

# Adam Wiśniewski

---

## Orzecznictwo strasburskie wobec specyfiki procesu implementacji europejskiej konwencji praw człowieka w państwach środkowo i wschodnioeuropejskich

---

Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarne 1, 165-184

---

2010

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Adam Wiśniewski*

Uniwersytet Gdański, Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego

## **Orzecznictwo strasburskie wobec specyfiki procesu implementacji europejskiej konwencji praw człowieka w państwach środkowo- i wschodnioeuropejskich**

### **1. Przystąpienie państw środkowo- i wschodnioeuropejskich do Rady Europy oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka**

**Słowa kluczowe:** doktryna marginesu oceny, Europejska Konwencja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Rada Europy, implementacja, państwa postkomunistyczne, naruszenia systemowe.

Celem tego opracowania jest przedstawienie niektórych zagadnień związanych z implementacją Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC) w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. W orzecznictwie strasburskim od początku pojawił się problem podejścia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do grupy nowych państw-stron EKPC w związku z ich specyfiką, wynikającą w dużej mierze z doświadczeniem długotrwałego funkcjonowania w tych krajach systemu komunistycznego. Punktem wyjścia dla prowadzonych tu rozważań jest charakterystyka przełomowego dla Rady Europy (RE) procesu rozszerzenia, obejmującego grupę państw postkomunistycznych. Na tym tle uzasadnione jest przedstawienie problematyki tzw. naruszeń systemowych oraz bliższe przyjrzenie się dwóm istotnym kwestiom, pozostającym w związku z zagadnieniem stanowiska ETPC wobec państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Idzie tu o zarzut stosowania przez ETPC podwójnych standardów oraz, co się z tym wiąże, aplikację doktryny marginesu oceny w odniesieniu do grupy państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Przedstawiona sekwencja rozważań prowadzi do próby odpowiedzi na pytanie – jakie powinno być podejście strasburskiego Trybunału do państw postkomunistycznych w procesie implementacji standardów EKPC?

Regionalny system ochrony praw człowieka, utworzony w ramach Rady Europy (RE), uległ po 1989 r. przełomowym zmianom. Do 1989 r. Rada

Europy uznawana była za organizację zachodnioeuropejską<sup>1</sup>. Upadek komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej otworzył drogę państwom z tego regionu zarówno do członkostwa w Radzie Europy, jak i stania się stroną wielu instrumentów prawnych przyjętych w ramach tej organizacji, w tym najbardziej znanej konwencji tej organizacji, dotyczącej ochrony praw jednostki, jaką jest Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC)<sup>2</sup>. W 1992 r. do Konwencji przystąpiły Bułgaria, Czechy, Słowacja oraz Węgry, rok później także Polska, a w 1994 r. uczyniły to Rumunia i Słowenia. Następnie do EKPC przystąpiły kolejno Litwa (1995), Albania (1996), Estonia (1996), Łotwa (1997), Mołdawia (1997), Chorwacja (1997), Republika Macedonii (1997), Ukraina (1997), Rosja (1998), Gruzja (1999), Armenia (2002), Azerbejdżan (2002), Bośnia i Hercegowina (2002), Czarnogóra (2004) i Serbia (2004). Proces ten, który w literaturze anglojęzycznej określany jest niejednokrotnie mianem *enlargement* (powiększenie), doprowadził w ciągu kilkunastu lat do podwojenia liczby państw członkowskich Rady Europy.<sup>3</sup> Tym samym zarówno sama Rada Europy, jak i system EKPC utworzony w jej ramach, nabrały prawdziwie paneuropejskiego wymiaru, obejmując obszar od Gibraltaru po Władywostok, wykraczający poza Europę w sensie geograficznym. Zasięgiem jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka utworzonego na podstawie EKPC objętych zostało około 800 milionów osób. W swoim memorandum, poświęconym powiększeniu RE z 1996 r., Sekretarz Generalny tej organizacji przedstawił proces poszerzenia jako wielką szansę Rady Europy w promowaniu ponownego zjednoczenia kontynentu europejskiego w oparciu o podstawowe, wspólne wartości. Idzie tu, dodajmy, zwłaszcza o trzy fundamentalne wartości i jednocześnie cele RE, tj. demokrację, rządy prawa i poszanowanie praw człowieka.<sup>4</sup>

Chociaż można zatem mówić o bezprecedensowym w historii systemu EKPC poszerzeniu jego zasięgu, to jednak warto pamiętać, iż w początkowym okresie zjawisku temu towarzyszyły poważne niejednokrotnie obawy dotyczące zagrożeń, jakie mogą się z nim wiązać. Podnoszono m.in., iż proces ten stanowił wyraz zwycięstwa polityki nad zasadami<sup>5</sup>, że Rada Europy obniżyła swoje standardy dotyczące warunków przystępowania nowych członków przyjmując państwa, które w sposób oczywisty nie spełniają ustalonych minimalnych standardów dotyczących zarówno poszanowania

<sup>1</sup> Warto jednak zauważyć, iż państwem członkowskim Rady Europy była od 9 sierpnia 1949 r. także Turcja.

<sup>2</sup> Pełna nazwa konwencji brzmi: „Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności” z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

<sup>3</sup> Jeszcze w 1990 r. do Rady Europy należały 23 państwa, podczas gdy w roku 2007 już 47 państw. Nie wszystkie jednak państwa, które w tym okresie przystąpiły do RE i EKPC, mogą być zaliczone do grupy państw wschodnio- i środkowoeuropejskich. Dotyczy to Monako, które przystąpiło do RE w 2004 r.

<sup>4</sup> *After Enlargement "Towards a Common Democratic Space in Europe. Memorandum prepared by the Secretary General, „Council of Europe”, 24 październik 1996, s. 2–6.*

<sup>5</sup> Zob. np. *ibidem*, s. 2.

rządów praw, jak i istnienia stabilnych oraz rzeczywiście funkcjonujących instytucji demokratycznych.<sup>6</sup> Niektórzy autorzy pisali wręcz o krytycznym osłabieniu systemu strasburskiego, wskazując na przekształcenie Rady Europy z ustabilizowanego „klubu demokracji” w zwykłe „centrum szkoleniowe” dla państw, które w niektórych przypadkach są oczywiście niezdolne do poszanowania podstawowych zasad RE.<sup>7</sup>

Określenie *enlargement* łączone jest najczęściej ogólnie z powiększeniem liczby członków Rady Europy o grupę państw z Europy Środkowej i Wschodniej. Nie należy jednak zapominać, iż grupa ta od początku nie była postrzegana jako monolit. Z jednej strony wymieniano państwa takie, jak Polska, Węgry, Czechy czy Słowacja, dostrzegając ich wysiłki zmierzające do doprowadzenia do zgodności ich systemów z wymogami EKPC. Z drugiej, były to kraje, którym zarzucano brak poważnego zaangażowania w dostosowanie się do wymogów systemu strasburskiego. Dotyczyło to zwłaszcza Rosji.<sup>8</sup> W artykule *Russia and the “Legality” of Strasbourg Law* z 1997 r. M. Janis stwierdził, iż Rosja nie jest w stanie sprostać minimalnym standardom ochrony praw człowieka, jakie wymagane są od państw członkowskich Rady Europy. W rezultacie można mówić w przypadku tego kraju o istnieniu poważnej niezgodności z prawem strasburskim, podważającej normatywny konsensus ukształtowany wokół EKPC.<sup>9</sup> Z drugiej jednak strony, podając dziewięć lat później przykłady sądów krajowych, wykazujących determinację bezpośredniego stosowania standardów Konwencji i integrowania orzecznictwa Konwencji do właściwych systemów prawnych, sędziowie Trybunału L. Wildhaber<sup>10</sup> oraz L. Garlicki wymienili m.in. decyzję z 10 października 2003 r. rosyjskiego Sądu Najwyższego, zasiadającego w pełnym składzie, która zawierała stwierdzenie, że wyroki Europejskiego Trybunału są „wiążące dla wszystkich władz Federacji Rosyjskiej, łącznie z sądami”.<sup>11</sup>

Z perspektywy Strasburga jednym z najbardziej dostrzegalnych skutków powiększenia Rady Europy i systemu EKPC o państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie był z pewnością ogromny przyrost liczby skarg do ETPC. Pomimo reformy systemu implementacji EKPC, dokonanej w 1998 r.

<sup>6</sup> R. Harmsen, *The European Convention on Human Rights after Enlargement*, „International Journal of Human Rights”, 2001, vol. 5, nr 4, s. 19.

<sup>7</sup> F. Sudre, *La Communauté européenne et les droits fondamentaux après le Traité d'Amsterdam: Vers un nouveau système européen de protection des droits de l'homme?*, „La Semaine Juridique” 7.01.1998 r., s. 9–16.

