

mgr MAJA ZAJĄC

RELACJA POMIĘDZY TRYBUNAŁEM SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ A EUROPEJSKIM TRYBUNAŁEM PRAW CZŁOWIEKA PO PRZYSTĄPIENIU UE DO KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

1. Wprowadzenie

Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji z 4 listopada 1950 r. o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC) jest niezbędne dla zapewnienia koherentności praw podstawowych oraz jednolitego stosowania i bezpośredniego skutku konwencyjnych postanowień w całej Unii. Koncepcja związania się przez ówczesną Wspólnotę Europejską instrumentem traktatowym z zakresu ochrony praw człowieka została wysunięta przez Komisję Europejską już w 1979 r.¹, jednakże dopiero w latach 90. XX w. została poddana pod rozwagę innych instytucji, w tym dawnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wyraźnie odrzucił on możliwość przystąpienia do EKPC przez wzgląd na brak podstawy prawnej w pierwotnych źródłach porządku wspólnotowego, a co za tym idzie kompetencji dawnej Wspólnoty do zaciągnięcia zobowiązań prawnych, zakorzenionych w odrębnym systemie traktatowym². Rewizja unijnych traktatów założycielskich, przeprowadzona Traktatem z Lizbony, pozwoliła kategorycznie zażegnać dwa zasadnicze niedociągnięcia unijnego systemu ochrony praw podstawowych. Unijny *bill of rights* zawarty w Karcie Praw Podstawowych (KPP) ostatecznie uzyskał moc prawnie wiążącą, będąc zakwalifikowanym do pierwotnych źródeł prawa. Nadto, ową ponadnarodową organizację wyposażono w kompetencję do przystąpienia do europejskiego instrumentu z zakresu ochrony praw człowieka, nadając podstawie prawnej z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)³ postać obowiązku. Jednocześnie, protokołem nr 14 zmieniającym system kontroli EKPC wprowadzono ust. 2 do art. 59 Konwen-

-
- 1 Commission of the European Communities, *Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, COM (79) 210 final, 2 May 1979, „Bulletin of the European Communities”, Supplement 2/79, <http://aei.pitt.edu/6356/4/6356.pdf>, 15 sierpnia 2013 r.
 - 2 Opinia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. w sprawie przystąpienia Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Zb. Orz. 1996 I-01759 http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-AVIS-C-0002-1994-200407019-05_00.html, 15 sierpnia 2013 r.
 - 3 Traktat o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z dnia 26 października 2012 r.

cji⁴, który dopuszcza przystąpienie do UE, rozszerzając tym samym możliwy katalog stron poza pierwotne podmioty prawa międzynarodowego.

Akcesja ponadnarodowej organizacji do mechanizmu ochrony jednostki, ocenianego jako najbardziej efektywny z dotychczas wypracowanych przez społeczność międzynarodową, stanowi nadzwyczajne rozwiązanie prawne, wymagające uwzględnienia sprzecznych ze sobą wartości, zakorzenionych we wspomnianych systemach prawnych. Autonomia unijnego porządku prawnego wraz z wyłączną kompetencją Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) do jego interpretacji oraz badania legalności nie wydają się kompatybilne z przyszłym zewnętrznym nadzorem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz), który w obrębie ochrony praw człowieka i podstawowych wolności stanie się hierarchicznie nadrzędny względem unijnych instytucji judykacyjnych.

