

Wpływ Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na porządek prawny państw-stron Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a koncepcja marginesu oceny. Analiza ze szczególnym uwzględnieniem wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2)

The impact of the European Court of Human Rights on the legal order of the High Contracting Parties of the European Convention on Human Rights and the margin of appreciation doctrine. Analysis with particular regard to the judgment of the European Court of Human Rights in the *Hirst v. United Kingdom* (2) case

Wstęp

Jednym z państw Rady Europy, w którego debacie politycznej od kilku lat pojawiają się głosy, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC) nie posiada legitymizacji, a jego działalność stanowi zagrożenie dla suwerenności państwa i jego tradycji konstytucyjnej, jest Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (dalej: „Zjednoczone Królestwo”). Niechęć części obywateli Zjednoczonego Królestwa do ETPC nasiliła się po wydaniu kontrowersyjnego wyroku Wielkiej Izby z 6 października 2005 r. w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2), skarga nr 74025/01. Orzeczenie to dotyczyło kwestii bezwarunkowego pozbawienia więźniów prawa do głosowania. Według ETPC, nawet biorąc pod uwagę szeroki margines swobody państw-stron Konwencji w regulowaniu prawa wyborczego, nie można zaakceptować reguły, że wszyscy

więźniowie, niezależnie od rodzaju przestępstwa czy długości zasądzonej kary, nie mogą głosować w wyborach.

Niepokojący dla dalszego funkcjonowania konwencyjnego systemu ochrony praw człowieka wydaje się fakt, że tak dojrzała demokracja, jak ta panująca w Zjednoczonym Królestwie, która miała znaczący wkład w prace nad powstaniem Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej: Konwencja) (Biszytyga, 2008, s. 41), przez kilkanaście lat miała problem z wykonaniem wyroku w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2). Ponadto to brytyjski model udziału parlamentu narodowego w wykonywaniu orzeczeń ETPC jest wskazywany jako wzorcowy przez organy Rady Europy. Problemy z wykonaniem wspomnianego orzeczenia wynikały przede wszystkim z występującego w społeczeństwie Zjednoczonego Królestwa przywiązania do tradycji i niechęci do wprowadzenia zmian koniecznych w celu rozwiązania problemu systemowego, który zauważył ETPC. Wieloletnie ignorowanie przez Zjednoczone Królestwo wyroku ETPC mogło doprowadzić do zdemotywowania państw Rady Europy, mających poważniejsze problemy systemowe niż Zjednoczone Królestwo i o wiele więcej niewykonanych orzeczeń ETPC, do podjęcia działań zmierzających do podnoszenia w nich poziomu ochrony praw człowieka. W związku z powyższym zasadne wydaje się wykazanie, że dzięki koncepcji marginesu oceny działalność ETPC nie wpływa negatywnie na suwerenność państw-stron Konwencji, a zwlekanie przez Zjednoczone Królestwo z wykonaniem orzeczenia w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) było niezasadne.

1. Legitymizacja ETPC

Według Cali, Koch i Bruch (2011, s. 4) legitymizacja instytucji (ogółu, nie zaś konkretnie jej pracowników czy też decyzji) posiada dwa znaczenia. Zgodnie z pierwszym znaczeniem ocenie podlega to, czy dana instytucja ma uzasadnienie dla swojego istnienia i czy może wymagać posłuszeństwa od innych podmiotów dla swoich decyzji. Jeśli instytucja nie spełnia wcześniej ustalonych kryteriów legitymizacji, zaczynają się pojawiać opinie o braku jej legitymizacji, a podległe jej podmioty żądają wprowadzenia poważnych zmian w podstawach jej funkcjonowania albo całkowicie przestają uznawać kognicję danej instytucji. Na podstawie tej weryfikacji można ustalić, czy dana instytucja posiada legitymizację, czy też nie.

Według tego ujęcia legitymizacja ETPC wynika z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – jest to instrument prawny stano-

wiący podstawę prawną dla jego funkcjonowania. Konwencja ta jest umową międzynarodową dobrowolnie zawartą przez państwa członkowskie Rady Europy. Zarówno w perspektywie prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego nie ma wątpliwości co do obowiązku jej wykonywania przez państwa-strony. Celem Konwencji, wyrażonym w jej preambule, jest osiągnięcie większej jedności członków Rady Europy poprzez ochronę oraz rozwój praw człowieka i podstawowych wolności. Użyte w tekście tej umowy międzynarodowej sformułowania napisano językiem ogólnym, przy zastosowaniu licznych zwrotów wartościujących i nie-dookreślonych (Garlicki, 2007, s. 123). Z tego względu każde z postanowień konwencyjnych zostało wzmocnione praktyką orzecznictwem ETPC.

ETPC doprecyzowuje znaczenie materialnoprawnych regulacji konwencyjnych, a nawet rozszerza i rozbudowuje zakres ich obowiązywania. Poprzez swoją działalność ETPC wyznacza minimalne standardy ochrony praw człowieka. ETPC jest twórczym interpretatorem, a ponadto jego działalność orzecznicza wynika wprost z art. 32 ust. 1 Konwencji. System precedensów orzecznich powoduje, że Konwencja jest żywym instrumentem (*living instrument*), aktem interpretowanym na nowo przy uwzględnieniu dynamicznie zmieniających się okoliczności społecznych (Bodnar, 2010, s. 191). Tym samym postanowienia Konwencji muszą być stosowane przez państwa-strony na szczeblu krajowym zgodnie z tym, jak rozumie je w swoich orzeczeniach ETPC.

Zgodnie z drugim znaczeniem ocenie podlega to, czy dana instytucja swoją działalnością wypełnia zadanie, dla którego została utworzona. Osoby wypowiadające się na temat legitymizacji danej instytucji stwierdzają wzrost tej legitymizacji lub jej spadek na podstawie oceny działań instytucji, opierając się na standardach, które oceniający uznają za właściwe. Jeśli instytucja nie spełnia celów, dla których została stworzona, jej decyzje są krytykowane i wysuwa się propozycje jej reform mających na celu modyfikację jej procesów decyzyjnych. Zgodnie z tym rozumieniem legitymizacji jest on stopniowalna.

O legitymizacji w tym ujęciu może świadczyć chociażby duża liczba wnieszonych do ETPC skarg na naruszenie praw przysługujących skarżącym na podstawie Konwencji. Początkowo do powstałego w 1959 r. ETPC wpływały bardzo nieliczne skargi, co rodziło nawet pytanie o potrzebę jego dalszego funkcjonowania. Zaczęła ona jednak wzrastać w latach 70. XX w., a w latach 80. i 90. XX w. nastąpił lawinowy wzrost liczby spraw toczących się przed ETPC (Biszytyga, 1997, s. 85). Zmiany te spowodowane były m.in. lepszą znajomością Konwencji przez państwa-strony i nabraniem przez nie zaufania do ETPC.

Ważne jest, aby ETPC w swoim orzecznictwie uwzględniał to, że standardy ochrony praw człowieka formułowane są dla wszystkich państw Rady Europy,

granicami zaś procesów uniwersalizacyjnych w sferze ochrony praw człowieka są dysproporcje kulturowe (Liżewski, 2015, s. 273). Sformułowanie przez ETPC standardów, które nie mogłyby zostać zaakceptowane przez wszystkie państwa-strony Konwencji, spowodowałoby nieskuteczność porządku Konwencji i niski stopień legitymizacji ETPC. Z tego względu w celu umożliwienia ETPC uwzględniania dyskrecjonalności władz krajowych w procesie kontroli przestrzegania Konwencji wypracowano koncepcję marginesu oceny. Dzięki niej udało się pozyskać ETPC zaufanie państw-stron Konwencji.