<sup>8</sup> Takie stanowisko przedstawił m.in. Peter Leuprecht, były zastępca Sekretarza Generalnego Rady Europy. Zob. szerzej R. Harmsen, op. cit., s. 19–20.

<sup>9</sup> M. Janis, *Russia and the “Legality” of Strasbourg Law*, „European Journal of International Law”, 1997, vol. 8, nr 1, s. 93–99.

<sup>10</sup> Przewodniczący Europejskiej Trybunału Praw Człowieka w okresie od 1 listopada 1998 r. do 1 listopada 2007 r.

<sup>11</sup> L. Garlicki, L. Wildhaber, *Torując drogę dalekosiężnej wizji europejskiej ochrony praw człowieka w XXI w. II Szczyt Rady Europy i Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, w: *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2006, s. 121.

na podstawie Protokołu 11 do Konwencji, liczba składanych skarg stale rosła. O ile w 1998 r. do Trybunału wpłynęły 18 164 nowe skargi, to w roku 2002 liczba skarg wyniosła 34 546. Był to wzrost aż o 90% w porównaniu z rokiem 1998. W 2006 r. natomiast liczba skarg złożonych do Trybunału wyniosła aż 50 500. W latach 2007 oraz 2008 liczba skarg przekazanych do rozpoznania przez składy sędziowskie Trybunału wyniosła odpowiednio 41 700 oraz 46 200, przy czym w roku 2007 ogółem złożono 79 400 skarg<sup>12</sup>. Ta aktywność skarżących znalazła swoje odzwierciedlenie w ilości orzeczeń wydawanych przez ETPC. O ile jeszcze w 1995 r. Trybunał wydał 56 wyroków, w 2000 r. już 695 wyroków, to w 2006 r. liczba tych wyroków sięgnęła 1560.<sup>13</sup> Nie można też zapominać, iż jak wykazują szczegółowe analizy – ponad 90% skarg kierowanych do Trybunału jest uznawanych za niedopuszczalne, bez merytorycznego rozpatrywania.<sup>14</sup>

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż wzrost liczby nowych skarg jedynie po części był efektem procesu powiększenia RE i systemu EKPC o nowe państwa. Pośród innych czynników, odpowiedzialnych za rosnącą liczbę skarg składanych do Strasburga, wymienia się m.in. sukcesywne poszerzanie katalogu praw i wolności chronionych w ramach systemu Konwencji Europejskiej, rozszerzającą interpretację tych praw przez Trybunał, rosnącą popularność Trybunału oraz niedostateczną ochronę praw człowieka w poszczególnych państwach.<sup>15</sup>

## 2. Naruszenia systemowe

W kontekście zjawiska coraz większej liczby skarg, związanego z procesem powiększenia RE, nie można pominąć problematyki tzw. naruszeń systemowych i związanej z tym nowej kategorii orzeczeń Trybunału, tzw. wyroków pilotażowych. W Rezolucji Komitetu Ministrów RE w sprawie wyroków ujawniających podstawowy problem systemowy, przyjętej 12 maja 2004 r., Komitet zaprosił Trybunał (*invites the Court*), aby ten, na ile to możliwe, identyfikował w swoich wyrokach stwierdzających naruszenie Konwencji leżący u podstaw naruszenia problem systemowy oraz źródła tego problemu, w szczególności jeżeli jest prawdopodobne, iż problem ten może przyczynić się do wnoszenia licznych skarg.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Zob. *European Court of Human Rights Survey of Activities 2006*, Registry of the European Court of Human Rights, Strasbourg 2007, s. 48–50 oraz *European Court of Human Rights, Analysis of Statistics 2007*, marzec 2007, s. 6.

<sup>13</sup> *Ibidem* W roku 2007 ETPC wydał 1503 wyroki. *European Court of Human Rights, Analysis of Statistics 2007*, s. 8.

<sup>14</sup> Zob. R. Kowalska, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, 2004, nr 1, s. 7.

<sup>15</sup> *Ibidem*, s. 6–7.

<sup>16</sup> Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem, przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy 12 maja 2004 r. na jego 114 sesji.

Trybunał ustalił po raz pierwszy istnienie systemowego naruszenia Konwencji w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* definiując je jako sytuację, w której „stan faktyczny sprawy ujawnia istnienie w krajowym porządku prawnym defektu, wskutek którego cała grupa obywateli została pozbawiona i w dalszym ciągu jest pozbawiana możliwości spokojnego korzystania ze swojego mienia” oraz gdzie „wady prawa krajowego i praktyki ujawnione w indywidualnej sprawie mogą stanowić podstawę do wnoszenia kolejnych, licznych i uzasadnionych skarg”.<sup>17</sup> Cechą naruszenie systemowego jest zatem przede wszystkim jego powszechny zasięg. Naruszeniem dotknięta jest znaczna grupa osób (a *whole class of persons*).<sup>18</sup> Ma ono charakter systemowy w tym sensie, iż wynika z przepisów prawa oraz/lub z rozpowszechnionego sposobu ich stosowania.<sup>19</sup> W sprawie *Broniowski* zapadł też pierwszy wyrok pilotażowy, a zatem wyrok, który poza rozstrzygnięciem sprawy indywidualnej (ETPC uznał, iż doszło do naruszenia artykułu 1 Protokołu I), wskazuje środki o charakterze ogólnym, zwłaszcza legislacyjne, które pozwolą na usunięcie systemowej dysfunkcji oraz zapobiegnie kolejnym wyrokom na tle tego samego problemu.<sup>20</sup> Według ETPC procedura wyroku pilotażowego ma za zadanie przede wszystkim pomóc państwom-stronom w rozwiązywaniu problemów na poziomie krajowym, zapewniając w krótszym czasie poszanowanie praw osób dotkniętych systemowym naruszeniem, tym samym także uwalniając Trybunał od rozstrzygania wielkiej liczby podobnych spraw.<sup>21</sup>

Zasady ustalone w sprawie *Broniowski* zostały zastosowane również w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce*, gdzie przyjęto, iż działanie reżimu regulacji czynszu może dotyczyć potencjalnie jeszcze większej, niż w sprawie *Broniowski*, liczby osób – około 100 000 właścicieli budynków oraz od 600 000 do 900 000 najemców. Uznano zatem, iż okoliczności sprawy ujawniły istnienie systemowego problemu związanego z poważnymi brakami w krajowym porządku prawnym. Niedostatki te, zdaniem Trybunału, polegały na złym funkcjonowaniu ustawodawstwa polskiego dotyczącego mieszkalnictwa w takim zakresie, w jakim nałożyło ono i nadal nakłada na indywidualnych właścicieli nieruchomości ograniczenia w podwyższaniu wysokości czynszu należnego im z tytułu najmu mieszkań będących ich własnością, uniemożliwiając im otrzymywanie czynszu współmiernego do ponoszonych kosztów utrzymania nieruchomości.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Wyrok Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* z 22.06.2004 r., skarga nr 31443/96, pkt 189.

<sup>18</sup> Wyrok Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Broniowski przeciwko Polsce* z 28/09/2005, skarga nr 31443/96, pkt 3.

<sup>19</sup> M. Krzyzanowska-Mierzevska, *Sprawy mienia zabużańskiego przed ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12, s. 22.

<sup>20</sup> Zob. M. Balcerzak, *Zagadnienie precedensu w prawie międzynarodowym praw człowieka*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2008, s. 205.

<sup>21</sup> Wyrok Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Broniowski* (2005)..., pkt 35.

<sup>22</sup> Wyrok w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* z 22.02.2005 r., skarga nr 35014/97 (dalej jako *Hutten-Czapska* 2005), pkt 190–191.

