

ANNA PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK
Lublin

EUROPEJSKI SYSTEM OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Powstanie europejskiego systemu ochrony praw człowieka, ukształtowanego pod auspicjami Rady Europy, wiązało się z dążeniem do wzmocnienia tendencji integracyjnych w Europie Zachodniej¹ oraz z zamiarem pozytywnizacji praw zawartych w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* z 10 XII 1948 r.

Zgodnie ze *Statutem Rady Europy* celem organizacji jest „osiągnięcie większej jednomyślności między jej członkami dla ochrony i realizacji ideałów i zasad, będących ich wspólnym dziedzictwem i ułatwiających im postęp gospodarczy i społeczny”, a dokonać tego można za pomocą „wspólnego działania w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych oraz przez utrzymanie i dalszą realizację podstawowych wolności człowieka”². Dążąc do wypełnienia ostatniego ze wskazanych zadań Rada opracowała projekty dwóch dokumentów, stanowiących prawne podstawy funkcjonowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Są to: *Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, przyjęta w Rzymie 4 XI 1950 r., która weszła w życie 3 IX 1953 r.³ oraz *Europejska Karta Społeczna*, podpisana w Turynie 18 X 1961 r., weszła w życie 26 II 1965 r.⁴ Polska, która uzyskała członkostwo w Radzie Europy 26 X 1991 r., jest od 19 I 1993 r. stroną Konwencji oraz sygnatariuszem Karty.

¹ Szerzej na temat idei i ruchu na rzecz jedności europejskiej.: G. L. W e i l. *The European Convention on Human Rights*. Leyden 1963 s. 21-24.

² *Statut Rady Europy* został podpisany w Londynie 5 V 1949 r., wszedł w życie 3 VII 1949 r.; tekst Statutu w: *Zbiór statutów i regulaminów organizacji międzynarodowych*. Pod red. S. Huberta. T. 3. Warszawa 1973 s. 142-154.

³ Dalej cyt. Konwencja, Tekst Konwencji w: *Basic Documents on Human Rights*. Ed. by Ian Brownlie. Oxford 1971 s. 339-355; przekład w języku polskim Konwencji i protokołów „Rzeczpospolita” nr 275 (3010) 26 listopada 1991 r.

⁴ Dalej cyt. Karta. Tekst Karty w: *Basic Documents* s. 366-386.

Konwencja i Karta różnią się zakresem unormowań prawnych, zestawieniem katalogu praw i sposobem ich prezentacji, określeniem środków realizacji praw i konstrukcją mechanizmu kontrolnego.

1. ZAKRES UNORMOWAŃ PRAWNYCH

1. 1. Konwencja, w sposób genetyczny powiązana z *Powszechną Deklaracją Praw Człowieka*, kilkakrotnie powołuje się na treść tego dokumentu, a w preambule potwierdza, że jej zawarcie stanowi „pierwszy krok” w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw wymienionych w Deklaracji. W Konwencji postanowiono zamieścić te prawa, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania ustroju demokratycznego w państwie, i które w zbliżonej formie były przyjęte w ustawodawstwach krajowych członków Rady Europy⁵. Zestawiono więc tzw. prawa klasyczne, których przestrzeganie wymaga powstrzymania się przez państwo od działań naruszających swobody jednostki i tworzy tzw. *status negativus* obywatela. Ponadto założono, iż uzupełnienie postanowień konwencyjnych będzie dokonywało się poprzez uchwalanie protokołów dodatkowych, zarówno rozszerzających katalog praw, jak też ulepszających mechanizm implementacji i kontroli. W Radzie Europy działa Komitet Ekspertów dla Rozszerzenia Praw objętych *Europejską Konwencją Praw Człowieka*, który w sposób metodyczny zajmuje się tą problematyką. Dzięki temu zadania prawotwórcze Rady w dziedzinie praw człowieka nie są traktowane jako akcje ukierunkowane na wypracowanie pojedynczych dokumentów, lecz jako ciągły proces obejmujący poszerzanie, opracowywanie, utrwalanie i rewizję tych praw⁶. Wskazując kryteria, którym powinny odpowiadać nowe prawa umieszczone w protokołach dodatkowych do Konwencji, F. G. Jacobs podkreśla, iż najważniejsze są trzy warunki: 1. prawo powinno być prawem podstawowym, 2. prawo powinno być prawem powszechnym, w tym znaczeniu, że jest powszechnie lub w bardzo szerokim zakresie uznawane oraz, że jest zagwarantowane każdej jednostce, 3. prawo powinno dać się w sposób wystarczająco precyzyjny sformułować, tak by mogło stanowić zobowiązanie prawne ze strony państwa, a nie tylko pewien wzorzec postępowania⁷.

⁵ Przebieg prac przygotowawczych szczegółowo omawia Weil (jw. s. 25-35 oraz: t e n ż e. *The Evolution of the European Convention on Human Rights*. „American Journal of International Law”. 1963 vol. 57 no 4 s. 804-807).

⁶ Porównaj: T. M e r o n. *Reform of Lawmaking in the United Nations: the Human Rights Instance*. „American Journal of International Law” 1985 vol. 79 no 3 s. 675-676.

⁷ *The Extension of the European Convention on Human Rights to Include Economic, Social and Cultural*

Spośród dziewięciu protokołów przyjętych w latach 1952-1990, cztery (nr 1, 4, 6, 7) rozszerzają konwencyjny katalog praw. Natomiast prawa ekonomiczno-społeczne (tzw. prawa drugiej generacji) zostały objęte *Europejską Kartą Społeczną*, a proces ich implementacji uzależniono od materialnych możliwości poszczególnych państw.

1. 2. Wszystkie dokumenty europejskiego systemu ochrony praw człowieka są otwarte do podpisu i ratyfikacji dla państw członków Rady Europy⁸. Konwencja została ratyfikowana przez 27 państw (członków Rady), Karta spośród 20 państw. Oba dokumenty zawierają też klauzulę kolonialną, chociaż nieco inaczej sformułowaną. W art. 63 Konwencji mówi się o możliwości rozciągnięcia jej mocy obowiązującej na terytoria, za których stosunki międzynarodowe odpowiada państwo-strona konwencji, w drodze stosownej deklaracji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady Europy. Postanowienia art. 34 Karty podkreślają moc obowiązującą umowy w stosunku do terytorium metropolii. Dopuszcza się jednak możliwość rozszerzenia zasięgu jej stosowania na terytoria zależne od metropolii (w analogiczny sposób jak w wypadku Konwencji).

