



Adam Wiśniewski*

Uniwersytet Gdański

NOWE PODSTAWY FORMALNOPRAWNE DLA DIALOGU POMIĘDZY SĄDAMI KRAJOWYMI A EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA

1. Wstęp

W 2013 r., w odstępie zaledwie trzech miesięcy, przyjęto dwa kolejne Protokoły do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Nie dodają one jednak kolejnych praw do konwencyjnego katalogu, koncentrując się raczej na aspektach proceduralnych strasburskiego systemu. Nie znaczy to jednak, iż nie mają znaczenia dla kształtu warstwy materialnej systemu konwencyjnego. Dotyczy to zarówno Protokołu 14, dodającego do preambuły Konwencji wzmiankę o marginesie oceny, który przysługuje państwom-stronom, jak i Protokołu 16, który stwarza instytucjonalne podwaliny dla dialogu pomiędzy strasburskim Trybunałem a sądami krajowymi.

Protokół 16 dokonuje rozszerzania dotychczasowych kompetencji doradczych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC). Przypomnijmy, iż z art. 47 Konwencji przyznaje Trybunałowi kompetencje do wydawania opinii doradczych w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej protokołów na wniosek Komitetu Ministrów, a zatem organu decyzyjnego Rady Europy (RE). W ustępie 2 tego artykułu przewidziano ograniczenie tej kompetencji, stanowiąc, iż opinie ETPC nie mogą dotyczyć ani treści i zakresu praw i wolności określonych w rozdziale I Konwencji i w jej protokołach, ani jakichkolwiek innych zagadnień, które Trybunał lub Komitet Ministrów mogłyby rozpatrywać w wyniku postępowania podjętego na podstawie postanowień Konwencji. Rozstrzygnięcie, czy wniosek o wydanie opinii doradczej przedłożony przez Komitet Ministrów mieści się w kompetencji ETPC pozostawiono w gestii samego Trybunału.

Na mocy Protokołu 16 Trybunał będzie mógł dodatkowo wydawać opinie doradcze na wniosek, jak stwierdzono w art. 1 ust. 1 Protokołu „sądów i trybunałów wyższej instancji Wysokich Umawiających się Stron”. Innymi słowy, postępowania

* adam.wisniewski@prawo.ug.edu.pl

nie w sprawie wydania opinii doradczej będzie mogło być inicjowane po wejściu w życie Protokołu 16, nie tylko przez organ decyzyjny organizacji międzynarodowej, jaką jest Rady Europy, ale także na szczeblu krajowym przez najwyższe organy sądowe państw-stron EKPC.

Warto przyrzeć się bliżej tej nowej i istotnej dla funkcjonowania całego systemu EKPC procedurze. Celem tego opracowania jest przy tym nie tylko analiza i ocena rozwiązań przyjętych w Protokole 16, ale także ocena jego znaczenia dla procesu implementacji standardów strasburskich oraz ich dalszego rozwoju.

2. Geneza Protokołu 16

Propozycja rozszerzenie zakresu instytucji opinii doradczych wydawanych przez strasburski Trybunał pojawiła się już w raporcie Grupy Mędrców dla Komitetu Ministrów RE. Grupa ta wskazała m.in. iż „byłoby pożyteczne, gdyby wprowadzono system, który umożliwiałby sądom krajowym występowanie do Trybunału o opinie doradcze w kwestiach prawnych dotyczących interpretacji Konwencji i jej protokołów”. Jednocześnie wskazano, iż rozwiązanie takie miałyby sprzyjać dialogowi pomiędzy sądami oraz wzmocnić rolę „konstytucyjną” Trybunału¹. Na konferencji wysokiego szczebla w Izmirze w kwietniu 2011 r., w końcowej Deklaracji „zaproszono Komitet Ministrów do rozważenia celowości wprowadzenia procedury umożliwiającej najwyższym sądom krajowym występowanie o opinię doradczą Trybunału dotyczącą interpretacji i stosowania Konwencji, która pomogłaby w wyjaśnieniu postanowień Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału, zapewniając w ten sposób dodatkowe wytyczne w celu pomocy Państwom Stronom w uniknięciu przyszłych naruszeń”.