Problematyka naruszeń systemowych, związanych z dysfunkcjami systemów krajowych, które mogą generować znaczną liczbę skarg kierowanych do ETPC, wskazuje z pewnością na charakter trudności krajów postkomunistycznych w adaptacji do standardów strasburskich. Wyroki pilotażowe dotyczą bowiem przede wszystkim tej grupy państw<sup>23</sup>, chociaż nie można zapominać, iż naruszenia systemowe stwierdzane były także np. w sprawach przeciwko Włochom.<sup>24</sup> W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż przyczyny kryzysu systemu strasburskiego, któremu ma zarządzić m.in. oczekujący na wejście w życie Protokół 14 do EKPC, zmieniający system kontroli Konwencji z 13 maja 2004 r., mają charakter nie tyle proceduralny, ale strukturalny. Wynikają one bowiem, jak pisze L. Garlicki, „z niezdolności państw członkowskich do samodzielnego rozwiązywania sytuacji, w których dochodzi do naruszania praw i wolności gwarantowanych przez Konwencję”.<sup>25</sup>

Wspomniany Protokół 14 wprowadzający m.in. nowe kryterium, pozwalające na uznanie skargi za niedopuszczalną, polegające na tym, iż „skarżący nie doznał znaczącego uszczerbku”, oceniany jest, z jednej strony, jako osłabienie indywidualnego prawa petycji, które uznawane jest za kamień węgielny systemu Konwencji<sup>26</sup>. Z drugiej strony, nowe kryterium dopuszczalności uznawane jest za instrument, który wprowadzie w ograniczonym zakresie, ale jednak daje możliwość Trybunałowi uwalniania się od spraw nieistotnych, na rzecz spraw o zasadniczym znaczeniu dla systemu ochrony praw człowieka<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Trzeba jednak zauważyć, iż ETPC wydał dotychczas stosunkowo niewiele wyroków pilotażowych. Poza orzeczniami w sprawach *Broniowski* i *Hutten-Czapska*, wyrok pilotażowy wydany został także w sprawie *Lukenda przeciwko Słowenii* z 6.10.2005 r., skarga nr 23032/02. Procedura wyroku pilotażowego jest też krytykowana w literaturze przedmiotu. M. Krzyżanowska-Mierzewska zwróciła uwagę, iż w sprawie mienia zabużańskiego Trybunałowi wprawdzie rzeczywiście udało się zmniejszyć liczbę spraw do rozpoznania, jednak zawierając postępowanie we wszystkich innych sprawach naraził skarżących na wieloletnie oczekiwanie na ich wynik. Zastosowanie procedury pilotażowej w sprawie *Broniowski* przyniosło zatem skutki odwrotne do zamierzonych. Zdaniem M. Krzyżanowskiej-Mierzewskiej, zastosowanie przez ETPC zwykłej procedury i orzekanie kolejno o naruszeniach Konwencji pozwoliłoby na znacznie szybsze rozstrzygnięcie spraw zabużan. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Sprawy mienia zabużańskiego...*, s. 22–23. Zob. M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Sprawy mienia zabużańskiego przed EPTCz*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2008, nr 12, s. 22.

<sup>24</sup> Zob. np. wyrok w sprawie *Scordino przeciwko Włochom* z 29.03.2006 r., skarga nr 36813/97. M. A. Nowicki zwraca z kolei uwagę, iż pierwsze sprawy, w których Trybunał stwierdzał nagromadzenie identycznych naruszeń dotyczyły skarg przeciwko Włochom, dotyczących chronicznego problemu przewlekłości postępowań sądowych. Zob. M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2006, s. 71. Wyrok pilotażowy wydany został także w sprawie *Ocalan przeciwko Turcji* z 12.05.2005 r., skarga nr 46221/99.

<sup>25</sup> L. Garlicki, *Perspektywy dostępu obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy”, 2004, nr 1, s. 111.

<sup>26</sup> M. Beernaert, *Protocol 14 and New Strasbourg Procedures: Towards Greater Efficiency? And at What Price?*, „European Human Rights Law Review”, 2004, nr 5, s. 556.

<sup>27</sup> K. Drzewicki, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2006, nr 6, s. 11.

Problematyka naruszeń systemowych wiąże się niewątpliwie ze znaczeniem pozaprawnych, w tym zwłaszcza historycznych, systemowych, społecznych, politycznych i kulturowych uwarunkowań problematyki wykonywania zobowiązań, wynikających z EKPC, przez kraje Środkowej i Wschodniej Europy. Dobrym przykładem wieloaspektowego podejścia do badania problematyki wykonywania EKPC przez państwa postkomunistyczne może być opracowanie pod redakcją Andreasa Umlanda pt. *The Implementation of the European Convention in Human Rights in Russia. Philosophical, Legal and Empirical Studies* z 2001 r.<sup>28</sup> Poza analizą prawną<sup>29</sup>, w książce tej znajduje się m.in. część zatytułowana *Społeczny kontekst praw człowieka w Rosji*. Jeden z autorów, A. Azarov, pisze m.in. o panującym w Rosji „prawnym nihilizmie, braku poszanowania dla praw i prawa, czego wyrazem są częste naruszenia rosyjskiej Konstytucji”.<sup>30</sup> W części opisującej naruszenia praw jedna z autorek zwraca uwagę, iż wykonywanie międzynarodowych konwencji dotyczących praw człowieka doznaje w praktyce przeszkody w postaci braku niezależności i profesjonalizmu sądownictwa oraz ignorancji, nawet wśród sędziów i sądów, co do traktatów, których Rosja jest stroną.<sup>31</sup> Także w opracowaniach dotyczących Polski odnaleźć można próby podejścia badawczego, analizującego społeczne aspekty recepcji EKPC. W opracowaniu *Europejska Konwencja Praw Człowieka: Refleksja nad recepcją Konwencji w Polsce po dziesięciu latach od ratyfikacji* M. Krzyżanowska-Mierzevska, analizując przyczyny dużej liczby skarg napływających z Polski do Strasburga, zauważa m.in., iż skarżący z krajów Europy Środkowej i Wschodniej zareagowali szybciej niż ich odpowiednicy w innych krajach europejskich na szansę skorzystania z możliwości złożenia skargi do instytucji strasburskich.<sup>32</sup> Wśród przyczyn tego stanu rzeczy autorka wymienia m.in. traktowanie strasburskiej skargi indywidualnej, w pierwszych latach po ratyfikacji Konwencji, jako swoistego instrumentu umożliwiającego naprawienie krzywd doznanych za sprawą systemu komunistycznego, a także roszczeniowy sposób myślenia.<sup>33</sup> Pisząc z kolei o recepcji EKPC M. Krzyżanowska-Mierzevska porusza m.in. problem stosunkowo rzadkiego powoływania się na ten instrument przez sądy niższych instancji.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> A. Umland, *The Implementation of the European Convention in Human Rights in Russia. Philosophical, Legal and Empirical Studies* z 2001 r., Proceedings of an International Conference Held at Yekaterinburg on 6–7 April 2001, Stuttgart 2004.

<sup>29</sup> Zob. np. M. Hussner, *The Incorporation of International Human Rights Treaties into Russian Legal System*, w: ibidem, s. 91.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 80.

<sup>31</sup> Ibidem, s. 91.

<sup>32</sup> Zob. Jorundsson, de Salvia, *Applications lodged against Central and Eastern European Countries with the Human Rights Protection organs in Strasbourg. Materials of International Judicial Conference*, Strasbourg 1999, s. 6.

<sup>33</sup> Zob. np. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Europejska Konwencja Praw Człowieka: refleksja nad recepcją Konwencji w Polsce po dziesięciu latach od ratyfikacji*, Biuletyn Biura Informacji Rady Europy 2003, nr 3, s. 36.

<sup>34</sup> Ibidem, s. 67.



Podsumowując dotychczasowy wątek rozważań stwierdzić można, iż zagadnienie implementacji standardów strasburskich w krajach Środkowej i Wschodniej Europy wymaga prowadzenia szczegółowych, porównawczych badań dotyczących wszystkich państw z tej grupy i uwzględniających znaczne niekiedy odmienności pomiędzy nimi. Badania te przy tym nie powinny ograniczać się wyłącznie do aspektów prawnych, obejmując także swoim zakresem ważne, pozaprawne, tj. społeczne, polityczne, historyczne czy kulturowe aspekty procesu akomodacji EKPC.

### 3. ETPC i podwójne standardy w odniesieniu do państw postkomunistycznych

W związku z przystąpieniem państw z Europy Środkowej i Wschodniej do EKPC formułowane były m.in. obawy co do obniżenia, czy też stosowania podwójnych standardów wobec tych państw.<sup>35</sup> Obawy te opierały się na założeniu, iż poza standardami, mającymi zastosowanie w sprawach dotyczących państw-stron Konwencji przed procesem poszerzenia, Trybunał miałby stosować także standardy łagodniejsze, mające zastosowanie w odniesieniu do państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Idzie tu zatem w istocie o nierówne traktowanie państw-stron Konwencji przez Trybunał, polegające na tym, iż w sprawach, w których zarzuca się naruszenie Konwencji, państwa postkomunistyczne miałyby być traktowane łagodniej niż pozostałe państwa.

