

Jakub Czepek

Zaległości orzecznicze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz mechanizmy służące ich eliminacji

Caseload of the European Court of Human Rights and the Mechanisms for its Elimination

Over the past years there has been a significant intensification of efforts designed to eliminate the European Court of The Human Rights caseload. There were numerous attempts to address this problem at various levels. These attempts were partially successful, although it would still be difficult to consider the issue resolved.

The author tries to present the problem of the ECtHR's caseload as an issue affecting its overall functioning and effectiveness. Attention should be paid to the origins of the Court's caseload. It is also necessary to examine the attempts made by the ECtHR to eliminate this issue and the mechanisms developed in this regard. These mechanisms may include joining applications and resolution of multiple cases by a single judgment, simplified procedure, case management methods or focusing on the implementation of judgements.

Jakub Czepek

*doktor nauk prawnych
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu*

ORCID – 0000-0001-7741-7806

e-mail: jcz1982@op.pl

Słowa kluczowe:
Europejski Trybunał Praw Człowieka,
zaległości orzecznicze, procedura
pilotażowa, administrowanie skargami,
wyrok zaoczny

Key words:
European Court on Human Rights,
caseload, Pilot Judgment Procedure,
Case-management, default judgment

<https://doi.org/10.36128/prw.vi38.359>

O d końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku ETPC borykał się z ciągłym wzrostem liczby wpływających skarg. W ostatnich latach podjęto szereg działań i stworzono właściwe mechanizmy, które mają służyć zmniejszeniu liczby zaległości orzeczniczych Trybunału. Celem niniejszych badań jest przedstawienie problemu zaległości orzeczniczych ETPC jako problemu wpływającego na jego ogólne funkcjonowanie i efektywność. Oprócz tego przedstawione zostaną podstawy zaległości orzeczniczych Trybunału oraz mechanizmy podjęte w celu ich eliminacji. Warto także dokonać systematyzacji i oceny skuteczności dotychczas przyjętych oraz zapowiadanych przez ETPC środków.

1. Początki zaległości orzeczniczych ETPC

Od rozpoczęcia swego funkcjonowania do końca 2018 roku, czyli w latach 1959-2018, Trybunał rozpatrzył około 841 300 spraw¹. Liczba ta obejmuje skargi rozstrzygnięte w drodze wyroku, decyzji lub poprzez skreślenie z listy. Warto zauważyć, że jest to liczba ogromna, której nie sposób porównywać z dorobkiem orzeczniczym innych organów międzynarodowej ochrony praw człowieka czy nawet osiągnięciami organów sprawiedliwości międzynarodowej w znaczeniu szerokim.

Warto zobrazować powyższe stwierdzenie przykładem. Podczas gdy ETPC w latach 1959-2018 rozpatrzył 841 300 spraw, Komitet Praw Człowieka (KPC) do marca 2016 roku zbadał 2756 spraw, do czego należy doliczyć 547, które wówczas się toczyły², co daje łączną liczbę 3303. Statystyki te obejmują też skargi uznane za niedopuszczalne³.

Różnica jest widoczna także w odniesieniu do skarg wpływających rocznie, zwłaszcza w odniesieniu do innych systemów regionalnej ochrony praw człowieka. I tak, do Międzyamerykańskiej Komisji Praw Człowieka (MAKPC) w 2017 roku wpłynęło 2494 skarg⁴. Komisja przekazała do Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka (MATPC) w 2017 roku 18 spraw⁵, zaś MATPC wydał 28 wyroków⁶ w 2018 roku. Wystarczy wspomnieć, że do ETPC w 2019 roku wpłynęło 44 500 skarg⁷. W tym samym

-
- 1 European Court of Human Rights, „ECHR Overview 1959-2018”, 4. https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592018_ENG.pdf. [dostęp: 28.01.2020].
 - 2 Human Rights Committee, „Statistical survey of individual complaints dealt with by the Human Rights Committee under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights”. <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/StatisticalSurvey.xls>. [dostęp: 28.01.2020].
 - 3 Ibidem.
 - 4 Inter-American Commission on Human Rights, „Statistics”. <http://www.oas.org/en/iachr/multimedia/statistics/statistics.html>. [dostęp: 28.01.2020].
 - 5 Inter-American Court of Human Rights, „Annual Report 2018”, 45. <http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2018/ingles.pdf>. [dostęp: 2.02.2020].
 - 6 Ibidem, 46.
 - 7 European Court of Human Rights, „Statistics 2019”. https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_annual_2019_ENG.pdf. [dostęp: 2.02.2020]; zob. także: European Court of Human Rights, „Analysis of statistics 2019”, 4. https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2019_ENG.pdf. [dostęp: 202.2020].

roku Trybunał rozstrzygnął 40 667 spraw (2187 zakończyło się wyrokami, zaś 38 480 zostało uznanych za niedopuszczalne lub zostały skreślane z listy)⁸. W tym kontekście trudno nie zauważyć, że różnica w dorobku orzeczniczym przywołanych organów jest ogromna.

