

Marek A. Nowicki

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Palestra 35/10(406), 60-64

1991

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek A. Nowicki

Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Przedstawiciele państw-członków Rady Europy, zebrani w Rzymie, podpisali 4 listopada 1960 r. Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwaną w skrócie Konwencją Europejską. Akt ten potraktowano jako pierwszy krok w „celu wspólnego wprowadzania w życie niektórych praw zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka”, jak czytamy w preambule. Konwencja weszła w życie 8 września 1953 r.

Pierwotny tekst Konwencji, pod którym widnieją podpisy przedstawicieli 15 państw, zawierał zobowiązania dotyczące następujących praw człowieka: do życia, wolności od tortur i innego niehumanitarnego traktowania lub karności, wolności od niewolnictwa oraz pracy przymusowej lub obowiązkowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, do rzetelnego procesu w rozsądnym terminie w sprawach karnych i cywilnych, do odwołania się od każdego wyroku, do prywatności i tajemnicy mieszkania i korespondencji, wolności myśli, sumienia i wyznania, swobody wypowiedzi, łącznie z wolnością prasy, wolności pokojowych zgromadzeń i stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia i przystępowania do związków zawodowych, prawo do małżeństwa i założenia rodziny. Autorzy Konwencji nie wyczerpali

w ten sposób katalogu praw człowieka. Uczynili to celowo. Ograniczyli się do tych tylko praw, które wtedy wydawały się najważniejsze i możliwe do rzeczywistego wypełnienia w krótkim czasie przez każde z państw, które podpisały Konwencję. Ważny był także wzgląd na konieczność uzyskania jak najszerszego konsensusu między tymi państwami co do treści Konwencji.

Od czasu podpisania Konwencji Europejskiej uzupełniano ją przez podpisanie dziewięciu protokołów dodatkowych, wśród nich również takich, które rozszerzyły pierwotny katalog praw. W protokołach znalazło się prawo do spokojnego korzystania z posiadanego mienia, do kształcenia się i swobody wyboru jego rodzaju, prawo do wolnych wyborów poprzez tajne głosowanie, zakaz pozbawienia wolności z powodu niemożności wypełnienia zobowiązań umownych, prawo do swobodnego poruszania się na terytorium własnego kraju i wyboru miejsca zamieszkania, zakaz zmuszania własnych obywateli do opuszczenia kraju, prawo do wyjazdu z każdego kraju łącznie ze swoim własnym oraz zakaz zbiorowego wypędzania cudzoziemców. Prawa te znalazły się w protokołach czwartym i pierwszym. Szósty protokół do Konwencji wprowadza zniesienie kary śmierci.

Dzisiaj, na 25 państw, które są członkami Rady Europy, 23 kraje ratyfikowały Konwencję Europejską. Wyjątkami są na razie jedynie Węgry i Czecho-Słowacja, które podpisały ją, ale nie zdały jeszcze ratyfikować. Nie wszystkie państwa-strony Konwencji przystąpiły do jej kolejnych protokołów, część z nich podpisała tylko niektóre.

Prawa zawarte w Konwencji charakteryzują się tym, że przysługują każdemu, niezależnie od tego, czy jest obywatelem danego państwa; wystarczy, że nawet na krótko znajdzie się na jego terytorium.

Tylko niektóre z praw mają charakter absolutny. Większość z nich jest w różny sposób ograniczona. Dopuszczalne ograniczenia wynikają z konieczności brania pod uwagę bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego, integralności terytorialnej, obowiązku zapobieżenia zakłócania porządku i popełnianiu przestępstw, ochrony zdrowia i moralności, ochrony dobrego imienia i praw innych osób. Wszelkie takie ograniczenia mogą być wprowadzane jedynie w stopniu niezbędnym w demokratycznym społeczeństwie.

Konwencja przewiduje także możliwość zawieszenia niektórych praw w przypadku wprowadzenia stanu wojny lub stanu wyjątkowego, określonego jako „inne niebezpieczeństwo publiczne zagrażające życiu narodu”. Nawet jednak wtedy nie można pozbawić nikogo prawa do życia, uchylić zakazu stosowania tortur, uprawiać niewolnictwa lub wprowadzić poddaństwa, a także stosować prawa karnego z mocą wsteczną.

