

ANNA MICHALSKA

## EUROPEJSKA KONWENCJA PRAW CZŁOWIEKA

W bieżącym roku mija 25 lat od chwili wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Stosowanie Konwencji i działalność powołanych w niej organów stanowią przedmiot licznych opracowań i dyskusji w doktrynie zachodnioeuropejskiej. Niewiele uwagi poświęcano jej natomiast w piśmiennictwie polskim i innych krajów socjalistycznych. Konwencja Europejska jest otwarta do podpisu i ratyfikacji dla wszystkich państw — członków Rady Europejskiej (art. 66). Jest to więc traktat zamknięty, a cytowany wyżej przepis wyraźnie wskazuje jego regionalny charakter. Jest to regionalizm nie tylko geograficzny, ale przede wszystkim polityczny. Okoliczność ta sprawia, że wiele problemów związanych z funkcjonowaniem Konwencji nie wzbudza szerszego zainteresowania w piśmiennictwie państw nie będących jej stronami. Uważam jednak, że zachodnioeuropejski system ochrony praw człowieka zasługuje na uwagę z kilku przynajmniej względów.

Konwencja Europejska była pierwszym wielostronnym traktatem międzynarodowym, który formułował tak szeroki katalog praw człowieka. Przedstawiciele państw będących stronami Konwencji wywarli niemały wpływ na sformułowania odpowiednich przepisów Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych. Wejście w życie Paktów wymagać będzie określenia wzajemnego stosunku pomiędzy konwencjami regionalnymi a uniwersalnymi, zwłaszcza wobec istnienia dość silnych tendencji do regionalizmu międzynarodowej ochrony praw człowieka w innych częściach świata. Od lat toczą się dyskusje pomiędzy zwolennikami traktatów uniwersalnych a tymi, którzy skuteczny środek ochrony praw człowieka upatrują jedynie w traktatach regionalnych. A są to nie tylko spory doktrynalne. Widoczne są one w dyskusjach w łonie wielu organów międzynarodowych. Jest wiele punktów stykających w funkcjonowaniu uniwersalnego i regionalnych systemów ochrony praw człowieka, zwłaszcza jeśli chodzi o mechanizmy kontroli międzynarodowej. Coraz częściej dochodzi do konfrontacji pomiędzy, socjalistyczną a burżuazyjną doktryną praw człowieka. Miała ona miejsce między innymi podczas Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Helsinkach, jak i w toku dyskusji belgradzkich. Coraz częściej też

stawia się dzisiaj pytanie, czy fakt uchwalenia, nierzadko jednomyślnego, wielu traktatów międzynarodowych o uniwersalnym zasięgu obowiązywania świadczy o kształtowaniu się jednej wspólnej koncepcji praw człowieka, czy też porozumienie to ma charakter jedynie werbalny. Prowadzi się badania prawnoporównawcze nad realizacją praw człowieka w poszczególnych państwach, w toku których konieczne jest uwzględnienie traktatów międzynarodowych wiążących te państwa.

Europejska Konwencja Praw Człowieka ma dwa zasadnicze źródła inspiracji: Statut Rady Europejskiej i Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Statut przyjęty w maju 1949 r. stanowi m. in. że jednym ze środków realizacji jak najściślejszej jedności pomiędzy państwami członkowskimi jest zagwarantowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Formuluje ponadto zasadę, że każda osoba podległa jurysdykcji państwa członkowskiego powinna korzystać z praw człowieka, a państwa zobowiązują się współpracować na arenie międzynarodowej w celu realizacji tego postulatów (art. 3). W statucie zawarte są również ogólne zasady ustroju demokratycznego oraz niektóre cele ekonomiczne, socjalne, kulturalne, naukowe i prawne (art. 1, 3, 4, 5, 8). Przepisy te stanowią ogólne ramy dla szczegółowej regulacji praw człowieka. Idea uchwalenia traktatu dotyczącego praw człowieka zrodziła się już wcześniej, ale konkretne przedsięwzięcia organizacyjne podjęły dopiero organy Rady Europejskiej<sup>1</sup>. Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne podejmując w 1949 roku prace przygotowawcze przyjęły za punkt wyjścia tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. Konwencja w preambule powołuje się również na ten akt. Wpływ prac prowadzonych w tym okresie nad ochroną praw człowieka w ramach ONZ widoczny jest również w tym, że zespół ekspertów powołany do przygotowania projektu Konwencji zobowiązany został do uwzględnienia postępu, jaki w dziedzinie międzynarodowej ochrony praw człowieka osiągnęła Organizacja Narodów Zjednoczonych.

Konwencja europejska zawarta w październiku 1950 r. weszła w życie w 1953 r. po uzyskaniu wymaganych 10 ratyfikacji. Według stanu prawnego na dzień 1 I 1978 r. wszystkie 18 państw, które są członkami Rady Europejskiej są równocześnie stronami Konwencji<sup>2</sup>. Konwencja była na przestrzeni lat uzupełniana 5 protokołami dodatkowymi. Protokoły II i III z 1963 r. oraz V z 1966 r. dotyczą kwestii proceduralnych związanych z funkcjonowaniem systemu kontroli międzynarodowej. Protokół I podpisany w

<sup>1</sup> W maju 1948 r. podczas kongresu europejskiego, w którym uczestniczyło ponad 700 delegatów z 16 państw i obserwatorów z dalszych 10, który był zorganizowany przez Międzynarodowy Komitet Ruchu na rzecz Jedności Europejskiej wielokrotnie podkreślano potrzebę uchwalenia traktatu dotyczącego prawa człowieka.

<sup>2</sup> Są te: Austria, Belgia, Cypr, Dania, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Malta, Norwegia, Republika Federalna Niemiec, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Wielka Brytania, Włochy.

