



Adam Wiśniewski

Uniwersytet Gdański

PROTOKÓŁ 15 DO EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

1. Wstęp

W dniu 24 czerwca 2013 r. został otwarty do podpisu Protokół 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC). Przedmiotem tego Protokołu są przede wszystkim zmiany w postanowieniach Rozdziału II Konwencji poświęconego Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka (ETPC). Wprowadza on jednak także kontrowersyjną zmianę w Preambule do EKPC, polegającą na nawiązaniu do doktryny marginesu oceny rozwiniętej przez ETPC. Zmiany te stanowią realizację postanowień Deklaracji z Brighton z 2012 r. i należy je postrzegać przede wszystkim w kontekście trwającego już od dłuższego czasu procesu reformy Trybunału, mającej na celu w szczególności wzmocnienie jego efektywności.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie nie tylko omówienie zmian wprowadzonych do Konwencji przez Protokół 15, ale także próba ich oceny. Można bowiem postawić pytanie, czy słuszne jest wprowadzanie stosunkowo drobnych zmian w postanowieniach proceduralnych Konwencji i czy nie byłoby lepszym rozwiązaniem wprowadzenie zmian o bardziej całościowym i daleko idącym charakterze? Pytanie to jest tym bardziej uzasadnione, iż wiąże się z kwestią nierzadko długotrwałego oczekiwania na wejście w życie protokołów o charakterze proceduralnym do EKPC, które muszą być ratyfikowane przez wszystkie państwa-strony EKPC. Przypomnieć bowiem należy, iż poprzedni protokół proceduralny, tj. Protokół 14 wszedł w życie dopiero po 6 latach od jego przyjęcia w maju 2004 r. (dopiero w dniu 15 stycznia 2010 r. Rosyjska Duma wyraziła zgodę na ratyfikację Protokołu 14). Z kolei wspomniana już zmiana w Preambule EKPC może mieć znaczenie dla sposobu interpretacji praw i wolności chronionych Konwencją w przyszłości.

Warto też wspomnieć, iż w 2013 r. w odstępie zaledwie trzech miesięcy, tj. 2 października 2013 r., otwarto do podpisu Protokół 16 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Protokół ten nie dokonuje zmian w samym tekście Konwencji, wprowadza natomiast możliwość występowania do ETPC przez „najwyższe

sądy i trybunały Wysokich Umawiających się Stron” o opinie doradcze w sprawach dotyczących zasad związanych z interpretacją lub stosowaniem praw i wolności przewidzianych w EKPC i jej protokołach.

1. Charakterystyka Protokołu 15 oraz zmian, które wprowadza do EKCP

Protokoły dodatkowe do EKPC można podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje protokoły o charakterze materialnym, które poszerzają katalog praw chronionych Konwencją. Są to protokoły wprowadzone ściśle powiązane z Konwencją, ale zachowują status oddzielnego traktatu. Do ich wejścia w życie nie jest potrzebna ratyfikacja przez wszystkie państwa strony EKPC. Drugą grupę stanowią protokoły o charakterze proceduralnym. Po ich ratyfikacji przez państwa-strony zmieniają one mechanizm kontrolny Konwencji i zostają włączone do jej postanowień. Do wejścia w życie tego typu protokołów potrzebna jest jednak ich ratyfikacja przez wszystkie państwa-strony Konwencji.

Z punktu widzenia tego podziału Protokół 15 można uznać z pewnością za protokół o charakterze proceduralnym. Nie dodaje on nowych praw do EKPC, ale zmienia niektóre postanowienia ze sfery proceduralno-ustrojowej Konwencji. Jego wejście w życie uzależnione jest od ratyfikacji przez wszystkie strony Konwencji. Samo wejście w życie ma nastąpić, zgodnie z jego art. 7, pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy po dacie, w której nastąpiła ratyfikacja przez wszystkie państwa-strony EKPC. Zmiana jednak, którą Protokół ten wprowadza w Preambule EKPC, nie ma charakteru proceduralnego, ale raczej materialny, chociaż nie wiąże się z treścią praw chronionych Konwencją i jej protokołami. Sama doktryna marginesu oceny jest zaliczana do sfery reguł interpretacji EKPC. Wzmianka zatem o marginesie oceny w Preambule EKPC wiązać się będzie raczej z interpretacją poszczególnych chronionych praw. Z punktu zatem widzenia podziału protokołów na proceduralne i materialne, Protokół 15 jest do pewnego stopnia nietypowy, albowiem pomimo zdecydowanie proceduralnego charakteru, zawiera pewne elementy, które można uznać za związane ze sferą materialnoprawną Konwencji.

