

Odmowa uznania prawnego związków tej samej płci zawartych zagranicą

Orlandi i inni przeciwko Włochom (wyrok – 14 grudnia 2017r., Izba (Sekcja I), skarga nr 26431/12)

Skarżącymi było dwanaście osób. Wszystkie pary zawarły związki poza Włochami: pierwsze trzy w Kanadzie, czwarta w Kalifornii w USA i dwie ostatnie w Holandii. Po powrocie do Włoch, przed złożeniem skargi do Trybunału w 2012r., starały się je tam zarejestrować, ale spotkały się z odmową.

Panie Orlandi i Mortagna oraz panowie D.P. i G.P. starali się zarejestrować związki w swoich gminach w 2011 i 2012r. Obie pary zostały poinformowane, że włoski porządek prawny nie zezwala na małżeństwo par tej samej płci. Władze powołały się również na okólnik z 2001 r. Ministerstwa Spraw Wewnętrznych stwierdzający, że małżeństwo zawarte zagranicą przez osoby tej samej płci, z których jedna miała obywatelstwo włoskie, nie mogą być zarejestrowane, są bowiem sprzeczne z normami porządku publicznego. Panie Isita i Bray oraz panowie Goretti i Giartosio spotkali się odmową zarejestrowania ich związków w 2011r., ale następnie uzyskali rejestrację w 2014r. po wydaniu nowych wytycznych przez merów Neapolu i Rzymu. Zostały one jednak unieważnione po wydaniu przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych nowego okólnika nakazującego unieważnienie takich decyzji. Również piąta para nie zdołała zarejestrować swojego związku.

Po zawarciu związku w Hadze w 2002r., szósta para, panowie Garullo i Ottocento zwrócili się o jego rejestrację w gminie Latina, ale odmówiono im z uzasadnieniem, że włoski porządek prawny nie przewiduje możliwości małżeństwa osób tej samej płci. Wystąpili do sądu o rejestrację, ale przegrali, w ostatniej instancji w 2012r. przed Sądem Kasacyjnym.

Od tego czasu niektóre z tych par skorzystały z ustawy z 2016r. wydanej po wyroku Trybunału w sprawie Oliari i inni v. Włochy, oraz dalszych dekretów, które usankcjonowały związki cywilne osób tej samej płci oraz umożliwiły rejestrację małżeństw zawartych zagranicą jako takich związków.

W skardze do Trybunału, z powołaniem się na art. 8 i art. 14 łącznie oraz art. 8 i art. 12 Konwencji, skarżący zarzucili ich naruszenie z powodu odmowy zarejestrowania małżeństw zawartych zagranicą i oraz fakt, że nie mogli zawrzeć małżeństwa ani uzyskać innego statusu prawnego swojego związku rodzinnego we Włoszech. Twierdzili, że sytuacja taka oznaczała dyskryminację ze względu na orientację seksualną. Trybunał postanowił zbadać tę sprawę wyłącznie na podstawie art.8 oraz na podstawie art.14 w połączeniu z art.8 i 12. Jako strony trzecie wystąpiło w tej sprawie wiele organizacji pozarządowych, w tym Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

W związku z zarzutem na tle art. 8 Trybunał potwierdził, że państwa nadal mają swobodę, na podstawie art.12 Konwencji jak również art.14 w połączeniu z art.8, ograniczania dostępu do małżeństwa par tej samej płci. To samo odnosi się do art.14 w połączeniu z art. 12. Trybunał przyznał jednak, że pary tej samej płci mają potrzebę uznania prawnego oraz ochrony ich związku. W wyroku Oliari i inni (z 21 lipca 2015 r.) stwierdził, że w sytuacji, gdy rząd włoski

nie wskazał przeważającego interesu społeczności, na tle którego należałoby oceniać doniosłe interesy skarżących, oraz w świetle wniosków sądów krajowych w tej kwestii, które pozostały bez reakcji, przekroczył on granice swojej swobody i nie spełnił obowiązku pozytywnego zapewnienia skarżącym dostępu do konkretnego mechanizmu prawnego przewidującego uznanie i ochronę związków tej samej płci. W rezultacie nastąpiło naruszenie art. 8.