2. Dotychczasowa relacja pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości UE a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Przez wzgląd na brak formalnoprawnych więzi TSUE z konwencyjnym systemem ochrony praw człowieka dotychczasowa relacja pomiędzy Trybunałami opiera się jedynie o zasadę wzajemnego uznania i poszanowania. Mimo że przeszkody materialnoprawne uniemożliwiły UE przystąpienie do EKPC, jej status prawny w porządku unijnym został wypracowany przez TSUE oraz skodyfikowany w art. 6 ust. 3 TUE, kwalifikując prawa i wolności w niej zawarte jako ogólne zasady prawa⁵. Postanowienia EKPC odegrały znaczącą rolę przy konstrukcji koncepcji praw podstawowych przez Trybunał Sprawiedliwości UE, który determinując ich zakres, sięgał nie tylko do tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, lecz również do traktatów prawnomiędzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka, nad którymi państwa pracowały lub do których przystąpiły⁶. Chociaż Konwencja traktowana jest głównie jako źródło inspiracji o niewiążącym charakterze, unijne organy judykacyjne, dążąc do poszanowania poszczególnych praw podstawowych, nierzadko przyjmowały standard ochrony adekwatny do odzwierciedlonego w jej postanowieniach bądź przyjętego w orzecznictwie ETPCz. Tym samym ograniczenie swobód rynku wewnętrznego przez państwo członkowskie w oparciu o imperatyw porządku publicznego, bezpieczeństwa oraz zdrowia należy oceniać m.in. przez pryzmat wolności wyrażania opinii uregulowanej w art. 10 Konwencji⁷. Trybunał

4 Protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji, Dz. U. z 2010 r. Nr 90, poz. 587.

5 Sprawa C-4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of 14 May 1974, European Court Reports 1974, p. 00491 oraz sprawa C-36/75, *Roland Rutili v. Ministre de l'Intérieur*, Judgment of the European Court of Justice of 28 October 1975, European Court Reports 1975, p. 01219. Nadto postanowienie, iż „Unia szanuje prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego” wprowadzono w art. F(2) Traktatu z Maastricht (art. 6 ust. 2 po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu), <http://eur-lex.europa.eu/pl/treaties/dat/11992M/word/11992M.doc>, 15 sierpnia 2013 r.

6 *Ibidem*.

7 Sprawa C-260/89, *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE and Panellinia Omospondia Syllogon Prossou*

Luksemburski wyraźnie wskazał, iż jest pozbawiony kompetencji do determinacji zgodności prawa państw członkowskich z EKPC, jeżeli nie wchodzi ono w zakres prawa unijnego. Niemniej jednak, gdy regulacje krajowe odnoszą się do kwestii normowanych unijnym porządkiem prawnym, Trybunał zobowiązany jest skorzystać ze wszelkich dyrektyw interpretacyjnych, by ocenić zgodność owej regulacji z prawami podstawowymi, których przestrzeganie Trybunał zapewnia i które w szczególności wywodzą się z EKPC⁸. Jednocześnie, w orzeczeniu dotyczącym stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn względem osób transseksualnych, TSUE zaczerpnął definicję terminu „transseksualny” z orzecznictwa ETPCz⁹. Nadto, unijny organ sądowniczy niejednokrotnie decydował się na zmianę swej linii orzeczniczej, uwzględniając stanowisko wyrażone przez Trybunał w Strasburgu, co egzemplifikuje wykładnia art. 8 EKPC w zakresie regulującym prawo do poszanowania mieszkania. W sprawie *Hoechst* TSUE uznał nienaruszalność mieszkania za prawo podstawowe unijnego porządku prawnego, jednakże interpretując je w kategoriach wolności osobistej człowieka, odmówił zastosowania konwencyjnej normy do pomieszczeń przedsiębiorstwa¹⁰. Tymczasem ETPCz w sprawie *Niemietz* uznał, iż przeszukanie kancelarii prawniczej było niedopuszczalne w związku z ochroną przysługującą na mocy art. 8 Konwencji¹¹. Trybunał Strasburski włączył w zakres pojęcia „mieszkanie” lokale pracownicze i biznesowe. Dokonując celowościowej wykładni analizowanego artykułu, wskazał, iż jego *ratio legis* koncentruje się na ochronie jednostki przed arbitralną ingerencją władz publicznych. Tymczasem 10 lat później, w sprawie *Société Colas Est*, ETPCz, powołując się na dynamiczną interpretację żywego instrumentu prawnego, jakim jest Konwencja, do zakresu przedmiotowego ochrony omawianej normy włączył pomieszczenia przedsiębiorstwa będącego własnością osób prawnych¹². W związku z powyższym, w sprawie *Roquette Frères* Trybunał Sprawiedliwości UE zauważył, iż przy określaniu zakresu zasady ogólnej prawa unijnego, jaką jest poszanowanie i nienaruszalność mieszkania, należy uwzględnić orzecznictwo ETPCz wydane po wyroku w sprawie *Hoechst*, „z którego wynika, że ochrona mieszkania, o której mowa w art. 8 EKPC, może zostać rozciągnięta w pewnych okolicznościach na [...] pomieszczenia [przedsiębiorstwa]”¹³.

pikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis and Sotirios Kouvelas and Nicolaos Avdellas and others, Judgment of the Court of 18 June 1991, European Court Reports 1991, p. I-02925 oraz sprawa C-368/95, *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v Heinrich Bauer Verlag*, Judgment of the Court of 26 June 1997, European Court Reports 1997, p. I-03689.

- 8 *Ibidem*, par. 42 „On the other hand, where such rules do fall within the scope of Community law, and reference is made to the Court for a preliminary ruling, it must provide all the criteria of interpretation needed by the national court to determine whether those rules are compatible with the fundamental rights the observance of which the Court ensures and which derive in particular from the European Convention on Human Rights”.
- 9 Sprawa C-13/94, *P v. S and Cornwall County Council*, Judgment of the Court of 30 April 1996, European Court Reports 1996, p. I-02143.
- 10 Sprawy połączone C-46/87 i 227/88, *Hoechst AG v Commission of the European Communities*, Judgment of the Court of 21 September 1989, European Court Reports 1989, p. 02859.
- 11 Sprawa 13710/88, *Niemietz v. Germany*, Judgment of the Court of 16 December 1992, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57887>, 15 sierpnia 2013 r.
- 12 Sprawa 37971/97, *Société Colas est and others v. France*, Judgment of 16 April 2002, par. 40 <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-60431>, 15 sierpnia 2013 r.
- 13 Sprawa C-94/00, *Roquette Frères SA a Directeur général de la concurrence, de la consommation et*

Jednocześnie stanowisko ETPCz względem TSUE wywodzone jest z orzecznictwa dotyczącego odpowiedzialności państw za naruszenie konwencyjnych praw i wolności powstałych podczas wypełniania zobowiązań wynikających z unijnego porządku prawnego. W pierwszych sprawach, które za przedmiot miały kontrolę zgodności aktów prawa unijnego z EKPC, Trybunał Strasburski jednoznacznie kwalifikował je jako niedopuszczalne *ratione personae*, gdyż UE nie była związana owym traktatowym instrumentem prawnym. Stał na stanowisku, iż państwa, zaciągając kontraktualne zobowiązania prawnomiedzynarodowe uniemożliwiające przestrzeganie i wykonywanie obowiązków wynikających z uprzednich traktatów, nie zwalniają się tym samym z odpowiedzialności prawnej powstałej w związku z naruszeniem postanowień wcześniejszych umów¹⁴.

W sprawie *Matthews*, gdzie skarżącą była osoba zamieszkująca Gibraltar, Komisja Wyborcza odmówiła rejestracji, a tym samym prawa do uczestniczenia w wyborach do Parlamentu Europejskiego, w związku z wyłączeniem przez Wielką Brytanię swych terytoriów zależnych z zakresu zastosowania Aktu dotyczącego wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich z 1976 r. (Akt z 1976 r.)¹⁵. ETPCz wskazał, iż akty prawa unijnego nie mogą być kwestionowane i kontrolowane pod kątem ich zgodności z Konwencją, gdyż UE jako organizacja międzynarodowa nie jest jej stroną. EKPC jednakże nie wyłącza możliwości przekazania kompetencji organów państwowych na rzecz organizacji międzynarodowej, pod warunkiem, że prawa i wolności zakorzenione w Konwencji nadal będą podlegały ochronie¹⁶. Tym samym transfer kompetencji nie zwalnia państw członkowskich z odpowiedzialności za zabezpieczenie i zapewnienie przestrzegania konwencyjnych uprawnień jednostki. Jednocześnie źródłem podnoszonych przez skarżącą naruszeń jest Akt z 1976 r., będący traktatowym instrumentem prawnym, do którego Wielka Brytania dobrowolnie przystąpiła. Jego legalność nie może być podważona w postępowaniu przed TSUE, gdyż nie jest to akt prawny unijnej instytucji, lecz element zaliczany do prawa pierwotnego. Tym samym państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za naruszenie konwencyjnych praw i wolności, m.in. przez traktaty założycielskie, rewizyjne, akcesyjne czy akty konstytucyjne Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej.