Początków i przyczyn dzisiejszych zaległości orzeczniczych ETPC należy doszukiwać się w związku z reformą Trybunału po wejściu w życie PD Nr 11, czyli w 1998 roku⁹. Skala tych zmian jest widoczna w statystykach Trybunału. W latach 1959-1998, przez pierwsze 39 lat funkcjonowania Trybunału do wejścia w życie PD Nr 11, ETPC rozstrzygnął 837 spraw¹⁰. Daje to średnią ok. 21,5 spraw rocznie. Już w kolejnym roku (1999), Trybunał rozstrzygnął 177 spraw¹¹, czyli osiem razy więcej niż wcześniej w ciągu jednego statystycznego roku. W 2000 r. ETPC rozpatrzył 695 spraw¹². W roku 2001 rozstrzygnięć było już 888¹³, czyli więcej niż w ciągu pierwszych 39 lat funkcjonowania Trybunału.

W kolejnych latach można było mówić o stabilizacji liczby rozstrzygnięć wydawanych przez ETPC, gdyż pozostawały na poziomie 700-800. W roku 2004 było ich 718¹⁴. Trybunał po raz pierwszy rozpatrzył ponad tysiąc spraw w roku 2005 (było to wówczas 1105 rozstrzygnięć)¹⁵. W latach 2006-2010 nastąpił dalszy wzrost. W tym okresie ETPC rozpatrywał ok. 1500 spraw rocznie. Rekordowy był pod tym względem 2009, kiedy ETPC rozpatrzył 1625 spraw¹⁶. Po 2010 roku dostrzegalna jest zmiana tendencji i stopniowe zmniejszanie liczby rozstrzygnięć do najniższej liczby 823 w 2015 roku¹⁷. W roku 2018 ETPC rozstrzygnął 1014 spraw¹⁸.

Zmniejszenie ilości wydawanych przez Trybunał wyroków, decyzji o niedopuszczalności i skreśleń skarg z listy w ostatnich latach nie dokonało się samoistnie. Na ten efekt złożyło się wiele działań i mechanizmów

8 Ibidem.

9 Protokół Dodatkowy Nr 11 do EKPC z 11.05.1994 r. (Dz. U. 1998, Nr 147, Poz. 962); PD Nr 11 wszedł w życie 1.11.1998 r.

10 Przywołane liczby obejmują wyroki, decyzje lub skreślenia skarg z listy, zob: European Court of Human Rights, „ECHR Overview 1959-2018”, 4.

11 Ibidem.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Ibidem.

15 Ibidem.

16 Ibidem.

17 Ibidem.

18 Ibidem.

przyjętych przez ETPC. Warto jednak zwrócić uwagę na początki kształtowania się tych mechanizmów.

2. Próby eliminacji zaległości orzeczniczych Trybunału

Przede wszystkim, trudno byłoby w tym miejscu nie wspomnieć o samym PD Nr 11 do Konwencji¹⁹, choć pierwsze problemy z malejącą efektywnością organów strasburskich w świetle nagromadzania się coraz większej liczby skarg zauważono już wcześniej²⁰. Przyjęte w PD Nr 11 rozwiązania stały się przyczyną lawinowego wzrostu liczby wpływających skarg. „Nowy” ETPC przejął wszystkie dotychczasowe funkcje w zakresie rozpoznawania skarg. Dotyczy to również zadań związanych z badaniem dopuszczalności skarg²¹, co było przyczyną późniejszej konieczności stworzenia mechanizmu filtrowania skarg w postaci sędziego zasiadającego jednoosobowo²².

Ponadto, wprowadzono możliwość wnoszenia skarg indywidualnych bezpośrednio do Trybunału. Przy podejmowaniu rozważań o PD Nr 11 często pomija się fakt, że – paradoksalnie – miał on, w swym założeniu, reagować na wzrost liczby skarg i poprawić funkcjonowanie systemu EKPC²³.

Bardzo szybko stało się jasne, że PD Nr 11 nie tylko nie stał się mechanizmem reagującym na zwiększającą się liczbę skarg, lecz – ze względu na rozszerzenie możliwości wnoszenia skarg do ETPC – jeszcze bardziej pogłębił to zjawisko. Wkrótce po jego wejściu w życie okazało się, że przyjęta

- 19 Szerzej na temat PD Nr 11: Ireneusz Kondak, „Komentarz do art. 34”, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, *Komentarz do artykułów 19-59 oraz protokołów dodatkowych*, red. Leszek Garlicki (Warszawa: C. H. Beck, 2011), 124-125; Bartosz Liżewski, „Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a funkcjonowanie ETPC i sądownictwa krajowego. Zagadnienia teoretycznoprawne”, [w:] *Praktyka Ochrony Praw Człowieka*, t. I, red. Kinga Machowicz (Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012), 52-54.
- 20 Krzysztof Drzewicki, „Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 6 (2006): 7; Maciej Lubiszewski, Jakub Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka* (Warszawa: Wolters Kluwer, 2016), 17.
- 21 Ibidem, 125.
- 22 Zob. *Report of the Group of Wise Persons to the Committee of Ministers*, CM(2006)203, 15 listopada 2006, § 51 i nn; Yvonne Klerk, „Protocol No. 11 to the European Convention for Human Rights: A Drastic Revision of the Supervisory Mechanism under the ECHR” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, nr 1 (1996): 35-46.
- 23 Zob. Protokół Dodatkowy Nr 11, Preambuła.

reforma jest niewystarczająca. Groźba paraliżu Trybunału doprowadziła do zainicjowania kolejnej reformy procedury konwencyjnej, której efektem stał się Protokół nr 14²⁴.