Omawiany Protokół składa się z preambuły, pięciu artykułów wprowadzających zmiany w tekście Konwencji (art. 1–5) oraz z postanowień końcowych i przejściowych obejmujących cztery artykuły (art. 6–9).

Pierwsza, wspomniana już zmiana wprowadzona przez art. 1 Protokołu 15, dotyczy zmiany w preambule do EKPC. Dodany został do niej nowy akapit nawiązujący do kontrowersyjnej doktryny marginesu oceny rozwiniętej przez Europejskie Trybunał Praw Człowieka (a wcześniej przez Komisję Praw Człowieka), a także wymieniający zasadę subsydiarności w następującym brzmieniu: „Potwierdzając, iż na Wysokich Układających się Stronach, zgodnie z zasadą subsydiarności, spoczywa podstawowa odpowiedzialność za zapewnienie praw i wolności określonych w niniejszej Konwencji i protokołach do niej, oraz iż czyniąc

to korzystają one z marginesu oceny poddanego nadzorowi jurysdykcyjnemu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ustanowionego przez Konwencję”.

W Raporcie wyjaśniającym do Protokołu 15 uzasadniono tę zmianę stosunkowo lakonicznie, stwierdzając, iż ma ona na celu „wzmocnienie transparentności i dostępności tych cech systemu Konwencji”, tj. zasady subsydiarności oraz doktryny marginesu oceny. Idzie też o „zgodność z doktryną marginesu oceny rozwiniętą w orzecznictwie Trybunału”. Postulat ten zawarty został w Deklaracji z Brighton. Przypomniła ona również o zobowiązaniu państw-stron, do zapewnienia pełnej skuteczności ich zobowiązania do zapewnienia praw i wolności określonych w Konwencji¹.

Kolejne zmiany przewidziane w Protokole 15 dotyczą kwestii o charakterze proceduralnym, związanych z funkcjonowaniem Trybunału oraz dopuszczalnością skargi indywidualnej. W art. 21 EKPC dotyczącym wymogów sprawowania urzędu sędziego Trybunału dodano nowy ustęp przewidujący, iż kandydaci na urząd sędziego nie powinni osiągać wieku 65 lat w dacie zażądania przez Zgromadzenie Parlamentarne listy trzech kandydatów, którą przedstawia państwo-strona Konwencji zgodnie z art. 22 EKPC. W związku z tą zmianą z art. 23 Konwencji skreślony został ust. 2 stanowiący, iż kadencja sędziów upływa z chwilą osiągnięcia przez nich wieku 70 lat. Stał się on bowiem zbędny wobec wspomnianego wprowadzenia ograniczenia wiekowego w dacie zgłaszania kandydatów na sędziów Trybunału. W Raporcie wyjaśniono, iż zmiana ta, wprowadzona na prośbę Zgromadzenia Parlamentarnego organu Rady Europy biorącego udział w wyborze sędziów Trybunału, ma na celu umożliwienie sędziom o wysokich kwalifikacjach sprawowanie urzędu przez pełną 9-letnią kadencję. W aktualnym stanie prawnym nie jest to możliwe z uwagi na limit wiekowy 70 lat przewidziany w ust. 2 art. 23 Konwencji. Limit ten uniemożliwiał niektórym doświadczonym sędziom pełnienie urzędu sędziego przez całą kadencję. Stał się on jednak zbędny wobec wprowadzenia przez Protokół 14 zakazu ponownego wybierania sędziów, przy jednoczesnym wydłużeniu ich kadencji do 9 lat.

Zmiana dotycząca wieku sędziów ETPC stanowi realizację jednego z ustaleń zawartych w Deklaracji z Brighton z 2012 r., zgodnie z którym limit wiekowy dla sędziów powinien zostać zastąpiony wymogiem, iż w dacie obejmowania urzędu sędziowie nie mogą mieć więcej niż 65 lat². W tekście Protokołu 14 odstąpiono jednak do literalnego powtórzenia tego wymogu. Uzasadniono to względami praktycznymi związanymi z długotrwałym czasem trwania procesu selekcji sędziów, od procedury selekcji na poziomie wewnątrz krajowym do czasu głosowania w Zgromadzeniu Parlamentarnym³. Chciano uniknąć sytuacji, w której

¹ Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Explanatory Report, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/Prot15E-CHR.htm>.

² Deklaracja z Brighton, par. 25, lit. f.

³ Explanatory Report to Protocol 15, § 13.

kandydat biorący udział w procedurze selekcji nie mógłby objąć urzędu z powodu przekroczenia limit wiekowego w trakcie jej trwania. Dlatego ustalono datę wystarczająco pewną w trakcie trwania procedury, w której wiek 65 lat musi być ustalony, tj. datę zwrócenia się przez Zgromadzenie Parlamentarne o listy kandydatów. Jednocześnie w Raporcie wyrażono oczekiwanie, iż państwa-strony, ogłaszając nabór na stanowisko sędziego, będą odwoływać się do tej daty, natomiast Zgromadzenie Parlamentarne poda ją do publicznej wiadomości, np. publikując list w tej sprawie lub w inny sposób⁴.