Przykładem jednej z wczesnych spraw przeciwko Polsce, w której pojawił się zarzut stosowania podwójnych standardów, jest sprawa *Janowski przeciwko Polsce*, dotycząca skazania za użycie przez skarżącego słów uznanych za obelżywe wobec strażników miejskich. W skardze do Strasburga J. M. Janowski argumentował, że użyte przez niego słowa mieściły się w granicach dopuszczalnej krytyki urzędnika.<sup>36</sup> Z argumentacją tą zgodziła się generalnie Europejska Komisja Praw Człowieka, wydając opinię (stosunkiem głosów 8 do 7) o naruszeniu przez władze polskie art. 10 Konwencji.<sup>37</sup> Z kolei przyjęta przez Trybunał argumentacja zmierzała do zanegowania zwiększonej ochrony wolności wypowiedzi w sprawie Janowskiego, na którą powoływała się Komisja. Trybunał uznał, iż słowa skarżącego wypowiedziane na placu, gdzie świadkami byli przechodnie, nie stanowiły części otwartej debaty o sprawach wagi publicznej. Nie wiązały się one również z wolnością prasy, albowiem w czasie zdarzenia skarżący występował nie jako dziennikarz (taki był jego zawód), ale jako osoba pry-

<sup>35</sup> Obawy te dotyczyły zwłaszcza Rosji, co do której podnoszono, iż nie jest w stanie dostosować się do minimalnych standardów ochrony praw człowieka, wymaganych od członków Rady Europy. Zob. szerzej R. Harmsen, *The European Convention...*, s. 20–21.

<sup>36</sup> Wyrok w sprawie *Janowski przeciwko Polsce* z 21.01.1999 r., skarga numer 25716/94.

<sup>37</sup> Raport Komisji Praw Człowieka w sprawie *Janowski przeciwko Polsce* z 3.12.1997 r.

watna.<sup>38</sup> Zdaniem Trybunału istotne było również i to, że skazanie pana Janowskiego nastąpiło nie dlatego, iż wyraził on opinie krytyczne o strażnikach czy też zarzucił bezprawność ich działań, ale dlatego, że wypowiedział dwa słowa, które były dla nich obraźliwe („głupki” i „ćwoki”). Z tego powodu Trybunał nie zgodził się z argumentacją skarżącego, iż skazanie go stanowiło próbę przywrócenia cenzury oraz zniechęcało do wyrażania krytyki w przyszłości. W wydanym przez siebie wyroku stosunkiem głosów 12 do 5 Trybunał uznał, iż nie doszło do naruszenia art. 10 Konwencji.<sup>39</sup>

Wyrok Trybunału spotkał się z krytyką zarówno w Polsce, jak i zagranicą.<sup>40</sup> Określono go nawet jako „ponuro dyktatorski werdykt”, twierdząc, iż grozi on stosowaniem „podwójnej miary”, czyli łagodniejszych wymagań dla byłych krajów komunistycznych, zamiast stosowania takich samych standardów i zasad dla całej Europy.<sup>41</sup> Z drugiej strony Trybunałowi zarzucono, iż nie wziął należycie pod uwagę totalitarnej przeszłości i związanych z tym okresem ograniczeń wolności wypowiedzi w Polsce. W wyroku bowiem nie pojawiła się „żadna wyraźna wzmianka o politycznej historii Europy Wschodniej”.<sup>42</sup>

Analiza późniejszych orzeczeń w sprawach przeciwko Polsce, dotyczących artykułu 10 EKPC, nie wydaje się jednak potwierdzać zarzutu stosowania podwójnych standardów. Kolejny wyrok przeciwko Polsce w sprawie, dotyczącej zarzutu naruszenia art. 10 Konwencji, zapadł w marcu 2002 r. w sprawie *Gawęda przeciwko Polsce*, dotyczącej odmowy rejestracji czasopism przez sądy krajowe.<sup>43</sup> ETPC uznał, iż – ponieważ na gruncie prawa polskiego sądowa odmowa rejestracji czasopisma jest równoznaczna z odmową jego publikowania – decyzje sądów stanowiły ingerencję w prawa skarżącego, chronione na podstawie art. 10 Konwencji. Naruszenia art. 10 stwierdzone zostały także w sprawach *Skalka przeciwko Polsce* (skazanie osa-

<sup>38</sup> Ibidem, pkt 32.

<sup>39</sup> Czterech sędziów złożyło zdania odrębne do tego orzeczenia. M. in. Sędzia Wildhaber argumentował, iż nałożenie grzywny na p. Janowskiego za użycie „dwóch umiarkowanie obraźliwych słów w spontanicznej i żywej dyskusji, w celu obrony poprawnego z punktu widzenia prawnego stanowiska [...] nie było „konieczne w demokratycznym społeczeństwie” w celu zapobieżenia nieporządkowi.

<sup>40</sup> Negatywne oceny wyroku w sprawie *Janowski przeciwko Polsce* pojawiają się nadal w literaturze przedmiotu, wiele lat po wydaniu tego wyroku, Zob. J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska. J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Zakamycze 2004, s. 75.

<sup>41</sup> Zob. np. artykuł Lorda Lestera, który ukazał się w „The Guardian” z 31 maja 1999 r., omówiony obszernie przez M. A. Nowickiego w artykule *Podwójna miara dla wymysłów. Wyrok, który budzi emocje*, „Rzeczpospolita” z 27.07.1999 r. Zob. też krytyczną ocenę tego orzeczenia w artykule K. Czyżewskiego, *Wolność ekspresji a granice dopuszczalnej krytyki władzy na podstawie wyroku w sprawie Janowski przeciwko Polsce*, w: *Polska wobec europejskich standardów praw człowieka*, red. T. Jasudowicz *Materiały konferencji naukowej doktorantów i studentów UMK*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2001, ss. 301–310.

<sup>42</sup> M.B. Dembour, M. Krzyżanowska-Mierzewska, *Ten Years On: the Voluminous and Interesting Polish Case Law*, „European Human Rights Law Journal”, 2004, nr 5, s. 534.

<sup>43</sup> Wyrok w sprawie *Gawęda przeciwko Polsce* z dnia 14 marca 2002 r., skarga nr 26229/95.

dzanego za obrazę sędziów),<sup>44</sup> *Sokołowski przeciwko Polsce* (zniesławienie radnego w ulotce)<sup>45</sup>, *Dąbrowski przeciwko Polsce* (skazanie za zniesławienie lokalnego polityka w artykule prasowym)<sup>46</sup> *Kwiecień przeciwko Polsce* (krytyka kandydata do rady powiatu w liście otwartym)<sup>47</sup> oraz *Kulis przeciwko Polsce* (opublikowanie wywiadu zawierającego krytykę polityka).<sup>48</sup>

Ustalenie czy, a jeśli tak, to w jakim zakresie ETPC stosuje politykę podwójnych standardów, wymaga przeprowadzenia szczegółowych analiz porównawczych orzecznictwa strasburskiego dotyczącego państw postkomunistycznych, obejmujących zarówno wyroki, jak i decyzje w kwestii dopuszczalności skarg, co wykracza poza ramy tego opracowania. Warto jednak zauważyć, iż poszczególni autorzy, analizujący orzecznictwo Trybunału w odniesieniu do państw Europy Środkowej i Wschodniej, dochodzą do wniosku, iż zarzut stosowania podwójnych standardów nie znalazł potwierdzenia. R. Harmsen stwierdził np., iż nie może być mowy o rozwoju generalnej ochrony, opartej na podwójnych standardach, oraz że takie stanowisko oparte jest na szerszym konsensusie w łonie samego Trybunału.<sup>49</sup> Również inny autor, J. Sweeney, który przeprowadził badania nad orzecznictwem Trybunału, dotyczącym państw postkomunistycznych, doszedł do wniosku, iż nie można mówić o nowej erze orzecznictwa opartego na nadmiernym „ustępowaniu” przez Trybunał wobec władz krajowych, a sprawy rozpatrywane z udziałem tych państw potwierdzają, iż nie była w nich kwestionowana sama istota praw chronionych przez Konwencję<sup>50</sup>. Konieczność unikania stosowania podwójnych standardów postrzegana jest przy tym w literaturze przedmiotu jako posiadająca zasadnicze znaczenie dla integralności systemu EKCP. Były wicekanclerz Trybunału, P. Mahoney, zauważył, iż „o ile ustępstwa na rzecz nowych członków wynikające z faktu, iż znajdują się oni w procesie transformacji oraz na drodze do pełnej demokracji, są możliwe na poziomie międzyrządowym lub parlamentarnym Rady Europy, to ze względu na potrzebę utrzymania integralności systemu Konwencji, szczególnego znaczenia nabiera unikanie przez konwencyjne instytucje podejścia opartego na ustępowaniu przy stosowaniu zasady uniwersalności w rozstrzyganych sprawach”.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> Wyrok w sprawie *Skatka przeciwko Polsce* z dnia 27.05.2003 r., skarga nr 43425/98.

<sup>45</sup> Wyrok w sprawie *Sokołowski przeciwko Polsce* z dnia 29.03.2005 r., skarga nr 75955/01.

<sup>46</sup> Wyrok w sprawie *Dąbrowski przeciwko Polsce* z 19.12.2006 r., skarga nr 18235/02.

<sup>47</sup> Wyrok w sprawie *Kwiecień przeciwko Polsce* z 9.01.2007 r., skarga nr 51744/99.

<sup>48</sup> Wyrok w sprawie *Kulis przeciwko Polsce* z 18.03.2008 r., skarga nr 15601/02.