Protokół Dodatkowy Nr 14, a właściwie PD Nr 14 bis wszedł w życie ze sporym opóźnieniem²⁵. Zmiany przezeń wprowadzone obejmują przede wszystkim filtrowanie skarg przez sędziego, jednoosobowo. Przed PD Nr 14 musiał to robić komitet złożony z 3 sędziów. Ponadto, składy trzyosobowe uzyskały kompetencję merytorycznego rozpatrywania spraw²⁶ będących przedmiotem dobrze ugruntowanego orzecznictwa ETPC. Protokół nr 14 miał za zadanie rozwiązanie problemu skarg oczywiście niedopuszczalnych, poprzez badanie dopuszczalności wpływających skarg przez pojedynczego sędziego oraz skarg repetytywnych (procedura przed komitetami). Niestety, nie udało się przyjąć tych zmian w momencie, kiedy problem zaległości orzeczniczych narastał²⁷. W konsekwencji przyjęte zmiany były niewystarczające.

W kolejnych latach reforma Trybunału była podejmowana w ramach tzw. procesu Interlaken, zapoczątkowanego Deklaracją z Interlaken. Zachęca ona Trybunał do maksymalnego wykorzystywania narzędzi proceduralnych pozostających w jego dyspozycji²⁸ oraz podkreśla potrzebę skutecznych środków mających zmniejszyć liczbę skarg niedopuszczalnych, potrzebę ich filtracji oraz znalezienia rozwiązań dla postępowania ze skargami repetytywnymi²⁹.

Podobne wnioski wynikają także z deklaracji konkludujących kolejne konferencje wysokiego szczebla dotyczące przyszłości ETPC. I tak, Deklaracja z Izmiru z 2011 roku poświęca więcej uwagi reformie z Protokołu 14³⁰ oraz mechanizmom filtracji skarg³¹. Oprócz tego Deklaracja wskazuje, że

24 Drzewicki, „Reforma”, 7.

25 Protokół Dodatkowy do EKPC Nr 14 z 13.05.2004 (Dz. U. 2010, Nr 90, Poz. 587) PD Nr 14 wszedł w życie 1 czerwca 2010 r.

26 Komitety są również właściwe do wydawania decyzji w przedmiocie dopuszczalności, jednak ich głównym zadaniem jest stosowanie tzw. uproszczonej procedury komitetowej wobec spraw repetytywnych – zob. Aleksandra Mężykowska, „Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 7 (2014): 23.

27 Lubiszewski, Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego*, 19-20; zob. także: Liżewski, „Reforma systemu kontroli”, 56-57; Jennifer W. Reiss, „Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-Ratification: The Current State of Affairs” *Harvard Human Rights Journal*, nr 2 (2009): 293-318.

28 Deklaracja z Interlaken z 10. lutego 2010 (5).

29 Ibidem, (6).

30 Deklaracja z Izmiru z 27 lutego 2011, 2, 3.

31 Ibidem, C.

kryteria dopuszczalności są kluczowym narzędziem w administrowaniu zaległościami orzecznictwem Trybunału i zachęca Komitet Ministrów do opracowania możliwości zwiększenia skuteczności warunków dopuszczalności oraz stworzenia w tym celu nowych kryteriów mających na celu poprawę skuteczności mechanizmów Konwencji³². Celem tego zabiegu ma być minimalizowanie napływu skarg oczywiście niedopuszczalnych³³.

Deklaracja z Brighton dostrzega problem skutecznej implementacji Konwencji oraz realizacji wyroków przez Państwa-Strony EKPC³⁴. W tym kontekście stwierdzono, że większość skarg repetytywnych wynika z problemów systemowych lub strukturalnych na poziomie krajowym. Dlatego też odpowiedzialnością Państwa-Strony, pod nadzorem Komitetu Ministrów, jest zapewnienie, że takie problemy i wynikające z nich naruszenia są rozwiązywane jako część skutecznego wykonywania wyroków Trybunału³⁵. Konferencja wskazuje, że ETPC wykorzystuje do rozstrzygnięcia skarg repetytywnych środki proaktywne takie jak procedura pilotażowa³⁶. Deklaracja zachęca także do szerszej interpretacji koncepcji dobrze ugruntowanego orzecznictwa, by więcej spraw mogło być rozpatrywanych w uproszczonej procedurze komitetowej³⁷.

Deklaracja Brukselska z 2015 roku stwierdza, że należy wesprzeć dalszą eksplorację i wykorzystanie praktyk skutecznego administrowania sprawami. W szczególności chodzi o priorytetyzację skarg zgodnie z ich wagą, pilnością oraz procedurę pilotażową. Ponadto, należy dbać o poprawę rozpatrywania skarg repetytywnych, przy zapewnieniu terminowego badania pozostałych skarg. Mechanizm ten musi być wsparty większą transparentnością dotyczącą postępów rozpatrywania sprawy³⁸.

Deklaracja Brukselska dostrzega także rosnący problem z wykonywaniem wyroków przez Państwa-Strony EKPC. Dlatego też istotne jest zapewnienie skutecznego nadzoru nad wykonywaniem wyroków, aby zapewnić długoterminową odnawialność i wiarygodność systemu Konwencji. W tym celu należy podjąć działania obejmujące pogłębiony nadzór Komitetu Ministrów, przy użyciu mechanizmów politycznych³⁹, działania Sekretarza

32 Ibidem, 4.

33 Ibidem, A 4; zob. szerzej: Lubiszewski, Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego*, 178.

34 Deklaracja z Brighton z 20 kwietnia 2012, A.

35 Ibidem, D 18.

36 Ibidem, 20 c).

37 Ibidem, 20 f.); zob. także Lubiszewski, Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego*, 179.

38 Deklaracja Brukselska z 27 marca 2015, Action Plan A 2.

39 Ibidem, C 1.

Generalnego Rady Europy przy współpracy z Departamentem Wykonywania Wyroków⁴⁰ oraz inne działania z udziałem organów Rady Europy⁴¹.

