

Przemysław Tacik*

**STRASBURSKIE *PERPETUUM MOBILE*:
PROBLEM ZOBOWIĄZAŃ PAŃSTW
WYNIKAJĄCYCH Z JEDNOSTRONNYCH
DEKLARACJI O UZNANIU NARUSZENIA EKPC
ORAZ NADZORU NAD ICH WYKONYWANIEM**

1. Wprowadzenie

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹ – przy całej specyficie ustanowionego przez nią postępowania kontrolnego, w którym tak bardzo nierównoprawne podmioty, jak jednostka i państwo, mogą stawać naprzeciw siebie jako strony, spierając się o istnienie naruszenia gwarantowanych Konwencją praw człowieka – przewiduje pewne konsensualne sposoby zakończenia postępowań. Z natury rzeczy muszą one jednak skłaniać do ostrożności. System kontroli przestrzegania zobowiązań konwencyjnych, w skali światowej wyjątkowo skuteczny, ma za swój podstawowy cel przychodzenie jednostkom z pomocą w sporach z przeciwnikiem z definicji od nich potężniejszym. Sama możliwość odwołania do zewnętrznej instancji, przed którą jednostka i państwo znajdują się na pozycjach stron kontradyktoryjnego postępowania, jest już niezaprzeczalną wartością z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Dlatego, biorąc pod uwagę naturalną przewagę państwa nad indywidualnym skarżącym, stosowanie trybu konsensualnego wymaga nie tylko pewności, że zgoda skarżącego na takie zakończenie postępowania została wyrażona w warunkach swobody decyzji, ale także zagwarantowania, że mimo braku autorytatywnego przesądzenia wyrokiem Trybunału o zaistnieniu naruszenia (i ewentualnym obowiązku zadośćuczynienia na podstawie art. 41 EKPC), zostanie ono przez państwo potraktowane z należyłą powagą, a jego skutki usunięte w odpowiedni sposób.

* Doktor filozofii, doktor nauk prawnych, adiunkt w Instytucie Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego.

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 1, poz. 284 ze zm.), dalej: EKPC.

Historycznie rzecz ujmując, wśród problemów związanych ze stosowaniem konsensualnego trybu zakończenia postępowania przed organami strasburskimi (Europejskim Trybunałem Praw Człowieka – ETPC i Europejską Komisją Praw Człowieka – EKomPC) to właśnie egzekwowanie obowiązków wynikających z ugód nastęrczało najczęściej komplikacji. O ile bowiem zawarcie ugody było i jest możliwe na wszystkich etapach postępowania, o tyle rodzaj decyzji procesowej, który owo postępowanie kończył, nie zawsze dawał skarżącym jednakowe szanse usunięcia skutków naruszeń. Do momentu wejścia w życie Protokołu nr 14 jako poważna wada systemu kontrolnego Konwencji jawił się fakt, że zakończenie postępowania w jego wstępnej fazie, a więc na drodze postanowienia Trybunału, nie tylko nie dawało możliwości objęcia wykonania obowiązków wynikających z ugody nadzorem Komitetu Ministrów, ale także w wielu przypadkach pozbawiało skarżących niektórych uprawnień – związanych przez prawo krajowe tylko z wyrokami ETPC (podstawowe znaczenie w tym zakresie miało prawo do spowodowania wznowienia postępowania). Jakkolwiek Trybunał dążył w niektórych przypadkach do usunięcia tych niedogodności i zagwarantowania skarżącym odpowiednich uprawnień poprzez wydawanie wyroków zamiast postanowień (*praeter legem* w stosunku do literalnego odczytania EKPC), to jednak sytuacja taka nie mogła budzić entuzjazmu ani państw-stron, ani przedstawicieli doktryny². Ostatecznie Protokół nr 14 – nie wprowadzając wprawdzie podstawy prawnej do wydawania wyroków w takich sytuacjach – dodał do EKPC przepis art. 39 ust. 4, rozciągający nadzór Komitetu Ministrów na wykonanie przez państwo-stronę warunków polubownego załatwienia sprawy określonych w postanowieniach ETPC³. Jakkolwiek nie zrównuje to w pełni postępowań kończonych za pomocą ugody z tymi, w których Trybunał wydaje wyroki co do meritum – wciąż bowiem, wedle litery Konwencji i przeważającej opinii doktryny, procedura przekazania przez Komitet Trybunałowi zapytania co do niewykonywania przez państwo wyroku w trybie art. 46 ust. 4 EKPC ogranicza się wyłącznie do wyroków *sensu stricto* – to jednak rozwiązanie zastosowane w Protokole nr 14 włącza ugody w podstawowy mechanizm nadzoru nad wykonywaniem orzeczeń ETPC.

O ile więc od chwili wejścia w życie Protokołu nr 14 zawarcie ugody w rozumieniu art. 39 EKPC nie tworzy już luki w zakresie kontroli wykonywania zobowiązań przez państwa, o tyle odmienna sytuacja zachodzi w przypadku jednostronnych oświadczeń państwa o uznaniu naruszenia. Ta stosunkowo nowa forma kończenia postępowań, uznawana przez ETPC dopiero od 2001 roku (wyroku w sprawie *Akman vs Turcja*⁴)⁵, rozwinęła się na przestrzeni lat w pełnowymiarową praktykę uprosz-

² H. Keller, D. Suter, *Friendly Settlements and Unilateral Declarations: An Analysis of the ECtHR's Case Law after the Entry into Force of Protocol No. 14* [w:] S. Besson (red.), *The European Court of Human Rights after Protocol 14 – Preliminary Assessment and Perspectives (Forum Europarecht Volume 20)*, Zürich 2011, s. 59–60.

³ Zob. H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *Friendly Settlements before the European Court of Human Rights: Theory and Practice*, Oxford 2010, s. 17.

⁴ Wyrok Izby z 26 czerwca 2001 r. w sprawie *Akman vs Turcja*, nr skargi 37453/97, ECHR 2001-VI.

⁵ H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 4.

czonemu załatwiania spraw zawisłych przed Trybunałem. Ścisłe rzecz ujmując, nie należy ona do trybów konsensualnych, bowiem nie tylko nie wymaga zgody skarżącego, ale wręcz zakłada, że zgody tej państwo-strona nie uzyskało. Innymi słowy, jednostronne oświadczenie o uznaniu naruszenia ma charakter „nieudanej ugody” („a failed friendly settlement”), w toku której inicjatywie państwa, dążącego do polubownego załatwienia sprawy, nie wyszedł naprzeciw skarżący, co ostatecznie uniemożliwiło skorzystanie z trybu przewidzianego w art. 39 EKPC. Niemniej jednostronne oświadczenie państwa może sprawić, że Trybunał uzna za zadowolające udzielone przez państwo zapewnienia (oraz – ewentualnie – już podjęte działania) i nie widząc potrzeby dalszego prowadzenia postępowania (w szczególności jeśli nie wymaga tego poszanowanie praw człowieka w rozumieniu Konwencji), wykreśli skargę z listy spraw w trybie art. 37 ust. 1 lit. c EKPC⁶. W tym sensie jednostronne deklaracje państw pełnią podobną funkcję jak ugody; ich zadaniem jest bowiem szybkie uporanie się z rozpoznawaniem spraw, które dotyczą typowych stanów faktycznych („clone cases”) i utrwalonego orzecznictwa ETPC⁷.

Decyzja o wykreśleniu skargi z listy spraw podejmowana jest co do zasady w postanowieniu Trybunału; do wyjątków, i to mających miejsce w przeszłości, należy wykreślenie skargi na mocy wyroku⁸. O ile w tym drugim przypadku wykonanie wyroku podlega nadzorowi Komitetu Ministrów na zasadach ogólnych, o tyle zakończenie postępowania na drodze wydania postanowienia w trybie art. 37 ust. 1 lit. c EKPC pociąga za sobą poważne komplikacje. Dana sprawa zostaje faktycznie wyłączona spod ogólnych ram prawnych, które określają zakres obowiązków wynikających dla państwa z wyroku Trybunału oraz przewidują procedurę nadzorowania ich realizacji. Nie znaczy to jednak, by wykreślenie skargi z listy spraw wskutek złożenia przez państwo jednostronnej deklaracji nie pociągało dla tego państwa żadnych konwencyjnych obowiązków ani też by nie istniały w ramach Konwencji żadne procedury weryfikacji działań państwa. Na pewien paradoks zakrawa fakt, że gdyby takich procedur nie było, system kontrolny EKPC co prawda zawierałby istotną lukę, jednak nie byłby narażony na wewnętrzne niespójności.

Podstawowy sposób nadzoru wykonywania jednostronnych deklaracji, jakkolwiek faktycznie istnieje, godzi bowiem w logikę rozdzielania zadań pomiędzy ETPC a Komitet Ministrów. Co do zasady polega on na możliwości przywrócenia raz wykreślonej skargi na listę spraw. Artykuł 37 ust. 2 EKPC, który takie rozwiązanie przewiduje, odwołuje się do nieprecyzyjnie sformułowanej przesłanki (*verba legis*: „jeśli [ETPC – P.T.] uzna, że okoliczności uzasadniają takie postępowanie”), sugerującej konieczność zaistnienia nowych (lub nowo odkrytych) okoliczności, lecz faktycznie pozostawiającej Trybunałowi szeroką władzę dyskrecyjną. Korzystając z tej swo-

⁶ Złożenie jednostronne oświadczenia nie może jednak stanowić środka obejścia niezgody skarżącego na próbę ugodową – zob. wyrok Izby z 20 października 2005 r. w sprawie *Bazhenov vs Rosja*, nr skargi 37930/02, § 39.

⁷ H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 70.

⁸ Zob. np. wyrok Izby z 29 września 2005 r. w sprawie *Van Houten vs. Holandia*, nr skargi 25149/03; wyrok Izby z 18 lipca 2006 r. w sprawie *Swedish Transport Workers Union vs Szwecja*, nr skargi 53507/99.

body, ETPC uczynił z art. 37 ust. 2 EKPC – jakkolwiek bardziej deklaratorywnie niż realnie – środek nadzoru wykonywania przez państwa obowiązków wynikających z uznanej wcześniej przez Trybunał jednostronnej deklaracji. Innymi słowy, nienależyte wywiązanie się przez państwo-stronę z uprzednio złożonego oświadczenia może pociągnąć ponowne wpisanie skargi na listę spraw i odzyskanie groźby wydania przez ETPC niekorzystnego dla państwa wyroku. Do momentu, w którym wyrok taki nie zostanie wydany, Trybunał faktycznie przejmuje od Komitetu Ministrów nadzorowanie wykonywania obowiązków wynikających z deklaracji⁹. Co więcej, przynajmniej formalnie nic nie stoi na przeszkodzie sytuacjom, w którym wykreślanie skargi z listy oraz jej ponowny wpis mają miejsce więcej niż raz.

