

Magdalena Jankowska-Gilberg*

ZAKRES OBOWIĄZKÓW POZYTYWNYCH PAŃSTWA NA TLE AKTUALNEGO ORZECZNICTWA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

I. Wprowadzenie

Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC) jest skierowana do państw. To państwa, jako adresaci przyjęły na siebie zobowiązania z niej wynikające. Zgodnie z Art. 1 państwa-strony zapewniają każdej osobie podlegającej ich jurysdykcji prawa i wolności określone w Konwencji. Ta zasada potwierdzona jest także w art. 33 i 34, w których określone są przesłanki dopuszczalności skargi. Jedną z tych przesłanek jest wymóg kierowania skargi wyłącznie przeciwko państwom-stronom Konwencji. Konsekwencją tego jest fakt, iż przedmiotem skargi nie mogą być czyny osób prywatnych, których nie da się – stosując zasady odpowiedzialności międzynarodowej

* Dr Magdalena Jankowska-Gilberg – absolwentka Wydziału Prawa Uniwersytetu Łódzkiego (2000), studia podyplomowe LL.M. na Uniwersytecie w Regensburgu w Niemczech (2000-2002), studia doktoranckie w Katedrze Prawa Publicznego i Międzynarodowego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Regensburgu (2002-2007). Obecnie pracuje jako prawnik w Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu. Wszystkie poglądy wyrażone w tym artykule są prywatnymi poglądami autorki i nie mogą być traktowane jako oficjalne stanowisko ETPC.

– przypisać państwu¹. Jednakże w orzecznictwie strasburskim dosyć szybko uznano, że działania osób prywatnych mogą stać się pośrednio przedmiotem zainteresowania Trybunału. Wynika to z tego, iż mogą one w niektórych sytuacjach rodzić obowiązek podjęcia pewnych działań przez państwo. Tak więc niekiedy są wymagane od organów krajowych działania mające na celu niedopuszczenie do naruszenia praw określonych w Konwencji przez osoby prywatne bądź też naprawienie powstałego już naruszenia². Obowiązek podjęcia działań jest określony terminem „obowiązki pozytywne” (ang. *positive obligations*, fr. *obligations positives*).

Określenie zakresu obowiązków pozytywnych ma istotne znaczenie, stwierdzenie bowiem, że państwo ich nie wykonało, może spowodować uznanie, iż nastąpiło naruszenie Konwencji w danej sprawie³. Tym samym zakres obowiązków pozytywnych ma wpływ na zakres odpowiedzialności państw.

Trybunał odwołując się do obowiązków pozytywnych nie formułuje jednak ogólnej teorii, ale raczej uznaje, że stwierdzenie ich istnienia zależy od okoliczności występujących w danej sprawie⁴. W całym orzecznictwie stosowane jest w zasadzie podejście kazuistyczne, którego celem jest pragmatyczne rozwiązanie konkretnego przypadku, a nie formułowanie ogólnych zasad i teorii⁵. Ten fakt, a także traktowanie Konwencji jako „żywego instrumentu” (*living instrument*) stale rozwijającego się przez orzecznictwo powoduje, że

¹ Por. na temat możliwości przypisania określonego działania państwu jako przesłanki odpowiedzialności międzynarodowej, W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Nb. 502.

² Por. wyrok ETPC z 18 I 1978 r. w sprawie *Irlandia przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, §239. Wszystkie cytowane orzeczenia Trybunału dostępne są w na stronie internetowej Trybunału w bazie Hudoc: <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/hudoc>.

³ C. Mik, *Teoria obowiązków pozytywnych państw-stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] J. Białkocerkiewicz, M. Balcerzak, A. Czeczko-Durlak [red.], *Księga Jubileuszowa dra hab. Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 257.

⁴ C. Mik, *Charakter, struktura i zakres zobowiązań z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, PiP 1992, z. 4, s. 12; C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 203.

⁵ Por. przykładowo wyrok z 21 II 1975 r. w sprawie *Golder przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, §39 lub wyrok z 9 X 1979 w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, § 26. Zob. też G. Ress, *Die „Einzelfallbezogenheit” in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte*, [w:] R. Bernhardt i in. [red.], *Völkerrecht als Rechtsordnung – Internationale Gerichtsbarkeit – Menschenrechte*, *Festschrift für Herman Mosler*, Berlin 1983, s. 719.

dla określenia zakresu ochrony wynikającego z Konwencji konieczne jest sięgnięcie nie tylko do samego tekstu i skorzystanie z klasycznych metod interpretacji tekstu prawnego, ale przede wszystkim należy odwołać się do orzecznictwa. Tylko Konwencja czytana łącznie z precedensami orzecznictwymi odzwierciedla rzeczywisty zakres zobowiązań z niej wynikających⁶.