2. Koncepcja marginesu oceny

Koncepcja marginesu oceny, zwana koncepcją marginesu swobody (*doctrine of margin of appreciation*), stanowi specyficzną regułę wykładni Konwencji, która uzupełnia, a nawet modyfikuje klasyczne dyrektywy interpretacyjne (Kapełańska-Pręgowska, 2007, s. 87). Metoda ta pozwala na wyznaczenie granicy pomiędzy tym, co powinno pozostawać w gestii lokalnych społeczności, a tym, co bezwzględnie powinno obowiązywać wszystkie państwa-strony (Garlicki, 2008, s. 4). Opisywanej metody marginesu oceny nie wyrażono wprost w tekście Konwencji, zostanie ona jednak wpisana do preambuły Konwencji po wejściu w życie Protokołu nr 15 zmieniającego Konwencję. Protokół ten jest realizacją planów reformatorskich państw-stron wyrażonych w Deklaracji z Brighton z 2012 r. (Mężykowska, 2018, s. 4).

Europejska Komisja Praw Człowieka (dalej: Komisja; Europejska Komisja Praw Człowieka była organem orzekającym obok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zakończyła ona działalność z dniem 31 października 1999 r.) i ETPC nie przedstawiły jak dotąd w swoim orzecznictwie w sposób kompletny idei marginesu oceny, skupiając się na jej zastosowaniu w rozpatrywanej sprawie. Z tego względu zasadne jest przedstawienie zarysu jej kształtowania się. Początki koncepcji marginesu oceny w działalności organów strasburskich można dostrzec już w latach 50. XX w. Po raz pierwszy pojawiła się ona w raporcie Komisji w sprawie *Grecja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* w 1958 r. (Legg, 2012, s. 1; Raport Komisji w sprawie *Grecja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 26 września 1958 r., skarga nr 176/56), która dotyczyła oceny zgodności derogacji praw człowieka z art. 15 Konwencji ze względu na sytuację kryzysową na Cyprze. Następnie na gruncie sprawy *Lawless przeciwko Republice Irlandii* Komisja w raporcie z 1959 r. przedstawiła trzon koncepcji marginesu oceny (Raport Komisji w sprawie *Lawless przeciwko Republice Irlandii* z 19 grudnia 1959 r., skarga

nr 332/57). Sprawa ta dotyczyła aresztowania obywatela Irlandii pod zarzutem przynależności do grupy terrorystycznej, mimo że wcześniej oczyszczono go z postawionych zarzutów. Komisja nie dopatrzyła się naruszenia Konwencji w tej sprawie i stwierdziła, że „oczywiste jest, że pewną swobodę uznania – pewien margines uznania – należy pozostawić rządowi w określeniu, czy istnieje publiczny kryzys, który zagraża życiu narodu i którym należy się zająć za pomocą wyjątkowych środków stanowiących odstępstwo od normalnych obowiązków wynikających z Konwencji” (Raport Komisji w sprawie *Lawless przeciwko Republice Irlandii* z 19.12.1959 r., skarga nr 332/57, s. 85). ETPC zgodził się ze stanowiskiem Komisji i sam w sprawie *Lawless przeciwko Republice Irlandii* powołał się na wspomnianą koncepcję (Nowicki, 2017, s. 295).

Pogłębienie idei marginesu oceny przez ETPC nastąpiło dopiero w latach 70. XX w. (Wiśniewski, 2009, s. 330). Przełomowym momentem w kształtowaniu koncepcji marginesu oceny był wyrok ETPC w sprawie *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (wyrok ETPC z 7 grudnia 1976 r., *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72). Sprawa ta dotyczyła zarzutu naruszenia art. 10 Konwencji – wolności wyrażania opinii – poprzez konfiskatę *The Little Red Schoolbook*, czyli informatora skierowanego do młodzieży w wieku od 12 lat, którego wydawcą był R. Handyside. Władze Zjednoczonego Królestwa zakwalifikowały podręcznik jako pornografię. W orzeczeniu w sprawie *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* ETPC stwierdził, że nie istnieje jedna koncepcja moralności wspólna dla wszystkich państw-stron Konwencji. Według ETPC „ze względu na bezpośredni i regularny kontakt z najważniejszymi siłami w państwach-stronach, organy państwowe są co do zasady w lepszej pozycji od sędziego międzynarodowego, aby wydać opinię na temat dokładnej zawartości tych wymagań [wymogów moralności], jak i również na temat konieczności ograniczeń lub kar, których celem jest sprostanie tym wymogom. (...) Niemniej jednak art. 10 ust. 2 Konwencji nie przyznaje państwom-stronom nieograniczonej mocy uznania. ETPC, który razem z Komisją jest odpowiedzialny za zapewnienie nadzoru nad zobowiązaniami tych państw-stron (art. 19 Konwencji) posiada kompetencję do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia odnośnie do tego, czy restrykcje lub kary są do pogodzenia z wolnością wypowiedzi chronioną przez art. 10 Konwencji”. Przez kolejne lata odwoływanie się przez ETPC do idei marginesu oceny stawało się coraz częstsze, a teraz jest jedną z najważniejszych doktryn strasburskiego prawa precedensowego (Garlicki, 2008, s. 5).

Z przytoczonych raportów Komisji i orzeczeń ETPC wynika, że margines oceny jest pewną dozą dyskrecjonalności pozostawioną władzom publicznym państw-stron Konwencji przy stosowaniu postanowień materialnych Konwen-

cji i jej protokołów, co podlega nadzorowi ETPC. Organy strasburskie przyjęły koncepcję marginesu oceny jako ważny środek do znalezienia porozumienia, kiedy tradycje i kultury prawne wchodzą ze sobą w interakcje lub się ścierają (Gerards, 2018, s. 498), ponieważ państwa-strony Konwencji, mimo procesów integracyjnych, różnią się między sobą historią, tradycją i wartościami moralnymi. Garlicki (2008, s. 5–6) zauważył, że orzecznictwo strasburskie pozwala na wskazanie sześciu czynników wyznaczających zakres marginesu oceny, wewnątrz którego wybór sposobu działania państw należy do władz krajowych. Pierwszy czynnik dotyczy natury (treści) prawa bądź wolności zawartych w Konwencji i podlegających ograniczeniom. W przypadku praw i wolności o absolutnym lub prawie absolutnym charakterze ETPC nie uznaje istnienia jakiegokolwiek marginesu oceny (np. zakaz niewolnictwa). W niektórych materiałach ETPC jest gotowy przyznać szeroki lub bardzo szeroki margines oceny, są to prawa i wolności bardziej ograniczone w swojej uniwersalności (np. prawa wyborcze). Drugi czynnik związany jest z naturą obowiązków spoczywających na organach krajowych. Władze krajowe mają szerszy margines oceny w kwestii zobowiązań pozytywnych niż tych negatywnych (np. zakaz ingerowania w dane prawa i wolności). Kolejny czynnik dotyczy charakteru celu, w jakim władze krajowe ingerują w konwencyjne prawa i wolności. Niektóre z celów (np. ochrona bezpieczeństwa państwowego) bardziej niż inne usprawiedliwiają taką ingerencję. Czwarty czynnik to okoliczności stanowiące kontekst ingerencji. W sytuacjach nadzwyczajnych państwom-stronom przyznaje się szerszy margines swobody i dopuszcza się możliwość większego ograniczania przez nie konwencyjnych praw i wolności. Kolejny czynnik to istnienie wspólnego podejścia w ustawodawstwie państw członkowskich. W przypadku stwierdzenia przez ETPC ustawodawczego konsensusu lub powszechnej tendencji regulacyjnej państwa-strony mają w danym zakresie mniejszy margines oceny. Ostatnim czynnikiem jest istnienie powszechnie akceptowanego, kulturowego lub moralnego kontekstu funkcjonowania w społeczeństwie danego prawa lub wolności. ETPC przy ocenie ograniczenia danego prawa lub wolności musi brać pod uwagę odmienności społeczeństw, a tym samym państw-stron Konwencji.