Trybunał Strasburski potwierdził swe stanowisko w sprawie *Bosphorus*, rozwijając linię orzecniczą na temat „domniemania równorzędnej ochrony”. Koncepcja ta pojawiła się już w latach 90. XX w. w sprawie *M. & Co. v. the Federal Republic of Germany*. ETPCz dokonał niecodziennego zabiegu i na potrzeby toczącego się postępowania zakwalifikował decyzję Komisji Europejskiej jako akt prawa krajowego. Niemniej jednak uznał, iż sprawa skierowana przeciwko państwu członkowskiemu,

de la répression des fraudes, wyrok Trybunału z dnia 22 października 2002 r., Zbiór Orzeczeń 2002 I-09011, par. 29.

14 K. Kuhnert, *Bosphorus – Double Standards in European Rights Protection?*, „Utrecht Law Review” 2006, tom 2, s. 179.

15 Sprawa 24833/94, *Matthews v. the United Kingdom*, Judgment of 18 February 1999, par. 7, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58910>, 15 sierpnia 2013 r.

16 Stanowisko to ETPCz przyjął już na początku lat 90. XX w. w sprawie 13258/87, *M. & Co. v. the Federal Republic of Germany*, Judgment of 9 February 1990, <http://echr.ketse.com/doc/13258.87-en-19900209/view/>, 15 sierpnia 2013 r.

mająca za przedmiot zgodność aktu unijnego z Konwencją, jest niedopuszczalna pod warunkiem, że w ramach danej organizacji międzynarodowej prawa podstawowe uzyskują adekwatną ochronę¹⁷. Tymczasem w sprawie *Bosphorus* skarżący podnosił, iż władze Irlandii, zajmując samolot wydzierżawiony przez tureckie przedsiębiorstwo od jugosłowiańskich linii lotniczych, naruszyły prawo do swobodnego dysponowania własnością prywatną i prowadzenia działalności gospodarczej¹⁸. Irlandzkie organy kontroli ruchu lotniczego podjęły owe działania na podstawie rozporządzenia WE 990/93 implementującego rezolucję Rady Bezpieczeństwa 820 (1993)¹⁹. Instrumenty te zobowiązywały państwa do zajęcia wszelkich samolotów, znajdujących się na ich terytorium, względem których większość praw własnościowych lub pakiet kontrolny w odniesieniu do tych praw należał do osoby lub podmiotu gospodarczego działającego na lub z terytorium Federacji Jugosławii (Serbii i Czarnogóry)²⁰. ETPCz wskazał, iż mimo że Konwencja nie zabrania przekazywania suwerennych uprawnień państwowych do wykonywania organizacji międzynarodowej, nie jest ona odpowiedzialna za postępowanie oraz decyzje swoich organów dopóty, dopóki nie jest stroną EKPC²¹. Państwo jest odpowiedzialne na podstawie art. 1 EKPC za działanie i zaniechanie wynikające z prawa wewnętrznego bądź z wypełniania zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Nadto, Trybunał zmuszony jest określić, do jakiego stopnia zachowanie państwa może być uzasadnione wypełnianiem obowiązków wynikających z członkostwa w organizacji międzynarodowej. Zdaniem ETPCz zachowanie państwa zgodne ze zobowiązaniami, dla których źródło stanowi prawo organizacji, jest usprawiedliwione, dopóki dana organizacja chroni podstawowe prawa jednostki, zarówno materialnoprawne, jak i mechanizmy zapewniające ich przestrzeganie²². Jednakże ochrona ta musi być równorzędna, a więc porównywalna, nie zaś identyczna, ochronie zapewnianej przez EKPC²³. Wyznaczony stopień ochrony poddawany jest dynamicznej rewizji Trybunału w przypadku niedostatecznego przestrzegania praw podstawowych przez dane państwo²⁴. W związku z powyższym, w razie zapewnienia ekwiwalentnej ochrony, domniemuje się, że państwo nie naruszyło postanowień EKPC, jeżeli będąc pozbawione władzy dyskrecjonalnej, wykonało zobowiązanie wynikające z członkostwa w organizacji międzynarodowej. Domniemanie to może zostać obalone, gdy na tle konkretnej sprawy okaże się, że ochrona konwencyjnych praw i wolności była w sposób oczywisty niewystarczająca. Interes, jakim jest współpraca międzynarodowa, staje się podrzędny względem funk-