W tym opracowaniu nie jest jednak możliwa wszechstronna analiza orzecznictwa dotyczącego problematyki obowiązków pozytywnych. Celem niniejszej prezentacji jest przegląd najnowszych orzeczeń dotyczących tej kwestii.

II. Koncepcja obowiązków pozytywnych

Warto przypomnieć, że pierwsze odwołanie do pojęcia obowiązków pozytywnych nastąpiło w roku 1968 na tle ustawodawstwa belgijskiego regulującego posługiwanie się językami w oświacie w tzw. *Belgijskiej sprawie językowej*⁷. Trybunał stwierdził wprawdzie, że Konwencja nie nakłada żadnych konkretnych obowiązków na państwo w dziedzinie edukacji, jednak państwo jest zobowiązane uregulować kwestie związane z dostępem do nauki w zgodzie z prawami zawartymi w Konwencji.

Kolejne wypowiedzi zostały sformułowane w wyrokach *Marcxs*⁸ i *Airey*⁹. W orzeczeniu *Marcxs* Trybunał uznał naruszenie Konwencji poprzez brak gwarancji prawnych umożliwiających włączenie dziecka do rodziny od momentu urodzenia¹⁰. Sprawa dotyczyła matki samotnie wychowującej dziecko. Aby móc sprawować w pełni władzę rodzicielską nad swoim dzieckiem, musiała dokonać dodatkowych czynności, np. uznać dziecko w drodze adopcji.

Sprawa *Airey* dotyczyła natomiast wysokich kosztów postępowania. Trybunał uznał, że władze irlandzkie naruszyły art. 6 nie zapewniając skarżącej prawa do sądu¹¹. Ponadto Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 poprzez

⁶ L. Garlicki, *Zakres zobowiązań państwa w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] M. Granat [red.], *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007, s. 123 i n.

⁷ Wyrok z 23 VII 1968 r. Por. M. A. Nowicki, *Kamienie Milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, s. 426-431.

⁸ Wyrok z 13 VI 1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*.

⁹ Wyrok z 9 X 1979 r. w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*.

¹⁰ Wyrok z 13 VI 1979 r. w sprawie *Marckx przeciwko Belgii*, §31.

¹¹ Wyrok z 9 X 1979 r. w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, §28.

zaniedbanie wprowadzenia środków ochrony, które umożliwiłyby rzeczywiste poszanowanie prawa do życia prywatnego i rodzinnego¹².

Pierwszym kluczowym wyrokiem jest sprawa *X. i Y przeciwko Holandii*. Sprawa powstała na tle wymogu holenderskiego ustawodawstwa, aby szesnastoletnia ofiara gwałtu sama złożyła wniosek o ściganie tego przestępstwa¹³. W tym konkretnym przypadku, było to jednak niemożliwe ze względu na umyślone upośledzenie ofiary. Rozważając, czy doszło do naruszenia, Trybunał przypomniał, że głównym celem art. 8 jest ochrona jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych. To jednak nie oznacza, że prawo to wyczerpuje się tylko w ochronie jednostki przed taką ingerencją państwa. W pewnych wypadkach z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego mogą być nierozzerwalnie związane obowiązki pozytywne do zapewnienia efektywnej ochrony praw określonych w Konwencji w sferze pomiędzy jednostkami¹⁴. Trybunał przyznał, że państwo ma dużą swobodę w wyborze środków. Jednak w tym przypadku Trybunał stwierdził, że możliwość dochodzenia roszczeń za doznane szkody w postępowaniu cywilnym nie zapewniła dostatecznej ochrony poszkodowanej. W pewnych wypadkach ustawodawstwo karne jest nieodzownym i jedynym środkiem pozwalającym skutecznie zapobiegać naruszeniom¹⁵.

Kolejny istotny wyrok zapadł w sprawie *Osman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*¹⁶. Skarżący zarzucili państwu niedopełnienie obowiązku ochrony życia przed aktami przemocy ze strony osób trzecich. Trybunał w tej sprawie wprawdzie nie dopatrył się zaniedbań ze strony państwa, podkreślił jednak, że w pewnych sytuacjach istnieje obowiązek podjęcia prewencyjnych działań ochronnych wobec zagrożenia¹⁷. Trybunał sformułował dwie przesłanki: (a) władze wiedziały lub powinny były wiedzieć o istnieniu realnego i bezpośredniego niebezpieczeństwa wynikającego z czynu przestępczego oraz (b) nie podjęły działań w ramach swoich kompetencji, które oceniając racjonalnie mogły być oczekiwane, aby uniknąć ryzyka¹⁸.

¹² Wyrok z 9 X 1979 r. w sprawie *Airey przeciwko Irlandii*, § 33.

¹³ Wyrok z 26 III 1985 r. w sprawie *X. i Y. przeciwko Holandii*.