Zgodnie z przepisem przejściowym art. 8 ust. 1 Protokołu zmiana ta będzie miała zastosowanie tylko do kandydatów znajdujących się na listach przedstawionych Zgromadzeniu Parlamentarnemu przez państwa-strony po wejściu w życie Protokołu.

Kolejna zmiana dotyczy postanowienia art. 30 EKPC dotyczącego zrzeczenia się właściwości na rzecz Wielkiej Izby. Z dotychczasowego brzmienia tego postanowienia, stanowiącego, iż „jeśli w sprawie toczącej się przed Izbą pojawia się poważne zagadnienie dotyczące interpretacji Konwencji lub jej protokołów lub jeśli rozstrzygnięcie takiego zagadnienia może doprowadzić do sprzeczności z wyrokiem wydanym wcześniej przez Trybunał, Izba może, w każdym czasie przed wydaniem swego wyroku, zrzec się swojej właściwości na rzecz Wielkiej Izby, chyba że sprzeciwia się temu jedna ze stron”, postanowiono wykreślić ostatni fragment mówiący o sprzeciwie jednej ze stron.

Możliwość zrzeczenia się właściwości przez Izbę na rzecz Wielkiej Izby wprowadzono do Konwencji dopiero po wejściu w życie Protokołu 11⁵. Na skutek zrzeczenia się właściwości przewidzianego w art. 30 Konwencji, sprawę rozpoznaje i wydaje rozstrzygnięcie wyłącznie Wielka Izba Trybunału. Z przesłanek tego zrzeczenia się określonych w art. 30 EKPC wynika, iż celem tej instytucji jest zapewnienie jednolitości orzecznictwa Trybunału oraz powierzenie Wielkiej Izbie Trybunału ostatecznego kształtowania linii tego orzecznictwa⁶.

Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem art. 30 EKPC jedyną przesłanką skutecznego zrzeczenia się właściwości przez Izbę na rzecz Wielkiej Izby był brak sprzeciwu stron. Oznacza to, iż w przypadku braku tego sprzeciwu, decyzja Izby w tej sprawie jest wiążąca i nieodwracalna, zobowiązując Wielką Izbę do przejęcia sprawy⁷.

Wprowadzona zmiana uzasadniona została przede wszystkim chęcią zapewnienia spójności orzecznictwa Trybunału oraz przyspieszenia postępowania przez Trybunał w sprawach, w których pojawia się poważna kwestia dotycząca interpretacji Konwencji lub jej Protokołów lub możliwość odejścia od dotychcza-

⁴ Tamże.

⁵ Protokół ten wszedł w życie 1 listopada 1998 r.

⁶ Zob. szerzej *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 94–96.

⁷ Tamże, s. 95.

sowej linii orzecznictwa. W Raporcie wyrażono oczekiwanie, iż Izba skonsultuje zamiar przekazania ze stronami sporu, a nadto, iż przed przekazaniem sprawy rozstrzygnie kwestie dopuszczalności wszystkich części skargi. Stwierdzono też, iż zmiana ta dokonywana jest przy założeniu, iż Wielka Izba w przyszłości sformułuje bardziej szczegółowe wskazówki dla stron dotyczące potencjalnego odejścia od istniejącej linii orzecznictwa lub poważnej kwestii dotyczącej interpretacji Konwencji lub jej Protokołów⁸.

Zgodnie z przepisem przejściowym zawartym w art. 8 ust. 2 Protokołu 15, zmiana ta nie będzie miała zastosowania do spraw będących w toku, w których jedna ze stron sprzeciwiła się przekazaniu sprawy do Wielkiej Izby przed wejściem w życie tego Protokołu. Rozwiązanie to uzasadniono troską o zachowanie pewności prawa oraz względami przewidywalności proceduralnej⁹.

Zmianę w zakresie wymogów dopuszczalności skargi indywidualnej wprowadza art. 4 Protokołu 15. Skraca on termin na wniesienie skargi do Trybunału liczony od daty podjęcia ostatecznej decyzji, z sześciu do czterech miesięcy. Zmianę uzasadniono lakonicznie, rozwojem szybszej technologii komunikacyjnej oraz obowiązywaniem podobnych ograniczeń czasowych w poszczególnych państwach-stronach¹⁰.

