

Przemysław Tacik*

**ARTYKUŁ 18
EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA:
NOWE-STARE NARZĘDZIE OBRONY
DEMOKRATYCZNYCH STANDARDÓW**

I. Wprowadzenie

Europejska Konwencja Praw Człowieka¹, jak każdy niemal akt prawny, zawiera przepisy, które wykorzystywane są często, oraz takie, które wydają się niemal martwe. Do tych ostatnich zalicza się art. 18: nawet pobieżny przegląd komentarzy pokazuje, że gra on zdecydowanie pomniejszą rolę na tle innych przepisów EKPC. Na ten stan rzeczy składa się nie tylko założona w samej treści subsydiarność tego przepisu, ale i przede wszystkim orzecznictwo organów strasburskich, które do roku 2004 praktycznie go nie używały.

Tymczasem art. 18 może mieć wielką doniosłość w zapewnieniu spójności pomiędzy aksjologią Konwencji a stosowaniem jej konkretnych przepisów. W tym znaczeniu może on być istotnym narzędziem zapewniania ideałów demokracji i praworządności, na których oparta jest EKPC. Niedawny wyrok w sprawie *Merabishvili vs Gruzja*² jest istotnym przełomem w interpretowaniu art. 18, który może dla niego otworzyć nową epokę.

Niniejszy artykuł poświęcony jest interpretacji art. 18 EKPC oraz przeglądowi dotyczącego go orzecznictwa w kontekście nowego etapu historii jego wykładni, który rozpoczął się w zeszłym roku.

* Doktor nauk prawnych, doktor filozofii, adiunkt w Instytucie Europeistyki UJ. E-mail: przemyslaw.tacik@gmail.com

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej: EKPC.

² Wyrok Wielkiej Izby z 28 listopada 2017 r. w sprawie *Merabishvili vs Gruzja*, nr skargi 72508/13.

II. Pozycja art. 18 w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: analiza dogmatyczna

Artykuł 18 ma w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka znaczenie tyleż niejasne, co poboczne. Literatura na jego temat jest wyjątkowo skąpa, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę liczbę publikacji na temat samej Konwencji oraz jej stosowania. Nie jest to przypadek – art. 18 nie przyciąga uwagi z dwóch podstawowych powodów: rzadko jest stosowany w praktyce, a jednocześnie jego status budzi daleko idące wątpliwości.

Komentarze, które się do niego odnoszą, zwykle rozpoczynają od podkreślenia owych trudności³, by następnie odnotować, że art. 18 zasadniczo nie ma odpowiedników w innych instrumentach ochrony praw człowieka⁴. Jedynym wyraźnym wyjątkiem⁵ jest art. 30 Międzyamerykańskiej Konwencji Praw Człowieka, który wymaga, by ograniczenia praw i wolności były stosowane jedynie w takich celach, dla jakich zostały ustanowione⁶. To postanowienie jest jednak finalną częścią szerszego przepisu, którego głównym *ratio* jest zapewnienie legalności materialnej i formalnej ograniczeń praw⁷; wątek odpowiedniości pomiędzy celem a ograniczeniem jest w nim natomiast poboczny. Czyni to art. 18 EKPC jedynym przepisem międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka poświęconym tylko i wyłącznie ochronie celu ograniczeń praw. Artykuł ten bowiem jednoznacznie podkreśla, że nie może istnieć ingerencja w prawa lub wolności, która nie realizowałaby uprawnionego celu⁸. Można więc powiedzieć, że przedmiotem jego ochrony jest nie konkretny, określony przez Konwencję cel⁹, ale sama skuteczność oddziaływania tego celu jako jedynego motywu działania państwa dokonującego ograniczeń praw lub wolności.

³ P. Santolaya, *Limiting Restrictions on Rights. Art. 18 ECHR (A Generic Limit on Limits According to Purpose)* [w:] J. García Roca, P. Santolaya (red.), *Europe of Rights: A Compendium of the European Convention on Human Rights*, Leiden 2012, s. 527; W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford 2015, s. 623; V. Coussirat-Coustere, Article 18 [w:] E. Pettiti et al., *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris 1999, s. 527; C. Overy, R.C.A. White, *Jacobs & White: The European Convention on Human Rights*, Oxford 2006, s. 437.

⁴ P. Santolaya, *op. cit.*, s. 527; W.A. Schabas, *op. cit.*, s. 623.

⁵ C. Overy, R.C.A. White, *op. cit.*, s. 437.

⁶ Przepis ten, oznaczony nagłówkiem „Scope of Restrictions”, brzmi następująco: „The restrictions that, pursuant to this Convention, may be placed on the enjoyment or exercise of the rights or freedoms recognized herein may not be applied except in accordance with laws enacted for reasons of general interest and in accordance with the purpose for which such restrictions have been established”.

⁷ Zob. T.M. Antkowiak, A. Gonza, *The American Convention on Human Rights. Essential Rights*, Oxford 2017, s. 276–278.

⁸ Por. M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 997.

⁹ Por. J.A. Frowein, W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention. EMRK-Kommentar*, Kehl-am-Rhein 2009, s. 434.

Przepis ten brzmi następująco w poszczególnych wersjach językowych (wraz z nagłówkami dodanymi przez Protokół dodatkowy nr 11):

Limitation on use of restrictions on rights

The restrictions permitted under this Convention to the said rights and freedoms shall not be applied for any purpose other than those for which they have been prescribed.

Limitation de l'usage des restrictions aux droits

Les restrictions qui, aux termes de la présente Convention, sont apportées auxdits droits et libertés ne peuvent être appliquées que dans le but pour lequel elles ont été prévues.

Granice stosowania ograniczeń praw

Ograniczenia praw i wolności, na które zezwala niniejsza konwencja, nie będą stosowane w innych celach niż te, dla których je wprowadzono.

Jak widać z powyższego porównania, z drobnymi zastrzeżeniami – o których niżej – pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi, zarówno oryginalnymi, jak i polskim tłumaczeniem, nie zachodzą istotne różnice semantyczne. Niemniej jednak zakres i znaczenie tego przepisu pozostają enigmatyczne. Nie wyjaśniają ich także *travaux préparatoires*¹⁰. Przedstawiają one cel art. 18 – zapobieganie nadużyciu władzy, ale ukazują zarazem, że przepis ten stanowił dość poboczny wątek prac nad ogólnymi normami dotyczącymi stosowania materialnych artykułów Konwencji. Prezentują także historię technicznych i pozbawionych większego znaczenia normatywnego prac redakcyjnych nad jego finalną treścią¹¹.

W jasny i bezpośredni sposób art. 18 nawiązuje do istniejących – na bazie innych norm konwencyjnych – ograniczeń praw i wolności, przez co nie może być stosowany samodzielnie, bez odniesienia do konkretnych przepisów zezwalających na ingerencję w prawa i wolności (jakkolwiek może być jedynym przepisem naruszonym w danej sprawie)¹². Mogą nimi być ograniczenia czworakiego rodzaju¹³:

¹⁰ Conseil de l'Europe, *Travaux préparatoires de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme*, CDH (75) 11, s. 1–10. Zob. także P. Santolaya, *op. cit.*, s. 527.

¹¹ Zob. W.A. Schabas, *op. cit.*, s. 623–624.

¹² P. Santolaya, *op. cit.*, s. 529; W.A. Schabas, *op. cit.*, s. 624; C. Overy, R.C.A. White, *op. cit.*, s. 437; L. Garlicki, komentarz do art. 18 [w:] L. Garlicki (red.), *Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2010, s. 821.

¹³ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 822; P. Santolaya, *op. cit.*, s. 529; W.A. Schabas, *op. cit.*, s. 625; J.A. Frowein, W. Peukert, *op. cit.*, s. 435. Należy podkreślić, że nie wszyscy komentatorzy są zgodni co do listy ograniczeń, do których odnosi się art. 18. Restryktywne stanowisko zajmuje w szczególności Leszek Garlicki, który nie uwzględnia art. 14 oraz art. 16–17 EKPC. Orzecznictwo strasburskie nie pozwala tu na wyciągnięcie jednoznacznych konkluzji. Z jednej strony „ograniczenia” w rozumieniu art. 18 – *lege non distinguente* – mogą być interpretowane możliwie szeroko. Z drugiej strony sama specyfika stosowania norm dotyczących praw i wolności sprawia, że każda wykładnia napotyka na pewne ograniczenia, choćby nieodnoszące się do *verba legis* (jak w przy-

- 1) klasyczne sytuacyjne klauzule limitacyjne, zawarte w ustępach 2 art. 8–11, art. 2 ust. 3 Protokołu dodatkowego nr 4;
- 2) ograniczenia niezawarte wprost w treści Konwencji, ale wyprowadzane z nich przez orzecznictwo ETPC – np. w odniesieniu do art. 1 Protokołu dodatkowego (nr 1)¹⁴ – bądź też wyznaczające zakres interpretowanego w świetle strasburskiego *case law* zakazu dyskryminacji z art. 14;
- 3) ograniczenia przewidziane w ogólnych przepisach pozwalających na ingerencję w prawa i wolności konwencyjne:
 - a) stosowane przez państwo w wyniku derogacji określonych przepisów Konwencji w wyjątkowych sytuacjach na podstawie art. 15 EKPC¹⁵,
 - b) dopuszczalne ograniczenia praw cudzoziemców na podstawie art. 16 oraz
 - c) ograniczenia wynikające z zakazu nadużycia praw przez jednostki na podstawie art. 17;
- 4) substancjalne klauzule limitacyjne, w szczególności zawarte w art. 5 ust. 2 oraz art. 6.

