

BARTOSZ LIŻEWSKI, MARZENA MYŚLIŃSKA

Mechanizm ochrony praw człowieka w systemie Rady Europy i w systemie interamerykańskim (teoretyczna analiza prawnoporównawcza)*

*The mechanism of human rights protection in the Council of Europe and in the inter-American system
(a theoretical legal-comparative analysis)*

ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE

Historia praw człowieka pokazuje, jak daleką drogę przeszła ludzkość, by w człowieku widzieć podmiot, który – ucieleśniając perspektywę prawnonaturalną – posiada przyrodzone i niezbywalne, a w dodatku niezależne od państwa prawa¹, chronione w ramach struktur państwowych i po-

* W dniach 21–26 lipca 2013 r., w Bello Horizonte (Brazylia) odbył się 26 Kongres Międzynarodowego Stowarzyszenia Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej (XXVI WORLD CONGRESS OF PHILOSOPHY OF LAW AND SOCIAL PHILOSOPHY). Jego tytuł przewodni to „Human Rights, Rule of Law and the Contemporary Social Challenges in Complex Societies”. Autorzy niniejszego artykułu opracowali go podczas przygotowań do prezentacji pod tytułem „Protection mechanism of human rights in the system of European Council and in the inter-American system (theoretical legal-comparative analysis)”, wygłoszonej na forum Working Group „Human Rights” kongresu. Z uwagi na ograniczenia finansowe organizatorów, w materiałach konferencyjnych zostało zamieszczone w języku angielskim jedynie zaledwie półstronicowe streszczenie. W przekonaniu autorów niniejszy artykuł stanowi kompleksowe ujęcie przedmiotowej prawnoporównawczej problematyki, a ponadto daje początek serii tekstów, których istotą jest analiza porównawcza europejskiego systemu ochrony praw człowieka z innymi regionalnymi i międzynarodowymi, powszechnymi systemami ochrony.

¹ Idea ta stała się w epoce oświecenia przedmiotem filozoficznej koncepcji praw przysługujących człowiekowi, a jej twórcą i gorącym orędownikiem stał się niezjednany krytyk absolutyzmu John Locke. Komentując poglądy Johna Locke’a, W. Osiatyński zauważa, że jego zdaniem „ludzie przekazują państwu jedynie ograniczone prerogatywy – by ich chronić, wymierzało sprawie-

nadnarodowych. Jednocześnie rzeczywistość niemal codziennie przekonuje nas, że na całym świecie w mniejszym bądź większym zakresie prawa ludzi są gwałcone i łamane. Ta, niestety, smutna rzeczywistość świadczy o ciągłej i nieustającej potrzebie podejmowania wielobiegunowych działań zmierzających do realnego gwarantowania niezwywalnych praw i w konsekwencji urzeczywistniania idei normatywnie wyrażonej bodaj po raz pierwszy w art. 1 Deklaracji Praw Wirginii z 1776 r., zgodnie z którym: „Wszyscy ludzie są z natury równo wolni i niezależni i posiadają pewne przyrodzone prawa [...]”².

Prawa człowieka tworzą współcześnie dyscyplinę bardzo złożoną o interdyscyplinarnym charakterze. Są przedmiotem zainteresowania filozofii, teologii, socjologii i oczywiście prawa. Szczególnie istotne wydają się zależności między filozofią i prawem. Filozofia jest dziedziną nauki, której przedmiotem jest co do zasady istota bytu, ale w życiu publicznym można ją traktować jako ideę, która leży u podstaw czyichś poglądów lub działań³. Filozof będzie zadawał sobie pytanie: jakie jest racjonalne uzasadnienie podstawy praw człowieka i źródło ich mocy obowiązującej? Prawnik z kolei będzie się zastanawiał nad ich treścią i zakresem ochrony. Należy mieć świadomość, że źródłem instytucji politycznych i prawnych są określone idee, które do rzeczywistości politycznej i prawnej są przenoszone⁴.

Ta sama reguła odnosi się do praw człowieka, które z kategorii filozoficznej stały się kategorią prawną. Aktualnie kanonem jest pogląd, który wiąże filozoficzne podstawy praw człowieka z kategorią godności ludzkiej i prawem naturalnym. Odzwierciedlenie tej idei znajdziemy zarówno w uchwalonej w Paryżu w 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁵, jak i encyklice Jana XXIII *Pacem in terris* z 1963 r. Ciągłe podkreślanie owych podstaw jest niezwykle ważne, ponieważ podkreśla, wzmacnia i chroni kategorię godności ludzkiej przed różnymi ideami, które chcą ją podważać i deprecjonować. Można tu chociażby przytoczyć frazę z Jeremy’ego Benthama, który o prawach człowieka mówił, że to „nonsens na szczudłach”⁶.

dliwość i karało przestępców – zachowując wszystkie pozostałe jako swe niezwywalne prawa”.

W. Osiatyński, *Prawa człowieka i ich granice*, przekład S. Kowalski, Kraków 2011, s. 27.

² K. Motyka, *Prawa człowieka. Wprowadzenie. Wybór źródeł*, Lublin 2004, s. 113.

³ A. Markowski, R. Pawelec, *Słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2001, s. 278.

⁴ L. Dubel (red.), *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 10.

⁵ Już we wstępie do Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka znajduje się sformułowanie, które legło u podstaw jej uchwalenia przez Zgromadzenie Ogólne ONZ: „Zważywszy, że uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezwywalnych praw wszystkich członków wspólnoty ludzkiej jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. Z kolei zdanie pierwsze art. 1 stanowi: „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w swej godności i swych prawach”.

⁶ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 1999, s. 14.

W rozwoju praw człowieka można wskazać na trzy zasadnicze etapy: pierwszy (jak to zostało wskazane powyżej) – od ukształtowania idei do jej przekształcenia w warstwę normatywną na poziomie krajowym; drugi – od regulacji krajowych po rozwiązania międzynarodowe, a trzeci to wyodrębnienie w prawie międzynarodowym systemu uniwersalnego i systemów regionalnych. Na temat każdego z nich można by napisać odrębną książkę, dlatego w tym miejscu ograniczymy się tylko do niezbędnych uwag. W odniesieniu do etapu pierwszego należy wskazać, że ideologiczne podstawy ochrony praw człowieka ukształtowały się w epoce oświecenia. Prekursorami ich normatywnego uregulowania stali się ojcowie założyciele Stanów Zjednoczonych Ameryki, będący pod wyraźnym wpływem Johna Locke'a, Thomasa Painea i Karola Monteskiusza⁷.

Rodząca się państwowość amerykańska skupiała się również na zagadnieniach praw jednostki, czego wyrazem było uchwalenie w 1776 r. Deklaracji Niepodległości, choć zauważyć należy, że to stan Wirginia dźrzy w tym względzie palmę pierwszeństwa za sprawą uchwalonej również w 1776 r., ale wcześniej, Deklaracji Praw Wirginii⁸. Europejskie idee oświeceniowe skupione wokół walki o obalenie ustroju feudalnego doprowadziły do wybuchu rewolucji francuskiej (1789–1799). Ich owocem była uchwalona 26 sierpnia 1789 r. przez francuskie Zgromadzenie Narodowe Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela. Tak więc od schyłku XVIII w. prawa człowieka przestały być już tylko i wyłącznie ideaą, ponieważ zyskały rangę prawa, zaś USA i Francja stały się przykładem do naśladowania dla innych państw. Prawa człowieka zaczęły wówczas rozwijać się na poziomie prawa krajowego i ten proces trwa do dziś.

Etap drugi, to stworzenie międzynarodowej płaszczyzny dla ochrony praw człowieka. Proces ten rozpoczął się po zakończeniu II wojny światowej, kiedy ludzkość uświadomiła sobie, że wobec bezmiaru gwałtów, mających miejsce w czasie tego globalnego konfliktu, nie można pozostawać obojętnym. Powołana do życia w 1945 r. Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ) zadeklarowała w art. 55 lit. c Karty Narodów Zjednoczonych poparcie dla powszechnego poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub wyznanie. ONZ stanęła jednak przed problemem braku uniwersalnego katalogu praw człowieka, który stały się pod-

⁷ B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski (red.), *Prawa człowieka i ich ochrona*, Toruń 2010, s. 41.