Z kolei w Deklaracji końcowej z Konferencji w Brighton z dnia 20 kwietnia 2012 r. stwierdzono m.in., iż „zauważając, iż interakcja między Trybunałem a organami krajowymi może być wzmocniona przez wprowadzenie do Konwencji kolejnej kompetencji dla Trybunału, którą Państwa-Strony mogłyby opcjonalnie zaakceptować, wydawania opinii doradczych na wnioski w sprawie wykładni Konwencji w kontekście konkretnej sprawy na poziomie krajowym, bez uszczerbku dla niewiążącego charakteru tych opinii dla innych Państw-Stron, poproszono Komitet Ministrów o opracowanie tekstu protokołu fakultatywnego do Konwencji w tym zakresie do końca 2013 r.; i dalej zachęca Komitet Ministrów do podjęcia decyzji w kwestii jego przyjęcia”. W efekcie Komitet Ministrów RE polecił Komitetowi ds. reformy ETPC (*Steering Committee for Human Rights – CDDH*), w skład którego wchodzi przedstawiciele rządowi wszystkich 47 państw członkowskich Rady Europy, przygotowanie odpowiedniego projektu. W toku prac szybko okazało się, iż kluczowymi problemami są określenia: jakie organy wewnętrzne państw-stron powinny mieć możliwość występowania o opinie doradcze, rodzaju pytań,

¹ Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Explanatory Report, http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_explanatory_report_ENG.pdf, pkt. 1.

na które Trybunał ma udzielać opinii doradczych, jak powinna wyglądać procedura rozpatrywania wniosków oraz wydawania opinii oraz skutek prawny opinii doradczej. Tekst protokołu został przyjęty na 1176 spotkaniu wiceministrów, na którym postanowiono przyjąć ten projekt jako Protokół 16 do Konwencji. Został on otwarty do podpisu w dniu 2 października 2013 r.

3. Warunki wystąpienia do ETPC o opinię doradczą

Jak już wspomniano we wstępie, istotą rozwiązań zaproponowanych w Protokole 16 jest przede wszystkim rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do występowania o opinię doradczą do Trybunału strasburskiego o sądy krajowe. Jest to o tyle istotne, iż to właśnie na tych organach w dużej mierze spoczywa odpowiedzialność za prawidłową implementację Konwencji na poziomie krajowym. Zdaniem samego ETPC, wprowadzenie instytucji opinii doradczej na wniosek sądów krajowych podkreśla fundamentalną rolę tych sądów w interpretowaniu Konwencji w duchu zasady subsydiarności².

Jednocześnie już w art. 1 Protokołu wprowadzono szereg ograniczeń co do możliwości występowania o opinię doradczą. Przede wszystkim nie wszystkie sądy krajowe uzyskają taką kompetencję, a jedynie takie „sądy i trybunały wyższej instancji” (*highest*), które zostaną określone przez każde z państw-stron zgodnie z postanowieniem art. 10 Protokołu. Jak wyjaśniono w raporcie wyjaśniającym do Protokołu 16, w tekście ustępu 1 art. 1 celowo nie użyto określenia „najwyższe” (*the highest*), aby umożliwić potencjalne włączenie tych sądów i trybunałów, które chociaż zajmują pozycję niższą niż trybunał konstytucyjny lub sąd najwyższy, posiadają mimo to specjalne znaczenie z uwagi na to, iż pełnią rolę sądów najwyższych w danych kategoriach spraw³.