¹⁴ Wyrok z 26 III 1985 r. w sprawie *X. i Y. przeciwko Holandii*, § 23.

¹⁵ *Ibidem*, § 27.

¹⁶ Wyrok z 28 X 1998 r. w sprawie *Osman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

¹⁷ *Ibidem*, § 115.

¹⁸ *Ibidem*, § 116.

W orzecznictwie znajdują się również wypowiedzi wskazujące na ogólny obowiązek państwa urządzenia systemu prawnego zgodnie z duchem Konwencji i ogólnymi zasadami takimi jak demokracja, tolerancja, czy pluralizm¹⁹.

Podsumowując należy stwierdzić, że pozytywne obowiązki polegają z jednej strony na obowiązku umożliwienia efektywnego korzystania z przyśługujących jednostce praw i wolności poprzez stworzenie odpowiedniego systemu prawnego, a z drugiej strony na zapewnieniu ochrony przed naruszeniami. Szczególną grupę stanowią obowiązki proceduralne zapewnienia właściwego postępowania wyjaśniającego w przypadkach naruszeń praw i wolności jednostki. Mają one za zadanie zapewnić z jednej strony naprawienie powstałego już naruszenia, a z drugiej strony pełnić funkcję prewencji ogólnej. Obowiązki proceduralne są więc swoistą mieszaniną dwóch grup zobowiązań: organy krajowe muszą mieć odpowiednie instrumenty prawne (procedury), faktyczne (techniczne możliwości, wyposażenie, edukacja) oraz w konkretnej sytuacji muszą podjąć skuteczne działania.

Państwu przy wyborze środków niezbędnych do efektywnej realizacji praw i wolności pozostawiony jest tak zwany „margines oceny” (*margin of appreciation*)²⁰. Ten margines jest różny w zależności od wielu czynników, między innymi rodzaju naruszonego prawa, stopnia nasilenia, znaczenia prawa dla skarżącego²¹. A Trybunał ocenia jedynie, czy argumenty przedstawione dla uzasadnienia podjętych kroków przez państwo były istotne i wystarczające w danej sytuacji, podkreślając przy tym, że na państwa nie może być nałożony nadmierny ciężar²².

Warto wspomnieć, że na tle art. 8 istnieje najbardziej rozwinięte i ustabilizowane orzecznictwo dotyczące pozytywnych obowiązków państwa²³. Art. 8 nie jest jednak jedyną podstawą. Trybunał w między czasie orzekał o naruszeniu Konwencji poprzez niedopełnienie pozytywnych obowiązków przez państwo na tle prawie wszystkich praw określonych w Konwencji i jej protokołach dodatkowych. Szczególną grupę stanowią obowiązki wy-

¹⁹ Por. wyrok z 10 XI 2005 r. w sprawie *Leyla Sahin przeciwko Turcji*, § 107 i n.

²⁰ Wyrok z 20 III 2008 r. w sprawie *Budayeva i inni przeciwko Rosji*, §134.

²¹ Por. A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008, s. 173 i n.

²² C. Mik, *Teoria obowiązków...*, s. 262.

²³ R. Uerpmann-Witzack, *Höchstpersönliche Rechte und Diskriminierungsverbot*, [w]: Ehlers [red.], *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*, Berlin 2005, § 3, Nb 26 i n.

nikające z art. 2. W porównaniu z innymi prawami Trybunał pozostawia państwom mniejszy margines swobody w wyborze odpowiednich środków. Wynika to po pierwsze z fundamentalnej roli prawa do życia, a po drugie z samego sformułowania tego prawa²⁴. Artykuł 2 stanowi, że prawo do życia jest chronione przez prawo. Oznacza to z jednej strony zakaz pozbawiania życia przez państwo, a z drugiej obowiązek uchwalenia skutecznego prawa, dzięki któremu możliwa jest ochrona życia.

III. Obowiązek umożliwienia efektywnego korzystania z przysługujących jednostce praw i wolności

Pierwsza kategoria obowiązków pozytywnych polega na obowiązku stworzenia ram prawnych i faktycznych umożliwiających korzystanie z praw i wolności gwarantowanych w Konwencji. I tak na tle prawa do wolnych wyborów Trybunał potwierdził, że państwo jest zobowiązane organizować wybory²⁵. Także prawo do nauki pociąga za sobą obowiązek stworzenia systemu szkolnictwa w państwie.

W tej kategorii zobowiązań chodzi przede wszystkim o umożliwienie efektywnego korzystania z praw i wolności, a odparcie konkretnych niebezpieczeństw, które mogłyby skutkować naruszeniem Konwencji, jest celem drugoplanowym. Wyznaczenie granicy między obowiązkami negatywnymi, a tą kategorią obowiązków pozytywnych jest często bardzo trudne. W wyroku Wielkiej Izby *Demir i Bayakara przeciwko Turcji*²⁶ Trybunał uznał, że w tej sprawie wystąpiła swojego rodzaju „mieszanina działań i zaniedbań”²⁷. W związku z tym rozstrzygając, czy nastąpiło naruszenie Konwencji, Trybunał odwołał się do obu koncepcji.

