

Wojciech Burek

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Zastrzeżenia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Uwagi wprowadzające

Praktyka składania zastrzeżeń do umów międzynarodowych z dziedziny ochrony praw człowieka jest już od kilkudziesięciu lat przedmiotem zainteresowania doktryny oraz licznych organów międzynarodowych, w tym kontrolujących wykonywanie zobowiązań wynikających z takich umów. To właśnie kontrowersje związane z zastrzeżeniami składanymi do umów międzynarodowych, dotyczących ochrony praw człowieka są główną przyczyną ciągłego zainteresowania instytucją zastrzeżeń¹.

Zastrzeżenia składane do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. (dalej: EKPCz lub Europejska konwencja)² są w powyższym kontekście powoływane przede wszystkim nie tyle w związku z ich treścią, ile raczej ze względu na stosunek do nich konwencyjnych organów kontrolnych³. Zarówno liczba składanych zastrzeżeń, jak i ich treść nie budzi tak poważnych kontrowersji, jak np. w przypadku zastrzeżeń składanych do umów z dziedziny ochrony praw człowieka przyjętych na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej: ONZ)⁴. Charakterystyczne dla praktyki związanej z zastrzeżeniami składanymi do EKPCz jest również to, że państwa praktycznie nie korzystają z instytucji

¹ Zob. A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 233.

² Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

³ Do wejścia w życie protokołu nr 11 do EKPCz, dotyczącego przekształcenia mechanizmu kontrolnego ustanowionego przez Konwencję z dnia 11 maja 1994 r. (Dz. U z 1998 r. Nr 147, poz. 962), tj. 1 listopada 1998 r., funkcjonowały dwa organy – Europejska Komisja Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka. Obecnie organem kontrolnym jest jednolity i działający w sposób stały Europejski Trybunał Praw Człowieka.

⁴ I tak np. do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z dnia 18 grudnia 1979 r. (Dz. U z 1982 r. Nr 10, poz. 10) zastrzeżenia podtrzymuje ponad sześćdziesiąt państw, w tym duża część z nich zgłosiła zastrzeżenia ogólne, uzależniające stosowanie konwencji od jej zgodności z prawem wewnętrznym (najczęściej z prawem szariatu).

sprzeciwu⁵. Niemniej to właśnie stanowisko organów kontrolnych EKPCz w stosunku do zastrzeżeń, które zasadniczo odbiega od ogólnych zasad regulujących zastrzeżenia, jakie znalazły się w art. 19–23 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.⁶ (dalej: KWPT), stało się istotnym punktem w dyskusji nad zastrzeżeniami oraz wpłynęło na praktykę międzynarodową.

W niniejszym artykule w pierwszej kolejności analizie poddane zostaną klauzule dotyczące zastrzeżeń, jakie znalazły się w samej EKPCz oraz w niektórych protokołach dodatkowych. Następnie przedstawiona zostanie stosowna praktyka państw, obejmująca nie tylko EKPCz, ale również protokoły dodatkowe. W dalszej kolejności uwaga zostanie skupiona na stanowisku organów kontrolnych EKPCz wobec zastrzeżeń, które odrzuca ogólne zasady wynikające z KWPT. W uwagach końcowych, oprócz krótkiego podsumowania, przedstawiony zostanie wpływ praktyki przyjętej w ramach systemu EKPCz na inne umowy międzynarodowe i ich organy kontrolne, a także kilka lat temu zakończone prace Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ (dalej: KPM) nad zagadnieniem zastrzeżeń⁷.

1. Klauzule dotyczące zastrzeżeń

Europejska konwencja zagadnienie zastrzeżeń reguluje w art. 57⁸, który w niezmienionej – od czasu przyjęcia konwencji – wersji obowiązuje do dzisiaj. Warto zwrócić uwagę, co jest pomijane w literaturze, że jest to pierwsza klauzula dotycząca zastrzeżeń, jaka znalazła się w umowie z dziedziny ochrony praw człowieka⁹. Artykuł 57 brzmi następująco:

⁵ Zasadniczo sprzeciwu są stosunkowo rzadko składane w przypadku zastrzeżeń do umów z dziedziny ochrony praw człowieka, niemniej np. w praktyce umów przyjętych na forum ONZ przynajmniej niektóre państwa regularnie je stosują (np. w przypadku Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r. grupa ponad dwudziestu państw mniej lub bardziej regularnie zgłasza sprzeciwu do kolejnych zastrzeżeń składanych do tej konwencji).

⁶ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

⁷ W maju 2011 r. KPM przyjęła Wytoczne dla praktyki (*Guide to practice*), będące efektem finalnym, trwających od 1993 r. prac Komisji nad zagadnieniem zastrzeżeń - Report of the International. Law Commission. Sixty-third session (26 April-3 June and 4 July-12 August 2011) - UN Doc. A/66/10/Add.1.

⁸ Pierwotnie oznaczonym jako art. 64.

⁹ Zarówno w umowach międzynarodowych, które można zakwalifikować jako umowy dotyczące praw człowieka, a przyjętych jeszcze przed wybuchem II wojny światowej (Konwencja przeciwko niewolnictwu z dnia 25 maja 1926 r. – Dz.U. z 1931 r. Nr 4, poz. 21, Międzypaństwowa konwencja w sprawie obywatelstwa kobiet z dnia 26 grudnia 1933 r. – OAS Treaty Series, Vol. 4, s. 38), jak i w pierwszych przyjętych po II wojnie światowej (Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z dnia 9 grudnia 1948 r. – Dz.U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9, Konwencja dotycząca zwalczania handlu ludźmi i eksploatacji prostytucji z dnia 21 marca 1950 r. – Dz.U. z 1952 r. Nr 41, poz. 278), przemilczano zagadnienie zastrzeżeń.

“1. Podpisując niniejszą Konwencję lub składając dokumenty ratyfikacyjne, Państwo może dokonać zastrzeżenia odnoszącego się do danego przepisu Konwencji w takim zakresie, w jakim prawo obowiązujące na jego terytorium jest z tym przepisem niezgodne. Na podstawie niniejszego artykułu nie można dokonać zastrzeżenia o charakterze ogólnym.

2. Zastrzeżenie złożone na podstawie niniejszego artykułu powinno zawierać zwięzłe przedstawienie przepisów prawa, których dotyczy”.

Europejska konwencja dopuszcza składanie zastrzeżeń, jednak tylko takich, które spełniają stosowne warunki. Z analizy materiałów przygotowawczych wynika, że twórcy Europejskiej konwencji rozważali również kilka innych propozycji. Spośród odrzuconych wersji warto zauważyć dwie. Pierwsza wskazywała na możliwość czasowych zastrzeżeń: państwa, których prawo wewnętrzne byłoby sprzeczne z postanowieniami konwencji, miałyby możliwość uzyskania trzyletniego okresu, licząc od daty związania się EKPCz, na wprowadzenie stosownych zmian dostosowawczych. Druga wprowadzała system większościowy, tj. poddawała składane zastrzeżenia pod akceptację określonej liczby państw stron¹⁰.

Analiza art. 57 wskazuje, że w ostatecznie wybranej wersji nawiązano częściowo do pierwszej z wyżej przedstawionych propozycji. Zastrzeżenia do EKPCz mogą być mianowicie składane tylko w związku konfliktem między obowiązującym w momencie związania się prawem wewnętrznym państwa a konwencją. Wynika to zarówno z wykładni językowej art. 57, jak i z *travaux préparatoires*¹¹. Leszek Garlicki nazywa ten warunek ograniczeniem przedmiotowym i wymienia go obok dwóch pozostałych warunków wynikających z treści art. 57: ograniczenia czasowego (zastrzeżenia mogą być zgłoszone tylko w momencie podpisywania lub ratyfikacji, tj. zawsze przed ostatecznym związaniem się konwencją) oraz wymogu konkretności (zastrzeżenia muszą dotyczyć konkretnego postanowienia EKPCz [“odnosząc się do danego przepisu”], nie mogą mieć charakteru ogólnego i zawsze muszą być uzupełnione zwięzłym przedstawieniem stosownych przepisów wewnętrznych)¹².