Dodatkowo rozwiązanie przyjęte w art. 10, do którego odsyła ust. 1 art. 1 przewiduje, iż każde z państw-stron przy składaniu podpisu lub składaniu dokumentu ratyfikacyjnego, w deklaracji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy, wskaże sądy i trybunały, które wyznacza jako właściwe do składania wniosków o opinię doradczą. Państwu pozostawiono możliwość zmiany tej deklaracji w każdym późniejszym czasie w takim samym trybie, w jakim była ona składana. W Raporcie wyjaśniającym zwrócono uwagę na elastyczność rozwiązania polegającego na wspomnianym sposobie określenia organów sądowych, które mogą składać wnioski o opinie doradcze oraz możliwości zmiany deklaracji państw-stron, co umożliwia „uwzględnienie cech szczególnych krajowych systemów sądowych”⁴.

Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Nierzadko bowiem doświadczenia płynące z praktyki mogą wskazywać na np. zbyt wąskie określenie kręgu

² *ECHR Reflection Paper on the proposal to extend the Court's Advisory Jurisdiction*, dokument nr 3853038, http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Courts_advisory_jurisdiction_ENG.pdf, pkt 8.

³ *Protocol No. 16 to the Convention ...*, pkt 8.

⁴ Tamże.

sądów i trybunałów, które mogą występować o opinię doradczą. W takim przypadku pozostanie dla władz krajowych otwarta droga do zmiany pierwotnie określonego kręgu uprawnionych organów sądowych. Nie ulega wątpliwości, iż w polskich warunkach możliwość składania wniosków o opinię doradczą powinny posiadać Sąd Najwyższy, Naczelny Sąd Administracyjny oraz Trybunał Konstytucyjny i zapewne te organy sądowe zostaną wskazane w deklaracji składanej przez Polskę. Jednakże określenie „najwyższe” wsparte wyjaśnieniem zawartym w Raporcie wyjaśniającym powoduje, iż do kręgu sądów uprawnionych do składania wniosków o opinię doradczą możliwe byłoby włączenie także sądów apelacyjnych. Byłoby to w polskich warunkach uzasadnione tym, iż przede wszystkim z uwagi chociażby na ograniczenia dotyczące możliwości składania skargi kasacyjnej, to właśnie sądy apelacyjne w wielu przypadkach wydają ostateczne orzeczenia w sprawach rozstrzyganych na poziomie krajowym.

Zawężenie kręgu organów sądowych, które mogą zostać upoważnione do składania wniosków o opinie doradcze, uzasadniono tym, iż jest to zgodne z zasadą wyczerpania środków krajowych. Ponadto „najwyższe sądy i trybunały” zapewniają, zdaniem autorów Raportu, „odpowiedni poziom”, na którym powinien toczyć się dialog⁵. W istocie jednak bardziej przekonujący wydaje się inny argument podany w Raporcie wyjaśniającym, a mianowicie, iż chodziło o uniknięcie nadmiernej liczby wniosków o opinię doradczą, co w kontekście przewlekłości postępowań przed Trybunałem strasburskim jest w pełni zrozumiałe.

Protokół 16 dodaje jednakowoż inne niż podmiotowe, kolejne ograniczenia dotyczące możliwości składania wniosku o opinię doradczą. Łączą się one z przedmiotem, którego może dotyczyć wniosek. Otóż zgodnie z ust. 1 art. 1 możliwość występowania o opinie doradcze dotyczy tylko pytań o zasady odnoszące się do interpretacji lub stosowania praw i wolności przewidzianych w Konwencji i jej protokołach. Jest to warunek sformułowany inaczej w porównaniu z tym, który przewidziano w art. 47 ust. 1 Konwencji, gdzie mowa jest o wydawaniu opinii doradczych „w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej protokołów”. W raporcie wyjaśniającym zwrócono uwagę, na inny cel procedury z art. 47 ust. 1 oraz inny cel procedury przewidzianej w Protokole. Wyjaśnienie to nie wydaje się jednak w pełni przekonujące. Sformułowanie „pytanie o zasady (*questions of principle*)” wyraźnie nawiązuje do konstytucyjnego charakteru przypisywanego Trybunałowi strasburskiemu. Chodzi zatem o to, aby Trybunał nie był zasypywany pytaniami dotyczącymi jakichkolwiek problemów związanych z wykładnią lub stosowaniem EKPC, a jedynie problemów, które mają rangę zasadniczą. Z drugiej strony, trudno raczej przypuszczać, aby sądy najwyższe państw-stron decydowały się na występowanie do Trybunału z pytaniami innymi niż posiadającymi charakter zasadniczy. Z tego względu ten dodatkowy warunek służy raczej podkreśleniu rangi konstytucyjnej Trybunału strasburskiego