1953 r. (wszedł w życie w 1954 r.) oraz protokół IV podpisany w 1963 r. (wszedł w życie w 1968 r.) uzupełniają katalog praw figurujących w Konwencji.

Konwencja Europejska zawiera następujące prawa i wolności: prawo do życia (art. 2), zakaz tortur, niehumanitarnego i poniżającego traktowania czy karania (art. 3), zakaz niewolnictwa i poddaństwa oraz stosowania pracy przymusowej (art. 4), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5), prawo do sprawiedliwego sądu łącznie z szeregiem gwarancji przysługujących oskarżonemu (art. 6), zasada *lex retro non agit* (art. 7), prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, miejsca zamieszkania i korespondencji (art. 8), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9), wolność słowa (art. 10), prawo zgromadzeń i zrzeszania się (art. 11), prawo do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny (art. 12). Wspomniany wyżej protokół I formułuje następujące prawa: prawo własności (art. 1), prawo do wykształcenia (art. 2), prawo do wolnych wyborów (art. 3). W protokole IV zawarty jest zakaz pozbawiania wolności z powodu niemożności wykonania zobowiązań umownych (art. 1), prawo wyboru miejsca zamieszkania i prawo opuszczania każdego kraju włączając w to swój własny (art. 2), zakaz wydalania własnych obywateli, jak i zakaz pozbawiania obywateli prawa wjazdu do własnego kraju (art. 3), zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4). Protokoły stanowią integralną część Konwencji i ratyfikowane zostały przez wszystkie państwa.

Powyższe prawa i wolności powinny być zagwarantowane wszystkim osobom podlegającym jurysdykcji państw-stron bez żadnych różnic, w szczególności takich, jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, wyznanie, opinie polityczne i inne, pochodzenie narodowe i społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie czy inne przyczyny (art. 14).

Odrębne przepisy określają warunki, w jakich państwa mogą wprowadzić ograniczenia praw sformułowanych w Konwencji. Może to nastąpić w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. Ograniczenia te są dopuszczalne tylko w takim zakresie, w jakim wymagają tego okoliczności i nie mogą być sprzeczne z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Państwa-strony zobowiązane są poinformować sekretarza generalnego Rady Europejskiej o ograniczeniach, ich przyczynach oraz wskazać okres, na jaki zostają wprowadzone (art. 15). Niezależnie od powyższej klauzuli generalnej w poszczególnych artykułach wskazane są warunki, w jakich dopuszczalne jest ograniczenie figurujących w nich praw. Wszystkie ograniczenia, jakie wprowadza państwo muszą być przewidziane w jego ustawodawstwie wewnętrznym. Warunki, w jakich są one dopuszczalne nie są jednakowe dla poszczególnych praw i zależą od charakteru tych praw i ich funkcji. Ograniczenia mogą być wprowadzone o ile są niezbędne dla ochrony bezpieczeństwa państwowego i publicznego, integralności terytorialnej, dobrobytu gospodarczego kraju, ochrony bezpieczeństwa państwowego i publicznego, ochrony porządku

i zapobiegania przestępstwom, dla zagwarantowania autorytetu i bezstronności władzy sądowej, w celu uniemożliwienia przekazania tajnych informacji, w celu ochrony zdrowia i moralności, praw osób trzecich i ich dobrego imienia. Konwencja przewiduje możliwości ograniczenia prawa zgromadzeń i zrzeszania się w stosunku do członków sił zbrojnych, policji i administracji państwowej, nie precyzując jednak warunków (art. 11). Podobnie zezwala na ograniczenie wolności słowa, zgromadzeń i stowarzyszeń wobec cudzoziemców (art. 16).

Konwencja Europejska zawiera wyłącznie wolności indywidualne oraz prawa i wolności publiczne. Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne gwarantowane są w systemie zachodnioeuropejskim przez Kartę Socjalną uchwaloną w 1961 r. (weszła w życie w 1965 r.).

Katalog praw zawartych w Konwencji pokrywa się w zasadzie z treścią Powszechnej Deklaracji. Odmienny jest natomiast sposób zredagowania przepisów w obu tych aktach. Deklaracja ogranicza się wyłącznie do wymienienia podstawowych zasad, Konwencja natomiast zasady te rozwija i precyzuje, wskazując metody zagwarantowania wielu praw i zakres dopuszczalnych ograniczeń. Sformułowania poszczególnych praw są więc podobne do Międzynarodowego Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich Narodów Zjednoczonych.

Zakres praw i wolności gwarantowanych w Konwencji Europejskiej odpowiada, ogólnie biorąc, postanowieniom Paktu politycznego. Przepisy Konwencji wywarły istotny wpływ na odpowiednie sformułowania Paktu. Przedstawiciele państw Europy Zachodniej zasiadający w różnych organach ONZ korzystali niejednokrotnie w toku opracowywania Paktu z doświadczeń praktycznego funkcjonowania Konwencji Europejskiej. Również postanowienia dotyczące ograniczenia poszczególnych praw są podobne w obu aktach. Przepisy Konwencji Europejskiej są niejednokrotnie bardziej szczegółowe (np. gdy mowa o przekazywaniu tajnych dokumentów czy bezstronności władzy sądowej) wydaje się jednak, że jest to rezultat bardziej kazuistycznej redakcji, aniżeli nałożenie dalej idących ograniczeń niż to przewiduje Pakt. Szczegółowe warunki, w jakich może nastąpić ograniczenie praw mieszczą się bowiem w ramach klauzul generalnych używanych w odpowiednich przepisach Paktu.