<sup>49</sup> R. Harmsen, *The European Convention...*, s. 30.

<sup>50</sup> J.A. Sweeney, *Margins of Appreciation: Cultural Relativity and the European Court of Human Rights in the Post-Cold War Era*, „International and Comparative Law Quarterly” 2005, t. 54, nr 2, s. 474. Autor ten omawia szerzej w swoim artykule dwie sprawy: *Janowski przeciwko Polsce* oraz *Tammer przeciwko Estonii*.

<sup>51</sup> P. Mahoney, *Universality versus Subsidiarity in the Strasbourg Case Law on Free Speech: Explaining Some Recent Judgements*, „European Human Rights Law Review”, 1997, nr 4, s. 371 i in.

Moim zdaniem, problem należałoby rozpatrywać szerzej, nie tyle przez pryzmat łagodniejszego traktowania, ile pytania – czy w ogóle można mówić o odmiennym traktowaniu w systemie EKPC grupy państw środkowo- i wschodnioeuropejskich? Nasuwa się tu też pytanie o to, czy państwa z tej grupy nie są niekiedy traktowane być może nawet surowiej, niż dotychczasowe państwa-strony EKPC? O takim traktowaniu można np. mówić na etapie przystępowania państw postkomunistycznych do systemu EKPC. K. Drzewicki pisze, iż „akomodacja Konwencji Europejskiej nie była łatwym i szybkim zabiegiem w państwach uznawanych za demokratyczne, w tym i państwach o stabilnym modelu demokracji”.<sup>52</sup> Tymczasem państwom z Europy Środkowej i Wschodniej postawiono na wstępie, jak zauważa ten autor, trudne warunki szybkiej ratyfikacji Konwencji wraz z akceptacją prawa do skargi i uznaniem jurysdykcji Trybunału. W rezultacie ta grupa państw musiała stosunkowo szybko dostosować się do zaawansowanych standardów EKPC.<sup>53</sup> Czy w tej sytuacji ETPC, pomimo iż odżegnuje się od polityki podwójnych standardów, nie powinien jednak uwzględniać w swoim orzecznictwie specyfiki państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, wynikającej z ich komunistycznej przeszłości i trudności, z jakimi borykają się w procesie transformacji ustrojowej? Odpowiedź na to pytanie powinna łączyć się z kwestią aplikacji doktryny marginesu oceny w orzecznictwie strasburskim.

#### 4. Doktryna marginesu oceny i wykonywanie EKPC przez państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie

Zachodzi dość wyraźny związek pomiędzy zarzutami dotyczącymi stosowania podwójnych standardów przez ETPC oraz doktryną marginesu oceny w odniesieniu do państw środkowo- i wschodnioeuropejskich. Wraz z przystąpieniem bowiem tej grupy państw do RE oraz do EKPC wyrażane były obawy przed nadmiernym ustępowaniem przez Trybunał wobec władz krajowych, w szczególności w związku ze stosowaniem koncepcji marginesu oceny.<sup>54</sup>

Dla potrzeb tego opracowania można przyjąć w pewnym uproszczeniu, iż doktryna czy też koncepcja marginesu oceny (*doctrine of margin of appreciation*) jest pewną konstrukcją, stworzoną na potrzeby orzecznictwa strasburskiego przez organy zajmujące się kontrolą przestrzegania tej Konwencji, która w procesie kontroli stosowania Konwencji i jej protokołów przez państwa-strony pozwala tym organom (tj. obecnie ETPC) na uwzględnianie dyskrecjonalności władz krajowych.<sup>55</sup> Warto tu zauważyć,

<sup>52</sup> Autor ten podaje przykład Włoch i Francji. K. Drzewicki, *Reforma ...*, s. 5.

<sup>53</sup> *Ibidem*

<sup>54</sup> J.A. Sweeney, *Margins of Appreciation...*, s. 459–461 i 474.

<sup>55</sup> W opracowaniu monograficznym, poświęconym doktrynie marginesu oceny w orzecznictwie strasburskim, przyjąłem, iż można mówić o koncepcji marginesu oceny w sensie pewnego zespołu powiązanych ze sobą elementów – założeń. Zob.: A. Wiśniewski, *Koncepcja*

iz stosowanie strasburskiej doktryny marginesu oceny nie znajduje oparcia w tekście EKCP, bowiem w postanowieniach tej Konwencji w ogóle nie wspomina się o marginesie oceny. Doktryna ta stanowi zatem, jak zauważa L. Garlicki, czysty twór „prawa sędziowskiego.”<sup>56</sup>

Koncepcja marginesu oceny stanowi bodajże najbardziej kontrowersyjny instrument, wykorzystywany w procesie interpretacji i stosowania EKPC. Opinie o tej doktrynie sięgają od aprobujących do skrajnie krytycznych, nawołujących wręcz do jej wyeliminowania z orzecznictwa strasburskiego. Analiza funkcji pełnionych przez strasburską koncepcję pokazuje jednak, iż może być ona wykorzystywana zarówno w sposób zasługujący na ocenę krytyczną, zwłaszcza gdy jej stosowanie prowadzi od relatywizacji czy też obniżenia standardów ochrony praw człowieka, jak i pozytywną, np. gdy przyczynia się ona do ochrony pluralizmu.<sup>57</sup> Ważnym bowiem aspektem zastosowania koncepcji marginesu oceny jest poszanowanie lokalnych specyficznych cech, tradycji, odrębności kulturowych danego państwa-strony w procesie stosowania Konwencji.<sup>58</sup> O ile zatem w przypadku zasady konsensusu brana jest pod uwagę przede wszystkim praktyka czy rozwiązania prawne wspólne dla państw-stron EKPC, to w przypadku zasady poszanowania specyfiki krajowej ETPC uwzględnia szczególne okoliczności dotyczące danego państwa, abstrahując niejako od rozwiązań przyjmowanych w innych państwach-stronach. Warto zauważyć, iż niektórzy autorzy uznają funkcję poszanowania pluralizmu za główne *raison d'être* strasburskiej koncepcji. Y. Arai-Takahashi pisze, iż „jedyną dającą się obronić racją tej doktryny [doktryny marginesu oceny – A.W.] w czasie trwania oraz po zakończeniu procesu integracji jest umożliwienie Trybunałowi strasburskiemu dostarczenia wsparcia dla utrzymania różnorodności kulturowej”<sup>59</sup>. Koncepcja marginesu oceny nie powinna być zatem postrzegana, jak to się niekiedy czyni, jako instrument o wyłącznie negatywnym znaczeniu w procesie stosowania EKPC.

Przedstawienie, z konieczności skrótowo, niezwykle bogatej problematyki, dotyczącej strasburskiej doktryny marginesu oceny<sup>60</sup>, pozwala na przejście do zagadnienia jej aplikacji w odniesieniu do państw postkomunistycznych. Poczynić tu można spostrzeżenie, iż także w odniesieniu

---

*marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Wydawnictwo Fundacji Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2008, s. 55–76.

<sup>56</sup> L. Garlicki, *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2008, nr 4, s. 5.

<sup>57</sup> Zob. szerzej, A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny...*, s. 395–423.

<sup>58</sup> T. Jasudowicz pisze o zasadzie sytuacyjności praw człowieka, zwracając uwagę, iż „schematyzm i sztampa obce są duchowi praw człowieka”. Zob. T. T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 1996, s. 36. Zob. szerzej także A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny...*, s. 71–72.

<sup>59</sup> Y. Arai-Takahashi, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, Intersentia Uitgevers N.V., Antwerp-Oxford-New York 2002, s. 249.