⁵ Tamże.

i będzie zapewne spełniać rolę kryterium filtrującego, służącego do odrzucania pytań nie dotyczących kwestii o zasadniczym znaczeniu.

Pytania składane przez najwyższe sądy krajowe muszą być powiązane z kontekstem konkretnej rozpoznawanej przez dany sąd sprawy. Innymi słowy, nie jest możliwe składanie pytań, które zmierzałyby do oceny *in abstracto* przez Trybunał rozwiązań prawnych w danym państwie-stronie bez powiązania z konkretną sprawą. Ograniczenie to jest w pełni zrozumiałe, albowiem w przeciwnym razie Trybunał strasburski przejąłby do pewnego stopnia funkcje sprawowane przez krajowe trybunały konstytucyjne, oceniając konstytucyjną rolę aktów normatywnych, przy czym rolę wzorca konstytucyjnego pełniłaby w tym przypadku Europejska Konwencja Praw Człowieka. Rzecz jednak w tym, iż ocena legislacji krajowej z punktu widzenia zgodności z EKPC będzie nieunikniona. Wystarczy wspomnieć, iż Trybunał dopuszcza wnoszenie skarg przez tzw. *potential victims*, tj. osoby, które uważają, iż ich prawa są zagrożone przez konkretny przepis, który może zostać zastosowany w ich przypadku. W tego typu sprawach nieuniknione staje się badanie legislacji krajowych przez pryzmat ich zgodności z Konwencją.

Protokół 16 wprowadza wymóg uzasadnienia wniosku o opinię doradcą oraz przedstawienia prawnego i faktycznego kontekstu sprawy. Jest to naturalną konsekwencją powiązania instytucji pytania o opinię doradcą z konkretną, będącą w toku sprawą. Jak zwrócono uwagę w Opinii Trybunału dotyczącej Protokołu 16, „odpowiednie problemy prawa Konwencji powinny zostać określone oraz poddane dyskusji na poziomie krajowym”. Trybunał natomiast „nie powinien zajmować się badaniem faktów sprawy lub prawa krajowego w ramach tej procedury” czy też „rozstrzygać sprawę toczącą się przed sądem zadającym pytanie”. Powinien on natomiast „skoncentrować się na pytaniu o zasady, które zostały wniesione”⁶.

W Raporcie wyjaśniającym wskazano, iż przedstawiając stan prawny i faktyczny należy określić przedmiot sprawy oraz istotne ustalenia faktyczne, wskazać mające zastosowanie przepisy prawa krajowego oraz istotne problemy wynikające z Konwencji, a w szczególności prawa i wolności, które mogą mieć zastosowanie. Konieczne może być również zawarcie we wniosku podsumowania stanowisk stron postępowania przed sądem krajowym, a także, jeżeli jest to możliwe i właściwe, przedstawienie własnego stanowiska sądu krajowego występującego z pytaniem, włączając w to jego własne analizy dotyczące zadanego pytania. Ten ostatni element uzasadnienia prawnego i faktycznego jest o tyle istotny, iż stanowić będzie w praktyce najbardziej wyrazisty przejaw dialogu sędziowskiego toczącego się w ramach nowej procedury. Własne stanowisko w sprawie zadawanego pytania sądu występującego o opinię doradcą spotka się bowiem albo z aprobatą, albo też z polemiką Trybunału strasburskiego, wymagać zatem będzie

