

Katarzyna Holy*

ZWALCZANIE BEZKARNOŚCI SPRAWCÓW POWAŻNYCH NARUSZEŃ PRAW CZŁOWIEKA – ROZWAŻANIA NA TLE EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

I. Wstęp

Bezkarność tych, którzy dopuszczają się najpoważniejszych przestępstw godzących w podstawowe wartości chronione przez międzynarodowe prawa człowieka, pozostaje problemem niezwykle aktualnym. Zaniepokojenie tym stanem rzeczy wyrażają państwa członkowskie Rady Europy (dalej: RE), sygnalizując, że wielu krajach wykształciła się wręcz „kultura bezkarności”, co przejawia się we wciąż licznie stosowanych amnestiach, ułaskawieniach, powoływaniu się na immunitety czy też zwykłym braku woli państw do karania sprawców¹.

Celem Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (dalej: EKPC; Konwencja)² jest ochrona praw i wolności osób fizycznych przed naruszeniami dokonywanymi przez władze państwowe. Rozważanie więc, czy państwa są na jej podstawie zobowiązane do pociągania osób fizycznych do odpowiedzialności karnej, w pierwszej chwili wydawać by się mogło pozbawione sensu³. Wątpliwości potęguje fakt, że zarówno regionalny, jak i powszechny system praw człowieka nie regulują odpowiedzialności karnej jednostek. Również Europejski Trybunał Praw

* Mgr Katarzyna Holy – doktorantka w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

¹ *State of human rights in Europe: the need to eradicate impunity*, rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1675 (2009) oraz rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1876 (2009), oba dokumenty przyjęte w dniu 24 czerwca 2009 r. Zob. też komentarz Komisarza Praw Człowieka Rady Europy z 29 listopada 2011 r.: http://commissioner.cws.coe.int/tiki-view_blog_post.php?postId=196.

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm).

³ Za: A. Seibert-Fohr, *The Fight against Impunity under the International Covenant on Civil and Political Rights*, Max Planck Yearbook of United Nations Law 2002, nr 6, s. 306.

Człowieka (dalej: ETPC; Trybunał) podkreśla, że w jego kompetencji nie leży ocena prawa krajowego pod kątem odpowiedzialności karnej jednostek ani tym bardziej wydawanie wyroków rozstrzygających o winie bądź niewinności osób fizycznych⁴. Rolą Trybunału nie jest więc orzekanie o odpowiedzialności karnej, lecz wyłącznie o odpowiedzialności międzynarodowej państw stron za naruszenie postanowień Konwencji⁵. Jednocześnie w żadnym wypadku nie można dopuścić do sytuacji, w której prawa gwarantowane Konwencją staną się wyłącznie teoretyczne czy wręcz iluzoryczne. Powinny być efektywne⁶. Obowiązkiem Trybunału jest więc czuwać, by zobowiązania państw w zakresie ochrony praw jednostek były przestrzegane⁷. W tym duchu została wyinterpretowana, a następnie rozwinięta teoria pozytywnych obowiązków państw stron Konwencji.

Celem niniejszego artykułu będzie przeanalizowanie oraz próba usystematyzowania obowiązków państw w zakresie ścigania i karania sprawców poważnych naruszeń praw człowieka, a także ochrony pokrzywdzonych tymi naruszeniami w świetle postanowień EKPC, orzeczeń ETPC, jak również opublikowanych w ostatnim czasie wytycznych Komitetu Ministrów RE, a także – w niezbędnym zakresie – dokumentów powszechnego systemu ochrony praw człowieka.

II. Rada Europy wobec bezkarności

Od pewnego czasu Rada Europy intensyfikuje działania zmierzające do zwalczania bezkarności sprawców poważnych naruszeń praw człowieka. W 2009 r. opublikowane zostało sprawozdanie Komitetu Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego RE na temat stanu praw człowieka w Europie i konieczności wyeliminowania bezkarności. Podkreślono w nim, że eliminacja bezkarności jest celem nadrzędnym RE i jej organów⁸. W sprawozdaniu zwrócono przede wszystkim uwagę na naruszenia art. 2 Konwencji mające miejsce w Irlandii Północnej, południowo-wschodniej Turcji oraz Czeczenii poprzez użycie przemocy, tortury, nieludzkie i poniżające traktowanie oraz wymuszone zaginięcia⁹.

Począwszy od września 2009 r. trwały prace, działającego pod auspicjami Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka, Komitetu Ekspertów ds. Bezkarności, których rezultatem są przyjęte przez Komitet Ministrów Rady Europy w formie zalecenia w dniu 30 marca 2011 r. wytyczne dotyczące zwalczania bezkarności poważnych

⁴ *Öneryildiz przeciwko Turcji*, skarga nr 48939/99, wyrok z 30 listopada 2004 r. [Wielka Izba], par. 116.

⁵ *Nachova i inni przeciwko Bułgarii*, skargi nr 43577/98 oraz 43579/98, wyrok z 6 lipca 2005 r. [Wielka Izba], par. 147.

⁶ *Nikolova i Velichkova przeciwko Bułgarii*, skarga nr 7888/03, wyrok z 20 grudnia 2007 r., par. 61.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *The state of human rights in Europe: the need to eradicate impunity*, sprawozdanie Komitetu Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego z 3 czerwca 2009 r. (Doc. 11934).

⁹ *Ibidem*, par 5.1.

naruszeń praw człowieka (dalej: wytyczne)¹⁰. Powstały one m.in. w oparciu o postanowienia EKPC, orzecznictwo ETPC oraz standardy wypracowane przez Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu.

III. Podstawowe pojęcia

Zgodnie z wytycznymi Komitetu Ministrów bezkarność (*impunity*) to sytuacja, gdy „odpowiedzialni za czyny stanowiące poważne naruszenia praw człowieka nie zostają pociągnięci do odpowiedzialności”. Najczęściej wynika ona z braku odpowiedniej reakcji państwa na owe naruszenia¹¹. W sposób bardziej wyczerpujący zdefiniowała to pojęcie Komisja Praw Człowieka ONZ w swoim zbiorze zasad dotyczących ochrony i promocji praw człowieka poprzez działania zwalczające bezkarność z 1996 r., określając mianowicie bezkarność jako „brak możliwości, czy to *de jure*, czy *de facto*, pociągnięcia sprawców naruszeń praw człowieka do odpowiedzialności – zarówno na drodze postępowania karnego, cywilnego, administracyjnego, jak i dyscyplinarnego – o ile nie są poddani żadnemu dochodzeniu, które mogłoby prowadzić do postawienia ich w stan oskarżenia, aresztowania, osądzenia, oraz w przypadku przypisania winy, skazania”¹². W orzecznictwie ETPC pojęcie bezkarności zostało po raz pierwszy użyte w sprawie *Yaşa przeciwko Turcji* z 1998 r., w której Trybunał stwierdził, że „okoliczności natury nie zwalniają władz państwa z obowiązku przeprowadzenia dochodzenia zgodnie z art. 2, albowiem w przeciwnym razie pogłębiłyby to jeszcze bardziej atmosferę bezkarności oraz niepokoju w regionie i w ten sposób wytworzyło błędne koło”¹³.

W kontekście niniejszego artykułu kluczowe jest ponadto zdefiniowanie pojęcia „poważnych naruszeń praw człowieka”. Dla celów wytycznych terminem tym objęto czyny, w odniesieniu do których państwa są na podstawie EKPC zobowiązane do zastosowania przepisów prawa karnego. Z uwagi na znaczenie tej klasyfikacji dyskusje nad katalogiem przestępstw były niezwykle burzliwe. Ostatecznie uznano, że obowiązek ten bez wątplenia istnieje w świetle artykułów: 2 (prawo do życia),

¹⁰ *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Eradicating Impunity for Serious Human Rights Violations*, przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 30 marca 2011 r., CM/Del/Dec(2011)1110 (dalej: *Guidelines*). Robocze tłumaczenie na język polski dostępne jest na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości: <http://bip.ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/europejski-trybunal-praw-czlowieka/opracowania-i-analazy-standardy-w-zakresie-ochrony-praw-czlowieka>. Warto ponadto wskazać, iż 12 kwietnia 2010 r. przyjęte zostało memorandum w sprawie obowiązku współpracy państw członkowskich RE w ściganiu zbrodni wojennych. Zob. *The obligation of member states of the Council of Europe to co-operate in prosecution of war crimes*, Komitet Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego, memorandum wprowadzające (AS/Jur (2010) 14).

¹¹ *Guidelines*, rozdz. I.

¹² *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights Through Action to Combat Impunity*, zaprezentowane podczas 61. sesji Komisji Praw Człowieka ONZ w dniu 8 lutego 2005 r. (E/CN.4/2005/102/Add.1).

¹³ *Yaşa przeciwko Turcji*, skarga nr 22495/93, wyrok z 2 września 1998 r., par. 104.

3 (zakaz tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania), 4 (zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej), 5 § 1 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) oraz 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). Jednocześnie podkreślono, co zrozumiałe, że nie każde naruszenie wskazanych przepisów osiągnie status „poważnych”¹⁴. Co niezwykle istotne, w tekście wyjaśniającym do wytycznych zawarte zostało przykładowe wyliczenie naruszeń zaliczających się do kategorii „poważnych”. Będą to mianowicie: pozasądowe zabójstwa, zaniedbania prowadzące do poważnego zagrożenia dla zdrowia lub życia, porwania, niewolnictwo, praca przymusowa i handel ludźmi, gwałt oraz inne przestępstwa seksualne, poważna napaść, włączając w to przypadki przemocy domowej, jak również celowe niszczenie domów i innej własności¹⁵. Rozszerzono więc tym samym dotychczasowe, dość restrykcyjne podejście Trybunału, co jest niewątpliwym sukcesem. Trzeba też pamiętać, że katalog poważnych naruszeń stworzony na potrzeby wytycznych pozostaje otwarty.