Z tej przyczyny wydanie przez ETPC postanowienia o skreśleniu skargi z listy w następstwie jednostronnej deklaracji państwa ze swojej istoty obniża pewność prawa. Jakkolwiek trzeba przyznać, że posłużenie się art. 37 ust. 2 EKPC stanowi raczej zawieszoną w powietrzu groźbę niż częstą praktykę, to jednak uczynienie z tego proceduralnego rozstrzygnięcia faktycznego środka nadzoru nad wykonywaniem obowiązków wynikających z jednostronnego oświadczenia prowadzi – przynajmniej z perspektywy państwa – do stale utrzymującego się ryzyka wznowienia postępowania przed Trybunałem. Naturalnie, dla samego skarżącego może to być sytuacja korzystna, tym bardziej że sankcja w postaci ponownego wpisu skargi na listę spraw i możliwości wydania wyroku stwierdzającego naruszenie wydaje się dla państwa bardziej dotkliwa niż środki, którymi dysponuje Komitet Ministrów. Trudno też czynić Trybunałowi zarzut, że dopuszczając w ogóle stosowanie jednostronnych deklaracji, wypracował metodę kontroli ich przestrzegania. Nie sposób jednak nie zauważyć, że stawia to skarżących, w przypadku których państwa złożyły jednostronne deklaracje, na wyraźnie odmiennej pozycji niż tych, których skargi zostały co do meritum rozpoznane w wyroku. Niekorzystne położenie pierwszych, wynikające z braku autorytatywnego rozstrzygnięcia Trybunału i załatwienia sprawy pomimo żądania przez nich wyroku, jest kompensowane faktem, że praktyczny nadzór nad działaniami państw-stron prowadzi sam Trybunał – i to w dodatku wyposażony w środek, który dla państw może wydawać się bardziej dotkliwy niż instrumenty, po które sięgnąć może Komitet Ministrów. Jakkolwiek ta różnica może się wydawać usprawiedliwiona, to jednak godzi ona w spójność nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań konwencyjnych.

Do powyższych komplikacji Trybunał dodał kolejną, która sprawia, że logika podziału obowiązków pomiędzy ETPC a Komitetem Ministrów została jeszcze mocniej zachwiana. W zeszłorocznym wyroku *Jeronovičs vs Łotwa*¹⁰ Trybunał dopuścił kolejny środek kontroli wykonywania obowiązków wynikających z jednostronnych deklaracji państw, polegający na niczym innym jak na możliwości stwierdzenia osobnego naruszenia Konwencji wynikającego z nierealizowania zobowiązań przyjętych

⁹ Tymczasem w przypadku wyroków co do meritum Trybunał podkreśla, że nie nadzoruje wykonywania zobowiązań wynikających z zapadłych wyroków – zob. np. wyrok Izby z 10 kwietnia 2003 r. w sprawie *Mehemi vs Francja* (nr 2), nr skargi 53470/99, CEDH 2003IV, § 43.

¹⁰ Wyrok Wielkiej Izby z 5 lipca 2016 r. w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, nr skargi 44898/10.

w oświadczeniu. Wyrok ten rzuca nowe światło na sens składania, akceptowania i wykonywania jednostronnych deklaracji i powinien stanowić punkt wyjścia do ponownego przemyślenia tej ambiwalentnie ocenianej instytucji. Sprawia on bowiem, że ścieżka postępowania, otwarta przez złożenie jednostronnej deklaracji przez państwo, wyraźnie autonomizuje się od ogólnych zasad procedury strasburskiej.

2. Jednostronne deklaracje państwa jako sposób załatwiania sporów przed ETPC

Jak już wspomniano, praktyka składania jednostronnych deklaracji przez państwa-strony Konwencji jest – w odróżnieniu od ugód – relatywnie nowa¹¹; nie cieszy się też ona zbyt dużą uwagą doktryny. Jej pojawienie się stanowiło bezpośrednią odpowiedź na kryzys świeżo powołanego przez Protokół nr 11 stałego ETPC, który u progu nowego tysiąclecia został przeciążony nadmiarem zawisłych przed nim spraw. Jednostronne oświadczenia wpisały się w szeroko zakrojony program selekcji skarg przez Trybunał pod kątem zasadności ich rozpatrywania w pełnej procedurze. W części, w której składane były w następstwie nieudanego postępowania mediacyjnego między państwem a skarżącym, pozwalały uratować dorobek negocjujących stron. W pozostałym zakresie dawały Trybunałowi szansę załatwienia spraw związanych z ustabilizowanym już orzecznictwem strasburskim, w których spór pomiędzy stronami dotyczył nie zagadnień wykładni Konwencji, lecz – zazwyczaj – wysokości należnego skarżącemu zadośćuczynienia bądź też potrzeby autorytatywnego przesądzenia przez Trybunał o zaistnieniu naruszenia. ETPC, akceptując oświadczenie, wkraczał więc w relacje pomiędzy państwem a jednostką, uznając odmowę zawarcia ugody przez skarżącego za pozbawioną znaczenia z punktu widzenia konwencyjnej ochrony praw człowieka.

2.1. U źródeł praktyki składania jednostronnych deklaracji: sprawa *Akman vs Turcja*

W sprawie *Akman vs Turcja* – rozpoczynającej praktykę skreślania skarg w następstwie jednostronnych deklaracji¹² – ta interwencja Trybunału miała o tyle kontrowersyjny charakter, że zarzucane przez skarżącego naruszenia art. 2, 6, 8, 13, 14 i 18 EKPC związane były z bezprawnym brutalnym zabójstwem jego syna przez tureckie

¹¹ Ogólnie na temat rozwoju i charakteru jednostronnych oświadczeń zob. K. Ryngielewicz, *Komentarz do art. 37 EKPCz* [w:] L. Garlicki (red.), *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 239–245 (publikacja ta zawiera jednak pewne nieścisłości); M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 167–172; E. Myjer, *It Is Never Too Late for the State – Friendly Settlements and Unilateral Declarations* [w:] L. Calfish et al. (red.), *Liber Amicorum Luzius Wildhaber. Human Rights – Strasbourg Views/Droits de l’homme – Regards de Strasbourg*, Kehl am Rhein 2007, s. 309–328; J.A. Frowein, W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar*, Kehl am Rhein 2009, s. 525; Ch. Grabenwarter, K. Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch*, München–Basel–Wien 2012, s. 87.

¹² Zob. H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 61.

siły specjalne¹³. Tym samym mogłoby się wydawać, że z uwagi na potrzebę ochrony wartości konwencyjnych Trybunał okaże się szczególnie powściągliwy w zaakceptowaniu jednostronnego oświadczenia rządu tureckiego. Nadmienić przy tym trzeba, że było ono dość lakoniczne, w czym skądinąd stanowiło zasadniczy wzór dla przyszłych deklaracji składanych przez państwa-strony. Turcja wyraziła mianowicie żal z powodu zaistniałej sytuacji (do której doszło wbrew ustawodawstwu krajowemu i walki rządu z podobnymi zdarzeniami), zobowiązała się do przestrzegania art. 2 EKPC w przyszłości (włącznie z wyinterpretowanymi zeń przez Trybunał obowiązkami pozytywnymi, dotyczącymi przede wszystkim przeprowadzenia skutecznego śledztwa w sprawie naruszenia), wyraziła wolę wypłaty skarżącemu *ex gratia* odpowiedniej kwoty, a także podkreśliła wagę nadzoru, który Komitet Ministrów sprawował w tej¹⁴ oraz w podobnych sprawach, w kontekście zapewnienia przez Turcję należytego poszanowania art. 2¹⁵.

Deklaracja ta nie spełniła oczekiwań skarżącego. Wedle niego rząd turecki nie podkreślił, że zabójstwo jego syna miało charakter bezprawny, a ofiara była nieuzbrojona. W rezultacie charakter oświadczenia nie odpowiadał podstawowym wymogom ochrony praw człowieka, które zaistniały w tej sprawie¹⁶. Niewątpliwie sięgnięcie po instytucję jednostronnej deklaracji w tak newralgicznej sprawie (pomimo istnienia stosunkowo stabilnej linii orzeczniczej ETPC co do charakteru obowiązków wynikających z art. 2) było krokiem kontrowersyjnym. Tym bardziej zaskakujące mogło się wydawać wyjątkowo krótkie uzasadnienie, którym Trybunał opatrzył swoją decyzję o zaakceptowaniu deklaracji i wykreśleniu sprawy. ETPC zauważył mianowicie, że wcześniej w sprawie toczyły się negocjacje mające na celu zawarcie ugody, jednakże zakończyły się niepowodzeniem¹⁷. Co do samej deklaracji natomiast Trybunał stwierdził, że względ na poszanowanie konwencyjnych praw i wolności nie uzasadnia dalszego rozpatrywania sprawy. Podstawą takiego rozstrzygnięcia był fakt, że Turcja uznała istnienie zarzucanego naruszenia, podjęła zobowiązanie do jego usunięcia i zapobieżenia powtórzeniu się, jak również przyznała sumę o odpowiedniej wysokości (85 000 funtów brytyjskich). Trzeba przy tym zauważyć, że ETPC nie zakwestionował przyznania owej sumy *ex gratia*, co *de facto* stało w sprzeczności z uznaniem naruszenia¹⁸. Z tym lakonicznym wyjaśnieniem Trybunał wykreślił skargę z listy.

Precedensowy – przynajmniej co do ustanowienia nowego sposobu załatwiania spraw – charakter sprawy *Akman* nie szedł niestety w parze z wprowadzeniem jasnych zasad dotyczących praktyki jednostronnych oświadczeń państwa. Doprecyzowania przez późniejsze *case law* Trybunału wymagały przede wszystkim: (1) konieczne elementy oświadczenia, warunkujące dopuszczalność wykreślenia

¹³ Zob. wyrok *Akman vs Turcja*, § 9–21.

¹⁴ Naturalnie tego typu zapewnienie było możliwe tylko dzięki temu, że wykreślenie sprawy miało nastąpić na mocy wyroku, nie zaś postanowienia Trybunału, w stosunku do którego Komitet Ministrów nie miałby uprawnień do sprawowania nadzoru nad wykonaniem.

¹⁵ Wyrok *Akman vs Turcja*, § 24.

¹⁶ *Ibidem*, § 25.

¹⁷ *Ibidem*, § 26.

¹⁸ *Ibidem*, § 30.

sprawy z listy na jego podstawie, (2) zakres i charakter obowiązków państwa wynikających ze złożonej deklaracji, (3) ogólne zasady sprawowania nadzoru nad wykonywaniem przez państwo tych obowiązków. W pierwszej z powyższych kwestii wyrok w sprawie *Akman* zasugerował tylko, że triada elementów w postaci uznania naruszenia, podjęcia zobowiązań do usunięcia jego skutków oraz przyznanie sumy o odpowiedniej wysokości jest wystarczająca do uznania oświadczenia. Niejasne pozostawało jednak, czy wszystkie trzy z tych składników były konieczne, a także w jakim zakresie dopuszczalna była wypłata sumy *ex gratia*. Co do kwestii (2), Trybunał wydawał się upatrywać dwóch równoległych źródeł obowiązków państwa: po pierwsze, samej Konwencji, dla stosowalności której żadne rozstrzygnięcie Trybunału nie jest formalnie koniecznym warunkiem; po drugie zaś, nawiązujących do obowiązków konwencyjnych zobowiązań *explicite* zaciągniętych w oświadczeniu¹⁹. Wreszcie w trzeciej ze wskazanych wyżej kwestii ETPC nie zajął wyraźnego stanowiska.