Podobnie w sprawie *Dickson przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*²⁸ Wielka Izba uznała, że nie jest konieczne precyzyjne określenie, czy chodzi o obowiązki pozytywne, czy negatywne. Sprawa dotyczyła odmowy przez władze osadzonemu, skazanemu na karę dożywotniego pozbawienia wolności, zapewnienia warunków do sztucznego zapłodnienia. Trybunał badając, czy odmowa naruszy-

²⁴ Inaczej C. Mik, *Teoria obowiązków...*, s. 261.

²⁵ Wyrok Wielkiej Izby z 8 VII 2008 r. w sprawie *Yunak i Sadak przeciwko Turcji*, § 106.

²⁶ Wyrok Wielkiej Izby z 12 XI 2008 r..

²⁷ Ibidem, § 116.

²⁸ Wyrok Wielkiej Izby z 4 XII 2007 r. Zob. M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Warszawa 2008, s. 161-164.

ła prawo skarżących do poszanowania życia prywatnego i prawa do założenia rodziny, oceniał, czy została zachowana równowaga interesów²⁹.

Ciekawym wyrokiem ostatnich miesięcy jest orzeczenie w sprawie *Armoniene przeciwko Litwie*³⁰. Podstawą skargi był zarzut skarżącej, że państwo nie wypełniło swoich obowiązków zasądzając na rzecz jej męża bardzo niskie zadośćuczynienie za poważne naruszenie prawa do prywatności przez główną gazetę. Sądy krajowe w postępowaniu cywilnym wszczętym przez poszkodowanego przeciwko gazecie potwierdziły, że nastąpiło poważne naruszenie. Wspomniana gazeta ujawniła bowiem szczegóły dotyczące życia męża skarżącej, między innymi informacje o jego zainfekowaniu wirusem HIV. Wobec stwierdzenia nieumyślnego ujawnienia tych informacji sądy zasądziły maksymalne odszkodowanie, na jakie pozwalała ustawa w takiej sytuacji³¹. Zdaniem Trybunału ograniczenie górnej granicy zadośćuczynienia nie mogło zapewnić właściwej ochrony sfery prywatnej jednostki³². Zadośćuczynienie nie było proporcjonalne do wyrządzonej szkody. Trybunał podkreślił, również rolę prasy i gwarantowanej dziennikarzom przez art. 10 wolności słowa³³. Zbyt wysokie sankcje mogłyby zniechęcić prasę do korzystania z wolności wypowiedzi. Jednak w przypadku nadużycia tej wolności, obowiązująca ustawa nie chroniła wystarczająco osób pokrzywdzonych. Z tych względów Trybunał uznał, że nastąpiło naruszenie art. 8 Konwencji.

W grudniu 2008 roku Trybunał miał okazję zająć się problemem obowiązków pozytywnych państwa wobec zagrożeń wynikających z internetu. Kwestie związane z internetem stały się stosunkowo niedawno przedmiotem wypowiedzi ETPC³⁴. Ale zarówno korzyści³⁵ jak i zagrożenia³⁶, jakie niesie ze sobą to medium zostały dostrzeżone przez sędziów strasburskich.

W sprawie *K.U. przeciwko Finlandii* nieznana osoba umieściła w imieniu 12-letniego chłopca bez jego zgody i wiedzy ogłoszenie matrymonialne na

²⁹ Wyrok Wielkiej Izby z 4 XII 2007 r. w sprawie *Dickson przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 71.

³⁰ Wyrok z 25 XI 2008 r.

³¹ *Ibidem*, § 11.

³² *Ibidem*, § 46.

³³ *Ibidem*, § 47.

³⁴ R. Uerpmann-Witzack, M. Jankowska-Gilberg, *Die Europäische Menschenrechtskonvention als Ordnungsrahmen für das Internet*, Multimedia und Recht 2008, s. 83.

³⁵ Decyzja o niedopuszczalności z dnia 25 X 2005, *Wypych przeciwko Polsce*.