IV. Pozytywne obowiązki państw na podstawie EKPC

Spoczywający na państwach stronach obowiązek ochrony nie ogranicza się do zakazu ingerencji w zakres swobód zagwarantowanych jednostkom poszczególnymi postanowieniami Konwencji, ale wymaga również podjęcia innych działań. EKPC nakłada bowiem na państwa zobowiązania nie tylko negatywne, nakazujące powstrzymanie się od dokonywania naruszeń, ale też obowiązki pozytywne, obligujące strony do przedsięwzięcia czynności celem realizacji ochrony przed naruszeniami w praktyce oraz mających na celu naprawienie szkody nimi wyrządzonej. Do obowiązków pozytywnych zaliczyć można m.in. zastosowanie ochrony prewencyjnej przed naruszeniami, wdrożenie „efektywnego systemu sądowego”, przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego („efektywnego śledztwa”) w przypadku popełnionych poważnych naruszeń praw człowieka, a także zapewnienie pokrzywdzonym możliwości dochodzenia swoich praw w związku z doznanymi krzywdami¹⁶. Koncepcja pozytywnych obowiązków państw została rozwinięta w orzecznictwie ETPC¹⁷.

¹⁴ *Guidelines*, rozdz. II pkt 3.

¹⁵ *Reference-texts for the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Eradicating Impunity for Serious Human Rights Violations*, Strasbourg, 31 marca 2011 r., s. 7. Bez wątpienia istotnym krokiem naprzód jest ujęcie w tym katalogu przestępstw na tle seksualnym, jak również przypadków przemocy domowej.

¹⁶ L. McCampill, *The Right to Life Shall be Secure to Everyone by Law: the Extent to Which European Court of Human Rights Has Developed the Concept of Positive Obligations in Relation to Article 2*, 2 King's Student Law Review 2010, nr 2, s. 104. Zob też. M. Jankowska-Gilberg, *Zakres obowiązków pozytywnych państwa na tle aktualnego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego 2009, nr 7.

¹⁷ Zob. m.in. *L.C.B. przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 23413/94, wyrok z 9 czerwca 1998 r., par. 36; *Airey przeciwko Irlandii*, skarga nr 6289/73, wyrok z 9 października 1979 r., par. 32; *Marckx przeciwko Belgii*, skarga nr 6833/74, wyrok z 13 czerwca 1979 r., par. 8; *Budayeva i inni przeciwko Rosji*, skargi nr 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 oraz 15343/02, wyrok z 20 marca 2008 r., par. 128 i n.

Podstawą prawną pozytywnych obowiązków państw jest art. 1 Konwencji, który stanowi, że: „Wysokie Układające się Strony **zapewniają** każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej Konwencji.”¹⁸ Począwszy od orzeczenia w sprawie *McCann przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1995 r., ETPC potwierdził, że obowiązek ochrony prawa do życia w powiązaniu z obowiązkiem wynikającym z art. 1 Konwencji oznacza, iż „powinna zostać przeprowadzona określona forma oficjalnego dochodzenia w sytuacji, gdy jednostka poniosła śmierć w wyniku użycia siły przez *inter alia* funkcjonariuszy państwa”¹⁹. W sprawie *Kaya przeciwko Turcji* podkreślono, że art. 2 Konwencji nie tylko zakazuje pozbawiania życia, ale nakłada również obowiązek ochrony prawa do życia m.in. poprzez zastosowanie odpowiednich regulacji prawnokarnych celem odstraszenia od dokonywania zamachów na to dobro, a także prewencji, tłumienia oraz karania takich naruszeń²⁰. Co istotne, Trybunał wskazał ponadto, że obowiązek wynikający z art. 2 nie musi oznaczać wszczęcia postępowania karnego w każdym przypadku. Państwa wypełnią swoje zobowiązania również poprzez przyznanie pokrzywdzonym zadośćuczynienia na drodze postępowania cywilnego²¹. Obowiązki pozytywne można podzielić więc na materialne oraz proceduralne²².

1. Obowiązki materialne – ogólne środki prewencji

W pierwszej kolejności, by uniknąć ewentualnych luk prawnych mogących prowadzić do bezkarności, państwa zobowiązane są do wprowadzenia odpowiednich przepisów do swojego ustawodawstwa, które zapewnią efektywne pociąganie sprawców do odpowiedzialności, a także skuteczne egzekwowanie tego prawa²³. Ilustracją problemu luk w prawie wewnętrznym jest sprawa *X i Y przeciwko Holandii*²⁴, w której skarżącym był ojciec występujący w imieniu własnym oraz niepełnospraw-

¹⁸ Należy jedynie przypomnieć, że przepis o niemal identycznej treści znalazł się w art. 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 r. (Dz. U. z 1977 Nr 38, poz. 167). Warto ponadto zwrócić uwagę, że podczas prac nad tekstem dokumentu jeden z przedstawicieli państw zaproponował rozszerzenie tego przepisu o ustęp 3, wprowadzający bezpośredni obowiązek państw stron do pociągania sprawców naruszeń Paktu do odpowiedzialności przed sądem. Rozwiązanie takie nie spotkało się jednak z akceptacją ze strony pozostałych państw.

¹⁹ *McCann i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 18984/91, wyrok z 27 września 1995 r. [Wielka Izba], par. 161. Zob. też *Assenov i inni przeciwko Bułgarii*, skarga nr 24760/94, wyrok z 28 października 1998 r., par. 102; *Oğur przeciwko Turcji*, skarga nr 21594/93, wyrok z 20 maja 1999 r. [Wielka Izba], par. 88; *Yaşa przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 98; *Nachova i inni przeciwko Bułgarii*, *op. cit.*, par. 110–113.

²⁰ *Kaya przeciwko Turcji*, skarga nr 22535/93, wyrok z 28 marca 2000 r., par. 85

²¹ *Šilih przeciwko Słowenii*, skarga nr 71463/01, wyrok z 9 kwietnia 2009 r. [Wielka Izba], par. 194.

²² J.F. Akandji-Kombe, *Positive obligations under the European Convention of Human Rights. A guide to the implementation of the European Convention on Human Rights*, Human rights handbooks No. 7, Council of Europe, Strasbourg 2007. Por. *Öneryıldız przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 89 i n.

²³ *Duran przeciwko Turcji*, skarga nr 42942/02, wyrok z 8 kwietnia 2008 r., par. 72.

²⁴ *X i Y przeciwko Holandii*, skarga nr 8978/80, wyrok z 26 marca 1985 r.

nej umyślowo córki, wykorzystanej seksualnie w wieku 16 lat. Prokurator odmówił wszczęcia śledztwa przeciwko sprawcy, zastrzegając, że nie popełni on podobnego przestępstwa w ciągu kolejnych 2 lat. Wnioskodawca wprawdzie zaskarżył to postanowienie, lecz sąd odrzucił zażalenie, twierdząc, że nie był on uprawniony do występowania w imieniu córki, gdyż prawo krajowe wymaga, by w sprawie pokrzywdzony występował osobiście. ETPC wskazał, że ochrona cywilnoprawna przewidziana prawem holenderskim jest niewystarczająca. W przypadku zagrożenia podstawowych praw i wolności niezbędne jest zapewnienie skutecznego odstraszenia od popełniania takich przestępstw poprzez wprowadzenie odpowiednich przepisów prawa karnego²⁵.

Co równie istotne, poważne naruszenia praw człowieka należy każdorazowo publicznie potępiać. Państwa powinny też przyjmować środki prewencyjne, takie jak: promowanie kultury poszanowania praw człowieka, wprowadzenie polityki antykorupcyjnej, wzmacnianie mechanizmów kontrolnych, prowadzenie polityki „zero tolerancji” dla poważnych naruszeń praw człowieka, informowanie społeczeństwa o podejmowanych krokach celem przeciwdziałania naruszeniom, utrzymywanie archiwów i zapewnienie dostępu do nich zainteresowanym. Istotne jest również ustanowienie przejrzystych procedur raportowania o podejrzeniach dokonania naruszeń i reagowanie na takie doniesienia przez władze państwowe, a także zapewnienie mechanizmów zachęcających osoby posiadające informacje o naruszeniach do ich ujawnienia²⁶. Obowiązkiem państw jest także pociąganie do odpowiedzialności dyscyplinarnej funkcjonariuszy państwowych winnych niedopełnienia obowiązków służbowych.

Z drugiej strony natomiast zakres zobowiązań państw nie może być rozumiany w sposób, który nakładałby na władze niemożliwe i nieproporcjonalne ciężary. Przy rozpatrywaniu zarzutu naruszenia art. 2 Konwencji ETPC zwracał uwagę na trudności z pilnowaniem porządku we współczesnym świecie oraz nieprzewidywalność zachowania jednostek²⁷. Nie każde zagrożenie będzie implikowało obowiązek ochrony, lecz dopiero takie, w którym zostanie ustalone, że władze wiedziały bądź powinny były wiedzieć o istnieniu realnego i nieuchronnego zagrożenia życia określonej jednostki przed bezprawnym działaniem strony trzeciej, lecz zawiodły poprzez niepodjęcie działań w zakresie posiadanych uprawnień, a które mogłyby pozwolić na uniknięcie takiego zagrożenia²⁸.

2. Obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i warunki jego efektywności

W wytycznych podkreślono, że przeprowadzenie śledztwa w przypadku poważnych naruszeń praw człowieka jest obowiązkiem o charakterze absolutnym²⁹. Obowiązek ten, zwłaszcza w odniesieniu do bezprawnego pozbawienia życia, jest

²⁵ *Ibidem*, par. 27.

²⁶ *Guidelines*, rozdz. III.

²⁷ *Osman przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 23452/94, wyrok z 28 października 1998 r. [Wielka Izba], par.116.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Guidelines*, rozdz. V pkt 1.

mocno ugruntowany w orzecznictwie. Trybunał wielokrotnie zwracał uwagę, że podstawowym celem śledztwa powinno być skuteczne wdrożenie przepisów prawa krajowego w celu ochrony życia oraz pociągnięcie do odpowiedzialności winnych jego pozbawienia³⁰.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, że przeprowadzenie efektywnego śledztwa jest jedynie obowiązkiem w zakresie środków i możliwości, tj. starannego działania, a nie rezultatu. Jeżeli więc śledztwo zakończy się nieosiągnięciem założonych celów lub osiągnięciem ich jedynie w ograniczonym stopniu, nie będzie to równoznaczne z naruszeniem obowiązków wynikających z Konwencji³¹. Z drugiej strony brak wyników dochodzenia będzie usprawiedliwiony wyłącznie przy spełnieniu warunków efektywności³².

By śledztwo mogło być uznane za efektywne, musi spełniać określone wymogi. ETPC często wytykał nieprawidłowości zaobserwowane w prowadzonych przez krajowe organy ścigania postępowaniach wyjaśniających, m.in. brak uprawnienia do wezwania świadków do stawienia³³, odmowę przesłuchania kluczowych dla wyniku postępowania świadków, pomimo nakazu sądu³⁴, brak niezależności prowadzących śledztwo³⁵, niezachowanie wymogu sprawności oraz dokładności³⁶, brak bezstronności poprzez pomijanie istotnych dla śledztwa dowodów³⁷ czy też niezachowanie staranności z uwagi na istotne braki śledztwa³⁸. Rozpatrując te problemy, Trybunał wyróżnił cztery elementy, których kumulatywne zrealizowanie warunkuje efektywność prowadzonego postępowania, mianowicie: oficjalną sankcję, niezależność, otwartość i celowość³⁹.

³⁰ Zob. np. *Jordan przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 24746/94, wyrok z 4 maja 2001 r., par. 105; *Brecknell przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 32457/04, wyrok z 27 listopada 2007 r., par. 65; *Wasilewska i Kałucka przeciwko Polsce*, skargi nr 28975/04 oraz 33406/04, wyrok z 23 lutego 2010 r., par. 59.

³¹ *Kelly i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 30054/96, wyrok z 4 maja 2001 r., par. 96; *Leonidis przeciwko Grecji*, skarga nr 43326/05, wyrok z 8 stycznia 2009 r., par. 68.

³² L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I, *Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 86.

³³ *Paul i Audrey Edwards przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 46477/99, wyrok z 14 marca 2002 r., par. 87.

³⁴ *Sala i inni przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 58438/00, wyrok z 2 listopada 2004 r., par. 159; *Rasayev i Chankayeva przeciwko Rosji*, skarga nr 38003/03, wyrok z 2 października 2008 r., par. 73.

³⁵ *Anghelescu przeciwko Rumunii*, skarga nr 46430/99, wyrok z 5 października 2004 r., par. 67–70; *Bursuc przeciwko Rumunii*, skarga nr 42066/98, wyrok z 12 października 2004 r., par. 101; *Kuznetsov przeciwko Ukrainie*, skarga nr 39042/97, wyrok z 29 kwietnia 2003 r., par. 106; *Scavuzo-Hager przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 41773/98, wyrok z 30 listopada 2004 r., par. 85.

³⁶ *Bati i inni przeciwko Turcji*, skargi nr 33097/96 oraz 57834/00, wyrok z 3 czerwca 2004 r., par. 136–137.

³⁷ *Nachova i inni przeciwko Bułgarii*, *op. cit.*, par. 114–119.

³⁸ *Ramsahai i inni przeciwko Holandii*, skarga nr 52391/99, wyrok z 15 maja 2007 r., par. 354.

³⁹ *Jordan przeciwko Wielkiej Brytanii*, *op. cit.*, par. 108–109; *Kelly i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, *op. cit.*, par. 96–98; *McKerr przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 28883/95, wyrok z 4 maja 2001 r., par. 157; *Shanaghan przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 37715/97, wyrok z 4 maja 2001 r., par. 89–92; *Isayeva, Yusupova i Bazayeva przeciwko Rosji*, skargi nr 57947/00,

Te elementy nieco rozwinął Komitet Ministrów w wytycznych z 2011 r., w których wymieniono kryteria:

- adekwatności (*adequacy*), co oznacza, że śledztwo powinno być skuteczne, władze państwowe powinny więc podjąć wszelkie konieczne środki, prowadzące do zidentyfikowania i ukarania sprawców,
- dokładności (*thoroughness*) – powinny zostać wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy oraz wykryte problemy systemowe, które doprowadziły do naruszenia; konieczne jest również odpowiednie prowadzenie postępowania dowodowego poprzez skrupulatne ich gromadzenie oraz właściwą ocenę,
- bezstronności i niezależności (*impartiality and independence*) organów prowadzących,
- niezwłoczności (*promptness*), która powinna dotyczyć zarówno wszczęcia postępowania, jak i ukończenia go w rozsądnym terminie,
- nadzoru publicznego (*public scrutiny*) celem utrzymania zaufania społeczeństwa wobec władz państwowych⁴⁰.

V. Pozasądowe mechanizmy rozliczania poważnych naruszeń praw człowieka

Obowiązek przeprowadzenia efektywnego śledztwa nie musi w każdym przypadku oznaczać konieczności stosowania sankcji karnych. Wskazuje się, że również innego rodzaju rozwiązania mogą być wystarczające, by „zapewnić” prawa i wolności objęte EKPC⁴¹. Środki takie znalazły zastosowanie np. w państwach postkomunistycznych (Polsce, Czechach, Litwie), a także Niemczech, Włoszech czy Grecji w postaci lustracji oraz usuwania ze stanowisk funkcjonariuszy państwowych sympatyzujących z poprzednim reżimem⁴². W treści wytycznych zwrócono uwagę na możliwość komplementarnego stosowania mechanizmów pozasądowych, takich jak sejmowe komisje śledcze, skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich, niezależne komisje czy postępowania mediacyjne⁴³.

Również Komitet Praw Człowieka zachęca państwa do ustanawiania komisji prawdy bądź innych instytucji śledczych mających na celu ustalenie faktów o popełnionych naruszeniach praw człowieka. Co istotne, powinny być one ustanawiane w rezultacie szerokich społecznych konsultacji, przy czym opinie pokrzywdzonych powinny być brane pod uwagę w pierwszej kolejności. Każda z ustanawianych ko-

57948/00 oraz 57949/00, wyrok z 24 lutego 2005 r., par. 208 i n. Szerzej zob. J. Chevalier-Watts, *Effective Investigations under Article 2 of the European Convention on Human Rights: Securing the Right to Life or an Onerous Burden on a State?*, The European Journal of International Law 2010, nr 21, no. 3.

⁴⁰ *Guidelines*, rozdz. VI.

⁴¹ M. Scharf, *The Letter of Law: the Scope of the International Legal Obligation to Prosecute Human Rights Crimes*, Law and Contemporary Problems 1997, vol. 59, nr 4, s. 61.

⁴² Zob. N.J. Kritz, *Coming to Terms with Atrocities: A Review of Accountability Mechanisms for Mass Violations of Human Rights*, Law and Contemporary Problems 1997, vol. 59, nr 4, s. 139.

⁴³ *Guidelines*, rozdz. XV.

misji śledczych musi być niezależna i bezstronna, a jej członkowie kompetentni oraz wyposażeni we wszelkie niezbędne do sprawowania swoich funkcji immunitety i przywileje⁴⁴. Konieczne jest także ustalenie zasad działania komisji w sposób wykluczający ewentualne spory kompetencyjne z sądami, podkreślając jednocześnie, że komisje nie stanowią substytutów sądów powszechnych⁴⁵. Rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego RE nr 1613 (2008)⁴⁶ powtarza powyższe zalecenia, uznając ponadto doświadczenia komisji prawdy za mogące być szczególnie przydatne w odniesieniu do sytuacji panującej w Czeczenii i Rosji.

VI. Prawa pokrzywdzonych naruszeniami EKPC

Obok zobowiązań pozytywnych dotyczących ścigania sprawców, państwa powinny zagwarantować ochronę praw pokrzywdzonych poważnymi naruszeniami praw człowieka. Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ do podstawowych praw pokrzywdzonych należą m.in. równe i efektywne prawo dostępu do sądu, prawo do zadośćuczynienia za doznane krzywdy oraz prawo do informacji o popełnionych naruszeniach oraz mechanizmach odszkodowawczych⁴⁷. Komitet Ministrów podkreślił, że eliminacja bezkarności sprawców pozwoli na realizację sprawiedliwości wobec ofiar, gdyż brak pociągnięcia winnych do odpowiedzialności powoduje dalsze ich cierpienia⁴⁸.

Ofiary definiuje się jako osoby, które poniosły krzywdę fizyczną, psychiczną bądź ekonomiczną na skutek poważnych naruszeń praw człowieka. W uzasadnionych sytuacjach pojęcie to może również obejmować członków najbliższej rodziny oraz osoby będące na utrzymaniu ofiar bezpośrednich. Co istotne, jednostka będzie uznawana za ofiarę niezależnie od tego, czy sprawca zostanie zidentyfikowany, schwytany czy skazany, oraz bez względu na ewentualne pokrewieństwo ze sprawcą⁴⁹. Poniżej zostaną omówione najważniejsze, zarówno konwencyjne, jak i pozakonwencyjne prawa pokrzywdzonych.