1.3. Zakres osobowy obowiązywania Konwencji i Karty został odmiennie wyznaczony. Zgodnie z art. 1 Konwencji prawa w niej zawarte przysługują każdej jednostce, która podlega jurysdykcji państwa-strony. Postanowienia Konwencji mają więc zastosowanie nie tylko do obywateli państw-stron, lecz także wobec cudzoziemców przebywających na terytorium każdego z państw i podlegających jego jurysdykcji. Natomiast zgodnie z Kartą prawa przysługują obywatelom oraz tym cudzoziemcom, którzy są obywatelami państwa będącego stroną Karty. W myśl art. 1 Aneksu do Karty państwo gwarantuje prawa cudzoziemcom pochodzącym z państw-stron, gdy legalnie zamieszkują na jego terytorium lub posiadają stałe, legalne miejsce zatrudnienia. Wprowadzenie takiego ograniczenia, na ogół nie spotykanego w innych konwencjach międzynarodowych dotyczących praw społeczno-ekonomicznych (przyjmują one zasadę terytorialności, a nie obywatelstwa), wynikało z obawy, że wobec znacznej liczby pracowników cudzoziemskich w państwach Rady, przyznanie wszystkim praw zawartych w Karcie, stanowiłoby w sensie organizacyjnym i finansowym nadmierne obciążenie państw-stron⁹. W art. 1 Aneksu zaznaczono jednak, że polityka społeczno-

Rights. „Human Rights Review” 1978 no 3 s. 166.

⁸ Art. 66 pkt 1. Konwencji i art. 35 pkt 1. Karty.

⁹ Porównaj: A. M i c h a l s k a. *Europejska Karta Społeczna*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1978 nr 4 s. 80.

ekonomiczna państw względem cudzoziemców nie może naruszać postanowień Konwencji NZ o statusie uchodźców z 1951 r.

1. 4. Zasięg czasowy obowiązywania dokumentów europejskiego systemu ochrony praw człowieka jest określony zgodnie z ogólnie przyjętą zasadą prawa międzynarodowego, w myśl której umowa wiąże strony w odniesieniu do czynności i zdarzeń, które nastąpiły po wejściu w życie w stosunku do tych stron.

Warunkiem wejścia w życie Konwencji było złożenie u depozytariusza – Sekretarza Generalnego Rady Europy dziesięciu dokumentów ratyfikacyjnych (art. 66 pkt 2). Karta weszła w życie trzydziestego dnia od daty złożenia piątego dokumentu ratyfikacyjnego (art. 35 pkt 2). W wypadku protokołów warunek wejścia w życie został różnie określony: wymóg dziesięciu ratyfikacji przewiduje Protokół nr 1 i 9 (Protokół nr 9 nie wszedł w życie), akceptację przez wszystkie państwa-strony Konwencji – Protokół nr 2, 3, 5 i 8 (treść Protokołów nr 3, 5 i 8 została włączona do tekstu Konwencji). Protokół nr 4 i 6 wymagał pięciu ratyfikacji, a Protokół nr 7 – siedmiu.

Ustanie mocy obowiązującej w drodze wypowiedzenia umowy jest przewidziane w Konwencji i w Karcie. Państwo-strona może wypowiedzieć Konwencję po upływie pięciu lat od chwili, w której stało się jej stroną, a wypowiedzenie jest skuteczne po upływie sześciu miesięcy od daty jego notyfikacji skierowanej do Sekretarza Generalnego Rady, który powiadamia o tym pozostałe państwa-strony (art. 65 pkt 1). Karta przewiduje możliwość dokonania wypowiedzenia w końcu każdego dwuletniego okresu od chwili jej wejścia w życie (art. 37 pkt 1), przy czym informacja na ten temat powinna być przekazana nie tylko państwom-stronom Karty, ale także Dyrektorowi Generalnemu Międzynarodowego Biura Pracy.

2. KATALOG PRAW

Zestawiając katalog praw europejskiego systemu ochrony praw człowieka linię podziału należy przeprowadzić między prawami politycznymi i wolnościami osobistymi, a prawami społeczno-ekonomicznymi. Prawa te zostały ujęte w odrębnych umowach międzynarodowych, odmienny jest sposób ich sformułowania i prezentacji; najważniejsze różnice dotyczą jednak zakresu i metod zagwarantowania obu grup praw, a w konsekwencji także środków kontroli międzynarodowej nad ich realizacją.

2. 1. Prawa polityczne i wolności osobiste

Konwencja wraz z uzupełniającymi ją protokołami obejmuje 26 praw politycznych i wolności osobistych. Katalog praw zawartych w Konwencji pokrywa się zasadniczo z zestawieniem praw w *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, natomiast sposób ich sformułowania jest zbliżony do odpowiednich postanowień *Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych* z 16 XII 1966 r.¹⁰ Sposób przedstawienia praw w Konwencji i protokołach nie jest ujednoczony. W stosunku do niektórych praw i wolności posłużono się jedynie ogólnym ich sformułowaniem; dotyczy to np. zakazu tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 3. Konwencji) lub zakazu pozbawiania wolności z powodu niemożności wykonania zobowiązania umownego (art. 1 *Protokołu* nr 4). W pozostałych wypadkach unormowania praw zawierają definicję danego prawa, która przyjmuje postać: 1. wyliczenia uprawnień składających się na określone prawo (np. art. 6 Konwencji, art. 3 *Protokołu* nr 1), 2. wskazania, co nie może być traktowane jako naruszenie danego prawa (np. art. 2, 4, 5 Konwencji), 3. określenia granic korzystania ze wskazanego prawa (np. art. 8, 9, 10 Konwencji).

Konwencja formułuje następujące prawa i wolności: 1. prawo do życia (art. 2), 2. zakaz stosowania tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 3), 3. zakaz niewolnictwa i poddaństwa oraz stosowania pracy przymusowej (art. 4), 4. prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5), 5. prawo do rzetelnego postępowania przed właściwym i niezawisłym sądem w wypadku oskarżenia w sprawie karnej lub postępowania dotyczącego praw i obowiązków obywatela (art. 6), 6. zakaz prawodawstwa retroakcyjnego (art. 7), 7. prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, miejsca zamieszkania i korespondencji (art. 8), 8. wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 9), 9. wolność słowa (art. 10), 10. prawo do swobodnych zgromadzeń i zrzeszania się (art. 11), 11. prawo do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny (art. 12), 12. prawo do wniesienia skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego w wypadku naruszenia praw i wolności przewidzianych w Konwencji (art. 13), 13. zakaz dyskryminacji w korzystaniu z konwencyjnych praw i wolności (art. 14), który może być traktowany jako szczególna reguła interpretacyjna nie dopuszczająca do ograniczenia praw ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, język, religię, przekonania polityczne

¹⁰ Porównaj: A. M i c h a l s k a. *Podstawowe prawa człowieka w prawie wewnętrznym a Pakty Praw Człowieka*. Warszawa 1976 s. 247.

i inne, pochodzenie narodowe i społeczne, majątek, urodzenie lub inne przyczyny¹¹.

Protokół nr 1 uzupełnił zestaw o następujące prawa: 14. prawo poszanowania własności (art. 1), 15. prawo do wykształcenia (art. 2), 16. prawo do wolnych wyborów (art. 3).

