

Wykorzystanie skargi międzypaństwowej w konflikcie armeńsko-azerbejdżańskim o Górski Karabach

Use of an inter-state complaint in the Armenian-Azerbaijani conflict
over Nagorno-Karabakh

Использование межгосударственной жалобы в армяно-азербайджанском
конflikте в Нагорном Карабахе

Використання міждержавної скарги у вірмено-азербайджанському конфлікті
навколо Нагірного Карабаху

JAROSŁAW KOWALSKI

Dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

e-mail: jaroslaw.kowalski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4731-1928>

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest skarga międzypaństwowa unormowana w art. 33 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Środek ten w pierwotnym założeniu miał za zadanie chronić prawa i wolności zawarte w Konwencji. Analiza jego stosowania prowadzi do konstatacji, że stopniowej zmianie ulega cel, dla którego rzeczony środek prawny jest stosowany. Analizując ostatnie skargi międzypaństwowe Armenii i Azerbejdżanu, można wyciągnąć wniosek, że środek ten jest obecnie dodatkowym narzędziem realizacji polityki międzynarodowej przez skonfliktowane państwa, niekoniecznie zaś środkiem ochrony praw i wolności konwencyjnych.

Słowa kluczowe: Rada Europy, Europejska Konwencja Praw Człowieka, skarga międzypaństwowa, Armenia, Azerbejdżan, Górski Karabach

Summary: This article deals with the inter-state complaint standardised in Article 33 of the European Convention on Human Rights. This measure was originally intended to protect the rights and freedoms enshrined in the Convention. An analysis of its application indicates that the purpose for which the remedy is used is gradually changing. Analysing the recent inter-state complaints of Armenia and Azerbaijan, one can conclude that this measure is now an additional tool for implementing international policy by conflicting states and not necessarily a means of protecting Convention rights and freedoms.

Key words: Council of Europe, European Convention on Human Rights, inter-state complaint, Armenia, Azerbaijan, Nagorno-Karabakh

Резюме: Предметом рассмотрения в данной статье является межгосударственная жалоба, в соответствии со статьей 33 Европейской конвенции по правам человека. Эта мера изначально была предназначена для защиты прав и свобод, закрепленных в Конвенции. Анализ ее применения позволяет сделать вывод о том, что цель использования этого средства защиты постепенно меняется. Анализируя недавние межгосударственные жалобы Армении и Азербайджана, можно сделать вывод, что данная мера в настоящее время является дополнительным инструментом для реализации международной политики конфликтующих государств, а не обязательно средством защиты конвенционных прав и свобод.

Ключевые слова: Совет Европы, Европейская конвенция по правам человека, межгосударственная жалоба, Армения, Азербайджан, Нагорный Карабах

Анотація: Предметом цієї статті є міждержавна скарга, передбачена в статті 33 Європейської конвенції з прав людини. Цей захід спочатку був призначений для захисту прав і свобод, закріплених у Конвенції. Аналіз практики її застосування дає підстави стверджувати, що мета, з якою використовується цей засіб, поступово змінюється. Аналізуючи останні міждержавні скарги Вірменії та Азербайджану, можна зробити висновок, що цей захід наразі є додатковим інструментом реалізації міжнародної політики конфлікту-ючими державами, а не засобом захисту конвенційних прав і свобод.

Ключові слова: Рада Європи, Європейська конвенція з прав людини, міждержавна скарга, Вірменія, Азербайджан, Нагірний Карабах

Wprowadzenie

Europejski regionalny system ochrony praw człowieka stworzony w ramach Rady Europy (RE) i oparty na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC, Konwencja) oraz Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPC, Trybunał) jest z wielu powodów wyjątkowy. O takiej wyjątkowości świadczy chociażby pełne upodmiotowienie jednostki, która nie będąc stroną umowy (EKPC), jest niejako jej beneficjentem, co przejawia się m.in. w prawie do wnoszenia skargi indywidualnej w sytuacji, gdy państwo lub jego instytucje dopuściły się naruszenia praw lub wolności tej jednostki. Byłoby jednak błędem postrzeganie systemu RE wyłącznie poprzez skargę indywidualną, Konwencja bowiem w swej treści zawiera także inne rozwiązania zapewniające ochronę praw człowieka, takie jak skarga międzypaństwowa.

Ten środek prawny w założeniu autorów EKPC miał służyć ochronie praw człowieka na poziomie międzynarodowym. Państwa członkowskie przystępując do umowy, zgadzały się na przyjęcie w jej ramach rozwiązania, w tym na prawo do skarżenia działalności innego państwa lub do bycia samemu pozwany. Skarga międzypaństwowa stanowi niejako emanację realizacji stosunków międzynarodowych w płaszczyźnie horyzontalnej, czyli stosunków, których stronami są wyłącznie państwa-strony Konwencji.

Biorąc pod uwagę liczby bezwzględne, skarga międzypaństwowa nie jest środkiem zbyt często stosowanym przez uprawnione podmioty. P. Leach pisze nawet, że niechęć państw członkowskich RE do wzajemnego kwestionowania się na szczeblu europejskim w drodze rozstrzygania skarg międzypaństwowych przed ETPC jest stałą cechą systemu strasburskiego¹.

¹ P. Leach, *On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg*, *European Convention on Human Rights Law Review* 2021, t. 2, s. 27.

W ostatnich latach wpływają 2–3 skargi rocznie, co przy liczbie 40–50 tys. skarg indywidualnych² stanowi znikomy promil. O wyjątkowości tego instrumentu świadczy natomiast to, że jest ona wnoszona przez państwo sygnatariusza EKPC przeciwko innemu państwu również związanemu tą umową międzynarodową.

Analizując strony w sprawach wnoszonych w trybie art. 33 EKPC, można założyć, że zdecydowana większość z nich wnoszona jest w następstwie trwającego konfliktu militarnego (rzadziej politycznego) pomiędzy państwami-stronami Konwencji. Już nawet pobieżne zbadanie treści skarg międzypaństwowych wniesionych po 2000 r. unaocznia, że istotnej zmianie uległ charakter tego instrumentu prawnego. Począwszy od skarg gruzińskich, poprzez sprawy ukraińskie i armeńskie, widoczne coraz bardziej się staje to, że skarga międzypaństwowa zamiast zapewniać ochronę praw i wolności określonych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych, służy jako narzędzie do realizacji polityki zagranicznej przez państwa będące stronami zbrojnego konfliktu³.

Głównym celem artykułu jest ustalenie roli, jaką pełni obecnie skarga międzypaństwowa w systemie RE. Wstępny przegląd literatury przedmiotu pozwolił na sformułowanie pytania badawczego: Czy skarga międzypaństwowa dalej pełni rolę środka prawnego mającego zapewnić przestrzeganie praw człowieka określonych w EKPC i protokołach dodatkowych? Cel naukowy został zrealizowany za sprawą analizy skarg międzypaństwowych wnoszonych w latach 2020–2022 przez Armenię i Azerbejdżan. Dodatkowo dokonano przeglądu literatury krajowej i zagranicznej. Zastosowano metodę *desk research*.

1. Konflikt o Górski Karabach

Konflikt polityczny o przynależność terytorialną Górskiego Karabachu ma swoją długą historię, sięgającą początków XX w. Do końca lat 80. XX w., gdy oba narody wchodziły w skład Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, narastający spór pomiędzy ludnością ormiańską i azerską zamieszkującą sporny obszar nie mógł zostać rozwiązany z przyczyn politycznych i ideologicznych. Władze komunistyczne skutecznie hamowały zapędy obu stron. Wraz z rozpadem ZSRR w 1991 r. sytuacja uległa drastycznej zmianie. Napięcia etniczne pomiędzy zwaśnionymi narodami

² <https://www.echr.coe.int/statistical-reports> [dostęp: 30.11.2023 r.].