Trybunał zauważył, że w następstwie wyroku Oliari i inni, w drodze ustawy nr 76/2016, ustawodawca włoski wprowadził we Włoszech związki cywilne. Następnie w dekretach przewidział możliwość dla osób, które zawarły małżeństwo, związek cywilny albo jakikolwiek inny odpowiedni związek zagranicą zarejestrowania go jako związek cywilny w rozumieniu prawa włoskiego. Przepisy te weszły w życie w 2017r. i większość skarżących ostatnio z nich skorzystała.

Trybunał już wcześniej twierdził, w związku z różnymi systemami krajowymi, że związki cywilne umożliwiają uzyskanie statusu cywilnego równego lub podobnego pod wieloma względami do małżeństwa. Zasadniczo, system taki prima facie wystarczałby do spełnienia standardów Konwencji. Skarżący przyznali również wyraźnie lub w sposób dorozumiany, że wystarczałoby dla zabezpieczenia ich interesów, gdyby władze zarejestrowały ich związki przynajmniej jako związki cywilne umożliwiające uznanie w jakiejś formie w systemie krajowym.

Trybunał zauważył, że w związku z głównymi potrzebami par żyjących w związku stabilnym i zaangażowanym. nowe przepisy włoskie przewidujące związki cywilne (i rejestrację małżeństw zawartych zagranicą jako związki cywilne), zapewniły jak się wydaje ochronę mniej więcej podobną do małżeństwa. W tej sprawie Trybunał nie musiał badać szczegółowo różnic między nimi, kwestia ta wykraczała bowiem poza jej zakres.

W postępowaniu na podstawie skargi indywidualnej Trybunał musi ograniczyć się w miarę możliwości do badania konkretnej sprawy. W sytuacji, gdy obecnie skarżący mogą zawrzeć związek cywilny albo zarejestrować swoje małżeństwo zawarte zagranicą jako związek cywilny, Trybunał musiał ustalić jedynie, czy odmowy rejestracji w jakiegokolwiek formie powodujące, że w okresie poprzedzającym lata 2016-17 pozostawali w próżni prawnej pozbawieni wszelkiej ochrony, oznaczały naruszenie ich praw na podstawie art. 8.

Trybunał nie musiał rozważać, czy bardziej właściwa byłaby analiza tej sprawy z punktu widzenia obowiązku pozytywnego czy negatywnego państwa. Uznał, że główna kwestia odnosiła się do tego, czy została zachowana właściwa równowaga konkurujących ze sobą interesów.

W związku z brakiem możliwości zarejestrowania związków cywilnych Trybunał zauważył, że uwagi rządu w tym zakresie były zgodne z tymi, jakie złożył w sprawie Oliari i inni, dotyczącej tego samego okresu. W tamtej sprawie, podobnie jak w tej, rząd nie wskazał przeważającego interesu społeczności, na tle którego należałoby ważyć doniosłe interesy skarżących istniejące do czasu wejścia w życie ustawodawstwa dotyczącego związków cywilnych a więc w okresie, w jakim skarżący nadal odczuwali skutki braku możliwości

korzystania z konkretnych rozwiązań prawnych zapewniających uznanie i ochronę związków osób tej samej płci.