⁸ Deklaracja Niepodległości została ogłoszona 4 lipca 1776 r. w Filadelfii podczas II Kongresu Kontynentalnego. To akt prawny Thomasa Jeffersona uzasadniający prawo Trzynastu Stanów brytyjskich w Ameryce Północnej do wolności i niezależności od króla Wielkiej Brytanii, Jerzego III. Deklaracja Praw Wirginii została uchwalona 12 czerwca 1776 r. w kolonii brytyjskiej w Ameryce Północnej – Wirginii. Została napisana przez George'a Masona i opierała się na zasadach wyznaczanych przez Johna Locke'a, zgodnie z którymi prawa człowieka stanowią fundament istnienia państwa.

stawą tworzenia światowego standardu. W tym celu Zgromadzenie Ogólne NZ uchwaliło w 1948 r. Powszechną Deklarację Praw Człowieka⁹, która stanowiła „pierwszy międzynarodowy katalog tych praw oraz wielkie polityczne i moralne zobowiązanie dla świata”¹⁰. Jednocześnie katalog praw człowieka wyartykułowany w Deklaracji i jej założenia aksjologiczne stanowiły wzorzec dla regulacji materii ochrony praw człowieka w wielu późniejszych konstytucjach i międzynarodowych umowach.

Uchwalenie Deklaracji zapoczątkowało proces konstruowania uniwersalnego systemu międzynarodowego ochrony praw człowieka. Proces ten został uwieczniony uchwaleniem w 1966 r. dwóch Międzynarodowych Paktów: Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹¹ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹². Pakty te łącznie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka traktowane są jako „swoisty międzynarodowy *bill of rights*, czyli kodeks prawno-człowieczy”¹³. Uchwalenie paktów nie oznaczało oczywiście ich automatycznego wejścia w życie¹⁴. Proces ten okazał się niezwykle długotrwały, dopiero bowiem po dekadzie zaczęły one obowiązywać.

W obu tych paktach przewidziano jednogłośnie brzmiące postanowienia, które uzależniały ich wejście w życie od złożenia Sekretarzowi Generalnemu ONZ 35 dokumentów ratyfikacyjnych lub dokumentów przystąpienia. Aby taka liczba została zebrana, trzeba było czekać prawie 10 lat, co pokazuje, że moc wiążąca paktów i konsekwencja w postaci respektowania ich postanowień wymagała uzyskania „swoistej dojrzałości” państw, co nie było łatwe. W każdym razie przekonuje nas o tym długość okresu od uchwalenia paktów do ich wejścia w życie. I chociaż uniwersalny system ochrony praw człowieka został powołany do życia od strony normatywnej, nadal aktualne pozostawało i pozostaje pytanie o poziom jego skuteczności. Nawet jeżeli powszechnie wiadomo, że owa skuteczność jest

⁹ Szerzej na temat historii prac nad Powszechną Deklaracją Praw Człowieka: G. Johnson, J. Symonides (red.), *The Universal Declaration of Human Rights, a History of its Creation and Implementation 1948–1998*, UNESCO 1998.

¹⁰ M. A. Nowicki, *Europejska Konwencja Praw Człowieka. Wybór orzecznictwa*, Warszawa 1998, s. XIX.

¹¹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych uchwalony został 16 grudnia 1966 r.; Polska ratyfikowała go 18 marca 1977 r. (Dz. U. z 1977 nr 38, poz. 167).

¹² Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych został uchwalony 16 grudnia 1966 r.; Polska ratyfikowała go 18 marca 1977 r. (Dz. U. z 1977 nr 38, poz. 169).

¹³ B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2003, s. 58.

¹⁴ Międzynarodowy Pakt Praw Osobistych i Politycznych (MPPOiP) oraz Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych (MPPESiK) zostały uchwalone w wyniku konferencji ONZ w Nowym Jorku, na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego nr 2200 (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r. Weszły w życie odpowiednio 23 marca i 3 stycznia 1976 r. Stronami MPPOiP jest 165 państw, a MPPESiK jednoczy 160 państw. W przeciwieństwie do Powszechniej Deklaracji Praw Człowieka, oba pakiety posiadają wiążący charakter.

trudna do osiągnięcia z powodów ekonomicznych, politycznych, społecznych, religijnych i innych, to propozycja globalnego, normatywnego uniwersum, do którego realizacji wszystkie państwa świata powinny zmierzać, jest wartością samą w sobie.

Urzeczywistniana nieprzerwanie idea globalnego normatywnego uniwersum, o czym była mowa wcześniej, jest w praktyce trudna do realizacji. Powodem jest aktualny stan społeczeństwa, które współcześnie określa się mianem „postindustrialnego”. W społeczeństwie tym zachodzą procesy dyferencjacji funkcjonalnej i kulturowej. W kontekście funkcjonalnym społeczeństwo przestaje być homogeniczne, a staje się heterogeniczne, tworząc różne grupy o często sprzecznych interesach. To powoduje, że nawet na poziomie państwa trudno znaleźć płaszczyzną porozumienia¹⁵. Z kolei dyferencjacja kulturowa oznacza, że społeczeństwo nie jest w stanie wykształcić pojedynczego uniwersalnego wzorca kulturowego¹⁶. Z uwagi na to, że współczesne tendencje uniwersalistyczne – zmierzające do ukształtowania światowej wspólnej globalnej płaszczyzny aksjologicznej – to cel, którego realizacja i w przeszłości, i w najbliższej przyszłości jest mało realna, doszło do kształtowania na poziomie międzynarodowym systemów regionalnych, czyli jest to etap trzeci.

Został on zainicjowany w Europie powołaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stał się prekursorskim międzynarodowym sądem chroniącym prawa ludzi. Ten pierwszy tego typu międzynarodowy trybunał stał się jednocześnie wzorem dla utworzonego później Międzyamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka. Taką tezę postawiono w 2008 r. w Strasburgu podczas obchodów 60-lecia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁷.

Niniejsze opracowanie w zamyśle autorów ma mieć charakter teoretycznej i porównawczej analizy podstaw prawnych funkcjonowania regionalnych systemów: europejskiego i interamerykańskiego. Jego głównym celem jest pokazanie, jakie są konsekwencje obowiązujących rozwiązań normatywnych dla skutecznej ochrony praw człowieka w odmiennych kulturowo, regionalnych systemach ochrony praw człowieka. Z racji tego, że autorzy są Europejczykami, podstawą przeprowadzania analizy porównawczej i formułowania wniosków jest system europejski. Analiza obejmować będzie proceduralne aspekty działania mechanizmów ochronnych. Mimo że w ramach opracowania jego jeden fragment po-

¹⁵ Aktualnie w Polsce trwa polityczna debata na temat ustawowego uregulowania związków partnerskich. Siły prawicowo-konserwatywne w parlamencie RP skutecznie blokują uchwalenie ustawy w tym przedmiocie, chociaż życie pokazuje, że staje się ona niezbędna dla funkcjonowania wielu ludzi.

¹⁶ N. Goodman, *Wstęp do socjologii*, Poznań 1997, s. 46.

¹⁷ Colloque „Les cours regionales des droits de l’homme” a l’occasion du 60 anniversaire de la Declaration universelle, Strasbourg, le 8 decembre 2008 r., www.Coe.int.

święcony będzie porównaniu zakresu praw i wolności chronionych w obu regionalnych systemach, to jednak porównanie to będzie miało jedynie charakter formalny. Autorzy w sposób konsekwentny będą unikać odwołań do wzajemnego zestawiania aspektów kulturowych i aksjologicznych funkcjonowania obu systemów, bo w przeciwieństwie do systemu europejskiego nie mają takiej kompetencji i wiedzy w odniesieniu do systemu interamerykańskiego.

PODSTAWY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE FUNKCJONOWANIA SYSTEMÓW

Oba regionalne systemy ochrony praw człowieka powstały na podstawie powołanych do życia organizacji regionalnych. Dnia 5 maja 1949 r. w Londynie powołano Radę Europy, a rok wcześniej – 30 kwietnia 1948 r. w czasie IX Międziamerykańskiej Konferencji w Bogocie – utworzono Organizację Państw Amerykańskich (OPA). Jeżeli spojrzymy na te organizacje z perspektywy realizacji idei ochrony praw człowieka, to różnice między nimi są dość istotne. Rada Europy niejako w założeniu została powołana do budowania wspólnych wartości demokratycznych, opartych na ochronie praw człowieka. Celem istnienia tej organizacji było stworzenie płaszczyzny wspólnych wartości, które mogłyby stanowić podstawę do pokojowego współistnienia społeczeństw państw europejskich, do niedawna będących w stanie wojny. Nie chodziło zatem o powołanie ciała funkcjonującego na podstawie współpracy międzyrządowej, tylko o organizację państw europejskich działających w oparciu o odmienną, nową formułę budowaną na idei wartości demokratycznych¹⁸. Tak więc prawa człowieka legły u podstaw funkcjonowania Rady Europy, o czym świadczą postanowienia Statutu tej organizacji. Jego art. 1 formułuje cel organizacji – osiągnięcie większej jedności między państwami ją tworzącymi (lit. a), którego realizacja będzie następowała między innymi „przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności” (lit. b).