Wszystkie one cechują się inicjatywą państwa w dokonaniu zawężenia konwencyjnych praw i wolności oraz pewnym stopniem dyskrecjonalnej władzy w określeniu, jak daleko zawężenia te mogą sięgać (rzecz jasna w granicach wyznaczonych treścią powołanych przepisów i orzecznictwem ETPC). Dlatego również Konwencja operuje terminem „zezwała”, wyraźnie tym samym zaznaczając, że chodzi o ograniczenia, których przyjęcie zależy od państwa.

Można by więc zastanawiać się, czy ograniczenia zakresu praw i wolności wyznaczone samymi normami konwencyjnymi, a więc przede wszystkim substancjalne klauzule limitacyjne (jak np. katalog sytuacji niestanowiących poddaństwa bądź pracy przymusowej z art. 4 ust. 3), co do których państwa nie określają samodzielnie zakresu ingerencji w prawo, również objęte są art. 18. Logika art. 18 oparta na swobodzie oceny przez państwa-strony zdawałaby się wykluczać taką możliwość. Z drugiej strony względ na ochronę praw i wolności – oraz na spójność wymogów stawianych państwom-stronom – mógłby skłaniać do przyjęcia stanowiska przeciwnego. Przykładowo można wyobrazić sobie sytuację, w której jedno z państw wprowadza wymóg długiej i uciążliwej służby wojskowej, powiązanej ze świadczeniem prac użytecznych dla interesu publicznego. Choć służba wojskowa wyłączona jest wprost z zakresu pojęcia „poddaństwa i pracy przymusowej” (art. 4 ust. 3 lit. b

padku art. 14 EKPC). Można więc mieć istotne wątpliwości, czy odnośnienie prawnego terminu, jakim są „ograniczenia” w art. 18, do ograniczeń faktycznych, lecz nieokreślonych tym pojęciem przez Konwencję, jest uprawnione. Biorąc jednak pod uwagę sens art. 18, jakim jest faktyczne rozszerzenie ochrony konwencyjnej poprzez ustanowienie zakazu nadużycia ograniczeń praw, wskazane wydaje się opowiedzenie się za możliwie szerokim interpretowaniem tego przepisu.

¹⁴ Przepis ten w pierwszej części (ust. 2 zdanie pierwsze) nie wskazuje konkretnego celu ograniczeń prawa własności, ale wiąże je z ogólniejszym motywem działania na rzecz interesu powszechnego. Ten motyw działania wydaje się podlegać identycznej ochronie na podstawie art. 18 jak cele wskazane w ust. 2 zdanie drugie. Zob. Ch. Grabenwarter, K. Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Basel–Wien 2012, s. 128.

¹⁵ Zob. raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 22 stycznia 1960 r. w sprawie *De Becker vs Belgia*, nr skargi 214/56, § 271.

EKPC), owo państwo faktycznie realizowałoby cele pracy przymusowej, ujmując wymagane przez siebie świadczenia w formalne ramy „służby wojskowej”. Jednak na przeszkodzie użyciu art. 18 w takiej sytuacji stałoby nie tylko wyłączenie z rozumienia „poddaństwa i pracy przymusowej” **jakiegokolwiek** służby wojskowej (*ergo* nawet opartej na obowiązkach jawnie przekraczających zakres normalnej służby), ale także fakt, że w tym przypadku trudno mówić o „ograniczeniu” prawa, skoro służba wojskowa w ogóle nie jest rozumiana jako przypadek podstawowego pojęcia użytego w definicji. Jednocześnie korekcie nadużyć w stosowaniu tego typu klauzul służyć może zasada pojęć autonomicznych, pozwalająca w powołanym przykładzie oddzielić służbę wojskową w konwencyjnym rozumieniu od obowiązków, do których zaliczyć jej nie sposób. Dlatego też stosowanie art. 18 do klauzul z art. 4 ust. 3 budzi wątpliwości natury konstrukcyjnej.

Analogiczny wniosek odnieść można do innego przykładu substancjalnej klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 2 ust. 2, w którym podstawowym zabezpieczeniem przed nadużyciami jest wymóg „bezwzględnej konieczności” w użyciu siły, a zastosowanie art. 18 wydaje się *prima facie* wykluczone¹⁶. Nie znaczy to jednak, by nie można było wyobrazić sobie sytuacji, w której władze państwa na skutek intrygi sprawiają, że określone osoby, które są ich przeciwnikami, znajdują się w miejscu i czasie zgodnego z Konwencją tłumienia zamieszek (por. art. 2 ust. 2 lit. c EKPC). Wówczas nawet spełnienie wymogów stawianych użyciu siły w celu pozbawienia życia nie wykluczy zaistnienia pewnej celowej manipulacji ze strony władz, a więc działania w złej wierze. Użycie art. 18 mogłoby się wówczas okazać wskazane. Naturalnie, z racji zmiany treści norm z art. 2 EKPC przez Protokoły nr 6 i 13 – jak również orzecznictwa ETPC¹⁷ – rozważania te pozostają czysto abstrakcyjne. Nie ulega natomiast wątpliwości, że art. 18 może znajdować zastosowanie do art. 5 EKPC (ograniczenia wolności osobistej). Pomimo pewnych podobieństw do substancjalnych klauzul limitacyjnych z art. 2 i art. 4, art. 5 ust. 2 nie wyłącza przypadków ograniczeń wolności z samego jej pojęcia, przyznając, że wymienione przypadki nadal objęte są zakresem zastosowania tego prawa, które może jednak doznać ograniczeń. Dlatego art. 18 może się do niego stosować – i to pomimo faktu, że art. 5 ust. 2 lit. a EKPC formalnie nie wskazuje, jakiemu celowi służy pozbawienie wolności na skutek skazania przez sąd. W praktyce – jak zostanie to pokazane w dalszej części artykułu – to właśnie na kanwie art. 5 wydano najwięcej orzeczeń uznających naruszenie art. 18¹⁸. Pozostaje natomiast oczywistością, że art. 18 nie odnosi się do praw nieograniczalnych¹⁹.

We wszystkich wspomnianych wyżej przypadkach Konwencja przewiduje cele, dla których może nastąpić ograniczenie praw i wolności na skutek inicjatywy państw-stron. Jeśli chodzi o sytuacyjne klauzule limitacyjne, jest to zwykle katalog

¹⁶ Zob. P. Santolaya, *op. cit.*, s. 529.

¹⁷ Zob. wyrok Izby z 2 marca 2010 r. w sprawie *Al-Saadoon i Mufdhi vs Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 61498/08.

¹⁸ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 824.

¹⁹ *Ibidem*, s. 822.

wspólnego mianownika, w którym powtarzają się względy ochrony bezpieczeństwa publicznego, zdrowia i moralności publicznej lub też praw i wolności innych osób. W przypadku art. 15 cel sformułowany jest bardziej ogólnie: przepis ten zezwala na ograniczenia służące usunięciu stanu wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu oraz wymaga, by były one ściśle dostosowane do konieczności. Podsumowując, ograniczenia, do których odnosi się art. 18, pozostawać muszą zawsze w relacji do pewnego celu określonego Konwencją, by można je było uznać za dopuszczalne.

Ochronie tej właśnie relacji poświęcony jest art. 18. Ma on za zadanie zapewnić, by państwa-strony nie nadużywały uprawnień dotyczących ograniczeń praw i wolności, które nadaje sama Konwencja. W tym zakresie jest on strukturalnym odpowiednikiem art. 17, zakazującego nadużywania samych praw i wolności²⁰; o ile jednak ten ostatni kierowany jest i do państw, i do jednostek, o tyle art. 18 kieruje się wyłącznie do państw-stron jako podmiotów mogących dokonywać ograniczeń praw i wolności²¹. W komentarzach zwykle traktuje się go jako ucieleśnienie zakazu *détournement de pouvoir*²² – nadużycia władzy, koncepcji szczególnie dobrze rozwiniętej na gruncie doktryny francuskiej – czyli wykorzystywania formalnie dozwolonych możliwości działania do realizacji ukrytych celów władz publicznych²³, sprzecznych z literą bądź aksjologią danej normy kompetencyjnej czy zezwalającej. Jak zaznacza Marek Antoni Nowicki, art. 18 „chroni przed nadużyciami władz lub łamaniem przez nie zasady działania w dobrej wierze, na której oparta jest cała struktura Konwencji”²⁴. Jeśli uznawać zakaz nadużycia władzy za element ogólnego nakazu dobrej wiary w prawie międzynarodowym, wówczas art. 18 EKPC jedynie potwierdza obowiązek, który owo prawo już nakłada²⁵ – jakkolwiek jego walorem byłoby wyraźne zaznaczenie go we własnym języku Konwencji. Podsumowując, Konwencja jest o tyle oryginalnym mechanizmem ochrony praw człowieka, że zakaz nadużycia władzy i obowiązku działania władz w dobrej wierze nie wyprowadza – jak inne akty prawa międzynarodowego²⁶ – z ogólniejszych przepisów, lecz poświęca mu osobne postanowienie.