Ogólna gwarancja praw i wolności zawarta jest w art. 13 Konwencji, który stanowi: „każdy, czyje prawa i wolności uznane w tej konwencji zostały pogwałcone ma prawo do wniesienia skutecznego odwołania do organu państwowego, również wówczas gdy pogwałcenie praw zostało dokonane przez osoby wykonujące swe funkcje urzędowe”. Przepis ten różni się w dość istotny sposób od odpowiedniego postanowienia Powszechnej Deklaracji (art. 8). Deklaracja formułuje prawo każdego człowieka do odwołania się do kompetentnego sądu, jeżeli naruszone zostały „podstawowe prawa przyznane mu przez konstytucję lub przez prawo”, podczas gdy

Konwencja nie wskazuje jednoznacznie, że chodzi tu wyłącznie o organ sądowy. Ponadto szczegółowa analiza obu przepisów prowadzi wielu autorów do wniosku, że Konwencja chroni jednostkę przed działaniami władzy wykonawczej, a uprawnienie do wniesienia odwołania ma wyłącznie osoba której prawa zostały pogwałcone, podczas gdy Deklaracja jest skuteczna *erga omnes* i przyznaje prawo do odwołania każdej jednostce<sup>3</sup>. Odpowiedni przepis Paktu Politycznego brzmi niemal dosłownie jak w Konwencji Europejskiej, z tym że jest on rozwinięty. Mowa jest bowiem o organach, do których składa się odwołania (sądowe, administracyjne, ustawodawcze lub inne upoważnione przez ustawę) oraz o „pomyślnym” załatwieniu sprawy, jeśli odwołanie uznane zostało za słuszne.

Konwencja stanowi w art. 1, iż „Wysokie Umawiające się Strony przyznają każdej jednostce, która podlega ich jurysdykcji prawa i wolności [...]”. Obowiązek ten nałożony jest na państwa przy użyciu słów: *shall secure, reconnaittent*. Doktryna zachodnioeuropejska opierając się na powyższym sformułowaniu niemal jednomyślnie stoi na stanowisku, że podmiotem praw i wolności zawartych w Konwencji jest bezpośrednio jednostka. Obowiązek państwa polega nie na wprowadzeniu tych praw do ustawodawstwa wewnętrznego, ale na *z a g w a r a n t o w a n i u* ich jednostce. W toku prac przygotowawczych proponowano odmienną redakcję tego przepisu: państwa *s'engageraient à assurer*. Przyjęcie tego sformułowania oznaczałoby nałożenie obowiązku na państwa, jednak bez równoczesnego przyznania jednostce praw podmiotowych bezpośrednio z Konwencji. Obecna redakcja tego przepisu ma świadczyć, że intencją stron było bezpośrednio stosowanie Konwencji. Na tle poważnych rozważań formułowany jest pogląd, że Pakt Praw Politycznych, w którym mowa jest o *s'engager à respecter et à garantir* nie może być uznany za *self-executing* i nie przyznaje praw podmiotowych jednostce<sup>4</sup>. Powyższe brzmienie art. 1 Konwencji Europejskiej dało asumpt nie tylko do rozważań teoretycznych na temat podmiotowości jednostki w prawie międzynarodowym, lecz także dla różnego stosowania tego przepisu i całej Konwencji w decyzjach organów orzekających poszczególnych państw.

Pozycja Konwencji Europejskiej w systemach prawa wewnętrznego państw-stron nie jest jednakowa, nie zawsze też można ją jednoznacznie ustalić. I tak w Wielkiej Brytanii, Islandii i krajach skandynawskich traktaty inkorporowane są do prawa wewnętrznego przez wydanie odrębnej ustawy. W związku z tym przed wydaniem takiej ustawy nie mogą być

<sup>3</sup> Powyższa interpretacja oparta jest na cytowanym przepisie Konwencji, który mówi o pogwałceniu praw człowieka „dokonanym przez osoby wykonujące swe funkcje urzędowe” Por. A. H. Robertson, *Human Rights in Europe*, Manchester 1963, s. 38-39.

<sup>4</sup> Dyskusje na ten temat przedstawia: M. Sorensen, *Obligation d'un Etat. Partie à un traité sur le plan de son droit interne*, w: *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international*, Bruxelles 1968, s. 47 i nast.

podstawą do wydania decyzji indywidualnej. Konwencja stanowi część prawa wewnętrznego i może być bezpośrednio stosowana w Republice Federalnej Niemiec, Belgii, Austrii. We Włoszech przez kilka lat rząd i przeważająca większość naukowców stali na stanowisku, że Konwencja stanowi część prawa wewnętrznego, natomiast stanowisko obu izb parlamentu było podzielone. Decyzją Sądu Najwyższego z 1962 r. Konwencja Europejska uznana została za część prawa wewnętrznego. W Holandii przyjmuje się zasadę, że te przepisy Konwencji, które mogą być bezpośrednio stosowane (np. dotyczące wolności osobistej i nietykalności) stanowią część prawa wewnętrznego od chwili ratyfikacji, podczas gdy pozostałe przepisy wymagają inkorporacji w drodze osobnej decyzji parlamentu. W Luksemburgu Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że Konwencja nie może być bezpośrednio powoływana przed organami wewnętrznymi, wbrew stanowisku doktryny, według którego Konwencja stanowi integralną część systemu prawa wewnętrznego. W Turcji traktat staje się częścią prawa wewnętrznego z chwilą ratyfikacji, jednakże nie można się nań powoływać przed organami stosującymi prawo<sup>5</sup>.

