

ELŻBIETA KUŻELEWSKA
Białystok

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA W LATACH 2006-2014

Ogromna liczba skarg kierowanych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) i wzrost liczby wydawanych przezeń orzeczeń prowokuje do głębszej dyskusji dotyczącej wywiązywania się państw członkowskich Rady Europy z postanowień Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)¹. Rada Europy jest międzynarodową organizacją, której zadanie to ochrona praw człowieka. Międzynarodowym organem powołanym do orzekania w zakresie nieprzestrzegania praw człowieka jest ETPC z siedzibą w Strasburgu. Celem artykułu jest analiza statystyczna i prawna spraw dotyczących Republiki Federalnej Niemiec przed ETPC w latach 2006–2014. Przyjęta cezura czasowa wynika z dostępnych i kompleksowych danych ETPC. Niemcy są państwem zaliczanym do grona demokracji skonsolidowanych, starannie pielęgnowujących system ochrony praw człowieka. Interesujące może być zatem ukazanie jak często i w jakich sprawach obywatele Niemiec kierowali skargi do ETPC.

Jednym z kluczowych dokumentów przyjętych przez Radę Europy w 1950 r. była Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która weszła w życie 3 września 1953 r. Europejska Konwencja jest obecnie jednym z niewielu dokumentów międzynarodowych skutecznie regulujących ochronę praw człowieka². Niemcy inkorporowały ją do krajowego porządku prawnego w 1952 r.

Ochrona praw człowieka należy do najważniejszych funkcji współczesnych konstytucji. W ten nurt wpisuje się też niemiecka Ustawa Zasadnicza, która w art. 1 ust 2 uznaje za nienaruszalne i niezbywalne prawa i wolności jednostki jako podstawę każdej ludzkiej wspólnoty, pokoju i sprawiedliwości na świecie. Jej art. 2-19 zawierają katalog podstawowych praw człowieka.

Niniejszy artykuł składa się z trzech części. W części pierwszej zawarto ogólne uwagi dotyczące EKPC i ETPC. Część druga poświęcona jest analizie skarg z RFN do ETPC oraz orzecznictwa strasburskiego w sprawach niemieckich. Ostatnia część zawiera uwagi zamykające.

¹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993 nr 61, poz. 284).

² D. Harris, M. O'Boyle, E. Bates, C. Buckley, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press 2014, s. 5-6.

UWAGI NA TEMAT EUROPEJSKIEJ KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA
I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności została podpisana w listopadzie 1950 r., a weszła w życie we wrześniu 1953 r. Była pierwszym rzeczywistym traktatem regulującym prawa człowieka³, swoistym „dzwonkiem alarmowym” dla demokratycznych państw Europy Zachodniej chroniących swą wolność przed ewentualnym zainstalowaniem się elementów systemu totalitarnego Związku Radzieckiego⁴. Zawierała preambułę, dziesięć fundamentalnych praw i przepisy dotyczące dwóch organów wykonawczych: Europejskiej Komisji Praw Człowieka i ETPC. Państwa członkowskie Rady Europy sukcesywnie wprowadzały fundamentalne zmiany do Konwencji i nowe prawa, co skutkowało m.in. wzmocnieniem roli ETPC i zwiększeniem możliwości składania skargi indywidualnej⁵.

Integralną część obecnej wersji Konwencji stanowią Protokół nr 11 i Protokół nr 14, wprowadzające istotne zmiany do dokumentu⁶. EKPC składa się z trzech części. Pierwsza zawiera katalog podstawowych praw człowieka, z czasem uzupełniony w kolejnych Protokołach dodatkowych⁷. Druga część ustanawia i reguluje procedurę postępowania przed ETPC, a ostatnia zawiera postanowienia różne. Europejska Konwencja jest na tyle istotnym dokumentem, iż oprócz opracowania katalogu praw wolności cywilnych i politycznych posiada własny system kontroli zobowiązań międzynarodowych oparty na organie sądowym – ETPC utworzonym w 1959 r.⁸ Na podkreślenie zasługuje fakt, iż Trybunał jest uprawniony do rozpatrywania skarg indywidualnych (art. 34 EKPC) i międzypaństwowych (art. 33 EKPC). Wejście w życie Protokołu nr 11 w 1998 r. skutkowało wprowadzeniem powszechnego prawa skarżącego do ETPC⁹. Nadzór wykonywania orzeczeń przez ETPC spoczywa na Radzie Ministrów Rady Europy. Obecnie ETPC jest gwarantem przestrzegania praw człowieka nie tylko w państwach Europy Zachodniej, ale także stoi na straży

³ J.W. Hart, *The European Human Rights System*, „Law Library Journal” 2010, vol. 102, nr 4, s. 537.

⁴ E. Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Right: from its Inception to the Creation of the Permanent Court of Human Rights*, Oxford University Press 2010, s. 6.

⁵ M. Forowicz, *The Reception of International Law in the European Court of Human Rights*, Oxford University Press 2010, s. 1.

⁶ Na wejście w życie czekają także Protokół nr 15 i Protokół nr 16 – zob. szerzej np. W. Józwicki, *Protocol 16 to the ECHR: A Convenient Tool for Judicial Dialogue and Better Domestic Implementation of the Convention?* (w:) E. Kuźelewska, D. Kloza, I. Kraśnicka, F. Strzyczkowski (eds.), *European judicial System as a Challenge for Democracy*, Intersentia Cambridge 2015, s. 181-210.

⁷ Zob. szerzej: M. A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, wyd. 6, Warszawa 2013, s. 20.

⁸ L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. II, Warszawa 2011, s. 3.

⁹ M. Balcerzak, *Prace międzyrządowe nad długookresową reformą Europejskiego trybunału Praw Człowieka w latach 2009 – 2011*, (w:) M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska (red.), *Europejska konwencja praw człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, Toruń 2011, s. 276.

standardów państwa prawa w zakresie ochrony praw człowieka w państwach Europy Wschodniej¹⁰.