³ J. Kowalski, *Skargi międzypaństwowe przeciwko Federacji Rosyjskiej w europejskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka*, Zeszyty Prawnicze 2023, z. 3, s. 129–144.

nie napotykały już oporu ze strony władz centralnych ZSRR⁴. W 1991 r. konflikt, początkowo o charakterze etnicznym, znajdujący swoje ujście w przyjmowaniu uchwał i deklaracji dotyczących przynależności państwowej Górskiego Karabachu, przerodził się w otwarty konflikt zbrojny pomiędzy dwoma sąsiednimi państwami. Wojna zakończyła się 12 maja 1994 r. zdecydowanym zwycięstwem Armenii, która zajęła 90% spornego obszaru oraz 13% terytorium Azerbejdżanu. W styczniu 1992 r. strona ormiańska proklamowała utworzenie na obszarze Górnokarabaskiego Obwodu Autonomicznego nowego podmiotu w postaci Republiki Górskiego Karabachu (RGK). Z pozostałych zajętych obszarów utworzono strefę buforową, która w założeniu miała chronić RGK⁵.

W kolejnych latach podejmowane były próby politycznego rozwiązania konfliktu, w czym aktywnie uczestniczyła Organizacja Narodów Zjednoczonych. Działania te nie przyniosły jednak spodziewanego rezultatu. Czynny udział w próbie pokojowego rozwiązania konfliktu miała także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w ramach której w 1992 r. powołano Grupę Mińską. Ta wspólna inicjatywa państw członkowskich organizacji miała na celu występowanie w charakterze mediatora w konflikcie armeńsko-azerbejdżańskim⁶. Największym jak dotąd sukcesem Grupy Mińskiej było podpisanie w 1994 r. ugody pomiędzy rządami w Baku i Erywaniu. Zawarte przy udziale Grupy Mińskiej porozumienie nie rozwiązało problemu, a jedynie go czasowo wstrzymało.

Od zawarcia rozejmu w 1994 r. RGK funkcjonował jako quasi-państwo pod auspicjami Armenii. Na arenie międzynarodowej RGK uznawany był za terytorium Azerbejdżanu pod okupacją Armenii. Co ważne, nawet sama Armenia nie uznała nigdy oficjalnie państwowości RGK.

We wrześniu 2020 r. z trudem budowany proces pokojowy został zniweczony nagłym i niespodziewanym atakiem wojsk azerskich. Modernizowane skrupulatnie od lat 90. XX w. siły zbrojne Azerbejdżanu pokazały, że posiadają zdecydowaną przewagę nad wojskami RGK i Armenii. W nocy z 9 na 10 listopada 2020 r., po 44 dniach wojny, strony konfliktu zawarły rozejm kończący walki. Azerbejdżan został zdecydowanym zwycięzcą tego etapu konfliktu⁷.

⁴ L. Hayrapetyan, *The Nagorno-Karabakh War of 2020 and the Change of the Regional status quo*, Przegląd Politologiczny 2022, nr 1, s. 85–88.

⁵ R. Czachor, *Prawne aspekty konfliktu w Górskim Karabachu: stan obecny i perspektywy*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2022, nr 1, s. 98–99.

⁶ A. Legieć, „Rosyjski rozejm” w Górskim Karabachu, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2021, nr 1 (84), s. 92–103.

⁷ Zob. E. Davtyan, *Lessons that Lead to War: Foreign Policy Learning and Military Escalation in the Nagorno-Karabakh Conflict*, Problems of Post-Communism 2023, t. 71, nr 1, s. 1–11.

Na mocy zawartego pod auspicjami Federacji Rosyjskiej porozumienia, strona azerska odzyskała zajęte na początku lat 90. XX w. tereny południowej części Górskiego Karabachu. Armenia zgodziła wycofać się do 1 grudnia 2020 r. z wszystkich okupowanych od 1992 r. obszarów należących do Azerbejdżanu, a okalających Górski Karabach. Na mocy tego układu Federacja Rosyjska miała rozmieścić w rejonie Lachin kontyngent sił pokojowych⁸.

19 września 2023 r. miała miejsce kolejna odsłona konfliktu. Nagły i zdecydowany atak strony azerskiej na obszar Górskiego Karabachu spowodował, że już 20 września 2023 r. władze RGK zgodziły się na zaproponowane przez Rosję zawieszenie broni. Jednym z kluczowych elementów zawartego porozumienia jest całkowite rozbrownienie sił zbrojnych posiadanych przez RGK. Z kolei 28 września 2023 r. prezydent RGK podpisał dekret, zgodnie z którym 1 stycznia 2024 r. rozwiązane zostały wszystkie struktury RGK. Tym samym z tą datą zakończyło się istnienie tego nieuznanego przez społeczność międzynarodową quasi-państwa. Jednocześnie obszar byłej już RGK utracił ogłoszoną w latach 90. XX w. niepodległość i stał się na powrót integralną częścią Azerbejdżanu.

Likwidacja RGK i włączenie *de facto* jej obszarów na powrót w skład Azerbejdżanu nie kończy jednak sporu pomiędzy dwoma tytułowymi państwami. Obydwa państwa nadal pozostają członkami Rady Europy i są stronami EKPC. W związku z tym konflikt pomiędzy nimi stanowi problem dla spójności i funkcjonowania organizacji. Jednym z przejawów członkostwa obydwu państw w RE i ratyfikacji EKPC są skargi międzypaństwowe wnoszone w ostatnich latach przez zwaśnione strony. W związku z likwidacją RGK, a co za tym idzie wymuszoną migracją Ormian zamieszkujących do 2023 r. to sporne terytorium, należy się spodziewać kolejnych skarg międzypaństwowych wnoszonych przez zwaśnione strony oraz skarg indywidualnych, w zdecydowanej większości wnoszonych przez osoby wysiedlone ze spornego obszaru.

2. Skarga międzypaństwowa w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Skarga międzypaństwowa została uregulowana w art. 33 EKPC. Przepis ten stanowi, że „Każda z Wysokich Układających się Stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna Wysoka Układająca się Strona naruszyła postanowienia niniej-

⁸ K. Machowicz, R. Tabaszewski, *Porozumienie Republiki Armenii i Republiki Azerbejdżanu z 9 listopada 2020 r. w sprawie Górskiego Karabachu – charakter prawny oraz implikacje polityczne*, *Studia Wschodnioeuropejskie* 2021, nr 14, s. 139–145.

szej Konwencji lub jej Protokołów”⁹. Z cytowanego przepisu wynika jednoznacznie, że podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi jest wyłącznie podmiot będący stroną Konwencji. Po wykluczeniu z Rady Europy w 2022 r. Federacji Rosyjskiej stronami EKPC pozostaje 46 państw członkowskich. Dokonując analizy przywołanego przepisu, trzeba mieć na uwadze również treść art. 59 ust. 2 EKPC, zgodnie z którym „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”. Możliwość przystąpienia Unii Europejskiej (*de facto* organizacji międzynarodowej o charakterze regionalnym) do EKPC skutkować będzie rozszerzeniem katalogu podmiotów uprawnionych z obecnych państw-stron sygnatariuszy o organizację międzynarodową regionalną.