Podobnie, w kwestii odmowy zarejestrowania takich małżeństw zawartych zagranicą rząd nie wskazał żadnego uprawnionego jej celu, z wyjątkiem ogólnego zdania dotyczącego „wewnętrznego porządku publicznego”, które jednak – jak zauważył Trybunał – nie było zgodne z krajowym orzecznictwem sądowym. Trybunał zauważył jednak, że w odróżnieniu od innych postanowień Konwencji, art.8 nie wymienia pojęcia „porządek publiczny” jako jednego z uprawnionych celów, w interesie których państwo może ingerować w prawa jednostki. Biorąc jednak pod uwagę, że w pierwszej kolejności do ustawodawstwa krajowego należy określić regulacji dotyczących ważności małżeństw i wskazać ich konsekwencji prawnych, Trybunał już wcześniej podkreślił, że ustawodawstwo krajowe dotyczące rejestracji małżeństwa może realizować uprawniony cel zapobiegania zakłóceniu porządku. Trybunał zgodził się więc dla celów tej sprawy, że zarzucone środki zostały podjęte w takim celu w zakresie, w jakim sytuacja, na jaką powoływali się skarżący, nie była przewidziana w prawie krajowym.

Istota sprawy dotyczyła właśnie tego, że sytuacja skarżących nie została przewidziana w prawie krajowym, a konkretnie faktu, że skarżący nie mogli uzyskać w żadnej formie prawnego uznania i ochrony we Włoszech swojego związku – faktycznego albo istniejącego zgodnie z prawem innego państwa.

Rząd wskazywał, że w tej dziedzinie państwa korzystają ze znacznej swobody oceny.

Trybunał potwierdził, że zakres swobody państwa może różnić się zależnie od okoliczności, przedmiotu sprawy i kontekstu; w związku z tym jednym z istotnych czynników może być kwestia istnienia wspólnego podejścia w prawie państw Konwencji. W rezultacie, z jednej strony, przy braku zgody wśród państw Rady Europy co do względnego znaczenia interesu wchodzącego w grę albo najlepszych środków jego ochrony, zwłaszcza gdy sprawa rodzi delikatne kwestie moralne lub etyczne - swoboda ta będzie szeroka. Z drugiej strony, gdy wchodzi w grę szczególnie ważny aspekt istnienia lub tożsamości jednostki, będzie ona ograniczona.

W związku z kwestią uznania prawnego par tej samej płci Trybunał wskazał na proces rozwijający się szybko w Europie od czasu wyroku w sprawie Schalk i Kopf v. Austria (wyrok z 24 czerwca 2010r.). W okresie wydawania wyroku w sprawie Oliari i inni niewielka większość państw Rady Europy (24 na 47) opowiedziało się za takim uznaniem i związaną z nim ochroną. Ten sam szybki proces istnieje w skali globalnej, szczególnie w krajach obu Ameryk i Australii i Azji, wskazujący na tendencję międzynarodową w kierunku uznania prawnego związków osób tej samej płci. Dotychczas 27 spośród 47 państw członkowskich Rady Europy wprowadziło przepisy pozwalające na uznanie takich związków (jako małżeństwa albo w formie związku cywilnego lub zarejestrowanego partnerstwa).

Tego samego nie można powiedzieć o rejestracji małżeństw par tej samej płci zawartych zagranicą, w związku z którymi nie ma zgody w Europie co do sposobu podejścia. Z tego

wynikało, że co do zasady państwa muszą korzystać z szerokiej swobody decyzji, czy takie małżeństwa należy zarejestrować.

Poza tym, przy ustalaniu granic swobody państwa Trybunał musi również wziąć pod uwagę fakt, że kwestie w tej sprawie należą do aspektów istnienia i tożsamości jednostki.

W związku z kwestią interesów państwa i całego społeczeństwa związanych z odmową rejestracji takich małżeństw Trybunał zgodził się, że dla zapobiegania zakłóceniu porządku Włochy mogą chcieć zniechęcić swoich obywateli do korzystania w innych państwach z instytucji nie akceptowanych w kraju (jak małżeństwo par tej samej płci) i których z perspektywy Konwencji państwo nie ma obowiązku uznawać. Odmowy w tej sprawie były wynikiem wyboru ustawodawcy włoskiego, który postanowił nie zezwalać na małżeństwa osób tej samej płci. Wyboru tego nie można potępiać na podstawie Konwencji. Trybunał uważał więc, że istniał również uprawniony interes państwa w zapewnieniu przestrzegania jego wyborów ustawodawczych i uniemożliwieniu obejścia rozwiązań prawnych przyjętych przez demokratycznie wybrane władze.

Trybunał zauważył, że odmowa rejestracji małżeństw skarżących nie pozbawiała ich praw wcześniej uznanych we Włoszech (jeśli takie istniały). W państwie, w którym zawarli małżeństwo, mogli nadal realizować nabyte prawa i obowiązki.

Decyzje o odmowie zarejestrowania ich małżeństw w jakiegokolwiek formie, pozostawiające skarżących w próżni prawnej (przed wejściem w życie nowych przepisów), nie uwzględniły społecznych realiów takiej sytuacji. Zgodnie z prawem obowiązującym przed wejściem w życie ustawy nr 76/2016 i dekretów, władze nie mogły formalnie przyznać istnienia związku skarżących zawartego w innym państwie. Byli więc oni narażeni na trudności w życiu codziennym a ich związek nie był objęty ochroną prawną. Rząd nie podniósł żadnych przeważających interesów społeczności na usprawiedliwienie pozbawienia związku skarżących wszelkiego uznania i ochrony.

W tej sprawie państwo włoskie nie mogło w sposób uzasadniony ignorować sytuacji skarżących, która odpowiadała życiu rodzinnemu w rozumieniu art.8 Konwencji, bez zaproponowania skarżącym środków zabezpieczenia ich związku. Do niedawna jednak władze odmawiały uznania takiej sytuacji lub jakiejś formy ochrony związku skarżących, w rezultacie luki prawnej w prawie włoskim. Z tego wynikało, że państwo nie zachowało właściwej równowagi konkurujących ze sobą interesów w zakresie, w jakim nie zapewniło skarżącym konkretnych instrumentów prawnych przewidujących uznanie i ochronę związków tej samej płci. Z tych względów Trybunał uważał, że doszło do naruszenia art. 8 Konwencji w tym zakresie (stosunkiem głosów pięć do dwóch).

Trybunał uznał, że w tej sytuacji nie musiał badać, czy w tej sprawie doszło również do naruszenia art.14 w połączeniu z art. 8 lub 12.

Włochy muszą zapłacić każdemu ze skarżących po 5 tys. euro jako zadośćuczynienie za krzywdę moralną oraz zwrócić im łącznie koszty i wydatki.

Zdanie odrębne w tej sprawie złożyli dwaj sędziowie, w tym sędzia polski. Stwierdzili, że w ich mniemaniu nie doszło do naruszenia. Ich zastrzeżenia dotyczyły przyjętej metodologii interpretacji traktatowej i oceny, czy prawa Konwencji były przestrzegane a także stosowania w tej sprawie wchodzących w grę zasad prawnych.

Podkreślili, że Konwencji nie można interpretować w próżni ale w kontekście najważniejszych międzynarodowych dokumentów w dziedzinie praw człowieka. Uważali, że sędziowie, którzy znaleźli się w większości odeszli od wymaganych zasad interpretacji

Konwencji i nałożyli na państwo obowiązki pozytywne, które z niej nie wynikają. Taka zmiana należy jednak do wyłącznych uprawnień Wysokich Układających się Stron, nie do Trybunału. Stwierdzili, że pozostaje im w pełni zgodzić się z zasadą, że w drodze orzecznictwa sądowego nie można wprowadzać zmian społecznych bez powszechnego wsparcia dla nich w procesie demokratycznym („no social transformation without representation”).

Uwagi:

Wyrok w nadal spornej w różnych państwach i społeczeństwach kwestii sposobu traktowania zawartych zagranicą małżeństw przez osoby tej samej płci. Dyskusja na jej temat prawdopodobnie również nie ominie Polski. W jej kontekście zwraca uwagę ważne zdanie odrębne dwóch sędziów.