System międzynarodowej kontroli EKPC oparty jest na słusznym założeniu, iż skuteczną ochronę praw człowieka należy zapewnić w pierwszej kolejności w krajowym porządku prawnym, zaś międzynarodowe mechanizmy ochrony mogą jedynie pełnić funkcję uzupełniającą. Niedopuszczalna jest sytuacja, w której system międzynarodowy zapewnia ochronę w pierwszej kolejności, chyba że środki krajowe są nieskuteczne lub systematycznie niedostępne¹¹. Władze krajowe są odpowiedzialne za stan przestrzegania standardów Konwencji i powinny wprowadzać nowe środki ochrony prawnej zagwarantowanych w niej praw¹². Co do zasady, ETPC w Strasburgu należy traktować jako ostatnią instancję po wyczerpaniu dróg postępowania przed sądami krajowymi¹³. Postawy takiego założenia odnaleźć można przede wszystkim w Statucie Rady Europy (art. 3), preambule EKPC oraz w późniejszych postanowieniach konferencji z Interlaken¹⁴, Izmiru¹⁵ i Brighton¹⁶.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się, iż EKPC pełni trzy konstytucyjne funkcje. W razie deficytu w krajowym prawie konstytucyjnym EKPC nabiera znaczenia, wypełniając przy okazji różnorakie funkcje. Funkcja zamykania luk prawnych przez EKPC aktualizuje się tam, gdzie krajowe prawo konstytucyjne jest niepełne lub niekompletne. Niemiecka Ustawa Zasadnicza zawiera bardzo szeroki katalog praw i wolności jednostki, w którym luki należą do rzadkości. Dotyczą one przede wszystkim art. 6 EKPC. Artykuł 6 ust. 2 gwarantuje zasadę domniemania niewinności. W niemieckiej Ustawie Zasadniczej nie jest ona zapisana wprost, zatem EKPC reguluje ten brak. Z kolei ust. 3 art. 6 gwarantuje w postępowaniu karnym m.in. prawo żądania bezpłatnej pomocy biegłego tłumacza w postępowaniu sądowym¹⁷. Europejska Konwencja pełni także funkcję wzorca, co oznacza możliwość bezpośredniego stosowania Konwencji. Jednakże w przypadku sprzeczności konstytucji danego państwa z Konwencją rodzą się poważne problemy. W Niemczech funkcja wzorca jest dość ograniczona. EKPC została inkorporowana do niemieckiego porządku prawnego

¹⁰ J. Christoffersen, M. Rask Madsen, *Introduction: The European Court of Human Rights between Law and Politics*, (w:) J. Christoffersen, M. Rask Madsen, *The European Court of Human Rights between Law and Politics*, Oxford University Press 2011, s. 3.

¹¹ M. A. Nowicki, *Nowe standardy Konwencji dotyczące krajowej ochrony podstawowych praw*, (w:) *Zasady procesu karnego wobec wyzwań współczesności. Księga ku czci prof. Stanisława Waltosia*, Warszawa 2000, s. 193.

¹² M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2013, s. 9.

¹³ E. Bates, *op.cit.*, s. 2.

¹⁴ Deklaracja z Interlaken z dn. 19.02.2010, http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_ENG.pdf (data wejścia na stronę 18.07.2015).

¹⁵ Deklaracja z Izmiru z dn. 26-27.04.2011, http://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_ENG.pdf (data wejścia na stronę 18.07.2015).

¹⁶ Deklaracja z Brighton z dn. 19-20.04.2012, http://www.echr.coe.int/Documents/2012_Brighton_FinalDeclaration_ENG.pdf (data wejścia na stronę 18.07.2015).

¹⁷ R. Uerpman, *Konstytucyjne funkcje Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, http://epub.uni-regensburg.de/22429/1/Uerpman_ECHR_Wroclaw.pdf, s. 2-5 (data wejścia na stronę 20.06.2015).

jako ustawa zwykła w 1952 r. Oznacza to, że w razie niezgodności późniejszej ustawy z Konwencją obowiązuje zasada *lex posterior derogat priori* (ustawa późniejsza zastępuje odmiennie regulującą daną kwestię Konwencję). Przy późniejszych ustawach zwykłych Konwencja nie może zatem pełnić funkcji wzorca. Może natomiast pełnić funkcję impulsu dla rozwoju prawa krajowego¹⁸. Stosunkowo niska ranga EKPC z pewnością wpływa na proces konstytucyjny Niemiec. Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) ocenia działania państwa tylko i wyłącznie opierając się na Ustawie Zasadniczej. Nie może zatem użyć Konwencji jako wzorca, gdyż nie posiada ona rangi konstytucyjnej. Jednostka, która kieruje do FTK skargę konstytucyjną, obowiązana jest wskazać naruszenie praw i wolności gwarantowanych mu przez Ustawę Zasadniczą¹⁹. Skarga, która opiera się wyłącznie na EKPC, jest niedopuszczalna. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w Niemczech skargę konstytucyjną może złożyć każdy, kto uzasadni, iż w jego ocenie prawa podstawowe zostały naruszone. Co więcej, skarżący może nie tylko żądać unieważnienia aktu normatywnego, lecz także wnosić o uchYLENIE ostatecznego orzeczenia sądu bądź aktu administracji publicznej. Skala i różnorodność charakteru spraw rozpatrywanych przez FTK czyni zeń „sąd superrewizyjny”²⁰.

Co do zasady zobowiązania wynikające z EKPC mają charakter obiektywny. Oznacza to, że prawa człowieka i podstawowe wolności chronione w Konwencji przestają należeć do wyłącznej kompetencji wewnętrznej poszczególnych państw²¹. Wyłączenie danej materii spod kompetencji krajowej nie oznacza „ubezwłasnowolnienia” państwa, lecz jedynie ograniczenie swobody jego woli (nałożenie obowiązku uwzględniania postanowień prawa międzynarodowego w prawotwórstwie i praktyce krajowej) i poddanie jej kontroli międzynarodowej przynajmniej w stopniu minimalnym²².