W niektórych krajach Konwencja została uznana za część systemu prawa wewnętrznego na równi z ustawami. W ten sposób postanowienia Konwencji mogą być powoływane jako samodzielna podstawa roszczeń dochodzonych przed sądami i innymi organami. Nawet, jeżeli Konwencja pozostaje poza systemem prawnym danego państwa, to jej treść stanowi zespół zobowiązań, które ozna-

czają m.in., że obowiązkiem państwa jest pilnować, aby normy prawa tego państwa nie pozostawały w sprzeczności z wymaganiami Konwencji.

Europejski system ochrony praw człowieka, którego rdzeń stanowi Konwencja Europejska jest uważany powszechnie za najbardziej efektywny spośród istniejących obecnie w skali międzynarodowej narzędzi kontroli przestrzegania tych praw. System ten opiera się na dopuszczalności skarg o pogwałcenie Konwencji do specjalnie w tym celu powołanych organów: Europejskiej Komisji Praw Człowieka, a w następnej kolejności - Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dużą rolę odgrywa także Komitet Ministrów Rady Europy, ciało na wskroś polityczne, złożone z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich lub ich przedstawicieli.

Konwencja Europejska przewiduje skargi dwojakiego rodzaju. Każde państwo, będące stroną Konwencji, może wystąpić z zarzutem w formie skargi przeciwko innemu państwu o pogwałcenie któregośkolwiek z praw zagwarantowanych w Konwencji. Skargi tego rodzaju były dotychczas bardzo nieliczne (w całym okresie obowiązywania Konwencji można doliczyć się tylko jednemu takiemu spraw, w tym bodaj najgłośniejsze tego rodzaju wystąpienie w 1967 r. Danii, Norwegii, Szwecji i Holandii przeciw Grecji „czarnych pułkowników”). Ostatnią taką sprawą była skarga Danii, Francji, Holandii, Norwegii i Szwecji, złożona w lipcu 1982 r., zarzucająca Turcji m.in. stosowanie na szeroka skalę tortur.

Przeważają jednak zdecydowanie skargi pochodzące od osób indywidualnych oraz organizacji, które uważają się za pokrzywdzone. Możliwość wystąpienia ze skargą uzależniona jest w takim przypadku od wyraźnej deklaracji ze strony państwa, którego skarga dotyczy, że uznaje tego rodzaju procedurę. Według sytuacji na dzień dzisiejszy wszystkie państwa-strony Konwencji uznały

prawo do występowania ze skargami indywidualnymi. Niektóre uczyniły to dopiero po wielu latach od ratyfikacji Konwencji. Na przykład Francja złożyła taką deklarację w 1981 r.

Organem, do którego w pierwszej kolejności trafia złożona skarga, jest Europejska Komisja Praw Człowieka, która składa się z członków w liczbie równej liczbie państw, które przystąpiły do Konwencji. Członkowie Komisji są wybierani przez Komitet Ministrów spośród kandydatów znajdujących się na listach przedstawionych przez delegacje poszczególnych państw, zasiadających w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Kadencja członków Komisji trwa 6 lat, z możliwością ponownego wyboru. Członkowie Komisji wypełniają swoją funkcję w imieniu własnym. Nie są w żadnym stopniu reprezentantami państw, ze strony których zostali wybrani. Komisja przyjmuje skargi i rozpoznaje je. W tym celu ma obowiązek prowadzić postępowanie, które ma doprowadzić do ustalenia faktów, strając się równocześnie skłonić skarżącego i państwo, przeciwko któremu on występuje, do zawarcia ugody. Warunkiem takiej ugody musi być jednak wola państwa poszanowania praw człowieka zagwarantowanych w Konwencji. Po dokonaniu niezbędnych ustaleń i w braku porozumienia między stronami Konwencja przygotowuje szczegółowy raport ze swoich prac, z opinią dotyczącą kwestii ewentualnego naruszenia postanowień Konwencji. Komisja przesyła ten dokument do państw, których dotyczy dana sprawa oraz do Komitetu Ministrów. W ciągu trzech miesięcy od przekazania tego raportu Komitetowi Ministrów sprawa może być przekazana z wnioskiem o jej rozpoznanie do Trybunału. Właściwość Trybunału nie jest uzależniona wyłącznie od faktu przystąpienia do Konwencji, ale także od złożenia przez dane państwo specjalnej deklaracji o poddaniu się orzecznictwu Trybunału. Dotychczas jedynie Komisja oraz państwa zaangażowane