17 *Ibidem*.

18 S. Douglas-Scott, *A Tale of Two Courts: Luxembourg, Strasbourg and the Growing European Human Rights aAcquis*, „Common Market Law Review” 2006, tom 43, s. 638.

19 Sprawa 45036/98, *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, Judgment of 30 June 2005, par. 14-16, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-69564>, 15.08.2013 r.

20 *United Nations Security Council Resolution 820* adopted 17 April 1993, S/Res/820 (1993), http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/820%281993%29, 15 sierpnia 2013 r.

21 Sprawa *Bosphorus v. Ireland*, par. 154, *op. cit.*

22 L. Saltinyte, *European Union Accession to the European Convention on Human Rights: Stronger Protection of Fundamental Rights in Europe?*, „Jurisprudence” 2010, tom 2, s. 190.

23 Sprawa *Bosphorus v. Ireland*, par. 155, *op. cit.*

24 T. Lock, *The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts*, „The Law and Practice of International Courts and Tribunals” 2009, tom 8, s. 379.

cji wypełnianej przez EKPC, będącej konstytutywnym instrumentem europejskiego porządku publicznego w dziedzinie praw człowieka²⁵. Chociaż ETPCz dotychczas nie zinterpretował pojęcia ochrony, oczywiście niewystarczającej, jako jej przesłanki, nadmienia się: brak kompetencji TSUE do rozpoznania danej sprawy, ograniczony dostęp jednostki do unijnych organów judykacyjnych, oczywiście błędną interpretację lub zastosowanie konwencyjnych praw i wolności, a także wykładnię zasadniczo odbiegającą od wypracowanej w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego²⁶. Dodatkowo, owo domniemanie znajduje zastosowanie wyłącznie względem aktów prawa unijnego, których kontrola legalności należy do kompetencji TSUE. Natomiast w razie przyznania państwu swobodnego uznania w wypełnianiu unijnych zobowiązań jego odpowiedzialność na gruncie EKPC będzie identyczna jak w przypadku instrumentów prawa krajowego.

Ostatnią ze spraw, którą należy wziąć pod uwagę, analizując relację ETPCz względem TSUE, jest sprawa *Connolly*, pracownika Komisji Europejskiej zwolnionego w związku z opublikowaniem serii artykułów podważających stanowisko prezentowane przez zatrudniającą go instytucję²⁷. W postępowaniu przed unijnymi sądami odmówiono mu prawa do ustosunkowania się do opinii Rzecznika Generalnego, skutkiem czego podstawą skargi było rzekome naruszenie prawa do sprawiedliwego procesu, gwarantowanego na mocy art. 6 EKPC. Trybunał Strasburski uznał skargę za niedopuszczalną, gdyż zachowanie to nie podlegało jurysdykcji żadnej ze stron Konwencji, niemożliwe było ustalenie istnienia relacji pomiędzy ponadnarodowym aktem a państwem-stroną EKPC²⁸. Brak interwencji któregośkolwiek z państw w ramach postępowania zarówno dyscyplinarnego, jak i sądowego nie pozwolił na pociągnięcie ich do odpowiedzialności. Sprawa ta najlepiej uwidacznia lukę prawną wynikającą z niezwiązania UE Konwencją, uniemożliwiająca poddanie jej działania lub zaniechania zewnętrznemu mechanizmowi kontroli przestrzegania praw podstawowych.