⁶ *Opinion of the Court on Draft Protocol No. 16 to the Convention extending its competence to give advisory opinions on the interpretation of the Convention*, przyjęta na Sesji Plenarnej Trybunału w dniu 6 maja 2013 r., http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_16_Court_Opinion_ENG.pdf, pkt 8.

odniesienia się ETPC do poglądów sądów krajowych. Tym samym możliwa będzie bezpośrednia dyskusja organów sądowych dotycząca kształtu materialnych standardów EKPC.

4. Postępowanie o wydanie opinii doradczej

Podobnie jak skarga indywidualna, także pytanie o opinię doradcą będzie oceniane przez pryzmat kryteriów dopuszczalności, które zostały określone w art. 1 Protokołu 16. Oceny tej będzie jednak dokonywać kompetentne ciało w postaci panelu pięciu sędziów Wielkiej Izby, która będzie decydować o przyjęciu wniosku o wydanie opinii. W przypadku decyzji odmownej, panel powinien przedstawić uzasadnienie. Warto zauważyć, iż sam Trybunał w toku prac na tekstem Protokołu opowiadał się przeciwko takiemu rozwiązaniu. Zamiast tego postulował wydanie ogólnych wskazówek dotyczących zakresu oraz funkcjonowania jego kompetencji doradczej. Natomiast pozytywnie ocenił możliwość dyskrecjonalnego decydowania o przyjęciu wniosku o opinię⁷. W Raporcie wyjaśniającym stwierdzono, iż wymóg uzasadniania każdej odmowy rozpoznania wniosku o opinię doradcą ma w założeniu przyczynić się do wzmocnienia dialogu pomiędzy Trybunałem a krajowymi systemami sądowymi. Ma służyć także wyjaśnieniu, co należy rozumieć przez „pytania zasadnicze dotyczące interpretacji lub stosowania praw i wolności określonych w Konwencji i jej protokołach”⁸.

W przypadku akceptacji wniosku opinię doradcą wydaje Wielka Izba Trybunału. Opinia nie ma mieć wiążącej mocy, jednak fakt, iż będzie wydana przez największy możliwy skład Trybunału strasburskiego, będzie niewątpliwie dodawać jej bardzo wysokiego prestiżu. Zarówno w panelu, jak i w składzie Wielkiej Izby z urzędu występować będzie sędzia zasiadający w Trybunale z ramienia strony, której sąd skierował wniosek. W przypadku braku takiego sędziego lub jeżeli nie może on zasiąść w składzie panelu lub Wielkiej Izby, jego miejsce zajmie osoba wyznaczona przez Przewodniczącego Trybunału z listy przedstawionej przez dane państwo-stronę.

Postępowanie o wydanie opinii doradczej w założeniu nie ma charakteru kontradiktoryjnego. W Protokole przewidziano jednakże prawo do udziału w nim Komisarza Praw Człowieka Rady Europy oraz państwa-strony. Udział ten może polegać na przedstawianiu pisemnych uwag oraz udziale w rozprawach przed Trybunałem. Przewodniczący Trybunału może ponadto zwrócić się o przedstawienie pisemnych uwag oraz udział w rozprawach jakiegokolwiek inne państwo-stronę oraz jakąkolwiek osobę, jeżeli wymaga tego interes należytego wymiaru sprawiedliwości (*the interest of the proper administration of justice*). W Raporcie wyjaśniającym zwrócono uwagę, iż uregulowanie to odzwierciedla insty-

⁷ Reflection paper on the proposal to extend the Court's Advisory jurisdiction, http://www.coe.int/t/dgi/brigh-ton-conference/documents/Court-Advisory-opinions_en.pdf, pkt 34, Opinion of the Court..., pkt 9.