Artykuł 57 nie reguluje wielu innych zagadnień istotnych z punktu widzenia praktyki składania zastrzeżeń, w tym w szczególności skutków prawnych zastrzeżeń (dopuszczalnych i niedopuszczalnych) oraz możliwości skła-

¹⁰ Zob. *Collected edition of the “Travaux préparatoires” of the European Convention on Human Rights*, Vol. IV, “The Hague” 1977, s. 170–172, s. 256 oraz P. van Dijk, F. van Hoof, A. van Rijn, L. Zwaak (red.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen–Oxford 2006, s. 1102.

¹¹ Zob. P.-H. Imbert, *Reservations and human rights conventions*, “Human Rights Review” 1981, Vol. 6, s. 38–39.

¹² Zob. L. Garlicki, *Art. 57 [w:] L. Garlicki (red.), Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych, Warszawa 2011, s. 446–449.

dania i ewentualnych skutków prawnych sprzeciwów. Mając na uwadze treść art. 32, wskazującego, że to Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: Trybunał lub ETPCz), a wcześniej również Europejska Komisja Praw Człowieka, jest organem właściwym do dokonywania interpretacji i stosowania EKPCz, należy zauważyć, że pominięcia te muszą być zrekonstruowane w oparciu o orzecznictwo organów kontrolnych. Stanowisko organów kontrolnych odnośnie do tych zagadnień, a także sposób interpretowania warunków wynikających z art. 57, zostanie poddany analizie w dalszej części artykułu.

Klauzula zawarta w art. 57 ma zastosowanie również do części protokołów dodatkowych. Odpowiednio art. 5, art. 6, art. 7 oraz art. 3 protokołu nr 1¹³, nr 4¹⁴, nr 7¹⁵ oraz nr 12¹⁶ uznają postanowienia materialne zawarte w tych protokołach za dodatkowe artykuły EKPCz oraz wskazują, że wszystkie jej postanowienia „stosuje się odpowiednio”. Należy przyjąć, że formuła ta obejmuje również art. 57 i możliwość składnia zastrzeżeń¹⁷.

Zastrzeżenia nie zostały uregulowane w protokołach dodatkowych modyfikujących mechanizm kontrolny EKPCz. Nie ma stosownych klauzul w historycznych już protokołach nr 2¹⁸, nr 3¹⁹, nr 5²⁰, nr 8²¹, nr 9²², których postanowienia zostały zastąpione przez protokół nr 11²³. W raporcie wyjaśniającym do tego protokołu wyraźnie wskazano (par. 115), że ze względu na charakter zawartych w nim postanowień (reforma instytucjonalna mechanizmu kontrolnego) wykluczone jest składanie jakichkolwiek zastrzeżeń²⁴. Podobne wskazania, w związku z brakiem klauzul dotyczących zastrzeżeń, zawarto w raportach wyjaśniających do protokołu nr 14²⁵ (par. 103) oraz do protokołu nr 14 bis²⁶ (par. 21). Analogiczne wyjaśnienie znalazło się również

¹³ Dz.U. z 1995 r. Nr 36, poz. 75.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Dz.U. z 2003 r. Nr 42, poz. 364.

¹⁶ E.T.S. 177.

¹⁷ Zob. S.S. Åkermark, *Reservation clauses in treaties concluded within the Council of Europe*, „International & Comparative Law Quarterly” 1999, Vol. 48, s. 491.

¹⁸ E.T.S. 44.

¹⁹ E.T.S. 45.

²⁰ E.T.S. 55.

²¹ E.T.S. 118.

²² E.T.S. 140.

²³ Dz.U. z 1998 r. Nr 147, poz. 962.

²⁴ Treść raportu, podobnie jak wszystkich innych dokumentów związanych z umowami przyjętymi w ramach Rady Europy, w tym treść wszystkich zastrzeżeń, deklaracji oraz sprzeciwów jest dostępna na stronie internetowej Biura Traktatów Rady Europy – <http://www.conventions.coe.int> [dostęp: 15.04.2015].

²⁵ Dz.U. z 2010 r. Nr 90, poz. 587.

²⁶ E.T.S. 204. Protokół ten obowiązywał jedynie przejściowo (1 października 2009 r. – 1 czerwca 2010 r.) i nie między wszystkimi państwami-stronami EKPCz. Został przyjęty w związku z przedłużającym się procesem ratyfikacyjnym protokołu nr 14 – zob. I.C. Kamiński, *Protokół nr 14 bis do EKPCz – doraźna reforma procedury przed ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 11, s. 25–28.

w raporcie wyjaśniającym do przyjętego przez Komitet Ministrów w 2013 r. protokołu nr 15²⁷ (par. 25)²⁸, który jeszcze nie wszedł w życie.

Klauzule wyraźnie zabraniające składania zastrzeżeń zawierają natomiast dwa protokoły dotyczące zakazu stosowania kary śmierci, tj. protokół nr 6²⁹ (art. 4) i nr 13³⁰ (art. 3) oraz najnowszy protokół, tj. nr 16³¹ (art. 9), który wszedł w życie 1 sierpnia 2018 r.

2. Praktyka państw – EKPCz

Zastrzeżenia do Europejskiej konwencji obecnie podtrzymuje dwadzieścia jeden państw³². Dziesięć z nich złożyło zastrzeżenia do jednego tylko artykułu, pozostałe do dwóch i więcej. Najwięcej zastrzeżeń i deklaracji złożyło Księstwo Monako. Ich specyfika uzasadnia wyłączenie ich z poniższej analizy i odrębne omówienie na końcu tej części artykułu. Na wstępie należy zauważyć, że zastrzeżenia złożone do EKPCz zasadniczo spełniają kryteria formalne wynikające z art. 57, tj. oparte są na sprzeczności prawa wewnętrznego z EKPCz (i w związku z tym wyłączają stosowanie określonego przepisu nie w całości, ale tylko w zakresie wskazanej sprzeczności), a także są konkretne oraz uzupełnione wskazaniem stosownych przepisów wewnętrznych. Spełniają również kryterium czasowe.

Najwięcej zastrzeżeń złożono do art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego) i art. 6 EKPCz (prawo do rzetelnego postępowania sądowego). Dominują zastrzeżenia uzasadnione w dwojaki sposób. Pierwsza grupa to zastrzeżenia wskazujące na specjalne regulacje w zakresie specyfiki postępowań dyscyplinarnych oraz sankcji, jakie przewiduje prawo wewnętrzne w stosunku do żołnierzy lub/i innych członków służb siłowych. Stosowne zastrzeżenie do obu artykułów złożyły cztery państwa (Azerbejdżan, Czechy, Francja, Słowacja), a podobnie uzasadnione, ale jedynie do art. 5 EKPCz – pięć państw (Armenia, Mołdawia, Portugalia, Federacja Rosyjska, Ukraina)³³. Drugie, powtarzające się w zastrzeżeniach kilku państw uzasadnienie, dotyczy prawa do “publicznego rozpatrzenia (...) sprawy” (art. 6

²⁷ E.T.S. 213.

²⁸ “(...) This Protocol does not contain any provision on reservations. By its very nature, this amending Protocol excludes the making of reservations”.

²⁹ Dz.U. z 2001 r. Nr 23, poz. 266.

³⁰ E.T.S. 187.

³¹ E.T.S. 214.

³² Serbia wycofała wszystkie swoje zastrzeżenia, kilka państw wycofało część, ale nadal podtrzymuje pozostałe. Wreszcie zastrzeżenia kilku państw, co będzie omawianej w dalszej części artykułu, zostały uznane za nieważne przez organy kontrolne.