Korzenie OPA sięgają 1826 r., roku Kongresu Panamskiego, który miał odpowiedzieć na pytanie o sensowność istnienia konfederacji państw Ameryki Łacińskiej. Jednocześnie kongres ten zapoczątkował cykl spotkań państw regionu, które nieregularnie odbywały się do 1980 r. OPA stanowi kontynuację Unii Panamerykańskiej utworzonej w 1910 r. W jej skład wchodzi wszystkie oprócz Kuby (od 1962 r.) państwa Ameryki Łacińskiej oraz USA i Kanada. W przeciwieństwie do Rady Europy, prawa człowieka nie stanowiły dla OPA w początkowym okresie głównego przedmiotu działania. Karta z Bogoty, pełniąca funkcję statutu tej

¹⁸ C. Lalumiere, *The Council of Europe and Democratic Security*, [w:] J. M. Mroz, D. Pinto, F. Rozenzthiel (red.), *Securing the Euro-Atlantic Bridge. The Council of Europe and the United States*, New York–Prague–Budapest 1993, s. 9.

organizacji, odwoływała się przede wszystkim do realizacji celów związanych z umacnianiem pokoju i bezpieczeństwa, z pokojowym regulowaniem sporów między państwami członkowskimi, skupiała się także na zagadnieniach współpracy gospodarczej, kulturalnej i społecznej. Kwestie praw człowieka były w Karcie objęte regulacją dość lakoniczną. Pierwotnie jej art. 3 przyznawał ludziom fundamentalne prawa bez względu na rasę, narodowość, wyznanie i płeć, brak jednak było wyjaśnienia, co pod pojęciem fundamentalnych praw należy rozumieć. Dopiero z czasem problematyka ochrony praw człowieka zaczęła zyskiwać na znaczeniu.

Dokonując analizy podstaw prawnych i instytucjonalnych funkcjonowania systemów należy zauważyć, że poddane one były procesom transformacji, których założenia miały odmienne podstawy. System europejski od początku swego istnienia oparty był na twardych założeniach członkostwa powiązanego z koniecznością respektowania wyroków w ramach tego systemu zapadających. Uzyskiwanie statusu członka przez kolejne państwa doprowadziło do tego, że system z czasem objął cały kontynent (aktualnie 47 państw, z wyjątkiem Białorusi). To zmuszało do przeprowadzania reform instytucjonalnych, których celem było usprawnianie działania coraz liczniejszej organizacji. Normatywna podstawa systemu to Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności (dalej EKPC), uchwalona w Rzymie 4 listopada 1950 r. wraz z protokołami dodatkowymi¹⁹.

W warstwie instytucjonalnej system został przebudowany. Pierwotnie opierał się na dwóch organach: Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskim Trybunale Praw Człowieka (dalej: ETPC). W połowie lat 90., na skutek kryzysu systemu oba te organy zostały protokołem dodatkowym nr 11 zlikwidowane – Komisja bezpowrotnie, a w miejsce dotychczasowego ETPC działającego w trybie sesyjnym powołano stały sąd międzynarodowy, nazywany niekiedy Nowym Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, który w istocie rzeczy stał się sukcesorem „starego” trybunału. W kontekście europejskim można więc mówić o redukcji instytucjonalnej, przeprowadzonej dla usprawnienia procedury kontrolnej. Należy jeszcze zauważyć, że sam Nowy Trybunał został zreformowany protokołem dodatkowym nr 14, którego celem było dalsze podnoszenie efektywności systemu kontrolnego.

¹⁹ Protokoły dodatkowe do konwencji stanowią jej część składową. Przybierają one postać protokołów materialnych, które uzupełniają treść materialnych postanowień EKPC i protokołów proceduralnych, które mają skutek nowelizujący postanowienia proceduralne konwencji. Do protokołów materialnych zalicza się: Protokół nr 1 z 20 marca 1953 r., Protokół nr 4 z 16 września 1963 r., Protokół nr 6 z 28 kwietnia 1983 r., Protokół nr 7 z 22 listopada 1984 r., Protokół nr 12 z 4 listopada 2000 r. i Protokół nr 13 z 3 maja 2002 r. Natomiast protokoły proceduralne to Protokół nr 11 z 11 maja 1994 r. i Protokół nr 14 z 13 maja 2004 r.

Z kolei o systemie interamerykańskim można powiedzieć, że poddany był procesowi etapowego, rozłożonego w czasie ewolucyjnego tworzenia, któremu towarzyszyło skonstruowanie dość zachowawczego mechanizmu kontrolnego. Podstawy prawne normujące funkcjonowanie systemu interamerykańskiego, zwanego też latynoamerykańskim²⁰, obejmują cztery podstawowe dokumenty. Należą do nich:

1) Karta Organizacji Państw Amerykańskich z 30 kwietnia 1948 r., zwana też Kartą z Bogoty lub Kartą Organiczną;

2) Deklaracja Praw i Obowiązków Człowieka z 2 maja 1948 r.;

3) Amerykańska Konwencja Praw Człowieka z 22 listopada 1969 r., zwana Paktem San Jose z racji tego, że została uchwalona w stolicy Kostaryki;

4) Protokół Dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczący praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych z 17 listopada 1988 r.

Podstawy te są w porównaniu do systemu europejskiego bardziej rozbudowane i wzajemnie się dopełniają, przy czym – jak się wydaje – rozbudowanie to w zamyśle twórców systemu podyktowane było po części powiązaniem instytucjonalnymi. Filary systemu tworzą dwie instytucje. Pierwsza z nich – powstała jako pierwsza w 1969 r. – to Międzyamerykańska Komisja Praw Człowieka (dalej: MKPC), druga to – powstała w 1978 r. – Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka (dalej: MTPC). Zestawiając daty powstania OAS i uchwalenia Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka z powstaniem MTPC, można stwierdzić, że budowanie tego systemu regionalnego zajęło 30 lat. W Europie ten czas był zdecydowanie krótszy, ponieważ od uchwalenia EKPC do wydania pierwszego wyroku przez ETPC minęło 10 lat. Swoją drogą to swoisty paradoks, że w Ameryce Łacińskiej uchwalenie Deklaracji Praw poprzedziło uchwalenie na forum ONZ Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a w ostatecznym rozrachunku system ten ukształtował się zdecydowanie później od europejskiego.

Podstawy decyzyjne, na których opierają swoje działanie Komisja i Trybunał, nie są tożsame. Dla Komisji tą podstawą jest Karta OPA, a dla Trybunału AKPC. Europejczykowi wydaje się to dość skomplikowane, ale należy podkreślić, że ten dualizm procesów decyzyjnych z czasem zmniejszał się, zwłaszcza wobec zwiększenia zakresu powiązań proceduralnych między Komisją i Trybunałem, związanych z rozpatrywaniem skarg indywidualnych (ten zakres materii będzie omawiany w dalszej części opracowania).

W tym miejscu warto pokusić się jeszcze o jedno spostrzeżenie dotyczące owych podstaw funkcjonowania. Nie rodzi większych wątpliwości działalność MTPC, z uwagi na to, że amerykańska konwencja jako najważniejszy dokument

²⁰ Szerzej na temat regionalnego, latynoamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka zob: W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002 r.; H. Faundez-Ledesma, *The Inter-American System for the protection of Human Rights*, Montreal 2009.

w dziedzinie praw człowieka jest podstawą decyzji tego organu. Można zastanowić się natomiast nad funkcjonowaniem Komisji, tym bardziej że – jak to zostało przedstawione powyżej – Karta pierwotnie zawierała dość lapidarne postanowienia w przedmiocie ochrony praw człowieka i brak w niej było jakichkolwiek postanowień co do instytucji i mechanizmów ochrony. Duże zmiany w tym zakresie wniosły Protokoły do Karty (przede wszystkim Protokół z Buenos Aires z 1967 r.)²¹, a także fakt, że jej postanowienia należy odczytywać łącznie z Deklaracją Praw i Amerykańską Konwencją Praw Człowieka.

GWARANTOWANE PRAWA I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA

Rozwój praw człowieka jako następstwo rozwoju cywilizacyjnego wiąże się z poszerzaniem ich podmiotowego oraz przedmiotowego zakresu. Myśl filozoficzna XVII w. oraz XVIII-wieczne rewolucje wprowadziły prawa tzw. pierwszej generacji, obejmujące prawa wolnościowe, osobiste i polityczne. Rozwój kapitalizmu oraz powstanie klasy robotniczej wiążą się z rozwojem tzw. praw drugiej generacji, czyli praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Zagrożenia dla ludzkości związane z wojnami XX i XXI w., a także problemy humanitarne krajów Trzeciego Świata spowodowały, że społeczność międzynarodowa zmuszona została do wspierania społeczeństw dotkniętych ujemnymi skutkami zróżnicowania ekonomicznego i walką polityczną pomiędzy państwami, stały się tym samym przyczyną powstania koncepcji praw solidarnościowych – jako tzw. praw trzeciej generacji. Zakres regulacji oraz katalog praw zaliczanych do poszczególnych generacji jest zróżnicowany w ramach poszczególnych systemów ochrony praw człowieka. Mając na uwadze przedmiot analizy niniejszego artykułu, wskażemy na podstawowe różnice w tym zakresie wynikające z podstawowych dla systemu interamerykańskiego i europejskiego EKPC oraz AKPC (naruszenia tych praw są przedmiotem kontroli trybunałów).

