utworzona w 1993 roku, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji. Stanowi ona niezależny organ monitoringu, którego zadaniem jest zwalczanie, we wszystkich państwach członkowskich Rady Europy, rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji. Jej działania obejmują wszelkie środki konieczne do zwalczania przemocy, dyskryminacji i uprzedzeń, doświadczanych przez jednostki lub grupy osób, z powodu rasy, koloru skóry, języka, religii, obywatelstwa bądź pochodzenia narodowego lub etnicznego²⁸.

I wreszcie Komitet Zapobiegania Torturom, którego celem nie jest publiczne krytykowanie państw, lecz raczej udzielanie pomocy w znalezieniu mechanizmów eliminacji nieakceptowanego działania lub postępowania²⁹. Szerzej na ten temat stosowanej przez niego kontroli w dalszej części artykułu.

²⁶ *Europejska Konwencja Praw...*

²⁷ *Rada Europy...*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ A. Krempleski: *Lustracje Europejskiego Komitetu Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Postępowaniu albo Karaniu*. [<http://www.ipolska.pl/krempy/lustr.htm> (1 lutego 2005)].

Mechanizmy kontrolne praw człowieka

Wyjątkowe znaczenie i oryginalność systemu ochrony praw człowieka w Radzie Europy należy upatrywać w mechanizmach kontroli poszanowania gwarantowanych praw. Kontrola ta opiera się na procedurze składania skarg, które rozpatrywane są przez organy powołane na mocy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. W dokumencie tym przewiduje się dwie procedury skargowe: skargę międzypaństwową i skargę indywidualną. W praktyce instytucja skargi międzypaństwowej ma jednak znaczenie marginalne. Do 2000 roku złożono bowiem zaledwie 19 takich skarg. Poddanie się przez państwo regulacji dotyczącej takowej skargi nie wymaga żadnej dodatkowej deklaracji i następuje z chwilą ratyfikacji konwencji. Niezwykle istotne znaczenie ma z kolei skarga indywidualna³⁰. Jest ona podstawowym elementem systemu implementacji konwencji. Zgodnie z art. 34 każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa jednostek, która uważa, iż stała się ofiarą naruszeń praw człowieka, zawartych w konwencji lub jej protokołach, przez jedno z państw stron, może złożyć skargę do trybunału. Poddanie się przez państwo stronie konwencji procedurze związanej z instytucją skargi indywidualnej wymagało przed wejściem protokołu nr 11 złożenia deklaracji uznającej kompetencje organów konwencji do przyjmowania takich skarg. Wszystkie państwa będące stronami konwencji deklaracje takie złożyły. Obecnie, podobnie jak w przypadku skargi międzypaństwowej, ratyfikując konwencję, państwo automatycznie poddaje się jurysdykcji trybunału co do rozpatrywania skarg indywidualnych³¹. Procedura rozpatrywania obu rodzajów skarg jest taka sama. Należy jednak zauważyć, iż w ostatnich latach uległa znacznym przemianom.

Jak wiadomo, na mocy Konwencji powołano Europejską Komisję Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka. Co więcej, do niedawna niektóre kompetencje podczas rozpatrywania skarg, były zarezerwowane dla Komitetu Ministrów. Organem pomocniczym był zaś Sekretarz Generalny Rady. Zgromadzenie Parlamentarne Rady nie pełni jakiejś szczególnej funkcji w tym mechanizmie, ale warto pamiętać, iż wybiera ono sędziów do trybunału oraz opiniuje projekty konwencji. Do reformy, czyli do 31 października 1998 roku, mechanizm ten funkcjonował w następujący sposób. Uruchomienie procedury następowało z chwilą złożenia skargi indywidualnej bądź państwowej na ręce Sekretarza Generalnego Rady, ten

³⁰ R. Hliwa: *Model ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy. Mechanizmy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych wolności*. W: *Ochrona praw człowieka w świecie*. Red. L. Wiśniewski. Bydgoszcz 2000, s. 193–194.