Zmiana ta będzie miała zastosowanie po upływie sześciu miesięcy od wejścia w życie Protokołu 15. Ma to zapewnić, iż potencjalni skarżący staną się w pełni świadomi obowiązywania nowego terminu na wniesienie skargi. Nadto, nowy limit czasowy nie będzie miał skutku retroaktywnego, bowiem wprowadzona zmiana nie będzie miała zastosowania do tych skarg, w których ostateczna decyzja została podjęta przed wejściem w nowego limitu.

Ostatnia zmiana wprowadzona przez Protokół 15 również dotyczy wymogów dopuszczalności i polega na zmianie kontrowersyjnego kryterium dodanego przez Protokół 14 do EKPC. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 35 ust. 3 lit. b Trybunał uznaje za niedopuszczalną każdą skargę indywidualną wniesioną w trybie art. 34, jeśli uważa, że „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi oraz pod warunkiem, że żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie”.

Celem wprowadzenia tego kryterium było dostarczenie Trybunałowi nowego narzędzia umożliwiającego mu skuteczne selekcjonowanie i odrzucanie spraw błahych i poświęcanie więcej czasu na sprawy poważniejsze. Nowemu kryterium zarzucano jednak, iż osłabia prawo do skargi indywidualnej, uznawane za kamień węgielny systemu Konwencji¹¹. Chcąc wyjść naprzeciw tym obawom,

⁸ Explanatory Report to Protocol 15, § 16, 17, 18 i 19.

⁹ Tamże, § 20.

¹⁰ Tamże, § 21.

¹¹ M. Beernaert, *Protocol 14 and New Strasbourg Procedures: Towards Greater Efficiency? And at What*

wprowadzono dwa elementy zabezpieczające skarżącego przed odrzuceniem skargi. Pierwszy, to zastrzeżenie, iż nawet gdy skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku, to jego skarga nie może zostać odrzucona, jeżeli poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu tej skargi. Drugie zabezpieczenie polega na zastrzeżeniu, iż nie może być odrzucona na podstawie nowego kryterium żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy.

Zmiana wprowadzona przez art. 5 Protokołu 15 polega na wykreśleniu drugiego z tych elementów zabezpieczających, tj. warunku, iż „żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie”. Zmianę tę uzasadniono zamiarem nadania większego skutku zasadzie *de minimis non curat praetor*, a zatem dążeniem do odciążenia Trybunału od spraw trywialnych. Zwrócono dodatkowo uwagę na pozostawienie drugiego ze wspomnianych już elementów zabezpieczających w postaci zastrzeżenia „chyba że poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu skargi”¹².

W przepisie przejściowym przewidziano wejście w życie tej zmiany z datą wejścia w życie samego Protokołu 15, po to aby nie opóźnić jej wpływu na spodziewane wzmocnienie skuteczności systemu kontrolnego EKPC. W związku z tym zmiana ta będzie miała zastosowanie także do tych skarg, co do których nie podjęto jeszcze decyzji w kwestii dopuszczalności z datą wejścia w życie Protokołu 15.

2. Ocena zmiany wprowadzonej przez Protokół 15 do EKPC w Preamble EKPC

Wśród zmian wprowadzanych do EKPC przez Protokół 15 szczególne kontrowersje wywołały zmiany w Preamble EKPC. Idzie tu przy tym nie tyle o wzmiankę o zasadzie subsydiarności, ale o wyraźne wymienienie marginesu oceny, z którego korzystają państwa-strony Konwencji. Warto bowiem przypomnieć, iż cały system ochronny stworzony przez Europejską Konwencję Praw Człowieka jest w założeniu subsydiarny w stosunku do ochrony praw jednostki na poziomie krajowym. Zasada subsydiarności oznacza bowiem, iż zadanie ochrony tych praw powinno być w pierwszym rzędzie realizowane przez państwa, a dopiero gdy ta ochrona zawodzi, uruchamiana powinna być ochrona na poziomie międzynarodowym. Wzmianka zatem o subsydiarności nawiązuje do fundamentalnej zasady, na której oparte jest funkcjonowanie całego systemu EKPC.

Zmiana w Preamble EKPC wprowadzona przez Protokół 15 nie poprzestaje jednak li tylko na wzmiance o zasadzie subsydiarności, ale wyraźnie potwierdza

Price?, „European Human Rights Law Journal” 2004, nr 5, s. 556.