w spór mogły wystąpić do trybunału o rozpoznanie sprawy. Pokrzywdzeni takiego prawa nie mieli. Sytuacja ta już wkrótce się zmieni, gdyż 14 grudnia 1990 r. został uchwalony kolejny, dziewiąty, protokół do Konwencji Europejskiej, który rozszerza prawo występowania o rozpoznanie sprawy przez Trybunał na wszystkie osoby, którym przysługuje prawo do skargi indywidualnej na podstawie art. 25 Konwencji. Oznacza to, że będzie mógł to uczynić każdy pokrzywdzony. Protokół wejdzie w życie po ratyfikowaniu go lub przyjęciu przez co najmniej 10 państw, które są stronami Konwencji.

Europejska Komisja Praw Człowieka do końca 1989 r. wydała decyzje w 14 241 sprawach, a w 1990 r. w 1216 dalszych sprawach. Liczba ta wydaje się duża, jednakże tylko w 821 przypadkach Komisja uznała, że skarga spełnia warunki konieczne do tego, aby mogła być merytorycznie rozpatrywana. W toku postępowania przed Komisją w 96 przypadkach doszło do ugody między skarżącym a państwem, którego dotyczyła skarga. W 430 sprawach Komisja przekazała raport, wraz ze swoją opinią co do ewentualnego naruszenia Konwencji, Komitetowi Ministrów. Duży napływ spraw do Komisji jest przede wszystkim rezultatem sytuacji, jaka wytworzyła się w ciągu kilku ostatnich lat. W okresie między 1955 r. a 1974 r. w sekretariacie Komisji zarejestrowano tyle skarg, ile obecnie wpływa w ciągu 3-4 lat. Najwięcej skarg napływa przeciwko władzom Wielkiej Brytanii (w 1988 r. - 768, w 1989 r. - 925, w 1990 r. - 1067); następane w kolejności są Włochy i Francja. Nie musi to koniecznie świadczyć o tym, że właśnie w tych krajach prawa człowieka, na tle innych krajów Zachodniej Europy, nie są przestrzegane, tym bardziej, że tylko niewielka liczba tych skarg jest przyjmowana do dalszego rozpatrzenia (w 1990 r. „skarg brytyjskich” było tylko 7). W dużym stopniu jest to rezultatem wysokiej kultury prawnej

oraz zaufania, jakim w tych krajach cieszą się organy międzynarodowe działające w Strasbourgu. Z Turcji na przykład, gdzie sytuacja jest zdecydowanie najgorsza, a kraj ten wielokrotnie był przedmiotem ostrej krytyki za łamanie praw człowieka, skargi napływają rzadko, w 1989 r. - 2, a w 1990 r. nie było żadnej.

Europejski trybunał Praw Człowieka składa się z sędziów w liczbie równej liczbie państw wchodzących w skład Rady Europy. Sędziów Trybunału wybiera Zgromadzenie Parlamentarne. Każde państwo przedstawia listę trzech kandydatów, spośród których co najmniej dwaj muszą być obywatelami tego państwa. Kandydaci mogą pochodzić również z państw, które nie należą do Rady Europy. Sędzią Trybunału ze strony Lichtensteinu został wybrany obywatel Kanady. Tak samo, jak członkowie Komisji, sędziowie Trybunału pełnią swoje funkcje w imieniu własnym i są niezależni.

Trybunał rozpoznaje sprawę, uwzględniając raport Komisji i jej opinię oraz właściwe dowody na piśmie i argumentację prawną pochodzącą od stron. Posiedzenia Trybunału są jawne. Orzeczenia zapadają większością głosów. Zasadniczą część orzeczenia Trybunału stanowi stwierdzenie, w jaki sposób nastąpiło naruszenie Konwencji. W niektórych sprawach trybunał uznaje, że samo uznanie pogwałcenia Konwencji stanowi dostateczne zadośćuczynienie dla pokrzywdzonego, są jednak i takie sprawy, w których Trybunał orzeka o obowiązku państwa wypłacenia odszkodowania oraz zadośćuczynienia za doznaną krzywdę. Trybunał orzeka również z reguły o zwrocie kosztów poniesionych przez skarżącego w związku ze złożeniem skargi i postępowaniem przed organami w Strasbourgu.