1. Prawo do rzetelnego postępowania sądowego

Zgodnie z art. 6 Konwencji każdy ma „prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze

⁴⁴ *Updated Set of Principles...*, *op. cit.*, zasady 5–7.

⁴⁵ *Ibidem*, zasada 8.

⁴⁶ *Use of experience of the “truth commissions”*, rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego nr 1613 (2008), tekst przyjęty w dniu 29 maja 2008 r.

⁴⁷ *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, przyjęte rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 60/147 z dnia 16 grudnia 2005 r., rozdz. VII.

⁴⁸ *Guidelines*, preambuła.

⁴⁹ *Ibidem*, rozdz. II pkt 6.

cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej (...)”. Na treść tego prawa składa się więc cały katalog poszczególnych gwarancji procesowych, obejmując zarówno możliwość dochodzenia swoich praw przed sądem (prawo dostępu do sądu), jak i rozpatrzenia sprawy w toku rzetelnego procesu. Nie wszystkie z tych praw przysługują natomiast pokrzywdzonym.

W pierwszej kolejności nasuwa się pytanie, czy art. 6 uprawnia pokrzywdzonych, by domagać się wszczęcia postępowania karnego przeciwko sprawcom. Orzecznictwo ETPC jest w tej kwestii jednoznaczne. Prawo dostępu do sądu nie gwarantuje pokrzywdzonym możliwości żądania zainicjowania postępowania karnego przeciwko osobie trzeciej – sprawcy zarzucanego naruszenia⁵⁰. Trybunał podkreśla, że prawo do pociągnięcia osób trzecich do odpowiedzialności karnej nie może być więc dochodzone przez pokrzywdzonego niezależnie, lecz tylko nieodłącznie z powództwem wniesionym w postępowaniu cywilnym, nawet gdyby miało ono zapewnić jedynie symboliczne odszkodowanie lub ochronę dóbr osobistych⁵¹. W stosunku do pokrzywdzonych art. 6 § 1 może mieć więc zastosowanie w postępowaniu karnym przeciwko sprawcy tylko tak długo, jak długo roszczenie cywilne pozostaje w związku z postępowaniem karnym⁵². Jeżeli natomiast na gruncie prawa krajowego pokrzywdzony ma możliwość dochodzenia swoich praw na drodze postępowania cywilnego niezależnie od wyniku procedury karnej, zastosowanie art. 6 § 1 osiąga swój limit, nawet jeżeli w toku postępowania karnego pokrzywdzony jest uprawniony do złożenia powództwa adhezyjnego⁵³. Prawo dostępu do sądu ma więc w stosunku do pokrzywdzonych jedynie charakter „pasywny”⁵⁴.

Również prawa i obowiązki w postępowaniu karnym przysługują wyłącznie oskarżonym⁵⁵. Świadczy o tym jednoznacznie treść przywołanego przepisu. Pokrzywdzeni powinni mieć natomiast możliwość uczestnictwa w postępowaniu przygotowawczym oraz sądowym w takim stopniu, w jakim będzie to uzasadnione ich interesem prawnym, zgodnie z procedurami krajowymi. W tym samym zakresie powinni być informowani o przebiegu, postępach i wynikach postępowania. Obowiązkiem państw jest poinformowanie pokrzywdzonych o decyzji odmowie wszczęcia śledztwa, a także zapewnienie im dostępu do akt w zakresie umożliwiającym odwołanie się od niekorzystnych decyzji⁵⁶. Nie będzie natomiast naruszeniem ich praw niedopuszczenie do uczestnictwa w charakterze strony cywilnej, o ile mają możliwość wniesienia pozwu w postępowaniu cywilnym⁵⁷.

⁵⁰ *Perez przeciwko Francji*, skarga nr 47287/99, wyrok z 12 lutego 2004 r. [Wielka Izba], par. 70.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Calvelli i Ciglio przeciwko Włochom*, skarga nr 32967/96, wyrok z 17 stycznia 2002 r. [Wielka Izba], par. 62.

⁵³ *Sigalas przeciwko Grecji*, skarga nr 19754/02, wyrok z 22 września 2005 r., par. 27–30.

⁵⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 304.

⁵⁵ *Wallén przeciwko Szwecji*, skarga nr 10877/84, decyzja z 16 maja 1985 r.

⁵⁶ Zob. *McKerr przeciwko Wielkiej Brytanii*, *op. cit.*, par. 115.

⁵⁷ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2009, s. 267.

2. Prawo do skutecznego środka odwoławczego

W odróżnieniu od postanowień o charakterze materialno-prawnym, art. 13 Konwencji stanowi gwarancję proceduralną⁵⁸. Przepis ten przyznaje każdemu, czyje prawa i wolności zostały naruszone, prawo do skutecznego środka odwoławczego (*right to an effective remedy*). Jako środek o charakterze akcesoryjnym może być przywołany w przypadku naruszenia materialnych postanowień Konwencji⁵⁹, lecz jednocześnie art. 13 odznacza się pewnym stopniem autonomiczności, co oznacza, że Trybunał może stwierdzić naruszenie wyłącznie tego przepisu⁶⁰.

Prawo przewidziane w art. 13 jest jednym z najbardziej niejasnych przepisów Konwencji⁶¹. Dlatego też istotne jest przywołanie jego interpretacji dokonanej przez ETPC w orzecznictwie. Trybunał wskazuje mianowicie, że w sytuacji, gdy jednostka ma uzasadnione żądanie (*arguable claim*), by twierdzić, że stała się ofiarą naruszenia prawa gwarantowanego Konwencją, powinna mieć dostęp do środka odwoławczego przed organem krajowym⁶², który rozstrzygnie sprawę i – jeśli uzna to za uzasadnione – przyzna odpowiednie zadośćuczynienie⁶³. Jest to więc środek inicjowany zgodnie z prawem wewnętrznym przed organem krajowym kompetentnym do zbadania przedmiotu żądania i wydania decyzji w sprawie. Artykuł 13 gwarantuje tym samym dostępność na szczeblu krajowym środka odwoławczego, natomiast do państw należy „margines oceny” w przedmiocie wyboru jego rodzaju. Zakres obowiązków przewidzianych art. 13 będzie też różny w zależności od charakteru zarzutów skarżącego, o ile tylko dostępny środek odwoławczy będzie w praktyce „skuteczny”⁶⁴.

W sprawie *Aksoy przeciwko Turcji*⁶⁵, w której skarżący Zeki Aksoy był torturowany w centrum zatrzymań, a następnie w 1994 r. został zastrzelony, ETPC uznał, że prawo do środka odwoławczego z art. 13 „musi być skuteczne zarówno w praktyce, jak i prawnie, co w szczególności oznacza, że korzystanie z niego nie może być w sposób nieuzasadniony utrudniane poprzez działania lub zaniechania władz pozwanego państwa”⁶⁶. Trybunał podkreślił ponadto, że art. 13 EKPC nakłada na państwa

⁵⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 724.

⁵⁹ M. Balcerzak, *Konstrukcja prawa do skutecznego środka odwoławczego (right to an effective remedy) w uniwersalnych i regionalnych systemach ochrony praw człowieka* (w:) J. Białocerkiewicz, M. Balcerzak (red.), *Księga Pamiątkowa Profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 46–47.

⁶⁰ Zob. np. *Aksakal przeciwko Turcji*, skarga nr 37850/97, wyrok z 15 lutego 2007 r.

⁶¹ A.W. Heringa (red.), *Theory and Practice of European Convention on Human Rights*, The Hague 1998, s. 697.

⁶² Nie musi to być organ władzy sądowniczej. Zob. *Silver i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skargi nr 5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75 oraz 7136/75, wyrok z 25 marca 1983 r., par. 113.

⁶³ *Klass i inni przeciwko Niemcom*, skarga nr 5029/71, wyrok z 6 września 1978 r., par. 64.

⁶⁴ *Z i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 29392/95, wyrok z 10 maja 2001 r. [Wielka Izba], par. 108.

⁶⁵ *Aksoy przeciwko Turcji*, skarga nr 21987/93, wyrok z 18 grudnia 1996 r.

⁶⁶ *Ibidem*, par. 95. Zob. też: *Orhan przeciwko Turcji*, skarga nr 25656/94, wyrok z 18 czerwca 2002 r., par. 383. Zob. też *Budayeva i inni przeciwko Rosji*, *op. cit.*, par. 193, gdzie ETPC ocenił, na ile korzystanie z prawa do środka odwoławczego zostało utrudnione przez władze państwowe.

„obowiązek przeprowadzenia wnikliwego i efektywnego dochodzenia prowadzącego do identyfikacji i ukarania sprawców”⁶⁷. Zwrócił także uwagę, iż obowiązek ten nie wynika *explicite* z treści Konwencji (w przeciwieństwie do art. 12 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 1984 r.⁶⁸), ale jest on dorozumiany z uwagi na użycie terminu „skuteczny środek odwoławczy”⁶⁹.