3. Problemy prawne na tle relacji pomiędzy Trybunałem Luksemburskim a Trybunałem Strasburskim po przystąpieniu przez UE do EKPC

3.1. Partykularne cechy unijnego porządku prawnego

Przystąpienie ponadnarodowej organizacji o autonomicznym porządku prawnym do traktatowego systemu ochrony praw człowieka z organem judykacyjnym nadzorującym ich przestrzeganie zarówno stanowi wyzwanie pod względem instytucjonalnym, materialnoprawnym oraz proceduralnym, jak i wymaga rekoncylacji właściwości charakterystycznych dla odrębnych systemów prawnych. Wskazówek odnośnie do przyszłej relacji pomiędzy TSUE a ETPCz dostarczają *Projekt porozumienia o przystą-*

25 Sprawa *Bosphorus v. Ireland*, par. 156, *op. cit.*

26 K. Kuhnert, *op. cit.*, s. 185

27 Sprawa 73274/01, *Bernard Connolly contre 15 États Membres de l'Union Européenne*, Décision de 9 Décembre 2008, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-90864>, 15 sierpnia 2013 r.

28 C. Eckes, *EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation*, „The Modern Law Review” 2013, tom 76, s. 261.

pieniu UE do EKPC (Projekt porozumienia akcesyjnego) oraz *Projekt raportu wyjaśniającego porozumienie akcesyjne* (Projekt raportu wyjaśniającego) będące załącznikami końcowego sprawozdania ze spotkań negocjacyjnych Komitetu Zarządzającego Praw Człowieka oraz Komisji Europejskiej²⁹. Punktem wyjścia dla antycypowanej zależności pomiędzy organami sądowniczymi, funkcjonującymi w oparciu o odrębne instrumenty traktatowe, jest konieczność zachowania partykularnych właściwości UE i jej porządku prawnego³⁰, z jednoczesnym podporządkowaniem zachowania organizacji zewnętrznemu nadzorowi pod kątem przestrzegania praw podstawowych. Protokół nr 8, będący integralną częścią traktatów założycielskich, nie definiuje ani nie wprowadza katalogu „szczególnych cech” unijnego porządku prawnego, aczkolwiek ich egzemplifikacji dostarcza orzecznictwo TSUE. W opinii 1/91, której przedmiotem była ocena kompatybilności umowy o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) z prawem pierwotnym UE, Trybunał ograniczył się do zbadania kompetencji organów judykacyjnych przewidywanych owym porozumieniem³¹. Zauważył on, iż przystąpienie Unii Europejskiej do umowy międzynarodowej ustanawiającej własny system sądowniczy, którego organy wydawałyby orzeczenia wiążące Unię, w tym jej instytucje, nie narusza autonomii unijnego porządku prawnego³². Jednakże wyposażenie ich w kompetencję do determinacji strony postępowania, przez co interpretowałyby i stosowałyby postanowienia prawa unijnego normujące zagadnienie podziału kompetencji, deprecjonowałyby tę partykularną właściwość. Co więcej, TSUE uznał, iż traktaty zawierane z państwami trzecimi mogą przyznawać mu nowe funkcje sądownicze pod warunkiem, że istota kompetencji ukształtowana prawem pierwotnym nie zostanie naruszona³³. Skutkiem tego dopuszczalne byłoby uprawnienie sądów państw niebędących członkami UE do występowania o wydanie orzeczenia wstępnego, jeżeli natura trybu prejudycjalnego zostałaby zachowana. Tymczasem zmodyfikowanie charakteru prawnego poprzez pozbawienie wydawanych orzeczeń mocy wiążącej deprecjonowałoby znaczenie unijnej instytucji sądowniczej. Jednocześnie pogwałceniem zasady wyłącznej jurysdykcji TSUE byłoby uprawnienie odrębnego organu sądowniczego do interpretacji norm materialnie identycznych z unijnymi, która wyznaczając ich znaczenie, wiązałaby TSUE³⁴. Dodatkowo, do partykularnych właściwości porządku prawnego UE zalicza się zasadę zdecentralizowanego stosowania prawa³⁵. Działania unijne wywołują skutki prawne względem jednostek

29 Fifth Negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, 10 June 2013, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf, 30 sierpnia 2013 r.