Oryginalność Konwencji Europejskiej w porównaniu z traktatami zawartymi w systemie ONZ nie leży w katalogu chronionych praw, ale w środkach kontroli międzynarodowej. Kontrolę nad realizacją praw człowieka sprawują: 1) Europejska Komisja Praw Człowieka jako organ koncyliacyjny, 2) Komitet Ministrów — organ polityczny mający kompetencje do podejmowania decyzji, 3) Europejski Trybunał Praw Człowieka — organ sądowy. Pewne funkcje pomocnicze pełni ponadto sekretarz generalny Rady Europejskiej.

Konwencja przewiduje dwa środki kontroli międzynarodowej: skargi składane przez państwa i petycje indywidualne. Jedne i drugie składane są Komisji Praw Człowieka za pośrednictwem Sekretarza Generalnego. Przepisy dotyczące skarg państw weszły w życie automatycznie z chwilą wejścia w życie Konwencji. Równocześnie powołana też została Komisja. W tym też tkwi zasadnicza różnica w porównaniu z systemem skarg przewidzianym w Pakcie Politycznym, który wchodzi w życie po złożeniu odrębnego oświadczenia o uznaniu kompetencji Komitetu Praw Człowieka przez co najmniej 10 państw stron Paktu (art. 41, pkt. 2).

Komisja uzyskuje prawo rozpatrywania petycji indywidualnych wówczas, gdy co najmniej 6 państw złoży deklarację uznającą kompetencję Komisji w tym zakresie (art. 25 Konwencji). Komisja uzyskała tę kompetencję w lipcu 1955 r., a według stanu na dzień 1 I 1977 r. 13 państw spo-

<sup>5</sup> Por. na ten temat: T. Buergenthal, *The Effect of the European Convention on Human Rights on the Internal Law of Member States*, *The European Convention of Human Rights*, London 1964, Nr 5, s. 79-106; C. H. M. Waldock, *The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, *British Yearbook of International Law*, XXXIV (1958), s. 356 - 363.

śród 18 które ratyfikowało Konwencję złożyło taką deklarację<sup>6</sup>. System petycji indywidualnych przewidziany jest nie w samym Pakcie Politycznym, a w Protokole Fakultatywnym, który wejdzie w życie po uzyskaniu 10 ratyfikacji spośród państw, które są stronami Paktu.

Komisja jest organem powołanym do prowadzenia badań w celu ustalenia stanu faktycznego i prowadzenia koncyliacji. Ogólne zasady organizacji, funkcjonowania i kompetencje Komisji określone są w tytule III Konwencji oraz w Regulaminie opracowanym przez Komisję na podstawie art. 36 Konwencji. Komisja, która początkowo była pomyślana jako prosty organ administracyjny zajmujący się zbieraniem skarg i prowadzeniem koncyliacji stała się w gruncie rzeczy organem sądownictwa międzynarodowego<sup>7</sup>.

Komisja może być zwołana przez każde państwo-stronę jeśli uważa ono, że inne państwo-strona naruszyło jakiegokolwiek postanowienie Konwencji (art. 24). Prawo składania petycji indywidualnych ma każda osoba fizyczna, organizacja pozarządowa lub każda grupa jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez państwo-stronę praw zawartych w Konwencji (art. 25).

Komisja jest kompetentna do rozpatrywania spraw z terytorium państwowego (*ratione loci*). Konwencja może być również stosowana — na podstawie wyraźnej deklaracji złożonej przez państwo — w terytoriach niemetropolitalnych (art. 63). W związku z procesem dekolonizacji przepis ten stracił praktycznie swoje znaczenie. Kompetencja *ratione loci* nie ogranicza się jednak do terytorium danego państwa. Jurysdykcja państwa może się bowiem rozciągać na osoby przebywające poza jego terytorium<sup>8</sup>.

Komisja może być zwołana w wyniku skargi złożonej przez państwo lub petycji indywidualnej przedstawionej przez wyżej wymienione w art. 25 Konwencji podmioty (*ratione personae*). Mogłoby się wydawać, że kompetencja państwa jest jedynie konsekwencją zasady, że państwo sprawuje opiekę nad swymi obywatelami. Ale warunek obywatelstwa nie jest przewidziany w systemie skarg składanych przez państwa. W praktyce większość tego typu skarg miała na celu ochronę nie własnych obywateli, aczkolwiek pewne związki pomiędzy państwem składającym skargę a grupami osób w interesie których to czyniono z reguły występowały (np. przynależność narodowa). Dzięki temu, że brak jest wymogu obywatelstwa Konwencja czyni każde państwo w pewnym stopniu odpowiedzialne za respektowanie praw człowieka na całym obszarze stosowania Konwencji.

<sup>6</sup> Są to: Austria, Belgia, Dania, Holandia, Irlandia, Islandia, Luksemburg, RFN, Norwegia, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy.

<sup>7</sup> Szczegółowa monografia Komisji: F. Monconduit, *La Commission Européenne des Droits de l'Homme*, Leiden 1965.

<sup>8</sup> Interpretację taką przyjęła Komisja rozpatrując sprawę Cypru przeciwko Turcji, w której chodziło o ochronę praw Cypryjczyków mieszkających w Turcji. Req. 6950/75.

Petycje indywidualne składane mogą być przez osoby czy organizacje, które uważają, że „padły ofiarą naruszenia praw człowieka” przez państwo-stronę Konwencji. W niektórych decyzjach Komisji termin „ofiara” interpretowany był szeroko i obejmowano jego zakresem również ofiary pośrednie<sup>9</sup>. We wstępnym stadium procedury Komisja ustala, czy petycja odpowiada wymogom formalnym. Petycja nie jest rozpatrywana przez Komisję, gdy zachodzi jedna z następujących okoliczności: a) petycja jest skierowana przeciwko państwu, które nie jest członkiem Rady Europejskiej, b) skierowana jest przeciwko jednostce, c) skierowana jest przeciwko państwu, które podpisało, ale nie ratyfikowało Konwencji, d) przeciwko państwu, które ratyfikowało Konwencję, ale nie uznało systemu petycji indywidualnych, e) skierowana jest przeciwko instytucji, która nie podlega jurysdykcji państw-stron<sup>10</sup>.