³³ Niektóre z wymienionych państw ogólnie wskazały na art. 5 lub/i 6, inne szczegółowo na stosowne postanowienia zawarte w tych artykułach.

ust. 1). Chorwacja, Estonia i Czarnogóra odwołały się do swojego postępowania administracyjnego, w którym nie zawsze gwarantowane jest publiczne rozpatrzenie sprawy. Finlandia i Liechtenstein powołały szczegółowo kilka specjalnych postępowań, gdzie to prawo może być ograniczone, a Austria ogólnie wskazała na swoje przepisy konstytucyjne. Pozostałe zastrzeżenia do art. 5 i 6 EKPCz oparte są na innych przesłankach. Austria w zastrzeżeniu do art. 5 wskazała, że będzie stosowany zgodnie z austriackimi przepisami z zakresu postępowania administracyjnego, poddanymi kontroli sądów administracyjnych oraz sądu konstytucyjnego. Federacja Rosyjska, składając zastrzeżenia do art. 5 ust. 3 i 4, wskazała na swoje regulacje z zakresu postępowania karnego. Andora w zastrzeżeniu również do art. 5 powołała się na swój przepis konstytucyjny, w którym zapisano, że areszt policyjny może być zastosowany w wymiarze czasu niezbędnym do wyjaśnienia sprawy, ale osoba pozbawiona wolności musi stanąć przed sądem nie później niż w ciągu 48 godzin. Czarnogóra, składając zastrzeżenia do art. 5 ust. 1 pkt c oraz art. 6 ust. 1 i 3, odwołała się do szczegółowych postanowień swojego prawa wykroczeń. Irlandia natomiast w zastrzeżeniu do art. 6 ust. 3 wskazała, że będzie go interpretować w ten sposób, iż przepis ten nie poszerza obowiązujących w tym państwie regulacji dotyczących dostępu do darmowej pomocy prawnej.

Trzy państwa złożyły zastrzeżenia do art. 11 (Andora, Hiszpania oraz San Marino), wskazując na różne wewnętrzne ograniczenia w zakładaniu związków pracodawców oraz związków pracowników/zawodowych (Andora i San Marino), jak również możliwości zrzeszania się i działalności politycznej żołnierzy i niektórych funkcjonariuszy państwowych, m.in. sędziów i prokuratorów (Hiszpania). Zastrzeżenia dwóch krajów odnosiły się do art. 10 (swoboda wypowiedzi). Azerbejdżan wskazał na swoje prawo wewnętrzne, które stanowi, że możliwość prowadzenie działalności medialnej przez cudzoziemców lub zagraniczne osoby prawne na terytorium tego państwa jest oparta na umowach międzynarodowych, a Malta – na regulacje ograniczające aktywność polityczną, w tym swobodę wypowiedzi niektórych funkcjonariuszy publicznych. Andora i Francja złożyły zastrzeżenia do art. 15, wskazując, że będzie stosowany przy uwzględnieniu powołanych regulacji wewnętrznych dotyczących stanów nadzwyczajnych. Pojedyncze zastrzeżenia złożono do art. 2 (prawo do życia) – Malta wskazała na rozszerzającą interpretację ust. 2 pkt a, obejmującą również ochronę własności zgodnie z postanowieniami maltańskiego kodeksu karnego; art. 7 (zakaz karania bez podstawy prawnej) – Portugalia powołała się na postanowienia konstytucyjne dotyczące możliwości stawiania zarzutów i prowadzenia postępowania sądowego przeciwko pracownikom policji; oraz art. 8 (prawo do życia prywatnego i rodzinnego) – Liechtenstein wskazał, że prawo do poszanowania życia rodzinnego cudzoziemców będzie gwarantowane w oparciu o postanowienia wskazanego w zastrzeżeniu aktu prawnego.

Jak już wskazano, najwięcej zastrzeżeń złożyło Księstwo Monako. Zastrzeżenia objęły następujące artykuły EKPCz: art. 6, 8, 10, 13 oraz 14. Część zastrzeżeń uzasadniono specyfiką ustroju państwa, a dokładniej specjalną ochroną i pozycją księcia Monako, jaka wynika z konstytucji. Wskazano na pełny immunitet jurysdykcyjny (w tym kontekście złożono zastrzeżenie do art. 6 oraz 13), a także na specjalną ochronę prawną księcia (zastrzeżenia do art. 10). Przepisy konstytucyjne wskazujące na uprzywilejowaną pozycję w dostępie do zatrudnienia zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym obywateli tego państwa podano jako przyczynę stosownych zastrzeżeń do art. 6 ust. 1, art. 8 oraz art. 14. Natomiast przepisy wewnętrzne ustanawiające monopol w zakresie nadawania telewizyjnego i radiowego wskazano w związku z zastrzeżeniem do tego aspektu art. 10 EKPCz.

Oprócz zastrzeżeń kilka państw zdecydowało się na złożenie różnego rodzaju deklaracji. Część z nich, złożona na podstawie art. 56 EKPCz, dotyczyła objęcia przepisami EKPCz również terytoriów zamorskich tych państw (tak Francja, Holandia oraz Wielka Brytania). Azerbejdżan i Mołdawia w deklaracjach wskazały, że w nie są w stanie wypełniać zobowiązań konwencyjnych na terytoriach, nad którymi nie mają kontroli, a które uważają za część swojego terytorium (odpowiednio Górski Karabach oraz Naddniestrze). Andora i San Marino złożyły niezależnie bardzo zbliżone w treści deklaracje, wskazując, że w związku z niewielkim terytorium państwa są zmuszone stosować specjalne przepisy dotyczące prawa cudzoziemców do pobytu, pracy oraz dostępu do pomocy socjalnej.

Oceniając praktykę w zakresie zastrzeżeń i deklaracji składanych do EKPCz, należy zauważyć, że w większości dotyczą one szczegółowych zagadnień, a wyłączenia w stosowaniu przepisów konwencyjnych nie odnoszą się do nich jako całości, lecz jedynie do pewnego aspektu/fragmentu ich obowiązywania. Jak już wspomniałem, zasadniczo spełniają one również kryteria wynikające z art. 57 EKPCz. Znamienny natomiast jest fakt, że żadne ze zgłoszonych zastrzeżeń do EKPCz nie spotkało się z reakcją pozostałych państw stron.

3. Praktyka państw – protokoły dodatkowe

Wśród protokołów dodatkowych wyróżnia się przede wszystkim protokół nr 1. Po pierwsze, złożono do niego najwięcej, obok samej konwencji, zastrzeżeń i deklaracji, a po drugie, w odniesieniu doń odnotowano również pojedyncze przypadki złożenia sprzeciwów do zastrzeżeń. Stronami protokołu nr 1 do EKPCz z 1952 r. jest czterdzieści pięć państw³⁴. Aż dwadzieścia z nich

³⁴ Szwajcaria i Monako tylko podpisały protokół, ale jak dotychczas nie zdecydowały się na ratyfikację.

dołączyło zastrzeżenia lub/i deklaracje³⁵. Spośród trzech postanowień materialnych protokołu nr 1 (prawo własności – art. 1, prawo do nauki – art. 2 oraz prawo do wolnych wyborów – art. 3) tylko prawo do wolnych wyborów zostało przyjęte przez wszystkie państwa bez zastrzeżeń. Osiem państw złożyło zastrzeżenie do art. 1, a aż trzynaście – zastrzeżenia lub deklaracje interpretacyjne do art. 2. Podobnie jak w przypadku zastrzeżeń do EKPCz, spełniają one zasadniczo³⁶ kryteria formalne, a z ich treści wynika, że państwa zastrzegające są związane przepisami objętymi zastrzeżeniami w zakresie, w jakim nie są sprzeczne z ich prawem wewnętrznym.

Zastrzeżenia złożone do art. 1 oparte są na specyficznych regulacjach wewnętrznych dotyczących nabywania i ograniczeń własności. Część z nich jest uwarunkowana historycznie (zastrzeżenia Austrii i Luksemburga, opierające się na stosownym ustawodawstwie “powojennym”, oraz Estonii i Łotwy, odwołujące się do przepisów związanych z przynależnością do Związku Radzieckiego). Pozostałe państwa wskazywały na specyficzne, wewnętrzne przepisy ograniczające nabywanie własności przez niektóre grupy osób (Bułgaria, Gruzja i San Marino) oraz nieznacznie różniące się od art. 1 regulacje konstytucyjne (Hiszpania).