Deklaracja Kopenhaska z 2018 roku zwraca także uwagę na problem z implementacją wyroków⁴² i konieczność działań dla poprawy efektywności funkcjonowania systemu EKPC⁴³. W tym ujęciu Deklaracja podkreśla rolę państw oraz systemów krajowych, zwłaszcza w zakresie eliminacji problemów systemowych i strukturalnych⁴⁴. Główny nacisk został położony na konieczność wykonywania wyroków ETPC, a obowiązek ten został nawet określony jako kluczowy⁴⁵. Deklaracja Kopenhaska potwierdza, że od Konferencji w Interlaken doszło do zmniejszenia liczby zalegających spraw pomimo ciągłego napływu nowych skarg⁴⁶. Stwierdza również, że proces eliminacji zaległości orzeczniczych może potrwać lata⁴⁷.

Deklaracja stwierdza, że eliminacja zaległości orzeczniczych ETPC wymaga łącznego wysiłku wszystkich zainteresowanych podmiotów: Państw-Stron, które powinny zredukować napływ spraw poprzez skuteczną implementację Konwencji i wykonywanie wyroków ETPC poprzez przetwarzanie skarg oraz Komitetu Ministrów poprzez nadzór nad wykonywaniem orzeczeń⁴⁸. Warto zwrócić uwagę, że powyższe stanowisko znakomicie obrazuje też podział mechanizmów służących eliminacji zaległości orzeczniczych na te, które są podejmowane celem zmniejszenia liczby wpływu skarg niedopuszczalnych, administrowanie skargami oraz ich łączenie, a więc mechanizmy dotyczące skarg już wniesionych oraz implementację wyroków.

3. Mechanizmy służące eliminacji zaległości orzeczniczych ETPC

3.1. Mechanizmy łączenia skarg i rozstrzygnięcia wielu spraw za pomocą jednego wyroku

Trybunał wypracował szereg mechanizmów mających na celu wyeliminowanie zaległości orzeczniczych. Początkowo obejmowały one głównie sposoby łączenia skarg i rozstrzygnięcia wielu spraw przy użyciu jednego wyroku. Do tego rodzaju mechanizmów należy procedura wyroku pilotażowego,

40 Ibidem, C 2.

41 Ibidem, C 3.

42 Deklaracja Kopenhaska z 13 kwietnia 2018, 4.

43 Ibidem.

44 Ibidem, 12-14.

45 Ibidem, 19-20.

46 Ibidem, 43.

47 Ibidem, 44.

48 Ibidem, 49.

procedura quasi-pilotażowa, wyroki „trzeciej grupy”, orzeczenia grupowe czy orzeczenia łączne⁴⁹.

W początkowej fazie, to znaczy przed wyrokami pilotażowymi, Trybunał korzystał z tzw. trzeciej grupy wyroków⁵⁰. Są to orzeczenia, które formalnie polegają na rozstrzygnięciu pojedynczej sprawy. W rzeczywistości jednak ich zakres jest szerszy i dotyczy szerokiego problemu o charakterze systemowym lub strukturalnym. Wydając taki wyrok ETPC stwierdza istnienie defektu w systemie prawa krajowego. Rozwiązaniem może być na przykład stworzenie krajowego mechanizmu skargi na przewlekłość postępowania, jak miało to miejsce w sprawie *Kudła przeciwko Polsce*⁵¹.

W kolejnych latach ETPC stworzył procedurę wyroku pilotażowego⁵², która miała stanowić remedium na masowe naruszenia wynikające z problemu systemowego lub strukturalnego. Głównym jej założeniem jest identyfikacja problemu o szerokim zakresie oraz nałożenie na Państwo-Stronę obowiązku przyjęcia krajowych środków zaradczych w określonym czasie. Dodatkowo mechanizm ten przewiduje też możliwość zawieszenia postępowania w innych, powtarzalnych sprawach⁵³.

Niestety bardzo szybko się okazało, że sama procedura pilotażowa nie może stać się jedynym remedium na problem zaległości orzeczniczych. Nie był to także mechanizm, który mógłby zostać skutecznie zastosowany w przypadku wszystkich problemów o charakterze systemowym lub strukturalnym. Dlatego też ETPC rozwinął inne metody, takie jak procedura quasi-pilotażowa, wyroki łączne i wyroki grupowe.

Procedura quasi-pilotażowa różni się od „klasycznej” procedury pilotażowej przede wszystkim tym, że odwołuje się ona do art. 46 Konwencji i na jego gruncie identyfikuje problem systemowy lub strukturalny. Wyroki quasi-pilotażowe nie wskazują środków krajowych w części operatywnej

49 Szerzej: Mężykowska, „Realizacja postulatów Procesu Interlaken”, 21-25; Lubiszewski, Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego*, 139-158.

50 Zob. Philip Leach, Helen Hardman, Svetlana Stephenson, Brad K. Blitz, *Responding to Systemic Human Rights Violations. An Analysis of 'Pilot Judgments' of the European Court of Human Rights and their Impact at National Level* (Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2010), 26 i nn.