Analizę porównawczą rozpocząć należy od stwierdzenia, iż katalog praw człowieka gwarantowanych przez AKPC jest w porównaniu do EKPC znacznie obszerniejszy, poszczególne prawa są też zakresowo węższe (poprzez bardziej szczegółowe wskazanie kryteriów ich realizacji). EKPC reguluje zasadniczo prawa pierwszej generacji, AKPC zawiera poza prawami zaliczanymi do tej grupy (poszerzając ich katalog o prawo każdej osoby do osobowości prawnej – art. 3; prawo do sprostowania lub odpowiedzi pokrzywdzonego wypowiedzią środka powszechnego przekazu – art. 14, własnego imienia i nazwiska – art. 18, obywatelstwa – art. 20) również szeroki katalog praw zaliczanych do drugiej generacji, tj. prawa społeczne, gospodarcze i kulturalne. Przedstawione poniżej zestawienie

²¹ Szerzej na ten temat: A. H. Robertson, *Revision of the Charter of the Organisation of American States*, International Comparative Law Quarterly (London), 17, część II (IV 1968).

obejmuje porównanie zakresu regulacji praw gwarantowanych łącznie przez podstawowe dla obu systemów ochrony akty normatywne (zatem praw wolnościowych i osobistych) oraz enumeratywne wyliczenie praw wykraczających poza wspólny katalog.

I tak zakres regulacji prawa do życia jest zasadniczo tożsamy w obu aktach normatywnych (art. 2 EKPC oraz art. 4 AKPC). Nakładając na państwa strony Konwencji obowiązek regulowania gwarancji ochrony wskazanego prawa w przepisach powszechnie obowiązujących, AKPC wprost wskazuje początkowy jej moment (poczęcie jednostki ludzkiej), w systemie Rady Europy kwestia ta jest dyskusyjna (wynika to z orzecznictwa ETPC). Węższy zakres w stosunku do systemu europejskiego posiada regulacja zakazu stosowania kary śmierci (art. 4 AKPC i odpowiednio art. 2 EKPC w powiązaniu z protokołami dodatkowymi nr 6 i 13). Poza wspólnym zakresem regulacji, ogranicza się to jedynie do najpoważniejszych przestępstw, z brakiem możliwości rozszerzenia ich katalogu (art. 4 ust. 2), a także ponownego jej wprowadzenia w państwach, w których została zniesiona (ust. 3 art. 4). Ponadto regulacja AKPC wprowadza ograniczenia podmiotowe w zakresie możliwości stosowania kary śmierci w stosunku do osób przed 18. i po 70. roku życia (art. 4 ust. 5), a także podaje katalog uprawnień dla skazanych na karę śmierci, tj. możliwość ubiegania się o objęcie amnestią, ułaskawienie, złagodzenie kary, wykluczając jednocześnie możliwość wykonania kary śmierci do momentu rozpoznania wniosku przez właściwy organ (ust. 6 art. 4).

Regulowany łącznie przez omawiane akty normatywne zakaz niewolnictwa i poddaństwa (art. 4 EKPC oraz art. 6 AKPC) – odmiennie niż w poprzednich przypadkach – ma szerszy zakres w systemie amerykańskim, gdyż obejmuje również handel niewolnikami oraz kobietami. Regulując z kolei zakaz pracy przymusowej lub obowiązkowej, art. 2 AKPC – odmiennie do art. 4 EKPC – wyłącza spod zakresu regulacji przypadki skazania na karę pozbawienia wolności w połączeniu z pracą przymusową, zastrzegając, iż charakter wykonywanej pracy nie może naruszać godności więźnia lub też wpływać na jego zdolności fizyczne lub intelektualne.

Określenie zakresu prawa do wolności osobistej i bezpieczeństwa jest w poszczególnych jego aspektach nieco zróżnicowane. Konwencja Europejska w art. 5 poza ogólną gwarancją wskazuje jedynie przypadki możliwego ograniczenia tego prawa. AKPC określa dodatkowo uprawnienia osoby pozbawionej wolności (możliwość zwrócenia się do właściwego organu o zweryfikowanie groźby pozbawienia wolności nie tylko osobie, która została zatrzymana, ale również każdemu zainteresowanemu). Rozszerzając zakres ochrony do zakazu uwięzienia za długi (z wyjątkiem przypadków orzeczenia kary pozbawienia wolności za niewypełnianie obowiązków alimentacyjnych (art. 7 ust. 7), AKPC przewiduje możliwość ubiegania się o odszkodowanie w przypadku niezgodnego z prawem

zatrzymania, w tym skazania prawomocnym orzeczeniem wydanym wskutek pomyłki sądowej (art. 10 AKPC).

Określenie prawa do rzetelnego procesu sądowego w jego zasadniczej części ma podobny zakres – obejmuje prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez ustanowiony przez ustawę sąd wyposażony w gwarancję niezależności (niezawisłości) oraz bezstronności (odpowiednio art. 8 AKPC oraz art. 6 EKPC), przy rozstrzygnięciu zasadności związanych z prawami i obowiązkami jednostki. Różnice w zakresie regulacji dotyczą poszczególnych aspektów wskazanego prawa, np.: jawności postępowania (w tym zakresie EKPC zawęża zakres wyłączenia jawności ponad „dobrem wymiaru sprawiedliwości”, z kolei AKPC (art. 8 ust. 2 pkt g i h) określa więcej gwarancji przysługujących oskarżonemu o prawo do niebycia zmuszonym do zeznawania przeciwko sobie lub do przyznania się do winy oraz prawo odwołania się do wyższej instancji, uznanie przez sąd przyznania się do winy jedynie w przypadku, jeśli oświadczenie zostało złożone bez stosowania względem oskarżonego środków przymusu (art. 8 ust. 4), a także zakaz ponownego sądenia osoby uniewinnionej ostatecznym orzeczeniem sądu (art. 8 ust. 5).

Omawiając wskazane gwarancje związane z pozbawieniem wolności oraz rzetelnym procesem sądowym, art. 7 EKPC wprowadza gwarancje zakazu karania bez podstawy prawnej, który stanowi, że nikogo nie można uznać za winnego popełnienia czynu (polegającego na działaniu lub zaniechaniu działania), który według prawa wewnętrznego lub międzynarodowego nie stanowił czynu zagrożonego karą w czasie jego popełnienia. Nie można ponadto wymierzać kary surowszej od tej, którą można byłoby wymierzyć w czasie, gdy czyn zagrożony karą został popełniony, z wyłączeniem czynów lub zaniechań, które w czasie popełnienia stanowiły czyn zagrożony karą według ogólnych zasad uznanych przez narody cywilizowane.

W zakresie regulacji wolności myśli, sumienia i wyznania AKPC – w porównaniu do regulacji prawnoczułwieczej Rady Europy (odpowiednio art. 9 EKPC oraz art. 12 i 13 AKPC) – swoim zakresem obejmuje jedynie wolność sumienia i wyznania, łącząc wolność myśli i wyrażania opinii w treści art. 13 ust. 1, przy czym wzorem poprzednich artykułów zawęża zakres każdego z tych praw. W odniesieniu do wolności wyrażania opinii regulacja europejska, w odróżnieniu od amerykańskiej, nie wskazuje na przykłady form wyrażania poglądów i opinii ani przypadków możliwości cenzurowania, ograniczając się do wskazania zakazu ingerencji władz publicznych oraz braku ograniczeń terytorialnych wykonywania prawa (odpowiednio art. 10 EKPC oraz art. 13 AKPC).

Analizując zakres ochrony prawa do wolności zrzeszania się i zgromadzeń, która to w przypadku aktu interamerykańskiego została uregulowana w dwóch przepisach (art. 15 oraz 16 AKPC i odpowiednio art. 11 EKPC), podkreślić

należy brak znaczących różnic. Obok pokojowego charakteru realizacji wolności, AKPC w art. 16 dodatkowo wymienia pokojowe zrzeczenia (w celach religijnych, ideologicznych, politycznych, ekonomicznych, pracowniczych, społecznych, kulturalnych, sportowych), zaś art. 1 i ust. 2 EKPC wprowadza ograniczenie podmiotowe stosowania gwarancji w odniesieniu do członków policji, administracji lub członków sił zbrojnych.