W okresie od 1959 r. do 31 lipca 1991 r. skierowano do Trybunału 318 spraw, spośród których w 156 przypadkach Trybunał uznał, że nastąpiło pogwałcenie któregoś z praw zagwarantowanych w Konwencji, a w 52 sprawach nie do-

patrzył się takiego naruszenia. W 96 sprawach postępowanie trwa.

Rola Komitetu Ministrów Rady Europy sprowadza się do kontrolowania wypełniania przez poszczególne państwa zobowiązań nałożonych na nie w orzeczeniach Trybunału oraz do orzekania co do meritum w niektórych sprawach, które nie zostały skierowane do rozstrzygnięcia Trybunału (w okresie od 1959 r. do 31 lipca 1990 r. Komitet Ministrów orzekł w 195 takich sprawach). Komitet Ministrów nie ma, co prawda, żadnych narzędzi egzekucyjnych wobec poszczególnych państw w sytuacji, gdyby uchylały się od podporządkowania się Trybunałowi, jednakże duży autorytet polityczny Komitetu wśród państw-członków Rady Europy wystarcza, aby mógł on tę funkcję pełnić skutecznie.

Na zakończenie chciałbym poświęcić trochę miejsca krótkiemu omówieniu warunków przyjęcia skargi przez Komisję. Jest to faza decydująca o dalszych losach skargi. Do sekretariatu Komisji rocznie wpływa obecnie około 4 tys. listów od osób, które twierdzą, że są ofiarami pogwałcenia Konwencji Europejskiej. Z tej liczby rejestrowanych jest około tysiąca. Rozpatrywane są one przez Komisję pod kątem spełnienia warunków do ich merytorycznego rozpatrzenia. Warunkiem przyjęcia skargi jest przedstawienie przez autora skargi przekonujących dowodów, że wyczerpał on wszystkie możliwości prawne dochodzenia swoich roszczeń w kraju, którego władzę oskarża o pogwałcenie jego praw. Komisja może wyjątkowo przyjąć skargę nawet bez spełnienia tego warunku, jeżeli istniejące w danym kraju instytucje prawne i stosowane procedury nie dają gwarancji rzetelnego, sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Przykładem może być brak rzeczywistych niezawisłych sądów, możliwości apelacji itp. Skargę należy złożyć najpóźniej w ciągu 6 miesięcy od wydania ostatecznego, prawomocnego orzeczenia lub decyzji w kraju, którego ona dotyczy. Autor skargi nie może być

anonimowy. Skarga musi pochodzić od wyraźnie określonej osoby. Nie może być ponownie złożona skarga w tej samej sprawie. Komisja odmawia także przyjęcia skargi, jeżeli była ona już badana przez inny międzynarodowy organ powołany dla ochrony praw człowieka, taki, jak np. Komitet Praw Człowieka, kontrolujący przestrzeganie Paktu Praw Politycznych i Obywatelskich. Skarga może dotyczyć wyłącznie pogwałcenia tych praw, które są chronione postanowieniami konwencji.

Obecnie nie ma jeszcze możliwości do występowania z taką skargą przeciw władzom Rzeczypospolitej Polskiej. Powstaną one dopiero wtedy, gdy władze polskie zdecydują się ratyfikować Konwencję Europejską, składając jednocześnie deklarację o uznaniu prawa do skarg

indywidualnych oraz kompetencji Trybunału w Strasbourgu. Wydaje się, że jest to już kwestia bardzo niedalekiej przyszłości.

Aby przybliżyć kolegom adwokatom orzecznictwo Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Trybunału będziemy na łamach „Palestry” od następnego numeru, publikować omówienia najważniejszych i najciekawszych orzeczeń, a także w krótkiej formie informować o wszystkich innych orzeczeniach, które tam zapadają, aby w ten sposób przynajmniej zasygnalizować problemy, nad którymi głowią się sędziowie w Strasbourgu. Mam nadzieję, że już niedługo i my będziemy mogli posługiwać się argumentacją przyjętą w tym orzecznictwie, broniąc interesów naszych klientów.