W Protokole nr 4 znalazły się dalsze prawa: 17. zakaz pozbawiania wolności z powodu niemożności wykonania zobowiązań umownych (art. 1), 18. prawo osób legalnie przebywających na terytorium państwa do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania oraz prawo opuszczenia kraju, także własnego (art. 2), 19. zakaz wydalania własnych obywateli i pozbawiania ich prawa wstępu do własnego kraju (art. 3), 20. zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców (art. 4).

Protokół nr 6 przewiduje zniesienie kary śmierci: 21. zakaz skazywania na karę śmierci i jej wykonywania (art. 1).

Dalsze rozszerzenie katalogu praw wynika z postanowień Protokołu nr 7, który zawiera: 22. zakaz wydalania cudzoziemców legalnie przebywających na terytorium państwa bez decyzji podjętej zgodnie z ustawą (art. 1), 23. prawo odwołania się od wyroku do sądu wyższej instancji (art. 2), 24. prawo do odszkodowania za błędne skazanie (art. 3), 25. zakaz ponownego sądenia lub karania za to samo przestępstwo (art. 4), 26. równość praw i obowiązków o charakterze cywilno-prawnym dla małżonków w stosunkach wynikających z ich małżeństwa (art. 5).

2. 2. Prawa społeczno-ekonomiczne

Prawa społeczno-ekonomiczne europejskiego systemu ochrony praw człowieka zostały określone w części I i II Karty. Część I obejmuje 19 artykułów zredagowanych w bardzo zwartej formie, stanowiących właściwe nazwy poszczególnych praw. W części II, także w 19 artykułach, następuje rozwinięcie haseł poprzez określenie zakresu poszczególnych praw i metod ich realizacji. Taki układ treści sprawia, że Karta ma bardzo przejrzystą strukturę i w sposób wyraźny rozgranicza prawa człowieka od sposobów ich urzeczywistnienia. Dzięki temu łatwiej jest uniknąć nieprawidłowej interpretacji w ramach rozważań teoretycznych, a w praktyce lepiej można ocenić stopień wypełniania zobowiązań międzynarodowych¹².

¹¹ Szczegółową analizę poszczególnych praw z uwzględnieniem praktyki ich stosowania przeprowadza F. G. Jacobs. *The European Convention on Human Rights*. Oxford 1975 s. 21-193.

¹² Porównaj: M i c h a l s k a. *Europejska Karta* s. 76.

Zestaw praw przewidzianych w Karcie obejmuje: 1. prawo do pracy, 2. prawo do odpowiednich warunków pracy, 3. prawo do bezpiecznych i zdrowych warunków pracy, 4. prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia, 5. prawo do swobodnego stowarzyszania się, 6. prawo do zbiorowych negocjacji pomiędzy pracownikami i pracodawcami, 7. prawo dzieci i młodzieży do szczególnej ochrony, 8. prawo kobiet pracujących do specjalnej opieki, 9. prawo do poradnictwa zawodowego, 10. prawo do szkolenia i zdobycia praktyki zawodowej, 11. prawo do ochrony zdrowia, 12. prawo do zabezpieczenia społecznego, 13. prawo do pomocy społecznej i medycznej, 14. prawo do korzystania z dobrodziejstw usług społecznych, 15. prawo osób fizycznie lub umysłowo upośledzonych do zdobycia praktyki zawodowej, rehabilitacji i readaptacji społecznej, 16. prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej, 17. prawo matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej, 18. prawo do podjęcia płatnego zatrudnienia na terytorium innego państwa-strony Karty, 19. prawo pracowników – imigrantów i ich rodzin do ochrony i pomocy na terytorium każdego państwa-strony.

3. ZAKRES ZOBOWIĄZAŃ MIĘDZYNARODOWYCH PAŃSTW-STRON

3. 1. Państwa, które są stronami Konwencji, zobowiązują się do zapewnienia wszystkich praw i wolności określonych w jej postanowieniach. Wprowadzenie ograniczeń w zakresie tych praw może nastąpić w wypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. Ograniczenia te powinny być dostosowane do wymogów sytuacji i nie mogą być sprzeczne z innymi zobowiązaniami międzynarodowymi. Konwencja stanowi, że państwa-strony mają obowiązek wyczerpująco poinformować Sekretarza Generalnego Rady Europy o zastosowaniu środków ograniczających prawa, przyczynach takiego działania oraz wskazać termin przywrócenia pełnego stosowania Konwencji¹³. Na powyższych warunkach nie jest jednak dopuszczalne ograniczanie prawa do życia, zakazu tortur i niehumanitarnego traktowania, zakazu niewolnictwa i poddaństwa oraz zakazu prawodawstwa retroakcyjnego¹⁴. W postanowieniach dotyczących niektórych innych praw wskazywane są dodatkowo okoliczności, w wypadku zaistnienia których można zmniejszyć zakres danego prawa. Okoliczności te, zróżnicowane ze względu na charakter i funkcje poszczególnych praw, muszą wynikać z ustawodawstwa wewnętrznego państw. Ograniczenie pewnych praw może więc być konieczne dla ochrony bezpieczeństwa państwowego i publi-

¹³ Art. 15.

¹⁴ Art. 16.

cznego, ochrony integralności terytorialnej państwa, utrzymania dobrobytu gospodarczego kraju, zapobieżenia zakłócaniu porządku lub przestępstwu, ochrony zdrowia i moralności, zagwarantowania autorytetu i bezstronności władzy sądowej, ochrony praw i dobrego imienia innych osób. Podkreśleniu szczególnego charakteru tych okoliczności służy przepis art. 17, iż żadne z postanowień „nie może być interpretowane jako przyznanie jakiegokolwiek państwu, grupie lub osobie prawa do podjęcia działań lub dokonania aktu zmierzającego do znieważenia praw i wolności wymienionych w Konwencji, albo ich ograniczenia w większym stopniu, niż to przewiduje Konwencja”. Natomiast w postanowieniach art. 18 zaznaczono, że wszelkie ograniczenia nie mogą być stosowane w innych celach niż te, dla których je wprowadzono.

3. 2. Zakres zobowiązań państw-stron wynikający z Karty kształtuje się odmiennie niż w wypadku Konwencji. Państwo, które ratyfikuje Kartę, nie jest zobowiązane do zagwarantowania wszystkich zawartych w niej praw. Karta wprowadza natomiast minimalny wymóg w tym zakresie obejmujący zobowiązanie do przestrzegania i zagwarantowania pięciu spośród siedmiu wskazanych przez nią praw. Są to: prawo do pracy, prawo do swobodnego stowarzyszania się, prawo do zbiorowych negocjacji, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo do pomocy socjalnej i medycznej, prawo rodziny do ochrony, prawo pracowników – imigrantów do ochrony¹⁵.