W zakresie praw związanych z życiem rodzinnym Europejska Konwencja Praw Człowieka ogranicza się do regulacji prawa do zawarcia związku małżeńskiego i założenia rodziny, pozostawiając tę kwestię do regulacji w drodze ustawodawstwa krajowego. Z kolei AKPC w treści art. 17, uszczegóławiając zakres wskazanego prawa, podkreśla konieczność swobodnej zgody na zawarcie związku małżeńskiego, jednocześnie nakłada na państwa-strony Paktu obowiązek regulowania tej kwestii z uwzględnieniem zakazu dyskryminacji, a także odmiennie od aktu europejskiego – wprowadza obowiązek stanowienia przepisów chroniących dzieci, z zapewnieniem równości praw dzieci urodzonym w związku małżeńskim, jak i poza nim. Rozszerzając katalog praw o tym charakterze, AKPC reguluje prawo do imienia i nazwiska po swoich rodzicach lub po jednym z nich (art. 18) oraz statuuje prawo do środków ochrony wynikających ze statusu nieletniego, „ze strony rodziny, społeczeństwa i państwa” (art. 19).

Zróżnicowanie zakresu ochrony dotyczy również regulowanego przez przepisy obu Konwencji prawa każdej osoby do ochrony sądowej (odpowiednio art. 13 EKPC i art. 25 AKPC). AKPC, poza gwarancją wniesienia środka odwoławczego do właściwego organu w przypadku naruszenia praw zawartych w Konwencji, rozszerza zakres ochrony również na prawa podstawowe gwarantowane przez przepisy konstytucyjne i ustawowe, nakładając jednocześnie na państwa członkowskie obowiązek rozwijania możliwości korzystania ze środków sądowych oraz zapewnienia istnienia mechanizmów mających na celu egzekwowanie decyzji wydanych wskutek wniesienia środków odwoławczych.

Węższy zakres ochrony w systemie europejskim (poprzez uszczegółowienie treści gwarancji) wydaje się mieć zakaz dyskryminacji (art. 14 EKPC)²², co przejawia się w doprecyzowaniu kryteriów dyskryminujących (tj.: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie). AKPC określając szerzej zakres gwarancji, ogranicza się do zapewnienia każdemu człowiekowi równości wobec prawa oraz równej ochrony prawnej, bez jakiegokolwiek

²² Określony w art. 14 EKPC zakaz dyskryminacji dotyczy gwarantowanych konwencyjnie praw i wolności. Rozszerzenie zakazu dyskryminacji na korzystanie z wszelkich praw stało się udziałem Protokołu Dodatkowego nr 12. Nie wszystkie państwa Rady Europy stały się jednak jego sygnatariuszami. Polska do tej pory nie podpisała i nie ratyfikowała tego protokołu, co pokazuje, że w europejskiej przestrzeni prawnej podstawowy zakres zakazu dyskryminacji należy wiązać z postanowieniami art. 14 EKPC.

dyskryminacji. Regulując łącznie prawo do ochrony prywatności każdej jednostki, AKPC (art. 11) poprzez doprecyzowanie zakresu ochrony rozszerza jego zakres – poza poszanowaniem życia prywatnego i rodzinnego oraz korespondencji – na honor i godność, określając jednocześnie zakaz bezprawnej ingerencji oraz obowiązek zagwarantowania każdej osobie, której prawa zostały w ten sposób naruszone, stosownych mechanizmów chroniących.

AKPC, w odróżnieniu od EKPC, odnosi się do praw politycznych (art. 23) poprzez gwarantowanie każdemu obywatelowi możliwości wzięcia udziału w kierowaniu sprawami publicznymi w sposób bezpośredni lub za pomocą wybranych przez siebie przedstawicieli. Dodatkowo wskazuje na czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach demokratycznych gwarantujących swobodne wyrażenie woli, zapewnia dostęp na zasadach równości do służby w swoim kraju oraz podaje zamknięty katalog kryteriów mogących różnicować dostęp do korzystania ze wskazanych w przepisie praw (wiek, obywatelstwo, miejsce zamieszkania, język, wykształcenie, posiadanie zdolności prawnej i umysłowej, bądź wyrok skazujący wydany we właściwym postępowaniu).

Jednym z ostatnich praw gwarantowanych łącznie w przepisach obu analizowanych aktów normatywnych jest prawo własności – odpowiednio art. 21 AKPC oraz art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, których zakresy wydają się być tożsame. Gwarantując każdej osobie prawo do poszanowania jej własności, przepisy obu Konwencji dopuszczają ich ograniczenie jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie, z uwzględnieniem interesu społecznego. Regulując wskazane prawo, AKPC zobowiązuje państwa członkowskie do zakazania w przepisach prawnych lichwy oraz jakichkolwiek innych form wyzysku.

Jak zostało wspomniane we wstępie niniejszej części artykułu, system interamerykański, odmiennie od europejskiego, zawiera bogaty katalog praw II generacji. Podkreślając konieczność ich stopniowego rozwoju w drodze przyjęcia przez państwa odpowiednich środków (o wewnętrznym charakterze lub w drodze współpracy międzynarodowej, w tym w szczególności ustawodawczej), Protokół Dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka dotyczący Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (San Salvador, 17 listopada 1988 r., do którego odwołuje art. 26 AKPC) przewiduje prawa w sferze intelektualnych i materialnych wymiarów jednostki, tj.: prawo do pracy, prawo do odpowiednich, słusznych i zadowalających warunków pracy, prawa związków zawodowych, prawo do zabezpieczenia socjalnego, prawo do zdrowia, prawo do zdrowego środowiska, prawo do pożywienia, prawo do nauki, prawo do dobrodziejstw kultury, prawo do stworzenia i ochrony rodziny, prawa dzieci, prawo do ochrony osób w podeszłym wieku, prawo do ochrony osób niepełnosprawnych. Środki przyjmowane w zakresie realizacji wskazanych przez państwa-strony Konwencji nie mogą mieć dyskryminującego charakteru, niedopuszczalne jest też zaostre-

nie wprowadzonych Protokołem ograniczeń w przepisach powszechnie obowiązujących.

Istotną różnicą pomiędzy amerykańskim a europejskim systemem ochrony jest wprowadzenie w ramach pierwszego z wymienionych rozróżnienia pomiędzy prawami a obowiązkami jednostki. Wskazując na obowiązki wobec swojej „rodziny, społeczeństwa oraz ludzkości”, treść art. 32 AKPC odsyła do ich katalogu określonego w Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka. Składają się nań kolejno: współżycie z innymi, z poszanowaniem możliwości rozwoju i kształtowania osobowości, obowiązki rodziców wobec dzieci, takie jak: pomaganie, wyżywienie i ochrona, obowiązek szanowania rodziców przez dzieci, obowiązek zdobycia co najmniej podstawowego wykształcenia, obowiązek głosowania w wyborach powszechnych, obowiązek przestrzegania prawa, obrony cywilnej i wojskowej ojczyzny, przeciwstawiania się klęskom żywiołowym, pełnienia funkcji z wyboru, współpracy z państwem i zbiorowościami lokalnymi w świadczeniu społecznej pomocy i zabezpieczenia, obowiązek płacenia podatków, obowiązek pracy w miarę swych zdolności i możliwości dla zdobycia środków utrzymania i na rzecz swej społeczności, obowiązek powstrzymywania się od aktywności politycznej w obcym kraju, którego obywatelem się nie jest.

Prawa człowieka ze względu na możliwość kolidowania z interesami całego społeczeństwa nie mogą być traktowane w sposób abstrakcyjny i wyizolowany, podlegają w ściśle określonych przypadkach ograniczeniom. Ze względu na zakres ograniczenia wyróżnić można trzy ich grupy: osobiste (powiązane z zakresem podmiotowym jednostki, np. ograniczenie stosowania kary śmierci w stosunku do osób przed 17. i po 70. roku życia – art. 4 ust. 5 AKPC), immanentne (związane z istotą chronionego dobra, np. w odniesieniu do prawa własności) oraz systemowe (związane z miejscem normy w systematyce aktu normatywnego czy też w całym systemie prawnym). Analizując regulacje dopuszczalności ograniczania praw gwarantowanych omawianymi konwencjami (odpowiednio art. 15 ust. 1 EKPC i art. 27 ust. 1 AKPC), stwierdzić należy, iż podstawowe różnice w tej kwestii wynikają m.in. z różnic w katalogu praw oraz zakresach ich regulacji. Szerszy katalog dopuszczalnych ograniczeń zawiera AKPC, która poza przypadkiem wojny oraz niebezpieczeństwa publicznego wskazuje na „inne sytuacje kryzysowe, które zagrażają niezależności i bezpieczeństwu państwa” (warunkiem wprowadzenia ograniczenia jest brak kolizyjności z prawem międzynarodowym, a także dyskryminacji z powodu rasy, koloru skóry, płci, wyznania, języka lub też pochodzenia społecznego). AKPC (art. 27 ust. 2) podaje również szerszy niż EKPC (art. 15 ust. 2) katalog praw niemogących ulec ograniczeniom. Poza prawem do życia, wolności od tortur, wolności od niewolnictwa i poddaństwa, zasady *nulla poena sine lege* oraz zasady *lex retro non agit* wskazują na: prawo do uznania osobowości prawnej, prawo do godnego traktowania, wolność wyznania

i religii, ochronę praw rodziny, prawo do nazwiska, prawa dziecka, prawo do obywatelstwa, prawo do współzrządzenia państwem.