Koncepcja marginesu bywa krytykowana przez przedstawicieli doktryny, którzy widzą w niej zagrożenie dla konwencyjnego systemu ochrony praw człowieka, szczególnie jego skuteczności (Faingold, 1977, s. 91). Wskazuje się także, że nie znajduje ona oparcia w Konwencji i jest wynikiem decyzji członków Komisji i sędziów ETPC. Ponadto w ocenie przeciwników koncepcji marginesu oceny ETPC ceduje na władze krajowe państw-stron zbyt wiele swojej odpowiedzialności w zakresie realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji (Mahoney, 1990, s. 82). Zwolennicy tej idei podnoszą zaś, że od

czasu jej wprowadzenia do orzecznictwa strasburskiego żadne z państw nie kwestionowało jej zgodności z prawem międzynarodowym (Wiśniewski, 2008, s. 78), co wpływa na ocenę jej legalności. Ponadto stosowanie koncepcji marginesu oceny jest wyrazem dążenia do zapewnienia zaufania państw-stron do systemu Konwencji i akceptacji przez nie orzeczeń ETPC (Nowicki, 2017, s. 297). Koncepcja ta pozwala uwzględnić potrzeby zróżnicowanej społeczności państw Rady Europy, a jednocześnie zachować ideę ochrony wyrażonych w Konwencji praw i wolności (Kapelańska-Pręgowska, 2007, s. 89).

3. Obowiązek wykonywania orzeczeń ETPC przez państwa-strony

Z art. 1 Konwencji wynika, że państwa-strony mają obowiązek zapewnić każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w Konwencji. Świadczy to o tym, że we wspominanej umowie międzynarodowej przestrzeganie praw i wolności człowieka ujęto jako zobowiązanie międzynarodowe. Dodatkowo państwa-strony są zobowiązane do przestrzegania ostatecznego wyroku ETPC we wszystkich sprawach, w których są stronami (art. 46 ust. 1 Konwencji). Komitet Ministrów Rady Europy (dalej: Komitet Ministrów RE) w swoich rezolucjach tymczasowych (np. Tymczasowa Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResDH(2001)80 z 26 czerwca 2001 r. w sprawie wykonania wyroku *Loizidou przeciwko Turcji*) wskazywał, że wykonywanie orzeczeń ETPC stanowi dla państw-stron warunek członkostwa w Radzie Europy.

Ze wspomnianego już art. 46 Konwencji wynikają dwa obowiązki państwa-strony: niekwestionowanie naruszenia Konwencji sformułowanego w sentencji orzeczenia oraz podjęcie działań mających na celu wykonanie orzeczenia ETPC (Kamiński, Kownacki & Wierczyńska, 2011, s. 93). Charakter ostatecznych mają wyroki Wielkiej Izby, wyroki izb, które w ciągu trzech miesięcy od daty wydania nie zostały zaskarżone do Wielkiej Izby (w dniu wydania wyroku, jeżeli strony złożą oświadczenie, że nie będą wnioskowały o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby) lub zaskarżono je nieskutecznie (zespół Wielkiej Izby odrzucił wniosek o przekazanie Wielkiej Izbie sprawy), a także wyroki rewizyjne. Obowiązek wykonywania orzeczeń ETPC dotyczy przeważnie orzeczeń rozstrzygających sprawę co do *meritum*. Wykonaniu nie podlegają m.in. rozstrzygnięcia proceduralne, opinie doradcze, wyroki dotyczące jurysdykcji ETPC i wyroki interpretacyjne (Mik, 2012, s. 9).

Wyroki ETPC obowiązują *inter partes*, ale ze względu na fakt, że oprócz rozstrzygnięć w konkretnej sprawie zawierają poglądy dotyczące zgodności danej regulacji prawnej lub praktyki z Konwencją, państwa-strony powinny zapoznać się systematycznie z orzeczeniami ETPC zapadłymi także przeciwko innym państwom. Orzeczenia ETPC wskazują organom krajowym pożądaną kierunek interpretacji Konwencji, dlatego standardy zawarte w uzasadnieniach wyroków ETPC zapadłych w sprawach indywidualnych są adresowane do sytuacji, których dotyczą i do wszystkich państw, w których sytuacje takie występują. Uwzględnianie orzeczeń zapadłych w sprawach przeciwko innym państwom może mieć też charakter prewencyjny. Zmiana interpretacji niektórych przepisów może przyczynić się do uniknięcia stwierdzenia w przyszłości przez ETPC podobnych naruszeń praw konwencyjnych w innych państwach-stronach.

4. Sankcje za niewykonywanie orzeczeń ETPC

Komitet Ministrów RE jest organem decyzyjnym Rady Europy, a w jego skład wchodzi ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich. Posiada on szczególne uprawnienia w zakresie nadzorowania wykonywania orzeczeń ETPC przez państwa-strony Konwencji (art. 46 ust. 2 Konwencji). W ciągu sześciu miesięcy od daty, w której orzeczenie ETPC stanie się ostateczne, państwo-strona ma obowiązek przedstawić Komitetowi Ministrów RE plan działań – *action plan* – w celu wykonania wyroku, lub raport z jego wykonania – *action report* (Rainey, Wicks & Ovey, 2017, s. 58). Jeżeli Komitet Ministrów RE uzna, że państwo-strona nie podejmuje w rozsądnym terminie działań mających na celu wykonanie orzeczenia ETPC, to może zastosować środki dyplomatyczne (np. spotkania przedstawicieli Sekretariatu Komitetu Ministrów RE z reprezentantami państwa-strony) lub medialne (np. wystosowanie komunikatów prasowych dotyczących danej sprawy) (Jaskiernia, 2011, s. 324).