Zastrzeżenie i deklaracje interpretacyjne złożone do art. 2 są przede wszystkim związane ze stosunkiem państwa do religii. Andora i Malta w swoich deklaracjach wskazują właśnie na tradycje religijne państwa. Kilka państw podniosło, że nie wywodzą z tego przepisu obowiązku finansowania edukacji religijnej lub opartej na określonym światopoglądzie³⁷. Irlandia w swojej deklaracji wskazała, że z art. 2 powinna wynikać również możliwość kształcenia przez rodziców dzieci w domu lub w szkolnictwie prywatnym, przez nich wybranym. Macedonia, również w deklaracji, wskazała na swoje ustawodawstwo wewnętrzne wyłączające prywatne (w tym religijne) szkolnictwo na poziomie podstawowym. Turcja natomiast w swoim zastrzeżeniu odesłała do ustawodawstwa wewnętrznego, dotyczącego unifikacji w edukacji, bez przybliżenia jego treści lub/i uzasadnienia. Holandia w deklaracji wskazała, że nie tylko uznaje prawa rodziców w zakresie edukacji swoich dzieci, ale również zapewniła o zamiarze finansowego wspierania takiej praktyki.

³⁵ Wśród nich Francja, Holandia i Wielka Brytania również deklaracje na podstawie art. 4, dotyczące jego stosowania na terytoriach, za które państwa te odpowiadają/odpowiadały. Dodatkowo Azerbejdżan i Gruzja złożyły deklaracje wskazujące na brak możliwości zagwarantowania przestrzegania przepisów protokołu na częściach spornych ich terytorium, niepodlegających pełnej kontroli państwa (odpowiednio Górski Karabach w przypadku Azerbejdżanu oraz Abchazja i Południowa Osetia w przypadku Gruzji). W tym kontekście zaskoczeniem może być brak stosownej deklaracji Mołdawii w stosunku do Nadniestrza.

³⁶ Pewne wątpliwości budzi jedynie zastrzeżenie Turcji, które nie jest uzupełnione przybliżeniem prawa wewnętrznego wskazującego na przyczyny złożenia zastrzeżenia.

³⁷ Deklaracje Azerbejdżanu, Bułgarii, Niemiec, Mołdowy, Rumunii oraz w części Andory i Malty, a także zastrzeżenia Gruzji i Wielkiej Brytanii.

Jak wspominałem, przykład protokołu nr 1 do EKPCz jest wyjątkowy również w związku z faktem, że praktyka zastrzeżeń do niego obejmuje sprzeczności, co w przypadku umów międzynarodowych przyjmowanych w ramach Rady Europy jest bardzo rzadkie. Mowa o sprzeciwach, jakie w 1979 r. złożyły Francja, Niemcy i Wielka Brytania do zastrzeżenia Portugalii. Zastrzeżenie to zostało ostatecznie wycofane ze skutkiem od 11 maja 1987 r. W zastrzeżeniu Portugalia dopuszczała wywłaszczanie cudzoziemców bez odszkodowania. Państwa sprzeciwiające się podniosły, że jest to sprzeczne z ogólną zasadą prawa międzynarodowego, wymagającą szybkiego i adekwatnego odszkodowania w przypadku wywłaszczenia. Francja wyraźnie wskazała, że sprzeciw nie wpływa na obowiązywanie traktatu między nią a Portugalią. Pozostałe państwa sprzeciwiające się nie wypowiedziały się w tej kwestii.

Oceniając praktykę dotyczącą protokołu nr 1, można zaobserwować brak jednolitości w decydowaniu, czy dołączyć zastrzeżenie, czy też deklarację interpretacyjną. Niektóre z zastrzeżeń i deklaracji interpretacyjnych dotyczących art. 2 są praktycznie identyczne w treści.

Również do protokołów nr 4 oraz nr 7³⁸ złożono zastrzeżenia, jednak już było ich tu zdecydowanie mniej. W przypadku protokołu nr 4 są to tylko dwa zastrzeżenia. Austria złożyła zastrzeżenie do art. 3 (zakaz wydalania obywateli), wskazując, że przepis ten nie będzie stosowany do postanowień ustawy z 1919 r. o banicji członków dynastii habsbursko-lotaryńskiej oraz innych przepisów z nią związanych. Księstwo Monako w swoim zastrzeżeniu podniosło, że prawo do swobodnego poruszania i wyboru miejsca zamieszkania każdego, kto przebywa legalnie na terytorium tego państwa (art. 2 ust. 1 protokołu nr 4), będzie stosowane w sposób zgodny z postanowieniami wewnętrznymi pozwalającymi w pewnych sytuacjach na deportowanie i zakazywanie powrotu cudzoziemcom. Dodatkowo kilka państw złożyło deklaracje dotyczące rozszerzenia lub wyłączenia stosowania protokołu nr 4 na terytoriach zamorskich lub spornych, administrowanych przez inne państwa³⁹.

³⁸ Do protokołów zmieniających system kontrolny (nr 2, 3, 5, 8, 9, 11, 14) zgłaszano jedynie deklaracje dotyczące terytoriów zamorskich, terminów wejścia w życie protokołów w stosunku do danego państwa lub innych technicznych aspektów ich stosowania i obowiązywania. Podobnie w przypadku protokołu nr 12, do którego dwa państwa złożyły analogiczne do wskazanych wyżej deklaracje. Wśród deklaracji złożonych do protokołu nr 14 warto odnotować deklarację Polski o treści: "Rząd Rzeczypospolitej Polskiej oświadcza, że zmiany wprowadzone na podstawie Protokołu nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniającego system kontroli Konwencji interpretuje zgodnie z postanowieniami artykułu 59 ustęp 3 tejsze Konwencji zgodnie z ogólną zasadą, według której traktaty nie mają mocy wstecznej, zawartą w artykule 28 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r." Analiza tej deklaracji przynosi poważne wątpliwości co do jej sensu i w konsekwencji – celowości jej złożenia – więcej zob. W. Burek, *Zastrzeżenia do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka*, Warszawa 2012, s. 201.

³⁹ Tak Azerbejdżan (Górski Karabach), Cypr (Cypr Północny), Francja (terytoria zamorskie), Niemcy (Berlin Zachodni), Holandia (Antyle Holenderskie), Hiszpania (Gibraltar).

Klasykzną deklarację interpretacyjną złożyła natomiast Irlandia, która wskazała, że możliwość wydalania cudzoziemców (wynikająca z interpretacji *a contrario* art. 3 ust. 1) interpretuje jako obejmującą również wykonywanie nakazów aresztowania wystawianych przez inne państwa strony EKPCz.

Zdecydowanie więcej zastrzeżeń i deklaracji złożono do protokołu nr 7. Dania (w zastrzeżeniu), Francja i Holandia (poprzez deklaracje interpretacyjne) wskazały na przepisy wewnętrzne, które w pewnych sytuacjach ograniczają prawo do odwołania się w sprawach karnych (art. 2 ust. 1). Natomiast w deklaracjach Austrii i Księstwa Monako do tego przepisu odwołano się do szerokiej jego interpretacji, wskazując, że zgodnie z ich prawem wewnętrznym sądami odwoławczymi są również m.in. najwyższy sąd administracyjny i konstytucyjny (Austria) oraz sąd najwyższy (Księstwo Monako). Kilka państw w swoich deklaracjach interpretacyjnych lub zastrzeżeniach wskazało na jedno lub więcej pojęć: „wykroczenie”, „przestępstwo” lub/i „postępowanie karne”, jakie znajdują się w art. 2, 3 i 4 protokołu nr 7, informując, że będą one interpretowane zgodnie z prawem wewnętrznym (deklaracje Austrii, Niemiec, Włoch, Liechtensteinu i Portugalii oraz zastrzeżenie Francji)⁴⁰. Kilka deklaracji dotyczy, podobnie jak w przypadku EKPCz i innych protokołów dodatkowych, ograniczenia zasięgu terytorialnego obowiązywania tej umowy międzynarodowej (Azerbejdżan – Górski Karabach, Hiszpania – deklaracja dotycząca Gibraltaru). Dwa zastrzeżenia do art. 5 (równość małżonków) złożyła Francja. W pierwszym podniosła, że artykuł ten nie dotyczy przepisów francuskich odnoszących się do nabywania nazwiska po ojcu, a w drugim wskazała na możliwą odmienność w przepisach obowiązujących na niektórych z terytoriów zamorskich tego państwa⁴¹. Analogiczne do pierwszego z wyżej wymienionych francuskich zastrzeżeń złożył również Luksemburg. Częściowo podobne (odwołujące się do regulacji dotyczących kilku regulacji szczegółowych dotyczących nazwiska) zastrzeżenie złożyła Szwajcaria. Zastrzeżenie (Szwajcaria) oraz deklarację (Szwecja), wskazujące na specyfikę regulacji wewnętrznych, dołączono również do art. 1 (gwarancje proceduralne dotyczące wydalania cudzoziemców). Artykułu 1 dotyczy również deklaracji Belgii, która wskazuje na sposób interpretowania zawartego w tym artykule pojęcia „cudzoziemiec legalnie przebywający”. San Marino złożyło natomiast deklaracje do art. 3, podnosząc, że chociaż w praktyce wypłacano odszkodowania za niesłuszne skazania, czyniono to bez wyraźnej podstawy prawnej. Jednocześnie państwo to wskazało, że ciągu dwóch lat od przystąpienia dokona stosownej zmiany.