³¹ *Ibidem*, s. 194.

zaś przekazywał ją Komisji. Jej skład stanowili członkowie rady, po jednym z każdego państwa, którzy zasiadali w niej w imieniu własnym. Komisja w pierw sprawie sprawdzała, czy dana skarga spełnia wymogi formalne co do jej rozpatrzenia, takie jak to, czy dotyczy praw zawartych w konwencji lub czy wyczerpano wszelkie sądowe środki odwoławcze w kraju, którego skarga dotyczyła. Na tym etapie odrzucano aż 95% skarg. Jeśli Komisja uznała skargę za dopuszczalną, następowało ustalenie faktów, po czym Komisja podejmowała próbę rozwiązania polubownego. Jeśli jednak i ta próba kończyła się fiaskiem, Komisja formułowała raport, zawierający opinię w sprawie przypuszczalnego pogwałcenia dyspozycji konwencji i przekazywała go Komitetowi Ministrów. W drodze pomiędzy Komisją a Komitetem sprawa mogła zostać przekazana Trybunałowi. Prawo do jej przekazania przysługiwało Komisji, państwu, przeciwko któremu została wniesiona skarga, czy wreszcie stronie wnoszącej skargę. W tym przypadku Trybunał wydawał wiążący wyrok. W przeciwnym razie decyzję podejmował Komitet Ministrów, czuwając zarazem, by jego decyzja albo wyrok Trybunału zostały wykonane przez państwo, przeciwko któremu sprawa została wniesiona. Różnica między podjęciem decyzji przez Komitet a wyrokiem Trybunału była między innymi taka, że Komitet Ministrów jest ciałem politycznym i na jego decyzje mogły wpływać racje polityczne, podczas gdy Trybunał był i pozostaje niezależnym organem sądowniczym³².

W nowym mechanizmie Trybunał przejął funkcje Komisji i poprzedniego Trybunału (skargi indywidualne i międzypaństwowe oraz wydawanie opinii prawnych), Komitet Ministrów zaś nadal czuwa nad wykonaniem jego orzeczeń³³.

Trybunał składa się z komitetów (w składzie 3 sędziów), izb (po 7 sędziów) oraz Wielkiej Izby (17 sędziów oraz 3 sędziów zastępców). Zadaniem komitetów jest jedynie wstępne rozpatrzenie skargi pod kątem jej dopuszczalności. Każda z wniesionych skarg jest rejestrowana przez sekretariat trybunału, ma swojego sędziego sprawozdawcę, od którego zaczyna bieg. Jeśli skarga zostaje dopuszczona do rozpatrzenia – trafia ona do izby, która podejmuje decyzję co do meritum. W izbie może dojść do ugody, a gdy okazuje się to niemożliwe – wydaje ona orzeczenie, w którym stwierdza, czy nastąpiło naruszenie konwencji, oraz orzeka o ewentualnym zadośćuczynieniu. Orzeczenia takie zapadają większością głosów. Do Wielkiej Izby skarga zaś może trafić w dwóch przypadkach, a mianowicie – z inicjatywy samej Wielkiej Izby, przed wydaniem przez nią wyroku (w sytuacji, gdy sprawa budzi wątpliwości związane z interpretacją konwencji lub wcześniejszego orzecznictwa trybunału), a także – gdy któraś ze stron odwoła

³² R. Kuźniar: *Prawa człowieka...*, s. 170–171.

³³ *Ibidem*, s. 171.

się w ciągu trzech miesięcy od wyroku wydanego przez izbę. Trybunał staje się bezpośrednio dostępny dla osób znajdujących się na obszarze jurysdykcji państw stron konwencji. Rozprawy są publiczne, chyba że izba postanowi inaczej. Prezes izby jest zobowiązany do czuwania nad tym, aby skarżący był właściwie reprezentowany³⁴.

Konieczność przeprowadzenia reformy mechanizmu wynikała ze zbyt dużej liczby napływających skarg, a tym samym zbyt długiego okresu załatwiania spraw (średnio ok. od pięciu do siedmiu lat), szybkiego wzrostu liczby państw stron konwencji i związanego z tym napływu ogromnej liczby spraw, co groziłoby nieuchronnie paraliżem systemu³⁵.