Państwo może jednak przyjąć większy, niż określony powyżej, zakres zobowiązań wynikających z Karty. W tym wypadku powinno ono oświadczyć, że jest związane co najmniej dziesięcioma artykułami części II Karty lub czterdziestoma pięcioma paragrafami tych artykułów¹⁶. Większość artykułów w części II podzielona jest bowiem na paragrafy (z wyjątkiem trzech – art. 9, 16 i 17), przy czym liczba paragrafów w poszczególnych artykułach wynosi od dwóch do dziesięciu, a ich ogólna liczba wynosi siedemdziesiąt dwa. Oświadczenie dotyczące zakresu przyjętych zobowiązań państwo składa Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy wraz z dokumentem ratyfikacyjnym Karty. W późniejszym czasie (tj. już po ratyfikacji) państwo może rozszerzyć zakres przyjętych zobowiązań dostosowując go do swej sytuacji społeczno-ekonomicznej, aż do pełnego zagwarantowania wszystkich praw. W tym celu państwo-strona notyfikuje Sekretarzowi Generalnemu Rady, którymi postanowieniami Karty chce być związane (oświadczenie takie stanowi integralną część dokumentu ratyfikacyjnego i wywołuje skutki prawne po trzydziestu dniach od chwili notyfikacji). Sekretarz Generalny

¹⁵ Art. 20 pkt 1. b.

¹⁶ Art. 20 pkt 1. c.

przekazuje informacje na ten temat pozostałym państwom-stronom Karty oraz Dyrektorowi Generalnemu Międzynarodowego Biura Pracy¹⁷.

Przewidziany w Karcie sposób przyjmowania zobowiązań uwypukla progresywny charakter praw społeczno-ekonomicznych. Poziom implementacji tych praw jest stopniowo dostosowywany do materialnych możliwości poszczególnych państw, które powinny w aktywny sposób dążyć do osiągnięcia warunków zapewniających skuteczną realizację wszystkich praw i zasad. Jednocześnie Karta ustala pewien minimalny próg implementacji, który gwarantuje ujednolicenie praktyki państw w odniesieniu do przestrzegania podstawowych praw społeczno-ekonomicznych¹⁸.

Na podobnych zasadach jak w Konwencji, przewidziana jest w Karcie możliwość ograniczenia przyjętych przez państwo zobowiązań. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji, gdy wojna lub inne niebezpieczeństwo publiczne zagraża życiu narodu. Zakres tych ograniczeń powinien być uzależniony ściśle od wymogów sytuacji i nie może wpływać na wypełnianie przez państwo innych zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. O wprowadzeniu ograniczeń, ich przyczynach oraz terminie ich ustąpienia, państwo informuje Sekretarza Generalnego Rady Europy, który przekazuje stosowne informacje pozostałym państwom-stronom i Dyrektorowi Generalnemu Międzynarodowego Biura Pracy¹⁹. W art. 31 stwierdzono ponadto, iż ograniczenie praw może nastąpić w wypadkach przewidzianych w postanowieniach samej Karty oraz w sytuacjach określonych przez prawo wewnętrzne państwa, gdy jest to konieczne dla ochrony praw i wolności innych osób, ochrony interesu publicznego, bezpieczeństwa narodowego, zdrowia publicznego i moralności w demokratycznym społeczeństwie. Karta, podobnie jak Konwencja, stanowi, że ograniczenie praw i obowiązków nie może być stosowane w innym celu niż ten, dla którego zostało ono wprowadzone.

4. INSTYTUCJONALNE FORMY SYSTEMU

Istotną cechą europejskiego systemu ochrony praw człowieka, decydującą o jego skuteczności i oryginalności stanowią przyjęte w Konwencji i Karcie rozwiązania instytucjonalne.

¹⁷ Art. 20 pkt 2, 3, 4.

¹⁸ Porównaj: M i c h a l s k a. *Europejska Karta* s. 78.

¹⁹ Art. 30.

4. 1. Zgodnie z postanowieniami Konwencji, dla zabezpieczenia przestrzegania zawartych w niej zobowiązań zostały powołane Europejska Komisja Praw Człowieka i Europejski Trybunał Praw Człowieka. W pewne kompetencje w dziedzinie ochrony przewidzianych w Konwencji praw został wyposażony Komitet Ministrów Rady Europy, a funkcje pomocnicze pełnią Zgromadzenie Parlamentarne Rady i jej Sekretarz Generalny.

Europejska Komisja Praw Człowieka działa na podstawie części III Konwencji, ze zmianami wprowadzonymi Protokołem nr 3, 5 i 8, a szczegółowe zasady jej funkcjonowania określa Regulamin przyjęty w listopadzie 1960 r., później wielokrotnie nowelizowany, ostatnio 4 IX 1990 r.

W skład Komisji wchodzi członkowie wybrani przez Komitet Ministrów Rady Europy, w liczbie równej liczbie państw-stron Konwencji. Wybór członka jest dokonywany bezwzględną większością głosów spośród trzech kandydatów zgłoszonych przez przedstawicieli państw-stron w Zgromadzeniu Parlamentarnym (przy czym co najmniej dwóch kandydatów powinno być obywatelami państwa, w imieniu którego działają przedstawiciele)²⁰. Kandydaci powinni odznaczać się najwyższymi kwalifikacjami moralnymi oraz zawodowymi – powinni spełniać warunki wymagane do sprawowania wysokich funkcji sędziowskich lub mieć uznane kompetencje w zakresie prawa wewnętrznego lub międzynarodowego. Członkostwo Komisji jest kadencyjne – trwa sześć lat z możliwością reelekcji. Dla zapewnienia ciągłości prac Komisji przewidziano rotacyjny tryb zmiany jej członków – co trzy lata zmienia się połowa składu. Komitet Ministrów może zadecydować o przedłużeniu lub skróceniu kadencji niektórych członków Komisji – nie dłużej niż do dziewięciu lat, nie krócej niż trzy lata. Członkowie Komisji są niezależni i pełnią funkcje we własnym imieniu.

Komisja nie obraduje stale, lecz zbiera się na sesjach, gdy wymagają tego okoliczności; zwykle odbywa osiem dwutygodniowych sesji w ciągu roku. Dla przyspieszenia toku postępowania w Komisji przewiduje się możliwość tworzenia izb w co najmniej siedmioosobowym składzie (zostały powołane dwie izby). Posiedzenia Komisji mają charakter zamknięty, jawność jest wyłączona co do przebiegu i wyników dyskusji. Uchwały Komisji są podejmowane większością głosów obecnych i głosujących.

Techniczną obsługę Komisji sprawuje sekretariat. Siedziba Komisji i sekretariatu mieści się w Strasburgu. Oficjalnymi językami Komisji są język angielski i francuski.

²⁰ Analogiczna procedura wyboru jest stosowana w wypadku uzupełniania wakatów i w związku z przystępowaniem do Konwencji kolejnych państw.

Do kompetencji Komisji należy rozpatrywanie skarg wniesionych przez państwa oraz petycji indywidualnych dotyczących naruszenia praw przewidzianych w Konwencji.