W nadzorze Komitetu Ministrów RE pod koniec 2018 r. pozostawało 6151 orzeczeń. Jest to najniższy wynik od 2006 r., kiedy to Komitet Ministrów nadzorował 5523 orzeczeń. Ponadto w 2018 r. Komitet Ministrów RE zakończył nadzorowanie 2705 orzeczeń. W latach 1998–2018 udało się zakończyć nadzór większej liczby spraw tylko w 2017 r. – 3691 orzeczeń (Committee of Ministers of CoE, 2019, s. 51). Świadczyć to może o usprawnieniu w wielu państwach mechanizmów wykonywania orzeczeń ETPC. Organ ten bada, czy państwo-strona wypłaciło słuszne zadośćuczynienie, jeśli było przyznane przez ETPC, oraz czy podjęto środki indywidualne w celu zapewnienia, że naruszenie już ustało i strona

pokrzywdzona wróciła, w miarę możliwości, do sytuacji, w której znajdowała się przed zaistnieniem naruszenia, czy też zostały przyjęte środki ogólne, które zapobiegą wystąpieniu nowych naruszeń, podobnych do tych stwierdzonych, lub zakończą trwające naruszenie (Regulamin Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonywania wyroków oraz warunków ugód).

Na podstawie art. 8 Statutu Rady Europy przyjętego w Londynie 5 maja 1949 r. każde państwo członkowskie Rady Europy, które poważnie naruszyło postanowienia art. 3 Konwencji, dotyczącego przestrzegania praw człowieka, może zostać zawieszone w prawach członka organizacji, a następnie zostać wezwane przez Komitet Ministrów RE do wystąpienia z Rady Europy, notyfikując swoją decyzję Sekretarzowi Generalnemu. W przypadku niezastosowania się państwa członkowskiego do takiego wezwania Komitet Ministrów RE może postanowić, że przestało ono być członkiem Rady Europy, poczynając od daty określonej przez Komitet Ministrów RE. Przez długi czas były to jedyne sankcje możliwe do nałożenia na państwo członkowskie Rady Europy za naruszanie swoich zobowiązań, w tym niewykonywanie orzeczeń ETPC (Kamiński, Kownacki & Wierczyńska, 2011, s. 94). Istniało jednak ryzyko, że wspomniane środki – jako dość surowe – mogłyby wywołać efekt odwrotny od zamierzonego, czyli odebrać obywatelom państwa, które miałyby zostać pozbawione członkostwa w Radzie Europy, ochronę ETPC i innych organów Rady Europy. Z tego względu środków tych Komitet Ministrów RE w praktyce nie stosował, stąd należało wyposażać go w inne narzędzia umożliwiające przymuszanie państw do wykonywania orzeczeń.

Na mocy Protokołu nr 14 do art. 46 Konwencji dodano trzy nowe ustępy. Zgodnie z art. 46 ust. 3 Konwencji, jeżeli Komitet Ministrów RE uzna, że czuwanie nad wykonaniem ostatecznego wyroku ETPC jest utrudnione przez problem z wykładnią tego wyroku, może on przekazać to zagadnienie do ETPC w celu podjęcia rozstrzygnięcia w kwestii wykładni. Skuteczność nadzoru Komitetu Ministrów RE nad wykonywaniem orzeczeń ETPC zwiększyła możliwość skierowania do ETPC przez Komitet Ministrów RE sprawy przeciwko państwu, które nie wywiązuje się z zobowiązań wynikających z orzeczenia (art. 46 ust. 4 Konwencji). Przed przekazaniem ETPC zapytania, czy dane państwo-strona nie wykonało swojego zobowiązania na podstawie art. 46 ust. 1, konieczne jest doręczenie temu państwu formalnego zawiadomienia o podjętej decyzji. W przypadku uznania przez ETPC, że doszło do naruszenia zobowiązania spoczywającego na danym państwie, sprawa przekazywana jest Komitetowi Ministrów RE w celu rozważenia środków, jakie należy podjąć (art. 46 ust. 5 Konwencji).

Po raz pierwszy zastosowanie środka przewidzianego w art. 46 ust. 4 Konwencji Komitet Ministrów RE zapowiedział w grudniu 2016 r. przeciwko Azer-

bejdżanowi, ze względu na nierespektowanie orzeczenia dotyczącego więźnia politycznego – Ilgara Mammadova (wyrok ETPC z 22 maja 2014 r., *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 15172/13). Jednak Komitet Ministrów RE nie zdecydował się na skierowanie sprawy do ETPC, ponieważ na skutek zapowiedzi skorzystania z tego uprawnienia i dzięki późniejszym kontaktom dyplomatycznym prezydent Azerbejdżanu podpisał 10 lutego 2017 r. rozporządzenie wykonawcze przewidujące różne środki umożliwiające wykonanie wyroku w sprawie *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi*, czyli np. środki mające zapobiec arbitralności w systemie karnym i wprowadzające alternatywy dla kary pozbawienia wolności (Rainey, Wicks & Ovey, 2017, s. 59).

Pod koniec 2017 r., ze względu na nadal występujące problemy z wykonaniem orzeczenia ETPC, Komitet Ministrów RE ostatecznie zdecydował się na zastosowanie względem Azerbejdżanu procedury przewidzianej w art. 46 ust. 4 Konwencji. Od czasu wejścia w życie Protokołu nr 14 był to pierwszy przypadek zastosowania względem jakiegokolwiek państwa-strony wspomnianego środka. 29 maja 2019 r. ETPC uznał, że Azerbejdżan dopuścił się naruszenia art. 46 ust. 1 Konwencji poprzez niewykonanie orzeczenia w sprawie *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi*. W zbieżnej opinii sędzieja K. Wojtyczek wskazał, że trudności w sprawie budziło dokładne ustalenie przedmiotu i celu postępowania zainicjowanego przez Komitet Ministrów RE na podstawie art. 46 ust. 4 Konwencji. Pojawiły się wątpliwości, czy celem tym było przede wszystkim ustalenie: (1) czy państwo-strona nie zastosowało się do ostatecznego wyroku ETPC na którymkolwiek etapie jego wykonywania lub (2) czy państwo-strona nie podjęło środków niezbędnych do wykonania ostatecznego wyroku ETPC do czasu wniesienia sprawy na podstawie art. 46 ust. 4 Konwencji. Należy mieć na uwadze, że po wniesieniu zapytania do ETPC przez Komitet Ministrów RE a przed wydaniem przez ETPC orzeczenia, będącego skutkiem tego zapytania, państwo-strona może skutecznie wykonać pierwotne orzeczenie ETPC. Z tego względu zasadne wydaje się zalecenie, aby Komitet Ministrów RE, korzystając z tego środka nadzoru, na przyszłość informował ETPC dokładnie o celu postępowania.

5. Dopuszczenie więźniów do głosowania – sprawa Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)

Pozbawianie prawa do głosowania więźniów w Zjednoczonym Królestwie ma długą tradycję; początki tego rozwiązania datowane są na 1870 r. Kwestię bezwa-

runkowego pozbawienia więźniów prawa do głosowania reguluje art. 3 *Representation of People Act 1983*, zgodnie z którym „osoba skazana, która przebywa w zakładzie karnym na podstawie wyroku lub nielegalnie przebywa na wolności w czasie, gdy powinna być zatrzymana, jest prawnie niezdolna do głosowania w wyborach parlamentarnych lub lokalnych”. Postanowienia *European Parliamentary Election Act 2002* rozszerzyły to ograniczenie na wybory do Parlamentu Europejskiego (Rulka, 2015, s. 32). ETPC w orzeczeniu Izby z 30 marca 2004 r. wydanym w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) jednogłośnie stwierdził, że ogólny zakaz głosowania więźniów w Zjednoczonym Królestwie stanowi naruszenie art. 3 Protokołu nr 1. Wielka Izba ETPC orzeczeniem z dnia 6 października 2005 r., *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2), skarga nr 74025/01, utrzymała w mocy wyrok z 30 marca 2004 r. ETPC nie zasądził jednak zadośćuczynienia za krzywdę moralną, ponieważ uznał, że samo stwierdzenie naruszenia Konwencji powinno być dla skarżącego wystarczającą satysfakcją. W postępowaniu, oprócz stron, na podstawie art. 36 ust. 2 Konwencji, brali udział przedstawiciele rządu łotewskiego, czyli państwa-strony Konwencji, w którym zastosowano rozwiązania analogiczne do tych przyjętych w Zjednoczonym Królestwie.