Przedmiotem skargi złożonej przez państwo może być każde naruszenie przepisów Konwencji (*ratione materiae*), a więc również tych, które nie formułują katalogu praw. Petycja indywidualna może dotyczyć wyłącznie pogwałcenia praw figurujących w Tytule I Konwencji i w I i IV Protokole Dodatkowym.

Kompetencje *ratione temporis* Komisji rozciągają się na wszystkie fakty, które miały miejsce po wejściu w życie Konwencji względem danego państwa/Fakty wcześniejsze wchodzą w zakres kompetencji Komisji o ile powodują ciągłe i trwałe naruszenie praw zawartych w Konwencji które przedłuża się poza datę wejścia jej w życie<sup>11</sup>.

Zarówno skarga, jak i petycja indywidualna, o ile dotyczą konkretnej decyzji, mogą być wnoszone jedynie po wyczerpaniu wszystkich wewnętrznych środków odwoławczych i w przeciągu 6 miesięcy od daty zapadnięcia decyzji ostatecznej (art. 26). Ponadto dalsze warunki przewidziane są dla petycji indywidualnych. Petycje te nie mogą być anonimowe i nie mogą dotyczyć spraw poprzednio już rozpatrywanych przez Komisję lub inny organ międzynarodowy o ile nie zawierają nowych faktów. Jeśli zachodzą powyższe okoliczności Komisja odrzuca petycję. Czyni to również wówczas, jeśli uzna, że jest ona nie do pogodzenia z przepisami Konwencji, gdy jest jaskrawo źle uzasadniona lub też stanowi nadużycie prawa (art. 27).

Komisja ustala fakty i prowadzi działalność koncyliacyjną w celu doprowadzenia do takiego porozumienia pomiędzy stronami, które oparte

<sup>9</sup> Req. 282. *Annuaire* t. 1, s. 164.

<sup>10</sup> Przykładem może być odrzucenie petycji przeciwko RFN w związku z działalnością Sądu do Spraw Odszkodowań, który działał na terytorium tego państwa, a był utworzony na mocy porozumienia między rządem RFN a Trzema Mocarstwami.

<sup>11</sup> Req. 214, *Annuaire* 2, s. 215. Orzeczenie to dotyczyło decyzji organu sądowego wydanej przed wejściem w życie Konwencji, której skutki były „trwałe i ciągłe”.



będzie na poszanowaniu praw człowieka zawartych w Konwencji (art. 28)<sup>12</sup>. W przypadku osiągnięcia takiego porozumienia Komisja sporządza sprawozdanie, które przekazuje zainteresowanym państwom, Komitetowi Ministrów i Sekretarzowi Rady Europejskiej w celu publikacji (art. 30). Sprawozdanie takie ogranicza się do krótkiego przedstawienia faktów i przyjętego rozwiązania.

Jeśli Komisja nie doprowadzi do osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami sporządza sprawozdanie, w którym przedstawia ustalone fakty oraz swój pogląd w kwestii, czy stanowią one naruszenie praw człowieka zawartych w Konwencji (art. 31). Sprawozdanie to jest przekazywane Komitetowi Ministrów oraz zainteresowanym państwom. Komisja może dołączyć propozycje co do sposobu rozwiązania sprawy.

Tak więc postępowanie przed Komisją i to zarówno w przypadku skarg składanych przez państwa, jak i w przypadku petycji indywidualnych może zakończyć się w jeden z następujących sposobów: 1) decyzją Komisji o niedopuszczalności lub o odrzuceniu skargi, 2) sprawozdanie Komisji rejestrujące fakt dojścia do porozumienia pomiędzy stronami, 3) sprawozdanie Komisji, które zawiera ustalenie stanu faktycznego oraz pogląd Komisji co do naruszenia Konwencji. Jest jeszcze czwarte rozwiązanie, o którym nie wspomina Konwencja, a które przewidziane jest w Regulaminie. Chodzi mianowicie o kompetencje Komisji w sytuacji, gdy składający skargę (tak państwo, jak i jednostka) zamierzają ją wycofać. Stanowisko Komisji w kwestiach proceduralnych ulegało tutaj pewnym zmianom, natomiast w kwestii podstawowej było niezmiennie. Komisja sama decyduje o uwzględnieniu lub nie wniosku o wycofanie skargi i takie postanowienie włączone zostało z biegiem czasu do Regulaminu.

Sprawozdanie Komisji, o którym była mowa wyżej w pkt. 3 nie kończy sprawy, a przeciwnie, stanowi punkt wyjścia dla nowej procedury, która ma doprowadzić do podjęcia merytorycznej decyzji. Sprawozdanie to przesyłane jest Komitetowi Ministrów.

Komitet Ministrów składa się z przedstawicieli rządów wszystkich państw członków Rady Europejskiej. Przedstawiciel każdego państwa jest upoważniony do uczestniczenia w kontroli międzynarodowej nad realizacją praw człowieka, również w przypadku, gdy dane państwo nie jest stroną Konwencji. W podejmowaniu decyzji bierze udział przedstawiciel również i tego państwa, które złożyło skargę, jak i państwa, przeciw któremu skarga lub petycja zostały skierowane. Mamy więc tutaj do czynienia z dość paradoksalną sytuacją: państwo będące stroną w sporze bierze udział w podejmowaniu decyzji dotyczącej tego sporu. Jest to konsekwencja przyznania organowi politycznemu kompetencji quasi-sądowych.