2.2. Doprecyzowanie przesłanek: sprawa *Açar vs Turcja*

Poważniejszego uściślenia zasad dotyczących jednostronnych oświadczeń podjął się Trybunał w rozstrzygniętej (co do kwestii wstępnych) dwa lata później sprawie *Tahsin Açar vs Turcja*²⁰. Miała ona swą genezę w skardze koncentrującej się na niepodjęciu przez władze tureckie odpowiednich czynności śledczych w sprawie brata skarżącego, którego uprowadziły osoby podające się za policjantów, bezprawnie pozbawiły go wolności, a także poddawały torturom oraz nieludzkiemu traktowaniu. W toku postępowania rząd turecki złożył do Trybunału wnioski o wykreślenie skargi, dołączając jednostronne oświadczenie o uznaniu naruszenia. W znacznym stopniu oświadczenie to podążało za wzorem ustalonym w sprawie *Akman*. W jego treści można co prawda dopatrywać się braku wyraźnego przyznania się do naruszenia przepisów Konwencji, jednakże rząd turecki wyraził ubolewanie z powodu okoliczności zaistniałych w sprawie skarżącego i jego brata²¹, podkreślając, że bezprawne pozbawienie wolności oraz niewystarczające środki dochodzeniowe podjęte przez państwo stanowią naruszenie art. 2, 5 i 13 EKPC. W takim sformułowaniu można wyraźnie dostrzec strategię Turcji (stosowaną także w innych sprawach, tego typu oświadczenia nie są bowiem przypadkami odosobnionymi²²), by uznanie naruszenia ograniczyć do najwęższych spośród akceptowalnych sformułowań. Tę tendencję potwierdzało także zaoferowanie przez Turcję skarżącemu w sprawie *Açar* wypłaty sumy *ex gratia*. Podkreślić jednak trzeba, że rząd turecki zobowiązał się do podjęcia kroków mających na celu należyte odnotowywanie przypadków zaginięć oraz podejmowanie w ich sprawie skutecznych postępowań. Oświadczenie zakończono analogicznym jak w sprawie *Akman* stwierdzeniem, że nadzór Komitetu Ministrów

¹⁹ Por. *ibidem*.

²⁰ Wyrok Wielkiej Izby z 6 maja 2003 r. w sprawie *Tahsin Açar vs Turcja* (*Preliminary issues*), nr skargi 26307/95, ECHR 2003-VI. Zob. także K. Ryngielewicz, *op. cit.*, s. 240.

²¹ Wyrok w sprawie *Tahsin Açar vs Turcja* (*Preliminary issues*), § 60.

²² Zob. np. wyrok Izby z 26 marca 2002 r. w sprawie *Haran vs Turcja*, nr skargi 25754/94, § 20.

nad wyrokami w podobnych sprawach tureckich zapewni realizację podjętych zobowiązań.

Powyższa deklaracja została pozytywnie oceniona przez Izbę, która wykreśliła skargę z listy²³ – z uzasadnieniem ściśle powielającym formuły zamieszczone w wyroku w sprawie *Akman*²⁴. Temu rozstrzygnięciu sprzeciwił się skarżący i zażądał przekazania sprawy Wielkiej Izbie, podnosząc przede wszystkim, że rząd turecki faktycznie nie uznał naruszenia Konwencji (czego jeden z przejawów stanowiło przyznanie sumy *ex gratia*) oraz nie przyjął na siebie konkretnych zobowiązań do przeprowadzenia skutecznego śledztwa w sprawie jego brata, składając jedynie ogólne zapewnienie co do podobnych postępowań²⁵. Nietrudno zauważyć, że wskazane mankamenty oświadczenia Turcji w znacznym stopniu pokrywały się z tymi, które pojawiły się już w sprawie *Akman*. Po raz pierwszy jednak okazję do ich oceny miała Wielka Izba.

W toku postępowania rząd turecki usiłował ratować swą deklarację, modyfikując – co prawda w symbolicznym tylko zakresie – jej treść. Do zamieszczonego wcześniej stwierdzenia, zgodnie z którym bezprawne pozbawienie wolności oraz brak należytego śledztwa ich dotyczącego narusza Konwencję, Turcja wtrąciła formułę, wedle której do takiego właśnie przypadku doszło w sprawie *Açar*²⁶. Ostatecznie jednak nawet ta modyfikacja nie przekonała Wielkiej Izby. Abstrahując od tego partykularnego rozstrzygnięcia, należy podkreślić, że kluczowym elementem omawianego wyroku było sformułowanie przesłanek, które w przekonaniu Trybunału spełniać musi sprawa, by mogło to doprowadzić do wykreślenia jej z listy²⁷. Są one następujące²⁸:

- (1) natura podniesionych w skardze zarzutów,
- (2) istnienie w sprawie zagadnień prawnych, co do których jest już stabilna linia orzecznictwa ETPC,
- (3) natura i zakres środków podjętych przez dane państwo-stronę w wykonaniu poprzednich wyroków w analogicznych sprawach oraz oddziaływanie tych środków na rozpatrywaną sprawę,
- (4) istnienie sporu co do faktów oraz wiarygodność oświadczeń stron co do faktów,
- (5) przyznanie przez państwo w deklaracji, że doszło do naruszenia, oraz zakres tego przyznania,
- (6) istnienie i charakter środków mających usunąć skutki naruszenia wobec skarżącego²⁹.

²³ Wyrok Izby z 9 kwietnia 2002 r. w sprawie *T.A. vs Turcja*, nr skargi 26307/95.

²⁴ *Ibidem*, § 64–66.

²⁵ Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Tahsin Açar vs Turcja (Preliminary issues)*, § 65.

²⁶ *Ibidem*, § 69.

²⁷ Prócz tego sprawa *Açar* miała pewne znaczenie dla określenia zakresu obowiązku skutecznego śledztwa ciążyącego na Turcji na mocy art. 2 EKPC – zob. B. Bowring, *What reparation does a torture survivor obtain from international litigation? Critical reflections on practice at the Strasbourg Court*, *The International Journal of Human Rights*, June 2012, vol. 16, no. 5, s. 765–766.

²⁸ Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Tahsin Açar vs Turcja (Preliminary issues)*, § 76.

²⁹ Zob. także H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 63–64.

Powyższy katalog pozostaje otwarty³⁰. Stosując kryteria ze sprawy *Açar*, Trybunał może je w elastyczny sposób rozszerzać i dostosowywać do okoliczności danej skargi. W omawianym wyroku Wielka Izba przyjęła ostatecznie, że wykreślenie sprawy nie jest możliwe, a to między innymi z racji istnienia między stronami sporu co do faktów, braku należytego przyznania przez rząd, że doszło do naruszenia Konwencji, jak również o wiele bardziej abstrakcyjnego, niż w sprawie *Akman*, charakteru podjętych na przyszłość zobowiązań – zbyt ogólnikowych w stosunku do realiów sprawy³¹. Co interesujące, Trybunał stwierdził, że zasadniczo pełne uznanie naruszenia opisanego w skardze nie jest warunkiem *sine qua non* jej wykreślenia³². Jednakże w zależności od charakteru sprawy zakres wymaganego uznania może być szerszy bądź węższy. W sprawie *Açar* nie sięgnął on pułapu, który zdaniem Trybunału uzasadniałby brak konieczności dalszego rozpoznawania sprawy.

W kontekście nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań wynikających bądź potwierdzonych w jednostronnych oświadczeniach omawiany wyrok nie usunął wszystkich wątpliwości. Trybunał *explicite* podkreślił, że zasadniczym sposobem kontroli działań państw-stron w tym zakresie pozostaje możliwość ponownego wpisania skargi na listę³³. Nie oznaczało to jednak, by w przypadku postanowień o wykreśleniu skargi³⁴ wskutek jednostronnych oświadczeń przejmował on od Komitetu Ministrów całkowity faktyczny nadzór nad wykonywaniem obowiązków. EPTC zasugerował bowiem, że do kryteriów oceny deklaracji należeć może wypełnianie zobowiązań w dawniejszych, podobnych sprawach, nadzorowanych przez Komitet Ministrów³⁵. Podejście Trybunału do jednostronnych oświadczeń ma więc charakter holistyczny: jako że zasadniczo powinny one dotyczyć spraw typowych i powtarzających się³⁶, toteż nadzór Komitetu Ministrów nad wykonywaniem poprzednich, analogicznych wyroków może mieć wpływ na decyzję Trybunału o wykreśleniu danej sprawy. Już samo faktyczne przejęcie nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań konwencyjnych wynikających z postanowienia o wykreśleniu sprawy oznacza pewne rozmycie zasad konstrukcyjnych nadzoru przewidzianych w Konwencji. Tymczasem włączanie do oceny Trybunału analiz Komitetu Ministrów bynajmniej owych zasad nie klaruje, lecz prowadzi do dalszych komplikacji. Okazać się może bowiem, że indywidualna sytuacja skarżącego oceniana jest raczej przez pryzmat dotychczasowego postępowania państwa-strony w analogicznych sprawach niż w perspektywie unikalnych

³⁰ Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Tahsin Açar vs Turcja (Preliminary issues)*, § 77.

³¹ Por. *ibidem*, § 78–83.

³² *Ibidem*, § 84.

³³ *Ibidem*, § 76.

³⁴ Sytuację tę należy odróżnić od mających miejsce w przeszłości rzadszych przypadków wykreślenia skarg z listy na mocy wyroku. Wówczas, jak wspomniano wcześniej, Komitet Ministrów pozostaje władny nadzorować wykonanie wyroku na zasadach ogólnych. Zob. np. wyrok w sprawie *Van Houten vs. Holandia*, § 38.

³⁵ Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Tahsin Açar vs Turcja (Preliminary issues)*, § 82. Zob. podobne odniesienie do roli Komitetu Ministrów w postanowieniu Izby z 9 czerwca 2015 r. w sprawie *Sava Žarković et al. vs Chorwacja*, nr skargi 75187/12, § 22.

³⁶ Por. H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 18.

okoliczności danej sprawy. Jakkolwiek tego typu praktyka może sprzyjać usuwaniu systemowych problemów z naruszeniami Konwencji przez państwa-strony – a przez to prowadzić do odciążenia Trybunału od nadmiaru skarg – to jednak zdaje się ona godzić w jednostkowy interes skarżącego.

2.3. Rozwój praktyki jednostronnych oświadczeń

Sprawa *Açar*, precyzując przesłanki uznawania za dopuszczalne jednostronnych oświadczeń³⁷, otworzyła drogę do coraz szerszego wykorzystania tej instytucji³⁸. Wraz z praktyką zawierania ugód jednostronne deklaracje wyszły naprzeciw podejmowanym od początku lat dwutysięcznych inicjatywom usprawnienia postępowań przed ETPC poprzez odrzucanie większej liczby skarg na początkowych etapach rozpoznawania spraw.

Wzmianka o nich trafiła między innymi do Deklaracji z Interlaken z 2010 roku, programowego dokumentu wytyczającego ścieżki dalszych reform systemu kontrolnego Konwencji. Deklaracja wzywała państwa-strony (par. 7 lit. a pkt i) do ułatwienia przyjmowania ugód oraz jednostronnych oświadczeń pod nadzorem Trybunału³⁹. W tym samym duchu przyjęta w 2015 roku Deklaracja Brukselska zachęcała państwa-strony do dania pierwszeństwa alternatywnym metodom załatwiania spraw w postaci ugód oraz jednostronnych oświadczeń (par. 9)⁴⁰. W szerszej, politycznej perspektywie Rady Europy jednostronne deklaracje pełnią więc rolę analogiczną do ugód – i to pomimo swojego istotowo odmiennego charakteru⁴¹, zarówno co do sposobu nadzorowania podjętych zobowiązań, jak i ryzyka naruszenia interesu skarżącego. Z tej przyczyny od 2001 roku liczba skutecznie składanych oświadczeń stale rosła⁴².

Taka praktyka może być o tyle wątpliwa, że Trybunał wydawał się na przestrzeni ostatnich lat przywiązywać mniejszą wagę do kontroli deklaracji niż do skarg rozstrzyganych co do meritum. W rezultacie kryteria ze sprawy *Açar* były stosowane

³⁷ Kryteria sformułowane w sprawie *Açar* są standardowo powtarzane przez Trybunał przy ocenie jednostronnych oświadczeń. Zob. np. postanowienie Izby z 26 czerwca 2007 r. w sprawie *WAZA Spółka z o.o. vs Polska*, nr skargi 11602/02; wyrok Izby z 1 marca 2005 r. w sprawie *Meriakri vs Mołdowa*, nr skargi 53487/99, § 31; postanowienie Izby z 18 września 2007 r. w sprawie *Elżbieta Sulwińska vs Polska*, nr skargi 28953/03; postanowienie Izby z 24 czerwca 2008 r. w sprawie *Sergejs Kapitonovs vs Łotwa (Final)*, nr skargi 16999/02; wyrok w sprawie *Swedish Transport Workers Union vs Szwecja*, § 24.