Analiza dogmatyczna tego przepisu ujawnia jednak kilka podstawowych niejednoznaczności. Po pierwsze, nieprecyzyjne jest samo sformułowanie przepisu. Stanowi on o zakazie stosowania ograniczeń praw w celach innych niż te, „dla których je ustanowiono”. Słowo „je” (podobnie zresztą jak anglojęzyczne *they*) może odnosić się zarówno do praw i wolności, jak i do ograniczeń: dopiero francuska wersja ję-

²⁰ Zob. P. Santolaya, *op. cit.*, s. 528.

²¹ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 820.

²² C. Ovey, R. White, *op. cit.*, s. 437; J.A. Frowein, W. Peukert, *op. cit.*, s. 434.

²³ Zob. także *Travaux préparatoires de l'article 18 de la Convention européenne des droits de l'homme*, s. 4.

²⁴ M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 998. Zob. także W.A. Schabas, *op. cit.*, s. 626. Przywołana formuła o związku dobrej wiary ze strukturą Konwencji pochodzi z wyroku w sprawie *Ilgar Mammadov vs Azerbejdżan* z 22 maja 2014 r., nr skargi 15172/13, § 137.

²⁵ C. Overy, R.C.A. White, *op. cit.*, s. 437.

²⁶ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 821.

zykowa (używając słowa *elles*) oraz ogólny sens przepisu wskazują na to, że chodzi o ograniczenia. Można jednak zadać uzasadnione pytanie, czy cele, dla których ustanowiono ograniczenia praw, są tymi samymi celami, które wzmiankowane są w klauzulach limitacyjnych i art. 15, czy też są celami zewnętrznymi wobec Konwencji, a więc motywacjami traktatodawców stojącymi za przyjęciem danego ograniczenia. Od odpowiedzi na to pytanie zależy pozycja art. 18. W pierwszym przypadku ma on charakter subsydiarny wobec poszczególnych klauzul limitacyjnych, w drugim natomiast otwierałby Konwencję na zestaw zewnętrznych przesłanek, które mogłyby być dekodowane np. za pomocą preambuły oraz *travaux préparatoires*.

Rozstrzygnięcie tego dylematu wpływa na ustalenie, czy art. 18 posiada samodzielną treść normatywną. Jeśli bowiem sprowadza się on jedynie do podkreślenia związku ograniczenia z danym celem, to faktycznie mógłby on zostać wywnioskowany z samych przepisów ustanawiających możliwość wprowadzania ograniczeń. W przypadku, w którym dane państwo-strona wprowadza ograniczenie tylko i wyłącznie w celu, który nie jest przewidziany Konwencją, art. 18 całkowicie zawierałby się w klauzulach limitacyjnych oraz w art. 15. Jeśli natomiast państwo przewidywałoby w swym prawodawstwie ograniczenia, które co prawda *prima facie* są związane z zawartym w EKPC celem (lub celami), jednak prócz niego przyświeca mu także inny, pozakonwencyjny cel, wówczas art. 18 zdaje się jedynie wyraźniej podkreślać jednolitość powiązania pomiędzy ograniczeniem a wskazanym w Konwencji celem. Jednolitość ta oznacza, że ograniczenie, nawet jeśli jest potencjalnie „wielofunkcyjne” (np. zawężając poprzez tymczasowe aresztowanie wolność osobistą na podstawie art. 5 ust. 1 lit. c EKPC, państwo działa w celu zapewnienia stawiennictwa oskarżonego przed sądem, ale jednocześnie może mieć interes w zapobieżeniu działaniom przeciwnika politycznego aktualnych władz), musi być rozpatrywane tylko przez pryzmat celu, który wskazany został w danym przepisie Konwencji lub z niego wynika. W tej sytuacji walorem art. 18 EKPC nie byłoby wskazanie, że ograniczenie praw bądź wolności musi mieć związek z określonym celem – to bowiem wynika już ze szczegółowych przepisów Konwencji, w szczególności z klauzul limitacyjnych – ale że jakiegokolwiek inne, pozakonwencyjne motywacje władz państwowych nie mogą rzutować na ograniczenia praw i wolności w związku z realizacją uprawnionych celów. Nie usuwa to jednak wątpliwości, czy art. 18 wprowadza istotną nowość normatywną, skoro analiza relacji pomiędzy wprowadzanymi przez państwa ograniczeniami a ich celami zawiera się już w pewien sposób w teście proporcjonalności, stosowanym przez Trybunał w odniesieniu do klauzul limitacyjnych²⁷.

Podsumowując, sama analiza dogmatyczna wskazuje na to, że status art. 18 EKPC jest – w swej niejednoznaczności – rozpięty pomiędzy możliwością całkowitej absorpcji jego znaczenia normatywnego w szczegółowych przepisach normujących ograniczenia praw i wolności oraz uznaniem w nim pewnego waloru samodzielności. Jak pokażę w dalszej części tekstu, orzecznictwo strasburskie lokuje się wewnątrz tego kontinuum, z czasem dryfując od bieguna absorpcji do uznawania autonomii art. 18.

²⁷ P. Santolaya, *op. cit.*, s. 528.

Jeśli uznać samodzielny walor normatywny tego przepisu, pojawiają się kolejne niejednoznaczności na dwóch skorelowanych płaszczyznach: teoretycznej i praktycznej. Artykuł 18 zabrania władzom państwowym kierowania się – przy ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności – celami nieprzewidzianymi Konwencją. W tym znaczeniu ów zakaz wpisuje się w aksjologiczną wizję transparentnego sposobu funkcjonowania demokratycznych władz publicznych, których działania realizują jawne, nie zaś ukryte pobudki²⁸. Walorem art. 18 jest możliwość oceny dopuszczalności ograniczeń w powiązaniu z intencjami władz²⁹. Regulacja ta odnosi się więc do sfery wolicjonalnej działania władz³⁰, co jest obszarem szczególnie trudnym do prawnej ingerencji – jak pokazują spory wokół pojęcia dobrej wiary w prawie międzynarodowym³¹.

Teoretycznie rzecz ujmując, można by uznać, że ten sam akt ograniczenia praw lub wolności może być zgodny bądź też niezgodny z EKPC w zależności od tego, czy towarzyszyły mu, prócz konwencyjnych celów, także cele zewnętrzne. Wówczas nałożonym przez Konwencję obowiązkiem byłby odpowiedni stosunek władz państwowych do danego działania (lub, rzadziej, zaniechania), co na tle innych obowiązków wynikających z EKPC miałyby unikalny charakter. Jednak płaszczyzny teoretycznej nie sposób oddzielić od praktycznej, a więc tej, w której poszukiwać można dowodów na działanie władz w pozakonwencyjnym celu. Naruszenie art. 18 może nastąpić wtedy, kiedy władze nie tylko kierują się takim celem, ale znajduje on bezpośrednie przełożenie na dany akt lub zaniechanie oraz ich okoliczności. A zatem trudno przyjmować, że do naruszenia art. 18 mogłoby dojść np. przy tymczasowym aresztowaniu niewygodnej dla władz przywódczyni opozycji w kontekście postępowania wszczętego na skutek wiarygodnych dowodów przestępstwa, jeśli nie prowadzonego postępowania nie odróżnia od tego, jakie byłoby prowadzone w odniesieniu do jakiegokolwiek innej osoby niepełniającej danej funkcji politycznej. Dopiero wyraźne odstępstwa od celowości i porównywalności z innymi przypadkami mogą uzasadniać przekonanie, że pozakonwencyjne cele doprowadziły do ograniczenia praw lub wolności. Z tej przyczyny nieco paradoksalny teoretycznie status art. 18 ma w praktyce o wiele prostszy charakter: o naruszeniu tego przepisu można mówić nie przy abstrakcyjnym (i zapewne niemożliwym lub bardzo trudnym do udowodnienia) nastawieniu władz, lecz wówczas, gdy w konkretnym działaniu przejaw znajdują pozakonwencyjne cele. Tymczasem wykazanie motywu, nawet w powiązaniu z konkretnymi wskazującymi nań działaniami, często wiąże się z istotnymi trudnościami³².

Na marginesie trzeba zauważyć, że niektóre przestępstwa (np. zdrada stanu) mogą być popełnione głównie przez takie osoby, wobec których władze państwowe mogą mieć własne, pozaprawne cele (np. politycy opozycji). Dlatego porównywalność działań w konkretnej sprawie z analogicznymi przypadkami może być wątpliwa,

²⁸ Por. C. Overy, R.C.A. White, *op. cit.*, s. 436.

²⁹ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 821–822.

³⁰ Por. W.A. Schabas, *op. cit.*, s. 624.

³¹ Zob. M. Kałduński, *Zasada dobrej wiary w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2017.