⁸ Explanatory report..., pkt 15.

tucję interwencji strony trzeciej, przewidzianą w art. 36 Konwencji. Jednocześnie stwierdzono, że „oczekuje się, iż strony postępowania w sprawie, w której wystąpiono o opinię doradczą, zostaną zaproszone do udziału w postępowaniu”⁹. Uregulowanie to do pewnego stopnia uwzględnia postulat zgłaszany przez organizacje pozarządowe, aby umożliwić wszystkim stronom postępowania toczącego się przed sądem krajowym przedstawianie stanowiska na piśmie oraz branie udziału w rozprawach przed Trybunałem¹⁰. Należy przy tym zauważyć, iż przedstawienie istotnych argumentów stron postępowania może stanowić także część uzasadnienia prawnego i faktycznego wniosku sądu krajowego o wydanie opinii doradczej.

Wnioski o opinie doradcze będą mogły być składane w języku, w którym toczy się postępowanie krajowe. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, będzie to bowiem bez wątplenia zachęcać sądy krajowe do składania tych wniosków. Spotkało się ono natomiast, co jest zrozumiałe, z negatywną opinią samego Trybunału wskazującego m.in. na konieczność zapewnienia środków na tłumaczenia wniosków o opinie oraz załączanych do tych wniosków dokumentów¹¹.

Opinie doradcze będą komunikowane sądowi lub trybunałowi, który o nią występował oraz państwu-stronie, do której ten sąd należy, a także będą publikowane. Bez wątplenia zatem ich efekt nie będzie ograniczał się li tylko do systemu prawnego państwa-strony, której sąd wystąpił z pytaniem, lecz wpływać będą także na systemy prawne pozostałych państw-stron.

5. Ocena rozwiązań przyjętych w Protokole 16

Regulacja dotycząca wniosku sądu wyższej instancji o opinię doradczą była wzorowana do pewnego stopnia na instytucji pytania prejudycjalnego do sądów krajowych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹². Zarazem jednak są widoczne istotne różnice pomiędzy rozwiązaniem strasburskim a luksemburskim. Idzie tu przede wszystkim o brak wiążącego charakteru opinii doradczej Trybunału, a jednocześnie brak zobligowania sądów krajowych do występowania do ETPC z wnioskiem o wydanie takiej opinii¹³. Niewątpliwie osłabia to znaczenie nowego rozwiązania. Warto zauważyć, iż za nadaniem opinii doradczej Trybunału mocy wiążącej nie tylko w odniesieniu do sądu, który o nią występo-

⁹ Tamże, pkt 20.

¹⁰ Zob. *Joint NGO comments on the drafting of Protocols 15 and 16 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 October 2012, <http://www.amnesty.org/fr/library/asset/IOR61/008/2012/en/884bf030-e694-40e8-942c-2a577aca2337/ior610082012en.pdf>, s. 3.

¹¹ *Opinion of the Court...*, pkt 14.

¹² M. O'Boyle, *The legitimacy of Strasbourg review: time for a reality check?*, [w:] *La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, red. P. Titun, Paris 2011, s. 497.

¹³ Zgodnie art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w przypadku gdy pytanie prejudycjalne jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

wał, ale także dla władz państwa, którego sąd wystąpił z wnioskiem o tę opinię, opowiadały się m.in. organizacje pozarządowe¹⁴.