51 Wyrok ETPC *Kudła przeciwko Polsce*, 26.10. 2000, nr skargi 30210/96, § 143.

52 Leach, Hardman, Stephenson i Blitz, *Responding to*, 171 i nn.; Dominik Haider, *The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights* (Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013), 36 i nn.

53 Ibidem.

wyroku. Warto też zwrócić uwagę, że początkowe wyroki quasi-pilotażowych nie przewidywały w ogóle środków generalnych⁵⁴.

Z kolei wyroki łączne i wyroki grupowe stanowią bardzo zbliżone do siebie mechanizmy. Orzeczenia grupowe zakładają wcześniejsze wydanie przez ETPC wyroku pilotażowego, który nie został implementowany. W obliczu takiej sytuacji ETPC zamiast wydawać setki lub tysiące indywidualnych wyroków, decyduje się na wydanie jednego orzeczenia, które odnosi się do dużej liczby skarżących⁵⁵. Nie jest jednak konieczne, by wyrok grupowy zawsze był poprzedzony niewykonanym wyrokiem pilotażowym. Orzeczenia łączne są bardzo podobnym mechanizmem. Różnica polega na zastosowaniu orzeczeń łącznych w odniesieniu do najpoważniejszych naruszeń praw człowieka, takich jak prawo do życia czy zakaz tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karanía. Przykładem orzeczenia łącznego może być sprawa Pitsayeva przeciwko Rosji⁵⁶.

Właściwie w pewnym momencie swego funkcjonowania Trybunał był zmuszony do skoncentrowania się wyłącznie na mechanizmach służących rozstrzygnięciu skarg przy wydaniu jednego wyroku. Znakomicie oddaje tę sytuację wyrok ETPC w sprawie Broniowski przeciwko Polsce⁵⁷, która

54 Lubiszewski, Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego*, 139 i nn.

55 Zob. Mężykowska, „Realizacja postulatów Procesu Interlaken”, 24.

56 Wyrok ETPC Pitsayeva i inni przeciwko Rosji, 9.1.2014, nr skargi 53036/08 i 19 innych.

57 Wyrok ETPC Broniowski przeciwko Polsce, 22.06.2004, nr skargi 31443/96. Orzeczenie to było przedmiotem wielu badań; zob: Jakub Czepek, „Początkowe zastosowanie przez ETPC procedury wyroku pilotażowego na przykładzie sprawy Broniowski przeciwko Polsce”, [w:] *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, t. II, red. Ryszard Szytchmiller, Justyna Krzywkowska (Olsztyn: Katedra Prawa Kanonicznego i Wyznaniowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2013), 543-552; Vladimiro Zagrebelsky, „Questions autour de Broniowski”, [w:] *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human rights- Strasbourg views = Droits de l'homme – Regards de Strasbourg*, red. Lucius Cafilisch, Luzius Wildhaber (Kehl: Engel, 2007), 521 i nn.; Renata Degener, Paul Mahoney, „The Prospects for a test case procedure in the European Court of Human Rights”, [w:] *Trente ans de droit européen des droits de l'homme. Etudes à la memoire de Wolfgang Strasser*, red. Hanno Hartig, Wolfgang Strasser (Bruxelles: Bruylant, 2007), 173 i nn.; Davíð Þór Björgvinsson, „The »Pilot-judgment« Procedure of the European Court of Human Rights”, [w:] *International Human Rights Monitoring Mechanisms. Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. Gudmundur Alfredsson, Jonas Grimheden, Bertrand G. Ramcharan, Alfred Zayas (Leiden-Boston: Brill-Nijhoff, 2009), 529 i nn.; Leach, Hardman,

dotyczyła braku regulacji krajowych w związku z odszkodowaniami za mienie zabużańskie. Wspomniany problem systemowy dotyczył grupy 80 000 potencjalnych skarżących. Trybunał nie miał innej możliwości jak tylko skorzystać z procedury wyroku pilotażowego. W przeciwnym wypadku ETPC zostałyby praktycznie zalany przez identyczne skargi zabużan, co nieodwracalnie pogłębiłoby problem zaległości orzeczniczych i uniemożliwiłoby pracę Trybunału⁵⁸.

3.2. Mechanizmy uproszczonego rozstrzygania

Mechanizmy uproszczonego rozstrzygania dążą do tego samego celu, co te, które służą łączeniu skarg i rozstrzygania wielu spraw za pomocą jednego wyroku. Celem jest więc zmniejszenie liczby spraw toczących się przed ETPC. Różnica w dążeniu do tego celu jest jednak fundamentalna. W przypadku mechanizmów uproszczonego rozstrzygania nie chodzi o grupowanie spraw, a raczej o ich szybsze rozstrzyganie. Idealnym przykładem tego mechanizmu jest uproszczona procedura komitetowa. Opiera się ona na możliwości orzekania przez Trybunał w sprawach, co do których istnieje dobrze ugruntowane orzecznictwo (*well-established case-law*) przez komitet złożony z trzech sędziów zamiast przez izbę ETPC. Taka możliwość została zagwarantowana poprzez zmiany przyjęte Protokołem Nr 14⁵⁹. Oprócz tego komitet jest uprawniony do podejmowania decyzji o niedopuszczalności lub skreśleniu skargi z listy. Kluczowe jest uproszczone wydawanie wyroków w sprawach z dobrze ugruntowanym orzecznictwem. Takie orzekanie stanowi spore odciążenie Trybunału, tym bardziej że w przypadku spraw powtarzalnych ETPC, komunikując rządowi sprawę, zazwyczaj przedstawia jednocześnie deklarację ugodową, zwracając się także do drugiej strony z propozycją zawarcia ugody. Jest to rozwiązanie znacznie przyspieszające się do przyspieszenia rozstrzygania spraw repetytywnych⁶⁰.