³⁸ Zob. K. Ryngielewicz, *op. cit.*, s. 245. Warto nadmienić, że istotna część zaakceptowanych przez Trybunał deklaracji została złożona przez rząd polski (zob. H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 67, 112).

³⁹ High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights. Interlaken Declaration from 19 February 2010, http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf (dostęp: 2.03.2017), s. 4.

⁴⁰ Brussels Declaration z 27.03.2015 r., <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reform-mechr/gt-gdr-f/CDDH%282015%29004-Dec-Bruxelles-en.pdf> (dostęp: 2.03.2017), s. 3.

⁴¹ Por. H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 70.

⁴² H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 67; H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 70–71.

niejednolicie⁴³. Istotne wątpliwości mogła zwłaszcza budzić praktyka akceptowania niewystarczająco dobitnie sformułowanych oświadczeń o uznaniu naruszenia, połączonych z przyznawaniem skarżącym sum *ex gratia*⁴⁴. Biorąc pod uwagę rozstrzygnięcie w sprawie *Akman*, można twierdzić, że był to wręcz grzech pierworodny omawianej instytucji, często skądinąd krytykowany w doktrynie⁴⁵ (jakkolwiek Trybunałowi zdarzało się również *explicite* krytykować wypłatę *ex gratia*⁴⁶). Jednakże mimo tych niedoskonałości, kryteria *Açar* pozwoliły Trybunałowi odmówić wykreślenia skarg w sprawach, w których usunięcie skutków naruszeń nie byłoby dla skarżącego praktycznie dostępne⁴⁷.

W zakresie nadzoru nad zaciągniętymi w deklaracjach przez państwa zobowiązaniami *modus operandi* Trybunału przybrał następującą postać. Standardowym elementem oceny oświadczenia stało się przywołanie orzecznictwa dotyczącego podobnych do rozpatrywanej spraw⁴⁸. Wskazywało ono nie tylko na charakter ciężących na

⁴³ Trudno więc podzielić opinię Klaudiusza Ryngielewicza, który akcentuje staranność Trybunału w badaniu jednostronnych deklaracji i stosowaniu kryteriów ze sprawy *Açar* (por. K. Ryngielewicz, *op. cit.*, s. 242). Zob. H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 80.

⁴⁴ Nie oznacza to naturalnie, by nie zdarzały się oświadczenia jednoznacznie uznające naruszenie i zobowiązujące państwa-strony do zapłaty określonych kwot tytułem zadośćuczynienia, odszkodowania, kosztów i wydatków. Zob. np. postanowienie w sprawie *Žarković et al. vs Chorwacja*, § 14; postanowienie w sprawie *WAZA Spółka z o.o. vs Polska*; postanowienie w sprawie *Sulwińska vs Polska*; postanowienie Izby z 27 maja 2010 r. w sprawie *Facondis vs Cypr*, nr skargi 9095/08 (w jednostronnym oświadczeniu złożonym w tej sprawie rząd cypryjski złożył dodatkowo szczegółowe zapewnienia dotyczące sposobu usunięcia naruszenia); postanowienie Izby z 6 marca 2012 r. w sprawie *Jarostaw Sroka vs Polska*, nr skargi 42801/07; postanowienie Komitetu z 7 października 2014 r. w sprawie *Valeriu Marius Ielcean vs Rumunia*, nr skargi 76048/11, § 12; postanowienie Izby z 13 marca 2015 r. w sprawie *Andreas Schulz vs Niemcy*, nr skargi 4800/12; postanowienie Izby z 21 kwietnia 2015 r. w sprawie *Union of Jehovah's Witnesses et al. vs Gruzja*, nr skargi 72874/01, § 18; postanowienie Komitetu z 21 lutego 2017 r. w sprawie *Jerzy Grześ vs Polska*, nr skargi 66735/11, § 7; postanowienie Komitetu z 28 lutego 2017 r. w sprawie *Ibrahim Halil Yaprak et al. vs Turcja*, nr skargi 63746/10, § 8.

⁴⁵ W kwestii budzących wątpliwości doktryny orzeczeń ETPC, akceptujących jednostronne deklaracje zob. H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 67. Trybunałowi zdarzyło się nawet wykreślić skargę w następstwie złożonej deklaracji, która w ogóle nie uznawała naruszenia, a jedynie zawierała zobowiązanie do wypłaty zadośćuczynienia – zob. decyzja Komitetu z 2 listopada 2010 r. w sprawie *Czesława Bednarz vs Polska*, nr skargi 16406/10.

⁴⁶ Zob. wyrok Izby z 27 września 2007 r. w sprawie *Estate of Nitschke vs Szwecja*, nr skargi 6301/05, § 39.

⁴⁷ Zob. np. wyrok Izby z 13 lutego 2007 r. w sprawie *Venera-Nord-Vest Borta A.G. vs Mołdowa*, nr skargi 31535/03, § 30–36. Prócz tego przypadku jedną z częstszych przyczyn odmowy wykreślenia skargi po złożeniu jednostronnego oświadczenia jest zbyt niska kwota zadeklarowanego zadośćuczynienia w stosunku do kryteriów wypracowanych w orzecznictwie Trybunału – zob. np. wyrok Izby z 5 stycznia 2010 w sprawie *Józef Śliwiński vs Polska*, nr skargi 40063/06, § 23 oraz K. Ryngielewicz, *op. cit.*, s. 243–244; H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 104, 132; H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 85–86.

⁴⁸ Zob. postanowienie w sprawie *Žarković et al. vs Chorwacja*, § 21; wyrok w sprawie *Meriakri vs Mołdowa*, § 30; postanowienie Izby z 4 marca 2008 r. w sprawie *Josipovič vs Serbia*, nr skargi 18369/07; postanowienie w sprawie *WAZA Spółka z o.o. vs Polska*; postanowienie w sprawie *Sulwińska vs Polska*; postanowienie w sprawie *Facondis vs Cypr*; postanowienie Izby z 17 marca

państwie obowiązków, ale również na ich źródło, którym – w braku strukturalnego odpowiednika art. 46 ust. 1 EKPC stosującego się do postanowień o wykreśleniu skarg w następstwie złożenia deklaracji – musiały być wyłącznie materialne przepisy Konwencji. Od pewnego momentu Trybunał zaczął również stosunkowo często przywoływać sankcję za niewykonywanie zobowiązań, a mianowicie możliwość ponownego wpisania skargi na listę⁴⁹. Ponieważ wykreślenie skargi z listy odbywa się co do zasady w postanowieniu, ETPC wyraźnie zaznaczał, że pozostaje jedynym organem uprawnionym do faktycznego nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań wskazanych w jednostronnym oświadczeniu; nadzór Komitetu Ministrów rozpocząć się może dopiero po wydaniu wyroku co do meritum⁵⁰. Nie zawsze jednak wyżej wskazane elementy znajdują się w postanowieniu⁵¹.

W ostatnich latach praktyka składania jednostronnych oświadczeń i wykreślenia skarg na ich podstawie zyskała także bardziej precyzyjną podstawę prawną – co prawda nie w tekście samej Konwencji, a w Regulaminie Trybunału. Przyjęta w 2012 roku dodatkowa reguła 62A stanowi bowiem:

- „1. (a) Jeśli skarżący odmówił przyjęcia warunków propozycji ugody złożonych na podstawie reguły 62, Umawiająca się strona może złożyć do Trybunału wniosek o wykreślenie skargi z listy zgodnie z art. 37 § 1 Konwencji.
(b) Taki wniosek powinien być połączony z oświadczeniem w jasny sposób uznającym, że miało miejsce naruszenie Konwencji w stosunku do skarżącego, oraz z zobowiązaniem do zapewnienia odpowiedniego odszkodowania, a także, jeśli to konieczne, podjęciem koniecznych środków służących usunięciu naruszenia.
(c) Złożenie oświadczenia na podstawie ust. 1 (b) niniejszej reguły musi być dokonane w publicznym i kontrydiktoryjnym postępowaniu podjętym odrębnie od postępowania ugodowego oraz z zachowaniem poufności tego ostatniego [...].
2. Jeśli uzasadniają to wyjątkowe okoliczności, wniosek wraz z dołączonym oświadczeniem mogą być złożone do Trybunału nawet w braku uprzedniej próby zawarcia ugody.

2009 r. w sprawie *Ivars Žarkis vs Łotwa*, nr skargi 33695/03, § 36; postanowienie w sprawie *Ielcean vs Rumunia*, § 17; postanowienie Izby z 13 stycznia 2015 r. w sprawie *Ibrahim Canbek vs Turcja*, nr skargi 5286/10, § 41; postanowienie w sprawie *Schulz vs Niemcy*; postanowienie w sprawie *Union of Jehovah's Witnesses et al. vs Gruzja*, § 25; postanowienie w sprawie *Jerzy Grześ vs Polska*, § 13; postanowienie w sprawie *Ibrahim Halil Yaprak et al. vs Turcja*, § 13. Czasem jednak Trybunał nie przywołuje *explicite* swojego orzecznictwa, a jedynie konstatuje jego istnienie – zob. np. postanowienie Komitetu z 16 grudnia 2014 r. w sprawie *Patrycja Kaliszczak vs Polska*, nr skargi 60389/11.

⁴⁹ Zob. postanowienie w sprawie *Žarković et al. vs Chorwacja*, § 22; postanowienie w sprawie *Josipovič vs Serbia*; postanowienie w sprawie *Ielcean vs Rumunia*, § 20; postanowienie w sprawie *Canbek vs Turcja*, § 44; postanowienie w sprawie *Schulz vs Niemcy*; postanowienie w sprawie *Union of Jehovah's Witnesses et al. vs Gruzja*, § 32; postanowienie w sprawie *Jerzy Grześ vs Polska*, § 14; postanowienie w sprawie *Ibrahim Halil Yaprak et al. vs Turcja*, § 16.

⁵⁰ Zob. postanowienie w sprawie *Josipovič vs Serbia*.

⁵¹ Zob. np. postanowienie w sprawie *Sroka vs Polska*.

3. Jeśli zostanie wykazane, że oświadczenie zapewnia wystarczającą podstawę dla uznania, że poszanowanie praw człowieka określonych Konwencją i Protokołami dodatkowymi do niej nie wymaga dalszego rozpoznawania skargi, Trybunał może wykreślić ją z listy, w całości albo w części, nawet jeśli skarżący żąda dalszego rozpoznawania skargi.
4. Niniejsza reguła stosuje się *mutatis mutandis* do procedury uregulowanej w regule 54A [dotyczącej łącznego rozpoznania kwestii dopuszczalności oraz meritum skargi – P.T.]”.