Specyficzną cechą zobowiązań EKPC jest fakt, iż z jednej strony w roli uprawnionego i zobowiązanego występują państwa, z drugiej zaś podmiotem uprawnionym jest człowiek²³. Zgodnie z art. 14 w związku z art. 1 EKPC, uprawniona do ochrony międzynarodowej jest każda osoba, bez względu na obywatelstwo (bądź jego brak), płeć, rasę, język, religię, poglądy polityczne lub inne, pochodzenie narodowe, majątek, urodzenie, przynależność do mniejszości, o ile tylko podlega jurysdykcji państwa-strony EKPC. W zobowiązaniach tego rodzaju podmiotem obowiązany jest

¹⁸ I. Wrońska, *The policy of development and support for human rights protection by the Visegrad Group states from the 10-year EU membership perspective*, (w:) A. Piekutowska, I. Wrońska (red.), *Ten years of the Visegrad Group member states in the European Union*, Warszawa-Białystok 2015, s. 124.

¹⁹ D. Anagnostou, *The European Court of Human Rights: Implementing Strasbourg's Judgments on Domestic Policy*, Edinburgh University Press 2013, s. 29.

²⁰ M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 126-129.

²¹ I. Wrońska, *Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w latach 2000 – 2010 – analiza statystyczna, prawna i faktyczna*, (w:) R. Sztymlicer, J. Krzywkowska (red.), *Problemy z sądową ochroną praw człowieka*, t. II, Olsztyn 2012, s. 515-516.

²² C. Mik, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PiP 1992, nr 4, s. 6

²³ Zob. szerzej: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, t. I, Warszawa 2010, s. 5.

państwo. Istotnym elementem zobowiązania jest świadczenie. W EKPC dotyczy ono praw człowieka i podstawowych wolności. Nieprzestrzeganie praw i wolności wynikających z EKPC jest sankcjonowane przede wszystkim orzeczeniami ETPC.

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC
PRZED EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA

Analizując pod względem liczbowym orzecznictwo strasburskie, liczba skarg kierowanych do Trybunału oraz liczba wydawanych przez niego orzeczeń sukcesywnie wzrasta. Ów wzrost wynika bezpośrednio z faktu zwiększenia się od początku lat 90. ubiegłego wieku liczby państw członkowskich Rady Europy²⁴. Obecnie należy do niej 47 krajów (w tym Turcja i Rosja, z których wpływa najwięcej skarg). EKPC jest prawem obowiązującym dla 800 milionów mieszkańców wszystkich państw członkowskich Rady Europy²⁵. W latach 2006-2014 do Trybunału wniesiono łącznie 936 450 skarg. Znacznie większa liczba skarg nie została dopuszczona do postępowania sądowego. Zgodnie z art. 35 Konwencji skargi, które nie spełniły wymogu dopuszczalności (np. są anonimowe lub osoba skarżąca nie wyczerpała wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym), są odrzucane przez Trybunał. Odsetek niedopuszczalnych skarg wynosi blisko 90%.

Analizując kolejne przedziały czasowe, wyraźnie widać tendencję do wzrostu zarówno liczby skarg, jak i liczby wyroków wydawanych przez Trybunał w Strasburgu, choć w ostatnich dwóch latach liczba wniesionych skarg znacznie się zmniejszyła. Najwięcej skarg wpłynęło do Trybunału w latach 2010–2012.

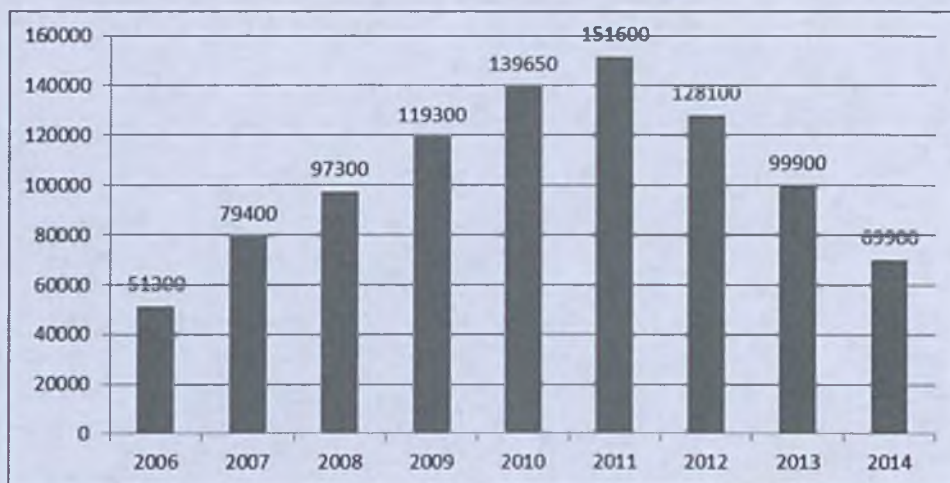
Rekordowa liczba skarg wpłynęła do Trybunału w 2011 r. (151 600), co wynikało z faktu, iż 2011 r. był ostatnim rokiem przed zmianą procedury postępowania przed ETPC. Protokół nr 11 z 1998 r. umożliwił składanie skarg indywidualnych do ETPC (równocześnie zlikwidowano Europejską Komisję Praw Człowieka). Z jednej strony niewątpliwie zwiększyło to ochronę praw człowieka, z drugiej zaś spowodowało negatywne zjawiska w systemie EKPC, zwłaszcza zakłócenie funkcjonowania Trybunału poprzez zablokowanie go w następstwie napływu zbyt wielkiej liczby skarg indywidualnych. System ETPC nie został zaprojektowany dla tak dużej liczby skarg indywidualnych wpływających z 47 państw członkowskich Rady Europy (a nie jak przed 1989 r. – 22 państw członkowskich) i paradoksalnie stał się ofiarą własnego sukcesu. W ramach reformy Trybunału opartej na postanowieniach konferencji w Interlaken, Izmirze i Brighton stopniowo wprowadzano różne mechanizmy – orzecznicze i regulaminowe oraz poprzez protokoły dodatkowe do Konwencji – celem zmniejszenia napływu skarg.

²⁴ P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press 2011, s. 6.

²⁵ L. Garlicki, *Nowe demokracje przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka*, (w:) J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989-2009*, Toruń 2010, s.167.

Wykres 1

Liczba skarg wniesionych do ETPC łącznie ze wszystkich 47 państw Rady Europy w latach 2006-2014



Źródło: oprac. na podstawie: the European Court of Human Rights, www.echr.coe.int (data wejścia na stronę 10.07.2015).