³² Por. C. Overy, R.C.A. White, *op. cit.*, s. 437–438; W.A. Schabas, *op. cit.*, s. 625.

co rodzi istotne problemy dowodowe. Z drugiej strony, można argumentować, że art. 18 nakłada wówczas na państwa-strony obowiązek szczególnie starannego działania, tak by w przypadkach mogących nasuwać wątpliwości co do obiektywizmu podejmowanych kroków wykluczyć pozaprawne intencje. Przed 2017 rokiem ETPC nie był skory do przyjęcia takiej interpretacji, a w odniesieniu do ograniczających prawa i wolności działań państw-stron przyjmował mocne domniemanie dobrej wiary; mogło ono być obalone, jednak tylko wówczas, gdy skarżący udowodnił – nie zaś przedstawił podejrzenie – działanie państwa w innym celu niż ten, który jest publicznie przedstawiany bądź zakładany *implicite*³³. W tym zakresie ciężar dowodu jednoznacznie spoczywał na skarżącym.

Podzielić trzeba trafne spostrzeżenia Leszka Garlickiego, że art. 18 nie wskazuje katalogu „niegodziwych celów” (*illegitimate aims*), których realizowanie przy ograniczaniu praw lub wolności byłoby zakazane³⁴. Przegląd dotychczasowego orzecznictwa strasburskiego wskazuje na to, że na czele takiej listy lokowałoby się dążenie do marginalizacji lub wręcz eliminacji z życia politycznego przeciwników władz. Tak czy inaczej ów katalog byłby o tyle nieprzydatny, że art. 18 zakazuje państwu kierowania się jakimikolwiek innymi względami niż te (przyznajmy – zakresłone szeroko), które stanowi Konwencja. W tym sensie ich „niegodziwość” jest nie tyle materialną charakterystyką, ile cechą ściśle wiążącą się z ich pozakonwencyjnym statusem.

III. Artykuł 18 EKPC w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Wskazane wyżej teoretyczne trudności rozumienia i zastosowania art. 18 wcześniej dały o sobie znać w działalności orzeczniczej organów strasburskich. Historia interpretowania tego przepisu – jak często podkreśla się w doktrynie³⁵ – rozpada się na dwie części, rozdzielone znaczącą cezurą sprawy *Gusinskyi vs Rosja*³⁶. Natomiast od wyroku w sprawie *Merabishvili* możemy mówić o kształtującej się powoli trzeciej fazie.

Pierwszy etap związany jest z dominacją w orzecznictwie Europejskiej Komisji Praw Człowieka i ETPC opcji absorpcyjnej, a więc z faktycznym odmawianiem art. 18 samodzielnej wartości normatywnej³⁷. Powiązanie z przepisami statuującymi ograniczenia praw i wolności było przez to – generalnie rzecz biorąc – rozumiane w paradoksalny logicznie sposób³⁸. Artykuł 18 był analizowany subsydiarnie i następnie w stosunku do rozważenia naruszenia konkretnego przepisu Konwencji, z którym był w danej sprawie powiązany. W przypadku, w którym stwierdzono

³³ Por. M.A. Nowicki, *op. cit.*, s. 998–999.

³⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 821–823.

³⁵ P. Santolaya, *op. cit.*, s. 529.

³⁶ Wyrok Izby z 19 maja 2004 r. w sprawie *Gusinskyi vs Rosja*, nr skargi 70276/01.

³⁷ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 821.

³⁸ P. Santolaya, *op. cit.*, s. 530.

naruszenie tego głównego przepisu, odstępowano od badania naruszenia art. 18. Natomiast w sytuacji, w której organy strasburskie dochodziły do wniosku, że przepis zawierający ograniczenie nie został naruszony, przeprowadzona już w oparciu o test proporcjonalności analiza również zwalniała z konieczności odrębnego rozważania naruszenia art. 18³⁹.

W tym okresie opcja absorpcyjna nie była jednak jedyną rozważaną w orzecznictwie. W sprawie *Kamma vs Niderlandy*⁴⁰ Europejska Komisja Praw Człowieka dopuściła teoretyczną możliwość samodzielnego naruszenia art. 18. *Clou* stanu faktycznego owej sprawy⁴¹ sprowadzało się do sytuacji, w której skarżący, podejrzany przez władze niderlandzkie o popełnienie pewnych przestępstw (m.in. wymuszenia rozbójniczego), pozostawał w areszcie przez 10 miesięcy, w trakcie których prowadzono postępowanie przygotowawcze. W tym czasie był on także typowany przez prokuraturę na podejrzanego w innej sprawie, dotyczącej zabójstwa. Jakkolwiek co do tej ostatniej nie postawiono mu zarzutów, wykorzystano jego detencję do łatwiejszego sprowadzenia go do prokuratury i prowadzenia przesłuchań. Skarżący wnosił o zakończenie tymczasowego aresztowania, wskazując, że śledztwo w sprawie, w związku z którym o aresztowaniu orzeczono, już się zakończyło, a w sprawie zabójstwa nie zostały mu postawione zarzuty. Sąd rejonowy w Leeuwarden odmówił uwzględnienia wniosku, stwierdzając, że pierwotne śledztwo nie zostało bezprawnie przedłużone, a w międzyczasie rozpoczęto śledztwo w sprawie zabójstwa. Ostatecznie skarżący przetrzymywany był w areszcie aż do rozpoczęcia procesu w sprawie o wymuszenie rozbójnicze, natomiast śledztwo dotyczące zabójstwa nie doprowadziło do oskarżenia go. W swej skardze wskazał on, że naruszono art. 18 w zw. z art. 5 EKPC przez to, że władze wykorzystały jego pobyt w areszcie dla prowadzenia śledztwa dotyczącego zabójstwa, mimo że w tej sprawie nie zastosowano tymczasowego aresztowania oraz nie dochowano wymogów prawidłowego śledztwa⁴².

Stan faktyczny tej sprawy był o tyle specyficzny, że nie chodziło w nim o działanie przez Niderlandy w realizacji *stricte* pozakonwencyjnego celu, skoro aresztowanie skarżącego w sprawie o zabójstwo mogłoby być teoretycznie możliwe (choć z uwagi na słabość materiału dowodowego mogłoby zostać ocenione przez pryzmat Konwencji jako nieuzasadnione bądź nieproporcjonalne). Jednakże wedle treści zarzutu władze faktycznie rozszerzyły cel aresztowania, jakim było prowadzenie postępowania w sprawie między innymi o wymuszenie, na śledztwo w innej sprawie.

³⁹ Zob. także J.A. Frowein, W. Peukert, *op. cit.*, s. 435 oraz: raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 18 maja 1977 r. w sprawie *Times Newspapers Ltd et al. vs Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 6538/74, § 263–265; wyrok Wielkiej Izby z 13 lutego 2003 r. w sprawie *Refah Partisi (the Welfare Party) et al. vs Turcja*, nr skarg 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, § 137; wyrok Izby z 18 lipca 2002 r. w sprawie *Orhan vs Turcja*, nr skargi 25656/94, § 402.

⁴⁰ Raport Komisji z 17 lipca 1974 r. w sprawie *Kamma vs Niderlandy*, nr skargi 4771/71.

⁴¹ *Ibidem*, s. 2–3.

⁴² *Ibidem*.

Analizując sprawę *Kamma*, Europejska Komisja Praw Człowieka wskazała na podstawową zasadę interpretowania art. 18⁴³:

„[...] podobnie jak art. 14 Konwencji, nie ma [on] autonomicznej roli. Może być stosowany jedynie w powiązaniu z innymi artykułami Konwencji. Mogą jednak istnieć naruszenia art. 18 w powiązaniu z innym artykułem, chociaż nie ma naruszenia tego ostatniego rozpatrywanego osobno”⁴⁴.

Odnosząc taką interpretację do art. 18 w zw. z art. 5 ust. 1 Konwencji, mającymi zastosowanie w sprawie, Komisja nie dopatrzyła się naruszenia, bazując głównie na przekonaniu o uzasadnionym charakterze podjętych przez władze działań⁴⁵. Odnosiła jednak pozytywnie deklarację rządu niderlandzkiego o przeglądzie prawodawstwa dotyczącego możliwości przesłuchiwania osób aresztowanych w innych sprawach.

Jakkolwiek w sprawie *Kamma* Komisja nie dopatrzyła się naruszenia art. 18, to jednak z orzeczenia tego wywnioskować można, że (1) może ono nastąpić niezależnie od naruszenia innych przepisów Konwencji (jakkolwiek art. 18 musi być analizowany w kontekście ograniczeń przewidzianych innymi normami) oraz (2) w analogicznej sytuacji „zastępczego” aresztowania przy poważnych nadużyciach ze strony władz może dojść do naruszenia⁴⁶. Pierwszy wniosek stanowił więc – przynajmniej teoretycznie – otwarcie możliwości takiego wykładania art. 18, by nadać mu samodzielną wartość normatywną. Jednakże, jak zaznacza Pablo Santolaya, Komisja nie wykorzystwała możliwego rozgraniczenia testu proporcjonalności od art. 18, które narzucało się w tej sprawie. Zgodnie z nim zbyt długi okres detencji we właściwej sprawie naruszałby test proporcjonalności (a więc sam artykuł statuujący ograniczenie), natomiast wykorzystanie detencji w innej sprawie (nawet w ramach wciąż objętych art. 5) byłoby naruszeniem art. 18⁴⁷.