¹² Explanatory Report to Protocol 15, § 23.

korzystanie przez państwa z marginesu oceny. Doktryna marginesu oceny jest dobrze znana państwom-stronom Konwencji, o czym świadczy częste powoływanie się na tę zasadę przez władze krajowe w postępowaniach przed ETPC. Dodanie zatem wzmianki do Preambuły Konwencji o marginesie oceny państw-stron z jednoczesnym pominięciem innych zasad interpretacyjnych EKPC wypracowanych w orzecznictwie strasburskim, w tym zasady efektywności czy wykładni dynamicznej, budzi istotne zastrzeżenia

Doktryna marginesu oceny jest w istocie pewną konstrukcją stworzoną na potrzeby orzecznictwa strasburskiego przez organy zajmujące się kontrolą przestrzegania tej Konwencji, która pozwala tym organom (tj. dawniej Komisji Praw Człowieka i ETPC, a obecnie tylko ETPC) na uwzględnianie dyskrecjonalności władz krajowych w procesie kontroli stosowania Konwencji i jej protokołów przez państwa-strony. Warto tu zauważyć, iż doktryna ta jest zatem, jak zauważył L. Garlicki, czystym tworem „prawa sędziowskiego”¹³. Koncepcja ta stanowi zarazem bodajże najbardziej kontrowersyjny instrument wykorzystywany w procesie interpretacji i stosowania EKPC. Opinie o niej sięgają od w pełni aprobujących do skrajnie krytycznych, nawołujących wręcz do jej wyeliminowania z orzecznictwa strasburskiego¹⁴. Trybunałowi powołującemu się na tę doktrynę zarzuca się m.in. ustępowanie (*deference*) wobec władz krajowych, a także relatywizację i podważanie skutecznej ochrony praw konwencyjnych¹⁵. W konsekwencji podnosi się osłabienie autorytetu samego Trybunału i podważenie pewności prawnej dotyczącej gwarancji wynikających z Konwencji¹⁶. Dodać przy tym należy, iż doktryna ta stanowi raczej instrument w rękach zwolenników ideologii sądowej wstrzeźliwości albo samoograniczenia (*judicial self-restraint*), konkurującej z ideologią sądowej aktywności (*judicial activism*). Tymczasem to właśnie ta ostatnia, preferując metodę interpretacji ewolucyjnej, sprzyja rozwijaniu standardów Konwencji¹⁷.

W nowym, dodanym przez Protokół 15 akapicie Preambuły EKPC, nie ma jednak, jak już wspomniano, mowy o interpretacji ewolucyjnej, ani też o innych zasadach interpretacji Konwencji, takich chociażby, jak zasada wykładni autonomicznej czy też zasada proporcjonalności. To nierówne potraktowanie zasad dotyczących interpretacji Konwencji, a zwłaszcza pominięcie tych zasad, które sprzyjają progresywnej, rozszerzającej interpretacji praw konwencyjnych, wyda-

¹³ L. Garlicki, *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 4, s. 5.

¹⁴ Zob. m.in. P. Mahoney, *Marvellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism?*, HRLJ 1998, t. 19, nr 1, s. 1–2; odrębna opinia sędziego de Meyer w sprawie *Z. v. Finlandii* z 25.02.1997 r., skarga nr 22009/93, pkt III.

¹⁵ R. Edwards, *Judicial Deference under the Human Rights Act*, „The Modern Law Review” 2002, t. 65, s. 878–879.

¹⁶ E. Benvenisti, *Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards*, „New York University Journal of International Law and Politics” 1999, t. 31, s. 344.

¹⁷ P. Mahoney, *Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin*, „Human Rights Law Journal” 1990, t. 11, s. 88.

je się wskazywać na preferencje twórców Protokołu 15 dla pasywnego kierunku interpretacji EKPC.

We wspólnym oświadczeniu organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka, dotyczącym Protokołu 15, podkreślono, iż w już w czasie negocjacji w Brighton organizacje te mocno sprzeciwiały się wprowadzaniu do postanowień materialnych Konwencji zasad interpretacji rozwiniętych w orzecznictwie strasburskim, takich jak doktryna marginesu oceny. Ostatecznie na konferencji podjęto decyzję, iż postanowienia takie nie zostaną wprowadzone do tekstu EKPC, jednakże zdecydowano, pomimo zastrzeżeń ze strony tych organizacji, dodać wzmiankę o marginesie oceny do Preambuły EKPC, pomijając jednocześnie inne zasady interpretacji rozwinięte przez Trybunał¹⁸.

We wspomnianym oświadczeniu pozytywnie oceniono wzmiankę o nadzorze Trybunału nad marginesem oceny państw-stron. Zdaniem organizacji pozarządowych oznacza to uznanie, iż Trybunał pozostaje jedyną instytucją upoważnioną do definiowania, rozwijania oraz stosowania narzędzi interpretacyjnych takich, jak doktryna marginesu oceny¹⁹. Również w Raporcie wyjaśniającym potwierdzono, iż intencją twórców omawianej zmiany było odniesienie się do doktryny marginesu oceny w taki sposób, w jaki została ona rozwinięta w orzecznictwie Trybunału²⁰.

