

Problemy instytucjonalne i prawne związane z akcesem Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

1. Wprowadzenie

Traktat z Lizbony (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.)¹ przyczynił się w sposób zasadniczy do umocnienia w ramach Unii Europejskiej ochrony praw podstawowych. Wprowadzony na jego podstawie do Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) art. 6 nadał charakter prawny Karcie Praw Podstawowych. Natomiast na podstawie art. 6 ust. 2 TUE Unia Europejska została zobowiązana do przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPCz.). Po ośmiu rundach negocjacji, w końcu czerwca 2011 r. zakończone zostały negocjacje w sprawie „Umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”² (dalej: Umowa akcesyjna). Jej tekst ma zostać ostatecznie potwierdzony w połowie października 2011 r.³. Problematyka formy prawnej akcesu Unii Europejskiej do EKPCz. jest przedmiotem odrębnego opracowania,⁴ w tym natomiast artykule skupiono się na głównych zagadnieniach instytucjonalnych i prawnych odnoszących się do relacji między obu systemami, tj. systemem EKPCz. oraz systemem prawnym UE.

2. Ograniczenia przedmiotowe umowy o przystąpieniu Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Artykuł 6 ust. 2 TUE, Protokół (nr 8) i Deklaracja nr 2 (dołączone do Traktatów stanowiących podstawę UE) zawierają szereg ograniczeń precyzujących zakres

¹ Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

² „Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms“ CDDH-UE (2011)16prov. Por. również: *Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. 8th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. Strasbourg, Monday 20 June – Friday 24 June 2011. CDDH-UE(2011)16prov.

³ *Meeting report*. 8th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. Strasbourg, Monday 20 June – Friday 24 June 2011. CDDH-UE(2011)16prov, punkt 19.

⁴ Patrz: J. Barcz, *W sprawie formuły prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz. Umowa akcesyjna w świetle prawa unijnego* (w:) xxxx

przedmiotowy, w którym musi mieścić się umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz.:

- **Zastrzeżenie przestrzegania kompetencji UE:** W art. 6 ust. 2 zdaniu drugim zastrzeżono, że „Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Zastrzeżenie powyższe sprecyzowane zostało w zdaniu pierwszym art. 2 Protokołu (nr 8), stwierdzającym, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz. „zagwarantuje, że przystąpienie nie ma wpływu na kompetencje Unii ani uprawnienia jej instytucji”. W ten sposób potwierdzono, że Unia – zawierając umowę – musi kierować się zasadą kompetencji przyznanych (powierzonych), stosownie do której „... Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich” (art. 5 ust. 2 TUE; por. również art. 4 ust. 1 TUE). Zasada powyższa znajduje swoje sprecyzowanie w odniesieniu do umów międzynarodowych w art. 216 ust. 1 TUE. Wskazanie natomiast na „uprawnienia instytucji” podkreśla w kontekście przystąpienia Unii do EKPCz. nie tylko zasadę autonomii instytucjonalnej („Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych” – art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE), lecz również zastrzega, że przystąpienie Unii do EKPCz. nie może nieść ze sobą zmian w zakresie „uprawnień” instytucji i „procedur” ich działania. Zastrzeżenie to zostało sprecyzowane w Protokole (nr 8) i Deklaracji nr 2.
- **Zastrzeżenie zagwarantowania szczególnych cech Unii i prawa unijnego:** jest to bez wątpienia najistotniejszy i najbardziej skomplikowany problem. Protokół (nr 8) podkreśla w art. 1, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz. „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”, co powinno znaleźć odbicie zwłaszcza w szczególnych warunkach udziału Unii w organach kontrolnych EKPCz. (lit. a) oraz zagwarantowaniu, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne „były kierowane prawidłowo” przeciwko państwom członkowskich UE lub przeciwko Unii (lit. b); na istotny aspekt tego problemu wskazuje Deklaracja nr 2, odnosząca się do konieczności zagwarantowania odpowiedniej współpracy między sądami unijnymi a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej: ETPCz.). Podkreśla się w niej, że przystąpienie do EKPCz. „powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii”. Następnie wskazuje się na „istnienie regularnego dialogu” między Trybunałem Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) a ETPCz. i na konieczność jego „wzmocnienia” po przystąpieniu Unii do EKPCz. Najważniejsze aspekty (zastrzeżenia) związane z tym problemem skonkretyzował Trybunał Sprawiedliwości UE w Dokumencie roboczym z maja 2010 r.⁵. Następnie Prezesi obu Trybunałów – ETPCz. i Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE) - we „wspólnym komunikacie” z 24 stycznia 2011 r. określili zasadniczy kierunek rozwiązania tego problemu⁶.

⁵Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁶ Joint Communications from Presidents Costa and Skouris. Strasbourg and Luxembourg, 24 January 2011.

- **Zastrzeżenie zagwarantowania „własnych” mechanizmów rozstrzygnięcia sporów związanych z wykładnią Traktatów względnie Konwencji:** umowa będzie również musiała wyjaśnić znaczenie i stosunek między art. 344 TFUE i art. 55 EKPCz. Głównie chodzić będzie o postanowienia art. 344 TFUE, tym bardziej że art. 3 Protokołu (nt 8) wyraźnie zastrzega, iż postanowienia umowy o przystąpieniu Unii do EKPCz nie mogą mieć wpływu na art. 344 TFUE. W myśl natomiast postanowień tego artykułu „Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygnięcia innej niż w nich przewidziana”. W tym kontekście wskazane wyżej zastrzeżenie Trybunału Sprawiedliwości UE będzie miało znaczenie zasadnicze. Jeśli natomiast chodzi o art. 55 EKPCz, to zakres problemu jest o tyle mniejszy, iż jego postanowienia wyraźnie odsyłają (przy analogicznej regulacji jak w art. 344 TFUE) do wyjątków w „porozumieniach szczególnych”, a takim będzie bez wątpienia umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz.

Do podstawowych takich merytorycznych przesłanek należy więc – z punktu widzenia prawa unijnego - respektowanie:

- zakresu kompetencji Unii Europejskiej w Umowie akcesyjnej i po jej akcesie do EKPCz.;
- autonomii systemu prawnego Unii Europejskiej, która wyraża się przede wszystkim w wyłączności TSUE do orzekania w sprawie interpretacji prawa UE i nieważności aktów unijnego prawa pochodnego oraz w sprawie podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie.

We wskazanych wyżej postanowieniach skonkretyzowano te merytoryczne przesłanki akcesu Unii do EKPCz. w odniesieniu do konkretnych obszarów:

- jeśli chodzi o zagadnienia instytucjonalne, to podkreślono, że akces Unii do EKPCz. nie może mieć wpływu na uprawnienia instytucji unijnych i procedur ich działania; konkretnie wskazano – z jednej strony - na konieczność zagwarantowania odpowiedniego udziału „Unii w organach kontrolnych” EKPCz., z drugiej zaś strony – na konieczność umocnienia współpracy między TSUE a ETPCz. w taki sposób, aby „można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii”;
- jeśli chodzi natomiast o relacje między systemem EKPCz. a prawem UE, to skonkretyzowanie generalnych wymogów (zachowanie szczególnych cech Unii i jej prawa) musi znaleźć odzwierciedlenie w zagwarantowaniu, aby „skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskich UE lub przeciwko Unii” oraz w zagwarantowaniu, aby prawo unijne, nim stanie się przedmiotem wyroku ETPCz., zostało wpierv poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym przez TSUE (wyływa to zarówno z autonomii prawa UE, jak z zasady subsydiarności, rządzącej systemem EKPCz.); z drugiej strony należało zapewnić zgodność klauzul zawartych w

obu systemach, nakierowanych na ekskluzywność rozstrzygania sporów w ramach danego systemu (art. 55 EKPCz. i art. 344 TFUE).

Natomiast z punktu widzenia systemu EKPCz,⁷ należy brać pod uwagę głównie wspomnianą wyżej zasadę subsydiarności, której istota polega na tym, że zapewnienie przestrzegania standardów Konwencji na poziomie krajowym należy w pierwszym rzędzie do jej stron, natomiast ETPCz. ustala jedynie, czy strony Konwencji wywiązują się z tego zobowiązania. Również do organów strony Konwencji należy zapewnienie wykonania wyroków ETPCz. i zlikwidowanie naruszeń⁸. Z zasady autonomii prawa UE wynikałoby w związku z tym wymóg (wspomniany wyżej) uprzedniej kontroli zgodności prawa unijnego z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym, w tym również uwzględnienie specyfiki Unii, wyrażającej się w tym, że prawo unijne (prawo pierwotne i prawo pochodne, stanowione przez instytucje unijne) jest w przeważającej mierze wykonywane przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym.

Dotychczas (do czasu akcesu Unii do EKPCz.) nie istnieje możliwość kontrolowania prawa unijnego ze standardami EKPCz., natomiast możliwość taka została potwierdzona w stosunku do środków krajowych, wydanych przez państwa członkowskie UE w wykonaniu prawa unijnego. Potencjalny konflikt między obu systemami (wynikający przede wszystkim stąd, że państwa członkowskie UE są jednocześnie stronami EKPCz.) został ograniczony w wyniku - z jednej strony - przyjęcia w systemie Konwencji tzw. zasad orzecznictwa *Bosphorus*: w wyroku tym⁹ ETPCz. sprecyzował trwałą linię swojego orzecznictwa,¹⁰ potwierdzając, że ochrona praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej ma „charakter ekwiwalentny” do ochrony wynikającej z Konwencji, w związku z tym, nie będzie ingerował w dziedziny objęte prawem unijnym, chyba że ochrona w ramach UE okazałaby się „oczywiście niedostateczna”. Z drugiej zaś strony potencjalny konflikt między obu systemami został zminimalizowany w wyniku odwoływania się w orzecznictwie TSUE, w toku kreowania praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa unijnego, służących w ramach systemu UE kontroli legalności aktów unijnego prawa pochodnego i objętych kompetencją UE środków krajowych, przede wszystkim do standardów EKPCz.¹¹ Zakres potencjalnego konfliktu między obu systemami ulegnie dalszemu, istotnemu ograniczeniu w wyniku nadania charakteru unijnego prawa pierwotnego UE Karcie

⁷ Zasadnicze problemy akcesu Unii Europejskiej do EKPCz. z punktu widzenia systemu Konwencji analizuje szczegółowo L. Garlicki – *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 1, s. 14 i nast.

⁸ Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia ..., punkt 6.

⁹ Wyrok ETPCz. z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie nr 45036/98 *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) przeciwko Irlandii* [GC], ETPC 2005-VI.

¹⁰ Szczegółowo: A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych Unii Europejskiej* (w:) I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010, s. VI-222 i nast.

¹¹ Tamże.

Praw Podstawowych, której postanowienia muszą być interpretowane zgodnie ze standardami EKPCz.¹².

3. Relacja między systemami prawnymi Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Unii Europejskiej

3.1. Mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*)

Jednym z głównych warunków akcesu Unii Europejskiej do EKPCz. jest respektowanie – po akcesie – ważnego aspektu autonomii prawa UE, wyrażającego się w tym, że – z jednej strony – prawo to wykonywane jest przez państwa członkowskie UE, z drugiej zaś – że na podstawie postanowień Traktatów stanowiących UE, uzgodnionych przez państwa członkowskie, zobowiązania w nich zawarte wykonywane są również przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii. Wraz z akcesem Unii do EKPCz. powstanie – z punktu widzenia stosowania EKPCz. – zupełnie nowa sytuacja, w której jedna ze stron Konwencji wydaje akt prawny, a akt ten wykonywany jest przez inną stronę Konwencji¹³.

Z punktu widzenia systemu EKPCz. istotne jest więc – z jednej strony - uzyskanie niezbędnej jasności, która strona ma być pozwana w danej sprawie dotyczącej prawa UE (m.in. z tego względu, by nie wystąpiła konieczność odrzucenia skargi *ratione personae*), z drugiej zaś – której stronie Konwencji (Unii czy jednemu z jej państw członkowskich) przypisać odpowiedzialność za ewentualne naruszenie standardów Konwencji. Z punktu natomiast widzenia Unii zasadnicze znaczenie ma to, aby w sprawie podziału kompetencji między UE a jej państwami członkowskimi oraz w sprawie przypisania odpowiedzialności za sposób wykonania prawa unijnego decyzja podejmowana była na szczeblu unijnym (w ostateczności przez TSUE).

Rozwiązaniu powyższych dylematów służyć ma mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*), ustanowiony na podstawie art. 3 Umowy akcesyjnej. Wprowadzenie tego mechanizmu przebiega na dwóch płaszczyznach: zmiany postanowień Konwencji (jej art. 36) oraz ustanowienia postanowień regulujących szczegóły mechanizmu, które zawarte są w Umowie akcesyjnej.

Odpowiednie zmiany postanowień art. 36 EKPCz. wprowadza ust. 1 art. 3 Umowy:

- po pierwsze – na podstawie art. 3 ust. 1 lit. a. Umowy uzupełniony zostaje tytuł art. 36 EKPCz. na „Interwencja i współpозwanie strony trzeciej”;
- po drugie – na podstawie art. 3 ust. 1 lit. b. Umowy treść art. 36 EKPCz. uzupełniona jest nowym ustępem 4, o następującym brzmieniu:

„Na mocy decyzji Trybunału Unia Europejska lub państwo członkowskie Unii Europejskiej może stać się współpозwanym (a *co-respondent*) w postępowaniu, w

¹² Por. art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE w powiązaniu z motywem piątym preambuły i art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych oraz „Wyjaśnieniami” dołączonymi do Karty, które mają walor interpretacji autentyczne Karty (por. art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE, który odwołuje się do „Wyjaśnień”).

¹³ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 32 zdanie ostatnie.

okolicznościach określonych w Umowie o przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Współpозwany jest stroną w postępowaniu. Udział w postępowaniu współpозwanego nie ma wpływu na rozpatrywanie dopuszczalności skargi”.

Natomiast szczegóły mechanizmu współpозwania regulują ustępy od 2 do 8 art. 3 Umowy akcesyjnej:

- mechanizm współpозwania dotyczy zarówno sytuacji, w której pоzwane jest jedno lub więcej państw członkowskich UE a współpозwanym będzie Unia Europejska (art. 3 ust. 2 Umowy akcesyjnej), jak i sytuacji, w której pоzwana jest Unia a współpозwanym będzie jedno lub więcej państw członkowskich UE (art. 3 ust. 3 Umowy akcesyjnej); mechanizm może mieć zastosowanie również do sytuacji (art. 4 Umowy akcesyjnej), w której początkowo skarga skierowana jest jednocześnie do Unii Europejskiej i jej państw członkowskich; status jednego z pоzwanych może się zmienić na współpозwanego, o ile w stosunku do niego spełnione są kryteria „uruchamiające” mechanizm współpозwania (patrz punkt następny), zwłaszcza jeżeli jedna ze stron dopuściła się działania lub zaniechania w stosunku do skarżącego, druga natomiast ustanowiła podstawę prawną dla takiego działania¹⁴;
- problem uzyskaniu statusu współpозwanego¹⁵ został rozwiązany w ten sposób, że decyduje o nadaniu takiego statusu ETPCz., niemniej jedynie na żądanie Unii względnie jej państw członkowskich (art. 3 ust. 5 Umowy akcesyjnej)¹⁶. Wniosek w sprawie nadania statusu współpозwanego musi być uzasadniony¹⁷. ETPCz. może co prawda zwracać stronie uwagę na to, że może ona ubiegać się o status współpозwanego, niemniej wniosek zainteresowanej strony w tej sprawie jest niezbędną przesłanką wydania decyzji przez ETPCz.¹⁸. W żadnym przypadku nie można przymusić jednej ze stron do wystąpienia z wnioskiem¹⁹. ETPCz., podejmując decyzje, bierze pod uwagę stanowiska skarżącego, pоzwanego i potencjalnego współpозwanego, niemniej ogranicza się jedynie do

¹⁴ Tamże, punkt 37 i punkt 49.

¹⁵ Por. L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ...*, s. 18.

¹⁶ Art. 3 ust. 5 Umowy akcesyjnej: „Wysoka Układająca się Strona staje się współpозwanym jedynie na własne żądanie oraz na mocy decyzji Trybunału. Trybunał wysłuchuje opinii wszystkich stron w postępowaniu. Decydując w sprawie powyższego żądania, Trybunał rozważa, czy – w świetle powodów przedłożonych przez zainteresowaną Wysoką Układającą się Stronę - wiarogodne jest spełnienie warunków określonych w ustępach 2 lub 3”.

¹⁷ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 46.

¹⁸ Tamże, punkt 47.

¹⁹ Tamże.

rozważenia, czy testy „uruchomienia” współpозwania (określone w ustępach 2 i 3 art. 3 Umowy akcesyjnej) są wiarygodnie spełnione²⁰;

- szczególnie kontrowersyjnym problemem²¹ było określenie testów, które „uruchamiają” mechanizm współpозwania; sprecyzowane są one w ustępie drugim i w ustępie trzecim art. 3 Umowy akcesyjnej:

(1) W przypadku jeżeli skarga jest skierowana przeciwko jednemu lub większej liczbie państw członkowskich Unii Europejskiej (art. 3 ust. 2 Umowy akcesyjnej) test uważa się za spełniony (tj. Unia Europejska może uzyskać statusu współpозwanego), o ile okaże się że skarga pociąga za sobą powstanie pytania o zgodność z standardami Konwencji postanowień prawa pierwotnego lub pochodnego Unii Europejskiej. Dotyczy to zwłaszcza sytuacji, gdy możliwe byłoby uniknięcie naruszenia wyłącznie w wyniku nieposzanowania zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej, tj. gdy prawo unijne nie pozostawia państwu członkowskiemu swobody w zakresie wydawanych krajowych środków implementacyjnych,²²

(2) W przypadku jeżeli skarga jest skierowana przeciwko Unii Europejskiej (art. 3 ust. 3 Umowy akcesyjnej), jej państwa członkowskie mogą stać się współpозwanymi w postępowaniu, o ile okaże się że skarga pociąga za sobą powstanie pytania o zgodność ze standardami Konwencji prawa pierwotnego Unii Europejskiej, zwłaszcza gdy możliwe byłoby uniknięcie naruszenia wyłącznie w wyniku nieposzanowania zobowiązań wynikających z tego prawa²³.

Mechanizm współpозwania pozwala więc również wyjaśnić problem zakresu odpowiedzialności za naruszenie standardów Konwencji. ETPCz. stwierdza jedynie czy wystąpiło naruszenie Konwencji, nie wnika natomiast ani w kwestię ważności prawa Unii Europejskiej ani sprecyzowania zakresu kompetencji Unii. Zwykle więc ETPCz. stwierdzi naruszenie Konwencji łącznie w stosunku do póżwanego i współpóżwanego. Natomiast póżwany wraz ze współpóżwanym mogą przedłożyć wspólne stanowisko do ETPCz., wskazujące że zarzucane naruszenie Konwencji ma być przypisane jedynie jednemu z nich²⁴.

Powyższy aspekt wskazuje również na zasadniczą różnicę między statusem interwenienta i współpóżwanego w świetle postanowień nowego art. 36 EKPCz. Interwenient może przedkładać pisemne uwagi i uczestniczyć w rozprawach przez ETPCz., nie jest natomiast stroną w

²⁰ Art. 4 zdanie ostatnie Umowy akcesyjnej. Komentarz: *Draft Explanatory Report ...*, punkt 48.

²¹ Problem ten nie jest jeszcze ostatecznie zamknięty. Podczas finalnej, ósmej rundy negocjacji, mimo sprecyzowania warunków odwołania się do tych testów, niektórzy uczestnicy wskazywali, że są one zbyt szeroko ujęte a w związku z tym mogą wprowadzać pewien stopień niepewności prawnej. Stąd opowiadali się za węższym ich ujęciem, które występowało w początkowych wersjach obecnego art. 3 Umowy akcesyjnej. *Meeting report ...*, punkt 8.

²² *Draft Explanatory Report ...*, punkt 42.

²³ Tamże, punkt 43.

²⁴ Tamże, punkt 54.

postępowaniu i tym samym nie jest związany wyrokiem. W przeciwieństwie do tego współpozwany jest stroną w postępowaniu (por. nowy ust. 4 art. 36 EKPCz.) i będzie wyrokiem związany²⁵.

3.2. Zasady współpracy między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka a Trybunałem Sprawiedliwości UE

Protokół (nr 8) podkreśla w art. 1, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”. Na istotny aspekt tego problemu wskazuje Deklaracja nr 2, odnosząca się do konieczności zagwarantowania odpowiedniej współpracy między sądami unijnymi a ETPCz. Podkreśla się w niej, że przystąpienie do EKPCz. „powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii”. Następnie wskazuje się na „istnienie regularnego dialogu” między TSUE a ETPCz. i na konieczność jego „wzmocnienia” po przystąpieniu Unii do EKPCz. Najważniejsze aspekty (zastrzeżenia) związane z tym problemem skonkretyzował TSUE w Dokumencie roboczym z maja 2010 r.²⁶. Trybunał zwrócił uwagę wpieryw na generalne zastrzeżenie, iż stosownie do zasady subsydiarności kontrola zewnętrzna działań Unii (ze strony ETPCz.) powinna być poprzedzona skuteczną kontrolą wewnętrzną ze strony sądów państw członkowskich lub sądów unijnych (pkt 7 dokumentu). Następnie Trybunał podkreślił wyłączność swojej kompetencji co do orzekania o nieważności unijnego aktu prawnego, co stanowi jedną z cech porządku prawnego Unii. Z tego względu ETPCz. nie może orzekać o zgodności unijnego aktu prawnego z EKPCz., nim kwestii tej prawomocnie nie rozstrzygnie TSUE (pkt 9 dokumentu).

Główną wytyczną stanowiska TSUE było wskazanie, iż jego orzecznictwo konsekwentnie odwołuje się do postanowień EKPCz. w toku kreowania praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego oraz kieruje się domniemaniem zgodności z EKPCz. w określonych okolicznościach (orzecznictwo *Bosphorus*). Można z tego wnioskować, iż TSUE wychodzi z założenia, że mało prawdopodobne byłoby stwierdzenie sprzeczności aktu unijnego z EKPCz. przez ETPCz. w przypadku uprzedniej kontroli przeprowadzonej przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Powołane stanowisko TSUE określiło istotne warunki ramowe dla umowy. Uwzględnić bowiem należy, że Trybunał może kontrolować zgodność umowy zawieranej przez Unię z Traktatami (art. 218 ust. 11 TFUE). W przypadku stwierdzenia niezgodności planowanej umowy z Traktatami konieczna jest bądź rewizja Traktatów, bądź renegowanie umowy.

Kolejnym, istotnym etapem sprecyzowania problemów i wypracowania wytycznych dla Umowy akcesyjnej stało się spotkanie delegacji obu Trybunałów w dniu 17 stycznia 2011 r. i wydany w jego następstwie przez obu Prezesów „Wspólny komunikat” (24 stycznia 2011 r.)²⁷.

²⁵ Tamże, punkt 39. W komentarz podkreśla się, że ustanowienie mechanizmu przypozywania nie będzie miało wpływu na możliwość udziału Unii Europejskiej jako interwenienta w przypadku, gdy nie są spełnione testy „uruchamiające” mechanizm przypozywania. Tamże, punkt 40.

²⁶ Dokument roboczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący niektórych aspektów przystąpienia ...

²⁷ Joint Communications from Presidents Costa and Skouris. Strasbourg and Luxembourg, 24 January 2011.

Dokonali ono rozróżnienia między skargami bezpośrednimi, tj. skargami indywidualnymi skierowanymi przeciwko środkom przyjmowanym przez unijne instytucje (przez Unię) i skargami pośrednimi, tj. skargami skierowanymi przeciwko środkom krajowym przyjętym przez państwa członkowskie w wykonaniu prawa UE. W pierwszym przypadku – stwierdzili – istnieje gwarancja, że wewnętrzna kontrola (na szczeblu unijnym) przez TSUE jest zapewniona. Natomiast w drugim przypadku postępowanie prejudycjalne takiej gwarancji w pełni nie daje (nie jest ono warunkiem „wyczerpania wszystkich środków odwoławczych”), a – tym samym – możliwa byłaby sytuacja (choć rzadko), w której ETPCz. orzeka o zgodności prawa UE ze standardami Konwencji, bez uprzedniego wypowiedzenia się TSUE w tej sprawie. Obaj Prezesi wskazali w związku z tym (podkreślając znaczenie zasady subsydiarności), że paralelnie do zawarcia Umowy akcesyjnej powinna zostać sprecyzowana procedura, które będzie gwarantować w takich przypadkach uprzednią „wewnętrzną kontrolę” na szczeblu unijnym ze strony TSUE. Nie sprecyzowali jednak, o jaką procedurę może chodzić: wskazali jedynie, że ze względu na zapobiegnięcie niepotrzebnemu przewlekaniu postępowania przed ETPCz. Trybunał Sprawiedliwości UE mógłby zastosować postępowanie przyśpieszone.

Rozwiązania przyjęte w Umowie akcesyjnej nie wychodzą w zasadzie poza formułę zaproponowaną przez Prezesów obu Trybunałów. W art. 3 ust. 6 Umowy stwierdza się jedynie:

„O ile w postępowaniach, w których współpozwanym jest Unia Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ocenił jeszcze zgodności z prawami zagwarantowanymi w Konwencji postanowienia prawa Unii Europejskiej wskazanego w ust. 2, zapewnia się Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpowiedni czas na dokonanie takiej oceny, a następnie stronom do zgłoszenia uwag. Unia Europejska zapewnia, że ocena taka jest przeprowadzana sprawnie, tak aby postępowanie przez Trybunałem nie uległo niepotrzebnej zwłoce. Ustęp niniejszy nie ma wpływu na kompetencje Trybunału”.

Z powyższych postanowień wynika, że sytuacja nimi objęta byłaby następująca:²⁸ skarga indywidualna skierowana jest przeciwko aktowi względnie działaniu państwa członkowskiego UE, podjętemu w wyniku wykonania prawa UE (a Unia występuje jako współpozwany). Sprawa musi być rozpatrywana uprzednio przez sądy krajowe, ze względu na konieczność „wyczerpania wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym” jako przesłanki dopuszczalności skargi przez ETPCz. Skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE przez sąd krajowy leży w zakresie jego uznania, stąd – jak wskazano wyżej – wydanie wyroku prejudycjalnego przez TSUE nie jest warunkiem stwierdzenia „wyczerpania wszystkich środków odwoławczych”. W pewnych sytuacjach ETPCz. mógłby więc orzekać bez uprzedniej oceny przez TSUE unijnej podstawy prawnej (dla wykonawczych środków krajowych) w świetle praw podstawowych.

Aby wypełnić taką, możliwą lukę, Unia Europejska została zobowiązana do „zapewnienia” Trybunałowi Sprawiedliwości UE „odpowiedniego czasu na dokonanie takiej oceny”, przy czym zakładałoby to również sprecyzowanie „wewnętrznej procedury w UE”, która gwarantowałaby przeprowadzenie stosownej oceny przez TSUE²⁹. Powołane wyżej postanowienia ust. 6 art. 3

²⁸ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 57.

²⁹ Tamże, punkt 58.

Umowy akcesyjnej procedury takiej nie precyzują, wskazując jedynie, że musi ona przebiegać sprawnie, aby nie prowadzić do niepotrzebnej zwłoki w postępowaniu przed ETPCz. W komentarzu nawiązuje się do procedury przyśpieszonej, która powinna zapewnić, aby ocena TSUE był przeprowadzona w ciągu 6 – 8 miesięcy³⁰.

Trudno dziwić się, że Umowa akcesyjna nie odnosi się szczegółowo do takiej procedury. Przeprowadzenie kontroli prawa unijnego co do zgodności z prawami podstawowymi jest bowiem przede wszystkim sprawą samej Unii. Podczas ostatniej, ósmej rundy negocjacyjnej wskazano natomiast jednoznacznie na to, że Unia ma być stroną EKPCz. na takich samych zasadach jak jej pozostałe strony, bez żadnych wyjątków proceduralnych. Stąd dodano do ust. 6 art. 3 Umowy akcesyjnej zdanie ostatnie - „Ustęp niniejszy nie ma wpływu na kompetencje Trybunału” (ETPCz.) – co i tak nie zapobiegło krytyce ze strony niektórych uczestników negocjacji, że ustalona procedura wykracza poza zasadę subsydiarności, uprzywilejowuje jedną ze stron EKPCz. (tj. Unię Europejską), a znaczenie konieczności dokonania uprzedniej oceny przez TSUE jest niepotrzebnie wyolbrzymiane³¹.

W pełni zasadne jest oczekiwanie wyrażone przez L. Garlickiego, że problem zagwarantowania TSUE możliwości dokonania oceny prawa unijnego w sytuacji, gdy pojawi się zarzut naruszenia EKPCz. (a nie została wykorzystana droga pytania prejudycjalnego), powinien być podjęty w prawie unijnym, leży bowiem przede wszystkim w interesie prawa unijnego³². Niemniej jednak krytyka wysuwanych w tej mierze dotychczasowych propozycji (ze względu na możliwość przewlekania postępowania przed ETPCz.),³³ aby w takim przypadku postępowanie przed ETPCz. było zawieszane a Komisja Europejska z urzędu zwracała się do TSEU o dokonanie stosownej oceny prawa unijnego, jest chyba przedwczesna. Tym bardziej, że rozważane propozycje, nakierowane na „wymuszenie” wszczęcia procedury prejudycjalnej,³⁴ mają słabe uzasadnienie, a ich wprowadzenie wymagałoby rewizji postanowień TFUE. Nie można również tracić z oczu drugiej procedury, która wchodziłaby w grę przy - procedury o badanie legalności unijnych aktów prawnych (art. 263 TFUE), tym bardziej że chodzi tu m.in. o unijne akty wywierające skutki prawne wobec osób trzecich, osób fizycznych i prawnych. Słabą stroną sięgnięcia do tej procedury jest jej ograniczenie do aktów unijnego prawa pochodnego.

Być może niezbędne stanie się wyodrębnienie nowej procedury względnie uzupełnienie procedury prejudycjalnej, choć wówczas konieczne byłoby chyba dokonanie zmiany w postanowieniach odpowiednich artykułów TFUE, a więc sięgnięcie do traktatu rewizyjnego. Może to stać się jednak konieczne. Sprawy objęte tym aspektem mechanizmu współpozwania

³⁰ Tamże, punkt 61.

³¹ *Meeting report ...*, punkt 9.

³² *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ...*, s. 18.

³³ Tamże.

³⁴ Tamże.

będą co prawda bardzo rzadkie,³⁵ niemniej dotyczą one fundamentalnych spraw związanych z relacją systemu EKPCz. i autonomią systemu prawnego Unii Europejskiej. Przejrzystość w tej dziedzinie musi więc zostać zagwarantowana.

4. Powiązania instytucjonalne: reprezentacja Unii w organach Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

4.1. Sędzia „unijny” w Europejskim Trybunale Praw Człowieka

Umowa akcesyjna nie odnosi się w sposób szczególny do procedury wyboru sędziego, który będzie reprezentował Unię w ETPCz., do jego statusu i zakresu obowiązków. Nie było to konieczne, bowiem w tym zakresie obowiązują Unię odpowiednie postanowienia EKPCz.,³⁶ tak jak każdą pozostałą stroną Konwencji. Tak więc – stosownie do art. 20 EKPCz. - Unię będzie reprezentował w ETPCz. jeden sędzia („Trybunał składa się z sędziów, których liczba równa jest liczbie Wysokich Układających się Stron”). W stosunku do tego sędziego obowiązują wymogi określone w art. 22 EKPCz. oraz reguły dotyczące kadencji i odwołania określone w art. 23 EKPCz.

Stosownie do postanowień art. 22 EKPCz. sędzia proponowany przez Unię będzie wybierany przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, większością głosów, spośród listy trzech kandydatów przedłożonych przez UE. Art. 6 Umowy akcesyjnej uzupełnia powyższe postanowienia, zapewniając delegacji Parlamentu Europejskiego UE prawo udziału w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy i głosowania wówczas, gdy wybierani są – na podstawie art. 22 EKPCz. sędziowie ETPCz (ust. 1). Przy czym delegacja Parlamentu Europejskiego ma liczyć tylu członków, ilu liczy delegacja państwa mającego najmocniejszą reprezentację w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Stosownie do art. 26 Statutu Rady Europy najwyższą liczbę przedstawicieli w Zgromadzeniu Parlamentarnym – po 18 – mają: Francja, Niemcy, Rosja, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Tylu też przedstawicieli będzie liczyła delegacja Parlamentu Europejskiego³⁷.

Szczegółowe warunki udziału delegacji Parlamentu Europejskiego w stosownych posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy mają być uregulowane przez Zgromadzenie „we współpracy” z Parlamentem Europejskim (art. 6 ust. 2 Układu akcesyjnego). Stosowne uzgodnienia między obu instytucjami zostały podjęte podczas trwania negocjacji nad Umową akcesyjną³⁸ i znajdują wyraz w regulaminie wewnętrznym Zgromadzenia Parlamentarnego. Natomiast – z drugiej strony - w regulaminie wewnętrznym Parlamentu

³⁵ Z analiz przeprowadzonych na rzecz negocjacji nad Umową akcesyjną wynika, że z dotychczas rozpatrywanych przez ETPCz. spraw jedynie trzy mogłyby kwalifikować się do objęcia mechanizmem przypozwania: 1) *Matthews v. United Kingdom*, 2) *Bosphorus Hava Yollari Turizm Ve Ticaret Anonim Sirketi v. Irlandia* i 3) *Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. v. the Netherlands*.

³⁶ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 69.

³⁷ Tamże, punkt 67.

³⁸ Tamże, punkt 68.

Europejskiego będzie uregulowana procedura wyłaniania delegacji Parlamentu, które będzie uczestniczyć w stosownych posiedzeniach Parlamentu Europejskiego³⁹.

4.2. Zakres reprezentacji Unii Europejskiej w Komitecie Ministrów Rady Europy

Komitet Ministrów jest jednym z zasadniczych organów Rady Europy,⁴⁰ w którym reprezentowane są wszyscy jej członkowie – każdy ma jednego przedstawiciela, któremu przysługuje jeden głos (art. 14 Statutu Rady Europy). Unia Europejska nie stanie się co prawda na mocy Umowy akcesyjnej członkiem Rady Europy, niemniej Komitet Ministrów spełnia istotne funkcje w ramach EKPCz. W szczególności Komitet Ministrów „czuwa” na wykonaniu wyroków ETPCz. (art. 46 EKPCz.), „czuwa” nad wykonaniem warunków polubownego załatwienia sprawy, potwierdzonych w decyzji ETPCz. (art. 39 EKPCz.), może zwracać się do ETPCz. o wydanie opinii doradczej w kwestiach prawnych dotyczących wykładni Konwencji i jej Protokołów (art. 47 EKPCz.) oraz decyduje – na wniosek Zgromadzenia plenarnego ETPCz. - o zmniejszeniu liczby sędziów w izbach Trybunału (art. 26 ust. 2 EKPCz.). Niezależnie od tego Komitet Ministrów spełnia jeszcze szereg innych zadań, związanych z wykonaniem Konwencji⁴¹.

Z tego względu zapewnienie udziału przedstawiciela Unii Europejskiej w Komitecie Ministrów jest niezbędne. Reguluje to art. 7 ust. 1 Umowy akcesyjnej, stosownie do którego przedstawiciel taki uczestniczy w Komitecie w zakresie, w jakim Komitet podejmuje decyzje w sprawach:

- objętych wspomnianymi wyżej artykułami 26 ust. 2, 39 ust. 4, 46 ust. 2 do 5 lub art. 47 EKPCz.;
- dotyczących przyjęcia protokołów do Konwencji;
- dotyczących przyjęcia lub wykonania każdego innego środka lub dokumentu skierowanego do ETPCz. lub do wszystkich stron Konwencji, względnie dotyczącego wykonywania przez Komitet lub Zgromadzenie Parlamentarne funkcji na podstawie Konwencji.

Umowa akcesyjna nie rozstrzyga o tym, przedstawiciel jakiej instytucji względnie organu unijnego będzie reprezentował Unię w Komitecie Ministrów⁴². Statut Rady Europy w art. 14 stwierdza, że przedstawicielami członków Rady Europy w Komitecie są ministrowie spraw zagranicznych, względnie – gdy nie może on być obecny – wyznaczony zastępca („którym, jeśli to możliwe, będzie członek jego rządu”). Ponieważ – jak wspomniano – problemu tego nie rozstrzygnęła Umowa akcesyjna, jest on sprawą wewnętrznej decyzji Unii Europejskiej. Kontekst

³⁹ Tamże.

⁴⁰ Por. Rozdział IV Statutu Rady Europy, Londyn, 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994 nr 118, poz. 565.

⁴¹ Por. *Draft Explanatory Report ...*, punkt 71.

⁴² Nie odnosi się do tej sprawy również *Draft Explanatory Report ...*.

art. 14 Statutu wskazywałby na Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, niemniej sprawa przestrzegania praw podstawowych jest jedynie jednym z aspektów jego kompetencji i odnosi się do stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, a więc nie dotyczy istoty problemu w przypadku akcesu Unii do EKPCz.

Najistotniejszym problemem, związanym z udziałem przedstawiciela UE w Komitecie Ministrów przy decydowaniu w powyższych sprawach, zwłaszcza związanych z nadzorowaniem przez Komitet wykonania wyroków ETPCz. (art. 46 EKPCz.) i warunków polubownego załatwienia sprawy (art. 39 ust. 4 EKPCz.), było uzgodnienie formuły podejmowania decyzji przez Komitet. Zważyć bowiem należy, że państwo członkowskie UE wraz z przedstawicielem Unii w Komitecie stanowią 28 na łączną liczbę 48 członków Komitetu, a w sprawach objętych kompetencją Unii będą głosowali w sposób skoordynowany. Należało więc tak ustalić formuły podejmowania decyzji, aby zapewnić „efektywność wykonywania przez Komitet Ministrów jego funkcji nadzorczej określonej w artykułach 39 i 46 Konwencji” (art. 7 ust. 2 Umowy akcesyjnej)⁴³.

Problem ten reguluje ust. 2 art. 7 Umowy akcesyjnej. W początkowym stadium negocjacji kwestie te miały być objaśnione w specjalnej deklaracji. Niemniej jednak, ze względu na wymóg przejrzystości i pewności prawnej, zdecydowano podczas ostatniej, ósmej rundy negocjacji, na włączenie stosownych postanowień do Umowy akcesyjnej (ust. 2 art. 7)⁴⁴.

Przede wszystkim w art. 7 ust. 2 lit. a. Umowy akcesyjnej odniesiono się do podejmowania przez Komitet Ministrów decyzji w ramach nadzoru wykonania wyroków lub warunków polubownego załatwienia sprawy, będących następstwem spraw, w których pozwaną była sama Unia Europejska lub w których były współpозwaną (*co-respondent*). W takim przypadku od regulacji unijnych („traktatów UE”) zależy, czy przedstawiciel Unii Europejskiej oraz przedstawiciele jej państw członkowskich wyrażać będą w głosowaniu stanowisko w sposób skoordynowany („*in a coordinated manner*”). Z drugiej jednak strony postanowienia lit. a. ust. 2 art. 7 Umowy akcesyjnej podkreślają, że należy w taki sposób dostosować „Zasady Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonania wyroków oraz warunków polubownego załatwienia sprawy”,⁴⁵ aby „zapewnić, że Komitet Ministrów będzie efektywnie wykonywał swoje funkcje w powyższych okolicznościach”⁴⁶.

W tym celu sprecyzowano formuły głosowania w przypadkach nadzorowanie przez Komitet Ministrów wyroków względnie warunków polubownego załatwienia spraw będących

⁴³ Por również: *Draft Explanatory Report ...*, punkt 73.

⁴⁴ *Meeting report ...*, punkt 11.

⁴⁵ Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlements. Adopted by the Committee of Ministers at the 964th meeting of the Deputies, on 10 May 2006.

⁴⁶ Szczegółowy komentarz na ten temat: *Draft Explanatory Report ...*, punkty od 75 do 79.

następstwem współpозwania (art. 7 ust. 2 lit a.): „Zasady ...” uzupełniono o „Zasadę 18”⁴⁷, stosownie do której w przypadku gdy Komitet Ministrów nadzoruje wykonanie zobowiązań albo przez samą Unię Europejską, albo przez Unię Europejską oraz jedno lub więcej państw członkowskich UE, ustalono generalną zasadę (Zasada 18 lit. a/), iż decyzję Komitetu uważa się za podjętą o ile na jej rzecz wypowiedziała się zwykła większość jego członków reprezentujących te Wysokie Układające się Strony, które nie są członkami UE. Od tej generalnej zasady są przewidziane dwa istotne wyjątki:

- w przypadku decydowania przez Komitet w kwestii zwrócenia się z wnioskiem do ETPCz. o opinię doradczą (Zasada 10) oraz sprawach o naruszenie obowiązku wykonania wyroku oraz (Zasada 11) decyzję Komitetu uważa się za podjętą o ile na jej rzecz wypowiedziało się dwie trzecie jego członków reprezentujących te Wysokie Układające się Strony, które nie są członkami UE (Zasada 18 lit. b/);
- w przypadku decydowania przez Komitet w sprawie „*final resolutions*” (Zasada 17),⁴⁸ sprecyzowano formułę głosowania w ten sposób, iż dla podjęcia decyzji przez Komitet wymagane jest nie tylko spełnienie warunków określonych w art. 20 d. Statutu Rady Europy - dla podjęcia decyzji wymagana jest „większość dwóch trzecich oddanych głosów i większość przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie”, lecz również, aby na jej rzecz oddano zwykłą większość oddanych głosów członków reprezentujących te Wysokie Układające się Strony, które nie są członkami UE (Zasada 18 lit. c/).

Zważyć należy, że powyższe formuły głosowania określone są jedynie w „Zasadach Komitetu Ministrów w sprawie nadzorowania wykonania wyroków oraz warunków polubownego załatwienia spraw”, przyjmowanych przez sam Komitet, a nie w Umowie akcesyjnej czy EKPCz. W przyszłości będą więc mogły być modyfikowane przez Komitet, bez potrzeby rewizji Umowy akcesyjnej względnie EKPCz.⁴⁹

Kolejne postanowienia ust. 2 art. 7 Umowy akcesyjnej (litery b. i c.) mają wytyczyć granice, określające zakres oddziaływania prawa UE w stosunku do działań Unii oraz jej państw członkowskich w odniesieniu do nadzorowania przez Komitet Ministrów wykonania obowiązków wynikających z EKPCz. przez państwa członkowskie UE oraz strony Konwencji nie będące państwami członkowskimi UE⁵⁰. Pierwszy z regulowanych przypadków (art. 7 ust. 2

⁴⁷ Draft Rules to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and the terms of friendly settlements. *Draft Legal Instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. 8th Working Meeting of the CDDH Informal Working Group on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights (CDDH-UE) with the European Commission. Strasbourg, Monday 20 June – Friday 24 June 2011. CDDH-UE(2011)16prov. Punkt II. Komentarz na ten temat: *Meeting report ...*, punkt 12.

⁴⁸ Stosownie do postanowień art. 20 d. Statutu Rady Europy ta formuła podejmowania decyzji dotyczy „Wszystkich innych uchwał Komitetu ...”.

⁴⁹ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 79.

⁵⁰ *Meeting report ...*, punkt 13.

lit. b. Umowy akcesyjnej)⁵¹ dotyczy nadzorowanie przez Komitet Ministrów wykonania obowiązków wynikających z EKPCz. przez państwo członkowskie UE. O ile na mocy Traktatów stanowiących podstawę Unii, nie ma ona w odpowiednich dziedzinach kompetencji, wykluczone jest zajmowanie przez Unię stanowiska oraz prawo głosowania w takich sprawach. W takich przypadkach Traktaty stanowiące podstawę Unii nie zobowiązują państw członkowskich UE do zajmowania stanowiska i głosowania w sposób skoordynowany. Drugi natomiast przypadku (art. 7 ust. 2 lit. c. Umowy akcesyjnej),⁵² chodzi o sytuację, w której Komitet nadzoruje wykonania obowiązków wynikających z EKPCz. przez państwo nie będące członkiem UE. Wówczas – podkreślono – Traktaty stanowiące podstawę UE nie zobowiązują państw członkowskich Unii do zajmowania stanowiska lub głosowania w sposób skoordynowany, nawet jeżeli Unia Europejska zajmie w danej sprawie stanowisko lub skorzysta z prawa do głosowania. Zaznaczyć należy, że w tej ostatniej kwestii nie uzyskano zgodności podczas ostatniej, ósmej rundy negocjacyjnej: niektórzy uczestnicy negocjacji wskazywali, że CDDH powinien jeszcze rozważyć inne możliwe rozwiązania, w szczególności w ogóle wyłączenie możliwości głosowania przez przedstawiciela Unii⁵³.

5. Inne problemy

5.1. Możliwość wnoszenia skarg na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka między Unią Europejską a jej państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi Unii

W ramach EKPCz. możliwe jest wnoszenie skarg indywidualnych (art. 34 EKPCz.) oraz skargi jednej ze stron Konwencji w stosunku do innej strony, zarzucającej naruszenie przez nią postanowień Konwencji lub Protokołów (art. 33 EKPCz.). Dostosowanie postanowień Konwencji na mocy Układu akcesyjnego (art. 4 Umowy) objęło zmianę tytułu art. 33 EKPCz. z dotychczasowego („Sprawy międzypaństwowe”) na tytuł bardziej ogólny, uwzględniający również przystąpienie Unii Europejskiej do EKPCz. – „Sprawy między Stronami” („*Inter-Party cases*”). Odpowiednio – również na mocy art. 4 Umowy akcesyjnej – zmieniono także postanowienia art. 29 ust. 2 EKPCz., stwierdzające w nowej wersji, że „W sprawie dopuszczalności i przedmiotu skarg między Stronami wniesionych w trybie art. 33 decyduje Izba.
...⁵⁴

Natomiast ani zmienione postanowienia art. 33 EKPCz. ani Umowy akcesyjnej (art. 4) nie odnoszą się do istotnej kwestii, czy państwo członkowskie UE będzie mogło wnieść taką skargę w stosunku do innego państwa członkowskiego UE lub w stosunku do Unii, względnie czy Unia będzie mogła wnieść taką skargę w stosunku do jej państwa członkowskiego⁵⁵. Odpowiedź na to pytanie zależeć będzie od materii objętej skargą. Jeżeli materia skargi miałaby dotyczyć prawa Unii Europejskiej, to z pewnością skarga taka nie jest dopuszczalna. Art. 344 TFUE zawiera

⁵¹ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 80.

⁵² Tamże, punkt 81.

⁵³ *Meeting report. 8th Working Meeting ...*, punkt 14.

⁵⁴ Tamże, punkt 63.

⁵⁵ Tamże, punkt 64.

jednoznaczne zobowiązanie państw członkowskich UE do „nie poddawania sporów dotyczących wykładni i stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”, przy czym nie ulega wątpliwości, że pojęcie „Traktatów” dotyczy wyłącznie TFUE i TUE (por. art. 1 akapit trzeci TUE i art. 1 ust. 2 TFUE). *Mutatis mutandis* zobowiązanie powyższe dotyczy nie tylko państw członkowskich UE lecz również Unii Europejskiej jako takiej (tu: jako strony EKPCz.). Do art. 344 TFUE odwołuje się Protokół (nr 8) w art. 3, stwierdzając, że akces Unii do EKPCz. (postanowień Umowy akcesyjnej) „nie może mieć wpływu” na art. 344 TFUE.

Potwierdzają taką interpretację postanowienia art. 5 Umowy akcesyjnej, odnoszące się do art. 55 EKPCz. Stosownie do art. 55 EKPCz. strony Konwencji zobowiązały się do nie poddawania „sporu powstałego w związku z interpretacją lub stosowaniem niniejszej Konwencji do rozpatrzenia w ramach innych sposobów rozstrzygania sporów niż przewidziane w niniejszej Konwencji”. Art. 5 Umowy akcesyjnej wyjaśnia m.in., że postępowania przed sądami unijnymi⁵⁶ nie mogą być rozumiane jako „inne sposoby rozstrzygania sporów” w rozumieniu art. 55 EKPCz. Tym samym wyjaśniono relacje między postanowieniami art. 344 TFUE i art. 55 EKPCz.⁵⁷

Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwo członkowskie UE skierowało skargę na podstawie art. 33 EKPCz. w stosunku do innego państwa członkowskiego UE, zarzucając mu naruszenie postanowień EKPCz. lub Protokołów w materii nie objętej prawem Unii Europejskiej. Niemniej jednak skarga taka nie może być skierowana w stosunku do Unii, również Unia nie może skierować tego rodzaju skargi w stosunku do jednego z jej państw członkowskich, jest ona bowiem uprawniona do działania jedynie w ramach powierzonych jej kompetencji („prawa Unii Europejskiej”). W tym zakresie natomiast miarodajny jest art. 344 TFUE.

Natomiast pozostałe państwa – strony EKPCz. (nie będące członkami UE) mogą kierować skargi w trybie art. 33 EKPCz. w materii objętej prawem Unii Europejskiej zarówno w stosunku do Unii jak również jej państw członkowskich (por. mechanizm współpозwania).

5.2. Sprecyzowanie wymogów dopuszczalności skargi na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Wśród wymogów dopuszczalności skargi indywidualnej, art. 35 EKPCz. określa (w ust. 2 lit. b/), że nie może ona m.in. być „poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia”. Jak wskazano, warunkiem przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz. jest zagwarantowanie jej autonomii kompetencyjnej (art. 6 ust. 2 TUE) oraz zagwarantowanie uprawnień jej instytucji, w tym sądów unijnych - art. 2 zdanie pierwsze Protokołu (nr 8). Art. 5

⁵⁶ W art. 5 Umowy akcesyjnej użyto terminu „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Przypomnieć w związku z tym należy, że pojęcie „Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”# obejmuje – stosownie do art. 19 ust. 1 TUE: Trybunał Sprawiedliwości, Sąd UE i sądy wyspecjalizowane (obecnie: Sąd do Spraw Służby Publicznej UE). Por. M. Górski, *System sędziowski Unii Europejskiej* (w:) *System ochrony prawnej Unii Europejskiej*. Red. A. Wyrozumska, Warszawa 2010 (wydanie II), s. V-1 i nast.

⁵⁷ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 66.

Umowy akcesyjnej objaśnia, że postępowania przez sądami unijnymi⁵⁸ nie stanowi „innej międzynarodowej procedury dochodzenia lub rozstrzygnięcia” w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b) EKPCz. Jest to więc ważne objaśnienie, zwłaszcza z punktu widzenia określenia zasad współdziałania między ETPCz. i sądami unijnymi.

Zwrócić należy jeszcze uwagę, że *mutatis mutandis* postanowienia powyższe rozciągać się będą na postępowania przed innymi instytucjami unijnymi, zwłaszcza przed Komisją Europejską. W wydanym 1 lutego 2011 r. wyroku w sprawie Karoussiotis v. Portugal (no. 23205) ETPCz. orzekł, że postępowanie przed Komisją Europejską na podstawie art. 258 TFUE w sprawie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z Traktatów stanowiącym podstawę UE nie stanowi „innej międzynarodowej procedury dochodzenia lub rozstrzygnięcia” w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b) EKPCz.⁵⁹ Może to dotyczyć również innych postępowań przez Komisją Europejską, zwłaszcza w dziedzinie reguł konkurencji (w których może pojawić się problem ochrony praw podstawowych, szczególnie prawa do sądu)⁶⁰.

Postanowienia art. 5 Umowy akcesyjnej odnoszą się jedynie do „postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej” (przed sądami unijnymi). Wydaje się, że postanowienia te powinny jednak bardziej jednoznacznie i odwoływać się zarówno do postępowań przed sądami unijnym jak też przed innymi instytucjami i organami UE. Takie, szersze ujęcie uzasadniają zarówno postanowienia art. 2 Protokołu (nr 8), zapewnienie przejrzystej procedury dopuszczalności skarg indywidualnych, jak również pojawiające się problemy praktyczne (por. wskazany wyżej wyrok ETPCz.).

6. Podsumowanie

1. Ustanowienie na mocy Traktatu z Lizbony podstawy prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz. i jednocześnie zobowiązanie Unii do takiego przystąpienia (art. 6 ust. 2 TUE) jest ważnym elementem (obok nadania Karcie Praw Podstawowych charakteru prawnego oraz utrzymania kompetencji TSUE do kreowania praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego) generalnego umocnienia ochrony praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej.

2. Postanowienia art. 6 ust. 2 TUE, Protokołu (nr 8) i Deklaracji nr 2 (dołączonych do Traktatów stanowiących podstawę UE) precyzują merytoryczne przesłanki akcesji Unii Europejskiej do EKPCz. Należą do nich – z punktu widzenia prawa unijnego – przede wszystkim respektowanie zakresu kompetencji Unii Europejskiej oraz autonomii jej systemu prawnego, wyrażającego się głównie w wyłączności TSUE do orzekania w sprawie interpretacji prawa UE i nieważności aktów unijnego prawa pochodnego oraz w sprawie podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie. Te zasadnicze przesłanki akcesji zostały skonkretyzowane: w płaszczyźnie instytucjonalnej – akces UE do EKPCz. nie może wpłynąć na

⁵⁸ Por. punkt 7.3.4.3.

⁵⁹ *Draft Explanatory Report ...*, punkt 65.

⁶⁰ Na kwestię ochrony praw podstawowych w ramach postępowań w dziedzinie reguł konkurencji zwraca uwagę M. Bernat – „*Prawa zainteresowanych stron (innych niż państwa członkowskie) w postępowaniu w sprawie pomocy publicznej przyznanej bezprawnie*”. Rozprawa doktorska obroniona 15 kwietnia 2011 r. w Instytucie Nauk Prawnych PAN.

uprawnienia instytucji unijnych i procedur ich działania, Unia musi mieć zagwarantowany odpowiedni udział w organach kontrolnych EKPCz., a współpraca między obu Trybunałami musi respektować szczególny charakter porządku prawnego Unii. Jeśli chodzi natomiast o relacje między systemem EKPCz. a prawem UE, to zasadniczym problemem jest zagwarantowanie prawidłowego kierowania skarg państw nienależących do UE w stosunku do Unii i jej państw członkowskich w przypadku zarzutu naruszenia przez prawo unijne standardów Konwencji, zagwarantowania właściwej odpowiedzialności w takim przypadku oraz zagwarantowanie, aby prawo unijne, nim stanie się przedmiotem wyroku ETPCz., zostało w pierwszej kolejności poddane ocenie z punktu widzenia zgodności z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym przez TSUE (co uzasadnione jest zarówno autonomią prawa UE, jak z zasadą subsydiarności, rządzącą systemem EKPCz.).

3. Natomiast z punktu widzenia systemu EKPCz. szczególne znaczenie ma wspomniana wyżej zasada subsydiarności, której istota polega na tym, że zapewnienie przestrzegania standardów Konwencji na poziomie krajowym należy w pierwszym rzędzie do jej stron, natomiast ETPCz. ustala jedynie, czy strony Konwencji wywiązują się z tego zobowiązania. Z zasady autonomii prawa UE wynika w związku z tym wymóg (wspomniany wyżej) uprzedniej kontroli zgodności prawa unijnego z prawami podstawowymi na szczeblu unijnym, w tym również uwzględnienie specyfiki Unii, wyrażającej się w tym, że prawo unijne (prawo pierwotne i prawo pochodne, stanowione przez instytucje unijne) jest w przeważającej mierze wykonywane przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym.

4. Dotychczas (do czasu akcesu Unii do EKPCz.) nie istnieje możliwość kontrolowania prawa unijnego ze standardami EKPCz., natomiast możliwość taka została potwierdzona w stosunku do środków krajowych, wydanych przez państwa członkowskie UE w wykonaniu prawa unijnego. Potencjalny konflikt między obu systemami (wynikający przede wszystkim stąd, że państwa członkowskie UE są jednocześnie stronami EKPCz.) został ograniczony w wyniku - z jednej strony - przyjęcia w systemie Konwencji tzw. zasad orzecznictwa *Bosphorus*, stosownie do których ochrona praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej ma „charakter ekwiwalentny” do ochrony wynikającej z Konwencji, w związku z tym ETPCz. nie ingeruje w dziedziny objęte prawem unijnym, chyba że ochrona praw podstawowych w ramach UE okazałaby się „oczywiście niedostateczna”. Z drugiej zaś strony potencjalny konflikt między obu systemami został zminimalizowany w wyniku odwoływania się w orzecznictwie TSUE przede wszystkim do standardów EKPCz., w toku kreowania praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego, służących w ramach systemu UE kontroli legalności aktów unijnego prawa pochodnego i objętych kompetencją UE środków krajowych. Zakres potencjalnego konfliktu między obu systemami ulegnie dalszemu, istotnemu ograniczeniu w wyniku nadania charakteru prawnego Karcie Praw Podstawowych, której postanowienia muszą być interpretowane zgodnie ze standardami EKPCz.

5. Zasadnicze znaczenie w rozwiązaniu powyższych dylematów ma przede wszystkim ustanowiony na mocy Umowy akcesyjnej, nowy mechanizm współpозwania. Wyjaśnia on bowiem zakres udziału Unii Europejskiej i jej państw członkowskich jako adresatów skarg zarzucających naruszenie przez prawo unijne (względnie środki krajowy podejmowane w wykonaniu prawa unijnego) standardów EKPCz., jednocześnie przyczyniając się do zagwarantowania efektywności systemu EKPCz. (zapobiega możliwości odrzucenia tego typu skarg *ratione personae*). Z drugiej strony mechanizm ten wyjaśnia co do zasady

odpowiedzialność pozwanych za naruszenie standardów Konwencji, wyrok ETPCz, wiąże bowiem zarówno stronę pozwaną jak i współpozwaną. Ewentualne wskazanie strony wyłącznie ponoszącej odpowiedzialność pozostawione jest tym stronom (a więc Unii i jej państwom członkowskim).

6. Natomiast otwarta pozostaje sprawa sprecyzowania w Unii Europejskiej postępowania przed TSUE, które zagwarantowałyby, że w każdym przypadku, w którym środek krajowy wykonujący prawo UE, staje się przedmiotem skargi do ETPCz., uprzednio jego unijna podstawa prawna zostaje oceniona przez TSUE co do zgodności z prawami podstawowymi. Procedura prejudycjalna (art. 267 TFUE) w obecnym kształcie nie gwarantuje w pełni realizacji powyższego warunku. Rozważane są różne warianty usprawnienia tej procedury i uwzględnienie wykorzystania procedury w sprawie zbadania legalności unijnego aktu prawnego (art. 263 TFUE). Być może niezbędne jednak stanie się wyodrębnienie nowej procedury względnie uzupełnienie procedury prejudycjalnej, choć wówczas konieczne byłoby chyba dokonanie zmiany w postanowieniach odpowiednich artykułów TFUE, a więc sięgnięcie do traktatu rewizyjnego. Sprawy objęte tym aspektem mechanizmu współpozowania będą co prawda bardzo rzadkie, niemniej dotyczą one fundamentalnych kwestii związanych z relacją systemu EKPCz. i autonomią systemu prawnego Unii Europejskiej. Przejrzystość w tej dziedzinie musi więc zostać zagwarantowana.

7. Zawarte w Umowie akcesyjnej rozwiązania instytucjonalne odpowiadają wymogom sformułowanym po stronie unijnej oraz zasadom współdziałania systemu EKPCz. oraz Unii Europejskiej w warunkach przystąpienia Unii do Konwencji. Dotyczy to statusu sędziego „unijnego” w ETPCz., reprezentacji Unii Europejskiej w Komitecie Ministrów Rady Europy oraz warunków wnoszenia przez Unię wkładu finansowego z tytułu udziału w systemie Konwencji. Paralelnie jednak do procesu wiązania się przez Unię Europejską Umową akcesyjną, po stronie Unii musi zostać podjętych szereg regulacji „dopełniających”. Chodzi to o decyzje o różnym ciężarze gatunkowym: po pierwsze o decyzje proceduralne o charakterze „technicznym” – uzgodnienie zasad udziału delegacji Parlamentu Europejskiego UE w posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy oraz zasad wyłaniania takiej delegacji z grona deputowanych do Parlamentu Europejskiego UE; po drugie o decyzje proceduralne o istotnym znaczeniu instytucjonalnym - określenie procedury wyłaniania trzech kandydatów unijnych na sędziego ETPCz. oraz wskazania, przedstawiciel której instytucji unijnej będzie reprezentował Unię w Komitecie Ministrów Rady Europy; w końcu – po trzecie - chodzi o niezmiernie istotną decyzję w sprawie sprecyzowania procedury przed TSUE, która gwarantować będzie, że we wszystkich przypadkach orzekania ETPCz. w sprawie zgodności prawa UE ze standardami EKPCz. uprzednio stosownej oceny prawa unijnego dokona TSUE.