Stephenson i Blitz, *Responding to*, 16 i nn; Ireneusz Cezary Kamiński, Rafał Kownacki, Karolina Wierczyńska, „Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym”, [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. Andrzej Wróbel (Warszawa: Wolters Kluwer, 2011), 218 i nn.

58 Wywiad z sędzią Paulem Mahoney’em, Strasburg 23 maja 2013, wywiad z panią Renatą Degener, Strasburg 23 maja 2013.

59 EKPC, art. 28 po zmianach przyjętych Protokołem Dodatkowym Nr 14.

60 Mężykowska, „Realizacja postulatów Procesu Interlaken”, 23. Warto dodać, że Autorka analizując metody uproszczonego rozstrzygania uwzględnia także wyroki-zasady (*judgments of principle*).

W pewnym momencie ewolucji problemu zaległości orzeczniczych ETPC okazało się, że problemem nie jest już przyspieszenie orzekania, a więc problem, któremu dedykowane były zarówno mechanizmy łączenia skarg i rozstrzygania wielu spraw za pomocą jednego wyroku, jak i mechanizmy uproszczonego rozstrzygania. Stało się wówczas jasne, że ETPC nie ma już problemu z identycznymi skargami. Ciężar zaległości orzeczniczych został przeniesiony na wykonywanie wyroków i ciągły napływ skarg oczywiście niedopuszczalnych. Dlatego też zarządzenie tym problemom stało się priorytetem.

3.3. Mechanizmy oparte na administrowaniu skargami

Ta grupa mechanizmów koncentruje się na zmniejszeniu lub całkowitej eliminacji problemu skarg oczywiście niedopuszczalnych. Oznacza to, że w praktyce zmierzają one do zmniejszenia ilości skarg wpływających do Trybunału, co w efekcie powoduje zmniejszenie powstawania zaległości orzeczniczych. Potrzeba przyjęcia mechanizmów administrowania skargami lub filtrowania skarg pojawiły się już we wcześniejszych Deklaracjach (Interlaken, Izmir, Brighton, Bruksela, Kopenhaga)⁶¹ oraz w Protokole Nr 15 do EKPC⁶². Skrócił on termin na skuteczne wniesienie skargi do ETPC z 6 do 4 miesięcy⁶³.

Szereg środków o podobnym skutku zostało wprowadzonych do Regulaminu ETPC w 2014 roku. Zmiany te zostały wyrażone w art. 47 Regulaminu⁶⁴. Zakładają one: konieczność dostarczenia Trybunałowi kompletu dokumentów w ciągu sześciu miesięcy (w przypadku ewentualnych braków formalnych, przekroczenie tego terminu oznacza odrzucenie skargi); skrócenie opisu stanu faktycznego do 20 stron czy konieczność dostarczenia prawidłowo wypełnionego formularza skargi⁶⁵.

61 Zob. Deklaracja z Interlaken, 9 i; Deklaracja z Izmiru, C 3; Deklaracja z Brighton, D17; Deklaracja Brukselska, Action Plan A 2; Deklaracja Kopenhaska, 49; zob. także Jakub Czepek, „The Application of the Pilot Judgment Procedure and Other Forms of Handling Large-Scale Dysfunctions in the Case Law of the European Court of Human Rights” *International Community Law Review*, nr 3-4, (2018): 367 i nn.

62 Protokół Dodatkowy NR 15 do EKPC z 24 czerwca 2013 r.

63 Ibidem, art. 4.

64 Aktualna wersja Regulaminu ETPC po zmianach z 4.11.2019, obowiązująca od 1.01.2020.

65 Zob. szerzej: Lubiszewski, Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego*, 181; zob. także Ireneusz Cezary Kamiński, „Europejski Trybunał Praw Człowieka w roku 2014. Czy to jeszcze ten sam Trybunał?” *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*, nr 6 (2015): 86-87.

Powyższe zmiany mogą wiązać się z zarzutami zbytnej proceduralizacji mechanizmów strasburskich czy wręcz z zarzutem utrudniania skutecznego wniesienia skargi. Jednak Raport w sprawie implementacji zmienionego art. 47⁶⁶ wskazuje na coś innego. W wyniku przyjętych zmian 23% wszystkich wniesionych w 2014 roku skarg zostało odrzuconych, jako niespełniających wymogów art. 47 Regulaminu. Przyczynami najczęściej były: brak wniesienia skargi na nowym formularzu; brak dokumentów dowodzących zarzucanych decyzji lub środków; brak informacji o naruszeniu lub brak dowodów na wyczerpanie środków krajowych⁶⁷.

W przyjętych zmianach nie chodzi o zmniejszenie liczby wpływających skarg zasadnych, lecz takich, które mają charakter oczywiście niedopuszczalnych. Dzięki zmniejszeniu ich napływu Trybunał będzie w stanie przekierować swój personel i zasoby zaangażowane w badanie skarg oczywiście niedopuszczalnych i zająć się rzeczywistymi naruszeniami. Sam Raport podkreśla, że stanowi użyteczne narzędzie administrowania napływem skarg i wzmacnia zdolności ETPC do zajęcia się zaległościami orzeczniczymi⁶⁸.