W następstwie przekazania sprawy Komitetowi Ministrów nie następuje

<sup>12</sup> Komisja formułowała niektóre zasady postępowania przy okazji rozpatrywania poszczególnych spraw, w kwestiach, które nie były uregulowane ani w Konwencji, ani w Regulaminie.

automatyczne wszczęcie działań tego organu. Konwencja przewiduje w art. 32 dwie następujące sytuacje: 1) w ciągu 3 miesięcy od daty przekazania Komitetowi Ministrów sprawozdania Komisji lub zainteresowane państwo może przedłożyć sprawę Trybunałowi Praw Człowieka; w tym przypadku Komitet Ministrów nie podejmuje żadnej decyzji, nie bierze też udziału w postępowaniu sądowym; 2) jeśli w ciągu 3 miesięcy sprawa nie zostanie przekazana Trybunałowi decyzję podejmuje Komitet Ministrów.

Konwencja nie zawiera żadnych przepisów dotyczących procedury. Mowa jest tylko o tym, że Komitet Ministrów podejmuje swoje decyzje większością 2/3 głosów. Decyzja Komitetu dotyczy kwestii „czy miało miejsce czy nie naruszenie Konwencji” (art. 32). Wydawana jest ona w formie rezolucji, która zgodnie z art. 20 Statutu Rady Europejskiej przewidziana jest dla decyzji „w istotnych sprawach”.

Zgodnie z art. 32 Konwencji decyzja Komitetu może stwierdzić, że miało miejsce naruszenie Konwencji lub że takiego naruszenia nie było. Zdarzało się jednak, że Komitet Ministrów w sprawie, która była już poprzednio regulowana środkami międzynarodowymi nie podejmował merytorycznej decyzji, a jedynie uznając poprzednio stosowane środki za wystarczające wydawał decyzję „o nieprzedsięwzięciu dalszych kroków”<sup>13</sup>.

Decyzja Komitetu stwierdzająca, że nie miało miejsca naruszenie Konwencji jest ostateczna i kończy sprawę. Jeżeli natomiast decyzja stwierdza fakt pogwałcenia Konwencji Komitet ustala termin, w którym dane państwo powinno podjąć odpowiednie kroki, które będą realizacją tej decyzji. Konwencja milczy w kwestii, czy Komitet Ministrów wskazuje środki, jakie powinno zastosować państwo naruszające Konwencję. W konsekwencji należy przyjąć, że pozostawia się państwom swobodę w doborze środków i metod działania, które mają być wykonaniem decyzji Komitetu Ministrów. Komitet jest oczywiście uprawniony do wysuwania sugestii, może też oprzeć się w tym zakresie na propozycjach Komisji. Nie są one jednak wiążące dla państw.

Swoboda państw ograniczona jest jedynie klauzulą generalną, która stanowi, że mają to być „środki odpowiednie” (*mesures satisfaisantes*). Jeżeli państwo nie zastosuje tego rodzaju środków we wskazanym terminie Komitet „wyciąga konsekwencje, jakie uzna za stosowne”. W doktrynie przyjmuje się, że Komitetowi Ministrów przysługuje tutaj ta sama kompetencja, jaką ma Trybunał, a mianowicie przyznanie stronie pokrzywdzonej odszkodowania pieniężnego, jeśli w inny sposób nie można usunąć konsekwencji (art. 50). Komitet Ministrów może podjąć i inne kroki, zgodnie z kompetencjami przyznanymi mu w Statucie Rady Europejskiej, włącznie ze wszczęciem procedury mającej na celu usunięcie z Rady państwa, które naruszyło Konwencję (art. 8 Statutu).

<sup>13</sup> Rezolucja 12/59/ i 32/59/ w związku ze skargą Grecji przeciwko Wielkiej Brytanii.

Konwencja przewiduje publikację sprawozdania Komisji w przypadku gdy Komitet Ministrów uznał, że miało miejsce naruszenie Konwencji. Publikacja ta jest niezależna od podjętych przez państwo kroków w celu wykonania decyzji Komitetu Ministrów.

W ciągu miesiąca od daty przekazania sprawozdania Komisji do Komitetu Ministrów sprawa może być przedstawiona Trybunałowi Praw Człowieka. Kompetencja ta przysługuje Komisji i zainteresowanym państwom.

Trybunał utworzony został w 1959 r. po uznaniu jego kompetencji przez 8 państw stron Konwencji, a więc w 5 lat po jej wejściu w życie. Liczba sędziów odpowiada liczbie państw członkowskich Rady Europejskiej. W skład Trybunału nie może wchodzić więcej niż jedna osoba z danego państwa. Jest jednak pewna różnica pomiędzy składem Komisji a składem Trybunału. Liczba członków Komisji odpowiada liczbie państw, które są stronami Konwencji. Członkowie Trybunału wybierani są przez Zgromadzenie Parlamentarne większością głosów z listy osób proponowanych przez państwa członkowskie. Każde państwo może przedstawić trzech kandydatów, z czego przynajmniej dwóch musi być obywatelami danego państwa (art. 39 Konwencji). Z uwagi na to, że Konwencja nie wskazuje, jaka większość konieczna jest przy wyborze sędziów, Zgromadzenie przyjęło dwie tury głosowania: w pierwszej wymagana jest większość absolutna, w drugiej względna. Analogiczna procedura jest stosowana dla uzupełnienia składu Trybunału. Żaden z przepisów Konwencji nie mówi co prawda o niezawisłości sędziów, ale zasada ta wynika z samego faktu pełnienia funkcji sądowych. Członkowie Trybunału, podobnie jak członkowie Komisji, nie zasiadają w nim w charakterze przedstawicieli swych państw. Zasady organizacji, funkcjonowanie i kompetencje Trybunału uregulowane są częściowo w tytule III Konwencji, a w sposób szczegółowy w Regulaminie uchwalonym przez Trybunał 1959 r. na mocy art. 55 Konwencji.