Ponieważ ustalenie odpowiedzialności sprawcy w toku postępowania karnego jest na gruncie ustawodawstwa niektórych państw elementem koniecznym, by następnie domagać się odszkodowania w postępowaniu cywilnym, pojawia się pytanie, czy również środek przewidziany art. 13 oznacza możliwość domagania się ścigania winnych⁷⁰. Jak już wcześniej wspomniano w odniesieniu do art. 6, tak i art. 13 nie gwarantuje pokrzywdzonym prawa żądania wszczęcia postępowania przeciwko osobie trzeciej⁷¹. Trybunał natomiast również w kontekście tego przepisu podkreśla ciężący na państwach obowiązek ścigania sprawców w sytuacji, gdy istnieją podstawy, by twierdzić, że doszło do poważnych naruszeń praw człowieka. Jeśli państwo uchybia temu obowiązkowi, jednostka ma prawo domagać się uznania odpowiedzialności funkcjonariuszy państwowych lub właściwych instytucji państwowych za zaniechanie, żądając jednocześnie przyznania odszkodowania⁷².

Z uwagi na dużą liczbę skarg zawierających zarzut naruszenia art. 13 Komitet Ministrów przyjął zalecenie, w którym wskazał m.in., że przepis ten powinien gwarantować dostęp na gruncie prawa krajowego do takiego środka zabezpieczającego prawa i wolności konwencyjne, który pozwoli na rozpatrzenie meritum wszystkich roszczeń „spornych” zgodnie z EKPC oraz przyznanie odpowiedniego zadośćuczynienia⁷³. Jednocześnie podkreślono, że „skuteczność” nie jest równoznaczna z korzystnym rozstrzygnięciem dla skarżącego, aczkolwiek zakłada co najmniej minimalny wymóg sprawności postępowania⁷⁴.

Zaniechanie przeprowadzenia dochodzenia w przypadku poważnych naruszeń praw konwencyjnych jest równoznaczne z naruszeniem zarówno właściwego przepisu materialno-prawnego, jak i art. 13. Jednakże powołanie się na ten ostatni jest

⁶⁷ *Selçuk i Asker przeciwko Turcji*, skargi nr 23184/94 oraz 23185/94, wyrok z 24 kwietnia 1998 r., par. 96. Tak też: *Menteş i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 23186/94, wyrok z 28 listopada 1997 r. [Wielka Izba], par. 89; *Kurt przeciwko Turcji*, skarga nr 24276/94, wyrok z 25 maja 1998 r., par. 140.

⁶⁸ Konwencja przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 10 grudnia 1984 r. (Dz. U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378; zał.). Artykuł 12 Konwencji stanowi, że: „Każde Państwo Strona zapewnia, aby jego właściwe organy przeprowadzały szybkie i bezstronne dochodzenie, gdy istnieją uzasadnione podstawy, by sądzić, iż na terytorium podlegającym jego jurysdykcji były stosowane tortury”.

⁶⁹ *Aksoy przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 98.

⁷⁰ *Budayeva i inni przeciwko Rosji*, par. 191.

⁷¹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 728–729.

⁷² *Öneryildiz przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 148.

⁷³ Zalecenie Komitetu Ministrów nr (2004)6 dla państw członkowskich w sprawie ulepszenia krajowych środków odwoławczych, przyjęte w dniu 12 maja 2004 r.

⁷⁴ *Ibidem*.

zazwyczaj bardziej wymagające – sam Trybunał uznał, iż wymogi art. 13 są szersze niż obowiązki państw na gruncie, m.in. art. 2, do przeprowadzenia efektywnego śledztwa⁷⁵. Dlatego też ETPC najczęściej uznawał rozpatrywanie zarzutu naruszenia art. 13 za niecelowe⁷⁶. Dopiero począwszy od sprawy *Kudła przeciwko Polsce*, kiedy to Trybunał stwierdził, że art. 13 ma zastosowanie również w odniesieniu do prawa do sądu⁷⁷, zaobserwować można zmianę linii orzeczniczej. Potwierdzają to chociażby aktualne wyroki w sprawach przeciwko Rosji, w których ETPC uznał Rosję odpowiedzialną za naruszenia art. 2 i 13 z uwagi na nieprzeprowadzenie efektywnego śledztwa, jak również pozbawienie pokrzywdzonych możliwości skutecznego środka odwoławczego⁷⁸.

3. Prawo do słusznego zadośćuczynienia

Na gruncie prawa krajowego pokrzywdzony powinien mieć możliwość wystąpienia z powództwem cywilnym o odszkodowanie za doznaną krzywdę, będącą wynikiem dokonanego naruszenia Konwencji. Od tego, czy uzyska on odpowiednie zadośćuczynienie w kraju, zależna będzie dopuszczalność postępowania przed Trybunałem. ETPC wskazuje, że status ofiary ustaje w momencie, gdy władze krajowe uznały w sposób bezpośredni lub pośredni naruszenie Konwencji oraz przyznały odpowiednie i wystarczające odszkodowanie⁷⁹.

W przypadku nieotrzymania na szczeblu krajowym rekompensaty finansowej za doznane krzywdy, Konwencja w art. 41 przyznaje skarżącym prawo do słusznego zadośćuczynienia. Obejmuje ono zadośćuczynienie pieniężne za doznane straty materialne (*pecuniary damage*) w odniesieniu zarówno do poniesionych rzeczywistych szkód (*damnum emergens*), jak i utraconych korzyści (*lucrum cessans*), a także zadośćuczynienie za doznane krzywdy o charakterze niemajątkowym (*non-pecuniary damage*) oraz zwrot kosztów i wydatków. Pamiętać należy, iż przyznanie odszkodowania nie jest naturalną konsekwencją stwierdzenia przez Trybunał naruszenia Konwencji, warunkiem koniecznym jest stwierdzenie związku przyczynowego między poniesioną szkodą a dokonanym naruszeniem⁸⁰.

⁷⁵ *Orhan przeciwko Turcji*, *op.cit.*, par. 384; *Khashiyev i Akayeva przeciwko Rosji*, skargi nr 57942/00 oraz 57945/00, wyrok z 24 lutego 2005 r., par. 183; *Bazorkina przeciwko Rosji*, skarga nr 69481/01, wyrok z 27 lipca 2006 r., par. 161.

⁷⁶ *Akdivar i inni przeciwko Turcji*, skarga nr 21893/93, wyrok z 16 września 1996 r. [Wielka Izba], par. 96–97.

⁷⁷ *Kudła przeciwko Polsce*, skarga nr 30210/96, wyrok z 26 października 2000 r. [Wielka Izba], par. 157 i n.

⁷⁸ *Makharbiyeva i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 26595/08, wyrok z 21 czerwca 2011 r.; *Giriyeva i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 17879/08, wyrok z 21 czerwca 2011 r.; *Isayev i inni przeciwko Rosji*, skarga nr 43368/04, wyrok z 21 czerwca 2011 r.

⁷⁹ *Scordino przeciwko Włochom* (nr 1), skarga nr 36813/97, wyrok z 29 marca 2006 r. [Wielka Izba], par. 181–193.

⁸⁰ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 125.

Komitet Ministrów zalecił przyjęcie wszelkich możliwych środków celem zapewnienia pokrzywdzonym dostępnych, efektywnych i proporcjonalnych mechanizmów odszkodowawczych. Mogą one przybrać formę zarówno rehabilitacji, odszkodowania, satysfakcji, restytucji, jak też gwarancji niepowtórzenia się stwierdzonych naruszeń w przyszłości⁸¹.

4. Prawo do prawdy

Wprost proporcjonalnie do wzrastającego problemu bezkarności sprawców w prawie międzynarodowym coraz dynamiczniej krystalizuje się prawo ofiar do (poznania) prawdy (*the right to the truth*) lub prawo do wiedzy (*the right to know*)⁸². Obejmuje ono prawo do otrzymania informacji o okolicznościach towarzyszących poważnym naruszeniom praw człowieka. Wprawdzie prawo to nie jest *explicite* przewidziane w żadnej z wiążących konwencji praw człowieka, ale można je wyinterpretować z obowiązku państw do zapewnienia praw przewidzianych konwencjami praw człowieka. Prawo do prawdy zostało natomiast wprost zawarte w innych dokumentach prawnomiędzynarodowych, zarówno o charakterze wiążącym, jak i tych nieposiadających takiej mocy.

Na gruncie międzynarodowego prawa humanitarnego na uwagę zasługuje art. 32 I Protokołu dodatkowego do konwencji genewskich z 1949 r.⁸³, który stanowi o prawie ofiar do wiedzy o losie członków ich rodzin. Co istotne, według Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża prawo to zyskało status prawa zwyczajowego, obowiązującego zarówno w konfliktach międzynarodowych, jak i wewnętrznych⁸⁴. Trudno natomiast jednoznacznie określić, czy jako prawo zwyczajowe obowiązuje również poza konfliktami zbrojnymi. Bez wątplenia prawo do prawdy ma szczególne znaczenie w sytuacji wymuszonych zaginięć (*enforced disappearances*) bliskich. Dlatego też Konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonymi zaginięciami z 2006 r. *explicite* stanowi, że ofiarom przysługuje prawo do informacji o okolicznościach zaginięć, postępach i wynikach śledztwa oraz losie zaginionych osób⁸⁵. Brak takich informacji będzie skutkować naruszeniem przez państwo stronę wskazanej Konwencji.

Prawo do prawdy zostało również przewidziane w wielu dokumentach o charakterze *soft law*. Wymienia je m. in. raport Luisa Joineta z 1996 r., w którym prawo do wiedzy uznaje się za prawo zbiorowe, a więc mające szerszy charakter niż

⁸¹ *Guidelines*, rozdz. XVI.

⁸² Zob. A. Szpak, *Wymuszone zaginięcia. Wybrane zagadnienia*, Toruń 2009, s. 50.

⁸³ I Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, Genewa, 8 czerwca 1977 r. (Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175, zał.).