Drugim organem powołanym do życia przez Konwencję jest Europejski Trybunał Praw Człowieka. Postanowienia dotyczące Trybunału są zawarte w części IV Konwencji, ze zmianami wprowadzonymi Protokołem nr 3, 5 i 8, w Protokole nr 2 oraz w Regulaminie Trybunału przyjętym w lutym 1960 r. (kilkakrotnie nowelizowanym). Trybunał został utworzony w 1959 r., po uznaniu jego kompetencji przez osiem państw-stron Konwencji (art. 56).

Trybunał składa się z sędziów, których liczba jest równa liczbie członków Rady Europy, z zastrzeżeniem, że każdy z sędziów musi być obywatelem innego państwa. Wyboru sędziów dokonuje większością głosów Zgromadzenie Parlamentarne Rady spośród kandydatów przedstawionych przez członków Rady²¹. Każde państwo może przedstawić trzech kandydatów, z których co najmniej dwóch musi być jego obywatelami. Kandydaci na sędziów powinni reprezentować wysoki poziom moralny i posiadać kwalifikacje konieczne do wykonywania wysokich funkcji sędziowskich lub być prawnikami o uznanej kompetencji. Kadencja członków Trybunału trwa dziewięć lat, z możliwością reelekcji, a rotacja jednej trzeciej składu następuje co trzy lata. Zgromadzenie Parlamentarne może przedłużyć kadencję niektórych sędziów do dwunastu lat lub skrócić do lat sześciu. Członkowie Trybunału pozostają w nim do czasu rozpoczęcia kadencji przez następcę, mogą jednak kontynuować urzędowanie w sprawach, którymi zajmowali się wcześniej. Sędziowie są niezawisli i zasiadają w Trybunale we własnym imieniu; podczas sprawowania urzędu nie powinni podejmować funkcji, które mogłyby ograniczyć ich niezależność, bezstronność i dyspozycyjność. Sędziowie wybierają ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących. Funkcje te sprawują oni przez trzy lata, z możliwością ponownego wyboru.

Trybunał zbiera się na tygodniowych sesjach, zwykle około dziesięciu razy w ciągu roku. Sprawy są rozpatrywane zazwyczaj przez skład dziewięciu sędziów wylosowanych przez przewodniczącego Trybunału, z tym, że z urzędu zasiada w składzie sędzia, który jest obywatelem zainteresowanego państwa, lub został desygnowany przez to państwo. Obrady toczą się przy drzwiach zamkniętych, dla publiczności są otwarte przesłuchania stron, publiczne jest też ogłoszenie wyroku.

²¹ Taka sama procedura dotyczy uzupełniania wakatów i powiększania składu w wypadku uzyskania członkostwa w Radzie przez nowe państwa.

Trybunał jest kompetentny we wszystkich sprawach, które dotyczą interpretacji i stosowania Konwencji. Zgodnie z postanowieniami Protokołu nr 2, Trybunał został wyposażony w prawo do wydawania opinii doradczych. O opinie doradcze w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i protokołów dodatkowych może występować Komitet Ministrów. Wnioski Komitetu rozpatruje Trybunał na posiedzeniu plenarnym.

Konwencja przyznała ważne funkcje w europejskim systemie ochrony praw człowieka Komitetowi Ministrów Rady Europy. Komitet jest organem składającym się z przedstawicieli państw członkowskich Rady, którymi powinni być ministrowie spraw zagranicznych lub osoby ich zastępujące będące w miarę możliwości członkami rządu²². Komitet zbiera się w razie potrzeby, z reguły dwa razy w roku i obraduje przy drzwiach zamkniętych. Komitet jest organem wykonawczym Rady, a w ramach systemu ochrony praw człowieka pełni funkcje w zakresie decydowania w sprawach, które nie zostały przekazane Trybunałowi oraz nadzoruje wykonanie orzeczeń Trybunału.

Poza organami, których kompetencje określiła Konwencja, istotna rola w systemie przypadła powołanemu w 1956 r. Dyrektoriatu Praw Człowieka. Z Dyrektoriatu, który początkowo miał sprawować obsługę administracyjną instytucji systemu, w 1962 r. wyodrębniły się sekretariaty Trybunału i Komisji. Od tego czasu Dyrektoriat skupia swoją działalność na promowaniu osiągnięć Rady Europy w dziedzinie praw człowieka, współuczestnictwie w realizowaniu inicjatyw w tej dziedzinie podejmowanych przez państwa, organizacje międzynarodowe i instytucje naukowe, wspieraniu działań Komitetu Ministrów, patronowaniu pracom badawczym dotyczącym Konwencji, współpracy ze środkami masowego przekazu. W początkach lat osiemdziesiątych zostało powołane w ramach Dyrektoriatu Centrum Dokumentacji w zakresie Praw Człowieka²³.

4. 2. Karta stworzyła odrębne formy organizacyjne systemu ochrony praw człowieka, z tym, iż wykorzystwała dla swych potrzeb dwa organy Rady Europy: Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne. Organy te stanowią więc w pewnym sensie wspólne ogniwa, spajające formy instytucjonalne Konwencji i Karty.

Postanowienia Karty przewidują powołanie do życia Komitetu Ekspertów i Komitetu Rządowego Karty Społecznej.

²² Art. 14 Statutu Rady Europy.

²³ Szerzej na ten temat: R. Wieruszewski, *Mechanizmy kontrolne Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*. „Państwo i Prawo” 1991 nr 12 s. 48-50.

K o m i t e t E k s p e r t ó w składa się maksymalnie z siedmiu osób mianowanych przez Komitet Ministrów, spośród kandydatów wpisanych przez państwa-strony Karty na specjalną listę niezależnych ekspertów. Kandydaci powinni odznaczać się najwyższym poziomem moralnym i uznaną kompetencją w zakresie międzynarodowej problematyki społecznej. Członkowie Komitetu Ekspertów są mianowani na sześć lat, z możliwością ponownego mianowania²⁴. Szczegółowe zasady mianowania i kryteria stawiane kandydatom są określone przez Komitet Ministrów. W pracach Komitetu Ekspertów mogą uczestniczyć, z głosem doradczym, przedstawiciele Międzynarodowej Organizacji Pracy²⁵.

Do kompetencji Komitetu Ekspertów należy badanie sprawozdań nadsyłanych przez państwa-strony Karty.

K o m i t e t R z ą d o w y K a r t y S p o ł e c z n e j składa się z przedstawicieli państw-stron Karty. Każde państwo desygnuje jednego członka i określa długość jego kadencji w Komitecie. W pracach Komitetu uczestniczą, z głosem doradczym, przedstawiciele dwóch międzynarodowych organizacji pracodawców oraz dwóch międzynarodowych organizacji pracowników. Ponadto Komitet może zapraszać dwóch reprezentantów międzynarodowych organizacji pozarządowych o statusie konsultatywnym przy Radzie Europy do udziału w rozpatrywaniu spraw, które pozostają w szczególnym kręgu zainteresowania tych organizacji (dotyczy to np. problemów zabezpieczenia społecznego, ekonomicznej i społecznej ochrony rodziny)²⁶.