Porównanie zakresu praw chronionych w obu regionalnych systemach ochrony praw człowieka, sprowadzające się wyłącznie do zestawienia katalogów EKPC i AKPC, byłoby bez wątpienia merytorycznie wadliwe. Wprawdzie rzeczywiście zakres praw II generacji ujętych w katalogu AKPC jest szerszy niż w jej europejskim odpowiedniku, ale to wcale nie oznacza, że system europejskiej ochrony jest przez to bardziej ułomny. Sytuacja jest wręcz odwrotna. Pamiętać należy, że system europejskiej ochrony składa się w istocie rzeczy z dwóch podsystemów. Jeden oparty jest na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, a drugi na Europejskiej Karcie Społecznej. Konsekwencje przystąpienia do obu tych konwencji są odmienne. Warunkiem członkostwa w Radzie Europy jest ratyfikacja EKPC i poddanie się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Stanie się stroną EKS nie jest obligatoryjne, a zakres związania się jej postanowieniami w znacznej mierze pozostawiono uznaniu państwa. Nie należy również zapominać o pokaźnym dorobku traktatowym Rady Europy. Wkład tej organizacji w opracowanie szeregu konwencji szczegółowych chroniących prawa człowieka jest ogromny, a ich znacząca liczba spowodowała stworzenie specjalnego publikatora o nazwie *European Treaty Series*²³.

Tak więc system europejski w pełni angażuje się w gwarancje praw II generacji, wykazując troskę o rozbudowę gwarancji praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych w poszczególnych państwach europejskich. Jest to bardzo trudne, ponieważ w dużej mierze gwarancje prawa generacji II związane są z możliwościami finansowymi państw, a dysproporcje w tym zakresie w poszczególnych państwach europejskich są znaczące. Wydaje się jednak, że rozwiązanie przyjęte w systemie europejskiej ochrony jest zdecydowanie lepsze niż w jej amerykańskim odpowiedniku. Paradoksalnie rozszerzenie katalogu praw chronionych w AKPC o prawa II generacji może zniechęcać, zwłaszcza biedne kraje Ameryki Południowej do ratyfikacji AKPC i poddania się jurysdykcji interamerykańskiego Trybunału. Kraje te (niezależnie od politologicznej oceny stanu ich demokracji) mogą nie czuć się na siłach do wywiązania się z tak szeroko ujętych zobowiązań. Paradoksalnie w bogatszej i bardziej demokratycznej Europie zbudowano mechanizm ochronny w sposób bardziej ostrożny, opierając go na wymagalności przestrzegania przede wszystkim praw I generacji, co w dużej mierze wpłynęło na efektywność mechanizmu kontrolnego, niezależnie od wielu jego wad.

²³ Kompletna lista europejskich traktatów z zakresu ochrony praw człowieka, obejmujących europejskie konwencje i protokoły dodatkowe do konwencji zawarte pomiędzy 1949 a 2013 r., liczy 214 aktów.

MECHANIZM OCHRONNY

Istota praw i wolności człowieka powinna w ocenie autorów opierać się na dwóch założeniach. Po pierwsze, że prawa te istnieją obiektywnie, a po drugie, że ich gwarantowanie jest realne, a nie iluzoryczne. Innymi słowy, sformułowanie samego katalogu praw chronionych nie jest wystarczające dla zapewnienia ich efektywności. Jest rzeczą niezmiernie trudną, aby ową efektywnością gwarantowania w równym stopniu objąć wszystkie prawa człowieka, ponieważ ich specyfika generuje co najmniej dwojaki zakres możliwości państw w zakresie ich realizacji. Odwołując się do klasycznego już dziś pojęcia generacyjności praw człowieka, należy zauważyć znaczne różnice między prawami osobistymi i politycznymi zaliczanymi do praw I generacji, a prawami społecznymi, gospodarczymi i kulturalnymi, zaliczanymi do praw II generacji. W przypadku praw I generacji, do ich gwarantowania wystarczy prawidłowo skonstruowany system prawny i skuteczny system wymiaru sprawiedliwości. Innymi słowy, potrzebna jest dobra wola państwa uwzględniająca przyrodzony i niezbywalny charakter tych praw. Co do zasady, prawa osobiste i polityczne nie implikują lub prawie nie implikują kosztów związanych z ich poszanowaniem, dlatego można od państwa wymagać natychmiastowych działań zmierzających do zapewnienia podmiotom uprawnionym tych praw.

Inaczej jest natomiast w odniesieniu do praw II generacji. One wytwarzają koszty, niekiedy bardzo duże. Współcześnie niewiele jest na świecie państw, które stać na ich pełne gwarantowanie, na przykład w Europie na skutek kryzysu obserwujemy tendencję do zmniejszania gwarancji socjalnych na rzecz obywateli. Z uwagi na specyfikę tych praw, konwencje międzynarodowe prawa te gwarantujące zawierają regulacje mające charakter norm programowych. Od państw wymaga się starannego działania na rzecz możliwie najszybszego urzeczywistnienia tych praw, gdyż natychmiastowa ich realizacja jest, obiektywnie rzecz biorąc, niemożliwa. Analizując prawnoporównawcze systemy regionalne: europejski i interamerykański najistotniejsze wydaje się porównanie mechanizmów kontrolnych, ponieważ od procedur implementacyjno-kontrolnych zależy efektywność i realność praw człowieka. Szczególnie istotne są zagadnienia skargi indywidualnej, a także wyroku i jego implementacji w prawie krajowym.

1. Skarga indywidualna

Skarga indywidualna stanowi jeden z najważniejszych instrumentów, który wyposaża jednostkę w prawo samodzielne i niezależne od państwa dochodzenia swoich praw przed sądem międzynarodowym. Od procedur jej wnoszenia zależy zakres upodmiotowienia jednostki na arenie międzynarodowej. To upodmiotowienie może być pełne, jeżeli jednostka jest w stanie samodzielnie

zainicjować spór z państwem przed międzynarodowym sądem, a może być ograniczone, jeżeli jednostka takiej samodzielności nie ma, lub jest ona obwarowana różnymi czynnikami.

W regionalnym europejskim systemie ochrony praw człowieka instytucja skargi indywidualnej stanowi aktualnie bardzo efektywny instrument dochodzenia praw przez jednostkę. Należy pamiętać, że instytucja ta, choć jest bardzo ważnym, to jednak – elementem mechanizmu kontrolnego. Z jednej strony sama w sobie nie jest w stanie zapewnić efektywności tego mechanizmu, z drugiej bez niej mechanizm ten byłby ułomny. Można więc powiedzieć, że obok takich aspektów proceduralnych jak obowiązkowe poddanie się jurysdykcji Trybunału i konieczność implementacji wyroku w prawie krajowym, skarga indywidualna stanowi niezbędny element mechanizmu kontrolnego.

Rozpoczynając analizę instytucji skargi indywidualnej, należy podkreślić, że europejski system kontrolny, choć współcześnie jest uznawany za najbardziej efektywny spośród wszystkich systemów regionalnych, to przeszedł on bardzo długą drogę, żeby tę efektywność osiągnąć. Jego historia to droga reform, będących konsekwencją wielu wyzwań i problemów, którym system ten musiał sprostać. Trudno wymienić je wszystkie, ale warto odwołać się do danych statystycznych, żeby zobaczyć, jak zwiększało się obciążenie ETPC związane ze stałym wzrostem członków w Radzie Europy. I tak w latach 1959–1998 Trybunał wydał 837 wyroków, a już w samym tylko 2001 r. wyrokował 888 razy. W 2005 r. liczba wyroków przekroczyła tysiąc i osiągnęła liczbę 1105 wyroków. Apogeum ilościowe przypadło na rok 2009, w którym Trybunał wydał 1625 wyroków. Potem ich liczba stopniowo zaczęła maleć. W 2010 r. było ich 1499, w 2011 – 1157, a w 2012 r. już 1093²⁴. Wprawdzie dalej liczba jest bardzo duża, ale wyraźna tendencja spadkowa po 2010 r. jest widoczna.