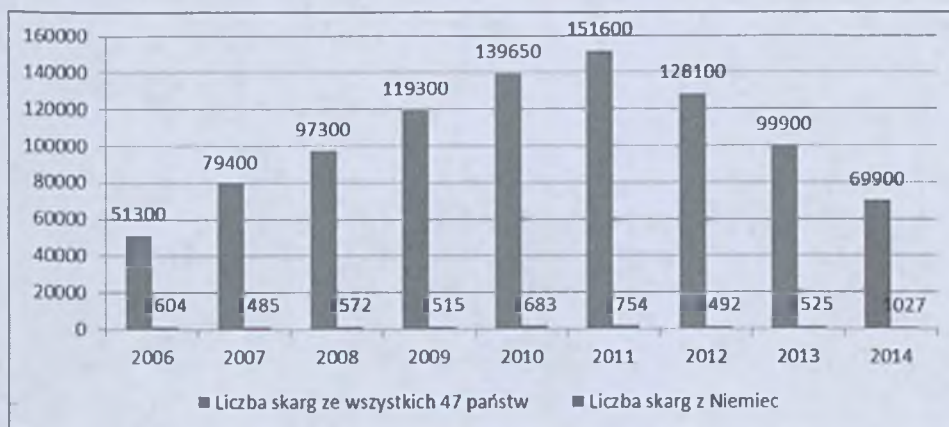
W 2010 r. wszedł w życie Protokół nr 14²⁶, który wprowadził istotne zmiany do Konwencji celem usprawnienia i przyspieszenia procedury przed ETPC: 1) skargi w sposób oczywisty niedopuszczalne mogą być odrzucane mocą decyzji tylko jednego sędziego (a nie jak poprzednio trzech); 2) wprowadzono dodatkową przesłankę dopuszczalności skargi – odrzucane są skargi, w których skarżący nie odniósł znacznego uszczerbku; 3) wprowadzono możliwość uznania skargi za niedopuszczalną lub skreślenia jej z listy albo też uznania za dopuszczalną i wydanie orzeczenia, jeżeli dane zagadnienie stanowiło już wcześniej przedmiot ugruntowanego orzecznictwa ETPC. Regulacje zawarte w Protokole nr 14 zaostrzyły zatem kryteria dopuszczalności skarg indywidualnych i wyeliminowały powtarzające się sprawy, co w efekcie dało spadek liczby skarg po 2011 r. Z punktu widzenia usprawnienia systemu Protokół nr 14 wykazał efektywność. Budził jednakże wątpliwości natury prawnej – czy przyjęta w nim reforma odzwierciedlała ducha Konwencji, usprawniając jedynie działania Trybunału uginającego się pod nawałem coraz liczniejszych skarg, czy może proponowała nowe spojrzenie na rolę ETPC? Protokół nr 14 nie pozwala na dochodzenie sprawiedliwości przed Trybunałem w Strasburgu wszystkim, lecz jedynie tym, czyje prawa zostały ograniczone w sposób znaczący²⁷.

²⁶ Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 13 maja 2004 r., Dz. U. z 2010 r., nr 90, poz. 587 („European Treaty Series” nr 194).

²⁷ W. Józwicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka a dobro wspólne*, (w:) W. Arndt, F. Longhamps de Berier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 190.

Wykres 2

Porównanie liczby skarg wniesionych do ETPC łącznie ze wszystkich 47 państw Rady Europy oraz z Niemiec w latach 2006-2014



Źródło: oprac. na podstawie the European Court of Human Rights, www.echr.coe.int (data wejścia na stronę 10.07.2015).

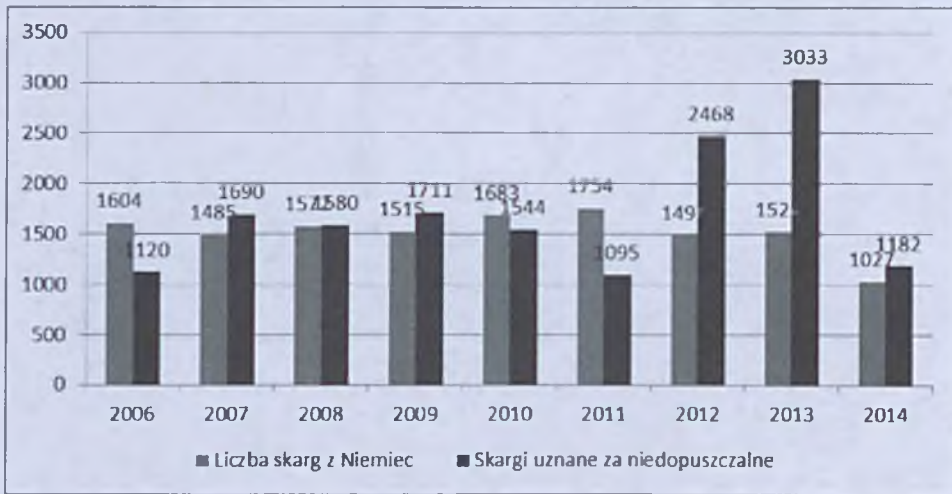
Liczba skarg wpływających z Niemiec utrzymuje się na równym poziomie i jest skromna w stosunku do liczby skarg wniesionych łącznie z 47 państw członkowskich Rady Europy. Najwięcej (1754) skarg z Niemiec wpłynęło również w 2011 r. Protokół nr 14 wszedł w życie w połowie 2010 r., zaś w 2011 r. zanotowano szczyt liczby skarg niemieckich skutecznie przyjętych przez Trybunał do rozpoznania. Zasadne jest zatem przypuszczenie, iż w ciągu kilku lat poprzedzających wejście w życie Protokołu nr 14 nastąpił wzmożony napływ skarg indywidualnych. Próbowano w ten sposób „prześlizgnąć się”, zanim weszły w życie zaostrzone kryteria dopuszczalności. Co więcej, w latach 2010 i 2011 niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w rekordowej liczbie skarg konstytucyjnych nie znalazł naruszenia praw człowieka²⁸. Skarżący wyczerpali zatem wszelkie dostępne środki przewidziane prawem krajowym i mieli otwartą drogę do złożenia skargi w ETPC.