⁴⁰ Część tych państw odwołała się do wszystkich trzech artykułów protokołu, inne tylko do jednego lub dwóch.

⁴¹ Zresztą w kolejnym zastrzeżeniu Francja, analogicznie jak w tym przypadku, wskazała na możliwość sprzeczności regulacji wewnętrznych we wszystkich swoich terytoriach zamorskich z całym protokołem nr 7.

Oceniając praktykę dotyczącą protokołów nr 4 i 7, ponownie należy zauważyć, że państwa zasadniczo spełniają przesłanki wynikające z art. 57 EKPCz oraz jedynie w części, w związku ze szczegółowymi regulacjami wewnętrznymi, wyłączają stosowanie przepisów zawartych w tych protokołach. Podobnie jak w przypadku protokołu nr 1, charakterystyczne jest dosyć swobodne stosowanie nazewnictwa “deklaracja” i “zastrzeżenia”. Niektóre z nich są bardzo zbliżone w treści, mimo różnych nazw.

4. Stanowisko konwencyjnych organów kontrolnych

Artykuł 57 EKPCz, wskazując na kryteria dopuszczalności zastrzeżeń, nie reguluje w żaden sposób mechanizmu kontrolnego badania dopuszczalności składania zastrzeżeń. Nie wynikają też z niego inne istotne zagadnienia, jak m.in. konsekwencje złożenia zastrzeżenia dla stosunków konwencyjnych z innymi państwami stronami, skutki prawne ewentualnego uznania zastrzeżenia za niedopuszczalne czy też dopuszczalność i skutki prawne ewentualnych sprzeciwów lub milczącego przyjęcia zastrzeżenia. Zagadnienia te stały się natomiast przedmiotem analizy dokonanej przez organy kontrolne konwencji. Dziś można zresztą już mówić o utrwalonej linii orzeczniczej dotyczącej zastrzeżeń.

Analizy obszernego orzecznictwa dotyczącego zastrzeżeń dokonali liczni autorzy⁴², w tym autor niniejszego opracowania⁴³. Dlatego pominię tu wątek sposobu interpretowania poszczególnych przesłanek dopuszczalności wynikających z art. 57 EKPCz⁴⁴. Uwagę skupię natomiast na najważniejszych elementach specjalnego reżimu dotyczącego zastrzeżeń, jaki wypracowały organy strasburskie, a który wpłynął następnie na praktykę innych organów międzynarodowych i na prace KPM ONZ. Jak już wspomniałem, specyfika podejścia organów strasburskich do instytucji zastrzeżeń polega na odrzuceniu ogólnego reżimu zastrzeżeń, jaki uregulowano w KWPT.

⁴² Zob. m. in.: H.J. Bourguignon, *The Belilos Case: new light on reservations to multilateral treaties*, “Virginia Journal of International Law” 1989, Vol. 29, s. 385–386; I. Cameron, F. Horn, *Reservations to the European Convention on Human Rights: The Belilos Case*, “German Yearbook of International Law” 1990, Vol. 33, s. 69–129; P.-H. Imbert, *Reservations to the European Convention on Human Rights before the Strasbourg Commission: The Temeltasch case*, “International and Comparative Law Quarterly” 1984, Vol. 33, R.St.J. MacDonald, *Reservations under the European Convention on Human Rights*, “Revue Belge de Droit International” 1998, Vol. 21, s. 429–450; S. Marks, *Reservations unhinged: The Belilos case before the European Court of Human Rights*, “International and Comparative Law Quarterly” 1990, Vol. 39, s. 300–327; C. Rumpf, *Türkei, EMRK und Zypernfrage: Der Fall Chrysostomos u.a.*, “Europäische Grundrechte Zeitschrift” 1991, Vol. 18, s. 199–203.

⁴³ Zob. W. Burek, op. cit., s. 233–242.

⁴⁴ Więcej na ten temat zob. L. Garlicki, op. cit., s. 443–448.

Trzy kluczowe sprawy, podczas rozpatrywania których organy strasburskie wypracowały swoje stanowisko w sprawie zastrzeżeń, pochodzą z lat 80. ubiegłego wieku. Dwie z nich to skargi indywidualne przeciwko Szwajcarii (*Temeltasch przeciwko Szwajcarii*⁴⁵ oraz *Belilos przeciwko Szwajcarii*⁴⁶), a trzecia to skarga międzypaństwowa przeciwko Turcji (*Francja i inni przeciwko Turcji*⁴⁷). W sprawach tych mniej lub bardziej wyraźnie odniesiono się do większości istotnych zagadnień, których nie uregulowano wprost w art. 57 EKPCz. W doktrynie wskazuje się, że tłem dla problemów z zastrzeżeniami Szwajcarii (państwo to użyło nazwy “deklaracje interpretacyjne”, ale organy konwencyjne uznały je za zastrzeżenia⁴⁸) była późna ratyfikacja EKPCz przez Szwajcarię (1974 r.). Obserwując dynamiczną, progresywną interpretację EKPCz przez organy kontrolne, Szwajcaria chciała poprzez złożone deklaracje interpretacyjne (zastrzeżenia) znacznie ograniczyć możliwość rozszerzającego interpretowania wobec niej konwencyjnych postanowień⁴⁹. Zagadnienie zastrzeżeń w sprawie *Francja i inni przeciwko Turcji* pojawiło się natomiast w związku z faktem, że Francja sama złożyła zastrzeżenie do jednego z artykułów EKPCz, które było jednym z przedmiotów tej skargi.

Konsekwencje prawne zastrzeżenia państwa dla jego stosunków z pozostałymi państwami stronami EKPCz były przedmiotem analizy podczas rozpatrywania skargi międzypaństwowej. Skargę przeciwko Turcji wniosły cztery państwa: Dania, Francja, Holandia i Szwecja. Jeden z zarzutów skarżących dotyczył niedopuszczalności tureckiego zastrzeżenia. Turcja podniosła jednak argument, odrzucając zasadniczą część skargi, iż Francja dokonała na podstawie art. 15 EKPCz czasowej derogacji niektórych artykułów EKPCz. Jak wskazano wyżej, Francja do dzisiaj podtrzymuje zastrzeżenie złożone właśnie do tego artykułu. Zgodnie z art. 21 KWPT skutkiem złożenia przez Francję takiego zastrzeżenia mogło być uznanie, że modyfikuje ono wzajemną relację traktatową między Francją a Turcją w zakresie tego artykułu. Powołując się na taką właśnie interpretację, Turcja wskazała, że w części dotyczącej art. 15 skarga Francji jest niedopuszczalna. Komisja nie zgodziła się jednak z taką argumentacją wskazując, że EKPCz “została przyjęta raczej dla ochrony praw podstawowych jednostek przed naruszeniami ze strony państw-stron niż dla przyznania subiektywnych, wzajemnych upraw-

⁴⁵ Skarga nr 9116/80, decyzja Komisji z 5 maja 1982 r., Decisions and Report, Vol. 31 (1983).

⁴⁶ Skarga nr 10328/83, decyzja Komisji z 8 lipca 1985 r., Decisions and Report, Vol. 44 (1985) oraz wyrok Trybunału z 29 kwietnia 1988 r., European Court of Human Rights judgments and decisions. Series A, Vol. 132 (1988).

⁴⁷ Skargi nr 9940/82, 9941/82, 9942/82, 9943/82, 9944/82, decyzja Komisji z 6 grudnia 1983 r., Yearbook of the European Convention on Human Rights, Vol. 26 (1987).