Skuteczność Rady Europy w dziedzinie ochrony praw człowieka

Ocena skuteczności europejskiego systemu ochrony praw człowieka nie jest zadaniem łatwym. Powstanie i działalność Rady Europy nie wyeliminowały wszystkich problemów związanych z pogwałceniem praw człowieka. Niemniej jednak należy zauważyć, iż ich sytuacja jest znacznie lepsza niż w innych częściach świata. Niewątpliwie, Rada Europy przyczyniła się do wprowadzenia wielu zmian. Można podać liczne przykłady działań podejmowanych przez państwa w wyniku wyroku wydanego na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Austria dokonała istotnych poprawek w swoim kodeksie postępowania karnego oraz w instrukcjach dotyczących traktowania więźniów w szpitalach i systemu przyznawania pomocy prawnej; Belgia poprawiła swoje ustawodawstwo o włóczęgostwie, zdecydowała o subsydiowaniu szkół francuskojęzycznych w regionie flamandzkim oraz zmieniła kodeks cywilny w celu zrównania praw dzieci urodzonych w związkach formalnych i nieformalnych; także Dania dokonała usprawnień w opiece nad dziećmi nieślubnymi; Francja przyjęła prawo o podsłuchu telefonicznym; Grecja poprawiła prawo dotyczące zatrzymań; Włochy uzupełniły kodeks karny o zasadę obowiązkowej obecności obrońcy w postępowaniu sądowym; Holandia zmieniła wojskowy kodeks karny i ustawę o zatrzymywaniu chorych psychicznie; Szwecja zmodyfi-

³⁴ *Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. W: *Europejska Konwencja Praw...*, s. 43.

³⁵ M.A. Nowicki: *Reforma systemu kontroli przestrzegania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1998, nr 3–4, s. 100.

kowała ustawę o obowiązkowym nauczaniu religii; Szwajcaria zreformowała organizację systemu sądownictwa oraz procedury postępowania sądowego w odniesieniu do armii federalnej, a także uzupełniła kodeks cywilny w zakresie pozbawienia wolności w domach poprawczych; z kolei Wielka Brytania zniosła kary cielesne w szkołach państwowych³⁶.

Zaletą tegoż systemu jest również podejmowanie problemów i wyzwań w odniesieniu do praw człowieka, dotąd pozostających poza sferą zainteresowania innych systemów, jak chociażby Organizacji Narodów Zjednoczonych. Przykładem tego może być tworzenie ustawodawstwa w dziedzinie cyberprzestrzeni, biotechnologii czy bioetyki. Pozytywne jest także to, iż Rada Europy udoskonala przyjęte dokumenty kolejnymi protokołami, które służą wzmocnieniu i rozszerzeniu zobowiązań wynikających z wcześniejszych umów, a ponadto – zwiększa dorobek traktatowy. Mówiąc o dokumentach, należy zwrócić również uwagę na ich staranne merytoryczne przygotowanie³⁷.

Należy zauważyć, że system Rady Europy został stworzony przede wszystkim po to, aby pomóc państwom członkom w osiągnięciu poziomu przestrzegania praw człowieka, odpowiadającego możliwościom i aspiracjom współczesnych mieszkańców Europy. Nie jest to zadanie łatwe, biorąc pod uwagę fakt, iż do organizacji w ostatnich latach przystąpiły państwa, dla których prawa człowieka były pojęciem obcym. Istnieje realne zagrożenie pojawienia się podwójnych standardów w dziedzinie praw człowieka. Sytuację dodatkowo skomplikował fakt przystąpienia Rosji do Rady Europy, w marcu 1996 roku³⁸.