Komitet Rządowy na podstawie sprawozdań państw-stron Karty i wniosków Komitetu Ekspertów opracowuje sprawozdanie dla Komitetu Ministrów.

Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy rozpatrują sprawozdania nadesłane przez Komitet Rządowy i Komitet Ekspertów.

5. MECHANIZM KONTROLNY SYSTEMU

Mechanizm kontrolny przestrzegania praw człowieka w systemie europejskim został ukształtowany w odmienny sposób w wypadku Konwencji i Karty.

5. 1. Konwencja przewiduje dwa środki kontroli międzynarodowej w zakresie przestrzegania zawartych w niej praw: skargi składane przez państwa oraz

²⁴ Art. 25.

²⁵ Art. 26.

²⁶ Art. 27.

petycje indywidualne²⁷. Prawo złożenia skargi państwowej przysługuje każdemu państwu-stronie, gdy uważa ono, że inne państwo-strona naruszyło postanowienia Konwencji. Prawo wniesienia petycji indywidualnej ma każda osoba, organizacja pozarządowa lub grupa jednostek, która uważa, iż stała się ofiarą naruszenia przez państwo-stronę praw zawartych w Konwencji, pod warunkiem, że państwo-strona złożyło deklarację, w której uznało kompetencje Komisji w zakresie skarg indywidualnych²⁸.

Skargi państwowe i indywidualne należy składać do Komisji Praw Człowieka, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego Rady Europy. Wstępne badanie skarg odbywa się jeszcze w sekretariacie Komisji i na tym etapie eliminowanych jest 75-80% spraw, które nie kwalifikują się do zarejestrowania, bo z oczywistych powodów nie odpowiadają wymogom Konwencji (przytoczone fakty nie wskazują na przejawy naruszenia praw konwencyjnych, skarżący nie korzystał z krajowych środków odwoławczych).

Po zarejestrowaniu skarga jest badana przez Komisję w celu podjęcia decyzji, czy spełnia warunki niezbędne do tego, by mogła być merytorycznie rozpatrzona (*admissibility*). Podstawowym warunkiem przyjęcia skargi do rozpatrzenia przez Komisję jest wykorzystanie wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego oraz wniesienie sprawy w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji. W wypadku petycji indywidualnych Konwencja określa dalsze warunki. Petycje nie mogą być anonimowe i dotyczyć spraw rozpatrywanych już przez Komisję lub inny organ międzynarodowy, jeżeli nie zawierają nowych, istotnych informacji. Ponadto Komisja traktuje jako niedopuszczalną petycję, jeśli uzna, że nie daje się ona pogodzić z postanowieniami Konwencji, w sposób oczywisty jest źle uzasadniona lub też stanowi nadużycie prawa do skargi. Należy też zaznaczyć, że skarga może dotyczyć tylko zdarzeń, które nastąpiły po dniu wejścia w życie Konwencji w stosunku do danego państwa. W wypadku uznania skargi za niedopuszczalną, Komisja odrzuca skargę i oznacza to zakończenie danej sprawy.

Gdy Komisja przyjmie skargę, wówczas podejmuje działania na rzecz zbadania i ustalenia faktów dotyczących danej sprawy. W tym celu Komisja może żądać od stron dokumentów i wyjaśnień, przesłuchiwać świadków, zasięgnąć opinii biegłych. Na tym etapie merytorycznego badania skargi, Komisja może

²⁷ Patrz też: A. Michalska. *Europejska Konwencja Praw Człowieka*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987 nr 3 s. 26-34; W i e r u s z e w s k i, jw. s. 42-48; M. A. N o w i c k i. *Droga do Trybunału w Strasburgu*. „Rzeczpospolita” nr 298 (3033) 23 grudnia 1991 r.

²⁸ Porównaj na ten temat: G. E z e j i o h o r. *Protection of Human Rights under the Law*. London 1964 s. 115.

większością kwalifikowaną dwóch trzecich głosów jej członków odrzucić skargę, zmieniając swą pierwotną decyzję o jej dopuszczalności.

Podczas całego postępowania Komisja pozostaje do dyspozycji zainteresowanych stron, dążąc do polubowego załatwienia sprawy opierając się na poszanowaniu praw człowieka zawartych w Konwencji. Jeśli Komisja doprowadzi do ugody pomiędzy stronami, sporządza zwięzłe sprawozdanie, które przesyła zainteresowanym państwom, Komitetowi Ministrów oraz sekretariatowi Rady Europy w celu opublikowania. Sprawozdanie obejmuje krótkie przedstawienie faktów i opis przyjętego rozwiązania. Ugoda kończy sprawę, jednak do jej zawarcia w praktyce dochodzi stosunkowo rzadko.

Jeśli kompromis nie zostanie osiągnięty, Komisja sporządza szczegółowe sprawozdanie zawierające ustalenie stanu faktycznego oraz opinię, czy fakty przemawiają za pogwałceniem przez państwo postanowień Konwencji. Sprawozdanie jest przekazywane Komitetowi Ministrów i zainteresowanemu państwu bez prawa publikacji przez nie treści sprawozdania. Komisja, przesyłając sprawozdanie, może dołączyć propozycje co do sposobu rozwiązania danej sprawy i środków jakie należy przedsięwziąć.

W ciągu trzech miesięcy od złożenia sprawozdania Komitetowi Ministrów sprawa może być skierowana do rozpatrzenia do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prawo wniesienia sprawy do Trybunału przysługuje zainteresowanemu państwu oraz Komisji. Postanowienia Protokołu nr 9 z 8 XI 1990 r. przewidują, iż prawo to będzie przysługiwało także osobie fizycznej, organizacji pozarządowej lub grupie osób, które złożyły skargę do Komisji²⁹. Często wyrażany był pogląd, iż dotychczasowy stan prawny naruszał zasadę równości stron³⁰. - Skarżąca jednostka nie była nawet informowana o treści sprawozdania przesyłanego do Komitetu Ministrów. I w tym zakresie Protokół nr 9 przewiduje zmianę polegającą na wprowadzeniu obowiązku przesłania sprawozdania Komisji autorowi skargi, który podobnie jak zainteresowane państwo nie może sprawozdania opublikować.

Trybunał rozpatruje sprawę biorąc pod uwagę sprawozdanie Komisji, z tym, że nie jest związany jej ustaleniami. Niekiedy wyrażana jest opinia, że postępowanie przed Trybunałem nie ma charakteru kontradyktoryjnego, a bardziej przypomina postępowanie wyjaśniające, gdyż skład orzekający decyduje o tym, czy należy wysłuchać zeznań świadków i zapoznać się z ekspertyzami biegłych, a także może upoważnić jednego lub kilku sędziów do zebrania dodatkowych in-

²⁹ Protokół wejdzie w życie z chwilą ratyfikowania go przez dziesięć państw.