³⁶ Wyrok z dnia 2 XII 2008 r. w sprawie *K.U. przeciwko Finlandii*, § 48.

stronie internetowej. W ogłoszeniu tym zawarte był dokładny opis chłopca, a także link do jego prywatnej strony zawierającej dane osobowe oraz jego zdjęcie. Sprawa ta wyszła na jaw, gdy na ogłoszenie odpowiedział pewien mężczyzna. Ojciec chłopca zażądał ujawnienia osoby odpowiedzialnej za umieszczenie ogłoszenia na stronie internetowej. Dostawca usług internetowych odmówił jednak zasłaniając się tajemnicą telekomunikacyjną. Zidentyfikowanie i ewentualne ukaranie osoby odpowiedzialnej okazało się więc niemożliwe ze względu na wtedy obowiązujące prawo. Skarżący powołując się na art. 8 i 13 Konwencji argumentowali, że wobec naruszenia prawa do życia prywatnego nie mieli żadnego skutecznego środka odwoławczego.

Trybunał badając, czy doszło do naruszenia Konwencji, przypomniał, że nieodłącznym elementem zapewnienia prawa do życia prywatnego jest obowiązek państwa do uchwalenia odpowiednich przepisów prawa karnego oraz stosowanie ich w praktyce poprzez skuteczne egzekwowanie karalności tych czynów³⁷. Dzieci jako osoby bardzo podatne na ataki zasługują na szczególną ochronę. Roszczenia odszkodowawcze na drodze cywilnej przeciwko dostawcy usług internetowych nie były wystarczającym środkiem ochrony³⁸. Uwzględniając okoliczności w tej sprawie, a w szczególności fakt, iż nie było możliwe ukaranie osoby odpowiedzialnej, Trybunał stwierdził naruszenie art. 8.

Trybunał analizując sprawę podkreślił również konieczność wyważenia kolidujących ze sobą interesów. Z jednej strony skarżący korzystał z ochrony przewidzianej w art. 8. Z drugiej strony nie jest jednak wykluczone, że osoba odpowiedzialna za naruszenie również korzysta z ochrony przewidzianej w art. 8 i 10³⁹.

Na tle tego orzeczenia bardzo wyraźnie przedstawia się problem horyzontalnego oddziaływania Konwencji. Horyzontalne oddziaływanie Konwencji nie oznacza jednak, że Konwencja nakłada jakiegokolwiek obowiązki na osoby prywatne⁴⁰. To państwo ma obowiązek podejmowania takich działań, które zapewniają jednostce możliwość korzystania z jej praw i wolności. Są jednak sytuacje, w których podjęcie działań w celu ochrony praw jednej osoby będzie jednocześnie oznaczało ingerencję w prawa innej. W tym konkretnym

³⁷ *Ibidem*, § 46.

³⁸ *Ibidem*, § 47.

³⁹ *Ibidem*, § 48 i n.

⁴⁰ B. Hofstätter, *European Court of Human Rights: Positive obligations in E. and others v. United Kingdom*, *International Journal of Constitutional Law*, 2004, s. 527.

przypadku, gdyby dostawca usług internetowych na żądanie władz ujawnił dane osoby, która umieściła ogłoszenie, osoba ta mogłaby też skutecznie powołać się na art. 8. Prawo to wprawdzie nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, ale o ile zostaną spełnione przesłanki określone w ustępie 2. W tym przypadku nie byłoby prawnej podstawy ingerencji. Państwo nie podejmując działań naruszyło obowiązki pozytywne. Gdyby zaś je podjęło – przy braku odpowiedniej podstawy prawnej – naraziłoby się na zarzut naruszenia obowiązków negatywnych wobec osoby umieszczającej ogłoszenie. Jedynym wyjściem z sytuacji jest odpowiednie ustawodawstwo, które daje możliwość władzy wykonawczej i sądowniczej wyważenia przeciwnych interesów i rozstrzygnięcia konfliktów.

IV. Obowiązki państwa wobec zagrożeń obiektywnych

Kolejne ważne orzeczenie z roku 2008, wyrok w sprawie *Budayeva i inni przeciwko Rosji*, dotyczyło obowiązków pozytywnych państwa w związku z katastrofą spowodowaną przez siły natury⁴¹. W 2000 roku lawina błotna zalała miejscowość Tynauze w Kabardyno-Bałkarii w Rosji, na skutek czego zginęło 8 osób. Skarżący zarzucili rosyjskim władzom, że te wiedząc o zbliżającej się katastrofie żywiołowej, nie podjęły żadnych kroków chroniących mieszkańców, między innymi nie naprawiły zniszczonych wałów ochronnych, nie zorganizowały ewakuacji ludności, a także nie przeprowadziły śledztwa i nie ukarały winnych tych zaniedbań.

W orzeczeniu tym Trybunał przypominał, że zakres obowiązków pozytywnych zależy między innymi od źródła zagrożenia i możliwości złagodzenia ryzyka⁴². Trybunał nie dał się przekonać argumentacji Rosji, iż skali tej katastrofy nie dało się przewidzieć⁴³. Rosja powoływała się również na fakt, że nawet gdyby można było ją przewidzieć nie było możliwości technicznych, aby jej zapobiec. Sędziowie strasburscy potwierdzili wprawdzie, że w zakresie wyboru środków państwu pozostawiony jest margines oceny, który ma szczególne znaczenie w przypadku działania sił natury pozostających poza kontrolą człowieka⁴⁴. Wobec niepodjęcia żadnych kroków w celu utworzenia

⁴¹ Wyrok z 20 III 2008 r.