Jest jeszcze inny problem. Wewnątrz Unii Europejskiej, na podstawie Rewizji Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, zaproponowanej w traktacie amsterdamskim z 1997 roku, utworzono odrębny od strasburskiego system ochrony fundamentalnych praw. Prawa człowieka, demokracja, rządy prawa stały się podstawowymi wartościami nowej Unii. Ich poszanowanie stanowi jeden z ważnych warunków przystąpienia do tej organizacji, a ich naruszenia podlegają procedurze sankcji. Potwierdzono właściwość Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do orzekania również w tej sferze, na podstawie między innymi Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Częściowe „uwspólnotwienie” tak zwanego trzeciego filara (wizy, azyl, swobodny przepływ osób) wzmacnia dodatkowo miejsce ochrony praw człowieka w centrum procesu integracji wspólnotowej, a tym samym również wspomnianej Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Zbudowany na tych samych wartościach system wspólnotowy staje się kon-

³⁶ Rada Europy...

³⁷ M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska: *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*. Wrocław 2004, s. 275–276.

³⁸ M.A. Nowicki: *Europejski system ochrony...*, s. 80–81.

kurencyjny wobec właściwego systemu konwencji. Wywołuje to usprawiedliwione zaniepokojenie w Radzie Europy, czego wyrazem jest rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego 1365/1998 z 21 kwietnia 1998 roku, w której stwierdza się między innymi: „Traktat Amsterdamski powinien przyznać Unii zwiększone kompetencje w sferach, w których Rada Europy była przez lata aktywna i osiągnęła poważny dorobek. Zgromadzenie wita z zadowoleniem wzmocnienie ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej. Przystąpienie Wspólnoty Europejskiej (i Unii – po uzyskaniu międzynarodowej osobowości prawnej) do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka mogłoby dodatkowo wzmocnić tę ochronę i wyeliminować istniejące obecnie ryzyko zróżnicowanego orzecznictwa. To samo odnosi się do Karty Społecznej”. Zgromadzenie zaleciło Radzie Ministrów, aby aktywnie zachęcać Wspólnotę Europejską do przystąpienia do konwencji Rady Europy oraz do Europejskiej Karty Społecznej³⁹.

13 maja 2004 roku Rada Europy „uznając pilną potrzebę zmiany niektórych postanowień Konwencji, w celu utrzymania i polepszenia skuteczności systemu na długi czas, głównie z powodu stałego wzrostu obciążenia pracą Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Komitetu Ministrów”, uchwaliła protokół zmieniający dotychczasowy system kontroli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Dokument wejdzie w życie w trzy miesiące od dnia, w którym wszystkie państwa strony konwencji wyrażą zgodę na związanie się niniejszym dokumentem.

Przyjęcie niniejszego protokołu rzeczywiście usprawniłoby system kontroli w ramach organizacji oraz skróciło czas oczekiwania na wyrok. Do najważniejszych zmian należą: zwiększenie kompetencji komitetów, a także wprowadzenie możliwości orzekania Trybunału w składzie 1 sędziego. Nowością jest to, że komitety, w odniesieniu do skargi indywidualnej, na zasadzie jednomyślności, będą mogły wydawać wyroki co do istoty sprawy, jeśli tkwiące u podstaw skargi zagadnienie, dotyczące wykładni lub stosowania konwencji lub jej protokołów, jest już przedmiotem ugruntowanego orzecznictwa Trybunału. Ich decyzje byłyby zaś ostateczne. Z kolei sędzia zasiadający jednoosobowo będzie mógł uznać za niedopuszczalną lub skreślić z listy spraw skargę indywidualną wniesioną do Trybunału, jeśli taka decyzja może być podjęta bez dalszego rozpatrywania. Jego decyzja jest zaś ostateczna. Z kolei w sytuacji, gdy sędzia zasiadający jednoosobowo uzna daną skargę za dopuszczalną, wówczas przekazuje ją do dalszego rozpatrzenia komitetowi lub izbie. Aby zapewnić bezstronność – sędzia zasiadający jednoosobowo nie będzie mógł rozpatrywać skarg przeciwko państwu, z ramienia którego został wybrany⁴⁰.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ *Protokół nr 12 zmieniający system kontroli...*, s. 304–305.

* * *

Niewątpliwie, system Rady Europy należy do najsprawniejszych systemów ochrony praw człowieka. Stopień jego skuteczności zależy jednak w znacznej mierze od woli i konsekwencji państw członkowskich.