Niniejsza reguła podkreśla, że wykreślenie skargi na podstawie jednostronnej deklaracji jest zazwyczaj następstwem nieudanej próby ugodowej. Ma to znaczenie o tyle, że w tego typu przypadkach można oczekiwać ze strony państw większego ukierunkowania na interesy skarżącego niż w przypadku „nagich” deklaracji, składanych bez uprzednich prób zawarcia ugody. Zauważyć trzeba, że ustęp 1 reguły 62A wyraźnie akcentuje wymóg jasnego uznania naruszenia – co wprawdzie nie stanowi *novum* w stosunku do kryteriów opracowanych w sprawie *Açar*, jednak nie zawsze odpowiada praktyce Trybunału. Mimo to, mankamentem wspomnianej reguły jest fakt, że nie doprecyzowuje ona kryteriów przywrócenia skargi na listę w ramach wykonywania nadzoru nad realizacją obowiązków wskazanych w deklaracji. Z kolei reguła nr 43 ust. 5, o ogólnym charakterze, powiela jedynie regulację art. 37 ust. 2 EKPC. Jakkolwiek takie rozwiązanie utrzymuje dyskrecjonalną władzę Trybunału co do ponownego wpisywania skarg na listę, to jednak nie prowadzi do powstania pewnej szarej strefy faktycznie sprawowanego przez ETPC nadzoru – poza kompetencjami Komitetu Ministrów – co do którego nie ma jasno zdefiniowanych kryteriów.

2.4. Ponowne wpisanie skargi na listę jako środek faktycznego nadzoru

Wzorcami tego typu decyzji ETPC o faktycznie nadzorczym charakterze, opartych na art. 37 ust. 2 EKPC, są postanowienie o ponownym wpisaniu skargi na listę⁵² oraz późniejszy wyrok w sprawie *Aleksentseva et al. vs Rosja*⁵³. Sprawa ta zaistniała na kanwie skarg złożonych przez osoby pracujące przy usuwaniu skutków awarii elektrowni czarnobylskiej oraz ich krewnych. Zarzucili oni, że Federacja Rosyjska nie wykonywała wyroków sądowych przyznających im waloryzację rent. Skargi zostały wykreślone z listy wskutek zaakceptowanej przez Trybunał jednostronnej deklaracji rządu Rosji, wskazującej na to, że żądane sumy zostały już uiszczone, a także zobowiązującej do dodatkowej wypłaty *ex gratia* określonej kwoty⁵⁴. Jakkolwiek

⁵² Postanowienie Izby z 23 marca 2006 r. w sprawie *Aleksentseva et al. vs Rosja*, nr skarg 75025/01, 75026/01, 75028/01, 75029/01, 75031/01, 75033/01, 75034/01, 75036/01, 76386/01, 77049/01, 77051/01, 77052/01, 77053/01, 3999/02, 5314/02, 5384/02, 5388/02, 5419/02, 8192/02.

⁵³ Wyrok Izby z 17 stycznia 2008 r. w sprawie *Aleksentseva et al. vs Rosja*, nr skarg 75025/01, 75026/01, 75028/01, 75029/01, 75031/01, 75033/01, 75034/01, 75036/01, 76386/01, 77049/01, 77051/01, 77052/01, 77053/01, 3999/02, 5314/02, 5384/02, 5388/02, 5419/02, 8192/02.

⁵⁴ Postanowienie Trybunału z 4 września 2003 r. w sprawie *Aleksentseva et al. vs Rosja*, nr skarg 75025/01, 75026/01, 75028/01, 75029/01, 75031/01, 75033/01, 75034/01, 75036/01, 76386/01, 77049/01, 77051/01, 77052/01, 77053/01, 3999/02, 5314/02, 5384/02, 5388/02, 5419/02.

skarżący uważali te środki za niewystarczające, Trybunał – podkreślając pieniężny charakter roszczenia, którego niezaspokojenie pociągnęło naruszenie Konwencji – wykreślił skargę z listy.

Następnie jednak, pomimo zaciągniętych zobowiązań, Federacja Rosyjska nie wypłaciła wszystkich uprzednio wskazanych sum (ściśle rzecz biorąc – za szkody niepieniężne), w wyniku czego skarżący zawiadomili Trybunał o niezrealizowaniu jednostronnego oświadczenia. W odpowiedzi rząd rosyjski wskazał, że żądane sumy zostały podane wyłącznie w ramach propozycji ugodowych, których skarżący nie zaakceptowali, a przez to nie byli uprawnieni do otrzymania owych kwot. Oceniając tę sytuację, Trybunał odwołał się (choć nieco mechanicznie) do tych samych kryteriów, które stosował przy podejmowaniu decyzji co do wykreślenia skarg z listy. Zauważył, że oświadczenie Rosji w zakresie wspomnianych sum nie miało w istocie jednostronnego charakteru, ponieważ było uzależnione od wycofania przez skarżących ich skarg. O ile jednak Federacja Rosyjska podnosiła tę okoliczność przeciwko dopuszczalności przywrócenia skargi na listę, o tyle zdaniem Trybunału stanowiła ona raczej próbę obejścia niezgody skarżących na ugodę. Skoro zaś nie otrzymali oni zadeklarowanych odszkodowań, Trybunał postanowił wpisać skargę ponownie na listę.

W tym ostatnim postanowieniu dwie okoliczności zwracają szczególną uwagę. Po pierwsze, środek uruchamiający faktyczny nadzór Trybunału nad wykonywaniem oświadczenia jest skrajnie odformalizowany. Może to być proste zawiadomienie ETPC – zwykłym listem – o braku realizowania przez państwo deklaracji. Po drugie, sprawa *Aleksentseva* pokazuje, że oświadczenie państwa-strony winno być w pełni jednostronne, a więc nie może używać formuł sugerujących synalagmatyczny charakter zobowiązań obu stron. Na niezrealizowanie tego wymogu Trybunał może odpowiedzieć sankcją w postaci pominięcia obecnego w oświadczeniu warunku, a więc faktycznym potraktowaniem propozycji ugodowej jak jednostronnej deklaracji.

Po ponownym wpisaniu skargi na listę Trybunał kontynuował postępowanie co do meritum. Podkreślić trzeba, że rząd rosyjski oponował przeciwko – jego zdaniem – naruszeniu zasady *res iudicata*, do którego miało dojść poprzez przywrócenie skargi na listę⁵⁵. Podnosił również, że skarżący utracili status ofiar, ponieważ istotna większość ich roszczeń została zaspokojona. Te twierdzenia dotyczyły w istocie kluczowego problemu: jakie mianowicie fakty powinny podlegać ocenie merytorycznej co do zaistnienia naruszenia po ponownym wpisaniu skargi na listę? Trybunał, skądinąd w zgodzie z logiką Konwencji, potraktował cały okres objęty skargą, aż do chwili wyrokowania, jako podlegający ocenie co do meritum. Innymi słowy, przybierające teraz charakter wypadkowy postanowienie o skreśleniu, a następnie przywróceniu skargi na listę nie miało faktycznego znaczenia, a podjęte przez Rosję kroki na rzecz usunięcia naruszenia, następujące już w ramach współpracy przed Trybunałem, zostały potraktowane tak samo jak gdyby nastąpiły przed złożeniem skarg. W ostatecznym rozstrzygnięciu ETPC uznał, że doszło do naruszenia, i przyznał skarżącym na

⁵⁵ Wyrok Izby w sprawie *Aleksentseva et al. vs Rosja*, § 12.

podstawie art. 41 EKPC zadośćuczynienie obejmujące szkody niematerialne z tytułu opóźnienia w wykonaniu wyroków krajowych oraz koszty i wydatki⁵⁶.

Sprawa *Aleksentseva* pokazuje, że ponowne wpisanie skargi na listę jest w istocie ułomnym środkiem nadzoru. Ponownie prowadzone postępowanie nie dotyczy bowiem wyłącznie zachowania państwa po złożeniu oświadczenia i wykreśleniu skargi z listy, ale obejmuje całość jego działań i zaniechań w sprawie. Co za tym idzie, wykreślenie skargi z listy nie stanowi trwałej cezury w postępowaniu. Istotnie odróżnia to ów specyficzny tryb nadzoru od jego podstawowej formy, podejmowanej przez Komitet Ministrów. W przypadku tej ostatniej bowiem wyrok jednoznacznie oddziela okres, w którym działania państwa zostały ocenione przez Trybunał co do ich zgodności z Konwencją – od okresu na podjęcie kroków zmierzających do wykonania wyroku i podlegających analizie Komitetu. Tymczasem praktyka nadzoru nad jednostronnymi oświadczeniami sprawia, że każde działanie państwa, także faktycznie zmierzające do wykonywania zobowiązania wskazanego w oświadczeniu – i w tym sensie mające analogiczną pozycję do wykonywania wyroków – jest oceniane w ten sam sposób jak jakiegokolwiek zwykle aktywności bądź zaniechania państwa, mogące być przedmiotem skargi do ETPC.

Teoretycznie mogłoby się wydawać, że taki model nadzoru sprzyja skarżącemu. Jednakże przeczy temu wyjątkowa rzadkość stosowania instytucji ponownego wpisania skargi na listę w następstwie jej wykreślenia po jednostronnym oświadczeniu⁵⁷. W sprawie *Aleksentseva* doszło do jej zastosowania głównie dzięki temu, że niewykonywanie zobowiązania podjętego w deklaracji dotyczyło roszczeń o charakterze pieniężnym i było łatwe do ustalenia. Można zaryzykować twierdzenie, że Trybunał, świadom swojej specyficznej podwójnej roli – organu stwierdzającego naruszenie oraz sprawującego nadzór nad jego usunięciem – podchodzi z ostrożnością do ponownego wpisywania skarg na listę, jakkolwiek ostrzeżenie o takiej możliwości jest standardowym elementem postanowień o wykreśleniu skarg.

Dodatkowym niekorzystnym dla skarżącego czynnikiem jest to, że postanowienie o wykreśleniu skargi z listy nie wywołuje niekiedy w prawie krajowym skutków, jakie wiążą się z wyrokiem Trybunału – szczególnie w zakresie możliwości wznowienia postępowania⁵⁸. Jedyne w niektórych krajach przesłanki wznowienia skonstruowane są na tyle ogólnie, że mogą być zastosowane w sytuacjach wydania postanowienia przez ETPC (tak stało się na przykład w aktualnym brzmieniu polskiego kodeksu postępowania karnego, którego art. 540 § 3 używa terminu „rozstrzygnięcie organu międzynarodowego”, który może obejmować zarówno wyroki, jak i postanowienia⁵⁹).

Sytuację odmienną ilustruje sprawa *Hakimi vs Belgia*⁶⁰, w której skarżący zarzucał naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC polegające na odrzuceniu – z powodu upływu

⁵⁶ *Ibidem*, § 29–39.

⁵⁷ H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 56.

⁵⁸ Por. *ibidem*, s. 68.

⁵⁹ Ten fakt odnotował sam ETPC w postanowieniu w sprawie *Sroka vs Polska*.

⁶⁰ Zob. wyrok Izby z 29 czerwca 2010 r. w sprawie *Hakimi vs Belgia*, nr skargi 665/08.

terminu – sprzeciwu od zapadłego zaocznie wyroku w sprawie karnej, i to pomimo naruszenia przepisów proceduralnych przy doręczeniu tego orzeczenia (m.in. nie poinformowania skazanego o terminie do złożenia sprzeciwu oraz niezapewnienia mu tłumacza). Rząd belgijski, po nieudanej próbie ugodowej, złożył jednostronne oświadczenie uznające naruszenie i zobowiązujące do wypłaty *ex gratia* odpowiedniej kwoty. Zaznaczył jednak, że wznowienie postępowania w tego typu sprawach, jakkolwiek wymagane przez Konwencję⁶¹ i będące już przedmiotem dostosowawczych prac legislacyjnych, nie może automatycznie nastąpić w dotyczącej dawniejszego stanu prawnego sprawie p. Hakimiego i zależy od decyzji Sądu Kasacyjnego, której nie da się jednoznacznie przewidzieć⁶². Brak pewnej możliwości wznowienia postępowania skłonił skarżącego do odrzucenia próby ugodowej i argumentowania przeciwko wykreśleniu sprawy na podstawie oświadczenia o powyższym charakterze.