Niewątpliwie zgodzić się można, iż ostatecznie to od strasburskiego Trybunału zależeć będzie sposób zastosowania koncepcji marginesu oceny. Niestety, przy stosowaniu kontrowersyjnej doktryny ETPC korzysta z własnej dyskrecjonalności. W rezultacie sposób zastosowania koncepcji marginesu oceny bywa nieprzewidywalny²¹. Z tego właśnie względu sama wzmianka o poddaniu marginesu oceny nadzorowi jurysdykcyjnemu ETPC niewiele w istocie zmienia. Warto przy tym zauważyć, iż element nadzoru towarzyszył doktrynie marginesu oceny od samego początku. Ważniejsze jest to, jaką rolę odgrywa margines oceny w porównaniu z innymi metodami wykładni czy też argumentami uwzględnianymi w tzw. procesie wyważania, w którym Trybunał strasburski dochodzi do ostatecznego werdyktu w sprawie²². Niebezpieczeństwo omawianej zmiany polegać może bowiem na tym, iż może ona sprzyjać przechylaniu szali w tym procesie na rzecz marginesu oceny, a zatem rozstrzyganiu spraw na korzyść państw-stron, a nie jednostek zarzucających naruszenie ich praw.

¹⁸ Joint NGO statement Protocol 15 to the European Convention on Human Rights must not result in a weakening of human rights protection, 24 czerwca 2013, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/2013_Europe_Joint%20NGO%20Statement%20ECHR.pdf, s. 2.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Explanatory Report, § 7.

²¹ Zob. szerzej: A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008, s. 424–433.

²² Tamże, s. 410–411.

3. Ocena rozwiązań wprowadzonych przez Protokół 15 do EKPC w sferze ustrojowo-proceduralnej

Zmiany wprowadzane do EKPC przez Protokół 15 w sferze ustrojowo-proceduralnej również spotkały się z niejednorodną oceną w społeczności praw człowieka. Z pewnością na pozytywną ocenę zasługuje zmiana dotycząca wieku sędziów ETPC. Strasburski Trybunał jest sądem specyficznym, istotne znaczenie ma tu z pewnością znajomość swoistego *ius* Trybunału, obejmującego przede wszystkim rozbudowane standardy orzecznicze, a także zasady i metody interpretacji. Z tego względu przedwczesne skracanie kadencji sędziów li tylko w powodu osiągnięcia przez nich wieku 70 lat powoduje, iż nie jest możliwe dalsze wykorzystanie ich wiedzy i doświadczenia przy wydawaniu strasburskich wyroków. Wprowadzona zmiana spowoduje, iż sędziowie będą mogli orzekać praktycznie do osiągnięcia wieku 74 lat. Osiągnięcie takiego wieku nie wydaje się jednak stanowić zagrożenia z punktu widzenia prawidłowości orzekania. Konwencja zawiera zresztą mechanizm awaryjny umożliwiający odwołanie sędziego z urzędu, jeżeli „przeszał spełniać stawiane wymogi”. Zgodnie z postanowieniem art. 23 ust. 4 EKPC odwołanie takie wymaga większości dwóch trzecich głosów sędziów. Zwraca się też uwagę, iż wprowadzona zmiana pozwoli uniknąć sytuacji, w której wybrany kandydat nie może objąć urzędu z powodu osiągnięcia limitu wiekowego w trakcie procedury selekcyjnej²³. Zmianę tę pozytywnie zaopiniował także sam Trybunał uznając, iż będzie ona sprzyjać wyborowi na sędziów kandydatów o bogatym doświadczeniu, którzy będą mogli pozostać na urzędzie powyżej wieku 70 lat²⁴.

Nie budzi kontrowersji również zmiana dotycząca wykreślenia wymogu braku sprzeciwu jako przesłanki skutecznego zrzeczenia się właściwości przez Izbę na rzecz Wielkiej Izby. Zgodzić się można, iż przyczyni się ona do zapewnienia spójności orzecznictwa Trybunału. Sprzyjać temu będzie z pewnością proceduralne ułatwienie w kierunku wydawania orzeczeń przez Wielką Izbę Trybunału. Ostrożniej jednak należałoby podejść do wyrażonego w Raporcie wyjaśniającym oczekiwania, iż zmiana ta, dzięki wprowadzonemu ułatwieniu w sferze proceduralnej, spowoduje przyspieszenie postępowania w sprawach, w których pojawia się poważna kwestia rzutująca na interpretację Konwencji i jej protokołów lub mogąca powodować odejście od aktualnej linii orzecznictwa²⁵. Wprowadzone ułatwienie w przekazywaniu sprawy do Wielkiej Izby może bowiem stwarzać pokusę dla Izby do zbyt częstego korzystania z tej instytucji. Z kolei częste prze-

²³ B. Kotevska, *Protocols 15 and 16 to the European Convention On Human Rights*, „Studiorum Human Rights Review” 2013, nr 2, s. 2.