3.4. Mechanizmy dotyczące wykonywania wyroków

Jak już wspomniano, obecnie problemy z zaległościami orzeczniczymi Trybunału zostały przekierowane na etap wykonywania wyroków. Problem implementacji wyroków dostrzega także Deklaracja kopenhaska⁶⁹. Trudno nie zauważyć, że niewykonywanie wyroków ETPC, zwłaszcza tych dotyczących naruszeń systemowych i strukturalnych, wynika najczęściej z braku działań po stronie państwa.

W tym zakresie ETPC nie wykształcił zbyt wielu mechanizmów. Właściwie można mówić wyłącznie o mechanizmie wyroku zaocznego (*default judgment*). Polega on na przekierowaniu do wykonania wyroku skarg, które mogą być rozstrzygnięte na podstawie wcześniejszych wyroków pilotażowych bądź na podstawie dobrze ugruntowanego orzecznictwa, do rozstrzygnięcia przez inne organy (np. Komitet Ministrów Rady Europy) lub mechanizmy krajowe⁷⁰.

66 European Court of Human Rights, „Report on the implementation of the revised rule on the lodging of new applications”. http://www.echr.coe.int/Documents/Report_Rule_47_ENG.pdf. [dostęp: 15.02.2020].

67 Ibidem, 1.

68 Ibidem, 3.

69 Deklaracja kopenhaska, 12-14.

70 Mężykowska, „Realizacja postulatów Procesu Interlaken”, 26.

Mechanizm ten został jak dotąd zastosowany tylko w sprawie *Burmych i Inni przeciwko Ukrainie*⁷¹. Trybunał zbadał w nim problem skarg repetytywnych, który był już przedmiotem wyroku pilotażowego w sprawie *Yuriy Nikolayevich Ivanov przeciwko Ukrainie*⁷². Zidentyfikowany problem dotyczył niewykonywania prawomocnych orzeczeń sądów ukraińskich. Chodziło o brak wypłaty zasądzonych przez sądy kwot pieniężnych ze względu na brak środków. W 2009 roku Trybunał wydał w tej sprawie wyrok i zobowiązał władze do przyjęcia środków krajowych w ciągu roku⁷³. Wyrok nie został wykonany, a środki krajowe nie zostały przyjęte. W tym czasie liczba skarg dotyczących tego problemu stale rosła. Od początku 2016 roku ETPC otrzymał ponad 200 skarg tego rodzaju miesięcznie⁷⁴.

Z powyższych względów ETPC, opierając się na wcześniejszym wyroku pilotażowym (w sprawie *Ivanov*), zdecydował się połączyć wszystkie sprawy i zamiast wydawać wyrok, przekierować je od razu do wykonania przez Komitet Ministrów. Przyjęcie środka tego rodzaju, z jednej strony, ma znaczenie dla zaległości orzeczniczych na poziomie wykonywania wyroku i powoduje ich zmniejszenie. Z drugiej strony, taki mechanizm przyczyni się do większej dyscypliny Państw-Stron w zakresie implementacji wyroków, zwłaszcza tych dotyczących problemów strukturalnych czy systemowych o charakterze masowym.

4. Podsumowanie

Problem zaległości orzeczniczych ETPC jest rozległy i wielowątkowy. Dlatego też koncentrowanie się wyłącznie na mechanizmach łączenia skarg i rozstrzygania wielu spraw za pomocą jednego wyroku jest nadmiernym spłyceniem tego zjawiska. Problem zaległości orzeczniczych ETPC powinien być rozwiązywany wielopoziomowo, wielopłaszczyznowo i przy efektywnej współpracy wielu podmiotów. Trudno nie zgodzić się z wnioskami Deklaracji kopenhaskiej, która podkreśla, że wymaga to łącznego wysiłku wszystkich zainteresowanych: Państw-Stron, które powinny zredukować napływ spraw poprzez skuteczną implementację Konwencji i wykonywanie wyroków ETPC, Trybunału poprzez przetwarzanie skarg oraz Komitetu Ministrów poprzez nadzór nad wykonywaniem orzeczeń⁷⁵.

71 Wyrok ETPC *Burmych i Inni przeciwko Ukrainie*, 12.10.2017, nr skargi 46852/13 *et al.*

72 Wyrok ETPC *Yuriy Nikolayevich Ivanov przeciwko Ukrainie*, 15.10.2009, nr skargi 40450/04.

73 *Ibidem*, § 5 sentencji wyroku.

74 *Burmych i Inni przeciwko Ukrainie*, § 44.

75 *Ibidem*, § 49.

Mechanizmy wykorzystywane przez Trybunał w celu eliminacji zaległości orzeczniczych mają więc za zadanie eliminować ten problem jeszcze zanim skarga w sposób oczywisty bezzasadna wpłynie do ETPC, poprzez skuteczne mechanizmy filtracji i administrowania skargami. Na dalszych etapach należy zapewnić skuteczne i szybkie orzekanie przez ETPC przy pomocy mechanizmów łączenia skarg oraz przez stosowanie procedury uproszczonej, zwłaszcza w kontekście prac trzyosobowych komitetów. Na ostatnim etapie, po wydaniu orzeczenia, chodzi o skuteczną implementację wyroków.