<sup>60</sup> Zob. szerzej m.in. A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny...*, s. 23–80, 125–412.

do tej grupy państw doktryna ta może być stosowana w sposób trudny do zaakceptowania. Nasuwają się tu zwłaszcza obawy o wykorzystywanie strasburskiej koncepcji dla uzasadnienia niewykonywania zobowiązań wynikających z EKPC przez te państwa. Wspomnieć tu też można o tzw. fasadowym wykorzystywaniu doktryny marginesu oceny, tj. jako namiastki autentycznej argumentacji, uzasadniającej osiągnięte przez Trybunał rozstrzygnięcie, albo wręcz – w niektórych przypadkach – dla uzasadnienia przez ETPC braku jednoznacznego stanowiska w kontrowersyjnych sprawach<sup>61</sup>. Poza tym, jednym ze skutków przystąpienia państw z Europy Środkowej i Wschodniej do EKPC może być, sygnalizowane niekiedy w orzecznictwie strasburskim, zawężanie marginesu oceny przyznawanego władzom krajowym przy wykonywaniu postanowień Konwencji. Sędzia Martens w swojej równoległej opinii do wyroku w sprawie *Brannigan i McBride przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* zauważył, iż stanowisko Trybunału dotyczące zakresu marginesu oceny, zajęte w 1978 r. w sprawie *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, oparte było na założeniu, że państwa-strony Konwencji „posiadają od długiego czasu ustrój demokratyczny i, jako takie, były w pełni świadome zarówno wagi prawa jednostki do wolności, jak i niebezpieczeństwa związanego z przyznaniem władzy wykonawczej zbyt szerokiej władzy do dokonywania zatrzymań”<sup>62</sup>. Założenie to, zdaniem sędziego Martensa, utraciło swoją aktualność wraz z przystąpieniem do Konwencji państw środkowo- i wschodnioeuropejskich<sup>63</sup>. W związku z tym sędzia ten doszedł w swoich wywodach do wniosku, iż nie ma uzasadnienia dla pozostawiania państwom szerokiego marginesu oceny zarówno w kwestii, czy istnieją podstawy do derogacji na podstawie artykułu 15 EKCP, jak i przy decydowaniu, czy derogacja jest uzasadniona „w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji”<sup>64</sup>. Sugerowana przez sędziego Martensa postawa ograniczonego zaufania do krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich sugeruje podział państw-stron EKPC na mniej oraz bardziej demokratyczne.<sup>65</sup> Aplikacja koncepcji marginesu oceny oparta na założeniu niejednakowego traktowania państw-stron EKPC wydaje się być jednak trudna do zaakceptowania z punktu widzenia potrzeby zachowania integralności systemu EKCP.

Wykorzystywanie strasburskiej koncepcji nie powinno zatem sprowadzać się do przyznawania państwom postkomunistycznym z założenia węższego marginesu oceny w porównaniu z innymi państwami-stronami, tak

<sup>61</sup> Niektórzy autorzy piszą retorycznym zastosowaniu koncepcji marginesu oceny. Ibidem, s. 232.

<sup>62</sup> Opinia równoległa sędziego Martensa w sprawie *Brannigan i McBride przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 26.05.1993 r., skarga nr 14553/89, pkt 3.

<sup>63</sup> Ibidem

<sup>64</sup> Ibidem, pkt 4.

<sup>65</sup> W literaturze przedmiotu zwraca na tu uwagę m.in. I. Cameron, który pisze, iż „wszyscy członkowie Rady Europy powinni być państwami demokratycznymi, jednak niektóre z tych państw są bardziej demokratyczne niż inne”. I. Cameron, *National Security and the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Uppsala 2000, s. 56.

jak nie powinno polegać na usprawiedliwianiu niewykonywania Konwencji przez tę grupę państw. O wiele większe znaczenie mogą mieć natomiast inne aspekty zastosowania tej kontrowersyjnej doktryny. W literaturze przedmiotu trafnie zwraca się uwagę, iż koncepcja marginesu oceny może być stosowana w odniesieniu do nowych państw-stron Konwencji z Europy Środkowej i Wschodniej, tak aby uwzględnić szczególne okoliczności, związane z transformacją ich krajowych instytucji demokratycznych<sup>66</sup>. Wskazuje się w tym kontekście m.in. na wyrok w sprawie *Rekvényi przeciwko Węgrom*, w którym ETPC przyjął, biorąc pod uwagę szczególne historyczne okoliczności Węgier związane z funkcjonowaniem reżimu totalitarnego, iż ograniczenia działalności politycznej funkcjonariuszy policji mogą być uznane za spełniające standardy celowości oraz konieczności. W konsekwencji nie dopatrzone się naruszenia artykułów 10 oraz 11 Konwencji<sup>67</sup>. Z kolei w innej ze spraw, *Podkolzina przeciwko Litwie*, ETPC stwierdził, iż „mając na uwadze zasadę poszanowania cech krajowych (*regard being had to the principle of respect for national characteristics*), Trybunał nie musi zajmować stanowiska dotyczącego wyboru przez parlament krajowy obowiązującego w nim języka. Decyzja ta, zdeterminowana względami historycznymi oraz politycznymi, specyficznymi dla danego kraju, jest co do zasady decyzją, którą państwo może podjąć we własnym zakresie. Dlatego, mając na uwadze margines oceny pozwanego państwa, Trybunał uznaje, iż domaganie się od kandydatki w wyborach do parlamentu wystarczającej znajomości języka urzędowego realizuje uprawniony cel”<sup>68</sup>.

Z drugiej jednak strony, w innych orzeczeniach Trybunał odmawia uznania trudności związanych z szeroko rozumianym procesem transformacji jako okoliczności łagodzącej dla państwa postkomunistycznego. W sprawie *Podbielski przeciwko Polsce*, dotyczącej przewlekłości postępowania sądowego, Trybunał nie uwzględnił argumentu strony rządowej, iż opóźnienie w wydaniu ostatecznego orzeczenia w sprawie skarżącego zostało spowodowane w dużym stopniu m.in. przez zmiany w ustawodawstwie, wynikające z wymogów przejścia z systemu kontrolowanego przez państwo do wolnorynkowego.<sup>69</sup> Również w orzeczeniu *Majaric przeciwko Słowenii* doszukano się naruszenia art. 6 EKPC, pomimo iż rząd pozwanego kraju powoływał się na trudności wynikające z transformacji. W uzasadnieniu tego orzeczenia stwierdzono: „co do powołania się przez rząd na przeciążenie sądów krajowych wynikające z reform w Słowenii, należy przypomnieć, iż art. 6 par. 1 nakłada na państwa-strony obowiązek zorganizowania ich systemu sądowego w taki sposób, aby ich sądy mogły spełnić każdy z jego wymogów [...]. Trybunał nie otrzymał żadnej informa-

<sup>66</sup> R. Harmsen, *The European Convention...*, s. 31.

<sup>67</sup> Wyrok w sprawie *Rekvényi przeciwko Węgrom* z 20.05.1999 r., skarga nr 25390/94, pkt. 41, 48–49, 50, 61–62.

<sup>68</sup> Wyrok w sprawie *Podkolzina przeciwko Litwie* z 09.04.2002 r., skarga nr 46726/99, pkt 34.

<sup>69</sup> Wyrok w sprawie *Podbielski przeciwko Polsce* z 30.10.1998 r., skarga nr 27916/95, pkt. 38.

cji, która wskazywałaby, iż trudności napotkane przez Słowenię w przedmiotowym okresie były tego rodzaju, aby mogły one pozbawić skarżącego jego prawa do rozstrzygnięcia sprawy w „rozsądnym terminie czasu”<sup>70</sup>

Postawić tu można zatem pytanie – kiedy szczególne okoliczności dotyczące państw środkowo- i wschodnioeuropejskich, zwłaszcza te związane z transformacją ustrojową, decydować będą o stwierdzeniu braku naruszenia EKPC, w kiedy nie? Odpowiedź należałoby poprzedzić uwagą, iż decydowanie o naruszeniu EKPC wiąże się często ze stosowaniem przez Trybunał metody wyważania (*balancing*), w ramach którego dokonywana jest kumulatywna ocena argumentów *pro* oraz *contra*, przy uwzględnieniu ogółu mających znaczenie w sprawie czynników i kontekstu sprawy, a także wchodzących w grę w danej sprawie zasad i metod interpretacji. Wiodącą regułą kolizyjną w procesie wyważania jest zasada „śluszej równowagi” (*fair balance*).<sup>71</sup> Oznacza to, iż nawet uwzględnienie przez ETPC szczególnych okoliczności, dotyczących np. transformacji ustrojowej, nie musi wcale przesądzać o stwierdzeniu braku naruszenia Konwencji, jeżeli w procesie wyważania w konkretnej sprawie górę wezmą inne czynniki, dotyczące np. wagi naruszenia chronionego prawa. Dobrym przykładem tego podejścia Trybunału są wspomniane już sprawy *Broniowski* oraz *Hutten-Czapska*.

W sprawie *Broniowski* Trybunał uznał, iż „radikalna reforma systemu politycznego oraz gospodarczego kraju, jak również stan finansów państwa mogą usprawiedliwiać surowe ograniczenia w zakresie kompensaty dla zabużan”<sup>72</sup>. Stwierdził jednak dalej, iż „margines, niezależnie od tego, jak jest znaczny, nie jest nieograniczony i wykonywanie dyskrecjonalności przez państwo, nawet w kontekście najbardziej złożonych reform, nie może pociągać za sobą konsekwencji niezgodnych ze standardami Konwencji.”<sup>73</sup> Z kolei w wyroku Wielkiej Izby w sprawie *Hutten-Czapska* Trybunał stwierdził, iż „polskie państwo, które odziedziczyło po reżimie komunistycznym dolegliwy brak mieszkań przeznaczonych na najem w zamian za czynsz na dostępnym poziomie, musi wyważyć wyjątkowo trudne i społecznie wrażliwe kwestie związane z godzeniem konfliktowych interesów właścicieli i najemców.”<sup>74</sup> Ponadto „uprawniony interes społeczeństwa domaga się sprawiedliwego podziału społecznych i finansowych ciężarów związanych z transformacją oraz reformą zasobów mieszkaniowych kraju”. Również zatem i w tej sprawie nie można przyjąć, iż zachodził „oczywisty brak uzasadnionej podstawy” w ramach marginesu oceny przysługującego państwu, tym bardziej iż w obu sprawach Trybunał uwzględnił znaczenie transformacji ustrojowej w Polsce i szczególnych problemów z tym zwią-

<sup>70</sup> Wyrok w sprawie *Majaric przeciwko Słowenii* z 8.02.2000 r., skarga nr 28400/95, pkt 39.