³⁰ Porównaj: W i e r u s z e w s k i, jw. s. 44.

formacji³¹. Do udziału w postępowaniu przed Trybunałem zapraszany jest delegat Komisji (pełni on rolę *amicus curiae*).

Jeśli już w trakcie postępowania sądowego dojdzie do porozumienia między stronami, zgodnie z zasadą poszanowania praw człowieka, Trybunał poinformowany o tym przez Komisję może przerwać postępowanie i wykreślić sprawę. Nie jest jednak związany informacją Komisji i niezależnie od osiągniętego kompromisu może nadal rozpatrywać sprawę.

Podobnie przedstawia się sytuacja w wypadku, gdy państwo, które wniosło sprawę do Trybunału występuje z wnioskiem o jej wycofanie, a druga strona wyraża na to zgodę. Trybunał, po zasięgnięciu opinii Komisji może wydać decyzję o wycofaniu sprawy, którą przekazuje Komitetowi Ministrów w celu nadzorowania przezeń wykonania zobowiązań wynikających z wycofania sprawy, ale może też, wbrew woli stron, podjąć decyzję o kontynuowaniu sprawy.

Postępowanie sądowe najczęściej kończy się jednak wydaniem orzeczenia. Orzeczenie zawiera stwierdzenie, czy nastąpiło naruszenie postanowień Konwencji, ma ono charakter wyroku i musi być uzasadnione. Jeśli wyrok nie wyraża jednomyślnej opinii sędziów, każdy z nich jest uprawniony do dołączenia opinii odrębnej. W wyroku są zawarte zwykle postanowienia dotyczące przyznania pokrzywdzonemu odszkodowania lub zadośćuczynienia oraz zwrotu kosztów poniesionych w związku ze sprawą.

Wyrok Trybunału jest ostateczny i Konwencja nie przewiduje żadnej dalszej procedury. Zgodnie jednak z art. 57 i 58 Regulaminu Trybunału, strony i Komisja mogą złożyć wniosek o interpretację wyroku oraz o jego rewizję. Wniosek o interpretację zawierający wskazanie niejasnych, budzących wątpliwości kwestii, można złożyć w ciągu trzech lat od chwili wydania wyroku. Wniosek o rewizję można złożyć w wypadku ujawnienia nowych, istotnych okoliczności, które były nieznanne w chwili wydania wyroku, w ciągu sześciu miesięcy od chwili wykrycia tych okoliczności. Wykonanie wyroku Trybunału nadzoruje Komitet Ministrów Rady Europy.

Jeśli sprawa, po zbadaniu jej przez Komisję, nie zostanie wniesiona do Trybunału, decyzję rozstrzygającą czy nastąpiło naruszenie postanowień Konwencji podejmuje Komitet Ministrów. Decyzje Komitetu zapadają większością dwóch trzecich głosów. Podobnie, jak orzeczenie Trybunału, decyzje Komitetu są ostateczne i mają moc wiążącą w stosunku do państw, wobec których zostały wydane. Komitet nadzoruje też wykonanie decyzji. Przyznanie Komitetowi Ministrów funkcji organu rozstrzygającego w ramach mechanizmu kontrolnego

³¹ Pogląd taki wyraża F. G. Jacobs (*The European Convention* s. 264). Porównaj art. 38 Regulaminu Trybunału.

Konwencji jest przedmiotem dość powszechnej krytyki i w praktyce można dostrzec wyraźną tendencję do ograniczania tej funkcji Komitetu.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Komitet Ministrów, czuwając nad wykonaniem wyroków Trybunału i własnych decyzji, nie dysponuje środkami, które oddziaływałyby bezpośrednio na sferę prawa wewnętrznego państwa. Państwo, gdy podejmuje określone działania wynikające z wyroku lub decyzji, informuje o tym Komitet. Gdy państwo nie przedsięwzięcie odpowiednich kroków, w szczególnie rażących wypadkach, mogą mieć zastosowanie postanowienia art. 8 Statutu Rady Europy. Przewidują one zawieszenie lub wykluczenie państwa z Rady na mocy decyzji Komitetu w razie bardzo poważnych naruszeń praw człowieka.

5. 2. W porównaniu z przewidzianymi w Konwencji środkami kontroli mechanizm nadzorujący przestrzeganie praw zawartych w Karcie jest dużo skromniejszy i mniej skuteczny. Z drugiej strony, gdy punktem odniesienia są inne umowy międzynarodowe dotyczące praw społeczno-ekonomicznych, to porównanie systemu kontroli wypada dla Karty korzystnie³².

Podstawowym środkiem kontroli przewidzianym w Karcie są sprawozdania składane przez państwa-strony³³. Zgodnie z postanowieniami art. 21 każde państwo-strona jest zobowiązane do przesyłania co dwa lata sprawozdań Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy. W sprawozdaniu należy uwzględnić sposób realizacji postanowień Karty, które państwo wcześniej na siebie przyjęło.

‘ Ponadto Komitet Ministrów może zwrócić się do państw, by we wskazanym terminie przedstawiły sprawozdania dotyczące tych postanowień, którymi nie są jeszcze związane, w celu określenia środków, które zostały podjęte przez państwa dla zagwarantowania w przyszłości pozostałych praw. Komitet określa formę sprawozdania, a także wskazuje te postanowienia Karty, których w szczególności powinny dotyczyć ustalenia państwa. Wydaje się, iż powyższe zasady dotyczące sprawozdań były inspirowane przepisami obowiązującymi w tym zakresie w Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Państwa-strony Karty przekazują kopie sprawozdań krajowym organizacjom, które są członkami międzynarodowych organizacji pracodawców i pracowników, i których przedstawiciele uczestniczą w posiedzeniach Komitetu Rządowego. Organizacje krajowe mogą ustosunkować się do sprawozdań państw, wskazując zwłaszcza te fakty, które świadczą o naruszaniu przez państwo przyjętych przez nie zobowiązań wynikających z Karty. Dokumenty przygotowane przez organizacje państwa-strony przesyłają Sekretarzowi Generalnemu Rady.

³² Podobnie na ten temat: M i c h a l s k a. *Europejska Karta* s. 81.

³³ Art. 21-24, art. 27-29.

Sprawozdania i dokumenty są przekazywane przez Sekretarza Komitetowi Ekspertów. Komitet bada nadesłane materiały i na ich podstawie opracowuje wnioski dotyczące przestrzegania przez państwa praw społeczno-ekonomicznych.

Ustalenia Komitetu Ekspertów i sprawozdania państw przesyłane są następnie Komitetowi Rządowemu. Komitet ten sporządza sprawozdanie na temat stanu realizacji zobowiązań wraz z własnymi konkluzjami. Sprawozdanie z dołączonymi doń ustaleniami Komitetu Ekspertów jest przedstawiane Komitetowi Ministrów. W tym samym czasie Sekretarz Generalny Rady informuje Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy o ustaleniach Komitetu Ekspertów. Opinia Zgromadzenia co do ustaleń Komitetu jest przekazywana Komitetowi Ministrów.