Oceniając możliwość wykreślenia skargi, Trybunał zauważył, sprawa dotyczy problemu skutków postanowienia o wykreśleniu w prawie krajowym⁶³. Wznowieniu postępowania krajowego otwierały drogę – według prawa belgijskiego – wyroki ETPC, jednak status postanowień o wykreśleniu skarg zapadłych na podstawie jednostronnych deklaracji uznających naruszenie pozostawał niejasny i wymagał wykładni Sądu Kasacyjnego. Rząd belgijski był na tyle zdeterminowany, by doprowadzić do wykreślenia, że namawiał Trybunał do tego, by swoje rozstrzygnięcie nazwał wyrokiem, a nie postanowieniem⁶⁴. ETPC, odrzucając tę drogę, podkreślił, że wykonanie orzeczenia powinno dawać p. Hakimiu prawo do wznowienia postępowania, a skoro nie może ono zostać przez Belgię zagwarantowane, odmówił wykreślenia skargi⁶⁵ i rozpoznał ją co do meritum, uznając wyrokiem naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC.

Sprawa *Hakimi* – oraz wcześniejsza, pod pewnymi względami analogiczna sprawa *Kessler vs Szwajcaria*⁶⁶ – uwybraziły problem wykonywania zobowiązań wynikających z jednostronnych deklaracji. Nawet bowiem przyjęcie, że na państwie-stronie ciążył obowiązek umożliwienia wznowienia postępowania, nie zawsze przekładał się na praktyczną możliwość dokonania tego wedle prawa krajowego. O ile w przypadku wyroków ETPC nie miałyby to praktycznego znaczenia – bowiem nieusunięcie sprzecznych z Konwencją norm krajowych jest już zasadniczo kwestią należącą do kompetencji nadzorczych Komitetu Ministrów – o tyle w wypadku jednostronnych deklaracji Trybunał w o wiele większym stopniu musi wziąć pod uwagę praktyczne skutki wykreślenia skargi. Innymi słowy, jak pokazała sprawa *Hakimi*, jego decyzja może antycypować możliwość zapewnienia skarżącemu krajowego środka prawnego – i, w zależności od jej istnienia, prowadzić do wykreślenia skargi bądź kontynuowania postępowania.

⁶¹ Zob. wyrok Izby z 24 maja 2007 r. w sprawie *Da Luz Domingues Ferreira vs Belgia*, nr skargi 50049/99.

⁶² Wyrok w sprawie *Hakimi vs Belgia*, § 19.

⁶³ *Ibidem*, § 21.

⁶⁴ Wbrew pozorom Trybunałowi zdarzało się dawniej uciekać do tego wybiegu – zob. H. Keller, D. Suter, *op. cit.*, s. 87–88.

⁶⁵ Wyrok w sprawie *Hakimi vs Belgia*, § 29–30.

⁶⁶ Zob. wyrok Izby z 26 lipca 2007 r. w sprawie *Kessler vs Szwajcaria*, nr skargi 10577/04.

3. Nowe formy nadzoru: sprawa *Jeronovičs vs Łotwa*

Konstrukcyjna niespójność instytucji związanych z jednostronnymi oświadczeniami państw-stron stanowiła już od dłuższego czasu potencjalną pułapkę. Ujawniła się ona z całą mocą we wspomnianej już sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, rozstrzygniętej przez Wielką Izbę w 2016 roku.

Swoje źródło miała ona w skardze Viktora Jeronovičsa, obywatela Łotwy, który został zatrzymany przez łotewską policję, a następnie oskarżony i skazany za popełnienie kilku przestępstw różnego rodzaju (m.in. kradzieży z włamaniem)⁶⁷. Wedle jego twierdzeń, w toku śledztwa policja uciekała się do tortur, mając na celu wymuszenie na nim przyznania się do winy. Postępowanie w tej sprawie, wszczęte na skutek jego monitów, zostało umorzone⁶⁸. W złożonej do Trybunału skardze p. Jeronovičs zarzucał władzom łotewskim naruszenie art. 3 EKPC – zarówno w wymiarze materialnym, jak i proceduralnym (brak należytego wyjaśnienia zarzutów) – oraz art. 6⁶⁹. Ponadto podnosił dodatkowe okoliczności związane m.in. ze sposobem wykonywania kary, długością postępowania oraz niedopuszczeniem do osobistego uczestnictwa w rozprawie przed Sądem Kasacyjnym⁷⁰.

W odniesieniu do podstawowych zarzutów rząd łotewski złożył jednostronne oświadczenie, w którym uznał, że zachowanie policji, brak efektywnego śledztwa w tej sprawie, jak również dostęp do środków prawnych i całkowita długość postępowania nie spełniały konwencyjnych standardów⁷¹. Ponadto Łotwa zobowiązała się do wypłaty *ex gratia* sumy pokrywającej wszelkie szkody, koszty i wydatki, jak również – co istotne – zadeklarowała podjęcie wszelkich koniecznych środków niezbędnych do uniknięcia w przyszłości podobnych naruszeń oraz zapewnienie skutecznych środków prawnych⁷².

Oceniając tę deklarację, Trybunał zastosował typowe elementy rozumowania: opis próby ugodowej, przytoczenie orzecznictwa w podobnych sprawach, szkic instytucji jednostronnej deklaracji, a wreszcie ocenę dopuszczalności wykreślenia skargi z uwagi na ochronę praw i wolności konwencyjnych. Jakkolwiek ocena ta mogła wydawać się nieco schematyczna, nie odbiegała od praktyki stosowanej przy jednostronnych oświadczeniach. Pamiętać przy tym należy, że traktowanie przez ETPC oświadczeń jako sposobu kończenia postępowań równoważnego ugodom musi pociągać pewną pobieżność analiz; gdyby nie miały one takiego charakteru, wówczas jednostronne deklaracje nie prowadziłyby do przyspieszenia postępowań. *Summa summarum*, Trybunał uznał oświadczenie Łotwy za spełniające stosowne wymogi i wykreślił skargę z listy w zakresie zarzutów nim objętych (w pozostałej części skar-

⁶⁷ Zob. postanowienie Izby z 10 lutego 2009 r. w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, nr skargi 547/02, § 3–9.

⁶⁸ *Ibidem*, § 10–11.

⁶⁹ *Ibidem*, § 28–29.

⁷⁰ Zob. *ibidem*, § 31–44.

⁷¹ *Ibidem*, § 46.

⁷² Użyta formuła brzmiała następująco: „the Government undertakes to adopt all necessary measures in order to avoid similar infringements in future, as well as to provide an effective remedy”.

ga została oceniona co do dopuszczalności oraz, w późniejszym terminie – i w węższym zakresie – co do meritum⁷³). W orzeczeniu ETPC zawarł ponadto standardową formułę, zgodnie z którą skreślenie skargi w żadnej mierze nie pozbawia skarżącego innych dostępnych środków uzyskania naprawienia naruszenia⁷⁴.

Skarżącemu zależało jednak – między innymi⁷⁵ – na ponownym otwarciu postępowania w sprawie tortur, do których miało dojść podczas jego przesłuchania. Polegając na uznanym przez Trybunał jednostronnym oświadczeniu Łotwy, żądał od krajowego prokuratora wznowienia tego postępowania⁷⁶. Spotkał się jednak z odmową w kolejnych instancjach, motywowaną faktem, że podstawy do wznowienia nie dawało ani samo postanowienie ETPC, ani też nie można było wyprowadzić nowych okoliczności z oświadczeń rządu zawartych w jednostronnej deklaracji⁷⁷.

W odpowiedzi p. Jeronovičs złożył nową skargę do Trybunału, podnosząc, że niewznowienie postępowania, pomimo uznania przez Łotwę uprzednich naruszeń, samo w sobie stało w sprzeczności z art. 3 i 13 EKPC⁷⁸. W skardze tej podkreślił, że z przytoczonej wyżej formuły Trybunału dotyczącej możliwości skorzystania z dostępnych środków prawnych wynika, iż skreślenie skargi nastąpiło pod warunkiem zapewnienia przez rząd Łotwy należytego usunięcia naruszenia, w tym poprzez przeprowadzenie skutecznego śledztwa w sprawie tortur⁷⁹. Zauważył przy tym, że duch Konwencji wymaga należytego nadzoru nad wykonywaniem jednostronnych deklaracji, choćby wprost jej tekst takiej instytucji nie przewidywał⁸⁰. W tej selektywnie sformułowanej uwadze zawiera się *clou* procesowego posunięcia skarżącego: zamiast domagać się ponownego wpisania skargi na listę (w zakresie objętym uprzednią jednostronną deklaracją), postanowił on wykorzystać nową skargę jako faktyczny środek nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań wskazanych w jednostronnym oświadczeniu. Jego dopuszczalność nie tylko konkurowałaby z instytucją ponownego wpisywania skarg na listę, ale także w dalszym stopniu rozmywała konwencyjny podział na orzeczenia i środki nadzoru.

Oceniając skargę, Wielka Izba Trybunału⁸¹ w pierwszej kolejności zauważyła, że już z jego poprzedniego orzecznictwa wynikało, iż wykreślenie skargi w następstwie jednostronnej deklaracji nie może pozbawiać skarżącego środków krajowych, a czasem – zwłaszcza w przypadku zobowiązania państwa do przeprowadzenia sku-

⁷³ Zob. wyrok Izby z 1 grudnia 2012 r. w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, nr skargi 547/02.

⁷⁴ Postanowienie Izby z 10 lutego 2009 r. w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, § 54 („Cette décision ne préjuge en rien de la possibilité pour le requérant d'exercer, le cas échéant, d'autres recours afin d'obtenir réparation”).

⁷⁵ Ponadto skarżący żądał wznowienia postępowania we własnej sprawie, jednak ten wątek został rozstrzygnięty osobno; z tej też przyczyny zostanie pominięty w analizie.

⁷⁶ Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, § 23.

⁷⁷ *Ibidem*, § 26.

⁷⁸ *Ibidem*, § 37.

⁷⁹ *Ibidem*, § 52.

⁸⁰ *Ibidem*, § 50.

⁸¹ Izba zrzekła się właściwości na rzecz Wielkiej Izby na podstawie art. 30 EKPC.

tecznego postępowania – wręcz go wymaga⁸². Zaznaczyła także dobitnie, że do jego jurysdykcji należy wykładnia tak samej deklaracji – mogącej podlegać podwójnej ocenie, zarówno po jej złożeniu oraz przy ewentualnym rozważaniu przywrócenia skargi na listę – jak i postanowienia o wykreśleniu⁸³. Odnosząc się do zagadnienia dopuszczalności skargi, wskazała na to, że skarga ta obejmuje jedynie te działania Łotwy, które miały miejsce po wykreśleniu poprzedniej w następstwie jednostronnego oświadczenia⁸⁴.

Oceniając natomiast meritum skargi, Trybunał przytoczył obszernie swoje orzecznictwo dotyczące obowiązków pozytywnych państwa na tle art. 3 EKPC. Odnosząc je do sprawy *Jeronovičs*, zaznaczył, że co prawda postanowienie o wykreśleniu skargi nie nałożyło na Łotwę wprost obowiązku wznowienia postępowania w sprawie tortur wobec skarżącego⁸⁵, to jednak można go wyprowadzić z treści jednostronnego oświadczenia oraz – w szczególności – samego postanowienia, a dokładniej z cytowanej wcześniej formuły, wedle której wykreślenie skargi z listy nie pozbawia skarżącego środków krajowych⁸⁶. Następnie jednak Trybunał argument ten faktycznie zawiesił, stwierdzając, że wykreślenie skargi z listy nie mogło zdjąć z Łotwy wynikającego z art. 3 EKPC zobowiązania do przeprowadzenia skutecznego śledztwa⁸⁷. Co więcej, przyznając, że Konwencja nie daje ogólnego prawa do żądania wznowienia postępowania, Trybunał zaznaczył, że w tej konkretnej sprawie uznanie przez Łotwę naruszenia obowiązków pozytywnych wynikających z art. 3 EKPC, ocena tego uznania oraz wykreślenie skargi prowadzą do utrzymania się zobowiązania do przeprowadzenia skutecznego postępowania⁸⁸. W ten zakłany i aluzyjny sposób Trybunał przyznał, że Łotwa powinna zapewnić skarżącemu wznowienie postępowania bądź też w jakikolwiek inny sposób zapewnić skuteczne śledztwo w sprawie tortur. W ostatecznym rozstrzygnięciu Wielka Izba uznała naruszenie art. 3 EKPC. Wyraźnie wskazała przy tym, że nie znajduje podstaw do ponownego wpisania skargi na listę⁸⁹.