EKPC w sposób ogólny albo wręcz lapidarny określa przedmiot skargi międzypaństwowej. Artykuł 33 w tej materii wskazuje jedynie na naruszenie przepisów Konwencji i jej protokołów dodatkowych. Przyjęte rozwiązanie jest odmienne od tego zastosowanego w przypadku skargi indywidualnej, gdzie wskazano, że przedmiotem skargi może być jedynie naruszenie praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Wykładnia literalna użytego w art. 33 EKPC sformułowania „naruszenie przepisów Konwencji i jej protokołów” pozwala na szersze stosowanie tego typu skargi. Oprócz naruszeń praw określonych w EKPC i protokołach, mogą to być również zarzuty związane np. z nieprzestrzeganiem ostatecznych wyroków Trybunału lub z niezrealizowaniem obowiązku wynikającego z zastosowania klauzuli derogacyjnej¹⁰, dotyczącego poinformowania o tym Sekretarza Generalnego Rady Europy. Jak dotąd, wszystkie skargi międzypaństwowe wniesione przez państwa-strony Konwencji dotyczyły praw gwarantowanych w EKPC lub jej protokołach dodatkowych.

Poza regulacją konwencyjną, wymogi formalne skargi międzypaństwowej zawarto w art. 46 Regulaminu Trybunału¹¹. Przepis ten wskazuje, że skarga wnoszona przez państwo musi zawierać określone elementy, takie jak: nazwa strony, przeciwko której wnoszony jest wniosek; zestawienie faktów; oświadczenie o domniemanym naruszeniu lub naruszeniach Konwencji oraz odpowiednie argumenty na ich poparcie; oświadczenie o spełnieniu kryteriów dopuszczalności (wyczerpanie krajowych środków odwoławczych i zasada czterech miesięcy) określonych w art. 35 § 1 Konwencji; przedmiot wniosku i ogólne wskazanie wszelkich roszczeń o słuszne zadośćuczynienie złożonych na podstawie art. 41 EKPC w imieniu domniemanej strony lub stron poszkodowanych; nazwisko i adres osoby lub osób wyznaczonych

⁹ Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Rzym, tekst polski: Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

¹⁰ Art. 15 ust. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

¹¹ Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 18 września 1959 r., https://www.echr.coe.int/documents/rules_court_eng.pdf [dostęp: 27.10.2023 r.].

na przedstawiciela; kopie wszelkich istotnych dokumentów, w szczególności decyzji sądowych i innych, związanych z przedmiotem skargi¹².

Analiza orzecznictwa ETPC oraz doktryny prawa międzynarodowego pozwala na wyszczególnienie trzech okoliczności, w których wnoszona jest skarga międzypaństwowa. Pierwsza sytuacja ma miejsce, gdy strona skarżąca twierdzi, że państwo pozwane dokonało naruszenia praw i wolności osób będących pod jego jurysdykcją. W takiej sytuacji bez znaczenia pozostaje fakt, czy sprawa dotyczy praw obywateli państwa powoda, obywateli państwa pozwanego czy też osób nieposiadających obywatelstwa żadnego z tych państw. Warto podkreślić, że taka okoliczność wnoszenia skargi zbliżona jest do skargi indywidualnej¹³. Druga sytuacja dotyczy wniesienia tzw. skargi „zbiorowej”. W takim przypadku państwo skarżące na podstawie kilku lub kilkunastu powtarzających się naruszeń, które ma obowiązek przedstawić w postępowaniu przed ETPC, twierdzi, że obowiązujące ustawodawstwo lub praktyka administracyjna państwa pozwanego narusza prawa i wolności zagwarantowane w EKPC i jej protokołach. Trzecia możliwość zachodzi wtedy, gdy państwo – wnoszące skargę przedstawia ETPC pytanie dotyczące zgodności z EKPC ustawodawstwa lub praktyki administracyjnej państwa – pozwanego. W tym przypadku skarżący nie jest zobowiązany do przedstawiania konkretnych przykładów lub sytuacji, w których ustawodawstwo lub praktyka administracyjna strony pozwanej narusza EKPC.

Na marginesie rozważań na temat skargi międzypaństwowej należy wspomnieć, że taki środek prawny funkcjonuje także w amerykańskim i afrykańskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka. W systemie amerykańskim uprawnionym do wniesienia skargi są państwa, które uznały kompetencję Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka. W przypadku systemu amerykańskiego sprawę międzypaństwową może wnieść także Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka. Z kolei w systemie afrykańskim uprawnionymi do wniesienia skargi są wyłącznie państwa-strony Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów¹⁴.

Państwa-strony Konwencji niezbyt często decydowały się na korzystanie ze skargi międzypaństwowej (tabela 1, wykres 1). W całej historii funkcjonowania systemu konwencyjnego do Strasburga wniesiono 40 skarg międzypaństwowych. W związku

¹² Zob. K. Machowicz, R. Tabaszewski, *The Inter-State Application to the European Court of Human Rights in Strasbourg – Potential Revival*, Przegląd Sejmowy 2023, t. 174, nr 1, s. 178-180.

¹³ A. Płoszka, *Instrument skargi międzypaństwowej a ochrona praw człowieka w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Responsibility in Law. Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, red. S. Zaręba, Warszawa 2011, s. 142-143.

¹⁴ A. Dąbrowska, *Regionalne trybunały praw człowieka – analiza prawnoporównawcza*, Toruń 2021, s. 112-120.

złączeniem niektórych spraw do wspólnego rozpoznania przyjmuje się, że ETPC rozpatrywał łącznie 35 spraw wniesionych w trybie art. 33 EKPC¹⁵.

Tabela 1. Wykaz skarg międzypaństwowych wniesionych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Lp.	Strony postępowania	Sygn. sprawy	Wniesienie skargi	Status sprawy
1	Grecja – Wielka Brytania	176/56	7.05.1956	Zakończona
2	Grecja – Wielka Brytania	299/57	17.07.1957	Zakończona
3	Austria – Włochy	788/60	11.07.1960	Zakończona
4	Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia – Grecja	3321/67, 3323/67, 3344/67	27.09.1967 25.03.1968	Zakończona
5	Dania, Norwegia, Szwecja, Holandia – Grecja	4448/70	10.04.1970	Zakończona
6	Irlandia – Wielka Brytania	5310/71	16.12.1971	Zakończona
7	Irlandia – Wielka Brytania	5451/72	6.03.1972	Zakończona
8	Cypr – Turcja	6780/74	10.09.1974	Zakończona
9	Cypr – Turcja (II)	6950/75	21.03.1975	Zakończona
10	Cypr – Turcja (III)	8007/77	6.09.1977	Zakończona
11	Dania, Francja, Norwegia, Szwecja, Holandia – Turcja	od 9940/82 do 9944/82	1.07.1982	Zakończona
12	Cypr – Turcja	25781/94	22.11.1994	Zakończona (wyrok ETPC)
13	Dania – Turcja	34382/97	7.01.1997	Zakończona (wyrok ETPC)
14	Gruzja – Rosja	13255/07	26.03.2007	Zakończona (wyrok ETPC)
15	Gruzja – Rosja (II)	38263/08	12.08.2008	Zakończona (wyrok ETPC)
16	Gruzja – Rosja (III)	61186/09	3.12.2009	Zakończona (skreślona z listy)
17	Ukraina – Rosja	20958/14	13.03.2014	Sprawa w toku
18	Ukraina – Rosja	43800/14	13.06.2014	Sprawa w toku
19	Ukraina – Rosja (III)	49537/14	9.07.2014	Zakończona (skreślona z listy)
20	Ukraina – Rosja	8019/16	13.03.2014	Sprawa w toku
21	Słowenia – Chorwacja	54155/16	15.09.2016	Zakończona (decyzja o braku jurysdykcji ETPC)
22	Ukraina – Rosja	38334/18	11.08.2018	Sprawa w toku
23	Gruzja – Rosja (IV)	39611/18	22.08.2018	Sprawa w toku
24	Ukraina – Rosja (VIII)	55855/18	29.11.2018	Sprawa w toku
25	Łotwa – Dania	9717/20	19.02.2020	Zakończona (skreślona z listy)
26	Liechtenstein – Czechy	35738/20	19.08.2020	Sprawa w toku