⁴² *Ibidem*, §137.

⁴³ *Ibidem*, §117 i n.

⁴⁴ *Ibidem*, §135.

infrastruktury ochronnej przez władze rosyjskie, a także poinformowania mieszkańców o niebezpieczeństwie, nie było wątpliwości, że nastąpiło naruszenie pozytywnych obowiązków materialnych wynikających z art. 2 Konwencji. W tym kontekście na szczególnie podkreślenie zasługuje wypowiedź Trybunału, że w prawie do życia może być również zawarte prawo do informacji, czyli po stronie władz obowiązek poinformowania mieszkańców o niebezpieczeństwach zagrażających ich życiu⁴⁵.

V. Obowiązki proceduralne

Rozważając okoliczności w sprawie *Budayeva* Trybunał badał także, czy państwo należycie wykonało swoje obowiązki proceduralne. Rosja wskazywała na postępowanie cywilne, z którego skorzystali zresztą skarżący. Trybunał przypomniał swój pogląd wyrażony w orzeczeniu *Öneryıldiz*⁴⁶. W przypadku, gdy państwo zaniedbało podjęcia odpowiednich środków prewencyjnych chroniących życie, art. 2 pociąga za sobą kolejny obowiązek: obowiązek zapewnienia efektywnego postępowania wyjaśniającego. Wymagania art. 2 wykraczają jednak poza fazę postępowania wyjaśniającego i obejmują całe postępowanie, łącznie z sądowym. Postępowanie to oceniane, jako całość musi odpowiadać obowiązkowi ochrony życia przez prawo⁴⁷. W szczególności postępowanie to musi nastąpić z własnej inicjatywy państwa i umożliwiać, po pierwsze ustalenie okoliczności, w których zdarzenie miało miejsce i ewentualnych wad w funkcjonowaniu systemu regulacyjnego oraz po drugie zidentyfikowanie funkcjonariuszy państwowych lub władz, których zaniechania mogły mieć wpływ na przebieg wydarzeń⁴⁸. W postępowaniu cywilnym, na które powoływała się Rosja, nie były jednak starannie zbadane wszystkie okoliczności sprawy i sądy nie zajęły się w ogóle kwestią ewentualnych zaniedbań ze strony państwa. W związku z tym Trybunał stwierdził także naruszenie obowiązków proceduralnych wynikających z art. 2.

W sprawie *Šečić przeciwko Chorwacji* Trybunał wyjaśnił, że do ważnych okoliczności sprawy może należeć kwestia, czy przestępstwo z użyciem przemocy zostało popełnione na tle rasowym⁴⁹. Trybunał wyjaśnił, że traktowanie

⁴⁵ *Ibidem*, § 132. Zob. także wyrok z 30 XI 2004, *Öneryıldiz przeciwko Turcji*, § 71.

⁴⁶ Wyrok z 30 XI 2004 r., *Öneryıldiz przeciwko Turcji*, § 94.

⁴⁷ Wyrok z 20 marca 2008 r. w sprawie *Budayeva i inni przeciwko Rosji*, § 143.

⁴⁸ *Ibidem*, §142.

⁴⁹ Wyrok z 31 V 2007 r., § 66.

przemocy na tle rasowym i przemocy pozbawionej takiego podtekstu na równi stanowiłoby ignorowanie szczególnej cechy tych aktów⁵⁰. Ponieważ w tej sprawie władze nie podjęły żadnych szczególnych kroków, aby wyjaśnić, czy rzeczywiście pobicie skarżącego przez inne osoby nastąpiło na tle rasowym – chociaż istniało takie podejrzenie – Trybunał stwierdził naruszenie Art. 14 w połączeniu z obowiązkami proceduralnymi wynikającymi z art. 3. Warto zauważyć, że w swoim orzeczeniu Trybunał stwierdził również naruszenie art. 3.