Mimo iż Niemcy stanowią ok. 16% wszystkich obywateli Unii Europejskiej, to liczba skarg przez nich składanych nie przekracza 1,2%. Ów niski odsetek składanych skarg jest świadectwem, iż Niemcy jako państwo dobrze wywiązuje się z ochrony praw człowieka, a jego prawo krajowe w zupełności wyczerpuje procedurę ochrony praw człowieka. Szczególną zasługę ma w tym Federalny Trybunał Konstytucyjny. FTK pełni rolę skutecznego filtra, prawa człowieka są ujęte kompleksowo w Ustawie Zasadniczej, zaś EKPC pełni funkcję subsydiarną i stosowana jest sporadycznie.

²⁸ D. Anagnostou, *op. cit.*, s.31.

Wykres 3

Liczba skarg z Niemiec wniesionych do ETPC oraz skargi niedopuszczalne w latach 2006-2014



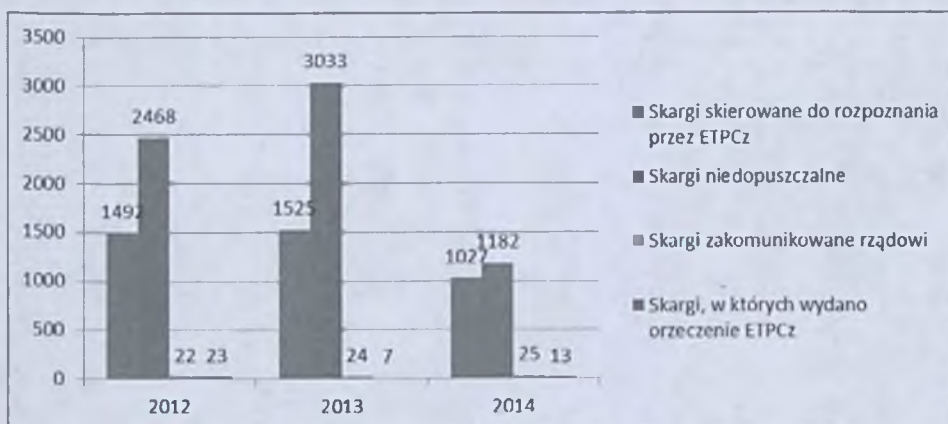
Źródło: oprac. na podstawie the European Court of Human Rights, www.echr.coe.int (data wejścia na stronę 10.07.2015).

Skargi wniesione do ETPC to skargi prawidłowo złożone, zaś skargi niedopuszczalne to skargi, które nie spełniają kryteriów EKPC. Biorąc pod uwagę liczbę skarg niedopuszczalnych w latach 2006-2014, jedynie w dwóch przypadkach – w 2012 i 2013 r. ich liczba znacznie przewyższyła skargi zakwalifikowane do dalszego postępowania sądowego. W pozostałych przypadkach liczba skarg niedopuszczalnych była albo nieznacznie wyższa, albo wręcz niższa od skarg dopuszczonych przez Trybunał. Statystyka ta jednoznacznie potwierdza, iż skargi są starannie przygotowane przez Niemców i spełniają wymogi prawne drugiego rozdziału EKPC w zakresie dotyczącym ETPC.

Skargi skierowane do rozpoznania przez ETPC cechują się prawidłowością, zasadnością i odpowiednią argumentacją prezentowanych racji. Dowodzą one istnienia pewnego problemu prawnego w systemie wewnętrznym państwa, nierozwiązanego przez dłuższy czas z powodu braku bądź istnienia niewłaściwego krajowego przepisu prawnego. Analiza ostatnich trzech lat w zakresie porównania liczby skarg z RFN skierowanych do rozpoznania przez ETPC i liczbę wydanych przez niego orzeczeń dowodzi długiej procedury postępowania przed Trybunałem w Strasburgu (średnio 5 lat), ponieważ liczba skarg przyjętych do rozpoznania nie równa się liczbie wydanych orzeczeń. Porównując liczbę wniesionych skarg i wydanych orzeczeń w ostatnich trzech latach, odsetek wygląda następująco: w 2012 r. – 1,5%, w 2013 r. – 1,4%, a w 2014 r. – 1,3%. Skargi zakomunikowane rządowi są przedmiotem postępowania sądowego. Są one przesyłane odpowiedniej instytucji państwowej, ponieważ państwo jest stroną w postępowaniu przed Trybunałem i korzysta z prawa obrony przed skarżącym.

Wykres 4

Liczba skarg z RFN wniesionych do ETPC w latach 2012-2014



Źródło: oprac. na podstawie: http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2014_ENG.pdf (data wejścia na stronę 10.07.2015).

Jeżeli chodzi o skargi ze wszystkich 47 państw członkowskich Rady Europy, które zostały rozpoznane przez Trybunał i zapadł w nich wyrok, to od momentu utworzenia w 1959 r. ETPC do 2014 r. Trybunał wydał blisko 18 000 orzeczeń. Co ciekawe, niemal połowa z nich dotyczy pięciu państw członkowskich Rady Europy: – Turcji (3095), Włoch (2312), Rosji (1604), Rumunii (1113) oraz Polski (1070)²⁹. Najczęściej naruszonymi przepisami EKPC były: prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 6), ochrona własności prywatnej (art. 1 Protokołu nr 1), prawo do życia (art. 2) oraz zakaz tortur i innego niehumanitarnego traktowania (art. 3). Pozostałe prawa i wolności z EKPC są przedmiotem naruszeń przez państwa członkowskie Rady Europy w znacznie mniejszym zakresie.