Wspomniane postępowanie przed ETPC zostało zainicjowane przez Johna Hirsta, który w Zjednoczonym Królestwie został skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności za zabójstwo w stanie ograniczonej poczytalności, co spowodowało pozbawienie go prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych i lokalnych. Wykorzystując wszelkie dostępne w Zjednoczonym Królestwie środki krajowe, domagał się uznania tej sytuacji za niezgodną z Konwencją. Jego działania okazały się bezskuteczne, więc w skardze do ETPC podniósł zarzut m.in. naruszenia art. 3 Protokołu nr 1. Przepis ten gwarantuje prawa indywidualne, w tym prawo do głosowania i kandydowania w wyborach, co ma podstawowe znaczenie dla demokracji i rządów prawa. Wspomniane prawa nie mają jednak charakteru absolutnego i mogą podlegać ograniczeniom. Państwa-strony Konwencji posiadają w tym zakresie szeroki margines oceny. Przyjęte przez nie ograniczenia podlegają kontroli ETPC, który weryfikuje, czy nie dotyczą one samej istoty ograniczanych praw i wolności, i czy podjęto je dla uprawnionego celu, a zastosowane środki były proporcjonalne (Nowicki, 2005, s. 1260).

W czasie wyrokowania przez ETPC w trzynastu państwach-stronach Konwencji więźniowie nie mogli głosować ze względu na regulacje prawne wprowadzające zakaz lub brak przepisów, które umożliwiałyby więźniom udział w głosowaniu. W osiemnastu państwach-stronach nie wprowadzono w tym zakresie żadnych ograniczeń. W pozostałych zaś państwach-stronach utrata prawa do głosowania

wiązała się z określonymi przestępstwami lub ich kategoriami, albo wynikała z decyzji sądu. Świadczy to o braku konsensu pomiędzy państwami-stronami Konwencji w określaniu warunków korzystania z czynnego prawa wyborczego, co powoduje, że ustawodawca krajowy ma większą swobodę w zakresie ograniczania tego prawa.

ETPC, mimo zaakceptowania szerokiego marginesu oceny państw-stron Konwencji, uznał, że punktem wyjścia dla analizy naruszenia art. 3 Protokołu nr 1 przez Zjednoczone Królestwo jest zasada, że więźniowie nie tracą konwencyjnych praw (Kamiński, 2015, s. 27). Organ ten stwierdził, że zaskarżona regulacja nakłada ogólne ograniczenie na wszystkich skazanych więźniów przebywających w więzieniu. Pozbawienie czynnego prawa wyborczego dotyczy więźniów niezależnie od długości odbywanej przez nich kary oraz bez względu na charakter lub wagę popełnionego przez nich przestępstwa oraz indywidualnych okoliczności. Według ETPC takie ogólne, bezwarunkowe i bezkrytyczne ograniczenie ważnego prawa wynikającego z Konwencji należy uznać za wykraczające poza jakikolwiek dopuszczalny margines oceny, nawet jeżeli jest on szeroki. Dla pozbawienia prawa do głosowania musi istnieć inne uzasadnienie niż samo pozbawienie wolności wyrokiem sądowym. Według ETPC swoboda oceny nie może usprawiedliwiać ograniczeń prawa do głosowania, które wynikają z bezrefleksyjnego poddania się tradycji historycznej.

Zjednoczone Królestwo w postępowaniu w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) wskazało dwa cele ograniczenia prawa do głosowania więźniów: zapobieganie przestępczości i karanie sprawców oraz wzmocnienie odpowiedzialności obywatelskiej i poszanowania praworządności przez odebranie osobom, które poważnie naruszyły podstawowe zasady społeczne, prawa do wypowiedzania się w sprawach publicznych podczas odbywania kary. Zdaniem skarżącego, pomiędzy zniesieniem głosowania a zapobieganiem przestępczości lub poszanowaniem praworządności nie występuje jakikolwiek związek. Większość obywateli była całkowicie nieświadoma, że nałożenie kary pozbawienia wolności pociąga utratę prawa głosu. W istocie skarżący twierdził, że zakaz odebrał więźniom poczucie obywatelskiej odpowiedzialności i podważył poszanowanie praworządności, służąc tym samym oddaleniu więźniów od społeczeństwa. ETPC wskazał na brak dowodów przemawiających za tym, że zakaz udziału w głosowaniu więźniów służył wskazanym wyżej celom.

Dopiero w grudniu 2006 r. rząd brytyjski przekazał Komitetowi Ministrów RE plan działania (Department for Constitutional Affairs, 2006) dotyczący wykonania orzeczenia ETPC wydanego w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2). Już na etapie przeprowadzania konsultacji społecznych rząd wyrażał przekonanie, że pozbawienie więźniów prawa do głosowania jest zasadne,

a podjęte działania wynikają jedynie z konieczności jakiejkolwiek reakcji na wyrok ETPC. Kolejny etap konsultacji nastąpił dopiero w 2009 r., ich odwleknięcie miało na celu niezmienną zakazu udziału w głosowaniu więźniów w zbliżających się wtedy wyborach parlamentarnych i lokalnych (Rulka, 2015, s. 34).

Komitet Ministrów RE wydał kilka rezolucji, w których wyraził poważne zaniepokojenie z powodu niewykonania orzeczenia w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2), w tym tymczasową rezolucję ResDH(2009)160 z 3 grudnia 2009 r. Organ ten obawiał się, że znaczne opóźnienie w wykonaniu wyroku spowoduje, iż kolejne wybory parlamentarne (maj 2010 r.) zostaną przeprowadzone „w sposób niezgodny z Konwencją” (Ferrari & Pollicino, 2011, s. 59). W tej samej rezolucji Komitet Ministrów RE wezwał Zjednoczone Królestwo do „szybkiego przyjęcia środków niezbędnych do wykonania wyroku ETPC”. Niestety, do czasu wyborów do Izby Gmin, które odbyły się 6 maja 2010 r., nie zniesiono zaskarżonego zakazu, przez co nie wzięło w nich udziału kilkadziesiąt tysięcy więźniów. Tymczasem Łotwa, która była interwenientem w postępowaniu w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) w 2009 r., mimo że nie była zobowiązana do wykonania wyroku ETPC wydanego w sprawie przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, dostosowała do niego swoje ustawodawstwo.