Zgodnie z art. 45 Konwencji Trybunał jest kompetentny we wszystkich sprawach dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji. Trybunał nigdy nie może być zwołany bezpośrednio, a sprawa zawsze musi być uprzednio rozpatrywana przez Komisję. W konsekwencji sprawa, która znajdzie się w Sądzie musi należeć do kompetencji *ratione loci, materiae i temporis* Komisji i równocześnie muszą być zachowane wszystkie wymogi formalne przewidziane dla skargi państwa i petycji indywidualnej. Sąd ma co prawda kompetencje do ponownego zbadania powyższych kwestii, praktycznie jednak biorąc, te kompetencje w pewnym sensie są pochodne od uprawnień przysługujących Komisji.

Trybunał jest kompetentny jedynie w stosunku do tych państw, które złożyły deklarację uznającą jego jurysdykcję. Deklaracja ta może być złożona w każdym momencie. Państwa mogą uznać jurysdykcję Trybunału pod warunkiem wzajemności ze strony innych państw stron, jak również

na czas wyraźnie określony (art. 46). Według stanu prawnego na dzień 1 I 1977 r. 14 państw uznało kompetencję Trybunału<sup>14</sup>.

Trybunał może być zwołany przez Komisję bądź przez państwo, które a) zwołało uprzednio Komisję, b) przeciwko któremu skierowana była skarga lub petycja indywidualna, c) państwo, którego jurysdykcji podlega jednostka będąca ofiarą naruszenia praw człowieka (poprzednio składała petycję). Trybunał zwołany jest przez państwo w formie skargi, zaś przez Komisję przez złożenie wniosku (art. 31 Regulaminu). Oba te dokumenty muszą zawierać informacje, które pozwolą na ustalenie prawidłowości zwołania Trybunału.

Sąd prowadzi postępowanie i wydaje orzeczenie w zasadzie w składzie 7 sędziów. Regulamin przewiduje możliwość - orzekania w pełnym składzie.

Trybunał zawsze bierze pod uwagę sprawozdanie Komisji, nie jest jednak związany jego konkluzją, ani też ustaleniem faktów dokonanych przez Komisję. W praktyce sprawozdanie odgrywa dużą rolę zwłaszcza wówczas, gdy minął długi okres od chwili rozpatrywania sprawy przez Komisję do wszczęcia postępowania przed Trybunałem. Trybunał może na wniosek strony, delegata Komisji lub z urzędu przesłuchać każdą osobę w charakterze świadka, eksperta lub z innego tytułu (art. 38 Regulaminu). Przepis ten umożliwia wysłuchanie jednostki, która poprzednio składała petycję.

Komisja może zwołać Trybunał zarówno w przypadku gdy ocenia, że miało miejsce naruszenie Konwencji, jak i wówczas gdy stanie na stanowisku, że takiego naruszenia nie było. Komisja nie musi uzasadniać swej decyzji, choć w praktyce to czyni. Kwestia przyznania Komisji tej kompetencji wzbudzała w toku prac przygotowawczych sporo kontrowersji. Przyjęte rozwiązanie oceniane jest jako swego rodzaju kompromis pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami przyznania jednostce fizycznej uprawnienia do zwołania Trybunału i bycia stroną w postępowaniu sądowym.

Funkcje Komisji nie kończą się z chwilą zwołania Trybunału chociaż Konwencja nie przewiduje udziału Komisji w postępowaniu sądowym. Trybunał stanął jednak na stanowisku, że Komisja, której Konwencja powierza funkcję ochrony praw człowieka jest organem pomocniczym dla Sądu i jest związana z jego funkcjonowaniem. Regulamin Trybunału przewiduje, że „obradom mogą asystować wszystkie osoby według wyboru Sądu” (art. 29). Na podstawie tego przepisu Trybunał zawsze zaprasza do udziału w postępowaniu delegata Komisji. Również Regulamin Komisji przewiduje, że asystuje ona Sądowi we wszystkich rozpatrywanych przez niego sprawach (art. 56).

<sup>14</sup> Są to: Austria, Belgia, Dania, Francja, Holandia, Luksemburg, Irlandia, Islandia, Luksemburg, Norwegia, RFN, Szwajcaria, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy.

Sytuacja prawna Komisji w toku postępowania sądowego jest więc następująca. Komisja może zwołać Trybunał, ale nie jest stroną procesową. Komisja jest organem pomocniczym dla Trybunału, co wynika z postanowień regulaminów obu tych organów, ale nie jest Trybunałowi podporządkowana i nie może on wydawać jej poleceń.

Uczestnictwo delegata Komisji w postępowaniu sądowym jest konieczne dla zapewnienia kontrydiktoryjności procesu, przede wszystkim wówczas, gdy przed sądem staje tylko jedno państwo (przeciwko któremu skierowana była poprzednio petycja indywidualna). Wówczas Trybunał by nie występował w roli oskarżyciela, by nie prowadzić procesu inkwizycyjnego przywołuje Komisję do aktywnego uczestniczenia w procesie. Ma to na celu nie tylko uzyskanie informacji, czy wyjaśnień, ale i zapewnienie pewnej równowagi procesowej.