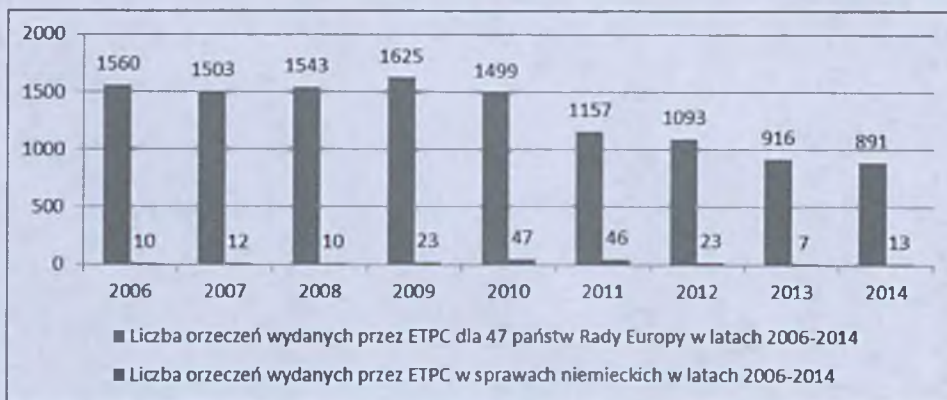
W przypadku Niemiec Trybunał w latach 1959-2014 wydał łącznie 276 orzeczeń na 17 754 (1,6% wszystkich zapadłych orzeczeń), spośród których w 76 przypadkach nie znalazł naruszenia postanowień Konwencji, a w 176 orzeczał o naruszeniu przynajmniej jednego artykułu Konwencji. Dla porównania ogólna liczba orzeczeń wydanych od 1959 r. w innych państwach demokratycznych o porównywalnym stażu członkowskim w Radzie Europy wygląda następująco: Francja (935 orzeczeń, co stanowi 5,3% ogółu orzeczeń), Włochy (2312; 13%), Wielka Brytania (513; 2,9%)³⁰. Najwięcej orzeczeń w sprawach niemieckich Trybunał w Strasburgu wydał w 2010 r. (47) i 2011 (46), zaś ich odsetek wyniósł odpowiednio 3,1% oraz 4%. Relatywnie niewielka liczba niekorzystnych dla Niemiec orzeczeń może być postrzegana jako bezpośredni efekt procedury skargi konstytucyjnej przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym.

²⁹ http://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592014_ENG.pdf (data wejścia na stronę 12.07.2015).

³⁰ Violations by Article and by State, http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf (data wejścia na stronę 14.07.2015).

Wykres 5

Porównanie liczby orzeczeń wydanych przez ETPC w sprawach niemieckich i ogółem dla wszystkich 47 państw Rady Europy w latach 2006-2014



Źródło: oprac. na podstawie the European Court of Human Rights, www.echr.coe.int (data wejścia na stronę 10.07.2015).

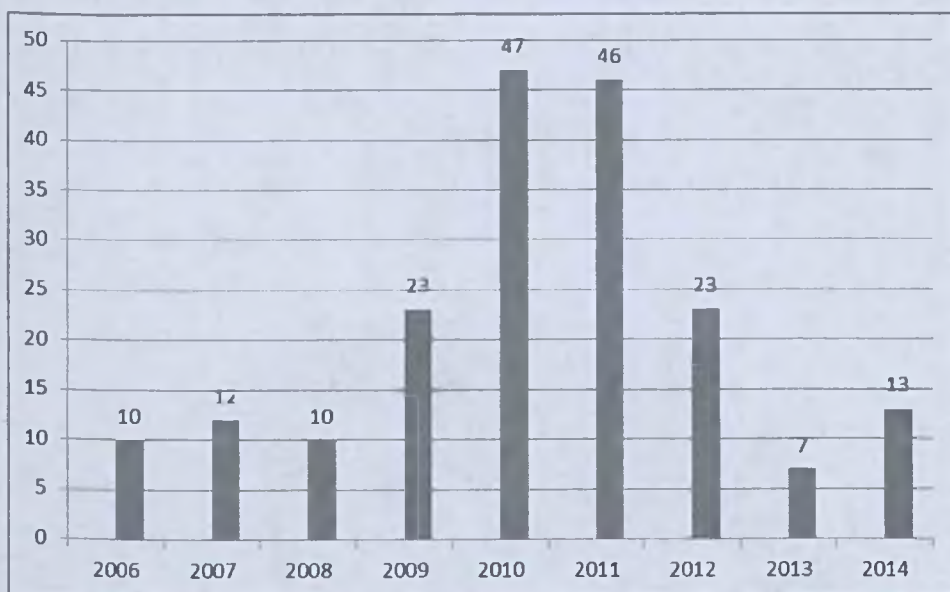
W latach 2006-2014 Trybunał wydał 195 orzeczeń przeciwko Niemcom, co stanowi w sumie blisko dwie trzecie wszystkich orzeczeń wydanych w sprawach niemieckich od 1959 r. Oznacza to zdecydowany wzrost w ostatnich dziewięciu latach liczby orzeczeń wydawanych w sprawach przeciwko Niemcom i jest wielce prawdopodobne, że dotyczą one skarg wniesionych przez obywateli byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej³¹. Największa liczba orzeczeń zapadła w 2010 r. (47) i 2011 r. (46). Najmniej było ich w 2013 r. (7). Biorąc pod uwagę dane statystyczne, Niemcy plasują się nieco poniżej średniej państw członkowskich Rady Europy, które naruszają postanowienia Konwencji³². Stosunkowo niewielka liczba orzeczeń świadczy o efektywności systemu niemieckiego w zakresie przestrzegania praw człowieka, a zwłaszcza skutecznej roli Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. System sądowej kontroli fundamentalnych praw jest szeroko stosowany przez FTK, jak również przez niemieckie sądy krajowe niższego szczebla³³. Wewnętrzny system wstępnie filtruje wszystkie wpływające skargi i niweluje naruszenia prawa dokonane przez organy państwowe. Niemniej zasadne jest poddać analizie orzeczenia pod kątem naruszeń poszczególnych artykułów Konwencji.

³¹ D.P. Kommers, R.A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*; Duke University Press 2012, s. 23.

³² Najmniejsza liczba orzeczeń wydanych przez ETPC w latach 1959-2014 dotyczy następujących państw: Monako (2 orzeczenia), Liechtenstein i Andora (6 orzeczeń), San Marino (13), Islandia (15); *Violations by Article and by State*, http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf (data wejścia na stronę 14.07.2015).

³³ D. Anagnostou, *op.cit.*, s.30.

Wykres 6

Liczba orzeczeń wydanych przez ETPC w sprawach niemieckich w latach 2006-2014

Źródło: oprac. na podstawie the European Court of Human Rights, www.echr.coe.int (data wejścia na stronę 10.07.2015).