Zjednoczone Królestwo nie wywiązywało się z wykonania orzeczenia ETPC stwierdzającego niezgodność z Konwencją bezwarunkowego pozbawiania więźniów prawa do udziału w wyborach, ETPC wrócił do więc tego problemu, wydając 23 listopada 2010 r. orzeczenie pilotażowe w sprawie *Greens i M.T. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. W wyroku tym Zjednoczone Królestwo zostało zobowiązane do przedstawienia w terminie sześciu miesięcy propozycji zmian ustawodawczych, które umożliwiłyby dostosowanie ówczesnego stanu do standardów konwencyjnych (Nowicki, 2017, s. 219). W lutym 2011 r. w Zjednoczonym Królestwie odbyła się debata parlamentarna dotycząca wykonania orzeczeń ETPC w sprawach *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) i *Greens i M.T. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*. Ostatecznie jednak członkowie Izby Gmin odrzucili wtedy propozycję przyznania więźniom prawa do głosowania w wyborach. Taką decyzję uzasadniono tym, że usunięcie wspomnianego zakazu naruszałoby „tradycję konstytucyjną” kraju (Kamiński, 2013).

W 2013 r. w celu opracowania odpowiednich zmian ustawodawczych powołano wspólną komisję, w skład której wchodziłi przedstawiciele Izby Lordów i Izby Gmin – *Joint Committee on the Draft Voting Eligibility (Prisoners) Bill*. Jednym z jej pomysłów było przyznanie prawa do głosowania w wyborach parlamentarnych, lokalnych i do Parlamentu Europejskiego wąskiej grupie więźniów – skazanym na karę pozbawienia wolności do 12 miesięcy (House of Lords & House of Com-

mons, 2013). Mimo to orzeczenie w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) ostatecznie nie zostało wykonane przez kilka kolejnych lat.

W 2017 r. w Zjednoczonym Królestwie opracowano propozycje dotyczące wprowadzenia zmian administracyjnych w celu wykonania wyroku w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2), przy jednoczesnym utrzymaniu zakazu względem skazanych więźniów przebywających w zakładzie karnym podczas głosowania. Komitet Ministrów RE pozytywnie ocenił proponowane przez rząd brytyjski środki. Ich wdrożenie spowodowało, że prawo do głosowania w wyborach mają więźniowie, którzy są: tymczasowo aresztowani, skazani na karę pozbawienia wolności za obrazę sądu, skazani na karę pozbawienia wolności za zwłokę w płaceniu grzywn, warunkowo zwolnieni z odbywania kary pozbawienia wolności (*temporary licence*), odbywający część kary pozbawienia wolności w formie aresztu domowego (*home detention curfew*). Ponadto więźniowie są powiadamiani o pozbawieniu prawa do głosowania w momencie wydania wyroku skazującego na karę pozbawienia wolności (Johnston, 2019, s. 23).

6 grudnia 2018 r. Komitet Ministrów RE stwierdził, że jest usatysfakcjonowany podjęciem przez Zjednoczone Królestwo środków zmierzających do usunięcia stanu niezgodnego z Konwencją i postanowił zakończyć nadzór nad grupą orzeczeń *Hirst*. Tym samym Zjednoczonemu Królestwu po 13 latach udało się wykonać orzeczenie ETPC w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2). Niemniej jednak wydaje się, że Komitet Ministrów RE przez kilkanaście lat pobłażliwie podchodził do problemów Zjednoczonego Królestwa z wykonaniem wspomnianego orzeczenia. Organ ten w swoim działaniu ograniczał się do wyrażania swojego zaniepokojenia z powodu niewykonywania orzeczenia, a wreszcie wezwania rządu brytyjskiego do przedstawienia konkretnego planu działań zmierzających do jego wykonania. Komitet Ministrów RE, mimo swoich uprawnień, nie zdecydował się na zawieszenie Zjednoczonego Królestwa w prawach członka Rady Europy lub usunięcie go z Rady Europy za nieprzestrzeganie zasady praworządności. Co więcej, Komitet Ministrów RE uznał, że w celu wykonania orzeczenia w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) wystarczające są wprowadzone zmiany administracyjne przy pozostawieniu w starym kształcie regulacji zawartych w *Representation of the People Act 1983*. Tymczasem w wyroku w sprawie *Greens i M.T. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 2010 r., który dotyczył również pozbawienia więźniów prawa do głosowania, ETPC uznał, że doszło do naruszenia Konwencji i dałoby się go uniknąć, gdyby Zjednoczone Królestwo wykonało wcześniej wyrok ETPC z 2005 r. w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2). Z tego względu ETPC uznał za konieczną zmianę legislacyjną w celu zapewnienia zgodności

prawa wyborczego z wymogami Konwencji. Wskazał on, że Zjednoczone Królestwo musi znolizować art. 3 *Representation of the People Act 1983* w celu uchwalenia prawa wyborczego zgodnego z wyrokiem ETPC w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2).

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że państwa-strony Konwencji mają obowiązek wykonywania wszystkich orzeczeń ETPC wydanych w sprawach, w których są stronami postępowania. Wymagania związane z egzekucją orzeczeń ETPC są konsekwencją dobrowolnego dołączenia przez państwa europejskie do systemu ponadnarodowej ochrony praw człowieka, co z konieczności pociąga za sobą ograniczenie suwerenności narodowej. Należy jednak spojrzeć na kwestię suwerenności narodowej z perspektywy zaprezentowanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24 listopada 2010 r., K 32/09. TK przypomniał wówczas, że w wyniku zaciągania zobowiązań państwo niekoniecznie dokonuje samograniczenia swobody swego działania, lecz niekiedy rozszerza spektrum swej działalności na sfery, w których wcześniej nie było obecne, a zdolność do zaciągania zobowiązań międzynarodowych jest tym, co prawo międzynarodowe wpisuje w naturę prawną państwa i konstituuje tożsamość państwa w prawie międzynarodowym. Nie jest to czynnik ograniczający suwerenność, ponieważ pełni on raczej funkcję dowodu suwerenności.

Mimo że konwencyjny system ochrony praw człowieka ma pewne wady, wykonywanie orzeczeń ETPC przez państwa-strony należy generalnie ocenić pozytywnie. Z roku na rok spada liczba orzeczeń nadzorowanych przez Komitet Ministrów RE. Świadczy to o wysokim stopniu legitymizacji ETPC. Niemniej jednak Komitet Ministrów RE nadzorujący wykonywanie orzeczeń ETPC musi zachować stałą czujność, szczególnie w przypadku orzeczeń, w których stwierdzono naruszenie podstawowych praw człowieka. Uporczywe niewykonywanie orzeczeń ETPC, jak w przypadku Zjednoczonego Królestwa i orzeczenia w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2), jest nie do zaakceptowania. Z tego względu Komitet Ministrów RE powinien niekiedy zastosować bardziej radykalne środki, aby przymusić dane państwo-stronę do wykonania zaległych orzeczeń ETPC. Wartościowym z tej perspektywy uprawnieniem Komitetu Ministrów RE jest możliwość skierowania do ETPC sprawy przeciwko państwu, które nie wywiązuje się z zobowiązań wynikających z orzeczenia (art. 46 ust. 4 Konwencji), jak stało się to w przypadku wyroku ETPC wydanego w sprawie *Ilgar*

Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi. Niemniej jednak środek ten wymaga umiejętnego zastosowania przez Komitet Ministrów RE i dokładnego informowania ETPC o celu postępowania. Ponadto Komitet Ministrów RE w radykalnych przypadkach uporczywego niewykonywania orzeczeń ETPC powinien jednak rozważyć zawieszenia danego państwa-strony w uprawnieniach członka Rady Europy, szczególnie w sytuacji, gdy przedstawiciele rządu w danym państwie otwarcie przyznają w środkach masowego przekazu, że państwo nie zamierza wykonać danego orzeczenia (zob. Asthana & Mason, 2016).