Jednocześnie z instytucją tą wiąże się, być może zbyt optymistyczne oczekiwanie, iż doprowadzi ona do usprawnienia działania strasburskiego systemu ochrony praw człowieka. Miałoby to wiązać się z odciążeniem ETPC od narastającej liczby skarg indywidualnych. Opinia jest też w założeniu postrzegana jako instrument komplementarny do instytucji wyroku pilotażowego służącego Trybunałowi do sygnalizowania systemowych naruszeń praw człowieka¹⁵. W rzeczywistości okazać się może, iż instytucja ta stanie się kolejnym przyczynkiem do pogłębienia kryzysu w zakresie przewlekłości postępowania zarówno przed sądami krajowymi, które na czas trwania postępowania w sprawie opinii będą zawieszać postępowanie, jak i przed Trybunałem strasburskim. Wydanie orzeczeń w konkretnych sprawach zabiera Trybunałowi już teraz kilka lat. Można zatem zasadnie przypuszczać, iż jeżeli doszłoby do złożenia licznych wniosków o opinie doradcze rozpoznawanych przez Wielką Izbę, to spowoduje to dalsze spowolnienie postępowania przez ETPC. Warto w tym kontekście zauważyć, iż Protokół 16 nie określa maksymalnego czasu trwania postępowania w sprawie opinii doradczej, chociaż postulat taki był formułowany. Ostatecznie zatem od Trybunału zależeć będzie, czy postępowania w sprawach opinii doradczych traktować będzie priorytetowo i realizować je np. kosztem spraw wnoszonych w trybie skarg indywidualnych. W Raporcie wyjaśniającym zwrócono jednak uwagę, iż charakter wniosków o opinię doradczą, a także fakt, iż składanie tych wniosków wiązać się będzie z zawieszaniem postępowań toczących się przed sądami krajowymi, sugeruje, iż postępowania w tych sprawach powinny być traktowane przez Trybunał jako wysoce priorytetowe¹⁶.

Krytycznie ocenia się rozwiązanie polegające na pozostawieniu możliwości wyboru sądów, które mogą wnioskować o opinię państwowemu ratyfikującemu Protokół. Zdaniem A. Płoszki, znacznie lepszym rozwiązaniem byłoby określenie kręgu sądów uprawnionych do wystąpienia z wnioskiem i przyznanie tej kompetencji sądom krajowym, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Autor ten zauważa także, iż z doświadczeń międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka wynika, że ustanowienie szerokiego kręgu podmiotów mogących wnioskować o opinię doradczą, gdzie sądy nie mają takiej kompetencji, nie doprowadziło do przeciążenia Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁷. Trudno jednak uznać ten argument za trafny w warunkach strasburskich. Trybunał jest już obecnie niezwykle przeciążony. Otwieranie zatem możliwości składania wniosków o opinie doradcze setkom sądów

¹⁴ Zob., s *Joint NGO comments...*, 2.

¹⁵ Zob. A. Płoszka, *Nowa opinia doradcza Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10, s. 91–92.

¹⁶ *Explanatory report*, pkt 17.

¹⁷ A. Płoszka, *Nowa opinia...*, s. 98.

krajowych mogłoby spowodować kolejny poważny problem z punktu widzenia wydajności całego systemu.

Znaczenie nowej procedury z pewnością osłabia fakultatywny charakter instytucji opinii doradczej oraz jej niewiążący charakter. Zwraca się w związku z tym uwagę, iż sądy będą raczej same podejmowały się interpretacji Konwencji, unikając występowania do ETPC. Ze złożeniem wniosku wiązać się będzie bowiem bliżej nieokreślony czas oczekiwania na rozstrzygnięcie Wielkiej Izby w sprawie zadanego pytania¹⁸. Obawy te nie muszą się jednak okazać uzasadnione. Występowanie z wnioskiem o opinię przez sądy krajowe wyższych instancji może być przecież uzasadnione chęcią uniknięcia wielu skarg do ETPC w przyszłości. W tym kontekście nowa procedura może sprzyjać unikaniu konfrontacji i iskrzenia na linii ETPC – sądy krajowe oraz eliminować potencjalne przyczyny składania kolejnych skarg indywidualnych do Strasburga. Może ona także stwarzać możliwość ustalania standardów strasburskich szybciej niż w wyniku oczekiwania na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, która wpłynie do ETPC¹⁹. Wiąże się to także z tym, iż w ramach postępowania o wydanie opinii doradczej Trybunał ma skupiać się wyłącznie na kwestiach zasad, a nie na analizie stanu faktycznego sprawy lub regulacji krajowych w konkretnej sprawie. W praktyce oczywiście wiele zależeć będzie od podejścia sądów krajowych do nowej procedury oraz ich skłonności do współpracy z Trybunałem strasburskim przy rozstrzyganiu spraw na poziomie krajowym zgodnie z Konwencją i jej duchem.