<sup>71</sup> Zob. szerzej, A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny...*, s. 405–412.

<sup>72</sup> Wyrok w sprawie *Broniowski...*, pkt 183.

<sup>73</sup> *Ibid*, pkt 182.

<sup>74</sup> Wyrok w sprawie wyrok Wielkiej Izby Trybunału w sprawie *Hutten-Czapska przeciwko Polsce* z 19.06.2006 r., skarga nr 35014/97, pkt 166 (dalej jako *Hutten-Czapska* 2006)..., pkt 225.



zanych przy ocenie granic marginesu oceny.<sup>75</sup> Pomimo jednak uznania w sprawie *Hutten-Czapskiej*, iż ograniczenia prawa własności są uzasadnione, Trybunał stwierdził, iż ciężar związany z transformacją „nie może, jak w obecnej sprawie, spoczywać na jednej konkretnej grupie społecznej, niezależnie od tego, jak ważne są interesy tej grupy lub społeczeństwa jako całości.”<sup>76</sup> Uwzględniając dodatkowo skutki działania ustawodawstwa służącego kontroli czynszów na prawa skarżącej i innych osób w podobnej sytuacji, w czasie całego rozważanego okresu, ETPC uznał, iż „państwo polskie nie utrzymało wymaganej równowagi pomiędzy ogólnym interesem społeczeństwa a ochroną własności.”<sup>77</sup> W rezultacie nastąpiło stwierdzenie naruszenia artykułu 1 Protokołu nr I”.<sup>78</sup> Ocena właściwej równowagi oraz proporcjonalności w obu tych sprawach wiązała się z uwzględnieniem, jako czynnika odgrywającego istotną rolę w procesie wyważania, także znacznej ilości osób dotkniętych naruszeniem prawa chronionego w artykule 1 Protokołu I.

Specyficzne okoliczności związane z transformacją ustrojową uwzględniane były na korzyść pozwanego państwa m.in. w sprawach dotyczących zarzutu naruszenia prawa własności wnoszonych przeciwko Niemcom po zjednoczeniu. Trybunał wielokrotnie w swoich orzeczeniach „odnosił się do wyjątkowego kontekstu ponownego zjednoczenia oraz ogromu zadań, przed którymi stawała niemiecka władza legislacyjna zajmując się skomplikowanymi sprawami, które w sposób nieuchronny narosły w czasie przejścia z reżimu komunistycznego do demokratycznego systemu opartego na wolnym rynku”. Dotyczy to w szczególności wszystkich spraw związanych z likwidacją reformy ziemskiej, symbolu *par excellence* kolektywistycznej idei prawa własności.”<sup>79</sup>

Sprawa *Jahn i inni przeciwko Niemcom* dotyczyła odebrania skarżącym jako spadkobiercom bez odszkodowania nieruchomości nabytej na podstawie przepisów o reformie rolnej. Osoby te odziedziczyły grunty nabyte przez ich rodziców w ramach reformy rolnej w sowieckiej strefie okupacyjnej w 1945 r. z zastrzeżeniem ograniczeń możliwości ich zbycia. Ogranicze-

<sup>75</sup> Wyrok w sprawie *Broniowski...*, pkt 149, także wyrok w sprawie *Hutten-Czapska* 2005..., pkt 149.

<sup>76</sup> *Ibidem*, pkt 225.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Jak wynika z uzasadnienia wyroku w sprawie *Hutten-Czapska*, czynnikiem decydującym o rozstrzygnięciu było naruszenie przez państwo polskie zasady właściwej równowagi. Wyrok w sprawie *Hutten-Czapska* 2006..., pkt 225. W wyroku Izby Trybunału w tej sprawie za decydujące uznano naruszenie zasady proporcjonalności. Wyrok w sprawie *Hutten-Czapska* 2005..., pkt 188.

<sup>79</sup> Zob. np. decyzja w kwestii dopuszczalności w sprawie *von Maltzan i inni przeciwko Niemcom* z 2.03.2005, skarga nr 71916/01 i in., p. 110, wyrok Izby w sprawie *Jahn i inni przeciwko Niemcom* z 22.01.2004 r., skarga nr 46720/99 i inne, pkt 89, dalej jako *Jahn i inni* (2004), *Wittek przeciwko Niemcom* z 12.12.2002 r., skarga nr 37290/97, pkt 61, decyzja w kwestii dopuszczalności w sprawie *Kuna przeciwko Niemcom* z 26.10.1999 r., skarga nr 52449/99, pkt. B. Zob. także wyrok w sprawie *Forrer-Niedenthal przeciwko Niemcom* z 20.02.2003 r., skarga nr 47316/99.

nia te zostały zniesione przez tzw. ustawę Modrowa, która weszła w życie 16 marca 1990 r. Jednak po zjednoczeniu Niemiec osoby, które odziedziczyły takie nieruchomości, zostały zobowiązane do przekazania ich organom skarbowym landów bez odszkodowania na podstawie znowelizowanej ustawy RFN z 14 lipca 1992 r. o prawach majątkowych. W tej sprawie zapadły dwa odmienne wyroki – Izby Trybunału z 22 stycznia 2004 r. oraz Wielkiej Izby Trybunału z 30 czerwca 2005 r. W orzeczeniu z 2004 r. Izba Trybunału uznała wprawdzie szeroki margines oceny władz krajowych w kontekście niemieckiego zjednoczenia oraz transformacji w kierunku gospodarki wolnorynkowej, a także, iż cel niemieckiej władzy ustawodawczej, polegający na skorygowaniu, jej zdaniem, niesprawiedliwych skutków ustawy Modrowa mieścił się w pojęciu „interesu publicznego”, o którym mowa w artykule 1 Protokołu I.<sup>80</sup> Ostatecznie jednak stwierdzono naruszenie artykułu 1 Protokołu I, uzasadniając to tym, iż „nawet jeżeli okoliczności dotyczące niemieckiego zjednoczenia powinny być uznawane za wyjątkowe, brak jakiegokolwiek odszkodowania za odebranie przez państwo własności należącej do skarżących narusza, ze szkodą dla skarżących, słuszną równowagę, która powinna zostać osiągnięta pomiędzy ochroną własności oraz wymogami interesu ogółu.”<sup>81</sup> W wyroku Wielkiej Izby wydanym w tej samej sprawie w roku 2005 Trybunał nie doszukał się jednak naruszenia artykułu 1 Protokołu Konwencji. Jak wynika z uzasadnienia tego orzeczenia, Trybunał podzielił stanowisko Izby co do szerokiego marginesu oceny, przysługującego władzom krajowym w kontekście procesu zjednoczenia. Wyjątkowy charakter tego procesu uznano w tym przypadku za przemawiający za uznaniem, iż nie została naruszona zasada właściwej równowagi. W części rozstrzygającej orzeczenia w sprawie *Jahn i inni* ETPC orzekł bowiem, iż „w szczególnym kontekście niemieckiego zjednoczenia, brak jakiegokolwiek odszkodowania nie narusza „właściwej równowagi, która powinna być osiągnięta pomiędzy ochroną własności a wymogami interesu ogółu.”<sup>82</sup>

Orzeczenia w sprawach *Broniowski* i *Hutten-Czapska*, a także wyrok Izby Trybunału w sprawie *Jahn i inni* pokazują, iż ETPC nie traktuje specyfiki związanej z transformacją ustrojową jako swoistej „taryfy ulgowej”, która niejako automatycznie w ramach marginesu oceny usprawiedliwi różne postaci naruszenia prawa własności. Z drugiej jednak strony, wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Jahn i inni* stanowi przykład tego, iż w niektórych przypadkach wyjątkowe, szczególne okoliczności, związane z komunistyczną przeszłością, mogą przemawiać za stwierdzeniem braku naruszenia postanowień EKPC i jej protokołów.

Na zakończenie tego wątku rozważań warto wspomnieć o pewnym jeszcze aspekcie, związanym ze znaczeniem koncepcji marginesu oceny w pro-

<sup>80</sup> Wyrok w sprawie *Jahn i inni* (2004), pkt 80 oraz 91.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pkt 93.