W rezultacie przyjęcia takiej procedury Komitet Ministrów jest ostatnią instancją, do której spływają wszystkie materiały dotyczące przestrzegania Karty: sprawozdania państw, ustalenia Komitetu Ekspertów, sprawozdanie Komitetu Rządowego i opinia Zgromadzenia Parlamentarnego. Komitet Ministrów na tej podstawie formułuje zalecenia pod adresem państw-stron Karty. Zalecenia są uchwalane większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitetcie. Zalecenia nie mają charakteru wiążącego dla państw, z tym jednak, że kierowane są do każdego z nich indywidualnie. Zgodnie z art. 15 Statutu Rady Europy Komitet może zwrócić się do państw o poinformowanie go jakie środki podjęły one w związku z tymi zaleceniami.

Karta nie zawiera postanowień dotyczących sytuacji, gdy państwo nie zastosuje się do treści zalecenia. Należy przyjąć, że i w tym wypadku mogą mieć zastosowanie postanowienia Statutu Rady, który w art. 8 przewiduje zawieszenie lub wykluczenie państwa z Rady w razie poważnego naruszenia przez nie praw człowieka.

Wprowadzie system kontroli międzynarodowej przewidziany w Karcie różni się znacznie od zastosowanego w Konwencji, lecz nie ulega wątpliwości, że przyczynił się on do wypracowania wspólnych zasad polityki społeczno-ekonomicznej państw, ich upowszechnienia, a w konsekwencji do ujednoczenia w tym zakresie działalności państw członkowskich Rady Europy.

6. PODSUMOWANIE

Międzynarodowy system ochrony praw człowieka współtworzą trzy elementy: podstawa prawna w postaci umowy międzynarodowej, międzynarodowe formy instytucjonalne powołane do życia przez państwa-strony tej umowy oraz środki i metody kontroli przyjętych przez państwa zobowiązań. Na podstawie takich

komponentów funkcjonuje obecnie uniwersalny system ochrony praw człowieka pod auspicjami ONZ, systemy wyspecjalizowane oraz systemy regionalne³⁴.

Konstruowanie europejskiego systemu ochrony praw człowieka trwa od ponad czterdziestu lat, stopniowo doskonalone są wszystkie jego elementy. Powszechnie wyrażany jest też pogląd, iż jest to obecnie najsprawniej i najskuteczniej działający międzynarodowy system w tej dziedzinie³⁵. Do przeszłości należą już opinie, że tworzenie systemów regionalnych jest sprzeczne z zasadą uniwersalizmu praw człowieka³⁶. Systemy regionalne, które powstały na różnych kontynentach, dowodzą, że tendencje do regionalizmu w zakresie praw człowieka są ważnym czynnikiem zachodzących tam procesów integracyjnych.

W związku z przemianami, które nastąpiły w Europie w końcu lat osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych, straciła swą aktualność koncepcja budowy ogólnoeuropejskiego systemu ochrony praw człowieka w ramach procesu KBWE³⁷. Wydaje się bowiem, że państwa europejskie, które dotychczas pozostawały poza systemem Rady Europy, są zainteresowane przyłączeniem się do tego właśnie systemu.

Europejski system ochrony praw człowieka wykazuje także pewne ograniczenia; nie jest w pełni spójny, gdyż jego funkcjonowanie opiera się na dwóch różnych umowach międzynarodowych przewidujących odmienny mechanizm implementacji i środki kontroli. Zróznicowane jest też podejście poszczególnych państw do problemu miejsca Konwencji i Karty w ich porządku prawnoewewnętrznym oraz do kwestii uznawania tych umów za traktaty *self-executing*³⁸.

Należy jednak wyraźnie podkreślić, iż poziom ochrony praw człowieka i realizowanie tych praw w praktyce zależy od poszczególnych państw. Normy i mechanizmy międzynarodowe mają w tym zakresie charakter subsydiarny. Ich oddziaływanie może wpływać na poprawę jakości tworzenia i stosowania prawa przez państwa poprzez wytworzenie świadomości istnienia międzynarodowych standardów w dziedzinie praw człowieka i poddania międzynarodowej weryfikacji działalności krajowych organów stosujących prawo, także dzięki zapewnieniu jednostce dostępu do międzynarodowych organów kontroli.

³⁴ Porównaj: R. K u Ź n i a r. *Międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka*. „Sprawy Międzynarodowe”. 1984 nr 6 s. 95-108.

³⁵ Tamże s. 104-105 i W i e r u s z e w s k i. *Mechanizmy kontrolne* s. 50.

³⁶ Z. R e s i c h. *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*. Warszawa 1981 s. 153-157; M i c h a l s k a. *Podstawowe założenia prawa* s. 245-250,

³⁷ J. S y m o n i d e s. *Międzynarodowa ochrona praw człowieka*. Warszawa 1977 s. 145-154.

³⁸ Szerzej na ten temat: A. Z. D r z e m c z e w s k i. *European Human Rights Convention in Domestic Law. A. Comparative Study*. Oxford 1983. Porównaj też M i c h a l s k a. *Podstawowe prawa* s. 279; też. *Europejska Karta* s. 79.

THE EUROPEAN SYSTEM OF THE PROTECTION
OF HUMAN RIGHTS

S u m m a r y

The European system of the protection of human rights was established on two legal bases: European Convention of Human Rights and Basic Freedoms, which was adopted in Rome, 4th November 1950, and on the European Social Charter, adopted in Turin on 18th October 1961.

The provisions of the Convention concern the political rights and personal freedoms, the so-called classic rights. The register of those rights was then extended in the provisions of additional protocols. The socio-economical rights were included in the Charter. The states which are parties to the Convention are obliged to guarantee all rights which it contains. In order to ratify the Charter one may accept a different range of obligations, on condition that the Charter establishes the minimum described as guaranteeing five out of seven rights included in the articles: 1, 5, 6, 12, 13, 16 and 19.

Each of the treaties establishes a mechanism of international control over the fulfilling by the states-parties of their obligations. In order to safeguard complying to the obligations which result from the Convention there were established: European Commission of Human Rights and European Court of Human Rights and particular competences were given to the Committee of Ministers of the Council of Europe. The Convention has its own means of control. The latter being complaints lodged by the states-parties and individual petitioners. All complaints are lodged to the Commission which operates as a filter of the system. Some complaints are entertained by the Court which passes sentences binding parties. As far as the Charter is concerned in carrying out the international control there participate: Committee of Experts, Governmental Committee of the Social Charter and Committee of Ministers and Parliamentary Assembly of the Council of Europe. The basic means of control provided by the Charter is the reports of the states-parties. On their basis the Committee implements recommendations to the states.

The European system of protection is at present regarded as the most effective and efficient system in the sphere of the protection of human rights.

Translated by Jan Kłos