²⁴ Opinion of the Court on Draft Protocol No. 15 to the European Convention on Human Rights, z 6 lutego 2013 r., http://www.echr.coe.int/Documents/2013_Protocol_15_Court_Opinion_ENG.pdf, s. 2.

²⁵ Explanatory Report to Protocol 15, § 17.

kazywania spraw z Izby do Wielkiej Izby samo w sobie raczej przedłuża postępowanie niż je skraca.

Warto zauważyć, iż zmianę tę zaproponował sam Trybunał „jako środek wzmocnienia spójności orzecznictwa”²⁶. W swojej opinii dotyczącej Protokołu 15, ustosunkowując się do zawartej w Raporcie wyjaśniającym sugestii, aby Izba Trybunału zawężyła zakres sprawy przedstawianej Wielkiej Izbie, rozstrzygając przed jej przekazaniem kwestie dotyczące dopuszczalności, ETPC zwrócił uwagę, że obecnie stosuje on praktykę, zgodnie z którą kwestie dotyczące dopuszczalności rozstrzygane są równolegle z merytorycznym rozpatrywaniem skargi zarówno przez Izbę, jak i Wielką Izbę. ETPC przyznał jednak zarazem, iż od decyzji Izby zależy to, czy przed przekazaniem sprawy Wielkiej Izbie wyda decyzję w kwestii dopuszczalności co do części skargi²⁷.

Z kolei z negatywną oceną spotkało się skrócenie terminu na wniesienie skargi do Trybunału, liczonego od daty podjęcia ostatecznej decyzji, z sześciu do czterech miesięcy. We wspomnianym już wspólnym oświadczeniu organizacji pozarządowych zarzucono, iż państwa postanowiły przyjąć tę zmianę bez należytej refleksji nad jej potencjalnymi implikacjami w stosunku do skarżących²⁸. W oświadczeniu tym podniesiono przy tym, iż skrócenie czasu na wniesienie skargi do sądu może mieć szczególnie negatywne skutki w tych państwach, w których spotkać się można ze zjawiskiem nieinformowania o ostatecznych decyzjach na poziomie krajowym lub informacja taka jest znacznie opóźniona. Co więcej, zwrócono uwagę, iż zmiana znacznie ogranicza szanse na wniesienie skargi dla osób w odległych częściach kontynentu, bez dostępu do technologii komunikacyjnych, takich jak Internet, a także tych, których sprawy są skomplikowane, lub miejscowi prawnicy nie są wystarczająco doświadczeni w przygotowywaniu skarg oraz dla tych, którzy mają ograniczony dostęp do wystarczająco wykwalifikowanych prawników²⁹.

Nie ulega wątpliwości, iż skrócenie czasu na wniesienie skargi w pewnym, trudnym na obecnym etapie do określenia stopniu, ogranicza prawo do skargi. Z drugiej jednak strony, można argumentować, iż wprowadzona zmiana odpowiada zasadzie bezpieczeństwa prawnego i trwałości podjętych decyzji władz krajowych. W debacie toczącej się w sprawie wprowadzonych zmian, podniesiono m.in., iż niekorzystne skutki wprowadzonej zmiany mogą być minimalizowane m.in. poprzez wykorzystanie dyskrecjonalności sędziowskiej w tych przypadkach, w których odrzucenie skargi z powodu przekroczenia terminu byłoby nieproporcjonalnie ograniczone lub doprowadziłoby do niesprawiedliwego rozstrzygnięcia³⁰.

²⁶ Opinion of the Court..., § 7.

²⁷ Tamże, § 10.

²⁸ Joint NGO statement..., s. 3.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

Nietrudno się też dziwić, iż z podobną krytyką spotkała się zmiana polegająca na usunięciu z zabezpieczeń związanych ze stosowaniem kryterium braku znaczącego uszczerbku warunku, iż żadna sprawa, która nie została należycie rozpatrzona przez sąd krajowy, nie może być odrzucona na tej podstawie. Zwrócono przede wszystkim uwagę, iż zasadniczą wartością tej klauzuli zabezpieczającej było unikanie sytuacji zaprzeczenia sprawiedliwości (*denial of justice*). Idzie o to, aby sprawa została należycie rozpatrzona przynajmniej przez jeden organ sądowy³¹. Wobec wprowadzonej zmiany, istotną rolę będzie odgrywać pozostawiony drugi element zabezpieczający przy stosowaniu kryterium znaczącego uszczerbku, a mianowicie zastrzeżenie, iż skarga nie może zostać odrzucona, jeżeli poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji i jej Protokołów wymaga rozpatrzenia przedmiotu tej skargi.