<sup>82</sup> Wyrok w sprawie *Jahn i inni przeciwko Niemcom* z 30.06.2005 r., skarga nr 46720/99 i in., pkt 117.

cesie implementacji standardów Konwencji i jej protokołów. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, iż strasburska doktryna działa jako swego rodzaju mechanizm sygnalizujący, za pomocą którego Trybunał może identyfikować praktyki potencjalnie problematyczne dla państw-stron, zanim zostaną one uznane za naruszenie EKPC, pozwalając tym państwom na przewidywanie możliwości zakwestionowania ich przepisów krajowych w przyszłości<sup>83</sup>. Koncepcja ta jest przy tym pozytywnie oceniana przez zwolenników tzw. pluralistycznej koncepcji systemu prawa międzynarodowego, w ramach której m.in. podkreśla się wagę „międzysądowego dialogu”<sup>84</sup>. N. Krisch w artykule *The Open Architecture of European Human Rights Law* dochodzi do wniosku, iż „pluralistyczna struktura europejskiego reżimu praw człowieka, jak się wydaje, stworzyła sprzyjające warunki dla generalnie harmonijnego dialogu pomiędzy sądami krajowymi oraz europejskimi”<sup>85</sup>.

Zwolennicy stanowiska pluralistycznego upatrują istoty doktryny marginesu oceny w tym, iż stwarza ona możliwość uwzględniania lokalnych odmienności (*local variation*), umożliwiając tym samym wprowadzenie w ograniczonym zakresie pluralizmu w procesie stosowania Konwencji.<sup>86</sup> W tym ujęciu koncepcja marginesu oceny może być również postrzegana jako instrument pozwalający na wypracowanie wspólnych europejskich standardów praw człowieka przez swego rodzaju dialog, umożliwiając rozwój tych standardów w procesie, który można byłoby nazwać dialektycznym, zważywszy na liczne towarzyszące mu antynomie.<sup>87</sup> Pamiętać bowiem należy, że standardy EKPC rozwijane są stopniowo, długofalowo. Koncepcja marginesu oceny pozwala Trybunałowi na unikanie szkodliwej konfrontacji, nadmiernego „iskrzenia” w obliczu napięć i konfliktów, pojawiających się nieuchronnie w procesie rozwijania standardów konwencyjnych.

W kontekście tych uwag można poczynić spostrzeżenie, iż także w odniesieniu do implementacji postanowień EKPC przez państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie doktryna marginesu oceny może w dłuższej perspektywie czasowej sprzyjać skuteczniejszej implementacji strasburskich standardów w tych państwach. Skuteczność tego procesu zależy nie tylko od samego

---

<sup>83</sup> Ta funkcja strasburskiej koncepcji łączy się z zasadą konsensusu; zob. P.S. Berman, *Global Legal Pluralism*, „Southern California Law Review”, 2007, t. 80, s. 1202.

<sup>84</sup> W. Burke-White, *International Legal Pluralism*, „Michigan Journal of International Law”, 2004, t. 25, s. 979. O trudnościach związanych z prowadzeniem tego dialogu zob. m.in. E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicyntycznym systemie prawa (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2008, nr 12, s. 4–8.

<sup>85</sup> N. Krisch, *The Open Architecture of European Human Rights Law*, „Modern Law Review”, 2008, nr 2, s. 215.

<sup>86</sup> Zob. np. P.S. Berman, *Global Legal Pluralism*, „Southern California Law Review”, 2007, t. 80, s. 1201–1202.

<sup>87</sup> Zob. szerzej A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny ...*, s. 404. Nie można tu oczywiście przecenić znaczenia strasburskiej koncepcji. E. Brems zauważa, iż „technika marginesu oceny stanowi nie tyle rozwiązanie problemu uniwersalizm-różnorodność, ile narzędzie służące osiąganiu rozwiązań w specyficznych przypadkach. E. Brems, *Human Rights Universality and Diversity*, Mass: MIT Press, The Hague–Boston–London 2001, s. 422.

Trybunału, w tym i sposobu, w jaki wykorzystuje strasburską doktrynę, ale i w dużej mierze także od postawy tych państw, a zwłaszcza autentycznej gotowości po ich stronie urzeczywistniania strasburskich standardów.

## 5. Uwagi końcowe

Nie ulega wątpliwości, iż implementacja Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w państwach Europy Środkowej i Wschodniej stanowi ważny element na drodze transformacji tych krajów w kierunku demokratycznego państwa prawa, w którym respektowane są prawa człowieka. Implementacja ta powinna być przy tym postrzegana nie jako jednorazowy akt, ale raczej będący w toku proces, który nie jest wolny od przeszkód, wynikających w dużej mierze z postkomunistycznej przeszłości. Odrzucając politykę podwójnych standardów Trybunał wysłał jasny sygnał, iż państwa z tej grupy nie mogą liczyć na pobłażliwość w przypadku naruszeń Konwencji. Trafnie zwraca się bowiem uwagę, iż takie podejście Trybunału ma istotne znaczenie dla zachowania integralności całego systemu EKPC. Z tych samych jednak względów państwa byłego bloku wschodniego nie powinny być traktowane w sposób bardziej surowy, niż pozostałe państwa-strony Konwencji.

Stosowanie doktryny marginesu oceny nie powinno stanowić swoistego parawanu dla pobłażliwego traktowania przez Trybunał państw postkomunistycznych. Strasburska doktryna nie może bowiem być w żadnym razie rozumiana jako usprawiedliwienie dla niewykonywania zobowiązań wynikających z EKPC i jej protokołów. Doktryna ta nie została bowiem powołana po to, aby podważać zasadę *pacta sunt servanda*, ale po to m.in., by w większym stopniu nasycić ogólne, ramowe postanowienia Konwencji treścią wynikającą z poszczególnych systemów krajowych. Organy strasburskie dopuściły dyskrecjonalność krajową przy wykonywaniu postanowień EKPC, ponieważ pewna swoboda władz krajowych przy wykonywaniu ogólnie sformułowanych postanowień Konwencji jest nieunikniona. Za zgodne z zasadami systemu EKPC należałoby natomiast uznać takie zastosowanie strasburskiej doktryny, które pozwala Trybunałowi na zachowanie pewnej elastyczności w tych sytuacjach, gdy uwzględnienie szczególnych okoliczności, dotyczących krajów postkomunistycznych, staje się koniecznością w związku z potrzebą poszanowania ich specyfiki oraz pluralizmu w gronie 47 państw-stron EKPC. Doktryna ta pozwala bowiem zachować w procesie implementacji postanowień EKPC, jak pisze P. Mahoney, „cudowne bogactwo różnorodności”, nie podważając tego bogactwa przez rygorystyczne wdrażanie jednolitych standardów dla wszystkich demokratycznych społeczeństw tworzących społeczność Konwencji<sup>88</sup>. Rozważne

<sup>88</sup> P. Mahoney, *Marvellous Richness of Diversity or Invidious Cultural Relativism?*, „Human Rights Law Journal”, 1998, t. 19, nr 1, s. 3.

stosowanie koncepcji marginesu oceny może przy tym w dłuższej perspektywie sprzyjać efektywniejszej adaptacji strasburskich standardów przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej.

## REMARKS ON THE IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS BY THE CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN STATES

**Key words:** Council of Europe, European Convention on Human Rights, European Court of Human Rights, implementation, the margin of appreciation doctrine, post-communist states, systemic violations.

### Summary

The article examines the selected aspects of the implementation of the European Convention on Human Rights (ECHR) by Central and Eastern European states. The Author argues that the problem of the implementation of Strasbourg standards in Central and Eastern European countries requires the conduct of detailed, comparative analysis covering all states from this group and taking into account often significant differences between them. Moreover, these analysis should not be limited only to legal issues including also social, political, historical or cultural aspects of the ECHR implementation process among the post-communist states.

Focusing further on the problem of the application by the European Court of Human Rights of double standards ( i.e. misgivings as to treating new member states in a less stringent manner than their Western European counterparts), and the application of the margin of appreciation doctrine in relation to the group of Central and Eastern European states, the author, *inter alia*, points out that misgivings about the application of double standards in the case law of the European Court of Human Rights (ECHR) have, generally, not been confirmed. The point is also, however, that new member states should not be judged according to more stringent criteria than Western European countries, because both approaches threaten the integrity of the system. This does not mean that the Strasbourg Court should omit in its case law the specificity of post-communist countries including circumstances connected with their transformation. This specificity may be considered through the margin of appreciation doctrine, which allows for the preservation of the richness of diversity of the state-parties to the Convention in the process of the implementation of ECHR. The author argues that the prudent application of this doctrine by the Court may, in the long run, contribute to the more effective implementation of Strasbourg standards by post-communist states.