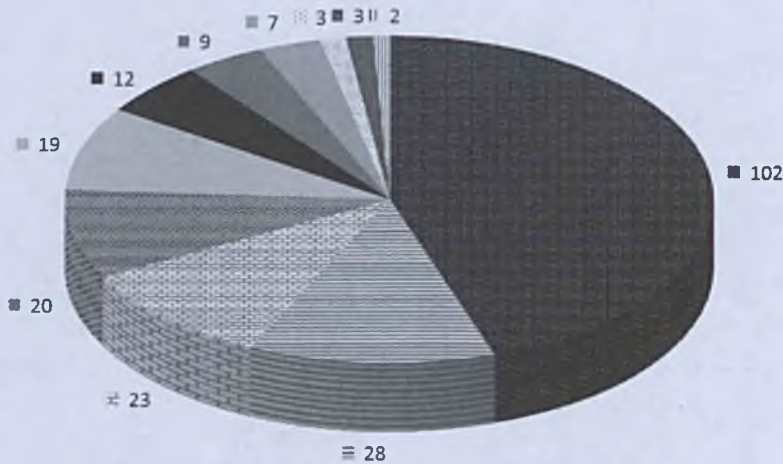
W latach 2006-2014 dochodziło do nieznacznego naruszenia przez Niemcy większości praw i wolności gwarantowanych przez EKPC. Warto zauważyć, że większość orzeczeń przeciwko Niemcom dotyczyła naruszenia art. 6 Konwencji – rozsądnego czasu postępowania sądowego, a w szczególności przewlekłości postępowania. Na 121 orzeczeń dotyczących prawa do rzetelnego postępowania sądowego, aż 102 (84%) bezpośrednio odnosiły się do przewlekłości postępowania sądowego. Uzasadnione jest zatem twierdzenie o wyraźnej dominacji naruszeń artykułu dotyczącego przewlekłości postępowania, ponieważ na 276 wszystkich orzeczeń wydanych w latach 1959-2014 przeciwko Niemcom, 102 bezpośrednio dotyczyły przewlekłości postępowania sądowego (37%). Znacząco wysoka liczba orzeczeń w tym zakresie wpisuje Niemcy w ogólny trend charakterystyczny dla większości państw-członków Rady Europy i świadczy o niedopracowanym systemie prawnym w tej kwestii. Naruszenie art. 6 w zakresie przewlekłości postępowania sądowego dokonywane jest nie tylko przez nowe państwa członkowskie Rady Europy (jak Polska, Rosja czy Turcja), ale także przez kraje z długim stażem członkowskim i z wieloletnimi standardami państwa demokratycznego, jak Francja, Austria czy Włochy³⁴. Prawo do rozstrzygnię-

³⁴ Zob. szerzej: C. Hillebrecht, *Domestic Politics and International Human Rights Tribunals: The Problem of Compliance*, Cambridge University Press 2014, s. 121-123.

cia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi istotny element prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC. Na prawo do sądu składa się zatem m.in. prawo do uzyskania w „rozsądnym terminie” orzeczenia rozstrzygającego³⁵. Przewlekłość postępowania sądowego w przypadku Niemiec Trybunał w Strasburgu uznał za problem o charakterze systemowym³⁶.

Wykres 7

Liczba wyroków wydanych przez ETPC przeciwko Niemcom dla poszczególnych artykułów EKPC w latach 2006-2014



- art. 6 przewlekłość postępowania
- ▨ art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego)
- ⊞ art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego)
- ⊘ art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego)
- art. 6 (prawo do rzetelnego procesu sądowego)
- art. 14 (zakaz dyskryminacji)
- art. 7 (zakaz karania bez podstawy prawnej)
- art. 10 (wolność wyrażania opinii)
- ⊞ art. 3 (zakaz tortur lub niehumanitarnego traktowania)
- art. 1 (Protokołu nr 1)
- || art. 11 (wolność zgromadzeń i stowarzyszania się)

Źródło: oprac. na podstawie the European Court of Human Rights, www.echr.coe.int (data wejścia na stronę 10.07.2015).

³⁵ P. Cz. Kłak, *Pojęcie skutecznego środka odwoławczego w odniesieniu do przewlekłości postępowania w rozumieniu art. 13 EKPC a polska skarga na przewlekłość postępowania karnego*, <http://www.europeistyka.uj.edu.pl/documents/3458728/96a10a9d-089b-4c7a-a7e5-bafd14faa3ce>, s. 27 (data wejścia na stronę 16.07.2015).

³⁶ Zob. skarga Rumpf v. Germany (skarga nr 46344/06), orzeczenie z dn. 02.09.2010 (nieprawomocne).

Kolejnymi artykułami stosunkowo często naruszanymi przez RFN były: art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) – 28 orzeczeń³⁷, art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) – 23 orzeczenia oraz art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) – 20 orzeczeń³⁸. Pozostałe naruszenia EKPC miały charakter incydentalny.

Trybunał wydał też trzy orzeczenia, w których uznał naruszenia art. 3 Konwencji (zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania). W sprawie *Jalloh v. Germany*³⁹ ETPC za niehumanitarne traktowanie uznał zmuszenie skarżącego przez niemiecką policję do podania mu środków wymiotnych celem wydobycia z niego połkniętego przedmiotu przestępstwa, którym była kokaina. Bez zgody skarżącego lekarz w szpitalu zaaplikował mu przez przewód nosowy silny środek wymiotny, co skutkowało stałym krwawieniem z nosa przez dwa tygodnie oraz długotrwałymi problemami gastrologicznymi. W tej samej sprawie Trybunał uznał także naruszenie art. 6 Konwencji. Zakwestionowany przez Trybunał okres tymczasowego aresztowania trwał od października 1993 r. do marca 1994 r.