Na tle wyżej wspomnianych spraw pojawia się pytanie, czy można z Konwencji wywieść obowiązek państwa wobec osoby pokrzywdzonej do ukarania sprawcy naruszenia. W sprawie *Budayeva* Trybunał jednoznacznie powiedział, że obowiązki proceduralne nie oznaczają prawa ofiary do ścigania lub ukarania konkretnej osoby⁵¹. Wydaje się jednak, że w pewnych sytuacjach nieukaranie sprawcy poważnego przestępstwa może doprowadzić do naruszenia obowiązków pozytywnych państwa. W sprawie *Ali i Ayse Duran przeciwko Turcji*⁵² Trybunał orzekł, że nie tylko samo ustawodawstwo, ale również jego wykonywanie w praktyce musi gwarantować poszanowanie praw jednostek. Sprawa dotyczyła pobicia ze skutkiem śmiertelnym syna skarżących przez policjantów. W postępowaniu przed sądami krajowymi policjanci zostali wprawdzie uznani winnymi popełnienie przestępstwa, jednakże sąd zawiesił wykonywanie ich kary. W rezultacie Trybunał stwierdził, że system karny umożliwiający zawieszenie kary orzeczonej wobec policjantów nie spełnia funkcji odstraszałającej i w związku z tym stwierdził naruszenie obowiązków pozytywnych⁵³.

Nieodzownym elementem systemu jest więc skuteczne ustawodawstwo karne, które umożliwia karanie sprawców naruszeń oraz spełnia funkcje prewencyjne. Podsumowując cytowane orzecznictwo można wyciągnąć następujące wnioski. Po pierwsze sytuacja, gdy w systemie prawnym istnieje luka i cała kategoria naruszeń zostaje wyłączona i niemożliwe jest ukaranie, może powodować naruszenie postanowień Konwencji. Przykładem takich sytuacji są cytowane wyżej sprawy *X. i Y. przeciwko Holandii* lub *K.U. przeciwko Finlandii*. W sprawach tych ukaranie nie było możliwe ze względu na

⁵⁰ *Ibidem*, § 67.

⁵¹ Wyrok z 20 III 2008 r. w sprawie *Budayeva i inni przeciwko Rosji*, § 144.

⁵² Wyrok z 8 IV 2008.r.

⁵³ *Ibidem*, § 72.

istniejące prawo. Po drugie istnieje obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w wyniku którego możliwe jest ukaranie, chociaż państwo nie ma obowiązku wydania konkretnego wyroku, czy skazania sprawcy czynu na konkretną karę⁵⁴. Jednakże w przypadku oczywistej dysproporcji między ciężarem gatunkowym popełnionego czynu a orzeczoną karą może być stwierdzone naruszenie Konwencji⁵⁵. Sprawy *Yeter* oraz *Ali i Ayse Duran* przeciwko Turcji dotyczyły naruszeń dokonanych przez policjantów. Fakt popełnienia tak poważnych przestępstw przez urzędników państwowych stanowił ważną okoliczność w sprawie, która dodatkowo uzasadniała obowiązek ukarania sprawców. Nie można jednak wykluczyć, że gdy poważne przestępstwo zostanie popełnione przez osobę prywatną, a państwo odstąpi od ukarania nie uzasadniając tego ważnymi argumentami, może również narazić się na zarzut niedostatecznej ochrony jednostki przed naruszeniami ze strony osób trzecich⁵⁶.

VI. Obowiązki pozytywne w sprawach przeciwko Polsce

Orzecznictwo wiążące się z zakresem obowiązków pozytywnych odnosiło się także do Polski. Ważnym przykładem jest wyrok Wielkiej Izby w sprawie *Broniowski*⁵⁷. Sprawa ta dotyczyła prawa do rekompensaty za mienie pozostawione przez repatriantów na ziemiach zabużańskich. Trybunał w wyroku sformułował wytyczne wskazujące na obowiązek podjęcia pewnych działań w celu usunięcia przeszkód w realizacji tych uprawnień lub też przyznania odpowiedniego zadośćuczynienia⁵⁸. ETPC podkreślił również, że te obowiązki państwo polskie powinno wykonać podejmując sprawne i skuteczne kroki legislacyjne i administracyjne. Ostateczny wybór metody i sposobu rozwiązania problemu Trybunał pozostawił jednak Polsce. W postanowieniu *Wolkenberg* Trybunał miał okazję ocenić, czy Polska prawidłowo wykonała swoje obowiązki⁵⁹.

⁵⁴ Wyrok z 13 I 2009 r. w sprawie *Yeter przeciwko Turcji*, § 63.

⁵⁵ *Ibidem*, § 68; wyrok z 8 kwietnia 2008 r. w sprawie *Ali i Ayse Duran przeciwko Turcji*, § 66.

⁵⁶ Wyrok z 4 XII 2003 r. w sprawie *M.C. przeciwko Bułgarii*, § 185.

⁵⁷ Wyrok z 22 VI 2004 r.

⁵⁸ *Ibidem*, § 194.

⁵⁹ Decyzja ETPC o niedopuszczalności z 4 XII 2007 w sprawie *Wolkenberg i inni przeciwko Polsce*, § 63-71.