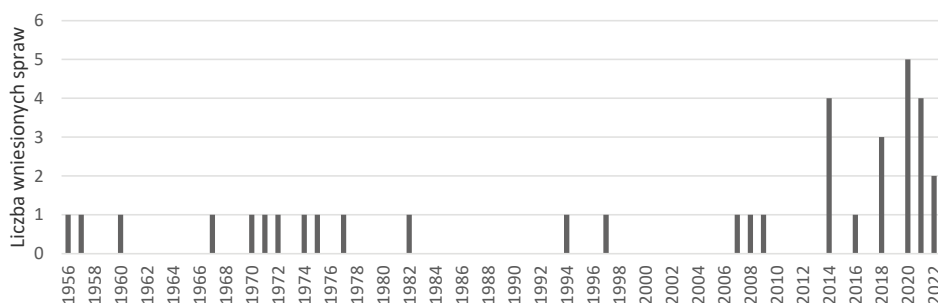
¹⁵ Stan na 1 grudnia 2023 r.

27	Armenia – Azerbejdżan	42521/20	27.09.2020	Sprawa w toku
28	Armenia – Turcja	43517/20	4.10.2020	Sprawa w toku
29	Azerbejdżan – Armenia	47319/20	27.10.2020	Sprawa w toku
30	Ukraina – Rosja (IX)	10691/21	19.02.2021	Sprawa w toku
31	Armenia – Azerbejdżan (II)	33412/21	29.06.2021	Sprawa w toku
32	Rosja – Ukraina	36958/21	22.07.2021	Sprawa w toku
33	Armenia – Azerbejdżan (III)	42445/21	24.08.2021	Sprawa w toku
34	Armenia – Azerbejdżan (IV)	15389/22	24.03.2022	Sprawa w toku
35	Azerbejdżan – Armenia (II)	39912/22	18.08.2022	Sprawa w toku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

Z danych statystycznych dotyczących skarg międzypaństwowych (wykres 1) wynika, że od 1956 do 2023 r. Trybunał rozpatrywał łącznie 35 spraw, co w przybliżeniu daje jedną sprawę na dwa lata. W okresie 1 stycznia 2014 – 1 grudnia 2023 r. państwa członkowskie Rady Europy wniosły łącznie 19 spraw. Przy czym w roku 2014 wniesiono cztery skargi, 2016 – 1 skargę, 2018 – 3, 2020 – 5, 2021 – 4, 2022 – 2. Wzrost liczby spraw został zapoczątkowany w 2014 r., gdy tylko w jednym roku wniesiono 4 skargi. Wszystkie przeciwko Rosji. W ocenie autora, do swoistego „ożywienia” skargi międzypaństwowej doszło już w roku 2007, gdy – po niemal dekadzie bez skargi – Gruzja wniosła pierwszą sprawę przeciwko Rosji. Kolejny rok przyniósł następną skargę przeciwko Federacji Rosyjskiej. W kontekście zauważalnego wzrostu liczby wnoszonych spraw H. Küchler pisze nawet o „złotym wieku” tego dawno zapomnianego instrumentu ochrony praw człowieka¹⁶.

Wykres 1. Częstotliwość wnoszenia skarg międzypaństwowych w latach 1955–2023



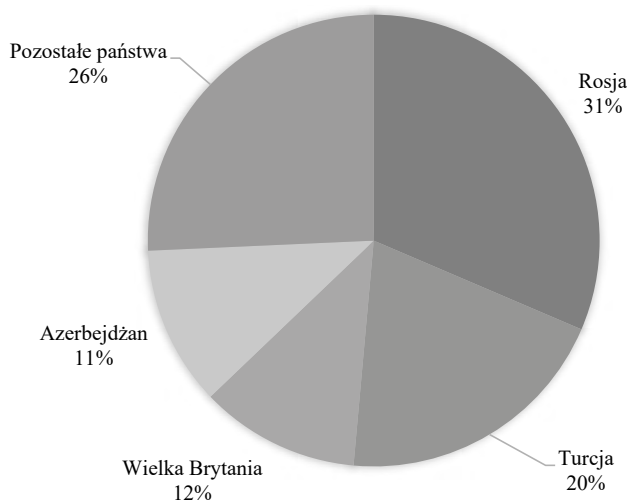
Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

¹⁶ H. Küchler, *The Renaissance of Inter-State Applications – Potential and Danger of the Increased Use of Article 33 ECHR*, German Yearbook of International Law 2020, t. 63, nr 1, s. 819.

Ostatnia dekada przyniosła 19 skarg międzypaństwowych, co stanowi połowę spraw rozpatrywanych przez ETPC w całej jego 70-letniej historii. Z tej liczby zdecydowana większość spraw (16 z 19) została wniesiona przez państwo pozostające w stanie wojny lub otwartego konfliktu politycznego¹⁷ z państwem pozwanym. Jedynie w przypadku trzech spraw ich stronami nie były państwa pozostające w konflikcie¹⁸.

Z ogólnej liczby 35 spraw o charakterze międzypaństwowym niespełna 1/3 została wniesiona przeciwko Federacji Rosyjskiej (wykres 2). 7 spraw zostało skierowanych przeciwko Turcji. Po 4 skargi wniesiono przeciwko Azerbejdżanowi i Wielkiej Brytanii. Przeciwko tym czterem państwom-stronom Konwencji wniesiono ponad 2/3 spraw. Polska, jak dotąd, nie korzystała z możliwości wniesienia sprawy w trybie art. 33 EKPC, nie była też nigdy stroną pozwaną.

Wykres 2. Struktura skarg międzypaństwowych wniesionych do ETPC ze względu na pozwane państwo



Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

Pochylając się nad zagadnieniami związanymi ze skargą międzypaństwową, można wyciągnąć jeszcze jeden istotny wniosek. W znakomitej większości wnoszącymi

¹⁷ Armenia przeciwko Turcji, skarga nr 43517/20.

¹⁸ Są to skargi: Słowenia przeciwko Chorwacji, skarga nr 54155/16; Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20; Liechtenstein przeciwko Czechom, skarga nr 35738/20.

skargi są państwa, które są słabsze militarnie, gospodarczo czy politycznie od swoich oponentów. Strona silniejsza zdecydowanie rzadziej decyduje się na korzystanie z tego środka prawnego (tabela 1).

W świetle ostatnich lat i wydarzeń, do których dochodzi na obszarze południowego Kaukazu, daje się zauważyć rosnąca liczba skarg pochodzących z Armenii i Azerbejdżanu, w tym także skarg międzypaństwowych. Obydwa państwa przystąpiły do RE w 2001 r. (Armenia w styczniu, a Azerbejdżan w lutym), a od kwietnia 2002 r. pozostają stronami Konwencji. Wydawać by się mogło, że sytuacja, w której obydwie państwa spełniły wymogi akcesyjne i dokonały ratyfikacji EKPC, pozwoli czasowo zażegnać lub nawet trwale rozwiązać konflikt o status i przynależność spornego obszaru. Takie złudzenie było jednak całkowicie błędne i niezasadne.