⁴⁸ Dotyczyły art. 6 ust. 1 oraz ust. 3 pkt c i e EKPCz.

⁴⁹ Zob. L. Lijnzaad, *Reservations to UN-Human Rights Treaties. Ratify or Ruin?*, Dordrecht–Boston–London 1995, s. 115.

nień państwom”⁵⁰, przyjęła stanowisko, iż przywołane zasady z KWPT nie mają tutaj zastosowania.

Wcześniej, bo już w sprawie *Temeltasch*, Komisja wypowiedziała się o stosowaniu do EKPCz zasad uregulowanych w art. 20 ust. 4 i 5 KWPT (skutki prawne wyraźnego lub milczącego przyjęcia zastrzeżenia oraz sprzeciwów wobec zastrzeżeń). Komisja badała dopuszczalność zastrzeżenia złożonego przez Szwajcarię do art. 6 ust. 3 pkt c i e. Szwajcaria argumentowała, że skoro w ciągu 12 miesięcy żadne z państw-stron EKPCz nie zareagowało na zastrzeżenie, to na podstawie art. 20 ust. 5 KWPT zastrzeżenie należy uznać za milcząco przyjęte. Również i w tym przypadku Komisja odrzuciła zaproponowaną interpretację, opierając swoją argumentację na specyfice EKPCz jako umowy. Beneficjentami EKPCz są jednostki, a nie państw-strony, które w przypadku tradycyjnych umów międzynarodowych korzystają z instytucji sprzeciwu, a ewentualnie milcząco lub wyraźnie przyjmują zastrzeżenia. Jeszcze dobitniej na ten temat wypowiedział się Trybunał w wyroku w sprawie *Belilos*. Stwierdził, że “milczenie (...) państw-stron nie pozbawia organów konwencyjnych kompetencji do dokonywania własnej oceny [dopuszczalności złożonych zastrzeżeń – W.B.]”⁵¹.

Konsekwencją stanowiska organów kontrolnych w kwestii skutków prawnych złożonych zastrzeżeń dla stosunków między państwami stronami oraz odrzucenia możliwości milczącego przyjęcia zastrzeżeń było przyznanie sobie wyraźnej kompetencji do oceny zgłoszonych zastrzeżeń. Pierwszy raz w sposób wyraźny uczyniła to Komisja w sprawie *Temeltasch*. Wskazała na specyfikę EKPCz, która stwarza system przestrzegania podstawowych praw i wolności, oparty na obiektywnych zobowiązaniach i podany kontroli organów konwencyjnych. Według Komisji kompetencja dotycząca oceny zastrzeżeń jest konieczna do prawidłowego wykonywania funkcji kontrolnych⁵². To stanowisko potwierdził Trybunał, który w sprawie *Belilos* bardzo lakonicznie wskazał, że taka kompetencja “nie budzi wątpliwości”⁵³.

Jednak najbardziej kontrowersyjna kwestia rozstrzygnięta w tych sprawach dotyczy skutku uznania danego zastrzeżenia za niedopuszczalne. Konieczność odpowiedzi Trybunału pojawiła się w sprawie *Belilos*, gdy sędziowie uznali zastrzeżenia Szwajcarii (określone przez to państwo jako deklaracje interpretacyjne) za niedopuszczalne. Również i tym razem ETPCz był wyjątkowo lakoniczny, co może zaskakiwać, mając na uwadze przede wszystkim fakt, że – jak zauważył Henry J. Bourguignon – był to pierwszy przypadek, kiedy organ międzynarodowy zakwestionował zastrzeżenie pań-

⁵⁰ Par. 19.

⁵¹ Par. 47.

⁵² Par. 62–64.

⁵³ Par. 50.

stwa⁵⁴. Stosowny fragment wyroku brzmiał następująco: “W skrócie, przedmiotowe deklaracje nie spełniają dwóch z warunków zawartych w art. 64 [dzisiejszy art. 57 – W.B.] Konwencji, co skutkuje tym, iż trzeba je uznać za niedopuszczalne. Jednocześnie nie budzi wątpliwości, iż Szwajcaria jest oraz postrzega siebie jako związaną Konwencją niezależnie od ważności tych deklaracji” (par. 60). Takie stanowisko organy kontrolne (Komisja i Trybunał do 1 listopada 1998 r., a ETPCz po tej dacie) konsekwentnie stosują do dzisiaj. Po pierwsze, dokonują oceny złożonych zastrzeżeń (ewentualnie deklaracji interpretacyjnych), a po drugie, w przypadku uznania ich za niedopuszczalne przyjmują je za nieważne przy jednoczesnym traktowaniu państwa jako związanego również i tymi postanowieniami, które zamierzało ono ograniczyć lub częściowo wyłączyć⁵⁵. System kontroli dopuszczalności zastrzeżeń przyjęty przez organy strasburskie różni się w sposób zdecydowany od zasad zawartych w KWPT, które zostały w dużej mierze odrzucone⁵⁶. W pewnym sensie było to konieczne, ponieważ jak słusznie wskazuje Pierre-Henri Imbert, uznając możliwość milczącego przyjęcia zastrzeżeń wraz z upływem 12 miesięcy od ich złożenia, organy kontrolne w zasadzie pozbawiłyby siebie uprawnienia do decydowania o ich dopuszczalności⁵⁷. Wpływ na stanowisko strasburskich organów kontrolnych niewątpliwie miała odmiennosc EKPCz wobec tradycyjnych umów międzynarodowych. Rozumienie tej odmiennosci dobrze ilustruje opinia Trybunału, który w przywołanej wyżej sprawie *Loizidou* wskazał, że Europejska konwencja stanowi “konstytucyjny instrument europejskiego porządku publicznego (*ordre public*) chroniącego prawa istot ludzkich”⁵⁸. Stanowisko strasburskich organów w stosunku do zastrzeżeń uzasadnia dodatkowo fakt, że EKPCz zawiera własne normy regulujące możliwość składania zastrzeżeń oraz powołuje silny mechanizm kontrolny, na którego czele stoi dzisiaj ETPCz, posiadający kompetencję do interpretowania przepisów konwencyjnych, w tym jej art. 57. Na koniec rekonstrukcji stanowiska strasburskich organów należy zwrócić uwagę, że kontrola dopuszczalności zastrzeżeń dokonywana jest *post factum* i tylko w związku ze skargą złożoną przez uprawnione podmioty. W tym kontekście warto odwo-

⁵⁴ H. J. Bourguignon, op. cit., s. 385.

⁵⁵ Zob. m.in. *Chrysostomos i inni przeciwko Turcji* (skargi nr 15299/89, 15300/89, 15318/89, decyzja Komisji z 4 marca 1991 r.); *Chorherr przeciwko Austrii* (skarga nr 13308/87, wyrok z 25 sierpnia 1993 r.); *Loizidou przeciwko Turcji* (skarga nr 15318/89, wyrok – *preliminary objections* z 23 marca 1995 r.); *Ječisu przeciwko Litwie* (skarga nr 34578/97, wyrok z 31 lipca 2000 r.); *Sliwenko i inni przeciwko Łotwie* (skarga nr 48321/99, wyrok z 31 stycznia 2002 r.).

⁵⁶ Przykładem wykorzystywania niektórych postanowień KWPT jest stosowanie definicji zastrzeżeń zawartej w art. 2 ust. 1 lit. d KWPT, a w szczególności postanowienia, że nazwa złożonego zastrzeżenia nie wpływa na uznanie go za zastrzeżenie. Organ strasburskie bardzo dokładnie analizują wszystkie deklaracje interpretacyjne i – jak wynika z przytaczanych spraw – niejednokrotnie uznają je za zwykłe zastrzeżenia.

⁵⁷ Zob. P.-H. Imbert, *Reservations and...*, op. cit., s. 44.

⁵⁸ Par. 93.

łać się do propozycji sędziego Nicolasa Valticosa, który w zdaniu częściowo odrębnym do wyroku w sprawie *Chorherr* wskazał, że pożądane byłoby wprowadzenie odpowiedniej procedury, w wyniku której w przypadku nowych ratyfikacji EKPCz zastrzeżenia państw byłyby przedkładane najpierw pod ocenę ETPCz. Uznając funkcjonalność takiej propozycji, należy zauważyć, że jej praktyczne znaczenie jest znikome w związku z ograniczoną liczbą potencjalnych nowych stron Europejskiej Konwencji (Unia Europejska i Białoruś)⁵⁹.