Możliwość stworzona przez wykładnię art. 18 w sprawie *Kamma* nie była wykorzystywana często. Jakkolwiek zdarzały się dogłębne i odnoszące się do dowodów rozważania odrębnego naruszenia art. 18⁴⁸, to jednak zazwyczaj zarówno Komisja, jak i Trybunał, preferowały opcję absorpcji. Zastosowanie tego przepisu było konsumowane nie tylko przez test proporcjonalności, ale również przez udzielenie ochrony na innej podstawie. W istotnej dla rozwoju zasady pojęć autonomicznych sprawie *Engel et al.*⁴⁹ Trybunał, oceniając zespół zarzuconych naruszeń związanych m.in. z wymierzeniem przez władze niderlandzkie kar dyscyplinarnych zamiast tych, które

⁴³ Zob. także L. Garlicki, *op. cit.*, s. 821.

⁴⁴ Raport w sprawie *Kamma vs Niderlandy*, s. 9.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 10–12.

⁴⁶ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 824.

⁴⁷ P. Santolaya, *op. cit.*, s. 530–531.

⁴⁸ Postanowienie Komisji z 15 maja 1980 r. o niedopuszczalności skargi w sprawie *McFeeley vs Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 8317/78, p. 131–133.

⁴⁹ Wyrok Izby z 8 lipca 1976 r. w sprawie *Engel et al. vs Niderlandy*, nr skarg 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72. Zob. także P. Santolaya, *op. cit.*, s. 531.

przewidywał kodeks karny – czym pozbawiły skarżących należytej ochrony sądowej – uznał, że kary wymierzone niektórym skarżącym należało ocenić przez pryzmat art. 6 EKPC⁵⁰. Przez to zaś odpadła potrzeba oceny, czy takie posunięcie władz krajowych stanowiło naruszenie art. 18⁵¹. W tej samej sprawie – w odniesieniu do innych zarzutów – przyjęto absorpcję oceny zastosowania art. 18 przez uprzednie uznanie dopuszczalności ograniczeń prawa do wolności wypowiedzi (art. 10) dokonanego przez władze krajowe⁵². Podobnie w sprawie *Handyside vs Zjednoczone Królestwo*⁵³ Trybunał stwierdził, że przyjęcie dopuszczalności ograniczeń prawa do swobody wypowiedzi oraz prawa własności – w ramach określonych celami wzmiankowanymi w art. 10 ust. 2 oraz art. 1 ust. 2 Protokołu dodatkowego – eliminuje potrzebę analizy, czy władzom przyświecał pozakonwencyjny cel⁵⁴.

Przyznać trzeba, że nie w każdym przypadku, w którym ETPC nie stwierdzał naruszenia art. 18 z powołaniem się na uprzednią analizę stwierdzającą istnienie uprawnionych celów ograniczeń praw i wolności, mamy do czynienia z techniką absorpcji. Przykładem może być stosunkowo niedawny wyrok w sprawie *Dicle vs Turcja*⁵⁵, dotyczący ograniczania swobody wypowiedzi nawołujących do zdobycia przez Kurdów państwowości. Trybunał – w standardowej formule techniki absorpcyjnej – przypomniał swoje wcześniejsze uznanie, że cele działania władz tureckich są uprawnione, a następnie przyjął, iż do naruszenia art. 18 nie doszło⁵⁶. Jednak wcale nie musi to oznaczać, że analiza wypełnienia wymogów klauzuli limitacyjnej art. 10 ust. 2 EKPC pochłonęła ocenę art. 18. W tej sprawie skarżący nie wykazał przekonująco, żeby władzom tureckim przyświecał inny cel niż ten, dla którego został skazany – a mianowicie ochrona integralności terytorialnej Republiki Tureckiej. Cel ten, sformułowany w wąskiej i bezwzględnej logice suwerenności państwowej, jest rzecz jasna dalece wątpliwy, jednak był on jasny od początku, a przy tym znajdował legitymizację w treści Konwencji. Z tej przyczyny zapadłe rozstrzygnięcie oceniać można bardzo krytycznie – dozwala ono przecież na stosowanie dotkliwych sankcji karnych dla osób, które otwarcie popierają pokojowy ruch na rzecz secesji Kurdystanu – niemniej jednak zgodzić się trzeba z oceną Trybunału, że nie wykazano w działaniach Turcji motywów pozakonwencyjnych. Tym samym faktycznie nie doszło do zastosowania techniki absorpcji, a jedynie do stwierdzenia, iż do naruszenia art. 18 nie doszło. Rozróżnienie obu przypadków bywa trudne, nie tylko z racji wątpliwości dotyczących wykładni tego przepisu, ale także z powodu nadmiernie nieraz lakonicznych sformułowań używanych przez ETPC. Przyznać trzeba jednak, że historia orzekania o art. 18 obejmuje wiele spraw, w których skarżący powoływali ten przepis rutynowo, bez głębszego uzasadnienia, a stwierdzenie braku jego

⁵⁰ Wyrok w sprawie *Engel et al.*, § 85, 89–91.

⁵¹ *Ibidem*, § 93.

⁵² *Ibidem*, § 104.

⁵³ Wyrok Izby z 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside vs Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 5493/72.

⁵⁴ *Ibidem*, § 52, 62–64.

⁵⁵ Wyrok Izby z 10 listopada 2004 r. w sprawie *Dicle vs Turcja*, nr skargi 34685/97.

⁵⁶ *Ibidem*, § 23–24.

naruszenia niekoniecznie wynikało ze świadomego i aktywnego odmawiania mu wartości normatywnej, a raczej z faktu jego pobocznego i/bądź nieuzasadnionego podniesienia w skardze⁵⁷.

Odrębnym przypadkiem, który stawał pod znakiem zapytania kwestię absorpcji, jest sprawa *Ashingdane vs Zjednoczone Królestwo*⁵⁸. Dotyczyła ona przedłużonej detencji skarżącego, cierpiącego na schizofrenię paranoidalną, w szpitalu o cięższym rygorze, mimo że mógł on przebywać w innej, nieodległej placówce, o łagodniejszych warunkach. W tej ostatniej skarżący nie znalazł się, dlatego że związek zawodowy pracujących w niej pielęgniarek nie zgadzał się na przyjęcie pacjentów, którzy w związku ze swoją chorobą psychiczną dopuścili się przestępstwa⁵⁹. P. Ashingdane zarzucał, że jego detencja wykroczyła poza cele wskazane w Konwencji, naruszając przy tym art. 18. Zdania tego nie podzielił Trybunał. Zamiast jednak – jak to czynił zazwyczaj – przeprowadzić oddzielną analizę klauzuli limitacyjnej oraz art. 18, połączył ich rozpatrywanie w jednym rozumowaniu. Stwierdził mianowicie, że choć skarżący istotnie był bez potrzeby przetrzymywany w szpitalu o cięższym rygorze, to jednak ogólne cele detencji były uprawnione⁶⁰. W tym przypadku trudno więc ocenić, na ile doszło do rzeczywistej absorpcji, a na ile do pominięcia w uzasadnieniu rozróżnień pomiędzy konsekwencjami wpływającymi z klauzuli limitacyjnej oraz art. 18⁶¹. Podobnie trudno mówić jednoznacznie o absorpcji w orzeczeniach, w których nie udowodniono naruszeń procedury przez państwa (a więc i naruszeń samych ograniczeń), co zwalniało Trybunał z oceny ich odniesienia do wymogów ustanowionych w art. 18⁶².

Z drugiej strony istniały również orzeczenia, w których ewidentne nadużycie uprawnień przez władze państwowe – uznane przez ETPC jako fakt – rozpatrywane było nie w kategoriach ustanowionego w tym celu art. 18, lecz w ramach analizy legalności ograniczeń dokonywanej na bazie samych klauzul limitacyjnych. Klasycznym przykładem takiego faktycznego pochłonięcia art. 18 przez klauzulę limitacyjną – z nieprzekonującym uzasadnieniem – jest wyrok w sprawie *Bolzano*

⁵⁷ Tak np. w wyroku Izby z 23 września 1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth vs Szwecja*, nr skarg 7151/75, 7152/75, § 76; w wyroku Izby z 24 listopada 1986 r. w sprawie *Gillow vs Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 9063/80, § 54; w wyroku Izby z 20 marca 1997 r. w sprawie *Lukanov vs Bułgaria*, nr skargi 21915/93, § 47–49; w wyroku Wielkiej Izby z 5 stycznia 2000 r. w sprawie *Beyeler vs Włochy*, nr skargi 33202/96, § 127–129; w postanowieniu Izby z dnia 11 maja 2000 r. w sprawie *Oates vs Polska*, nr skargi 35036/97, The Law, p. 2; w wyroku Izby z 8 lipca 1999 r. w sprawie *Çakıcı vs Turcja*, nr skargi 23657/94, § 115–117.

⁵⁸ Wyrok Izby z 28 maja 1985 r. w sprawie *Ashingdane vs Zjednoczone Królestwo*, nr skargi 8225/78.

⁵⁹ *Ibidem*, § 14.

⁶⁰ *Ibidem*, § 48.

⁶¹ Analogicznie Trybunał postąpił w wyroku całego składu z 8 lipca 1986 r. w sprawie *Lingens vs Austria*, nr skargi 9815/82, § 36. Podobnie również Komisja w decyzji z 6 maja 1978 r. o niedopuszczalności skargi w sprawie *Kotalla vs Niderlandy*, nr skargi 7994/77, The Law, p. 2.