W debacie nad filozofią ETPC, jeszcze w trakcie prac nad Protokołem 14, doszły do głosu dwie opcje. Z jednej strony, wiele państw-członków Rady Europy opowiadało się za opcją indywidualnego wymiaru sprawiedliwości w zakresie europejskiej ochrony praw człowieka. Z drugiej, prezentowana była opcja ewolucji ETPC w stronę quasi-konstytucyjnego Trybunału, który będzie poddawał ostrej selekcji wnoszone skargi, dopuszczając tylko te, z którymi wiążą się istotne problemy dla interpretacji Konwencji, mające znaczenie dla wszystkich systemów prawnych państw-stron Konwencji. Wprowadzone kryterium pozwalające na uznaniu skargi za niedopuszczalną z tego powodu, iż „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku”, oceniane było, z jednej strony, jako osłabienie indywidualnego prawa petycji, które uznawane jest za kamień węgielny systemu Konwencji³². Z drugiej strony, nowe kryterium dopuszczalności uznano za instrument, który wprawdzie w ograniczonym zakresie, ale jednak daje możliwość Trybunałowi uwalniania się od spraw nieistotnych, na rzecz spraw o zasadniczym znaczeniu dla systemu ochrony praw człowieka³³. Omawiana zmiana stanowi zatem wyraźny ukłon w stronę wizji Trybunału quasi-konstytucyjnego. Postrzegać ją zatem można jako element wzmacniający tendencję ewolucji ETPC w tym kierunku.

Podsumowanie

Zmiany wprowadzone przez Protokół 15 do EKPC w sferze proceduralnej i ustrojowej są w gruncie rzeczy niewielkie i nie poprawią znacząco sytuacji, w której znajduje się strasburski Trybunał, zasypywany rosnącą liczbą skarg, których nie jest w stanie rozpoznać w rozsądnym terminie. Protokół stanowi zatem

³¹ Tamże.

³² M. Beernaert, *Protocol 14...*, s. 556.

³³ *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 11.

raczej wyraz filozofii drobnych kroków, aniżeli przejaw autentycznej, długofalowej i całościowej, dobrze przemyślanej reformy³⁴.

Z kolei zmiana polegająca na dodaniu do Preambuły EKPC wzmianki o koncepcji marginesu oceny z jednoczesnym pominięciem innych zasad wykładni, jak chociażby zasady wykładni dynamicznej EKPC czy zasady efektywności, może być postrzegana jako wyraz zamiaru ograniczania aktywistycznych zapędów Trybunału. Nie bez znaczenia jest również i to, iż zbiega się ona w czasie z okresem narastającego eurosceptycyzmu i krytyki pod adresem ETPC.

Z tego punktu widzenia zrozumiałe jest to, iż w reakcji społeczności praw człowieka na Protokół 15 wyrażana jest troska o to, czy zmiany wprowadzone przez Protokół 15 nie doprowadzą do osłabienia ochrony praw realizowanej na podstawie EKCP. Wydaje się jednak, iż ostatecznie wiele zależeć będzie od samego Trybunału. Trudno bowiem wyobrazić sobie, aby ETPC zaprzestał urzeczywistniania ducha Konwencji w procesie dynamicznego rozwoju standardów Konwencji.

Adam Wiśniewski

PROTOCOL 15 TO THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS

Protocol 15 to the European Convention of Human Rights is, first of all, a procedural protocol introducing certain changes in the Section II of this Convention concerning the control mechanism which was set up in order to ensure that its material provisions are executed. However, it also introduces certain changes in the Preamble to the Convention referring to the subsidiarity principle and a margin of appreciation which parties to the ECHR enjoy. The latter appears to be most controversial and objectionable of all the changes as it puts emphasis on the matter of the self-restrain kind of interpretation of ECHR which may be more in favour of state-parties than individuals. It will thus depend on the Court to what extent it will defer to national authorities as the result of this amendment. Other, procedural changes, include introducing upper age limit for candidates for judges, removing the upper age limit for retirement, removing the possibilities of the parties to object to relinquishment of jurisdiction by a Chamber in favour of the Grand Chamber, reducing the time limit for applications down to four months; and weakening guarantees connected with the application of the "significant disadvantage" admissibility criterion. These changes of a relatively minor character are not likely to significantly enhance to procedural effectiveness of the Court.

³⁴ Zmiany o takim charakterze postulowane są od dawna w literaturze przedmiotu. Zob. m.in. K. Drzewicki, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 5.