5. Uwagi końcowe

Klauzula zawarta w art. 57 EKPCz była pierwszą regulacją dotyczącą zastrzeżeń, jaką przyjęto w umowie międzynarodowej z dziedziny ochrony praw człowieka. Stanowiła wzór dla klauzul umieszczanych następnie w kilku innych traktatach międzynarodowych przyjętych na forum Rady Europy i to zarówno spoza tematyki praw człowieka⁶⁰, jak i w przypadku umowy pokrewnej – Konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny: Konwencja o prawach człowieka i medycynie z 1997 r.⁶¹. Jej art. 36 ust. 1 i 2 jest tożsamy z art. 57 EKPCz⁶². Klauzula była również inspiracją dla niektórych umów z dziedziny ochrony praw człowieka przyjętych w ramach Organizacji Państw Amerykańskich⁶³. Klauzula zawarta w EKPCz ustanawia kilka wymogów formalnych, jakie zastrzeżenia muszą spełniać, aby zostały uznane za dopuszczalne. Dokonana analiza praktyki pozwala stwierdzić, że zasadniczo państwa stosują się do nich. Uzasadnieniem dla składanych zastrzeżeń jest sprzeczność z prawem wewnętrznym obowiązującym w momencie związywania się daną umową. Zastrzeżenia są sformułowane w sposób szczegółowy wraz z powołaniem stosownych przepisów wewnętrznych. Jedynie kilka razy,

⁵⁹ Oczywiście teoretycznie możliwa jest też sytuacja, kiedy dotychczasowe państwa strony wypowiedzą EKPCz, aby następnie przystąpić do niej z powrotem wraz ze stosownymi zastrzeżeniami. Takie rozwiązanie rozważała nawet Szwecja – zob. J.Abr. Frowein, *Reservations to the European Convention on Human Rights* [w:] F. Matscher, H. Petzold (red.), *Protecting human rights: the European dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Köln–Berlin–Bonn–München 1988, s. 199. W tej sytuacji znaczenie takiej zmiany byłoby dużo większe.

⁶⁰ Tak np. w European Convention on Establishment z 1955 (E.T.S. 19) czy też w European Convention on Establishment of Companies (E.T.S. 57). W obu treści art. 57 EKPCz uzupełniono jedynie o postanowienie o możliwości wycofania zastrzeżenia w dowolnym czasie.

⁶¹ E.T.S. 164.

⁶² Dodatkowo zgodnie z art. 36 ust. 4 “strona, która zgłosiła zastrzeżenie, o którym mowa w niniejszym artykule, może je wycofać poprzez oświadczenie skierowane do Sekretarza Generalnego Rady Europy. Wycofanie takie wywołuje skutek pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie jednego miesiąca od dnia jego otrzymania przez Sekretarza Generalnego”.

⁶³ Zob. W. Burek, op. cit., s. 160.

w tym w opisanym szerzej przypadku Szwajcarii, organy kontrolne uznały złożone zastrzeżenia za niedopuszczalne. Z pewnością jednak analiza treści złożonych zastrzeżeń nie pozwala ich porównywać z nierzadko daleko idącymi i wypaczającymi sam fakt związania się daną umową międzynarodową zastrzeżeniami składanymi do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka przyjętych na forum ONZ. Pewną odrębność można też zauważyć w praktyce państw odnoszącej się do protokołów dodatkowych. Część z nich dość swobodnie stosuje nazewnictwo “zastrzeżenie” lub “deklaracja interpretacyjna”. Organy kontrolne nie mają jednak z tym problemu, ponieważ uznają, zgodnie z KWPT i zawartą tam definicją zastrzeżenia, że nazwa nie jest elementem konstytutywnym dla zastrzeżenia.

Stanowisko strasburskich organów kontrolnych jest już w pełni ukształtowane. Przede wszystkim wskazano, już podczas rozpoznawania pierwszych spraw, w których pojawił się problem zastrzeżeń, że organy te mają pełne kompetencje do oceny dopuszczalności zastrzeżeń. Trudno się z takim stanowiskiem nie zgodzić. Można wskazać jedynie za Jochenem Abr. Froweinem, że odmienny pogląd “osłabiłby system konwencyjny w znacznym stopniu (...); jeśli traktat powołuje organ sądowy mający kontrolować jego implementację (...), to organ taki musi mieć również kompetencję do badania, czy zastrzeżenia są zgodne z zasadami je regulującymi”⁶⁴. Naturalną konsekwencją uznania kompetencji do oceny dopuszczalności zastrzeżeń było pominięcie części postanowień KWPT dotyczących zastrzeżeń, w tym skutku prawnego zastrzeżenia dla innych państw stron czy też możliwości milczącego przyjęcia zastrzeżenia. Najbardziej progresywnym i jednocześnie kontrowersyjnym elementem tego systemu jest uznanie, że zastrzeżenia przyjęte za niedopuszczalne są unieważniane, a państwo składające zastrzeżenie jest traktowane jako związane w całości przepisem, który miało zamiar wyłączyć lub ograniczyć.

Wpływ stanowiska organów kontrolnych EKPCz na inne organy międzynarodowe jest widoczny m.in. w praktyce Międzypaństwańskiego Trybunału Praw Człowieka, który już w 1982 r., gdy wydawał swoją pierwszą opinię doradczą w sprawie zastrzeżeń, odwoływał się do praktyki organów europejskich, wskazując na zauważenie przez nie specjalnego charakteru EKPCz⁶⁵. Także Komitet Praw Człowieka ONZ, działający na podstawie Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.⁶⁶ i kontrolujący przestrzeganie jego postanowień, wyraźnie oparł swoje stanowisko w sprawie zastrzeżeń na praktyce organów kontrolnych EKPCz. W głośnym Ko-

⁶⁴ J.Abr. Frowein, op. cit., s. 196–197.

⁶⁵ *The effect of reservations on the entry into force of the American Convention (Article 74 i 75)*, Advisory Opinion OC-2/82, 24 września 1990.

⁶⁶ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

mentarzu Ogólnym nr 24⁶⁷ m.in. nie tylko przyznał sobie kompetencje do oceniania dopuszczalności złożonych zastrzeżeń, ale też wskazał, że możliwe jest unieważnianie zastrzeżeń, przy jednoczesnym traktowaniu państwa zastrzegającego jako związanego przedmiotowymi postanowieniami Paktu⁶⁸. W tym kontekście warto wskazać na bardzo ostrą reakcję kilku państw na stanowisko Komitetu. O ile stanowisko USA może nie dziwić, to krytyka stanowiska Komitetu ze strony Francji oraz Wielkiej Brytanii (a więc państw stron EKPCz, które milcząco zaakceptowały takie same ustalenia na poziomie konwencji) – już tak⁶⁹. Patrząc z szerszej perspektywy należy zauważyć, że to właśnie kontrowersje związane z potwierdzeniem stanowiska organów EKPCz w zakresie zastrzeżeń przez Komitet Praw Człowieka, a także praktyka części państw, które oceniając zastrzeżenia jako niedopuszczalne, unieważniały je w swoich sprzeciwach⁷⁰, stały się bezpośrednią przyczyną ponownej dyskusji nad zastrzeżeniami. Jeden z prominentnych obserwatorów wskazał z nadzieją w komentarzu bezpośrednio po przejęciu tej praktyki przez Komitet Praw Człowieka, że jest to “ostatni gwóźdź do trumny stosowania systemu zastrzeżeń z KWPT do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka”⁷¹.

W 1993 r. zagadnienie zastrzeżeń zostało wprowadzone do prac KPM ONZ. Alain Pellet, specjalny sprawozdawca tego tematu, już w pierwszym raporcie wskazał na problem z zastrzeżeniami do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka, wynikający z rozpowszechniania się praktyki organów EKPCz⁷². Mimo że stanowisko zarówno samego sprawozdawcy, jak i całej KPM, było raczej zachowawcze i nakierowane na zachowanie systemu KWPT, od samego początku prac potwierdzano odrębność systemu przyjęte-

⁶⁷ General Comment 24 (52), *General comment on issues relating to reservations made upon ratification or accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in relation to declarations under article 41 of the Covenant*, 2 listopada 1994 r., U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6 (1994).