⁸⁴ Zbiór zasad zwyczajowego międzynarodowego prawa humanitarnego, Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, zasada 117, tekst w: http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule117.

⁸⁵ Art. 24(2), International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 12 stycznia 2007 r. (A/RES/61/177).

jednostkowe prawo do prawdy⁸⁶. W 2005 r. Komisja Praw Człowieka ONZ przyjęła rezolucję nr 2005/66, w której uznała prawo do prawdy jako mające znaczenie dla zwalczania bezkarności i ochrony oraz promocji praw człowieka⁸⁷. Ogólne zasady w przedmiocie zwalczania bezkarności, sformułowane przez Komitet Praw Człowieka w ramach prawa do wiedzy, wymieniają jako poszczególne prawa przysługujące jednostkom: niezbywalne prawo do prawdy, obowiązek zachowania pamięci oraz prawo ofiar do wiedzy o zaistniałych wydarzeniach⁸⁸. Zgodnie z tym dokumentem państwa są zobowiązane do podjęcia środków celem zapewnienia wskazanych praw. Szczególną uwagę zwrócono na konieczność niedopuszczenia do utraty dowodów, a także stworzenie i utrzymywanie archiwów państwowych⁸⁹. Ponadto zgodnie ze sprawozdaniem Komitetu Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy z 2005 r. członkom rodzin przysługuje prawo do prawdy o losach zaginionych najbliższych⁹⁰. ETPC kilkakrotnie podkreślał, że władze państwowe uchybiły obowiązkowi ustalenia faktów i poinformowania o losie zaginionych, co powodowało cierpienia ich bliskich, stanowiąc tym samym naruszenie art. 3 Konwencji⁹¹. Podobnie Komitet Ministrów w swoich wytycznych zaznacza, iż w przypadkach podejrzenia śmierci lub wymuszonych zaginięć państwa są zobowiązane do udzielania rodzinom ofiar informacji w możliwie najwyższym stopniu⁹².

Status oraz zakres obowiązywania prawa do prawdy w prawie międzynarodowym pozostaje niesprecyzowany, niewątpliwie jednak stopniowo wpisuje się ono w katalog praw pokrzywdzonych i będzie podlegać dalszemu rozwojowi oraz określeniu⁹³.

⁸⁶ *Question of the impunity of perpetrators of human rights violations (civil and political)*, raport końcowy z 2 października 1997 r. przygotowany przez L. Joineta na podstawie decyzji Podkomisji ONZ ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości nr 1996/119 (E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1), zasady A i C, par. 17.

⁸⁷ *Right to the Truth*, rezolucja Komisji Praw Człowieka ONZ nr 2005/66 z dnia 20 kwietnia 2005 r. (E/CN.4/RES/2005/66).

⁸⁸ *Updated Set of Principles...*, *op. cit.*, zasady 2–4.

⁸⁹ *Ibidem*, zasada 5.

⁹⁰ *Enforced disappearances*, sprawozdanie Komitetu Spraw Prawnych i Praw Człowieka Zgromadzenia Parlamentarnego z dnia 19 września 2005 r. (Doc. 10679).

⁹¹ Zob. m.in. *Kurt przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 175; *Taş przeciwko Turcji*, skarga nr 24396/94, wyrok z 14 listopada 2000 r., par. 80; *Cypr przeciwko Turcji*, skarga nr 25781/94, wyrok z 10 maja 2001 r. [Wielka Izba], par. 156–158.

⁹² *Guidelines*, rozdz. VII pkt 3.

⁹³ Szerzej na temat prawa do prawdy zob. Y. Naqvi, *The right to the truth in international law: fact or fiction?*, *International Review of the Red Cross* 2006, vol. 88, nr 862; D. Groome, *The Right to Truth in the Fight Against Impunity*, *Berkeley Journal of International Law* 2011, nr 29.

VII. Czynniki sprzyjające bezkarności

Komitet Ministrów w wytycznych z 2011 r. zwraca uwagę, że wszelkie legitymizowane zastrzeżenia i restrykcje (w postaci m.in. amnestii, ułaskawień i terminów przedawnienia⁹⁴) powinny być ograniczone do minimum koniecznego do osiągnięcia zamierzonego przez te instrumenty celu⁹⁵. Do zaistnienia bezkarności prowadzą często także różnego rodzaju immunitety, a ponadto przewidziana artykułem 15 Konwencji możliwość uchylenia się państw od stosowania jej postanowień.

1. Amnestie

Amnestia to środek prawny o charakterze wyjątkowym, którego funkcją jest umorzenie konsekwencji prawnych wynikających z popełnionych przez jednostkę lub grupę jednostek przestępstw, niezależnie od tego, czy zostały już za nie skazane przez sąd⁹⁶. Pomimo iż celem amnestii w pierwotnym zamierzeniu miało być zwolnienie od odpowiedzialności sprawców przestępstw politycznych, w wielu krajach na świecie, w tym w państwach stronach EKPC, akty amnestyjne obejmujące sprawców poważnych naruszeń praw człowieka wciąż należą do współczesnych środków mających na celu rozliczanie przeszłości. Do tej pory jedynie Europejską Komisją Praw Człowieka rozpatrywała zgodność zastosowanych przez państwo amnestii z Konwencją, Trybunał jedynie pośrednio odnosił się do tego problemu.

W rozpoznawanej przez Europejską Komisję Praw Człowieka sprawie *Dujardin i inni przeciwko Francji* grupa krewnych ofiar zarzuciła pogwałcenie Konwencji poprzez ogłoszenie w 1990 r. prawa amnestyjnego w Nowej Kaledonii, na mocy którego umorzono postępowania karne przeciwko sprawcom ciężkich przestępstw, m.in. zabójstw⁹⁷. Skarżący zarzucili naruszenie art. 2 i 6 Konwencji. Co wydawać się może zaskakujące, Komisja stwierdziła, że choć prawo francuskie zapewnia ochronę prawa do życia poprzez uznanie zabójstwa za przestępstwo, jednakże zarówno zabójstwa, jak i każde inne przestępstwo mogą zostać objęte amnestią⁹⁸. Zdaniem Komisji nie narusza to postanowień Konwencji, chyba że będzie stanowić stałą praktykę mającą na celu generalną ochronę sprawców przed ukaraniem. Komisja zwróciła uwagę na sytuację polityczną, w której amnestia została uchwalona, i jej cel, tj. rozwiązanie konfliktu między zwaśnionymi społecznościami. Powołała się jednocześnie na „margines oceny” państw, które samodzielnie decydują o sposobie zmierzenia się z podobnymi sytuacjami. Z wyżej wskazanych względów skarga została uznana za niedopuszczalną⁹⁹. Choć jest zrozumiałe, że problematyka odpowiedzialności karnej jednostek należy przede wszystkim do kompetencji państw, to jednak brak zastrzeżeń Komisji w przypadku odstąpienia od karania sprawców najpoważniejszych prze-

⁹⁴ W ostatecznej wersji wytycznych przykłady te nie zostały jednak wymienione.

⁹⁵ *Guidelines*, rozdz. XI.

⁹⁶ M. Freeman, *Necessary Evils. Amnesties and the Search for Justice*, Cambridge 2009, s. 13.

⁹⁷ *Dujardin i inni przeciwko Francji*, skarga nr 16734/90, decyzja z 2 września 1991 r.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 243.

⁹⁹ *Ibidem*, s. 244.

stępstw budzi już zasadnicze wątpliwości, zwłaszcza że w niniejszej sprawie nie podjęto jakiegokolwiek próby wyjaśnienia stanu faktycznego.

Warto następnie przytoczyć rozpoznawaną przez Trybunał sprawę *Ely Ould Dah przeciwko Francji*, w której wnioskodawca skarżył się, że został skazany przez sąd francuski za dokonywanie aktów tortur w Mauretanii, pomimo przyjęcia w tym kraju w 1993 r. prawa amnestyjnego. W 1998 r. przeciwko skarżącemu zostało wszczęte postępowanie we Francji. Francuski sąd apelacyjny uznał, że Francja posiada w tej sprawie jurysdykcję uniwersalną na podstawie art. 7 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karanania z 1984 r.¹⁰⁰, a uznanie amnestii przyznanej przez inny kraj stanowiłoby naruszenie jej postanowień. W 2005 r. Ould Dah został skazany na 10 lat pozbawienia wolności, po czym wniósł skargę do ETPC, twierdząc, że nastąpiło naruszenie art. 7 EKPC, tj. zakazu karanania bez podstawy prawnej. Trybunał orzekł, że Francja zgodnie z prawem powołała się na zasadę jurysdykcji uniwersalnej, gdyż skarżący został schwytyany na terenie Francji, a w chwili popełnienia zbrodni Konwencji z 1984 r. była już prawnie wiążąca. Z wyżej wymienionych względów również ta skarga została uznana za niedopuszczalną. Pomimo że sprawa ta co do zasady dotyczyła podstaw sprawowania jurysdykcji przez państwa, jest niezwykle ważne, że Trybunał wskazał, iż amnestia przyznana przez Mauretanię była sprzeczna z obowiązkiem międzynarodowym zakazującym tortur, który to zakaz osiągnął status normy *ius cogens*¹⁰¹.

Warto również wspomnieć niedawno rozpatrywaną przez ETPC sprawę *Khasiyev i Akayeva przeciwko Rosji*. Duma Rosyjska wydała dekret nr 4124-III, na mocy którego przyznała amnestię za przestępstwa popełnione przez uczestników obu stron podczas konfliktu w Czeczenii w okresie od grudnia 1993 r. do czerwca 2003 r. Ponieważ jednak akt ten nie miał zastosowania do poważnych naruszeń praw człowieka, ETPC nie odniósł się do tej kwestii¹⁰².