3. Skargi Armenii przeciwko Azerbejdżanowi

Początkiem serii skarg międzypaństwowych dotyczących sporu armeńsko-azerbejdżańskiego, którego przedmiotem jest przynależność państwowa Górskiego Karabachu, jest skarga wniesiona 27 września 2020 r.¹⁹ Skarga zawiera zarzuty dotyczące powszechnego naruszania Konwencji i protokołów dodatkowych przez stronę pozwaną w trakcie działań wojennych. Armenia zarzuciła stronie przeciwnej ataki na ludność cywilną, w tym egzekucje, złe traktowanie i okaleczenia kombatanów oraz ludności cywilnej, przetrzymywanie jeńców wojennych oraz przymusowe przesiedlenia ludności cywilnej na terenach dotkniętych działaniami zbrojnymi. Jednocześnie strona skarżąca zarzucała celowe niszczenie infrastruktury publicznej i własności prywatnej.

W przedmiotowej sprawie strona skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. Trybunał po rozpoznaniu wniosku uznał go za zasadny i zastosował środki tymczasowe na podstawie art. 39 Regulaminu Trybunału. ETPC wezwał Azerbejdżan i Armenię do powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek działań, w szczególności działań o charakterze wojskowym, które mogłyby pociągać za sobą naruszenie praw ludności cywilnej wynikających z Konwencji, w tym narażenie jej życia i zdrowia. 11 maja 2021 r. Izba, której przydzielono sprawę, na podstawie art. 30 EKPC zrzekła się swojej jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby Trybunału.

¹⁹ ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi, skarga nr 42521/20.

W czerwcu 2021 r. Armenia wniosła przeciwko Azerbejdżanowi kolejną (drugą) skargę²⁰. W przedmiotowej sprawie strona armeńska zarzuciła stronie pozwanej naruszenie m.in. art. 5 EKPC (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 6 EKPC (prawo do sprawiedliwego procesu) oraz art. 13 EKPC (prawo do skutecznego środka prawnego). W przedmiotowej sprawie we wrześniu 2023 r. Trybunał skierował pytania do strony skarżącej i pozwanej, w których zobowiązał je do udzielenia informacji niezbędnych do dalszego procedowania sprawy. Trybunał zobowiązał stronę azerską do przedłożenia dokumentacji i udzielenia informacji dotyczących 61 osób wymienionych w przedmiotowej skardze, w tym także decyzji dotyczących tymczasowego aresztowania, raportów śledztw, aktów oskarżenia, decyzji w sprawie pomocy prawnej, protokołów postępowań sądowych oraz wyroków. Sąd w Strasburgu zwrócił się ponadto o udzielenie informacji na temat obecnej sytuacji tych osób.

W sierpniu 2021 r. rząd Armenii wniosł trzecią skargę przeciwko Azerbejdżanowi²¹. Skarga obejmuje zarzuty dotyczące m.in. naruszeń art. 2 EKPC (prawo do życia), art. 3 EKPC (zakaz tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania), art. 6 EKPC (prawo do sprawiedliwego procesu) i art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego). ETPC zwrócił się do stron o udzielenie informacji niezbędnych do dalszego procedowania. Obecnie sprawa znajduje się na wczesnym etapie rozpatrywania.

W marcu 2022 r. rząd Armenii wystąpił do ETPC z kolejną, czwartą już skargą przeciwko Azerbejdżanowi²². Sprawa, podobnie jak poprzednie, wynikała z nierozstrzygniętego sporu o przynależność państwową Górskiego Karabachu. Skarga obejmuje zarzuty wielokrotnych naruszeń art. 2 EKPC (prawo do życia), art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karnia), art. 6 EKPC (prawo do sprawiedliwego procesu) i art. 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) związanych ze sporem o Górski Karabach. W grudniu 2022 r. strona ormiańska złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w postaci nakazania Azerbejdżanowi odblokowania „korytarza Lachin” i umożliwienia bezpiecznego przejazdu Ormianom mieszkającym w Górskim Karabachu. Wniosek obejmował także żądanie przywrócenia dostaw gazu ziemnego dla Górskiego Karabachu. Trybunał w osobie przewodniczącego sekcji, której przydzielono sprawę, niezwłocznie rozpatrzył wniosek o zastosowanie środków tymczasowych. W decyzji o zastosowaniu środków tymczasowych ETPC stwierdził, że stopień, w jakim rząd Azerbejdżanu sprawował kontrolę nad sytuacją

²⁰ ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi (II), skarga nr 33412/21.

²¹ ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi (III), skarga nr 42445/21.

²² ETPC, Armenia przeciwko Azerbejdżanowi (IV), skarga nr 15389/22.

w „korytarzu Lachin”, był kwestionowany i niejasny. Odnosząc się natomiast do art. 6 Oświadczenia trójstronnego, podpisanego w dniu 9 listopada 2020 r., w celu „zapewnienia bezpieczeństwa osób, pojazdów i ładunków przemieszczających się korytarzem Lachin w obu kierunkach”, obejmującego obowiązki strony azerskiej, Trybunał uznał, że w interesie stron leży to, aby Azerbejdżan podjął wszelkie możliwe środki w celu zapewnienia bezpiecznego przejścia przez wskazany korytarz ciężko chorym osobom potrzebującym leczenia w Armenii oraz innym osobom, które utknęły na drodze bez dachu nad głową i środków do życia. Obecnie skarga nr 15389/22 jest badana przez ETPC pod względem dopuszczalności.

4. Skargi Azerbejdżanu przeciwko Armenii

27 października 2020 r. Azerbejdżan wniósł do Trybunału w Strasburgu swoją pierwszą skargę przeciwko Armenii²³. Skarga dotyczy niedawnych działań wojennych prowadzonych przez Armenię i Azerbejdżan w ramach II wojny o Górski Karabach. Skarżący zarzucił stronie ormiańskiej liczne naruszenia Konwencji podczas prowadzenia działań wojennych, w tym przede wszystkim masowe ataki na ludność cywilną oraz własność cywilną i publiczną oraz infrastrukturę techniczną. Ponadto strona azerska zarzuciła drugiej stronie liczne egzekucje swoich obywateli, złe traktowanie i okaleczenia kombatantów oraz ludności cywilnej, a także pojmanie i przetrzymywanie jeńców wojennych. W skardze podnoszono również zarzuty dotyczące przymusowego przesiedlenia ludności cywilnej na terenach dotkniętych działaniami zbrojnymi. Azerbejdżan twierdzi ponadto, że Armenia jest odpowiedzialna za szereg naruszeń Konwencji od 1992 r., w tym za ciągle wysiedlenia setek tysięcy obywateli Azerbejdżanu oraz niszczenie dóbr kulturowych i religijnych. Wydaje się, że skarga jest odpowiedzią strony azerskiej na skargę Armenii wniesioną 27 września 2020 r., dotyczącą tych samych okoliczności faktycznych.