Wyrok w sprawie *Broniowski* był pierwszym tzw. wyrokiem pilotażowym. Jest to szczególna grupa wyroków stosowana w przypadku stwierdzenia naruszenia o charakterze systemowym, a więc mającego swoje źródło w nieprawidłowym funkcjonowaniu ustawodawstwa lub praktyki i w związku z tym dotyczącego znacznej liczby osób⁶⁰. Zadaniem wyroków pilotażowych jest nie tylko doprowadzenie do naprawienia konkretnej sytuacji, która stała się źródłem skargi, ale przede wszystkim wskazanie, iż konieczne jest podjęcie środków ogólnych, które zapobiegałyby podobnym sytuacjom w przyszłości⁶¹.

Także w kolejnym wyroku pilotażowym, który zapadł przeciwko Polsce w sprawie *Hutten-Czapska* Trybunał wskazał na obowiązek podjęcia pewnych działań. W wyroku tym Trybunał ocenił zgodność z art. 1 Protokołu nr 1 regulacji ustawowej ograniczającej prawa właścicieli nieruchomości w zakresie ustalania czynszów lokatorskich. Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji oraz zobowiązał państwo polskie do wprowadzenia takich środków, które zabezpieczyłyby równowagę pomiędzy interesem właścicieli a ogólnym interesem społecznym⁶².

Obowiązek doprowadzenia do zgodności ustawodawstwa krajowego z Konwencją powstaje nie tylko na skutek wyroków pilotażowych. Każdy wyrok stwierdzający naruszenie Konwencji poprzez niewłaściwe rozwiązania prawne pociąga za sobą obowiązek wprowadzenia odpowiednich zmian w systemie prawnym⁶³. W wyroku *Tysiąc przeciwko Polsce* Trybunał stwierdził naruszenie obowiązków pozytywnych ustawodawcy⁶⁴. Trybunał oceniając zastosowanie wobec skarżącej przepisów o aborcji uznał, że ustawodawca ma obowiązek stworzenia odpowiednich ram proceduralnych⁶⁵.

W wyroku *Dzieciak przeciwko Polsce* Trybunał stwierdził naruszenie obowiązku ochrony życia wobec osób pozostających w areszcie⁶⁶. W tej sprawie zaniedbania państwa polegały między innymi na niezapewnieniu

⁶⁰ L. Garlicki, *Zakres zobowiązań ...*, s. 132

⁶¹ M. Balcerzak, *Zagadnienie precedensu w prawie międzynarodowym praw człowieka*, Toruń 2008, s. 208.

⁶² Wyrok z 19 VI 2006 r., § 239.

⁶³ P. Grzegorzcyk, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, Przegląd Sądowy 2006, nr 6, s. 10 i n. i powołana tam literatura.

⁶⁴ Wyrok z 20 III 2007 r., § 128.

⁶⁵ *Ibidem*, § 124 i 128.

⁶⁶ Wyrok z 9 XII 2008 r.

właściwej opieki medycznej, a także braku koordynacji i kooperacji między różnymi władzami, który spowodował, że skarżący nie był przetransportowany do szpitala na wyznaczone operacje, sąd nie był informowany o stanie jego zdrowia⁶⁷. Trybunał stwierdził także, że przeprowadzone śledztwo nie spełniało wszystkich wymogów Art. 2, a w szczególności nie zostały wyjaśnione wszystkie okoliczności poprzedzające śmierć skarżącego⁶⁸.

VII. Podsumowanie

Zarysowane tu orzecznictwo pozwala na sformułowanie kilku uwag podsumowujących.

Po pierwsze naruszenie obowiązku pozytywnego może albo mieć szersze podłoże i wynikać z wad systemu prawnego albo powstawać na tle jakiejś konkretnej sytuacji, w której państwo powinno podjąć działania zmierzające do ochrony jednostki. W związku z tym zobowiązania mogą być realizowane na różne sposoby. Po pierwsze chodzi o działania ustawodawcy, takie jak uchwalenie odpowiednich przepisów prawa karnego, przepisów proceduralnych. Po drugie w pewnych sytuacjach konieczne jest podjęcie konkretnych działań w ramach kompetencji konkretnych władz.

Po drugie Trybunał bardzo rzadko formułuje precyzyjnie, jakie działanie powinno podjąć państwo. Trybunał ocenia jedynie, czy wybrane środki zdolne były do rozstrzygnięcia problemu. Zobowiązania państwa przyjmują więc charakter zobowiązań starannego działania.

Po trzecie Konwencja poprzez niektóre z wymienionych kategorii obowiązków pozytywnych wkracza w sferę horyzontalną – między osobami indywidualnymi. Jednak należy pamiętać, iż wspomniana na początku przesłanka dopuszczalności skargi nie zmieniła się i w dalszym ciągu wymagane jest od skarżącego wskazanie, na czym polegało naruszenie Konwencji przez państwo.

⁶⁷ *Ibidem*, § 101.

⁶⁸ *Ibidem*, § 111.