Co ważne, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że niedozwolone jest stosowanie limitacji prawnych w przypadku poważnych naruszeń praw człowieka. Wskazywał m.in., że w sytuacji gdy funkcjonariusz państwowy dopuścił się tortur lub nieludzkiego traktowania, niezwykle istotne jest dla celów skutecznego środka odwoławczego, by postępowanie karne i skazanie nie uległo przedawnieniu, a przyznawanie amnestii i ułaskawienia nie powinno być dopuszczalne. Co więcej, osoby te powinny zostać zawieszony w czynnościach służbowych oraz wydalone ze służby w przypadku wydania wyroku skazującego¹⁰³. Trybunał zwraca też uwagę, że zawieszenie wykonania

¹⁰⁰ Art. 7(1) Konwencji stanowi, że: „Państwo Strona, na którego terytorium pozostającym pod jego jurysdykcją została ujawniona osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa (...), jeżeli nie wydaje tej osoby, przekazuje sprawę swoim właściwym organom w celu przeprowadzenia postępowania karnego”.

¹⁰¹ *Ould Dah przeciwko Francji*, skarga nr 13113/03, decyzja z 17 marca 2009 r.

¹⁰² *Khashiyev i Akayeva przeciwko Rosji*, *op. cit.*, par. 98.

¹⁰³ *Yaman przeciwko Turcji*, skarga nr 32446/96, wyrok z 2 listopada 2004 r., par. 55. Zob. też *Yeşil i Sevim przeciwko Turcji*, skarga nr 34738/04, wyrok z 5 czerwca 2007 r., par. 38; *Okkali przeciwko Turcji*, skarga nr 52067/99, wyrok z 17 października 2006 r., par. 76; *Yeter przeciwko Turcji*, skarga nr 33750/03, wyrok z 13 stycznia 2009 r., par. 70.

kary pozbawienia wolności funkcjonariuszy jest porównywalne z częściową amnestią i faktyczną bezkarnością, a tym samym jest niedopuszczalne¹⁰⁴.

Do tej pory Trybunał nie wypowiedział się więc bezpośrednio w przedmiocie legalności amnestii za najpoważniejsze naruszenia Konwencji, zdecydowanie jednak należy podzielić pogląd, że fakt ten nie oznacza, iż przyjąłby on odmienne stanowisko niż pozostałe międzynarodowe instytucje, potępiające i uznające amnestie za niezgodne z prawem¹⁰⁵. Podkreślić także trzeba, iż w przypadku przestępstw, których zakaz popełniania stanowi normy o statusie *ius cogens*, nie może być mowy o stosowaniu amnestii wobec sprawców, a obowiązek ścigania i karanie jest bezwzględny¹⁰⁶.

2. Derogacja zobowiązań konwencyjnych

Artykuł 15 Konwencji przewiduje możliwość uchylenia stosowania wynikających z Konwencji zobowiązań. Podkreślić natomiast trzeba, że będzie to dozwolone jedynie wyjątkowo, przy spełnieniu przewidzianych tym przepisem warunków: „w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, (...) w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”¹⁰⁷. Jako uzasadnianie zakazu derogacji wymienionych praw Trybunał wskazuje, że zawierają one „najbardziej podstawowe wartości demokratycznego społeczeństwa, tworzącego Radę Europy”¹⁰⁸.

W przypadku uchylenia się państwa od stosowania zobowiązań konwencyjnych konieczne jest poinformowanie o tym fakcie, jego powodach i podjętych w związku z nim środkach Sekretarza Generalnego Rady Europy. W sprawie *Lawless przeciwko Irlandii*¹⁰⁹ i w sprawach międzypaństwowych przeciwko Grecji¹¹⁰ Trybunał sprecyzował i zinterpretował warunki, przy zaistnieniu których możliwe będzie skorzystanie z art. 15. Istotne jest natomiast, że nie jest dozwolone uchylenie zobowiązań wy-

¹⁰⁴ *Duran przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 69.

¹⁰⁵ H. van der Wilt, S. Lyngdorf, *Procedural Obligations Under the European Convention on Human Rights: Useful Guidelines for the Assessment of 'Unwillingness' and 'Inability' in the Context of the Complementarity Principle*, *International Criminal Law Review* 2009, nr 9, s. 73. Por. *Rodríguez przeciwko Urugwajowi*, Komitet Praw Człowieka, komunikacja nr 322/1988, U.N. Doc. CCPR/C/51/D/322/1988 (1994), par. 12.4; komentarz ogólny nr 20: *Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)*, zbiór komentarzy ogólnych i rekomendacji przyjętych przez traktatowe organy ochrony praw człowieka, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 30 (1994), par. 15.

¹⁰⁶ M.Ch. Bassiouni, *Searching for Peace and Achieving Justice: the Need for Accountability, Law and Contemporary Problems* 1997, vol. 59, nr 4, s. 17.

¹⁰⁷ Art. 15(1) Konwencji.

¹⁰⁸ Zob. m.in. *Angelova przeciwko Bułgarii*, skarga nr 38361/97, wyrok z 13 czerwca 2002 r., par. 109; *İlhan przeciwko Turcji*, skarga nr 22277/93, wyrok z 27 czerwca 2000 r. [Wielka Izba], par. 73.

¹⁰⁹ *Lawless przeciwko Irlandii* (nr 3), skarga nr 332/57, wyrok z 1 lipca 1961 r., par. 23 i n.

¹¹⁰ *Dania przeciwko Grecji, Norwegia przeciwko Grecji, Szwecja przeciwko Grecji, Holandia przeciwko Grecji* („*The Greek Case*”), skargi nr 3321/67, 3322/67, 3323/67 oraz 3323/67, decyzja z 24 stycznia 1968 r.

nikających z artykułów: 2 (z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych), 3, 4(1) oraz 7¹¹¹. Jak wynika z powyższego, państwa są nadal związane obowiązkami wynikającymi z art. 2 Konwencji, zarówno w jego wymiarze materialnym, jak i proceduralnym. Jednocześnie pamiętać trzeba, że nawet w sytuacji skutecznego skorzystania z art. 15, w dalszym ciągu obowiązywać będą pozostałe źródła prawa międzynarodowego, m.in. zobowiązania wynikające z międzynarodowego prawa humanitarne, pozostałych powszechnych czy regionalnych konwencji praw człowieka, a także prawa zwyczajowego¹¹².

3. Immunitety *ratione personae* i *ratione materiae* oraz immunitet państwa

Do problemu bezkarności przyczyniają się również immunitety, na które powołują się jednostki pełniące ważne funkcje państwowe, by uniknąć odpowiedzialności za naruszenia praw człowieka, uniemożliwiając jednocześnie dochodzenie pokrzywdzonym swoich praw. Temat ten jest niezwykle aktualny, o czym świadczy chociażby zainteresowanie ściganiem przywódców wielu państw, m.in. Libii¹¹³ czy Sudanu¹¹⁴, podejrzewanych o popełnienie zbrodni międzynarodowych.

Wydaje się, że współcześnie nie znajduje już zastosowania pogląd wyrażony w słynnym wyroku w sprawie nakazu aresztowania, wydanym przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości¹¹⁵. Kierunek odmawiający uznania immunitetów w sytuacjach popełnienia przez jednostkę najpoważniejszych przestępstw godzących w całą społeczność międzynarodową wynika m.in. z działalności międzynarodowych trybunałów karnych. Nie można wprawdzie jednoznacznie stwierdzić, że istnieje bezwzględny zakaz zasłaniania się immunitetem, aczkolwiek nieobowiązywanie immunitetu głowy państwa w przypadku naruszenia norm bezwzględnie obowiązujących znajduje się obecnie co najmniej w fazie tworzenia¹¹⁶.

¹¹¹ Przypomnienia wymaga w tym miejscu fakt, że normy *ius cogens*, do których niewątpliwie należą przynajmniej niektóre z naruszeń konwencyjnych (pozbawienie życia stanowiące ludobójstwo lub zbrodnie przeciwko ludzkości; tortury), zgodnie z art. 53 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów nie podlegają derogacji. Zob. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, zał.).

¹¹² M.M. El Zeidy, *The ECHR and States of Emergency: Article 15 – A domestic Power of Derogation from Human Rights Obligations*, MSU-DCL Journal of International Law 2002, nr 11(26), s. 277.

¹¹³ Zob. *The Prosecutor v. Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi*, nakazy aresztowania z 27 czerwca 2011 r., nr ICC-01/11-01/11.

¹¹⁴ Zob. *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, nakaz aresztowania z 4 marca 2009 r., nr ICC-02/05-01/09.

¹¹⁵ Nakaz aresztowania z 11 kwietnia 2000 r. (*Kongo przeciwko Belgii*), wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 14 lutego 2002 r., s. 33. Zob. komentarz do orzeczenia: A. Cassese, *When May Senior State Officials Be Tried for International Crimes? Some Comments on The Congo v. Belgium Case*, European Journal of International Law 2002, nr 13.

¹¹⁶ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo publiczne międzynarodowe*, Warszawa 2004, s. 247. Szerzej na temat immunitetów zob. A. Bianchi, *Immunity versus Human Rights: The Pinochet Case*, European Journal of International Law 1999, nr 10; I. Jovanović, *Immunity of Heads of State for International Crimes: Deflating Dictator's Lifebelt?*, Belgrade Law Review 2009, nr 3.