W związku z tym, że obie skargi (sprawa Armenii i sprawa Azerbejdżanu) zawierały wnioski o zastosowanie środków tymczasowych, a sytuacja stwarzała realne zagrożenie poważnych naruszeń EKPC, Trybunał uznał, że zasadne jest zastosowanie środków tymczasowych. Azerbejdżan i Armenia zostały wezwane do powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek działań, które mogłyby pociągać za sobą naruszenie praw ludności cywilnej wynikających z Konwencji i protokołów. Trybunał wskazał, że chodzi o działania, które mogłyby skutkować przede wszystkim

²³ ETPC, Azerbejdżan przeciwko Armenii, skarga nr 47319/20.

narażeniem życia i zdrowia ludności cywilnej, a także działania, które naruszałyby art. 3 EKPC (zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania).

9 marca 2021 r. Izba, której przydzielono obie skargi międzypaństwowe, podjęła jednomyślnie decyzję o poinformowaniu stron o zamiarze zrzeczenia się swojej jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. W związku z tym, że żadna ze stron się temu nie sprzeciwiła, 11 maja 2021 r. Izba zrzekła się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby.

Kolejną skargę przeciwko Armenii rząd Azerbejdżanu wniósł 18 sierpnia 2022 r.²⁴ W tej sprawie strona skarżąca zarzuca Armenii zachęcanie lub nakazywanie etnicznym Ormianom opuszczającym miasto Lachin i jego okolice dokonywania grabieży, niszczenia domów i innego mienia prywatnego. Strona wskazuje także na nakłanianie przez stronę ormiańską do dokonywania celowych podpaleń drzew, lasów i sadów, jak również niszczenia infrastruktury technicznej. Sprawa znajduje się na etapie badania dopuszczalności.

5. Skarga Armenii przeciwko Turcji

9 maja 2021 r. Armenia wniosła do Trybunału w Strasburgu kolejną skargę międzypaństwową. W tym jednak przypadku stroną pozwaną była Turcja²⁵. Przedmiotem skargi były zarzuty dotyczące udzielania pomocy Azerbejdżanowi przez pozwane państwo w związku z trwającym konfliktem zbrojnym o Górski Karabach w okresie od 27 września do 10 listopada 2020 r. Skarżący w swojej skardze podnosi, że Turcja udzieliła pomocy siłom zbrojnym Azerbejdżanu podczas trwania konfliktu. Wartym odnotowania jest fakt, że 4 października 2020 r. do Trybunału wpłynął wniosek Armenii o zastosowanie środka tymczasowego przeciwko Turcji w związku z aktywnym udziałem tego państwa po stronie Azerbejdżanu. 6 października 2020 r. Trybunał, działając na podstawie art. 39 Regulaminu Trybunału, wezwał wszystkie państwa bezpośrednio lub pośrednio zaangażowane w konflikt, w tym także Turcję, do powstrzymania się od działań, które przyczyniłyby się do łamania praw ludności cywilnej wynikających z Konwencji oraz protokołów dodatkowych. Rząd Turcji zwrócił się 17 listopada 2020 r. do Sądu w Strasburgu z wnioskiem o uchylenie środka tymczasowego zastosowanego w stosunku do jego państwa. Strona turecka w swoim wniosku odniosła się m.in. do oświadczenia podpisanego

²⁴ ETPC, Azerbejdżan przeciwko Armenii, skarga nr 39912/22.

²⁵ ETPC, Armenia przeciwko Turcji, skarga nr 43517/20.

9 listopada 2020 r. przez Prezydenta Republiki Azerbejdżanu, Premiera Republiki Armenii i Prezydenta Federacji Rosyjskiej, na mocy którego zakończono działania wojenne na spornym obszarze. Reakcja ETPC była szybka i już 1 grudnia 2020 r. podjął on decyzję o uchyleniu środka tymczasowego w stosunku do strony tureckiej.

Skarga Armenii przeciwko Turcji po przydzieleniu jej przez Prezesa Trybunału do Sekcji trzeciej jest obecnie badana pod względem kryteriów dopuszczalności. Z uwagi na złożoność sytuacji politycznej dotyczącej przyszłości Górskiego Karabachu, jak również zarzutów kierowanych pod adresem strony tureckiej można przypuszczać, że rozpatrzenie sprawy zajmie ETPC co najmniej kilka, jeśli nie kilkanaście lat.

Likwidacja RGK, jak można mniemać, nie rozwiąże wszystkich problemów, które od lat narastają pomiędzy Armenią, Azerbejdżanem i Turcją. Już dziś można postawić śmiałą tezę, że w przyszłości pojawią się kolejne skargi międzypaństwowe składane przez któreś z tych państw, a które będą stanowić próbę wpływania na społeczność międzynarodową.

6. Wpływ skarg kaukaskich na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Bezpośredni wpływ skarg międzypaństwowych na orzecznictwo Trybunału prawie zawsze jest odroczony w czasie. Wynika to przede wszystkim z czasu, jaki jest potrzebny do rozpatrzenia tego rodzaju sprawy. Rozpoznanie skargi wniesionej w trybie art. 33 Konwencji zajmuje Sądowi w Strasburgu średnio 63 miesiące (nieco ponad 5 lat)²⁶. Do marca 2024 r. żadna ze skarg wniesionych przez Armenię i Azerbejdżan nie została rozstrzygnięta. Biorąc pod uwagę ich przedmiot czy zawarte w nich zarzuty, można przyjąć, że ich rozpatrzenie nie nastąpi zbyt szybko. Niemniej jednak pewien wpływ jest już widoczny.

Skutkiem tzw. spraw kaukaskich (skargi Armenii i Azerbejdżanu) są zmiany w zakresie stosowania przez ETPC środków tymczasowych. Instrument ten od początku miał charakter regulaminowy, tzn. został sformułowany w Regulaminie Trybunału, a nie w samej Konwencji. Pomimo tego, że pomysł jego włączenia do EKPC pojawiał się kilkakrotnie, to Komitet Ministrów, jak dotąd, nie zdecydował się na taki krok. Środki tymczasowe w przeszłości stosowano rzadko, jedynie

²⁶ Zob. więcej: J. Kowalski, *Skarga międzypaństwowa – dodatkowa ochrona czy zbędny anachronizm*, w: *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020, s. 198-211.

w przypadkach, w których istniała możliwość identyfikacji bezpośredniego zagrożenia, przede wszystkim życia bądź zdrowia określonej osoby lub grupy osób. Stosując środki tymczasowe, Trybunał każdorazowo starał się dostosować je do indywidualnych potrzeb i okoliczności sprawy. Z tego też powodu ich zakres był stosunkowo wąski²⁷.

Na gruncie skargi Armenii przeciwko Turcji²⁸ Trybunał w Strasburgu zmienił swoje dotychczasowe podejście w tym obszarze. Środki tymczasowe zastosowane w tej sprawie na wniosek państwa skarżącego skierowane zostały do wszystkich państw bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w konflikt armeńsko-azerbejdżański, w tym także pozwanej Turcji²⁹. Zmiana podejścia w kwestii stosowania przez ETPC środków tymczasowych wpisuje się w konsekwentne rozszerzanie katalogu sytuacji, kiedy mogą one zostać wykorzystane dla ochrony praw i wolności strony skarżącej, niezależnie od tego, czy jest to państwo, czy osoba fizyczna. Przyjęte rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, przede wszystkim dlatego, że pozwala skuteczniej chronić człowieka poprzez zapewnienie mu realizacji jego praw i wolności przy jednoczesnym ograniczeniu do niezbędnego minimum ingerencji Trybunału.