Ewentualne problemy z niezwłocznym wykonaniem orzeczeń ETPC wynikają przeważnie z przyczyn politycznych, z przyczyn związanych z koniecznością wprowadzenia niezbędnych reform, z przyczyn praktycznych związanych z procedurami ustawodawczymi poszczególnych państw, z przyczyn budżetowych, odbiorem zmian przez opinię publiczną, przyczyn leżących w wyrokach napisanych w sposób kazuistyczny bądź niejasny. Tak też było w przypadku Zjednoczonego Królestwa, które zwlekąło z wykonaniem orzeczenia ETPC w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2). Bezpośrednim powodem niewykonywania wspomnianego orzeczenia ETPC przez Zjednoczone Królestwo nie była rzekoma obawa przed nadmierną ingerencją ETPC w suwerenność narodową, lecz przyczyny polityczne, nadmierne przywiązanie do tradycji i obawa przed reakcją opinii publicznej.

W orzeczeniu wydanym w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) ETPC przy weryfikacji naruszenia Konwencji przez Zjednoczone Królestwo zasadnie oparł swoje rozważania na koncepcji marginesu oceny. Mimo że państwa-strony Konwencji mają szeroki margines oceny w zakresie regulowania praw wyborczych, a wśród państw-stron nie ma konsensu co do kwestii przyznania prawa do głosowania więźniom, to ETPC stwierdził naruszenie przez Zjednoczone Królestwo art. 3 Protokołu nr 1. Rozstrzygnięcie w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) było z tego powodu krytykowane, ale niesłusznie. Należy pamiętać, że nawet szeroki margines oceny przyznany państwu w danej kwestii podlega kontroli ETPC. Do tego organu należy ostateczna ocena, czy ograniczenia praw nie dotyczą samej ich istoty i nie pozbawiają ich skuteczności oraz realizują uprawniony cel. Ponadto przyjęte środki muszą być proporcjonalne.

Konsekwentne i spójne stosowanie koncepcji marginesu oceny powoduje wzmocnienie autorytetu ETPC, co przyczynia się do przestrzegania jego orzeczeń przez państwa-strony. Ponadto obranie tej koncepcji przez ETPC gwarantuje, że nie lekceważy on krajowych odrębności i bogactwa różnorodności europejskich społeczeństw, przez co nie narusza suwerenności narodowej. Koncepcja ta stanowi praktyczne odzwierciedlenie przekonania, że władze krajowe są bardziej właściwe

niż ETPC do oceny lokalnych warunków i potrzeb. Wydaje się, że koncepcja marginesu oceny jest koniecznością, ponieważ nie jest możliwe stosowanie ogólnych norm Konwencji bez dopuszczenia dyskrecjonalności władz krajowych. Istotne jest jednak, aby ETPC nie stosował podwójnych standardów w związku z przystąpieniem do Rady Europy państw Europy Wschodniej i Środkowej, a ewentualne niepowodzenia tych państw przy wykonywaniu ich konwencyjnych zobowiązań nie były usprawiedliwiane przy zastosowaniu koncepcji marginesu oceny.

Bibliografia

Akty prawne

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 roku, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji z 13 maja 2004 r. Pobrano z: http://bip.mkidn.gov.pl/media/download_gallery/20141028Protokol_nr_14.pdf (22.02.2020).

Protokół nr 15 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji z 24 czerwca 2016 r. Pobrano z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680084831> (22.02.2020).

Raport Komisji w sprawie Grecja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu z 26 września 1958 r., skarga nr 176/56, Baza HUDOC.

Raport Komisji w sprawie *Lawless przeciwko Republice Irlandii* z 19 grudnia 1959 r., skarga nr 332/57, Baza HUDOC.

Regulamin Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonywania wyroków oraz warunków ugod (przyjęty przez Komitet Ministrów w dniu 10 maja 2006 roku na 964. posiedzeniu Zastępców Ministrów). Pobrano z: <https://www.msz.gov.pl/resource/5ea3ced1-af2c-4ecd-82fb-932b25394cd5> (22.02.2020).

Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r. (Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565).

Tymczasowa Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResDH(2001)80 z 26 czerwca 2001 r. w sprawie wykonania wyroku *Loizidou przeciwko Turcji*.

Tymczasowa Rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy ResDH(2009)160 z 3 grudnia 2009 r. w sprawie wykonania wyroku *Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii* (2).

Orzecznictwo

Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK ZU 9A/2010, poz. 108.

- Wyrok ETPC z 7 grudnia 1976 r., *Handyside przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 5493/72, Baza HUDOC.
- Wyrok ETPC z 21 stycznia 1999 r., *Garcia Ruiz przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 30544/96, Baza HUDOC.
- Wyrok ETPC z 30 marca 2004 r., *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)*, skarga nr 74025/01, Baza HUDOC.
- Wyrok ETPC z 6 października 2005 r., *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2)*, skarga nr 74025/01, Baza HUDOC.
- Wyrok ETPC z 23 listopada 2010 r., *Greens i M.T. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 60041/08 i nr 60054/08, Baza HUDOC.
- Wyrok ETPC z 22 maja 2014 r., *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 15172/13, Baza HUDOC.
- Wyrok ETPC z 29 maja 2019 r., *Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi*, skarga nr 15172/13, Baza HUDOC.

Literatura

- Asthana, A., & Mason, R. (2016, 25 kwietnia). UK must leave European convention on human rights, says Theresa May. *The Guardian*. Pobrano z: <https://www.theguardian.com/politics/2016/apr/25/uk-must-leave-european-convention-on-human-rights-theresa-may-eu-referendum> (22.02.2020).
- Bisztyga, A. (1997). *Europejski Trybunał Praw Człowieka*. Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa i „APEIRON” Sp. z o.o.
- Bisztyga, A. (2008). *Oddziaływanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na porządek prawny Zjednoczonego Królestwa*. Katowice: Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa.
- Bodnar, A. (2010). Skuteczność Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w Polsce. W: T. Giaro (red.), *Skuteczność prawa* (s. 189-213). Warszawa: Wydawnictwo Liber.
- Cali, B., Koch, A., & Bruch, N. (2011). *The Legitimacy of the European Court of Human Rights: the View from the Ground*. Pobrano z: <https://ecthrproject.files.wordpress.com/2011/04/ecthrlegitimacyreport.pdf> (22.02.2020).
- Committee of Ministers of CoE. (2019). *Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights 2018*. Pobrano z: <https://rm.coe.int/annual-report-2018/168093f3da> (22.02.2020).
- Department for Constitutional Affairs. (2006). *Voting rights of convicted prisoners detained within the United Kingdom-the UK Government's response to the Grand Chamber of the European Court of Human Rights judgment in the case of Hirst v. the United Kingdom: consultation paper, 14 December 2006*. Pobrano z: <https://>

- webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/<http://www.dca.gov.uk/consult/voting-rights/cp2906.pdf> (22.02.2020).
- Donald, A., & Lech, P. (2016). *Parliaments and the European Court of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- European Parliamentary Elections Act 2002. Pobrano z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/24/contents> (22.02.2020).
- Feingold, C. S. (1977/1978). The Doctrine of Margin of Appreciation and the European Convention on Human Rights. *Notre Dame Lawyer*, 53(90), 90-106.
- Ferrari, G. F., & Pollicino, O. (2011). The Impact of Supranational Laws on the National Sovereignty of Member States, with Particular Regard to the Judicial Reaction of UK and Italy to the New Aggressive Approach of the European Court of Human Rights. *Comparative Law Review*, 2, 1-63.
- Garlicki, L. (2007). Zakres zobowiązań państwa w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W: M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski* (s. 122-134). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki, L. (2008). Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – kulturowy margines oceny: w orzecznictwie strasburskim? *Europejski Przegląd Sądowy*, 4, 4-13.
- Gerards, J. (2018). Margin of Appreciation and Incrementalism in the Case Law of the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Review*, 18, 495-515. <https://doi.org/10.1093/hrlr/ngy017>
- House of Lords & House of Commons. (2013). *Joint Committee on the Draft Voting Eligibility (Prisoners) Bill, Report, Session 2013–2014*. Pobrano z: <https://publications.parliament.uk/pa/jt201314/jtselect/jtdraftvoting/103/103.pdf> (22.02.2020).
- Jaskiernia, J. (2011). Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na ustawodawstwo w państwach członkowskich Rady Europy ze szczególnym uwzględnieniem Polski. W: A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym* (s. 291–360). Warszawa, Polska: LEX & Wolters Kluwer Business.
- Johnston, N. (2015). *Prisoners' voting rights: developments since May 2015, House of Commons Library. Briefing paper no. 07461*. Pobrano z: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7461/> (22.02.2020).
- Kamiński, I. C. (2013). *Europejska Konwencja Praw Człowieka a rosyjska konstytucja – komentarz do wyroku ETPCz w sprawie Anchugov i Gladkov przeciwko Rosji*. Pobrano z: <http://www.hfhr.pl/europejska-konwencja-praw-czlowieka-a-rosyjskakonstytucja-komentarz-do-wyroku-etpcz-w-sprawie-anchugov-i-gladkovprzeciwko-rosji/> (22.02.2020).

- Kamiński, I. C. (2015). Prawo do wolnych wyborów w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. *Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego*, 13, 7-40. <https://doi.org/10.26106/x13m-rv29>
- Kamiński, I. C., Kownacki, R., & Wierczyńska, K. (2011). Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym. W: A Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym* (s. 89–227). Warszawa: LEX & Wolters Kluwer Business.
- Kapelańska-Pręgowska, J. (2007). Koncepcja tzw. marginesu oceny w orzecznictwie ETPC. *Państwo i Prawo*, 12, 87-99.
- Legg, A. (2012). *The Margin of Appreciation in International Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Liżewski, B. (2015). *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Studium teoretycznoprawne*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mahoney, P. (1990). Judicial Activism and Judicial Self-Restraint in the European Court of Human Rights: Two Sides of the Same Coin. *Human Rights Law Journal*, 11, 57-88.
- Mężykowska, A. (2018). Niekończąca się historia: Protokół nr 15 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – kolejny etap długofalowej reformy strasburskiego systemu ochrony praw człowieka. *Europejski Przegląd Sądowy*, 4, 4-12.
- Mik, C. (2012). Opinia w sprawie roli parlamentu (Sejmu) w wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W: *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Sejm*. (s. 5-14). Pobrano z: [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A15FEF47EBBEA64C1257A8C0025B869/\\$file/Wykonywanie%20wyrokow%20ETPC%20przez%20Sejm_2012.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/8A15FEF47EBBEA64C1257A8C0025B869/$file/Wykonywanie%20wyrokow%20ETPC%20przez%20Sejm_2012.pdf) (22.02.2020).
- Ministry of Justice. (2019). *Responding to human rights judgments. Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government's response to human rights judgments 2018–2019*. Pobrano z: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/842553/responding-human-rights-judgments-2019.pdf (22.02.2020).
- Nowicki, M. A. (2005). Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2) – wyrok ETPC z dnia 30 marca 2004 r., skarga nr 74025/01. W: M. A. Nowicki (red.), *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004* (s. 1260). Kraków: Zakamycze.
- Nowicki, M. A. (2015). *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* (wyd. 7). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Płoszka, A. (2010). Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – zarys problematyki. W: A. Garnuszek, & P. Sosnowski

- (red.), *Rola Trybunałów i doktryny w prawie międzynarodowym* (s. 336-353). Warszawa: Zakład Graficzny Uniwersytetu Warszawskiego.
- Rainey, B., Wicks, E., & Ovey, C. (2017). *Jacobs, White & Ovey: The European Convention on Human Rights* (wyd. 7). Oxford: Oxford University Press.
- Representation of the People Act 1983. Pobrano z: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2> (22.02.2020).
- Rulka, M. (2015). Problem wykonywalności orzecznictwa strasburskiego na przykładzie wyroku w sprawie Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii. *Europejski Przegląd Sądowy*, 2, 32-40.
- Wiśniewski, A. (2008). *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wiśniewski, A. (2009). Uwagi o zastosowaniu koncepcji marginesu oceny w prawie międzynarodowym. W: E. Dynia (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata* (s. 330-346). Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Wiśniewski, A. (2017). O legitymizacji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. *Gdańskie Studia Prawnicze*, XXXVIII, 553-564.

Streszczenie

W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy w XXI w. działalność Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) stanowi zagrożenie dla suwerenności państw podlegających jego jurysdykcji, czy może wpływa pozytywnie na system prawa, wymiar sprawiedliwości i funkcjonowanie tych państw. Rozważania oparto m.in. na ocenie legitymizacji ETPC, analizie skutków orzeczeń ETPC dla państw-stron Konwencji, a także charakterystyce doktryny marginesu oceny. Ważną część opracowania stanowi również analiza wyroku ETPC w sprawie *Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (2) w kontekście słuszności argumentacji ETPC i reakcji Zjednoczonego Królestwa na to orzeczenie.

SŁOWA KLUCZOWE: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Europejska Konwencja Praw Człowieka, margines oceny

Summary

The article attempts to answer the question whether in the 21st century the activities of the ECtHR pose a threat to the sovereignty of states under its jurisdiction, or whether it positively affects their legal systems, judiciaries and overall functioning. The considerations were based, among others, on the assessment of the legitimacy of the ECtHR, analysis of the effects of ECtHR judgments on the High Contracting Parties of the Convention, as well as the description of the margin of appreciation. An important part of the study is also the analysis of the ECtHR's judgment in the *Hirst* case.

v. United Kingdom (2) case in the context of the validity of ECtHR's arguments and UK's reaction to this judgment.

KEYWORDS: European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, margin of appreciation

Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2017–2021, jako projekt badawczy w ramach programu „Diamantowy Grant”.

Nota o autorze

Angelika Ciżyńska-Pałosz – doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, aplikantka adwokacka Krakowskiej Izby Adwokackiej; główne obszary działalności naukowej: prawo konstytucyjne, w szczególności problematyka wykonywania orzeczeń ETPC i TK; e-mail: angelika.cizynska@uj.edu.pl; ORCID: 0000-0003-4947-5771.