Wiele kontrowersji budzi także koncepcja immunitetu jurysdykcyjnego państwa, mająca kluczowe znaczenie dla możliwości dochodzenia zadośćuczynienia przed Trybunałem. Wyrok w sprawie *Al-Adsani przeciwko Wielkiej Brytanii* podzielił zarówno orzekających sędziów¹¹⁷, jak i przedstawiciele doktryny. ETPC uznał mianowicie, że prawo dostępu do sądu nie jest absolutne, a uzasadnionym jego ograniczeniem jest powołanie się na immunitet jurysdykcyjny państwa, który odzwierciedla powszechnie uznane zasady prawa międzynarodowego¹¹⁸. Trybunał zachował tę linię orzeczniczą, uznając skargi złożone przez 257 ofiar zbrodni nazistowskich złożone przeciwko Niemcom i Grecji za niedopuszczalne¹¹⁹. Wielu przedstawicieli nauki, którzy nie zgadzają się ze stanowiskiem Trybunału, jest zdania, iż zakaz tortur, jako stanowiący *ius cogens*, wyklucza stosowanie immunitetu państwa¹²⁰. Podkreślić trzeba, że dotychczasowe stanowisko Trybunału pozbawia pokrzywdzonych możliwości otrzymania słusznego zadośćuczynienia, a jednocześnie gwarantuje zbrodniarzom bezkarność.

VIII. Podsumowanie

Bez wątpienia działania podejmowane na forum Rady Europy są istotnym elementem w walce z bezkarnością, a wytyczne Komitetu Ministrów stanowią ważny dokument systematyzujący obowiązki państw w zakresie rozliczania poważnych naruszeń praw człowieka. Wprawdzie nie są one prawnie wiążące¹²¹, jednak należy pamiętać, że wyrażają jedynie już istniejące obowiązki na gruncie prawa międzynarodowego, wyinterpretowane przede wszystkim z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pomimo kompleksowości zawartej w ich treści problematyki, wydaje się, że zabrakło w wytycznych pewnych kwestii, jak choćby poświęcenia większej uwagi problemowi limitacji prawnych. Jako jedno z kluczowych zagadnień winien być w możliwie najwyższym stopniu szczegółowy, zaś w ostatecznej wersji wytycznych został on zaledwie wspomniany. Ważnym krokiem naprzód jest natomiast rozszerzenie, bardzo wąsko dotychczas interpretowanego w orzecznictwie ETPC, katalogu naruszeń Konwencji zaliczających się do „poważnych”.

¹¹⁷ Trybunał uznał brak naruszenia art. 6 § 1 głosami w stosunku 9 do 8. Zob. *Al-Adsani przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 35763/97, wyrok z 21 listopada 2001 r. [Wielka Izba].

¹¹⁸ *Ibidem*, par. 52–56.

¹¹⁹ *Kalogeropoulou i inni przeciwko Grecji oraz Niemcom*, skarga nr 59021/00, decyzja z 12 grudnia 2002 r.

¹²⁰ Szerzej o immunitecie państwa zob. L.M. Caplan, *State Immunity, Human Rights, Ius Cogens: a Critique of the Normative hierarchy Theory*, *The American Journal of International Law* 2003, nr 97; M. Balcerzak, *Immunitet państw i organizacji międzynarodowych a ochrona praw człowieka. Uwagi na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 2003, nr 3.

¹²¹ Na temat charakteru prawnego i znaczenia zaleceń Komitetu Ministrów zob. M. Balcerzak, *Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatratatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka* (w:) I. Głuszyńska, K. Lankosz (red.), *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, Bielsko-Biała 2009.

Jednym z większych mankamentów systemu strasburskiego jest brak instrumentu zdolnego wymusić na państwach określone zachowanie. Dlatego też na aprobatę zasługuje nowelizacja przewidziana Protokołem 14¹²², wzmacniająca uprawnienia Komitetu Ministrów w zakresie nadzoru nad wykonywaniem wyroków. Aktualnym problemem pozostaje natomiast sytuacja przyznawania wyłącznie zadośćuczynienia pieniężnego na rzecz skarżącego w przypadku stwierdzenia naruszenia Konwencji. Rzadko się zdarza natomiast, by ETPC zobowiązywał państwa do podjęcia określonych działań¹²³. Jednocześnie jednak Trybunał stopniowo rozwija obowiązujące standardy zarówno w odniesieniu do efektywnego śledztwa, jak i postępowania sądowego¹²⁴, co powoduje, że w niektórych sprawach ETPC wprost krytykuje państwa za niewłaściwe postępowanie władz publicznych poprzez, np. zastosowanie zbyt łagodnych kar bądź całkowite odstępianie od ukarania winnych, powodując tym samym bezkarność sprawców oraz niezapewnienie pokrzywdzonym odpowiedniego zadośćuczynienia¹²⁵. Trybunał wskazuje też, że w przypadkach doznania przez pokrzywdzonych krzywd będących rezultatem umyślnego postępowania osób trzecich krzywdy te nie mogą być naprawione wyłącznie poprzez przyznanie zadośćuczynienia pieniężnego. Państwa są więc zobowiązane, by pociągać sprawców do odpowiedzialności, gdyż w przeciwnym razie postanowienia Konwencji będą całkowicie nieefektywne¹²⁶. W sprawie *Okkali p. Turcji*, gdzie zaniechania dopuściło się państwo w odniesieniu do małoletniego, Trybunał w ostrym tonie stwierdził, że „bezkarność, która nastąpiła, wzbudziła wątpliwości co do zdolności sądownictwa (...) do wywołania efektu odstrasżającego, zdolnego zapewnić ochronę w ogóle komukolwiek (...)”¹²⁷.

Z całą stanowczością podkreślić trzeba, że pozostawienie sprawców bezkarnymi oznacza brak poszanowania rządów prawa i zachęca do popełniania podobnych naruszeń w przyszłości. Konkludując, w pełni należy zgodzić się ze stwierdzeniem,

¹²² Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r. (Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 587).

¹²³ Miało to miejsce zaledwie w kilku sprawach, kiedy Trybunał zobowiązał państwa, m.in. do znowelizowania przepisów, zapewnienia odpowiednich warunków osadzenia czy egzekucji wyroku. Zob. *Broniowski przeciwko Polsce*, nr 31443/96, wyrok z 22 czerwca 2004 r. [Wielka Izba], par. 194; *Musiak przeciwko Polsce*, skarga nr 28300/06, wyrok z 20 stycznia 2009 r., par. 106 i n.; *Šekerović i Pašalić przeciwko Bośni i Hercegowinie*, skargi nr 5920/04 oraz 67396/09, wyrok z 8 marca 2011 r., par. 41.

¹²⁴ A. Seibert-Fohr, *Prosecuting serious human rights violations*, Oxford 2009, s. 140. Zob. *Öneryıldız przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 96.

¹²⁵ *Nikolova i Velichkova przeciwko Bułgarii*, *op. cit.*, par. 62–64. Sprawa dotyczyła funkcjonariuszy policji, którzy w wyniku brutalnej napaści doprowadzili do śmierci Atanasa Nikolova. Trybunał zwrócił uwagę, że władze krajowe za popełnione przestępstwa skazały winnych na karę minimalną, która następnie została zawieszona. Skrytykował także fakt, że podczas toczącego się przeciwko nim postępowania nadal pełnili obowiązki służbowe, a jeden z nich dostał nawet awans. Trybunał uznał, że poprzez nienałożenie jakichkolwiek sankcji Bułgaria sprzyjała „poczuciu bezkarności” sprawców oraz wsparła ich nadzieję, że „wszystko zostanie zatuszowane”. Zob. też: *Çamdreli przeciwko Turcji*, skarga nr 28433/02, wyrok z 17 lipca 2008 r., par. 34 i n.

¹²⁶ *Romanov przeciwko Rosji*, skarga nr 41461/02, wyrok z 24 lipca 2008 r., par. 77 i n.

¹²⁷ *Okkali przeciwko Turcji*, *op. cit.*, par. 70.

że „walka z bezkarnością powinna rozpocząć się w domu”¹²⁸. Bez rzeczywistej woli podejmowania stosownych działań celem osądzenia winnych przez państwa, sprawcy pozostaną bezkarni. Dyskusje i działania w ramach Rady Europy, jak również rozwój orzecznictwa Trybunału stanowią niezwykle pozytywną tendencję, która – należy mieć nadzieję – nie tylko w teorii, ale i w praktyce przyczyni się do eliminowania bezkarności w możliwie najwyższym stopniu.

SUMMARY

COMBATING IMPUNITY OF PERPATRATORS OF SERIOUS HUMAN RIGHTS VIOLATIONS – REFLECTIONS AGAINST THE BACKGROUND OF THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS

Impunity of perpetrators who violated the most fundamental values protected by the European Convention of Human Rights remains an issue of a great concern to the Council of Europe. The importance of bringing those individuals to justice was highlighted on many occasions by stressing that it is crucial in order to ensure the full respect for human rights and, at the same time, to prevent repetition of similar infringements in future.

The problem of lack of proper response to such acts by the member states has been recently a subject of deliberation of the Committee of Experts on Impunity, acting under the authority of the Steering Committee for Human Rights. In the result of its work, Guidelines on Eradicating Impunity for Serious Human Rights Violations were issued by the Committee of Ministers.

The present article aims at presenting and systematizing the existing obligations of the state-parties to the European Convention of Human Rights concerning both the investigation of cases of serious human rights violations and the protection of victims' rights. To this end, specific provisions of the European Convention, as interpreted by the European Court of Human Rights in its comprehensive jurisprudence, as well as other documents of binding or non-binding character were examined.

¹²⁸ 14 raport ogólny Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu, Strasbourg 21 września 2004 r., CPT/Inf (2004)28, par. 26.