Jeżeli zestawimy liczbę wyroków z liczbą wnoszonych skarg, to dane są nawet bardziej niepokojące, ponieważ liczba składanych do ETPC skarg wzrasta lawinowo. W 1999 r. było ich 8400, a 10 lat później, w 2009 r. już 57 100. W 2012 r. złożonych zostało do Trybunału 65 200 skarg²⁵. Dlatego też mechanizm kontrolny poddawany był reformom, które miały usprawnić pracę Trybunału i zwiększyć efektywność mechanizmu kontrolnego²⁶. Szczególnie istotne są dwie. Wyznaczają one niejako trzy okresy funkcjonowania Trybunału. Okres 1959–1994, okres 1994–2004 i okres od 2004 r. do chwili obecnej.

Pierwsza z reform wprowadzona została na mocy Protokołu nr 11. W jej wyniku zlikwidowano definitywnie Europejską Komisję Praw Człowieka, a na

²⁴ www.echr.coe.int/Documents/Annual_report_2012_eng.pdf, s. 156.

²⁵ *Ibidem*, s. 157.

²⁶ Zagadnienie efektywności ochrony praw człowieka w systemie europejskiej ochrony kompleksowo analizuje: B. Gronowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. W poszukiwaniu efektywnej ochrony praw jednostki*, Toruń 2011.

miejsce dotychczasowego Trybunału powołano Nowy Trybunał o zmienionych kompetencjach. W jej wyniku ETPC stał się wyłącznym organem decyzyjnym w przedmiocie skarg indywidualnych, co miało zapewnić większą przejrzystość systemu. Przed reformą bardzo często zdarzało się, że ciężar decyzyjny spoczywał na Komisji, czyli na organie przyjmującym skargi, a nie na Trybunale jako organie sądowym²⁷.

Druga reforma związana jest z Protokołem nr 14, którego celem było usprawnienie procedury kontrolnej przede wszystkim na etapie decydowania w kwestii dopuszczalności skargi indywidualnej. Przed tą reformą w tym przedmiocie decyzje podejmowane były przez Komitet orzekający w trzyosobowym składzie. Dla uznania dopuszczalności skargi wymagane było uzyskanie jednogłośnie sędziów Komitetu. Stanowiło to znaczny wysiłek na tym etapie procedury, zwłaszcza jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że 90% wszystkich wnoszonych skarg uznaje się za niedopuszczalne. Reforma miała to zmienić.

2. Wyrok i jego implementacja w prawie krajowym

Różnicą rzutującą na efektywność systemu ochrony praw człowieka jest kwestia implementacji wyroku na gruncie prawodawstwa państw członkowskich obu systemów. Wynika ona wprost z treści przepisów obu Konwencji (art. 46 ust. 1 EKPC oraz art. 62 AKPC) określających charakter uznania przez państwa-strony jurysdykcji Trybunału. O ile w przypadku systemu europejskiego obowiązek przestrzegania (a tym samym wykonania) wyroku Trybunału jest „naturalną” konsekwencją ratyfikacji Konwencji, o tyle w odniesieniu do systemu interamerykańskiego wykonanie tego obowiązku jest uzależnione od złożenia przez państwo-stronę dodatkowego oświadczenia o uznaniu jurysdykcji lub specjalnego porozumienia (art. 62 ust. 3 AKPC). O ile jurysdykcją ETPC w systemie europejskim objęte są wszystkie państwa, które ratyfikowały Konwencję (wszystkie państwa członkowskie Rady Europy, tj. 47 państw), o tyle w systemie interamerykańskim związane jurysdykcją MTPC ma charakter fakultatywny (aktualnie 21 spośród 24 państw, które ratyfikowały Konwencję, złożyło stosowne oświadczenie o uznaniu jurysdykcji Trybunału)²⁸. Kwestia ta w naszej ocenie wpływa na obniżenie efektywności systemu interamerykańskiego.

Rozważania szczegółowe tej części artykułu rozpocząć należy od wskazania, że zarówno wyroki ETPC, jak i MTPC mają deklaratoryjny charakter, podstaw

²⁷ P. Leach, *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford 2005.

²⁸ Konwencję ratyfikowały następujące państwa: Argentyna, Barbados, Boliwia, Brazylia, Chile, Dominika, Dominikana, Ekwador, Grenada, Gwatemala, Haiti, Jamajka, Kolumbia, Kostaryka, Meksyk, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru, Salvador, Surinam, Urugwaj, Wenezuela, zaś aktualnie jurysdykcji Trybunału poddane są: Argentyna, Barbados, Boliwia, Brazylia, Chile, Dominikana, Ekwador, Gwatemala, Haiti, Kolumbia, Kostaryka, Meksyk, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru, Salvador, Surinam, Urugwaj i Wenezuela.

wykonania przez państwa obowiązków z nich wynikających upatruje się w charakterze obu Konwencji jako umów międzynarodowych. Niewykonywanie wyroków przez państwa postrzegane być może w kontekście braku realizacji zobowiązań prawnomiędzynarodowych (delikt prawnomiędzynarodowy, za który państwo ponosi odpowiedzialność). Uogólniając, można stwierdzić, iż wyroki ETPC oraz MTPC poprzez konkretyzację standardów wynikających z Konwencji „nadbudowują treść norm prawnomiędzynarodowych” w zakresie ochrony praw człowieka w obu systemach.

Sposób i formę realizacji obowiązków wynikających z wyroku przepisy Konwencji pozostawiają do uznania państw, które co do zasady odpowiadają za rezultat (osiągnięcie stanu zgodnego z Konwencją). Wskazując na ogólne obowiązki wykonania wyroku, wynikające z przepisów obu Konwencji, wymienić należy: zakończenie stanu naruszenia prawa, przywrócenie stanu sprzed naruszenia (*restitutio in integrum*), podjęcie środków w celu zapobiegnięcia powtórzenia w przyszłości takiego lub podobnego naruszenia, ewentualnie do odszkodowania lub innej formy zadośćuczynienia. Dodatkowo art. 63 AKPC wskazuje w tym zakresie na możliwe nakazanie przez Trybunał zapewnienia korzystania z praw i wolności skarżącej jednostce, w przypadku gdy jej prawa zostały naruszone.

Implementacja wyroku następuje w ramach zobowiązania państwa do dostosowania krajowego poziomu ochrony do wynikających z orzecznictwa standardów, co może wiązać się z podjęciem działań wykraczających poza samo wykonanie wyroku. Jak wskazuje L. Garlicki w odniesieniu do rozważań nad systemem europejskim (choć wydaje się, iż uwagę tę rozpatrywać można również odpowiednio w odniesieniu do systemu interamerykańskiego), jeśli Trybunał dokonuje konkretyzacji standardów ochrony praw człowieka, to tym samym państwa uznające jego jurysdykcję (system interamerykański) oraz państwa-strony Konwencji (system europejski) zobowiązane są do rzetelnej i efektywnej implementacji zasad ustalonych przez Trybunał na drodze orzeczniczej.

Elementem sprzyjającym efektywności systemu europejskiego jest wprowadzenie w Konwencji mechanizmu weryfikacji realizacji ostatecznego wyroku, w ramach którego główną rolę odgrywa Komitet Ministrów Rady Europy (art. 46 ust. 2 EKPC). Stwierdzenie przez Trybunał, że państwo naruszyło Konwencję, implikuje uruchomienie po stronie państwa-strony Konwencji zobowiązania do jego wykonania oraz zobowiązanie Komitetu – do nadzoru nad jego wykonaniem²⁹.

Mechanizm kontrolny implementacji wyroków ETPC stał się bardziej klarowny po wejściu w życie Protokołu nr 14 do Konwencji. Wprowadzono bowiem możliwość dodatkowego wyjaśnienia treści wyroku przez Trybunał (w przypadku

²⁹ L. Garlicki, *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, t. 1, Warszawa 2012, s. 23.

gdy trudności w wykonaniu wyroku wiążą się z wykładnią jego treści), a także uszczegółowiono sposób postępowania Komitetu Ministrów w przypadku odmowy wykonania wyroku przez państwo-stronę Konwencji. W tym zakresie Komitet Ministrów może podjąć decyzję o przekazaniu sprawy do Trybunału celem stwierdzenia odmowy wykonania wyroku, zaś konsekwencją wydania przez Trybunał orzeczenia potwierdzającego ten stan jest zwrócenie się do Komitetu celem wskazania dalszych środków, jakie należy podjąć w tej sprawie³⁰ (art. 46 ust. 3–5 EKPC).