Drugim zagadnieniem jest potencjalny wpływ skarg kaukaskich na orzecznictwo ETPC dotyczące jurysdykcji terytorialnej i eksterytorialnej państw-stron Konwencji. Można przypuszczać, że skargi Armenii i Azerbejdżanu doprowadzą do zmian również w tej kwestii. Od kilku lat podejście ETPC do tej problematyki ewoluuje. W samej Konwencji przyjęto zasadę jurysdykcji terytorialnej. Oznacza to, że państwo w drodze notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy decyduje, na jakim obszarze umowa ta będzie obowiązywać. Na gruncie orzecznictwa Trybunału dopuszcza się wyjątkowo jurysdykcję eksterytorialną. Obejmuje ona działania podejmowane przez państwo-stronę Konwencji albo tworzące skutki prawne poza jego terytorium. Jurysdykcja eksterytorialna dotyczy głównie obszarów okupowanych³⁰. M.A. Nowicki zwraca uwagę, że państwo może wykonywać jurysdykcję eksterytorialną również w rezultacie zgody, przyzwolenia lub nawet zaproszenia przez rząd sprawujący władzę nad danym terytorium³¹.

²⁷ K. Dzehtsiarou, V.P. Tzevelekos, *Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?*, In *European Convention on Human Rights Law Review* 2021, t. 2, s. 2–4.

²⁸ ETPC, Armenia przeciwko Turcji, skarga nr 43517/20.

²⁹ Decyzja ETPC z dnia 6 października 2020 r. w sprawie wniosku o zastosowanie środka złożonego przez Armenię przeciwko Turcji, ECHR 276 (2020), <http://hudoc.echr.coe.int/eng--press?i=003-6816855-9120472> [dostęp: 18.03.2024 r.].

³⁰ Decyzja ETPC z dnia 16 grudnia 2020 r., Ukraina przeciwko Rosji, skarga nr 20958/14.

³¹ M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021, s. 381–382.

Do oceny tego, czy działania państwa poza jego terytorium były objęte jego jurysdykcją, ETPC bada dwa kryteria. Pierwszym jest ustalenie, czy państwo sprawuje rzeczywistą kontrolę nad danym obszarem. Drugie kryterium obejmuje analizę tzw. „władzy i kontroli przez funkcjonariusza państwa” nad znajdującymi się na tym obszarze jednostkami³².

Koncepcja eksterytorialnej jurysdykcji państwa w ostatnich latach rozbudowywana jest na gruncie skarg międzypaństwowych i skarg indywidualnych. W kontekście konfliktu o Górski Karabach problemem było i jest ustalenie, kto faktycznie sprawuje jurysdykcję nad spornym obszarem RGK i obszarami do niej przyległymi³³. Do listopada 2020 r. skuteczną kontrolę nad spornym obszarem sprawowała Armenia. Natomiast od listopada 2020 r., na mocy porozumienia zawartego pod auspicjami Federacji Rosyjskiej, kontrolę nad południową częścią spornego obszaru przejął Azerbejdżan. Z kolei kontrolę nad korytarzem Lachin otrzymał kontyngent rosyjskich sił pokojowych, czyli *de facto* Rosja. Dodatkową komplikacją w kwestii ustalenia, kto sprawuje skuteczną kontrolę nad spornym obszarem, było wykluczenie Federacji Rosyjskiej z Rady Europy i europejskiego regionalnego systemu ochrony praw człowieka w 2022 r. Mimo to rosyjski kontyngent sił pokojowych dalej stacjonował w regionie Lachin. Na gruncie skarg międzypaństwowych będących przedmiotem artykułu oraz ostatniej, jak się wydaje, odsłony konfliktu pomiędzy Armenią, Azerbejdżanem i RGK można się spodziewać kolejnych zmian w podejściu Trybunału do kwestii jurysdykcji eksterytorialnej.

7. Skarga międzypaństwowa w świetle konfliktów politycznych i militarnych pomiędzy państwami-stronami Konwencji

Do 2008 r. skarga międzypaństwowa była wnoszona średnio raz na trzy lata, co oznacza, że w historii Trybunału były lata, w których tego typu spraw nie było w ogóle. Zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła po złożeniu pierwszej skargi Gruzji przeciwko Federacji Rosyjskiej. Skarga ta zapoczątkowała całą listę spraw gruzińskich, a następnie spraw ukraińskich wnoszonych przeciwko stronie rosyjskiej. Sytuacja ta wynika z konfliktów zbrojnych toczonych przez te państwa, w tym m.in. w 2008 r. – wojny gruzińsko-rosyjskiej, w 2014 r. – zajęcia Krymu i wschodniej Ukrainy przez prorosyjs-

³² Tamże, s. 380–382.

³³ Zob. J. Miklasova, *Post-Ceasefire Nagorno-Karabakh: Limits to the ECtHR's Approach to Jurisdiction over Secessionist Entities under the ECHR*, Heidelberg Journal of International Law 2022, t. 82, nr 2, s. 357–378.

skich separatystów, a następnie siły zbrojne Federacji Rosyjskiej, od 2022 r. – wojny ukraińsko-rosyjskiej. W chwili obecnej mamy natomiast do czynienia z szeregiem spraw wnoszonych przez Armenię i Azerbejdżan, związanych z toczącym się konfliktem o przynależność i status Górskiego Karabachu. W związku z zapowiadaną likwidacją tej nieuznawanej na arenie międzynarodowej republiki i trwającą obecnie migracją ludności zamieszkującej sporny obszar można się spodziewać, że w przyszłości do Strasburga będą wpływać kolejne sprawy dotyczące bezpośrednio tego konfliktu albo wynikających z niego skutków.

Przystępując do badań nad istotą skargi międzypaństwowej, należy się zastanowić, czy jej charakter nie został w ostatnich latach wypaczony przez stosujące je państwa. Sformułowanie takiej hipotezy wynika przede wszystkim z dokonanej przez autora analizy treści zarzutów, stron wnoszących ten rodzaj skargi i sytuacji geopolitycznej, w której znajdują się państwa skarżące. W ostatniej dekadzie poza skargami Liechtensteinu³⁴, Łotwy³⁵ i Słowenii³⁶ wszystkie sprawy zostały wniesione przez państwa, które pozostają w otwartym konflikcie, czy to politycznym (Armenia-Turcja), czy militarnym (Gruzja-Rosja, Ukraina-Rosja, Armenia-Azerbejdżan). W przypadku istniejących konfliktów wykorzystywanie środka prawnego, jakim jest skarga międzypaństwowa, wydaje się niezgodne z ideą, która przyświecała autorom EKPC. Głównym celem, dla którego stworzono skargę, była ochrona praw zawartych w Konwencji, a później rozwijanych w protokołach dodatkowych. W intencji twórców skarga nie miała służyć jako dodatkowy środek prawny do realizacji polityki międzynarodowej przez państwa sygnatariuszy, nawet jeśli te państwa były ze sobą skonfliktowane³⁷. Należałoby się zatem zastanowić, czy po siedemdziesięciu latach funkcjonowania tego środka prawnego nie należy wprowadzić pewnych zmian, które w założeniu powinny zachować istotę skargi międzypaństwowej, tak jak widzieli ją twórcy Konwencji? W ocenie autora taki „rebranding” skargi, poprzedzony szerokimi konsultacjami wśród państw członkowskich RE i organów organizacji, mógłby przynieść pozytywne skutki.