Protokół 16 należy zaliczyć do tzw. protokołów proceduralnych do EKPC. Protokoły te, aby wejść w życie, wymagały dotychczas ratyfikacji przez wszystkie strony Konwencji, po czym niejako wtapiały się w jej postanowienia. Tymczasem zgodnie z art. 8 ust. 1 Protokołu 16 wejdzie on w życie, gdy ratyfikuje go co najmniej dziesięć państw-stron Konwencji. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, albowiem sprzyjać ono będzie szybszemu wdrożeniu nowej instytucji. Nie będzie bowiem konieczne długotrwałe, widoczne zwłaszcza w przypadku Protokołu 14, oczekiwanie na jego ratyfikację przez wszystkie 47 państw-stron EKPC. Jednocześnie szybsze wejście w życie nowego Protokołu i pozytywne doświadczenia z jego stosowaniem mogą zachęcać inne państwa do podejmowania decyzji o jego ratyfikacji.

6. Podsumowanie

Pomimo wspomnianych już uwag krytycznych pod adresem rozwiązań przyjętych w Protokole 16, ogólna ocena głównej idei tego protokołu, jaką jest rozszerzenie kompetencji do występowania o opinie doradcze Trybunału strasburskiego na sądy krajowe, musi być pozytywna. Protokół stwarza niewątpliwie po raz pierwszy podstawy formalnoprawne do prowadzenia dialogu pomię-

¹⁸ Tamże, s. 99.

¹⁹ Tamże, s. 92.

dzy najważniejszymi organami sądowymi w państwach-stronach Konwencji a Trybunałem strasburskim. Aczkolwiek zasadniczym celem tego dialogu, jak się wskazuje, ma być wzmocnienie implementacji postanowień EKPC w sferze krajowej, to bez wątpienia instytucja wniosków sądów krajowych o opinię doradczą będzie pełniła także ważną rolę w konstruktywnym kształtowaniu europejskich standardów praw człowieka. Trudno na obecnym etapie prognozować, jakie problemy praktyczne pojawią się w związku z tą nową instytucją. Bez wątpienia jednak wprowadzenie nowego mechanizmu będzie kolejnym krokiem w kierunku uczynienia Trybunału strasburskiego trybunałem konstytucyjnym Europy, rozstrzygającym na poziomie europejskim najważniejsze zagadnienia i problemy wspólne dla wszystkich państw-stron EKPC.

Adam Wiśniewski

**NEW FORMAL AND LEGAL BASIS FOR A DIALOGUE
BETWEEN NATIONAL COURTS AND THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS. PROTOCOL 16 TO THE EUROPEAN CONVENTION
OF HUMAN RIGHTS**

The protocol 16 to the European Convention of Human Rights introduces for the first time the procedure allowing national courts to request the European Court of Human Rights to give advisory opinions on question of principle relating to the interpretation or application of the rights and freedoms defined in the Convention or the protocols. Despite the critical voices as regards the particular solutions adopted in Protocol 16, an overall assessment of the main idea of this Protocol is positive. It creates undoubtedly the first formal legal basis for a dialogue between key judicial authorities in the Member-Sides of the Convention and the (Strasbourg Court). Although the primary objective of this dialogue is to strengthen the implementation of the provisions of the Convention in the domestic sphere, the institution of request for an advisory opinion by national courts will act as a constructive instrument in shaping European human rights standards. The introduction of a new mechanism will be also another step towards making the Strasbourg Court the constitutional court determining the most important issues concerning the human rights standards at the European level.