W przypadku systemu interamerykańskiego zarówno MTPC, jak i żaden inny organ Organizacji Państw Amerykańskich (OPA) nie ma możliwości bezpośredniej weryfikacji realizacji wyroku Trybunału przez państwo. Jednakże, jak wskazuje R. Kuźniar, nie stanowi to wady tego systemu, gdyż w praktyce państwa uznające w sposób dobrowolny jurysdykcję Trybunału implementują postanowienia wyroku, stosując się do zaleceń Trybunału. Ustawy zasadnicze państw Ameryki Łacińskiej, realizując założenia teorii monistycznej, uznają nadrzędność norm prawa międzynarodowego nad prawem krajowym. Mimo braku mechanizmu kontrolnego nad wykonaniem wyroków Trybunału, w praktyce gdy państwo nie realizuje wynikających z treści orzeczeń zaleceń, MTPC po analizie zaistniałej sytuacji może podjąć odpowiednie decyzje (np. może zażądać przedstawienia sprawozdania z wykonania przyznanego przez Trybunał odszkodowania)³¹.

Lukę w zakresie braku mechanizmu kontrolnego wykonywania wyroków MTPC uzupełniają częściowo uprawnienia Komisji w zakresie zwracania uwagi na naruszenia praw regulowanych Konwencją przez państwa członkowskie (mechanizm analogiczny do rozwiązań istniejących w systemie europejskim przed zmianami z lat 90.). Komisja z własnej inicjatywy (lub na wniosek organu OPA lub państwa-strony Konwencji) może żądać od państwa przedstawienia określonych informacji w sprawie realizacji praw człowieka, zawartych w Deklaracji (oraz Konwencji), może przeprowadzać terenowe wizje sprawdzające (za zgodą państwa). Po dokonanych ustaleniach Komisja stwierdza w raporcie kwestię ewentualnego naruszenia praw człowieka oraz formułuje wnioski i zalecenia,

³⁰ W zakresie kontroli nad wykonywaniem wyroków Trybunału, Komitet Ministrów wspierany jest przez Departament Egzekucji Rady Europy, którego zadaniem jest ocena stanu implementacji wyroków przez państwa członkowskie. Rozpoczynając wykonywanie wyroku, państwo członkowskie jest zobowiązane do przesyłania do Departamentu planu działania (tzw. *Action plan*), którego przedmiotem jest wskazanie zakresu zmian legislacyjnych i praktycznych w celu realizacji wyroku. Po zrealizowaniu planu państwo członkowskie przedstawia raport z działań (tzw. *Action report*), stanowiący podstawę stwierdzenia przez Komitet Ministrów prawidłowego wykonania wyroku. <http://www.europapraw.org/news/rola-spoleczenstwa-obywatelskiego-w-wykonywaniu-wyrokow-etpcz>, data wejścia; 8.06.2013 r.

³¹ R. Kuźniar, *Prawa człowieka: prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2008, s. 210.

przedstawiając je do ustosunkowania się zainteresowanemu państwu. W efekcie przygotowany raport zostaje podany do wiadomości (poprzez jego ogłoszenie) oraz przesyłany do organów OPA (w tym Zgromadzenie Ogólne), które to po uprzednich obradach wydają uchwały i formułują zalecenia kierowane do państw. Co prawda wskazane uchwały i zalecenia nie mają wiążącego charakteru, jednakże ze względu na autorytet organu kierującego ich realizacją podlega ocenie społeczności międzynarodowej.

WNIOSKI

Dokonana w treści niniejszego artykułu analiza dwóch regionalnych systemów ochrony człowieka wykazała, iż pomimo jednakowych założeń ideologicznych i filozoficznych, a także celu ich stworzenia, systemy te wykazują się odmiennością w kwestii określenia zakresów poszczególnych praw chronionych, regulacji elementów mechanizmu kontrolnego, a w konsekwencji ich efektywności. Dualizm instytucjonalny wprowadzony w systemie interamerykańskim (podział kompetencji na Komisję oraz Trybunał) jest zasadniczo analogiczny do rozwiązania istniejącego w systemie europejskim przed 1998 r. (wejście w życie Protokołu nr 11), przy jednoczesnym rozszerzeniu kompetencji Komisji na możliwość udziału w procedurze skargowej. Problematyczne jest również niejasne rozdzielenie kompetencji pomiędzy Trybunał i Komisję oraz brak przepisów wykonawczych regulujących kwestię koordynacji pomiędzy tymi organami.

Obligatoryjny charakter udziału Komisji w procedurze skargowej w sprawach indywidualnych i wynikający stąd brak możliwości bezpośredniego składania skarg do MTPC przez jednostki ogranicza możliwość egzekwowania naruszeń praw chronionych w stosunku do poszczególnych osób. Mimo rozszerzenia zakresu funkcji orzeczniczej MTPC w stosunku do ETPC o możliwość zobowiązania państwa do naprawienia skutków naruszenia prawa czy wolności, brak przejrzystości mechanizmu kontrolnego implementacji wyroków nie sprzyja podniesieniu poziomu ich egzekwowalności. A to z kolei ma zasadniczy wpływ na rolę i znaczenie kształtowanych w drodze orzeczniczej standardów ochrony praw człowieka w krajach obu systemów. W systemie europejskim obowiązkowe wykonanie wyroku ETPC w prawie krajowym implikuje implementację standardów w różnych obszarach ochrony praw człowieka do systemu prawa krajowego³², przy czym standardy te oddziałują zarówno na procesy legislacyjne, jak również na procesy decyzyjne stosowania prawa.

³² Szerzej na temat wpływu standardów Konwencji i orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka na prawo krajowe i procesy decyzyjne stosowania prawa w typie sądowym i administracyjnym zob. opracowanie: *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, red. J. Jaskierni, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2013, s. 11–285.

W tym miejscu wypada podkreślić, że Trybunał dostrzega zróżnicowanie aksjologiczne poszczególnych państw europejskich i w swoich wyrokach potwierdza szeroki margines oceny, np. w kwestiach religijnych czy moralnych³³. To z kolei może rodzić pytanie, czy standardy orzecznicze ETPC w większym stopniu wpływają na konwergencję, czy też dopuszczają dywergencję kultur i systemów prawnych państw europejskich³⁴. Niezależnie od odpowiedzi można jednak z pełną odpowiedzialnością stwierdzić, że standardy orzecznicze ETPC kształtują sposób rozumienia i ujednolicają ochronę praw człowieka w państwach europejskich.

W państwach systemu interamerykańskiego materia ta jest dużo bardziej skomplikowana, ponieważ akceptacja dla standardów orzeczniczych MTPC i ich implementacja w prawie krajowym jest przede wszystkim uzależniona od woli państw. Wyraża się ona przede wszystkim w prawie do poddania się jurysdykcji MTPC. Nie budzi wątpliwości, że większa skuteczność w implementowaniu standardów występuje po stronie tych państw systemu interamerykańskiego, które tej jurysdykcji się poddały. Pozostałe państwa, które z różnych względów poza tą jurysdykcją pozostają, wpływają na generalną ocenę mechanizmu kontrolnego i jego efektywności w regionalnym interamerykańskim systemie ochrony praw człowieka.

Poddane analizie zagadnienia dotyczące poszczególnych elementów obu regionalnych systemów ochrony świadczą o tym, iż obecny kształt normatywnych rozwiązań ich mechanizmów kontrolnych (standardy ochrony oraz instrumenty instytucjonalne sprzyjające ich realizacji) przesądza o wyższym poziomie efektywności procedury przyjętej w ramach Rady Europy.

SUMMARY

Analysis of dissimilarities in inter-American and European protection systems of regional human rights in contexts of their efficiency is the subject of this article. The differences in both systems concern a catalogue of warranted law both guaranteed and individual, analyzed by authors, elements of check mechanisms that provide their efficiency and reality i.e. institution of individual complaint, range of jurisdiction of subjective tribunal and implementation of local sentence law. Catalogue of warranted human rights in American convention is more extensive in comparison to European convention since individual rights are more detailed (by showing criteria of their realiza-

³³ L. Garlicki, *Kryteria oceny efektywności europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 827.

³⁴ B. Liżewski, *Standardy ochrony praw człowieka w Europie jako konsekwencja między innymi dywergencji aksjologicznej*, [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2012, s. 232–243.

tion). With similar procedure principles in both systems, the problem of sentence implementation on grounds of state legislation directly decreases efficiency of the protection system of human rights in inter-American system. Legal-comparative analysis of individual elements in both systems proves that the present form of regulation of both systems predetermines high level of efficiency of solution accepted by Council of Europe.