Jednostka, która poprzednio składała petycję indywidualną nie może być stroną w postępowaniu sądowym, może być natomiast powołana na świadka. Zwykle też jednostka zwraca się do Komisji, która nie jest co prawda jej reprezentantem, ale powinna działać w interesie ogólnym jakim jest poszanowanie praw człowieka. Komisja przekazuje z reguły jednostce swoje sprawozdanie, równocześnie z przedstawieniem go Komitetowi Ministrów, by mogła ona przedstawić swoje uwagi (art. 61 Regulaminu Komisji). Komisja sama podejmuje decyzję co do sposobu wykorzystania materiału dostarczonego przez jednostkę.

Postępowanie sądowe może zakończyć się w różny sposób. Otóż Komisja już po przekazaniu sprawy Trybunałowi może nadal prowadzić działalność konceiliacyjną, w celu doprowadzenia do porozumienia pomiędzy stronami w duchu poszanowania praw człowieka. O ile do takiego porozumienia dojdzie Komisja informuje Trybunał, który może przerwać postępowanie i wykreślić sprawę. W tym przypadku Trybunał wydaje swoją decyzję w formie wyroku. Trybunał nie jest jednak związany informacją Komisji i niezależnie od osiągniętego porozumienia może nadal prowadzić postępowanie.

Państwo, które zwołało Trybunał może wnieść wniosek o odstąpienie od sprawy. Jeżeli druga strona wyraża zgodę, wówczas Trybunał, po zasięgnięciu opinii Komisji, wydaje decyzję o wycofaniu sprawy. Decyzja ta wraz z uzasadnieniem przesyłana jest do Komitetu Ministrów, który czuwa — zgodnie z art. 54 Konwencji — nad wykonaniem zobowiązań, które wiążą się z wycofaniem sprawy. Trybunał może jednak, wbrew stron, podjąć decyzję o dalszym rozpatrywaniu sprawy.

Postępowanie sądowe z reguły kończy się orzeczeniem, w którym Trybunał rozstrzyga, czy miało miejsce naruszenie Konwencji. Orzeczenie to wydane jest w formie wyroku i musi być uzasadnione. Wyrok przekazywany jest Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem. Komitet Ministrów nie jest kompetentny do egzekwowania wyroku, a jego wykonanie zależy wyłącznie od dobrej woli państw. W przypadku niewy-

konania wyroku Komitet Ministrów jest uprawniony do podjęcia kroków, o których była mowa wyżej w związku ze sprawozdaniami Komisji.

Trybunał może w wyroku przyznać jednostce odpowiednie odszkodowanie pieniężne, jeżeli nie da się już cofnąć skutków aktu prawnego czy decyzji indywidualnej, które naruszały prawa człowieka. Wypłacenie tego odszkodowania zależy również od woli państwa. Jeżeli wyrok milczy w kwestii odszkodowania, wówczas państwo ma pełną swobodę co do sposobów wykonania wyroku. Orzeczenie Trybunału nie uchyla więc automatycznie decyzji indywidualnej, czy aktu prawnego, przeciw którym skierowana była skarga czy petycja indywidualna.

Wyrok Trybunału jest ostateczny i Konwencja nie przewiduje już dalszej procedury (art. 52). Natomiast na podstawie art. 53 Regulaminu Trybunału strony i Komisja mogą złożyć wniosek o interpretację wyroku, jak również o jego rewizję nadzwyczajną. Wniosek o interpretację może być złożony w ciągu 3 lat od chwili wydania wyroku i muszą być w nim wskazane kwestie niejasne, budzące wątpliwości. Wniosek o rewizję można złożyć wówczas, gdy ujawnione zostaną istotne okoliczności, które były nieznanne w chwili wydania wyroku. Strony i Komisja mogą go złożyć w ciągu 6 miesięcy od chwili odkrycia tych nowych faktów. W obu przypadkach Trybunał wydaje wyrok.

Zasadniczym argumentem przemawiającym za tworzeniem regionalnych systemów ochrony praw człowieka jest zróżnicowanie współczesnego świata. Zagwarantowanie przez wszystkie państwa jednakowych praw i wolności w zakresie i na poziomie wyznaczonym przez Pakty Praw Człowieka jest przynajmniej obecnie zadaniem niemożliwym. Konwencje regionalne pozwalają na ustalenie katalogu praw odpowiednio do poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, ustrojów politycznych i ideologii danej grupy państw. Łatwiejsze jest też porozumienie co do metod realizacji, jak również środków kontroli międzynarodowej. W systemie regionalnym środki kontroli mogą być bardziej skuteczne, a postępowanie kończyć się może wiążącymi decyzjami. W systemie uniwersalnym jest to znacznie trudniejsze ze względu na różnice ustrojowe dzielące poszczególne grupy państw oraz możliwość nadużywania niektórych środków kontroli w celach politycznych<sup>15</sup>. Tendencje do regionalizmu międzynarodowej ochrony praw człowieka nie muszą być równoznaczne z dążeniem do obniżenia poziomu ochrony praw. Przeciwnie, traktaty regionalne mogą niejednokrotnie ustanawiać szerszą i skuteczniejszą ochronę przynajmniej niektórych praw.

<sup>15</sup> J. Symonides, *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*, Warszawa 1977, s. 168 - 169.

## LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## Résumé

L'auteur présente les principes généraux de la protection internationale des Droits de l'Homme dans le cadre du Conseil d'Europe. Il analyse le catalogue des droits et libertés fondamentaux conclu dans la Convention Européenne par rapport au Pacte International des Droits Politiques et Civils des Nations Unies. On a montré, aussi en grandes lignes, le système du contrôle international, c'est-à-dire les compétences et le fonctionnement du Comité des Droits de l'Homme, du Comité des Ministres et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Les Traités régionaux sont, à l'avis de l'auteur, plus efficaces que les traités universels, surtout s'il s'agit de l'efficacité du contrôle international.