Wyrok w sprawie *Jeronovičs* prowadzi do istotnej przebudowy instytucji jednostronnych deklaracji w zakresie nadzoru nad ich wykonywaniem. W świetle tego orzeczenia istnieją bowiem dwie drogi zbadania przez Trybunał działań państwa

⁸² Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, § 65–66.

⁸³ *Ibidem*, § 69–70.

⁸⁴ *Ibidem*, § 72.

⁸⁵ *Ibidem*, § 112.

⁸⁶ *Ibidem*, § 116. Warto wspomnieć, że taką drogę wyraźnie skrytykował w swoim zdaniu odrębnym sędzia Nicolaou, zdaniem którego ETPC powinien był wyraźnie zażądać od Łotwy – po złożeniu przez nią jednostronnej deklaracji – zagwarantowania skutecznego śledztwa. Formuła użyta przez Trybunał w postanowieniu pozostała jego zdaniem bez znaczenia, skoro nie istniał środek krajowy pozwalający usunąć naruszenie (zob. Partly dissenting opinion of judge Nicolaou, § 15). Przyznać trzeba, że Trybunałowi zdarzało się w postanowieniach o wykreśleniu akcentować ciężące na państwie-stronie zobowiązanie do podjęcia wszelkich koniecznych środków w celu usunięcia naruszenia (zob. np. postanowienie Izby w sprawie *Kapitonovs vs Łotwa (Final)*), co stanowiłoby lepszy punkt wyjścia do konstrukcji argumentu uzasadniającego naruszenie następcze.

⁸⁷ Wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, § 117–118.

⁸⁸ *Ibidem*, § 120.

⁸⁹ *Ibidem*, § 116.

w tym zakresie: albo poprzez postanowienie o ponownym wpisaniu skargi na listę, albo też przez osobny wyrok co do meritum. Pierwsza droga, jak pokazuje dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, jest dla skarżących praktycznie niedostępna, jakkolwiek to ją ETPC wzmiankuje w swoich postanowieniach o wykreśleniu. Druga natomiast – usankcjonowana przez wyrok w sprawie *Jeronovičs* – wiąże się z uznaniem osobnego naruszenia Konwencji, mającego miejsce już po wykreśleniu skargi z listy. Obie jednak zaburzają konwencyjną logikę nadzoru nad orzeczeniami. Pierwsza bowiem prowadzi do ponownej oceny działań państwa zarówno sprzed, jak i po złożeniu jednostronnej deklaracji, mając w ten sposób charakter zawieszonoj groźby. Druga faktycznie zamyka drogę do uznania przez Trybunał naruszenia w odniesieniu do okresu sprzed jednostronnej deklaracji⁹⁰, wyizolowując późniejsze naruszenie z całej sekwencji działań państwa odnoszących się do oświadczenia. W obu przypadkach nadzór zostaje faktycznie przejęty przez Trybunał z domeny Komitetu Ministrów. Kolejne wyroki ETPC nie stwierdzają rzeczywiście odrębnych naruszeń, lecz odnoszą się do siebie nawzajem, stanowiąc realne formy nadzoru nad wykonywaniem poprzednich orzeczeń.

Odrębnym problemem jest stosunek obu tych dróg, o którym Wielka Izba w wyroku w sprawie *Jeronovičs* nie zdecydowała się wypowiedzieć. Nie ulega wątpliwości, że sukces p. Jeronovičsa może skłonić skarżących do szerszego wykorzystywania drugiej z możliwości, skoro wydaje się ona dawać o wiele większe szanse powodzenia niż żądanie ponownego wpisania skargi na listę. Pociąga to jednak zagrożenie zalania Trybunału kaskadowymi skargami, z których każda kolejna stanowi faktyczny środek nadzoru nad wykonaniem orzeczenia zapadłego na kanwie skargi poprzedniej. Ta możliwość, którą w praktyce wyeliminowano w ramach zwykłego podziału zadań pomiędzy Trybunał a Komitet Ministrów, odżywa w przypadku jednostronnych oświadczeń. Co więcej, zwyczajowa niejasność i lakoniczność sformułowań używanych przez ETPC w postanowieniach o wykreśleniu skarg sprawia, że obowiązki państw-stron nie są wyraźnie zakreślone, lecz mogą być stale wyinterpretowywane z samej Konwencji. Innymi słowy, orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, jakim jest postanowienie o wykreśleniu skargi, nie stanowi wyraźnej cezury polegającej na wytyczeniu obowiązków państw-stron, następnie egzekwowanych w procedurze nadzoru. Przeciwnie: obowiązki te mogą podlegać stałej reinterpretacji w wyniku kolejno składanych skarg. Ponadto skarżący mógłby za każdym razem otrzymywać odrębne zadośćuczynienie.

Niebezpieczeństwo rozmycia konwencyjnego systemu nadzoru zauważyli sędziowie formułujący zdania odrębne do wyroku w sprawie *Jeronovičs*. Sędzia Nicolaou wskazał, że poprawnym rozwiązaniem byłoby ponowne wpisanie dawniejszej skargi na listę oraz uznanie naruszenia Konwencji w rozstrzygnięciu co do meritum, z zaliczeniem wypłaconej przez Łotwę sumy na poczet zadośćuczynienia⁹¹. Skoro

⁹⁰ Jakkolwiek ETPC nie wykluczył możliwości równoległego rozpatrywania takiej skargi i ponownego wpisania poprzednio wykreślonej skargi na listę, to jednak z przyczyn praktycznych takie posunięcie wydaje się nieprawdopodobne.

⁹¹ Partly dissenting opinion of judge Nicolaou, § 16.

jednak poprzednia skarga nie została już wpisana na listę ponownie, rozpoznanie nowej co do meritum nie może skutkować przyznaniem zadośćuczynienia – chodzi bowiem o jedno i to samo utrzymujące się naruszenie, mające charakter niepodzielny i niezależny od czasu⁹².

Podobnie w zdaniu odrębnym sędziego Silvisa i innych zauważono, że wyrok w sprawie *Jeronovičs* faktycznie sankcjonuje czynienie przedmiotem skargi raz już rozpoznanego (choćby i nadal trwającego) naruszenia – i to bez ujawnienia nowych okoliczności⁹³. Tymi samymi okolicznościami, odmiennie formułowanymi na potrzeby kolejnych skarg, Trybunał musiał więc już zajmować się wielokrotnie. Wedle formuły użytej w tym zdaniu odrębnym, ETPC dopuścił *perpetuum mobile* kolejnych postępowań⁹⁴. Jakkolwiek miało ono służyć korekcie wcześniejszych niedopatrzeń przy akceptowaniu jednostronnej deklaracji, to jednak skutkowało osłabieniem pewności prawa⁹⁵.

Ostatnią konsekwencją wyroku w sprawie *Jeronovičs* jest utrzymanie niejednoznaczności co do źródeł obowiązków ciążyących na państwach-stronach w następstwie złożenia jednostronnej deklaracji i jej zaakceptowania przez Trybunał. Jak wskazano wyżej, niekonsekwentna argumentacja ETPC nie pozwala stwierdzić, jaka jest relacja między zobowiązaniami złożonymi w deklaracji, obowiązkami nałożonymi w postanowieniu o wykreśleniu oraz tymi, które wypływają z samej Konwencji. W szczególności Trybunał nie stwierdził, jaki jest charakter jego postanowień o wykreśleniu oraz na ile nałożenie przez nie obowiązków ma charakter konstytutywny, a na ile deklaratywny (jak, przynajmniej według oficjalnej doktryny ETPC, wyroki co do meritum⁹⁶)⁹⁷. Te niejednoznaczności dodatkowo mogą przekładać się na konkurencyjność postanowień o przywróceniu skargi na listę, skarg następczych oraz działań podejmowanych przez Komitet Ministrów.

4. Wnioski: *perpetuum mobile* jednostronnych oświadczeń

W pewnej perspektywie wyrok w sprawie *Jeronovičs* można odczytywać jako zaadaptowanie, na potrzeby instytucji jednostronnych oświadczeń, logiki przyjętej po raz pierwszy przez Trybunał w wyroku *Verein gegen Tierfabriken Schweiz vs*

⁹² *Ibidem*, § 17.

⁹³ Dissenting opinion of judge Silvis, joined by judges Villiger, Hirvelä, Mahoney, Wojtyczek, Kjølbro and Briede, § 4.

⁹⁴ *Ibidem*, § 5.

⁹⁵ *Ibidem*, § 6.

⁹⁶ Zob. wyrok Izby z 13 czerwca 1979 r. w sprawie *Marckx vs Belgia*, A-31, § 58; postanowienie Izby w sprawie *Lyons et al. vs Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 15227/03, CEDH 2003-IX; postanowienie Izby z 30 marca 2004 r. w sprawie *Krčmář et al. vs Czechy*, nr skargi 69190/01.

⁹⁷ Warto nadmienić, że w zajętych przed Trybunałem w sprawie *Jeronovičs* stanowisku Helsińska Fundacja Praw Człowieka sugerowała, by uznać postanowienia o wykreśleniu skarg za dodatkowe, samodzielne źródło obowiązków państw-stron, w ten sposób umacniając skuteczność jednostronnych oświadczeń (zob. wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Jeronovičs vs Łotwa*, § 95). Zob. także apel HFPC w sprawie jednostronnych deklaracji: <http://programy.hfhr.pl/orzeczenia/apel-dotecz-w-sprawie-jednostronnych-deklaracji/> (dostęp: 3.03.2017).

Szwajcaria⁹⁸, w którym ETPC dopuścił skargę, a nawet uznał naruszenie, polegające na utrzymywaniu się sytuacji niezgodnej z Konwencją po wydaniu wcześniejszego wyroku oraz pomimo nadzoru Komitetu Ministrów. W obu sprawach trwające naruszenie dotyczyło braku wzruszenia zapadłych uprzednio decyzji, jakkolwiek w przypadku *VgT* chodziło o wyrok sądu.

Niemniej bliższa analiza pokazuje, że paralele pomiędzy sprawami *Jeronovičs* i *VgT* są ograniczone. W wyroku *VgT* wyraźnie zaznaczono potrzebę wykazania przesłanek pozwalających uznać, że rozpatrywana skarga odróżnia się – za sprawą nowych okoliczności – od skargi rozpoznanej już uprzednio. Czyniąc to, Trybunał odwołał się w pierwszym rzędzie do konwencyjnej logiki podziału obowiązków między nim samym a Komitetem Ministrów, a w drugiej kolejności do art. 35 ust. 2 lit. b EKPC, który to przepis wyznacza kryteria identyczności skargi⁹⁹. Oddziaływanie zawartej w nim normy na skargi wnoszone po zapadnięciu wyroku i dotyczące tej samej co on materii sprawia, że dopuszczalność tego typu nowej skargi jest wyraźnie uzależniona od zaistnienia nowych okoliczności. Tymczasem normy takiej brakuje w przypadku jednostronnych deklaracji. Pewną paralełą jest tutaj naturalnie art. 37 ust. 2 EKPC, ale to jego analiza została pominięta w sprawie *Jeronovičs*. W odniesieniu do skargi wykreślonej z listy dopuszczono więc skargę następczą, podobną do tej, którą złożono w sprawie *VgT*, jednak nie poruszając w istocie problemu identyczności ich obu ani stosowalności art. 35 ust. 2 lit. b EKPC.