⁶² Tak np. w wyroku z 22 marca 1995 r. w sprawie *Quinn vs Francja*, nr skargi 18580/91, § 57–59 – w którym skądinąd ETPC wyraźnie podkreślił, że samodzielne naruszenie art. 18 jest możliwe.

vs *Włochy*⁶³. Trybunał uznał w nim, że skarżący został bezprawnie pozbawiony wolności w niejawnym celu dokonania faktycznej ekstradycji i ominięcia zapadłego wcześniej wyroku, stwierdzającego jej niedopuszczalność⁶⁴. Te działania zostały jednak przez ETPC zinterpretowane jako naruszenie art. 5 ust. 1 Konwencji, podczas gdy analiza przeprowadzona w kontekście art. 18 ogranicza się do stwierdzenia, że – jak wykazano w odniesieniu do art. 5 ust. 1 – „procedura deportacyjna została nadużyta w niniejszej sprawie dla celów i motywów innych niż normalne”⁶⁵, przez co Trybunał nie uważa za konieczne rozpatrywanie ewentualnego naruszenia art. 18. W tym przypadku absorpcja została posunięta tak daleko, że analiza klauzul limitacyjnych faktycznie zastąpiła rozważanie naruszenia art. 18 – i to pomimo istnienia wyraźnych pozakonwencyjnych celów w działaniu władz.

Podsumowując, pierwszy okres stosowania art. 18 wiąże się z wyraźną preferencją interpretacji absorpcyjnej przez Trybunał. Należy jednak pamiętać, że mimo to bardzo wcześnie uznano – przynajmniej teoretycznie – możliwość zaistnienia samodzielnego naruszenia tego przepisu. To, że w praktyce zasadniczo jej nie stosowano, wiązało się także z wysokimi standardami dowodowymi wymaganymi od skarżących i niestosowaniem odwrócenia ciężaru dowodu⁶⁶. W tym zakresie stanowisko Trybunału można oceniać krytycznie: w sytuacji wyraźnej nierównowagi pomiędzy państwem a jednostką oraz materii z natury trudnej do wykazania (intencji władz) zbyt wysoki standard dowodu czynił art. 18 praktycznie iluzorycznym, także w sprawach szczególnie wrażliwych⁶⁷.

Drugi etap w historii stosowania art. 18 rozpoczyna się wraz z wyrokiem w sprawie *Gusinskyi* – pierwszym, w którym stwierdzono naruszenie tego artykułu⁶⁸. Od tej pory przepis ten przestał mieć znaczenie marginalne, choć wciąż utrzymujące się tendencje do jego traktowania przez pryzmat absorpcji oraz trudności dowodowe sprawiały, że stosowany był nadal rzadko⁶⁹.

Sprawa *Gusinskyi* dotyczyła byłego prezesa zarządu i głównego akcjonariusza rosyjskiej spółki medialnej, która popadła w konflikt ze spółką Gazprom⁷⁰. Wobec skarżącego wszczęto postępowanie o wyłudzenie i oszustwa, a następnie aresztowano go. W. Gusinskij twierdził od początku, że zarzuty były nieprawdziwe, aresztowanie – nielegalne, a prawdziwy cel działania władz stanowiły motywy polityczne wynikające z jego konfliktu z Gazpromem. W międzyczasie złożono mu ofertę sprzedaży

⁶³ Wyrok Izby z 18 grudnia 1986 r. w sprawie *Bolzano vs Włochy*, nr skargi 9990/82.

⁶⁴ *Ibidem*, § 60.

⁶⁵ *Ibidem*, § 61.

⁶⁶ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 823.

⁶⁷ Przykładem przypadku, w którym art. 18 EKPC rozważany był odrębnie, jednak niewystarczające dowody na pozakonwencyjne motywacje działań tureckich władz wykluczyły przyjęcie jego naruszenia, jest wyrok Izby z 25 maja 1998 r. w sprawie *Kurt vs Turcja*, § 148–152. Zob. także wyrok Izby z 2 lutego 2006 r. w sprawie *Artun et al. vs Turcja*, nr skargi 33239/96, § 80–81; wyrok Izby z 2 lutego 2006 r. w sprawie *Keser et al. vs Turcja*, nr skarg 33238/96, 32965/96, § 116–117.

⁶⁸ P. Santolaya, *op. cit.*, s. 532.

⁶⁹ Por. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 823.

⁷⁰ Zob. wyrok w sprawie *Gusinskyi*, § 7–44.

spółki Gazpromowi, w zamian za co zarzuty przeciw niemu miałyby zostać wycofane. Skarżący został zwolniony, lecz nałożono nań zakaz opuszczania kraju. Po podpisaniu umowy z Gazpromem zarzuty co do wyłudzenia rzeczywiście zostały wycofane. Gdy nie została ona wykonana, postępowanie zostało później podjęte na nowo; wtedy jednak skarżący znajdował się już w Hiszpanii, która nie zgodziła się na jego wydanie.

W swojej skardze W. Gusinskij podniósł naruszenie art. 5 ust. 1 lit. c oraz art. 18 EKPC. Co do pierwszego zarzutu ETPC uznał, że aresztowanie co prawda miało za podstawę uzasadnione przypuszczenie popełnienia przestępstwa⁷¹, jednak nastąpiło przed postawieniem skarżącemu zarzutów oraz wbrew obowiązkowi zwolnienia go z powodu amnestii, przez co naruszało art. 5 w zakresie swej legalności⁷². Natomiast co do art. 18 zaznaczyć trzeba, że w swych stanowiskach strony traktowały go dość pobieżnie: rząd rosyjski argumentował, że skarżący nie wykazał pozakonwencyjnych celów aresztowania, podczas gdy W. Gusinskij utrzymywał, że fakty mówią same za siebie⁷³. Rozumowanie Trybunału otwiera standardowa formuła dotycząca statusu art. 18, oparta na sprawie *Kamma*⁷⁴, jednak zyskuje ona po raz pierwszy w dziejach orzecznictwa strasburskiego skuteczność. ETPC przyjął, że co prawda aresztowanie miało uzasadnienie, jednak obok niego istniały również względy natury politycznej. Dowody okazały się zbędne, ponieważ Trybunał oparł się na fakcie, że rząd rosyjski nie zaprzeczył istnieniu powiązania pomiędzy umową z Gazpromem a wycofaniem zarzutów⁷⁵. Uznając, że „nie jest celem takich obszarów prawa publicznego, jak postępowanie karne i tymczasowe aresztowanie, używanie ich jako części komercyjnych strategii negocjacyjnych”⁷⁶, Trybunał przyjął naruszenie art. 18 z racji wykorzystania przez rząd rosyjski wymiaru sprawiedliwości do zastraszenia skarżącego – a więc dla pozakonwencyjnego celu⁷⁷.

Wyrok w tej sprawie był krytykowany w doktrynie za niesłuszne łączenie braku naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c w zakresie uzasadnionej podstawy aresztowania – z przyjęciem zaistnienia pozakonwencyjnego celu⁷⁸. Krytyka ta nie wydaje się jednak przekonująca. Aresztowanie mogło być uzasadnione w świetle zgromadzonych dowodów, jednak osobną kwestią pozostawało jego wykorzystanie do pozakonwencyjnych celów. Sprawa *Gusinskyi* pokazała niezależność i siłę art. 18, który oddziaływać może także w przypadkach, w których nie zostałyby naruszone inne przepisy Konwencji.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w sprawie *Cebotari vs Mołdowa*⁷⁹, w której władze mołdawskie prowadziły postępowanie karne przeciwko szefowi spółki ener-

⁷¹ *Ibidem*, § 55.

⁷² *Ibidem*, § 62–69.

⁷³ *Ibidem*, § 71–72.

⁷⁴ *Ibidem*, § 73.

⁷⁵ *Ibidem*, § 75.

⁷⁶ *Ibidem*, § 76.

⁷⁷ *Ibidem*, § 77.

⁷⁸ P. Santolaya, *op. cit.*, s. 534.

⁷⁹ Wyrok Izby z 13 listopada 2007 r. w sprawie *Cebotari vs Mołdowa*, nr skargi 35615/06.

getycznej – będącej w sporze cywilnym z państwem – oraz aresztowały go⁸⁰. Jednak w odróżnieniu od sprawy *Gusinskiy*, Trybunał nie przyjął, by istniało przypuszczenie popełnienia przestępstwa uzasadniające aresztowanie. Przeprowadzona przez ETPC analiza łączy rozpatrywanie naruszenia art. 5 ust. 1 lit. c z art. 18 Konwencji, uznając, że aresztowanie pozbawione podbudowy w materiale dowodowym oraz mające pozakonwencyjne cele narusza oba te przepisy⁸¹. Zestawiając sprawy *Gusinskiy* i *Cebotari*, można więc wysnuć wniosek, że jeśli władze wykorzystują postępowanie karne i aresztowanie do realizacji pozakonwencyjnych celów, to w zależności od tego, czy wobec ofiar zachodzi uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, naruszony będzie albo sam art. 18 (ewentualnie przy osobnym naruszeniu art. 5 ust. 1 lit. c w przypadku nielegalności), albo art. 18 w zw. z art. 5 ust. 1 lit. c EKPC.