Problem zaległości orzeczniczych ewoluuje, co jest związane z przyjmowanymi przez ETPC mechanizmami. Dlatego też w najbliższych latach to właśnie usprawnienie implementacji wyroków wydaje się priorytetem. Deklaracja kopenhaska potwierdza to stanowisko⁷⁶. Można domniemywać, że ETPC będzie próbował przyjęcia nowych mechanizmów właśnie na tym obszarze.

W zakresie eliminacji zaległości orzeczniczych ETPC zaszły spore zmiany. Dowodzi tego choćby wystąpienie Przewodniczącego ETPC, który zwrócił uwagę, że gdy Proces Interlaken się rozpoczynał, przed ETPC toczyło się 160 000 skarg. Ta astronomiczna liczba została znacznie zmniejszona i na początku 2020 roku wynosi 60 000⁷⁷. Ten fakt należy interpretować jako spory sukces na drodze do eliminacji zaległości orzeczniczych ETPC. Należy jednak być świadomym, że na całkowite rozwiązanie tego problemu należy jeszcze poczekać.

Bibliografia

- Czepek Jakub, „Początkowe zastosowanie przez ETPC procedury wyroku pilotażowego na przykładzie sprawy Broniowski przeciwko Polsce”, [w:] *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, t. II, red. Ryszard Szttychmiller, Justyna Krzywkowska. 543-552. Olsztyn: Katedra Prawa Kanonicznego i Wyznaniowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, 2013.
- Czepek Jakub, „The Application of the Pilot Judgment Procedure and Other Forms of Handling Large-Scale Dysfunctions in the Case Law of the European Court of Human Rights” *International Community Law Review*, nr 3-4 (2018): 347- 373.
- Davið Þór Björgvinsson, „The »Pilot-judgment« Procedure of the European Court of Human Rights”, [w:] *International Human Rights Monitoring*

76 Deklaracja kopenhaska, 12-16; 19-25.

77 Przewodniczący ETPC Linos-Alexandre Sicilianos, *Przemówienie Przewodniczącego ETPC z okazji otwarcia roku sądowego 2020*, 31 stycznia 2020, s. 2, dostęp: 17 lutego 2020, https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20200131_Sicilianos_JY_ENG.pdf.

- Mechanisms. Essays in Honour of Jakob Th. Möller*, red. Gudmundur Alfredsson, Jonas Grimheden, Bertrand G. Ramcharan, Alfred Zayas. 529-540. Leiden-Boston: Brill-Nijhoff, 2009.
- Degener Renata, Paul Mahoney, „The Prospects for a test case procedure in the European Court of Human Rights”, [w:] *Trente ans de droit européen des droits de l’homme. Etudes à la memoire de Wolfgang Strasser*, red. Hanno Hartig, Wolfgang Strasser. 173-207. Bruxelles: Bruylant, 2007.
- Drzewicki Krzysztof, „Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – filozofia zmian czy zmiana filozofii?” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 6 (2006): 4-13.
- Haider Dominik, *The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights*, Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- Kamiński Ireneusz Cezary, „Europejski Trybunał Praw Człowieka w roku 2014. Czy to jeszcze ten sam Trybunał?” *Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego*, nr 6, (2015): 69-90.
- Kamiński Ireneusz Cezary, Rafał Kownacki, Karolina Wierczyńska, „Wykonywanie orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim systemie prawnym”, [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. Andrzej Wróbel. 89-226. Warszawa: Wolters Kluwer, 2011.
- Klerk Yvonne, „Protocol No. 11 to the European Convention for Human Rights: A Drastic Revision of the Supervisory Mechanism under the ECHR” *Netherlands Quarterly of Human Rights*, nr 1 (1996): 35-46.
- Kondak Ireneusz, „Komentarz do art. 34”, [w:] *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, *Komentarz do artykułów 19-59 oraz protokołów dodatkowych*, red. Leszek Garlicki. 132-148. Warszawa: C. H. Beck, 2011.
- Leach Philip, Helen Hardman, Svetlana Stephenson, Brad K. Blitz, *Responding to Systemic Human Rights Violations. An Analysis of »Pilot Judgments« of the European Court of Human Rights and their Impact at National Level*. Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia, 2010.
- Liżewski Bartosz, „Reforma systemu kontroli Europejskiej Konwencji Praw Człowieka a funkcjonowanie ETPC i sądownictwa krajowego. Zagadnienia teoretycznoprawne”, [w:] *Praktyka Ochrony Praw Człowieka*, t. I, red. Kinga Machowicz. 49-80. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2012.
- Lubiszewski Maciej, Jakub Czepek, *Procedura wyroku pilotażowego w praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
- Mężykowska Aleksandra, „Realizacja postulatów Procesu Interlaken w działalności ETPCz” *Europejski Przegląd Sądowy*, nr 7 (2014): 18-29.
- Reiss Jennifer W., „Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-Ratification: The Current State of Affairs” *Harvard Human Rights Journal*, nr 2 (2009): 293-318.

Zagrebel'sky Vladimiro, „Questions autour de Broniowski”, [w:] *Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human rights- Strasbourg views = Droits de l'homme - Regards de Strasbourg*, red. Lucius Caffisch. 521-535. Luzius Wildhaber, Kehl: Engel, 2007.



This article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International license.

For guidelines on the permitted uses refer to <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode>