

## W sprawie formuły prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz. Umowa akcesyjna w świetle prawa unijnego<sup>1</sup>

### 1. Uwagi wstępne

Problem umocnienia ochrony praw podstawowych narastał wraz z poszerzaniem się kompetencji Wspólnot Europejskich i powiększaniem się *acquis* wspólnotowego a następnie unijnego, stając się jednym z głównych wyzwań wobec legitymacji demokratycznej Unii<sup>2</sup>. Począwszy od lat 70. XX wieku opracowywano projekty dokumentów politycznych zawierających wspólnotowe katalogi praw podstawowych. Przystąpienie Wspólnot do EKPCz nie było natomiast możliwe ze względu na brak stosownej podstawy prawnej w Traktatach ustanawiających Wspólnoty, co potwierdził Trybunał Sprawiedliwości WE w opinii 2/94 stwierdzając, że „żaden przepis Traktatu nie upoważnia Wspólnoty do tworzenia przepisów lub zawierania umów w przedmiocie ochrony praw człowieka”<sup>3</sup>. Ustanowienie Unii Europejskiej przyczyniło się do umocnienia ochrony praw podstawowych w jej ramach, lecz przełomu nie przyniosło. Ówczesny art. 6 TUE odwoływał się w ust. 1 do zasady państwa prawa a w ust. 2 do szanowania przez Unię praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Również proklamowanie w grudniu 2000 r. Karty Praw Podstawowych nie było takim przełomem: Karta przyczyniła się bez wątpienia do „objaśnienia” katalogu praw podstawowych działających w systemie unijnym, zaczęła odgrywać również pewną rolę w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości,<sup>4</sup> nie była jednak początkowo dokumentem prawnym<sup>5</sup>. Podstawowym mechanizmem gwarantowania przestrzegania praw podstawowych w ramach systemu prawnego Unii pozostawało kreowanie przez Trybunał Sprawiedliwości tych praw jako zasad ogólnych prawa wspólnotowego w nawiązaniu do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz wiążących je umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony praw człowieka, w szczególności EPKCz<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Artykuł niniejszy uwzględnia stan obejmujący wyniki ósmej tury , kończącej negocjacje. 8 th 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. *Draft Legal Instruments on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*. Strasbourg, Monday 20 June – Friday 24 June 2011. CDDH-UE(2011)16 prov..

<sup>2</sup> *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008.

<sup>3</sup> *Zb. Orz.* 1996, s. I-352.

<sup>4</sup> Por. I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii*, Warszawa 2010.

<sup>5</sup> Por. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 223 i nast.

<sup>6</sup> Por. A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej* (w:) I. Skomerska-Muchowska, A. Wyrozumska, *Obywatel Unii ...*, s. VI-156 i nast.

W tej dziedzinie Traktat z Lizbony<sup>7</sup> (podpisany 13 grudnia 2007 r., wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.) przyniósł więc rzeczywisty przełom<sup>8</sup>. Zasadnicze znaczenie mają postanowienia art. 6 TUE:<sup>9</sup>

„1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty.

Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach.

Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień.

2. Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach.

3. Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.”.

Traktat z Lizbony przyniósł więc przełom w dwóch podstawowych dziedzinach:

- po pierwsze - nadał „moc prawną” Karcie Praw Podstawowych (art. 6 ust. 1 TUE) „jak Traktatom”; co prawda Traktat z Lizbony nie poszedł śladem (odrzuconego) Traktatu konstytucyjnego, który zakładał włączenie Karty – jako części II – do jego treści: w ramach „dekonstytucjonalizacji” reformy Unii zrezygnowano z takiego zabiegu; niemniej uznanie „mocy prawnej jak Traktatów” oznacza włączenie Karty do prawa pierwotnego Unii;
- po drugie - ustanowił podstawę prawną umożliwiającą przystąpienie Unii Europejskiej (już jako spójnej organizacji międzynarodowej) do EKPCz., zobowiązując Unię jednocześnie do takiego przystąpienia (art. 6 ust. 2 TUE).

Na uwagę zasługuje jednocześnie, że Traktat z Lizbony w dalszy ciąg w kontekście

<sup>7</sup> Dz. Urz. UE 2007 C 306/1.

<sup>8</sup> Por. *Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej: analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski*, Kozminski Law School Papers 2007, nr 5; F.C. Mayer, *Die Rückkehr der Europäischen Verfassung? Ein Leitfaden zum Reformvertrag*, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2007, nr 4; J. Barcz, *Unia Europejska na rozdrożu. Traktat z Lizbony. Główne kierunki reformy ustrojowej*. Warszawa 2010 (II wydanie), s. 117 i nast.

<sup>9</sup> Teksty skonsolidowane TUE i FFUE – Dz. Urz. UE 2010 C 81/1. Również: *Podstawy prawne Unii Europejskiej. Traktat o UE oraz Traktat o funkcjonowaniu UE wraz z protokołami i deklaracjami. Karta Praw Podstawowych UE. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Ustawy dotyczące członkostwa Polski w UE*. Wprowadzenie, wybór i opracowanie J. Barcz, Warszawa 2010 (III wydanie).

ochrony praw podstawowych (podobnie jak to miało miejsce w dawnym art. 6 ust. 2 TUE) podkreśla znaczenie zasad ogólnych prawa unijnego, kreowanych przez Trybunał Sprawiedliwości UE (art. 6 ust. 3 TUE). Tym samym ochrona praw podstawowych w ramach kompetencji Unii jest wielopłaszczyznowa - odwołuje się do praw określonych w Karcie Praw Podstawowych, w EKPCz. oraz praw podstawowych kreowanych przez Trybunał Sprawiedliwości UE jako zasady ogólne prawa unijnego.

Należy zastanowić się, czy tak wielopłaszczyznowy system kreowania praw podstawowych w ramach Unii Europejskich jest niezbędny oraz czy w takich warunkach możliwe będzie utrzymanie jego przejrzystości i spójności. Może on wywoływać zastrzeżenia. Skalę wyzwań wskazuje wyrok TS UE z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie *C-555/07 Seda Küçükdeveci*<sup>10</sup>. Wydaje się jednak, że system ten ma uzasadnienie w ramach Unii: zapewnia on niezbędną elastyczność w uwzględnianiu nowoczesnych trendów ochrony praw podstawowych oraz dynamikę rozwoju zakresu regulacyjnego Unii – rozszerzającego się od rynku wewnętrznego, rosnącego zakresu stosunków zewnętrznych Unii do obszarów ingerujących bardzo mocno w dziedzinę praw człowieka: praw pracowniczych, ochrony środowiska, Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, która w całości została obecnie objęta metodą unijną (dawniej wspólnotową). Zachowanie przejrzystości i spójności tego unijnego systemu wymaga jednak utrzymanie centralnej pozycji Trybunału Sprawiedliwości UE w tej dziedzinie.

Do kwestii przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz odnosi się – poza wskazanym wyżej ustępem 2 art. 6 TUE - związany z nim Protokół (nr 8) „dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności” i Deklaracja nr 2 „odnosząca się do artykułu 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej” (dołączona do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony), następnie art. 218 TFUE dotyczący procedury zawierania przez Unię umów międzynarodowych, zwłaszcza ust. 6 lit. a) pkt (ii) oraz ust. 8 tego artykułu (które m.in. odnoszą się do procedury unijnej zawarcia przez Unię umowy w sprawie przystąpienia do EKPCz.).

Niniejszy artykuł koncentruje się na problemie formuły prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz., zwłaszcza w świetle wymienionych wyżej przepisów prawa unijnego. W mniejszym stopniu odnosi się do tej kwestii z punktu widzenia postanowień EKPCz. i dołączonych do niej protokołów. W tej mierze zasadnicze znaczenie miało wejście w życie Protokołu nr 14, który dokonał zmiany m.in. art. 59 EKPCz., dodając do niego ust. 2 - „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej konwencji”. Tym samym stworzona została podstawa prawna przystąpienia Unii do EKPCz po stronie Konwencji. Protokół 14 wszedł w życie 1 czerwca 2010 r.<sup>11</sup> W niniejszym artykule poddano stosownej analizie nowe postanowienia art. 59

<sup>10</sup> Szczegółowo: J. Barcz, *Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek w prawie UE w świetle wyroku TS UE z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07 Seda Küçükdeveci*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, nr 9.

<sup>11</sup> Szczegółowo na temat problemów prawnych z punktu widzenia EKPCz. – L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – przygotowania i problemy*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 1, s. 14 i nast. Tenże: komentarz do art. 59 EKPCz. (w:) *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Tom II. *Komentarz do artykułów 19-59 oraz Protokołów dodatkowych*. Pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2011, s. 453 i nast.

ust. 2 EKPCz., które precyzują podstawę prawną akcesu Unii do Konwencji, jego formę oraz zakres ingerencji akcesu w postanowienia Konwencji. Natomiast przedmiotem artykułu nie są fundamentalne zagadnienia prawne i instytucjonalne w relacjach między systemem Rady Europy (Konwencji) a Unią Europejską i jej systemem instytucjonalnym i prawnym<sup>12</sup>.

## **2. Podstawa prawna przystąpienia i obowiązek przystąpienia Unii do EKPCz w świetle postanowień art. 6 ust. 2 TUE**

Artykuł 6 ust. 2 TUE stwierdza w zdaniu pierwszym, że Unia „przystępuje” do EKPCz. Postanowienie powyższe ma dwojakie znaczenie:

- Z jednej strony stanowi podstawę prawną, upoważniającą Unię do przystąpienia do EKPCz., nie przesądzając formy prawnej przystąpienia - ta sprecyzowana jest w Protokole (nr 8) oraz w art. 218 TFUE; niemniej z postanowień art. 6 ust. 2 TUE wynika jednoznacznie, że Unia – jako spójna organizacja międzynarodowa – ma legitymację (*ius tractatum*) w zakresie przystąpienia do EKPCz. Jest to istotne, bowiem art. 216 ust. 1 TFUE stanowi, że Unia może zawierać umowy międzynarodowe jedynie wówczas, gdy jest to przewidziane m.in. „w Traktatach”. Protokoły natomiast stanowią „integralną część Traktatów” (art. 51 TUE). Nie ulega też wątpliwości, że Unia przystąpi do EKPCz a nie do Rady Europy, choć miałyby taką legitymację w świetle postanowień art. 216 ust. 1 TFUE (Unia może zawierać umowy również z innymi organizacjami międzynarodowymi) – postanowienia art. 6 ust. 2 TUE są w tej mierze jednoznaczne. Formalnie rzecz biorąc umowa w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz będzie zawierana między Unią a państwami – stronami Konwencji (pewna interesująca specyfika – o czym dalej – wystąpi „po stronie Unii”, bowiem również jej państwa członkowskie będą włączone w procedurę zawieraniu tej umowy przez Unię). Pozostaje – nieco na marginesie – kwestia związania tym przystąpieniem Euratomu, który pozostaje poza Unią, zachowując status odrębnej organizacji międzynarodowej. Przypomnieć jednak należy, że Unia „zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym” (art. 1 akapit trzeci zdanie ostatnie art. 1 TUE). Euratom pozostaje więc związany strukturalnie z Unią w takim samym stopniu jak uprzednio ze Wspólnotą Europejską, a tym samym w zakresie regulacyjnym Euratomu działa w stosownym zakresie ochrona praw podstawowych. Niezależnie od tego należy zakładać, że w najbliższym czasie sprecyzowany zostanie status prawny Euratomu poprzez włączenie jej do Unii względnie przekształcenie w unijną agencję (Deklaracja nr 54 zawiera wniosek zwołania stosownej Konferencji Międzyrządowej)<sup>13</sup>.
- Z drugiej strony forma użycia czasownika (tryb oznajmujący) - „przystępuje” wskazuje na to, że Unia zobowiązana jest do przystąpienia do EKPCz. oraz że działania na rzecz takiego przystąpienia powinny być podjęte bezzwłocznie, tj. że stosowne działania powinny być konsekwentnie prowadzone przez Unię bezpośrednio po wejściu w życie

<sup>12</sup> Identyfikacja najważniejszych problemów: H. Machińska, *Przystąpienie UE do EKPCz. Relacje instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej i Rady Europy* (w:) *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej ...*, s. 247 i nast. oraz powołanie wyżej prace L. Garlickiego.

<sup>13</sup> Pozostaje sprawą otwartą, na ile katastrofa w Japonii wpłynie na tempo unijnego procesu decyzyjnego w sprawie sprecyzowania statusu Euratomu.

Traktatu z Lizbony (co *notabene* ma miejsce). Przedstawiciele państw członkowskich zgromadzeni na najwyższym szczeblu politycznym w ramach Rady Europejskiej potwierdzili konieczność „szybkiego przystąpienia” Unii do EKPCz. w przyjętym 11 grudnia 2009 r. Programie Sztokholmskim oraz podkreślili, że ma to „zasadnicze znaczenie” dla Unii<sup>14</sup>. Zobowiązanie takie działa również – stosownie do zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) w stosunku do państw członkowskich UE. L. Garlicki słusznie zauważa,<sup>15</sup> że z postanowień art. 6 ust. 2 TUE wynika „zobowiązanie o charakterze bezwzględny”, które „wyłącza polityczną swobodę przy podejmowaniu odpowiednich decyzji przez organy UE oraz jej państwa członkowskie”. Z drugiej jednak strony należy mieć na względzie, że decyzja Rady UE w sprawie zawarcia umowy o przystąpieniu Unii do EKPCz. wymagać będzie „zatwierdzenia” przez państwa członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (art. 218 ust. 8 zdanie ostatnie TFUE). Państwa członkowskie UE będą również ratyfikowały umowę o przystąpieniu UE do EKPCz. jako państwa strony Konwencji. Sprawa „zatwierdzenia” stosownej decyzji Rady UE oraz „ratyfikowania” umowy zastrzeżona jest do kompetencji państw członkowskich. Nie sądzą, aby w tej mierze zobowiązania państw członkowskich UE wobec umowy akcesyjnej wykraczały poza zobowiązanie wynikające z powszechnego prawa międzynarodowego do „nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie” (art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów), a ewentualne odmówienie „zatwierdzenia” względnie „ratyfikacji” mogło być kwalifikowane jako naruszenie unijnej zasady lojalności.

### 3. Forma prawna przystąpienia Unii do EKPCz.: umowa akcesyjna

Postanowienia ust. 2 art. 6 TUE nie precyzują – jak wskazano wyżej - formy prawnej przystąpienia Unii do EKPCz. Forma ta sprecyzowana została natomiast w postanowieniach Protokołu (nr 8), który w art. 1 stwierdza jednoznacznie, że „przystąpienie”, o którym mowa w art. 6 ust. 2 TUE, odbywa się na podstawie „umowy dotycząca przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ...”; w pozostałych dwóch artykułach Protokołu (nr 8) również jednoznacznie wskazuje na „umowę” jako formę prawną przystąpienia Unii do EKPCz. Dotyczy to także postanowień art. 218 TFUE, który w ust. 6 lit. a) pkt (ii) oraz ust. 8 mówi o „umowie dotyczącej przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

Formy prawnej przystąpienia Unii do EKPCz. nie precyzuje natomiast wprowadzony na podstawie Protokołu nr 14 ust. 2 art. 59 Konwencji, stwierdzając, że „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”. Postanowienia takie dopuszczałyby możliwość przystąpienia Unii do EKPCz. w trybie przewidzianym w ust. 4 jej art. 59, tj. poprzez „złożenie dokumentów ratyfikacyjnych” (przystąpienie). Jeśli dodamy do tego, że zawarcie umowy akcesyjnej pociąga za sobą skomplikowaną procedurę związania się taką umową przez wszystkie państwa – strony EKPCz., to pokusa sięgnięcia do „uproszczonej” procedury przystąpienia była duża. Zrodziły się z tego dwie zasadnicze koncepcje formuły prawnej przystąpienia Unii do

---

<sup>14</sup> Punkt 2.1. Programu.

<sup>15</sup> *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ...*, s. 15.

EKPCz.<sup>16</sup>

- maksymalistyczna, stosownie do której obstawano przy formule umowy akcesyjnej, zawieranej przez Unię z państwami – stronami EKPCz. oraz
- minimalistyczna, stosownie do której przystąpienie miałyby nastąpić w formule „uproszczonej”, tj. poprzez złożenie aktu przystąpienia (aktu ratyfikacyjnego) przez Unię na podstawie ust. 4 art. 59 EKPCz. (jak to ma zastosowanie w przypadku przystępowania do Konwencji nowego państwa), co nie wymagałoby jakichkolwiek działań ze strony państw-stron EKPCz.

Wybrano ostatecznie formułę „Umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”<sup>17</sup> (dalej: umowa akcesyjna). Zadecydowały o tym przede wszystkim względy merytoryczne: przystąpienie Unii do EKPCz. warunkowane jest koniecznością przeprowadzenia w postanowieniach Konwencji szeregu istotnych zmian merytorycznych oraz dostosowań technicznych. Zawarcie między Unią a państwami stronami EKPCz. umowy akcesyjnej stwarza możliwość jednoczesnego wprowadzenia takich zmian do Konwencji. Natomiast koncepcja minimalistyczna, odwołująca się do „uproszczonej” formuły przystąpienia, w istocie rzeczy wcale nie byłaby taka „prosta”:<sup>18</sup> pewne dostosowania mogłyby być oczywiście wprowadzone poprzez stosowną zmianę regulaminu ETPCz., niemniej jednak zmiana postanowień Konwencji wymagałaby nowego Protokołu, który musiałby być ratyfikowany przez państwa – strony Konwencji. Poza tym po stronie Unii Europejskiej należałoby ustalić warunki akcesu. Można mieć uzasadnione wątpliwości, czy odwołanie się w art. 218 TFUE oraz w Protokole (nr 8) do „umowy” dotyczącej przystąpienia Unii do EKPCz. mogłoby odnosić się do umowy zawartej w tej sprawie między państwami członkowskimi UE,<sup>19</sup> względnie objąć decyzję Rady UE ustalającą warunki akcesu. Wszak art. 218 TFUE umieszczony jest w Tytule V („Umowy międzynarodowe”) Części V TFUE, dotyczącej „Działań zewnętrznych Unii” i nie ulega wątpliwości, iż chodzi tu o umowy międzynarodowe zawierane przez Unię „z jednym lub większą liczbą państw trzecich lub organizacji międzynarodowych” (art. 216 ust. 1 TFUE). Zasadnie więc wybrano formę umowy międzynarodowej, umowy akcesyjnej<sup>20</sup>.

#### **4. Sprecyzowanie podstawy prawnej przystąpienia Unii do EKPCz. oraz skutków prawnych umowy akcesyjnej**

---

<sup>16</sup> Obszernie na ten temat L. Garlicki, tamże, s. 15/16) ze wskazaniem na dalszą literaturę.

<sup>17</sup> „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..

<sup>18</sup> Por. L. Garlicki, *Przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ...*, s. 15/16.

<sup>19</sup> Tak u L. Garlickiego (z odwołaniem do dyskusji w literaturze przedmiotu), tamże, s. 15.

<sup>20</sup> Warto zwrócić uwagę, że w obszernej Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. ”w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów” przystąpienia UE do EKPCz. forma umowy akcesyjnej zaakceptowana została bez żadnej dyskusji. Dokument: A7-0144/2010.

Umowa akcesyjna Unii do EKPCz. wywołuje skutki prawne dwojakiego rodzaju:<sup>21</sup>

- po pierwsze - Unia stanie się stroną EKPCz.;
- po drugie – na jej podstawie zostaną do postanowień EKPCz. wprowadzone zmiany niezbędne w związku z akcesem Unii do Konwencji.

W celu sprecyzowania podstawy prawnej dla tego rodzaju złożonego skutku umowy akcesyjnej niezbędne było dostosowanie postanowień art. 59 ust. 2 EKPCz. (w brzmieniu nadanym przez Protokół nr 14), które – jak już zwrócono na to uwagę - zawierają jedynie ogólną podstawę akcesu: „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”. Na mocy umowy akcesyjnej postanowienia obecnego ust. 2 art. 59 EKPCz. mają być doprecyzowane: ustęp ten ma składać się z pięciu części, oznaczonych literami – od a) do e)<sup>22</sup>.

Jeśli chodzi o pierwszy obszar problemów, tj. przystąpienie Unii do EKPCz., to w tym kontekście zasadnicze znaczenie mają postanowienia akapitu drugiego art. 2 Protokołu (nr 8), stosownie do których umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz. ma gwarantować, że „żadne jej postanowienia nie mają wpływu na szczególną sytuację Państw Członkowskich w odniesieniu do Konwencji Europejskiej, w szczególności protokołów do niej, środków podjętych przez Państwa Członkowskie w drodze odstępstwa od Konwencji Europejskiej zgodnie z jej artykułem 15 i zastrzeżeń do Konwencji Europejskiej dokonanych przez Państwa Członkowskie zgodnie z jej artykułem 57”. Wynika z tego, iż umowa akcesyjna nie powinna mieć wpływu na istniejący zakres związania się przez poszczególne państwa członkowskie Konwencją. Zastrzeżenie powyższe jest szczególnie istotne w związku z tym, że umowa o przystąpieniu Unii do EKPCz. będzie wiązać nie tylko Unię (instytucje unijne), lecz również państwa członkowskie UE (art. 216 ust. 2 TFUE). Intencja powyższego zastrzeżenia jest więc jednoznaczna: chodzi o to, aby państwo członkowskie nie było wbrew swojej woli związane EKPCz. w wyniku członkostwa w Unii w zakresie większym, niż to wynika z jego statusu jako państwa-strony Konwencji. W zasadzie więc Unia może się związać na mocy umowy akcesyjnej jedynie tymi Protokołami, których stroną są wszystkie państwach członkowskie UE, przy czym umowa powinna ustanawiać „klauzulę elastyczności”, która - w przypadku związania się danym Protokołem przez wszystkie państwa członkowskie UE po akcesie Unii do EKPCz. umożliwiłaby Unii związać się takim Protokołem.

Uwarunkowaniom powyższe uwzględnia art. 1 ust. 1 projektu umowy akcesyjnej, stosownie do którego „Unia Europejska przystępuje niniejszym (wraz z wejściem w życie umowy akcesyjnej – aut.) do Konwencji, do Protokołu do Konwencji oraz do Protokołu nr 6 do Konwencji”<sup>23</sup>. Natomiast w ust. 2 art. 1 projektu umowy wprowadzane są zmiany do art. 59 ust. 2 Konwencji, które m.in. mają umożliwić przystąpienie Unii do dalszych Protokołów, stwarzając do takiego przystąpienia stosowną podstawę prawną. W proponowanej lit. a) ust. 2 art. 59 Konwencji stwierdza się mianowicie, że postanowienia Protokołów dotyczące ich podpisania i ratyfikacji, wejścia w życie i depozytariusza mają być *mutatis mutandis* stosowane w przypadku przystąpienia Unii do tych Protokołów. Oznacza to, że w powyższych przypadkach - przystąpienia Unii do dalszych Protokołów - znajdzie zastosowanie omówiony

<sup>21</sup> Por. *Draft Explanatory Report to the Agreement* ... . Punkt 16

<sup>22</sup> Tamże, punkt 17 i nast.

<sup>23</sup> Tamże, punkt 16. „Protokół do Konwencji” oznacza zwyczajowo Protokół nr 1.

wyżej „koncepcja minimalistyczna”. Jej zastosowanie w stosunku do przystąpienia UE do Protokołów jest możliwe, bowiem umowa akcesyjna (koncepcja maksymalistyczna) wprowadza niezbędne zmiany do EKPCz.

Procedura przystąpienia do Protokołów obejmuje podpisanie danego Protokołu po jego otwarciu do podpisu, dopełnienie wymogów konstytucyjnych w danym państwie (ratyfikacji, przejścia lub zatwierdzenia) oraz złożenie stosownego dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza, którym jest Sekretarz Generalny Rady Europy<sup>24</sup>. Stosowna decyzja po stronie Unii w sprawie przystąpienia do kolejnego Protokołu będzie musiała spełniać wymagania określone w art. 218 TFUE, tj. decyzję upoważniającą do podpisania Protokołu będzie podejmowała jednogłośnie Rada UE, w takim też trybie (z tym, że dodatkowo za zgodą Parlamentu Europejskiego) Rada UE będzie podejmowała decyzje w sprawie związania się Protokołem, przy czym decyzja ta wejdzie w życie dopiero po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie UE „zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi”. Dopiero wówczas Unia będzie mogła złożyć u depozytariusza dokumenty stwierdzające, że wiąże się kolejnym Protokołem.

W świetle powyższej procedury nie można wykluczyć sytuacji, że państwo członkowskie UE, które nie jest związane danym Protokołem, wyrazi zgodę na przeprowadzenie procedury związania się takim Protokołem przez Unię (jednomyślność przy podejmowaniu obu wspomnianych wyżej decyzji sprawia, że każde z państw członkowskich może zablokować ich podjęcie) oraz „zatwierdzi” decyzję w sprawie związania się przez Unię Protokołem. Takie państwo członkowskie UE byłoby jednak związane postanowieniami Protokołu, do którego Unia za jego zgodą przystąpiła, jedynie w ramach kompetencji Unii. Wydaje się, że sytuacja taka miesiłaby się w ramach gwarancji określonej w art. 2 Protokołu (nr 8).

Jeśli chodzi o drugi problem - związany ze skutkami prawnymi wejścia w życie umowy akcesyjnej, tj. paralelnie z akcesem Unii do EKPCz. przeprowadzenie koniecznych dostosowań postanowień Konwencji, to zasadnicze znaczenie mają postanowienia lit. b) nowego ust. 2 art. 59 EKPCz., stosownie do których status Unii Europejskiej jako strony Konwencji jest w znacznym zakresie określony w umowie akcesyjnej. Jak stwierdza się w „Raporcie wyjaśniającym”, postanowienia te stwarzają niezbędny węzeł prawny między Konwencją a umową akcesyjną, sprawiając, że możliwe stało się ograniczenie dostosowań przeprowadzonych w samej Konwencji oraz zapewniając, że odnośnie postanowienia umowy akcesyjnej będą objęte kompetencją interpretacyjną ETPCz. W efekcie, umowa akcesyjna zachowa istotne znaczenie również po dopełnieniu akcesu Unii do EKPCz.<sup>25</sup> Podkreślić przy tym należy, że do art. 59 ust. 2 Konwencji proponuje się wprowadzenie - na mocy umowy akcesyjnej - postanowienia, wychodzące naprzeciw art. 6 ust. 2 TUE oraz art. 2 Protokołu (nr 8) i potwierdzającego, że przystąpienie Unii do EKPCz. „nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach” ani na „uprawnienie jej instytucji”. W art. 59 ust. 2 lit. c) Konwencji potwierdza się zwłaszcza, że z Konwencji i dołączonych do niej Protokołów nie wynikają w stosunku do Unii żadne zobowiązania, które wymagałyby wykonania lub przyjęcia środka, co do którego Unia nie ma kompetencji<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Por. na przykład art. 6 i 7 Protokołu nr 13.

<sup>25</sup> Por. *Draft Explanatory Report to the Agreement* ... . Punkt 19.

<sup>26</sup> Tamże, punkt 20.

Konsekwencją takiego podejścia jest to, że umowa akcesyjna – z jednej strony – dokonuje bezpośrednich zmian w merytorycznych postanowieniach EKPCz., z drugiej zaś strony szereg dostosowań technicznych ujęto w formułę zbiorczą (o czym dalej). Tym samym zakres ingerencji w postanowienia Konwencji został ograniczony<sup>27</sup>.

Zmiany merytorycznych postanowień EKPCz., przeprowadzone na mocy umowy akcesyjnej, obejmują (według kolejności regulacji w umowie akcesyjnej): postanowienia artykułów 59 (podpisanie i ratyfikacja), 57 (zastrzeżenia), 36 (zakres przypozwania), 33 (sprawy między stronami), 55 (wyłączenie innych środków rozstrzygania sporów), 22 (wybór sędziów), 54 (kompetencje Komitetu Ministrów).

Niezależnie od tego, umowa akcesyjna wprowadza do art. 59 ust. 2 Konwencji postanowienia, na mocy których dokonuje się dostosowań technicznych EKPCz., unikając w ten sposób zbyt daleko idącej, szczegółowej interwencji w poszczególne postanowienia Konwencji. Stosownie do lit. d) ust. 2 art. 59 EKPCz. używane w postanowieniach Konwencji terminy – „państwo”, „państwa-sygnatariusze”, „państwa” należy rozumieć jako odnoszące się do Unii Europejskiej jako „Wysokiej Układającej się Strony” Konwencji<sup>28</sup>. Z kolei w lit e) ust. 2 art. 59 EKPCz. stwierdza się, że stosowne w konwencji terminy – „bezpieczeństwo państwowe”, „prawo wewnętrzne”, „władze publiczne”, „życie narodu”, „kraj”, „organ państwowy”, „integralność terytorialna” i „krajowy” również należy rozumieć jako odnoszące się *mutatis mutandis* do Unii Europejskiej jako „Wysokiej Układającej się Strony” Konwencji<sup>29</sup>. „Raport wyjaśniający” do umowy akcesyjnej zawiera załącznik wyliczające o jakie terminy i w których postanowieniach EKPCz. chodzi<sup>30</sup>.

## **5. Procedura zawarcia umowy dotyczącej przystąpienia Unii do EKPCz. w świetle prawa unijnego**

Przystąpienie Unii do EKPCz. odbywa się więc na podstawie umowy międzynarodowej (umowy akcesyjnej) zawieranej przez Unię zgodnie z procedurą określoną w art. 218 TFUE<sup>31</sup>. Na uwagę zasługuje przede wszystkim to, że do postanowień art. 218 TFUE wprowadzono incydentalne postanowienia dotyczące jednej specyficznej umowy (w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz.), mimo że artykuł ten określa generalnie procedurę zawierania umów międzynarodowych przez Unię w różnych dziedzinach (dziedziny, wymagającej specyficznej procedury zawierania umów międzynarodowych zostały uregulowane odrębnie: w dziedzinie

---

<sup>27</sup> Tamże.

<sup>28</sup> Tamże, punkt 22.

<sup>29</sup> Szczegółowe objaśnienie: tamże - punkty 22 do 26.

<sup>30</sup> Appendix to the Explanatory Report. Summary of all State-related provisions in the European Convention on Human Rights and possible effects of the accession of the European Union. CDDH-UE (2011)16prov.

<sup>31</sup> Artykuł ten zastąpił dawny art. 300 TWE. Szerzej na temat procedury zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych na podstawie art. 218 TFUE: J. Barcz, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi* (w:) *Źródła prawa Unii Europejskiej* (red. J. Barcz), Warszawa 2010, s. IV-93 i nast.

Wspólnej Polityki Handlowej – w art. 207 TFUE, w dziedzinie systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich – w art. 219 TFUE). Z legislacyjnego punktu widzenia prawidłowym miejscem uregulowania odrębności procedury zawierania umowy w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz. byłby (ze względu na incydentalność umowy) raczej Protokół (nr 8), który precyzuje uwarunkowania przedmiotowe umowy. Umieszczenie stosownych postanowień w art. 218 TFUE świadczy albo o zamiarze podkreślenia wagi tej umowy (zawarcie ich w postanowieniach Traktatu a nie protokołu), albo może być traktowane jako „niefrasobliwość” legislacyjna, która w umowach międzynarodowych występuje stosunkowo często ze względu na uwarunkowania negocjacyjne. Pewnym wytłumaczeniem przyjętego rozwiązania może być to, że po przystąpieniu do EKPCz. na podstawie umowy akcesyjnej Unia będzie zapewne przystępowała do kolejnych Protokołów do Konwencji: „akt przystąpienia” będzie musiał spełniać specyficzne wymogi sprecyzowane w art. 218 TFUE w odniesieniu do umowy w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz.

Jeśli chodzi o odrębności procedury zawierania umowy w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz, to sprowadzają się one do trzech zasadniczych kwestii:

- Generalnie Rada UE stanowi podczas całej procedury zawierania umów przez Unię większością kwalifikowaną (art. 218 ust. 8 zdanie pierwsze TFUE). W przypadku umowy dotyczącej przystąpienia Unii do EKPCz. Rada UE stanowi jednak jednomyślnie (podobnie w odniesieniu do umów stowarzyszeniowych, umów zawieranych w dziedzinach wymagających dla przyjęcia aktu Unii jednomyślności oraz umów zawieranych z państwami kandydującymi do członkostwa w dziedzinach określonych w art. 212 TFUE – współpracy finansowej, gospodarczej i technicznej) – art. 218 ust. 8 zdanie drugie TFUE. Oznacza to, że Rada UE podejmuje jednomyślnie decyzje na wszystkich etapach zawierania umowy – w sprawie upoważnienia do podjęcia rokowań, wydania wytycznych negocjacyjnych, upoważnienia do podpisania i zawarcia umowy (art. 218 ust. 2 oraz ustępy 3, 4, 5 i 6 TFUE).
- Podjęcie przez Radę UE decyzji w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej wymaga udziału Parlamentu Europejskiego (z wyjątkiem umów zawieranych w dziedzinie WPZiB) – art. 218 ust. 5 TFUE. Udział Parlamentu Europejskiego może mieć bądź charakter konsultacji (art. 218 ust. 5 lit b/), bądź wyrażenia zgody na podjęcie decyzji (art. 218 ust. 5 lit. a/). W przypadku podjęcia przez Radę UE decyzji w sprawie zawarcia umowy o przystąpieniu Unii do EKPCz. wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego {art. 218 ust. 5 lit. a) pkt (ii)}.
- W końcu, art. 218 TFUE zawiera bardzo istotne zastrzeżenie: decyzja Rady UE w sprawie zawarcia umowy o przystąpieniu Unii do EKPCz. „wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (art. 218 ust. 8 zdanie ostatnie TFUE), czyli musi być przez państwa członkowskie ratyfikowana. Ten ostatni warunek stanowi istotne dopełnienie w stosunku do propozycji Traktatu konstytucyjnego,<sup>32</sup> którego (odpowiedni) art. III-325 ust. 8 takiego obwarowania nie zawierał: wymagana była dla zawarcie odnośnej umowy jednomyślność w Radzie i wyrażenie zgody przez Parlament Europejski

---

<sup>32</sup> Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005, s. 42 i 309 i 471/472.

(art. III-325 ust. 6 pokrywający się z art. 218 ust. 6 TFUE). Jest to z pewnością pewne utrudnienie proceduralne, choć z drugiej strony tego rodzaju umowa zawierana przez Unię, ratyfikowana również przez jej państwa członkowskie, kwalifikowana jest jako „akt organiczny” i tym samym ma mocny status prawny jako część prawa pierwotnego Unii<sup>33</sup>. Należy jednak podkreślić, że poprzez fakt „zatwierdzenia” decyzji Rady UE w sprawie zawarcia umowy, państwa członkowskie Unii nie stają się stronami umowy, stroną umowy pozostaje jedynie Unia. Ten aspekt proceduralny jest bez wątpienia następstwem transformacji Unii w spójną organizację międzynarodową wyposażoną w podmiotowość prawną, a jednocześnie umacnia legitymację demokratyczną procedury zawierania przez Unię umowy w sprawie przystąpienia do EKPCz.<sup>34</sup> W Polsce dla wyrażenia zgody na decyzję Rady UE w sprawie zawarcia umowy konieczna jest forma „ratyfikacji”<sup>35</sup>. Właściwa będzie w tym przypadku procedura określona w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Z jednej strony – wobec wyraźnego zastrzeżenia zawartego m.in. w art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE, że „Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach” - nie będzie podstawy do sięgnięcia do procedury określonej w art. 90 Konstytucji RP (ma ona zastosowanie wówczas, gdy dochodzi do przekazania na rzecz Unii nowych kompetencji organów władzy państwowej – ust. 1 art. 90 Konstytucji RP), z drugiej zaś strony zastosowanie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP uzasadnione jest tym, że przystąpienie Unii do EKPCz. bez wątpienia dotyczy tak „wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji” (pkt 2 ust. 1 art. 89), jak również „spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy” (pkt 5 ust. 1 art. 89 Konstytucji RP). Prezydent RP, przed podjęciem decyzji o w sprawie „zatwierdzenia” (ratyfikacji) decyzji Rady UE, będzie musiał otrzymać stosowną zgodę wyrażoną w ustawie, a więc przy udziale Sejmu i Senatu.

Na uwagę zasługuje więc szczególna legitymacja demokratyczna, wymagana w przypadku zawierania przez Unię umowy o przystąpieniu do EKPCz.: dotyczy to tak konieczności wyrażenia zgody na warunki zawarte w umowie przez przedstawicieli wszystkich państw zgromadzonych w Radzie UE (wymóg jednomyślności na wszystkich etapach procedury), jak też mocnego udziału Parlamentu Europejskiego w procedurze zawierania umowy – wyrażenie zgody na decyzję w sprawie zawarcia umowy, oraz zatwierdzenia takiej decyzji przez wszystkie państwa członkowskie, przy czym zakładać należy, że procedura „zatwierdzenia” wymagać będzie w państwach członkowskich (podobnie jak w Polsce) udziału parlamentów narodowych.

## 6. Podmioty prowadzące negocjacje i struktura negocjacji

---

<sup>33</sup>Por. A. Wyrozumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych (w:) Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*. Red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 180.

<sup>34</sup> Tamże.

<sup>35</sup> Art. 23 pkt 1) ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. 2010 nr 213 poz. 1395.

Stosownie do procedury określonej w art. 218 TFUE Rada UE podjęła 4 czerwca 2010 r. decyzję upoważniającą Komisję Europejską do prowadzenia negocjacji (art. 218 ust. 3 TFUE) nad umową akcesyjną. Rada UE upoważniła jednocześnie *The Working Party on Fundamental Rights, Citizens Rights and Free Movement of Persons* (FREMP) do przejęcia roli „specjalnego komitetu”, „w konsultacji z którym należy prowadzić rokowania” (art. 218 ust. 4 TFUE). Ustalono również, że w stosownych posiedzeniach FREMP będzie uczestniczył przedstawiciel Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) jako obserwator<sup>36</sup>.

Po stronie Rady Europy przygotowania do przystąpienia Unii do EKPCz. podjęto stosunkowo wcześniej. Już podczas prac Konwentu UE nad Traktatem konstytucyjnym – w czerwcu 2002 r. - Komitet Wiodący do Spraw Praw człowieka (*The Steering Committee for Human Rights – CDDH*) przygotował studium na temat prawnych i technicznych aspektów akcesu<sup>37</sup>. W związku z zakończeniem procedury ratyfikacyjnej Protokołu nr 14 w styczniu 2010 r. (jako ostanie państwo dokumenty ratyfikacyjne złożyła Rosja) i jego wejściem w życie 1 czerwca 2010 r., Komitet Ministrów Rady Europy upoważnił 26 maja 2010 r. CDDH do wypracowania wspólnie z przedstawicielami UE „instrumentu prawnego” (*legal instrument*) ustalającego warunki przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz.<sup>38</sup>. Z kolei CDDH upoważnił do prowadzenia negocjacji z Unią nieformalną grupę składającą się z 14 członków (po siedmiu z państw członkowskich UE i państw – stron Konwencji – nie należących do UE). Grupa ta (CDDH – UE) odbyła łącznie (do końca czerwca 2011 r.) osiem tur negocjacyjnych z przedstawicielami Komisji Europejskiej (pierwsza tura miała miejsce 6-7 lipca 2010 r. w Strasburgu, ostaną – ósmą – 20-24 czerwca 2011 r.).

Negocjacje zostały strukturalnie ujęte w dwie zasadnicze grupy przedmiotowe:<sup>39</sup> „Sprawy ogólne” (oznaczone literą A) i „Techniczne dostosowania postanowień EKPCz. i innych instrumentów w odniesieniu do UE jako strony Konwencji” (oznaczone literą B). W ramach „Spraw ogólnych” negocjacje objęły pięć zasadniczych kwestii: postanowienia stanowiące podstawę prawną przystąpienia Unii do EKPCz. (punkt A.1), sprecyzowanie zakresu przystąpienia (punkt A.2), problem przystąpienia do protokołów dodatkowych (punkt A.3), problem zastrzeżeń, deklaracji i derogacji (punkt A.4) i problem przystąpienia do innych instrumentów związanych w EKPCz. (punkt A.5). Natomiast problemy objęte punktem B, objęły: problem zmian postanowień samej Konwencji (B.1), zmian innych instrumentów (B.2) oraz generalne klauzule interpretacyjne (B.3).

---

<sup>36</sup> Spotkanie FREMP w dniu 14 września 2010 r. Dokument 13739/10 FREMP 37. Council of the European Union. Brussels, 20 September 2010.

<sup>37</sup> Document CDDH(2002)010 Addendum 2. Szerzej na ten temat: H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej UE* (w:) *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE* (red. J. Barcz), Warszawa 2004, s. 304 i nast.

<sup>38</sup> CM/Del/Dec(2010) 1085 E / 28 May 2010. Dokumenty powoływane za: *Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession ...*, punkty 12 do 14.

<sup>39</sup> Spotkanie FREMP w dniu 27 września 2010 r. Dokument 14516/10 FREMP 38. Council of the European Union. Brussels, 13 October 2010.

Niezmiernie istotne dla przebiegu negocjacji były regularne spotkania obu Trybunałów – ETPCz. i TSUE, a zwłaszcza spotkanie w dniu 17 stycznia 2011 r., które zaowocowało ogłoszeniem 24 stycznia 2011 r. przez Prezesów obu Trybunałów wspólnej deklaracji<sup>40</sup>.

Zakończenie negocjacji nad projektem umowy akcesyjnej nastąpiło podczas ósmej tury ( 20 - 24 czerwca 2011 r. )<sup>41</sup>. Ostateczne przyjęcie tekstu umowy akcesyjnej ma nastąpić podczas finalnego spotkania CDDH-UE i przedstawicieli Komisji Europejskiej, planowanego w dniach 10 – 14 października 2011 r.<sup>42</sup> Po czym nastąpi dopełnieniem procedury związania się umową po stronie UE: podjęcie decyzji przez Radę UE - wpięrw upoważniającej do podpisania umowy akcesyjnej (ust. 5 art. 218 TFUE), a następnie decyzji o zawarciu umowy (po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego) (ust. 6 art. 218 TFUE) oraz przedłożenie tej decyzji państwom członkowskim do zatwierdzenia „zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (ust. 8 art. 218 TFUE).

## **7. Zasady wejścia w życie umowy akcesyjnej**

Unia Europejska stanie się stroną EKPCz. w dniu wejścia w życie umowy akcesyjnej (ust. 4 art. 11 projektu umowy). Doprowadzenie do tego finalnego rezultatu nie będzie procesem łatwym. Projekt umowy akcesyjnej zawiera (art. 11 ust. 3) typową formułę wiązania się umowami wypracowanymi w ramach Rady Europy: „Niniejsza Umowy wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie trzech miesięcy od dnia, w którym wszystkie Wysokie Umawiające się Strony Konwencji ... i Unia Europejska wyrażą zgodę na związanie się tą Umową ...”. Nim to jednak nastąpi umowa akcesyjna musi być podpisana oraz muszą się nią z wiązać wszystkie strony, tj. państwa strony EKPCz. i Unia Europejska. Stosownie do ust. 1 art. 11 projektu, po otwarciu do podpisu umowy akcesyjnej strony powyższe będą musiały sprecyzować, czy złożenie podpisu pod umową jest równoznaczne ze związaniem się nią bez potrzeby ratyfikowania, przyjęcia lub zatwierdzenia, czy też po podpisaniu musi nastąpić stosowne dopełnienie na szczeblu krajowym, aby nastąpiło związanie się umową.

W przypadku państw-stron EKPCz. forma związania się umową akcesyjną będzie zależeć od postanowień ich prawa krajowego (konstytucji). W Polsce - ze względu na treść umowy (dotyczy ona „wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji” /pkt 2 ust. 1 art. 89/, jak również „spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy” /pkt 5 ust. 1 art. 89 Konstytucji RP/) – miarodajne będą postanowienia art. 89 Konstytucji RP, w związku z czym – po pierwsze – Polska przed podpisaniem umowy powinna zgłosić zastrzeżenie ratyfikacji, po drugie zaś – Prezydent RP, przed dopełnieniem aktu ratyfikacji - musi otrzymać uprzednią zgodę wyrażoną w ustawie<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Joint Communications from Presidents Costa and Skouris. Strasbourg and Luxembourg, 24 January 2011.

<sup>41</sup> Meeting report. CDDH-UE (2011)15, punkt 20.

<sup>42</sup> Tamże, punkt 19.

<sup>43</sup> Por. wywody na temat formy zatwierdzenia przez Polską decyzji Rady UE w sprawie związania się umową akcesyjną przez Unię.

W przypadku natomiast Unii Europejskiej decyzji o podpisaniu umowy akcesyjnej (ust. 5 art. 218 TFUE) będzie musiało towarzyszyć zastrzeżenie związania się przez Unię umową akcesyjną dopiero po wejściu w życie decyzji Rady UE w sprawie zawarcia umowy (ustępy 6 i 8 art. 218 TFUE): wymaga to uprzedniego „zatwierdzenia” tej decyzji przez państwa członkowskie UE, „zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi” (w Polsce – jak już wskazano – w drodze ratyfikacji). Czy państwa członkowskie UE „połączą” procedurę krajową wyrażania zgody na decyzję Rady UE w sprawie związania się przez Unię umową akcesyjną z procedurą „ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia”, która może być wymagana przy związaniu się przez nie umową jako stron EKPCz., pozostaje kwestią otwartą. W każdym razie dokument stwierdzający związanie się przez Unię umową akcesyjną będzie mógł być złożony u depozytariusza – Sekretarza Generalnego Rady Europy (art. 11 ust. 2 projektu umowy akcesyjnej) dopiero po „wyrażeniu zgody” na decyzję Rady UE przez wszystkie państwa członkowskie Unii.

Sumując, moment wejścia w życie umowy akcesyjnej uzależniony jest od dopełnienia procedur krajowych związania się umową akcesyjną przez wszystkie państwa – strony EKPCz. i przyjęciem przez Radę UE decyzji w sprawie związania się przez Unię tą umową oraz zatwierdzenie tej decyzji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Jeśli chodzi natomiast o podpisanie umowy akcesyjnej, formuła jej „otwarcia” do podpisania może oznaczać, że będzie ona sukcesywnie podpisywana przez państwa-strony EKPCz. oraz przez przedstawiciela Unii, może też oznaczać zorganizowanie jednej uroczystości podpisania umowy akcesyjnej przez wszystkie jej strony, co bez wątplenia – ze względu na wagę tego aktu – byłoby w pełni uzasadnione. Zależec to jednak będzie od stosownych uzgodnień na szczeblu dyplomatycznym.

## 8. Podsumowanie

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 Kartie 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.

Akt akcesu Unii Europejskiej do EKPCz. jest zabiegiem skomplikowanym: wymaga on dostosowań po stronie Konwencji, dostosowań po stronie Unii oraz ustalenia zasad współdziałania obu systemów, tak aby ochrona praw podstawowych została umocniona zarówno w skali zakresu obowiązywania Konwencji, jak w ramach Unii. Spośród rozważanych koncepcji formuły prawnej akcesu, które koncentrowały się wokół formuły umowy akcesyjnej oraz formuły przystąpienia do Konwencji, zasadnie wybrano metodę mieszaną. Zasadniczy kwestie, łącznie z samym aktem akcesu Unii do EKPCz. i dokonaniem stosownych dostosowań w postanowieniach Konwencji regulowane są w umowie akcesyjnej, tj. umowie zawieranej między Unią Europejską a państwami – stronami Konwencji. Natomiast do kolejnych Protokołów dołączonych do EKPCz. Unia będzie mogła przystępować analogicznie jak państwa – strony Konwencji.

Procedury związania się umową akcesyjną są skomplikowane: dla jej wejścia w życie (czyli dla akcesu Unii do EKPCz.) konieczne jest związanie się umową przez wszystkie państwa – strony EKPCz. oraz przez Unię. Przy czym po stronie Unii związanie się umową wymaga jednomyślności w Radzie UE na wszystkich etapach procedury (czyli zgody wszystkich państw

członkowskich), zgody Parlamentu Europejskiego oraz „wyrażenia zgody” na decyzję w sprawie związania się przez Unię umową przez wszystkie państwa członkowskie UE „zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi” (w Polsce ratyfikacja).

Tego rodzaju wymogi zapewniają aktowi akcesu Unii do EKPCz. maksymalną legitymację demokratyczną, ale też sprawiają, że wiązanie się umową akcesyjną przez jej strony będzie skomplikowanym procesem politycznym i prawnym zarówno na szczeblu międzynarodowym (unijnym i Rady Europy) jak też – przede wszystkim – na szczeblu krajowym.