Co za tym idzie, wyrok w sprawie *Jeronovičs* wydaje się faktycznie abstrahować od kryterium nowych okoliczności¹⁰⁰. Można by taki krok złożyć na karb faktu, że następcza skarga złożona w tej sprawie miała charakter faktycznego środka nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań wskazanych w jednostronnej deklaracji. Jednak, po pierwsze, nie wyjaśnia to, dlaczego nie sięgnięto po środek właściwy – art. 37 ust. 2 EKPC, używający analogicznych do art. 35 ust. 2 lit. b kryteriów – albo, po stwierdzeniu jego niestosowalności, nie uznano skargi za niedopuszczalną. Po drugie, w sprawie *VgT* pewne nieprawidłowości w sprawowanym przez Komitet Ministrów nadzorze zostały włączone w obręb oceny nowych okoliczności w sprawie¹⁰¹. Dlatego Trybunał mógł w pewnym stopniu sanować poprzednie uchybienia, nie zaburzając jednocześnie logiki *rei iudicatae* gwarantowanej przez art. 35 ust. 2 lit. b EKPC.

Tymczasem wyrok w sprawie *Jeronovičs* faktycznie usankcjonował drugi środek nadzoru nad wykonywaniem obowiązków zakreślonych w jednostronnym oświadczeniu oraz postanowieniu o wykreśleniu skargi – a mianowicie nową skargę do ETPC, która najwyraźniej nie musi być oceniana co do kryteriów identyczności ze

⁹⁸ Wyrok Wielkiej Izby z 30 czerwca 2009 r. w sprawie *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) vs Szwajcaria (nr 2)*, nr skargi 32772/02. Zob. także postanowienie Izby z 6 lipca 2010 r. w sprawie *Abdullah Öcalan vs Turcja*, nr skargi 5980/07; postanowienie z 18 września 2012 r. w sprawie *Egmez vs Cypr*, nr skargi 12214/07, § 48–56; wyrok Wielkiej Izby z 5 stycznia 2012 r. w sprawie *Bochan vs Ukraina (nr 2)*, nr skargi 22251/08, § 35–39.

⁹⁹ Wyrok w sprawie *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) vs Szwajcaria (nr 2)*, § 61–63.

¹⁰⁰ Wyraźnie kontrastuje to z linią orzecznictwa dotyczącą skarg następczych po wyrokach co do meritum – zob. postanowienie Izby z 6 lipca 2010 r. w sprawie *Abdullah Öcalan vs Turcja*.

¹⁰¹ Wyrok w sprawie *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) vs Szwajcaria (nr 2)*, § 67.

skargą poprzednią. Co więcej, jeśli zauważyć, że Trybunał *explicite* nie znalazł przesłanek ponownego wpisu dawniejszej skargi na listę, można wręcz wnioskować, że o ile naruszenie nadal się utrzymuje, skarga następcza może być faktycznie identyczna z poprzednią, z wyjątkiem kryterium okresu wskazanego naruszenia. Nie jest przy tym jednoznaczne, czy wyrok uznający naruszenie wskazane w skardze następczej powinien być traktowany jak każdy inny, a więc chroniony przez *res iudicata* w granicach identyczności sprawy zakreślonych m.in. w wyroku *VgT*, czy też przeciwnie – z racji swojej genezy w jednostronnej deklaracji mógłby dawać możliwość składania dalszych skarg następczych w trybie usankcjonowanym wyrokiem *Jeronovičs*.

Zarówno wątle konwencyjne podstawy instytucji jednostronnego oświadczenia, niejednolita praktyka jej stosowania, jak i lakoniczność wyroku w sprawie *Jeronovičs* pozwalają sądzić, że w przypadku jednostronnych deklaracji mamy do czynienia z poszerzającym się wyłomem w logice konwencyjnego systemu kontrolnego. Dopuszczenie – a nawet promowanie – instytucji jednostronnych oświadczeń państw-stron o uznaniu naruszenia może mieć sens o tyle tylko, o ile jest ona ujęta w ramy precyzyjnych norm, czy to wyprowadzonych przez orzecznictwo, czy to zawartych w samej Konwencji (co niewątpliwie byłoby rozwiązaniem pożądanym z punktu widzenia pewności prawa). W odniesieniu do przesłanek akceptowalności deklaracji Trybunał – jak wspomniano wyżej – takie reguły wypracował, choć przyznać trzeba, że nie stosował ich konsekwentnie. Jednakże funkcjonowanie faktycznych środków nadzoru nad wykonywaniem zobowiązań wskazanych w deklaracjach budzi o wiele większe wątpliwości. Mogłoby się bowiem wydawać, że standardowym środkiem tego typu będzie ponowne wpisanie skargi na listę – choćby z racji czynienia wzmianki o nim standardowym elementem postanowienia o wykreśleniu. Środek ten ma również tę zaletę, że pozwala przejść z bocznej ścieżki strasburskiej procedury, jaką jest wykreślenie skargi, na główną drogę postępowania, zakończoną wyrokiem co do meritum. Jednak, jak wskazano wyżej, praktyczne zastosowanie tego środka jest odwrotnie proporcjonalne do częstości jego czysto werbalnego przywoływania przez ETPC.

W tym kontekście sprawa *Jeronovičs* mogła dać Trybunałowi dobrą okazję do uściślenia reguł kontroli zobowiązań państw-stron. Być może sięgnięcie po instytucję ponownego wpisania skargi na listę – choćby za cenę reinterpretacji przesłanki z art. 37 ust. 2 EKPC, pozwalającej bardziej swobodnie interpretować zaistnienie nowych okoliczności w sprawie – byłoby krokiem bardziej konsekwentnym niż faktyczne sankcjonowanie osobnego środka nadzoru, jakim okazała się skarga następcza. Taki krok Trybunału nie tylko sprawia, że zasady jej dopuszczalności różnią się od kryteriów sformułowanych w sprawie *VgT* – utwierdzając odrębność ścieżki postępowania otwartej złożeniem jednostronnej deklaracji od standardowej procedury kończącej się wyrokiem co do meritum – ale także powoduje niejasność co do konkurencyjności ponownego wpisania na listę oraz skargi następczej.

De lege ferenda ważnym postulatem wydaje się modyfikacja tekstu Konwencji, nie tylko po to, by jednostronne deklaracje znalazły w niej wyraźne zakotwiczenie, ale przede wszystkim w tym celu, aby wprowadzić czytelne zasady nadzorowania działań państw-stron po wydaniu postanowienia o wykreśleniu skargi. Nie jest jed-

nak do końca pewne, które z rozwiązań byłoby tu najtrafniejsze. Rozciągnięcie – na wzór Protokołu nr 14 – kompetencji nadzorczych Komitetu Ministrów na ten obszar, postulowane np. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka w sprawie *Jeronovičs*¹⁰², wydaje się krokiem najbardziej spójnym z punktu widzenia logiki Konwencji, choć zapewne zamykającym skarżącym drogę do wyroku Trybunału co do meritum (jeśli, co wydaje się najbardziej prawdopodobne, Trybunał straciłby możliwość ponownego wpisywania skarg na listę). Jego wprowadzenie wymagałoby podwyższenia standardów co do treści jednostronnych oświadczeń oraz wymogów co do działań państw, które muszą być podjęte przed złożeniem deklaracji. Przede wszystkim zaś musi mu towarzyszyć większa przewidywalność w akceptowaniu przez ETPC jednostronnych oświadczeń. Możliwe do pomyślenia są również specjalne formy nadzoru, łączące dotychczasowe kompetencje Komitetu i Trybunału (np. powierzenie Komitetowi nadzoru z prawem wnioskowania do ETPC o podjęcie decyzji w przedmiocie ponownego wpisania skargi na listę).

De lege lata pilnym postulatem jest dokładniejsze analizowanie przez ETPC treści deklaracji oraz konsekwentne stosowanie dotąd wypracowanych kryteriów¹⁰³. Trybunał powinien też przywiązywać większą wagę do treści postanowień o wykreśleniu skarg, w których może *explicite* wymagać od państw-stron jednoznacznie egzekwowalnych obowiązków. W ten sposób spadnie ryzyko konieczności dalszego nadzoru.

Podsumowując, jednostronne oświadczenia nie mogą być traktowane jako standardowy środek kończenia postępowań, w szczególności równy ugodom. Ich specyfika – przede wszystkim brak zgody skarżącego – wymusza o wiele wyższą staranność niż tego wymagałyby klasyczne tryby konsensualne. Pewna niefrasobliwość w ich rozpatrywaniu sprawiła, że środek ten wymknął się poza czytelne ramy określone przez Konwencję i *case law* Trybunału. Wyrok w sprawie *Jeronovičs* pokazał, że może to grozić samej logice podziału obowiązków pomiędzy Trybunał a Komitet Ministrów i potencjalnie rzutować na skargi następcze składane po wyrokach co do meritum stwierdzających naruszenie. Z tego względu pozostaje mieć nadzieję, że ETPC możliwie szybko uporządkuje niejasności towarzyszące sposobom nadzorowania obowiązków państw-stron określonych w deklaracjach i postanowieniach o wykreśleniu skarg.

¹⁰² *Ibidem*, § 101–102.

¹⁰³ Jak podkreślają autorki i autor przekrojowej, bazującej na wynikach statystyk monografii *Friendly Settlements before the European Court of Human Rights*, legitymizacja jednostronnych deklaracji – która w przypadku wyroków wypływa z autorytatywnego stwierdzenia naruszenia przez Trybunał – płynąć może tylko z precyzyjności i jednoznaczności uznania przez państwo naruszenia, inaczej nie realizuje wymogów Konwencji. Zob. H. Keller, M. Forowicz, L. Engi, *op. cit.*, s. 105.

SUMMARY

STRASBOURG'S *PERPETUUM MOBILE*: THE PROBLEM OF STATES' OBLIGATIONS STEMMING FROM UNILATERAL DECLARATIONS ACKNOWLEDGING VIOLATIONS OF THE ECHR AND SUPERVISION OF THEIR OBSERVANCE

The paper investigates the role of unilateral declarations of states in the functioning of the ECHR control system, particularly in their relation to the division of competences between the ECtHR and the Committee of Ministers. Unilateral declarations which recognise violations of the Convention, once accepted by the Strasbourg Court, lead to striking out the application from the list of cases. The Court may restore the application if the state in question does not fulfill its declared obligations. Thus the restoration of the application becomes the principal remedy for states' disrespect of their declarations. This mechanism detracts, however, from the Committee of Ministers' competence to oversee the execution of judgments and makes the ECtHR involved in the monitoring process. The recent judgment *Jeronovičs v. Latvia* (2016) further dismantles the logic of the Convention, because it accepts the admissibility of separate applications pertaining to violations which arise only from the non-execution of unilateral declarations. The paper presents the evolution of unilateral declarations and critically assesses the emancipation of this institution, which diminishes legal certainty and may infringe applicants' rights.

Słowa kluczowe: jednostronne deklaracje, EKPC, *Jeronovičs vs Łotwa*, nadzór nad wykonywaniem wyroków

Key words: unilateral declarations, ECHR, *Jeronovičs v. Latvia*, execution of judgments