Także w sprawie *Gafgen v. Germany*⁴⁰ Trybunał uznał naruszenie art. 3 Konwencji. ETPC miał do rozstrzygnięcia trudny dylemat – czy policja może stosować tortury wobec podejrzanego, jeżeli żywi głębokie przekonanie, iż ta metoda pozwoli na ocalenie życia porwanego dla okupu chłopca? Trybunał podzielił zasadność skargi skarżącego więźnia, który został przez sąd niemiecki skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności za porwanie i zamordowanie najmłodszego syna znanego bankiera niemieckiego. Skarżący podnosił, że niemiecka policja stosowała tortury celem uzyskania informacji, gdzie znajduje się porwany chłopiec, a następnie przyznania się skarżącego do jego zamordowania.

Wszystkie państwa członkowskie Rady Europy mają obowiązek wykonania niekorzystnych dla nich orzeczeń ETPC. Stanowisko takie podziela (choć w kontrowersyjny sposób⁴¹) także niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. W przedmiotowej sprawie Trybunał w Strasburgu uznał naruszenie przez Niemcy artykułu 8 EKPC, jednak w uzasadnieniu dość specyficznie określił status prawny Konwencji i wyroków Trybunału w niemieckim systemie prawnym. Tymczasem FTK orzekł, iż „weźmie pod uwagę” orzeczenie Trybunału i ostatecznie stwierdził, iż postanowienia EKPC oraz orzecznictwo strasburskie są wiążące w takim samym zakresie dla wszystkich części składowych Niemiec i organów władzy⁴². Pogląd ten spotkał się początkowo z nieprzychylnym przyjęciem władz kraju związkowego Hamburg, które

³⁷ Zob. np. skarga nr 6587/04 (*Haidn v. Germany*).

³⁸ Zob. np. skarga nr 17080/07 (*Schneider v. Germany*). Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie ETPC w sprawie skargi dotyczącej odmowy prawa do eutanazji jako naruszenia art. 8 Konwencji – skarga nr 497/09 (*Koch v. Germany*).

³⁹ Skarga nr 54810/00 (orzeczenie z dn. 11.07.2006).

⁴⁰ Skarga nr 22978/05 (orzeczenie 1.06.2010).

⁴¹ Zob.: *Görgülü v. Germany*, Skarga nr 74969/01, (orzeczenie 26.02.2004).

⁴² G. Lübke-Wolff, *ECtHR and national jurisdiction – The Case*, „Humboldt Forum Recht” 2006, nr 12, s. 139-140.

kontestowały wiążącą moc Konwencji i wyroku ETPC w sprawie Jalloh v. Germany podnosząc, iż sprawa ta miała incydentalny charakter i nie wywierała bezpośredniego skutku na porównywalne praktyki w pozostałych krajach niemieckiej federacji. Ostatecznie władze Hamburga uznały wiążący charakter przedmiotowego orzeczenia, wypełniając w ten sposób przyjęty przez FTK konkretny plan działania odnoszący się do wykonywania wyroków ETPC.

PODSUMOWANIE

W świetle przytoczonych danych RFN aktywnie uczestniczy w procesie budowy odpowiednich gwarancji ochrony praw człowieka. Stosunkowo niska liczba orzeczeń w analizowanych latach, a także w okresie 1959-2014 wydanych przez ETPC przeciwko RFN świadczy o efektywnym systemie wewnętrznego prawa krajowego w zakresie ochrony praw człowieka. Mając na uwadze, że skargę indywidualną można wnieść do Trybunału w Strasburgu po wyczerpaniu krajowych środków odwoławczych oraz liczbie wydanych orzeczeń w sprawach niemieckich (1,5% w stosunku do ogółu wyroków wszystkich 47 państw Rady Europy), zasadne jest podzielenie argumentu, iż niemiecki system prawny jest niezwykle szczelny w zakresie ochrony praw człowieka. Kluczową rolę pełni w nim Federalny Trybunał Konstytucyjny. Łatwość złożenia skargi konstytucyjnej do FTK oraz jej szeroki zakres – możliwość żądania stwierdzenia nieważności aktu normatywnego, wnoszenia o uchylenie ostatecznego orzeczenia sądu lub aktu administracji publicznej – powodują zasypywanie niemieckiego sądu konstytucyjnego licznymi skargami. Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny pełni zatem funkcję swoistego filtra, zanim skarga trafi do ETPC. Biorąc pod uwagę liczbę skarg z Niemiec przyjętych do rozpoznania przez Trybunał w Strasburgu, należy wysoko ocenić skuteczność i precyzję niemieckiego FTK. Stąd też wynika stosunkowo nieznaczna liczba skarg niedopuszczalnych w ETPC w stosunku do zakwalifikowanych do postępowania oraz niewielka liczba zapadłych orzeczeń w sprawach niemieckich w porównaniu z państwami o zbliżonej liczbie ludności, powierzchni i ugruntowanymi standardami demokratycznego państwa prawa, jak Francja i Włochy. Rozbudowana świadomość prawna obywateli Niemiec jest dodatkowo wzmacniana przez mechanizm kontrolny, zwłaszcza FTK.

Pomimo niewątpliwej efektywności niemieckiego systemu prawnego w zakresie ochrony praw człowieka, zauważany i podnoszony przez ETPC jest brak systemowej regulacji dotyczącej przewlekłości postępowania sądowego. Na tym polu Niemcy szukają skutecznego rozwiązania.

Dr hab. Elżbieta Kuźelewska, Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku (e-mail: ekuzelewska@gmail.com)

Słowa kluczowe: Niemcy, prawa człowieka, trybunał, orzeczenie, skarga

Keywords: Germany, human rights, court, judgment, complaint

ABSTRACT

Germany is a democratic state of law that respects human rights. As a member of the Council of Europe, in 1952 it implemented into its domestic law the European Convention on Human Rights - an international document on universal protection of human rights adopted by the Council of Europe. The aim of the article is to analyze whether and to what extent German citizens filed individual complaints to the European Court of Human Rights over the past nine years (2006-2014). The article seeks to answer the question if the German system of human rights protection is effective. One of the indicators of effectiveness is the number of complaints brought from Germany to the ECtHR in relation to the number of inhabitants and also compared to the total number of complaints from the 47 member states of the Council of Europe. The analysis will cover statistics on the number of judgments in German cases before the Court in Strasbourg issued between 2006 and 2014. This will be helpful in determining the degree and the type of violations by the German state of the human rights protected by the European Convention on Human Rights.