Podczas analizowania wnoszonych w ostatnich latach skarg ze względu na stro-
ny postępowania, nasuwa się wniosek, że obecny stan rzeczy wynika z pewnych niezauważonych lub nieprzewidzianych błędów odnoszących się do procedury przyjmowania nowych państw członkowskich do RE. Na etapie tworzenia pewnych

³⁴ ETPC, Liechtenstein przeciwko Czechom, skarga nr 35738/20.

³⁵ ETPC, Łotwa przeciwko Danii, skarga nr 9717/20.

³⁶ ETPC, Słowenia przeciwko Chorwacji, skarga nr 54155/16.

³⁷ I. Risini, *The Inter-State Application Under the European Convention on Human Rights: More Than Diplomatic Protection*, w: *The Influence of Human Rights on International Law*, red. N. Weiß, J.-M. Thouvenin, Londyn 2015, s. 70-72.

wzorców proceduralnych dotyczących warunków akcesyjnych oraz na etapie samego przyjęcia państwa do organizacji pominięto zupełnie kwestie obejmujące sprawy sporne pomiędzy państwami członkowskimi. Przyjmując zarówno Armenię, jak i Azerbejdżan w 2001 r., żaden z organów RE nie zastanowił się nad tym, że państwa te, jak wcześniej wspomniano, są ze sobą skonfliktowane, a spór ten sięga początków XX w. Z analogiczną sytuacją mieliśmy do czynienia w przypadku Grecji i Turcji i ich sporu o status części Cypru zamieszkiwanej przez mniejszość turecką. Organy RE realizując procedurę akcesyjną, czy później procedurę monitoringową, skupiły się na wprowadzeniu w państwach kandydujących zasad praworządności, rządów prawa, demokracji i ochrony praw człowieka, zupełnie przy tym pomijając okoliczności, że państwa kandydaci pozostają w stosunku do siebie w otwartym konflikcie, w każdej chwili grożącym otwartą wojną.

Na obecnym etapie autor nie widzi prawnych rozwiązań, które w ramach RE pozwalałyby zakończyć istniejące aktualnie spory pomiędzy państwami. Niemniej jednak należałoby się zastanowić nad wprowadzeniem stosownych zmian z myślą o państwach, które w przyszłości aspirowałyby do stania się członkami organizacji.

Zakończenie

Analiza ilościowa i jakościowa spraw pochodzących od państw sygnatariuszy Konwencji prowadzi do wniosku, że rzeczywiste intencje skarżących rzadko odpowiadają rzeczywistości, a cele, dla jakich są stosowane te środki prawne, nie pokrywają się z celami, dla których zostały one przewidziane, tj. ochrony praw człowieka.

Zaistniała sytuacja międzynarodowa pomiędzy Armenią a Azerbejdżanem oraz rosnąca liczba skarg, które wynikają z konfliktów politycznych i militarnych pomiędzy stronami Konwencji, skłania do podjęcia rozważań nad stworzeniem nowego kryterium dla nowo przyjmowanych do organizacji państw. Obecna sytuacja pozwala postawić tezę, że państwa stosują skargę międzypaństwową jako kolejny środek do kreowania swojej polityki międzynarodowej, a nie – jak to przewiduje EKPC – do ochrony praw i wolności człowieka. Wydaje się zasadnym wprowadzenie instrumentu, który w przyszłości uwolniłby ETPC od konieczności rozpatrywania spraw wynikających z konfliktów militarnych czy politycznych. Takim kryterium dla nowo przyjmowanych państw byłaby uregulowana sytuacja terytorialna każdego nowo przyjmowanego do Rady Europy kandydata. RE mogłaby rozpoczynać proces akcesji w sytuacji, gdy państwo kandydat wykaże, że nie ma roszczeń terytorialnych w stosunku do innych państw, jak również to, że jego obszar nie jest przedmiotem

takich roszczeń. Dodatkowo postuluje się zmiany w samej skardze, które pozwalałyby stosować ten środek prawny w charakterze *actio popularis*, a nie jako kolejny środek do prowadzenia polityki międzynarodowej. Taką zmianą mogłoby być wprowadzenie kryterium dopuszczalności skargi zabraniające jej stosowania przez państwa toczące konflikt zbrojny z innym państwem sygnatariuszem EKPC.

Bibliografia

- Czachor R., *Prawne aspekty konfliktu w Górskim Karabachu: stan obecny i perspektywy*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2022, nr 1, DOI: 10.48269/2451-0610-ksm-2022-1-005.
- Davtyan E., *Lessons that Lead to War: Foreign Policy Learning and Military Escalation in the Nagorno-Karabakh Conflict*, Problems of Post-Communism 2023, t. 71, nr 1, DOI: 10.1080/10758216.2023.2183410.
- Dąbrowska A., *Regionalne trybunały praw człowieka. Analiza prawnoporównawcza*, Toruń 2021.
- Dzehtsiarou K., Tzevelekos V.P., *Interim Measures: Are Some Opportunities Worth Missing?*, In European Convention on Human Rights Law Review 2021, t. 2, DOI: 10.1163/26663236-bja10017.
- Hayrapetyan L., *The Nagorno-Karabakh War of 2020 and the Change of the Regional status quo*, Przegląd Politologiczny 2022, nr 1, DOI: 10.14746/pp.2022.27.1.6.
- Kowalski J., *Skarga międzypaństwowa – dodatkowa ochrona czy zbędny anachronizm*, w: *Wyzwania dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka u progu trzeciej dekady XXI wieku*, t. 2, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Toruń 2020.
- Kowalski J., *Skargi międzypaństwowe przeciwko Federacji Rosyjskiej w europejskim regionalnym systemie ochrony praw człowieka*, Zeszyty Prawnicze 2023, z. 3.
- Küchler H., *The Renaissance of Inter-State Applications – Potential and Danger of the Increased Use of Article 33 ECHR*, German Yearbook of International Law 2020, t. 63, nr 1.
- Leach P., *On Inter-State Litigation and Armed Conflict Cases in Strasbourg*, European Convention on Human Rights Law Review 2021, t. 2, DOI: 10.1163/26663236-bja10014.
- Legieć A., „Rosyjski rozejm” w Górskim Karabachu, Polski Przegląd Dyplomatyczny 2021, nr 1 (84).
- Machowicz K., Tabaszewski R., *The Inter-State Application to the European Court of Human Rights in Strasbourg – Potential Revival*, Przegląd Sejmowy 2023, t. 174, nr 1.
- Machowicz K., Tabaszewski R., *Porozumienie Republiki Armenii i Republiki Azerbejdżanu z 9 listopada 2020 r. w sprawie Górskiego Karabachu – charakter prawny oraz implikacje polityczne*, Studia Wschodnioeuropejskie 2021, nr 14.
- Miklasova J., *Post-Ceasefire Nagorno-Karabakh: Limits to the ECtHR's Approach to Jurisdiction over Secessionist Entities under the ECHR*, Heidelberg Journal of International Law 2022, t. 82, nr 2, DOI: 10.17104/0044-2348-2022-2-357.
- Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2021.

Płoszka A., *Instrument skargi międzypaństwowej a ochrona praw człowieka w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: *Responsibility in Law. Odpowiedzialność w prawie międzynarodowym*, red. S. Zaręba, Warszawa 2011.

Risini I., *The Inter-State Application Under the European Convention on Human Rights: More Than Diplomatic Protection*, w: *The Influence of Human Rights on International Law*, red. N. Weiß, J.-M. Thouvenin, Londyn 2015.

<https://www.echr.coe.int/inter-state-applications> [dostęp: 30.11.2023 r.].

<https://www.echr.coe.int/statistical-reports> [dostęp: 30.11.2023 r.].