Okazana w ubiegłej dekadzie otwartość Trybunału na zastosowanie art. 18 zasadniczo nie dotyczyła jednak standardów dowodowych. W znanej sprawie Michaiła Chodorkowskiego⁸² ETPC uznał co prawda, że przynajmniej raz postępowanie karne wobec skarżącego zostało wykorzystane dla niewłaściwych celów – gdy został on wysłuchany jako oskarżony, a nie przesłuchany jako świadek⁸³ – jednak obalenie domniemania dobrej wiary wymaga przekonujących dowodów. Trybunał wyraźnie odmówił odwrócenia ciężaru dowodu⁸⁴, podkreślając w szczególności, że pozycja społeczna, biznesowa i polityczna – która czyni bardziej prawdopodobnym nadużycie postępowań karnych wobec skarżących – nie powinna sama w sobie dawać im uprzywilejowanej pozycji w dowodzeniu naruszenia art. 18⁸⁵. Powołując się na niespełnienie standardów dowodowych (opisanych za pomocą formuły *direct and incontrovertible proof*), ETPC w tej sprawie nie uznał naruszenia owego przepisu⁸⁶. Tym samym – dopóki Trybunał wyraźnie nie zmieniłby linii orzecznictwa w tym zakresie – na państwach nie ciąży raczej obowiązek szczególnie starannego postępowania przy procedurach karnych prowadzonych przeciwko osobom będącym biznesowymi bądź politycznymi przeciwnikami władz. Jednocześnie wysokie wymagania co do standardów dowodowych zmniejszały praktyczną skuteczność art. 18, mimo że stał się on wreszcie samodzielnym narzędziem ochrony⁸⁷. Spełnienie wymogów co do udowodnienia intencji władz nie zależy zresztą często od jakości samego materiału dowodowego, ale raczej od okoliczności działań państw – w szczególności tego, na ile dostrzec w nich można pozakonwencyjne motywy. Dlatego też skuteczność

⁸⁰ *Ibidem*, § 5–36.

⁸¹ *Ibidem*, § 52–53.

⁸² Wyrok Izby z 31 maja 2011 r. w sprawie *Khodorkovskiy vs Rosja*, nr skargi 5829/04.

⁸³ *Ibidem*, § 254.

⁸⁴ *Ibidem*, § 256.

⁸⁵ *Ibidem*, § 257–258.

⁸⁶ *Ibidem*, § 260–261. Zob. także wyrok Izby z 25 lipca 2013 r. w sprawie *Khodorkovskiy i Lebedev vs Rosja*, nr skarg 11082/06 i 13772/05, § 897–909.

⁸⁷ Zob. wyrok Wielkiej Izby z 15 stycznia 2007 r. w sprawie *Sisojeva et al. vs Łotwa*, nr skargi 60654/00, § 127–129; wyrok Izby z 20 września 2011 r. w sprawie *OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos vs Rosja*, nr skargi 14902/04, § 663–666; wyrok Izby z 21 czerwca 2016 r. w sprawie *Tchan-kotadze vs Gruzja*, nr skargi 15256/05, § 114–115.

powoływania się na naruszenie art. 18 była trudna do przewidzenia i zależna od kontekstu sprawy⁸⁸.

W sprawie Julii Timoszenko kilkoro sędziów Trybunału złożyło przekonujące i interesujące zdanie odrębne⁸⁹, wskazując, że art. 18 pełni istotną rolę w zapewnieniu zgodności działań władz z duchem Konwencji i wyeliminowaniu przypadków nadużycia władzy. Dlatego wysoki standard dowodowy nie może – ich zdaniem – czynić iluzorycznym powołania się na art. 18. Skarżący musi mieć możliwość skutecznego przywołania także poszlak i wniosków wyprowadzonych z działania władz, skoro nie ma dostępu do sfery wolicjonalnej osób pełniących funkcje państwowe. Ponadto osoby o szczególnej pozycji politycznej i społecznej powinny mieć łatwiejszą możliwość powołania się na art. 18. Co więcej, ciężar dowodu powinien być odwrócony przynajmniej w minimalnym zakresie: w sytuacji, w której władze nie mogą wskazać żadnego właściwego motywu swego działania, twierdzenie skarżącego o istnieniu celów pozakonwencyjnych powinno dawać możliwość jego uznania za udowodnione.

Podsumowując, od czasu sprawy *Gusinskiy* art. 18 stał się praktycznie funkcjonującym narzędziem, mimo daleko posuniętej ostrożności ze strony Trybunału. Przepis ten może mieć szczególne znaczenie w czasach kryzysu demokracji liberalnej i uciekania się przez władze niektórych państw do wykorzystywania mechanizmów prawa karnego i administracyjnego do prześladowania przeciwników politycznych bądź całych grup ludności, jak w sprawie *Gruzja vs Rosja (I)*⁹⁰. W tych warunkach należałoby zachęcić Trybunał do aktywizmu w rozwijaniu wykładni art. 18: to ten przepis ma szansę utrzymać spójność aksjologii Konwencji z jej konkretnymi zastosowaniami. Dlatego praktyka absorpcji, wciąż obecna w orzecznictwie strasburskim⁹¹, powinna zostać możliwie ograniczona.

⁸⁸ Trybunał przyjął naruszenie art. 18 poprzez wykorzystanie tymczasowego aresztowania do celów politycznych w wyroku Izby z 30 kwietnia 2013 r. w sprawie *Tymoshenko vs Ukraina*, nr skargi 49872/11, § 294–301 i w wyroku Izby z 3 lipca 2012 r. w sprawie *Lutsenko vs Ukraina*, nr skargi 6492/11, § 104–110.

⁸⁹ Wyrok Izby w sprawie *Tymoshenko vs Ukraina*, łączne zdanie odrębne sędziów Jungwierta, Nußberger i Potockiego.

⁹⁰ Wyrok Wielkiej Izby z 3 lipca 2014 r. w sprawie *Gruzja vs Rosja (I)*, nr skargi 13255/07. Podkreślić trzeba, że w tej sprawie ETPC stwierdził istnienie systemowej administracyjnej i sądowej praktyki prześladowania Gruzynów w Federacji Rosyjskiej jako środka odwetowego po wojnie rosyjsko-gruzińskiej z 2008 r. (§ 159). Tę konkluzję wyprowadził jednak na bazie art. 5 ust. 1 i 4, art. 3 oraz art. 4 Protokołu nr 4, stwierdzając, że analiza naruszenia art. 18 jest zbędna (§ 222–224). Rozstrzygnięcie to skrytykowała w zdaniu odrębnym sędzia Tsotsoria, wskazując, że to właśnie art. 18 powinien być istotną podstawą analizy, ponieważ to w jego świetle można powiązać całość praktyk władz rosyjskich (w tym publicznej nagonki na osoby narodowości gruzińskiej) z wykorzystaniem aparatu karnego.

⁹¹ Zob. np. wyrok Wielkiej Izby z 12 maja 2005 r. w sprawie *Öcalan vs Turcja*, nr skargi 46221/99, § 203–206; wyrok Izby z 4 grudnia 2014 r. w sprawie *Navalnyy i Yashin vs Rosja*, nr skargi 76204/11, § 113–117; wyrok Izby z 11 października 2016 r. w sprawie *Kasparov vs Rosja*, nr skargi 53659/07, § 70–74; wyrok Izby z 13 grudnia 2016 r. w sprawie *Kasparov vs Rosja (nr 2)*, nr skargi 51988/07, § 55.

IV. Uporządkowanie orzecznictwa: sprawa *Merabishvili vs Gruzja*

W zeszłorocznym (2017) wyroku w sprawie *Merabishvili* Trybunał skorzystał wreszcie z okazji, by uporządkować swoje dotychczasowe orzecznictwo. Można więc z pewną ostrożnością – w oczekiwaniu dalszych wyroków – uznać, że judykat ten otwiera trzecią fazę w historii wykładania art. 18.

Wielowątkowy i skomplikowany stan faktyczny sprawy zbliżony był do tych, na bazie których zapadły wyroki w sprawach *Timoshenko* i *Lutsenko*: przeciwko skarżącemu wszczęto postępowanie karne oraz aresztowano go w celu uniemożliwienia mu startu w wyborach prezydenckich w październiku 2013 roku⁹². Skarżący podkreślał w postępowaniu przed Wielką Izbą, że art. 18 stanowi ochronę demokratycznych wartości, przez co wymagane przez Trybunał standardy dowodowe powinny być interpretowane elastycznie, tak by: (1) pozwolić na przerzucenie ciężaru dowodu na władze, (2) pozwolić na uwzględnienie szerszego kontekstu oraz (3) uznawać naruszenie art. 18 za każdym razem, gdy władze działały w realizacji wielu celów, z których choćby jeden był pozakonwencyjny⁹³. Jak można się było spodziewać, rząd gruziński z kolei kładł nacisk na zachowanie dotychczasowych standardów dowodowych, zwłaszcza w przypadkach, gdy o pozakonwencyjnej motywacji wnioskuje się pośrednio z zachowania władz⁹⁴.