⁶⁸ Szczegółowa analiza komentarza zob. m.in. C. Redgwell, *Reservations to treaties and Human Rights Committee General Comment No. 24 (52)*, “International and Comparative Law Quarterly” 1997, Vol. 46, s. 390–412; U. Linderfalk, *Reservations to treaties and norms of jus cogens – a comment on Human Rights Committee General Comment No. 24* [w:] I. Ziemele (red.), *Reservations to human rights treaties and the Vienna convention regime: confl ict, harmony or reconciliation*, Leiden–Boston 2004, s. 213–234; R. Wieruszewski, *Komitet Praw Człowieka a zastrzeżenia do Paktu Praw Osobistych i Politycznych oraz do Protokołu Fakultatywnego* [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, Warszawa 2003, s. 99–112.

⁶⁹ Treść wszystkich trzech uwag zamieszczono jako załącznik do publikacji J.P. Gardner (red.), *Human rights as general norms and a state’s right to opt out*, London 1997, s. 193–207.

⁷⁰ Zob. np. sprzeciwy Finlandii i Szwecji do zastrzeżenia Kuwejtu złożonego do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r.

⁷¹ W.A. Schabas, *Reservations to human rights treaties: time for innovation and reform*, “Canadian Yearbook of International Law” 1994, Vol. 32, s. 81.

⁷² A. Pellet, *First report on the law and practice relating to reservations to treaties*, 30 maja 1995, UN Doc. A/CN.4/417.

go w ramach EKPCz⁷³. Również w dokumencie będącym efektem finalnym prac KPM nad zastrzeżeniami, tj. w przyjętych w 2011 r. wytycznych dla praktyki (*Guide to practice*), potwierdzono wiele elementów systemu zapoczątkowanego przez organy kontrolne EKPCz (zob. np. wytyczne 3.2.1–3.2.5 dotyczące kompetencji organów kontrolnych oraz skutków prawnych takiej oceny)⁷⁴. Mimo że wytyczne dla praktyki nie są w całości prawnie wiążące⁷⁵, to jednak zaakceptowanie w nich części dorobku EKPCz stanowi najlepszy dowód na to, jak duży wpływ stanowisko strasburskich organów kontrolnych miało na ogólne prawo międzynarodowe dotyczące zastrzeżeń.

Literatura

- Åkermark S.S., *Reservation clauses in treaties concluded within the Council of Europe*, "International & Comparative Law Quarterly" 1999, Vol. 48.
- Bourguignon H.J., *The Belilos Case: new light on reservations to multilateral treaties*, "Virginia Journal of International Law" 1989, Vol. 29.
- Burek W., *Zastrzeżenia do traktatów z dziedziny ochrony praw człowieka*, Warszawa 2012.
- Cameron I., Horn F., *Reservations to the European Convention on Human Rights: The Belilos Case*, "German Yearbook of International Law" 1990, Vol. 33.
- Collected edition of the "Travaux préparatoires" of the European Convention on Human Rights*, Vol. IV, The Hague 1977.
- Frowein J.Abr., *Reservations to the European Convention on Human Rights*, [w:] Matscher F., Petzold H. (red.), *Protecting human rights: the European dimension. Studies in honour of Gérard J. Wiarda*, Köln–Berlin–Bonn–München 1988.
- Gardner J.P. (red.), *Human rights as general norms and a state's right to opt out*, London 1997.
- Garlicki L., *Art. 57* [w:] Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Tom II. Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011.

⁷³ W pierwszym wstępnym dokumencie przyjętym przez KPM (preliminary conclusions z 1997 r.), akceptując stanowisko zasadniczo oparte na systemie KWPT, zdecydowano się jednak uznać specyfikę praktyki EKPCz. W ostatnim paragrafie tego dokumentu wskazano: "Komisja zwraca uwagę, że powyższe wnioski nie mają wpływu na praktykę i zasady wypracowane przez organy kontrolne funkcjonujące w ramach regionalnych systemów" – zob. UN Doc. A/52/10, par. 157.

⁷⁴ Więcej o wytycznych dla praktyki KPM zob. W. Burek, op. cit., s. 306–314; A. Szarek, *Nieważność zastrzeżeń do traktatów – kilka uwag w związku z zakończeniem prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad zagadnieniem zastrzeżeń do traktatów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2010, Vol. X, s. 85–105.

⁷⁵ Sam Specjalny sprawozdawca – A. Pellet, w tym kontekście zauważył: „The Guide to Practice has been conceived as a means to assist practitioners, not as a united collection of rules compulsory for them. As a result, the guidelines have very different legal values, from pure recommendations to fully binding rules – not because they appear in the Guide, but because they have acquired (independently of the Conventions and, *a fortiori*, of the Guide) the status of customary rules” – zob. A. Pellet, *The ILC Guide to Practice on Reservations to Treaties: A General Presentation by the Special Rapporteur*, "The European Journal of International Law" 2013, Vol. 24, No. 4, s. 1073.

- Imbert P.H., *Reservations and human rights conventions*, "Human Rights Review" 1981, Vol. 6.
- Imbert P.H., *Reservations to the European Convention on Human Rights before the Strasbourg Commission: The Temeltasch case*, "International and Comparative Law Quarterly" 1984, Vol. 33.
- Kamiński I.C., *Protokół nr 14 bis do EKPCz – doraźna reforma procedury przed ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 11.
- Lijnzaad L., *Reservations to UN-Human Rights Treaties. Ratify or Ruin?*, Dordrecht–Boston–London 1995.
- Linderfalk U., *Reservations to treaties and norms of jus cogens – a comment on Human Rights Committee General Comment No. 24*, [w:] Ziemele I. (red.), *Reservations to human rights treaties and the Vienna convention regime: conflict, harmony or reconciliation*, Leiden–Boston 2004.
- MacDonald R. St. J., *Reservations under the European Convention on Human Rights*, "Revue Belge de Droit International" 1998, Vol. 21.
- Marks S., *Reservations unhinged: The Belilos case before the European Court of Human Rights*, "International and Comparative Law Quarterly" 1990, Vol. 39.
- Pellet A., *The ILC Guide to Practice on Reservations to Treaties: A General Presentation by the Special Rapporteur*, "The European Journal of International Law" 2013, Vol. 24, No. 4.
- Redgwell C., *Reservations to treaties and Human Rights Committee General Comment No. 24 (52)*, "International and Comparative Law Quarterly" 1997, Vol. 46.
- Rumpf C., *Türkei, EMRK und Zypernfrage: Der Fall Chrysostomos u.a.*, "Europäische Grundrechte Zeitschrift" 1991, Vol. 18.
- Schabas W.A., *Reservations to human rights treaties: time for innovation and reform*, "Canadian Yearbook of International Law" 1994, Vol. 32.
- Szarek A., *Nieważność zastrzeżeń do traktatów – kilka uwag w związku z zakończeniem prac Komisji Prawa Międzynarodowego nad zagadnieniem zastrzeżeń do traktatów*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2010, Vol. X.
- van Dijk P., van Hoof F., van Rijn A., Zwaak L. (red.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen–Oxford 2006.
- Wieruszewski R., *Komitet Praw Człowieka a zastrzeżenia do Paktu Praw Osobistych Politycznych oraz do Protokołu Fakultatywnego* [w:] Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji*, Warszawa 2003.
- Wyrozumska A., *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

Summary

Reservations to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms

Keywords: European Convention on Human Rights, Reservations, The ILC Guide to Practice on Reservations to Treaties, State practice.

The first part of this article presents Article 57 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) and other re-

reservation clauses (in protocols to the Convention) and discusses the characteristics of a system of reservations established by the ECHR and its Protocols. The second and third part analyse and critically appraise states' practice concerning the formulation of reservations, and objections to other states' reservations/declarations. The latter were formulated only in respect to some reservations formulated to the Protocol No. 1 to the ECHR. Before concluding with a general assessment of how this system works and what was its impact on other treaty regimes and on the general discussion on reservations to treaties, the role of the European Court of Human Rights (and the Commission before the entry into force of the Protocol No. 11) in the context of reservations is also discussed.