Trybunał dostrzegł w tej sprawie konieczność rozstrzygnięcia wątpliwości narosłych na bazie przedstawionego wyczerpująco poprzedniego orzecznictwa⁹⁵. Należały do nich przede wszystkim⁹⁶: (1) zakres wymogów dowodowych, zwłaszcza w sprawach, w których intencja władz nie wynika jasno z dokumentu (jak w sprawie *Gusinskiy*), lecz z kontekstu (jak w sprawach *Mammadov* i *Jafarov*⁹⁷, (2) rola wymogu *direct and incontrovertible proof*, który pojawił się w kilku wyrokach po sprawie *Khodorkovskiy*, choć nie został użyty m.in. w sprawach *Timoshenko* i *Lutsenko*⁹⁸, (3) stosunek oceny dobrej wiary władz do ogólnych celów art. 18, do których należy zabezpieczenie przed nadużyciem władzy⁹⁹ oraz (4) sposób interpretowania art. 18 w sytuacji, w której władze kierowały się zarówno motywem pozakonwencyjnym, jak i celem przez Konwencję przewidzianym.

Rozpatrując pozycję art. 18, Trybunał podkreślił po raz kolejny, że nie ma on – z racji samego sposobu, w jaki został sformułowany – autonomicznej pozycji, choć posiada samodzielny walor normatywny w stosunku do ograniczeń praw i wolności, przez co może być jedynym przepisem naruszonym w sprawie¹⁰⁰. Artykuł 18 został

⁹² Wyrok w sprawie *Merabishvili*, § 8–142.

⁹³ *Ibidem*, § 252.

⁹⁴ *Ibidem*, § 256–263.

⁹⁵ *Ibidem*, § 264–271.

⁹⁶ *Ibidem*, § 272.

⁹⁷ Wyrok Izby z 17 marca 2016 r. w sprawie *Rasul Jafarov vs Azerbejdżan*, nr skargi 69981/14, § 121–134.

⁹⁸ Wyrok w sprawie *Merabishvili*, § 278.

⁹⁹ *Ibidem*, § 282–283.

¹⁰⁰ *Ibidem*, § 287–288.

także finalnie oddzielony od klauzul limitacyjnych: jego zastosowanie wchodzi w rachubę nie wtedy, gdy przekroczono granice wymogów w tych klauzulach zawartych, lecz gdy istnienie pozakonwencyjnego celu ograniczeń jest podstawowym aspektem sprawy¹⁰¹. Odnosząc się natomiast do złożonej kwestii istnienia konwencyjnych i pozakonwencyjnych celów działań władz ograniczających prawa i wolności, ETPC stwierdził na wstępie, że cele wskazane w klauzulach limitacyjnych mają elastyczny i szeroki charakter, a większość przypadków naruszeń stwierdza się nie przez ich nieistnienie, lecz w ramach testu konieczności i proporcjonalności¹⁰². Co za tym idzie, sytuacja wielości celów jest raczej regułą niż wyjątkiem. Nie znaczy to jednak, że za każdym razem, gdy w rachubę wchodzi pozakonwencyjny cel, dochodzi do naruszenia art. 18: cele mają bowiem różny związek z działaniami i należy odróżniać sytuację, w której cel oficjalny jest tylko zasłoną dla realizacji niegodziwych celów, od przypadków, w których główną motywacją jest cel oficjalny, podczas gdy motywacje pozakonwencyjne są uboczne¹⁰³. Innymi słowy, Trybunał kładzie nacisk nie tyle na **istnienie** pozakonwencyjnego celu, ile na jego motywacyjny związek z działaniami władz. Taka interpretacja uwzględnia *ratio legis* art. 18, którym jest ochrona przed nadużyciem władzy i strzeżenie ideałów demokratycznego społeczeństwa opartego na rządach prawa¹⁰⁴. Podsumowując, można odnotować, że stwierdzenie wielości celów – konwencyjnych i pozakonwencyjnych – to dopiero pierwszy krok, nieprzesądzający jeszcze o tym, który przepis został naruszony. Naruszenie art. 18 wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy (1) istniał cel pozakonwencyjny i (2) był on główną motywacją działań władz. Niezależnie od tego mogą być oceniane naruszenia artykułów przewidujących ograniczenia. Ocena ta zależy zatem od konkretnych okoliczności sprawy¹⁰⁵.

W tym kontekście jaśniejsze stają się też standardy dowodowe. Poprzednie orzecznictwo ETPC wydawało się mieszać wymogi materialne wypływające z art. 18 z konsekwencjami proceduralnymi. Ustalenie, że zastosowanie art. 18 wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy cel oficjalny jedynie skrywa pozakonwencyjną motywację, pozwala odejść od specjalnych reguł dowodowych na rzecz ogólnych standardów¹⁰⁶. Dlatego Trybunał w sprawie *Merabishvili* – po wyczerpującym przywołaniu swoich zasad oceny dowodów¹⁰⁷ – zdecydował się jednoznacznie odejść zarówno od wymogu dowodów bezpośrednich, jak i pozostałych wymaganych dotąd standardów. Co za tym idzie, dopuszczalne jest przywoływanie dowodów poszlakowych oraz rzucających ogólne światło na kontekst sprawy raportów organizacji pozarządowych, obserwatorów i mediów¹⁰⁸. W odniesieniu do skarżącego przełożyło się to

¹⁰¹ Por. *ibidem*, § 291.

¹⁰² *Ibidem*, § 302.

¹⁰³ *Ibidem*, § 303.

¹⁰⁴ Na marginesie warto odnotować, że ETPC podbudował ten argument odwołaniem do orzecznictwa TS UE (*ibidem*, § 306), pokazując zakres *judicial comity* między oboma trybunałami.

¹⁰⁵ *Ibidem*, § 307–308.

¹⁰⁶ *Ibidem*, § 309–310.

¹⁰⁷ *Ibidem*, § 311–316.

¹⁰⁸ *Ibidem*, § 317.

na uwzględnienie jako dowodów wypowiedzi urzędników, świadków zeznających o twierdzeniach zaangażowanych w sprawę osób oraz wreszcie wniosków z rozmaitych nietypowych okoliczności postępowania (w tym zachowań władz). Z tej przyczyny Trybunał stwierdził naruszenie art. 18, choć nie w odniesieniu do wszystkich zarzutów¹⁰⁹.

Podsumowując, omawiane orzeczenie uporządkowało zarówno wątki materialne (charakter art. 18 i jego stosunek do przepisów ustanawiających ograniczenia), jak i wprowadziło jednolity standard dowodu.

V. Wnioski

Wyrok w sprawie *Merabishvili* jest nie tak częstym w praktyce ETPC przykładem wyczerpującego przeglądu dotychczasowego orzecznictwa w celu jego gruntownego uporządkowania. Orzeczenie to otwiera trzeci etap w historii wykładni art. 18. Po przełomie sprawy *Gusinskyi* droga do jego praktycznego stosowania została otwarta, jednak brak precyzji w rozumieniu tego przepisu, utrzymywanie się interpretacji absorpcyjnej oraz bardzo wysokie standardy dowodowe sprawiały, że przepis ten wciąż był traktowany jako poboczny.

Od czasu wyroku *Merabishvili* art. 18 nie konkuruje już w niejasny sposób z zastosowaniem klauzul limitacyjnych. Nie powinno już ulegać wątpliwości, że jest przepisem, który może zostać samodzielnie naruszony. Zarazem jego podstawowy cel – ochrona przed nadużyciem władzy – został wydobyty na plan pierwszy i ponownie połączony z aksjologią Konwencji. Pozwoliło to na rezygnację z wygórowanych standardów dowodowych i zastosowanie ogólnych reguł. To posunięcie Trybunału wydaje się odpowiedzią na wzrost doniosłości art. 18 w warunkach erozji demokracji europejskiej. Coraz więcej krajów Europy Środkowo-Wschodniej odchodzi od standardów zadeklarowanych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, a wykorzystywanie wymiaru sprawiedliwości do celów politycznych staje się coraz powszechniejsze. W tych warunkach nowa interpretacja art. 18, nadająca mu praktyczną skuteczność, może stać się cenną bronią w obronie demokracji i praworządności.

SUMMARY

ARTICLE 18 OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: AN OLD-NEW TOOL FOR DEFENDING DEMOCRATIC STANDARDS

The paper demonstrates the evolution on the ECtHR's jurisprudence concerning Art. 18 ECHR in the light of its recent developments. As it is argued, the interpretation of Art. 18 had three principal historical stages: the first one, when this provision was viewed as competing with limitation clauses and only potentially violable; the second, when after

¹⁰⁹ *Ibidem*, § 332, 350, 353–354.

the judgment in *Gusinskyi* the Court admitted its practical applicability; the third, opened up by the recent case *Merabishvili v. Georgia*. It is only with this last stage that the Court's jurisprudence gained sufficient coherence and made Art. 18 an effective tool of opposing abuse of limitations by states. The paper argues that Art. 18 should gain particular importance in times of erosion of liberal democracy in Eastern countries of the Council of Europe.

Słowa kluczowe: EKPC, art. 18, nadużycie ograniczeń praw, *Merabishvili vs Gruzja*

Key words: ECHR, Art. 18, abuse of limitations of rights, *Merabishvili v. Georgia*