30 Art. 1 Protokołu nr 8 dotyczącego artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. Urz. UE C 326 z 26 października 2012 r.

31 Opinia 1/91, *Projekt porozumienia między Wspólnotą z jednej strony a państwami członkowskimi Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu z drugiej strony o Europejskim Obszarze Gospodarczym*, Opinia Trybunału z dnia 14 grudnia 1991 r., Zb. Orz. 1991 I-06079

32 *Ibidem*, par. 39–40.

33 *Ibidem*, par. 59.

34 *Ibidem*, par. 41–42.

35 CJEU, *Discussion document of the Court of Justice of the European Union on certain aspects of the accession of the European Union to the European Convention on human rights and fundamental*

głównie za pośrednictwem organów krajowych, implementujących prawo bądź bezpośrednio je stosujących³⁶. Skutkiem tego kontrola unijnych środków prawnych miałaby w znacznym stopniu pośredni charakter, następując poprzez zaskarżenia regulacji krajowych wydanych na podstawie normy unijnej bądź transponującej ją do wewnętrznego porządku prawnego. Dotychczasowe próby powiązania systemu prawnego UE z zewnętrznymi organami judykacyjnymi były odrzucane przez Trybunał Luksemburski. Zagrożeniem dla autonomii prawa unijnego było wyposażenie owych organów w kompetencje do wydawania wiążących rozstrzygnięć na temat kwestii nim regulowanych, a także znaczne przekształcenie współpracy pomiędzy TSUE a sądami krajowymi poprzez dodatkowe zaangażowanie czynnika „obcego”³⁷.

3.2. Mechanizm współpозwania

Zasadniczego zagrożenia dla wyłącznej kompetencji Trybunału Luksemburskiego do interpretacji prawa unijnego, po przystąpieniu przez UE do EKPC, upatruje się w uprawnieniu ETPCz do determinowania pozwanego na tle konkretnej sprawy oraz do przypisania bądź podziału odpowiedzialności³⁸. Dla powstania odpowiedzialności prawnomiedzynarodowej niezbędne jest wystąpienie dwóch czynników: bezprawności aktu oraz przypisania zachowania podmiotowi prawa międzynarodowego. Tym samym, na tle traktatowego systemu prawnego, jakim jest EKPC, konieczne jest ustalenie zarówno naruszenia praw i wolności w niej ustanowionych, jak i strony, która się go dopuściła. Najprostsze rozwiązanie zakładające pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotu, który bezpośrednio względem skarżącego działał, lub też zaniechał działania, musi zostać wykluczone. Dzieje się tak przede wszystkim przez wzgląd na szczególny charakter unijnego porządku prawnego, w którym środki prawne stanowione przez instytucje podlegają implementacji do krajowych porządków prawnych jak i odwrotnie, postanowienia traktatów założycielskich przyjęte przez państwa członkowskie są rozwijane przez instytucje, organy i agencje UE³⁹. Mechanizm współpозwania jawi się jako swoiste remedium pozwalające na zachowanie podstawowych założeń i wartości unijnego systemu prawnego. Jego celem jest usunięcie luk prawnych powstałych w następstwie stosowania EKPC, w szczególności związanych z ponoszeniem i egzekwowaniem odpowiedzialności wynikającej z jej naruszenia. Mechanizm ten pozwala na skorygowanie postępowania przed ETPCz w dwojaki sposób. W przypadku skargi skierowanej przeciwko UE albo jej

*freedom*s, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_en.pdf, 15 sierpnia 2013 r. oraz Opinia 1/09, Opinia wydana na mocy art. 218 ust. 11 TFUE w sprawie ustanowienia jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych, Opinia Trybunału z dnia 8 marca 2011 r., Zb. Orz. 2011 I-01137.

36 CJEU, *Discussion document*, par. 8–9.

37 C. Eckes, *op. cit.*, s. 259.

38 *Ibidem*, s. 265.

39 *Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, [w:] *Fifth Negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 10 June 2013, par. 38, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf, 20 sierpnia 2013 r.

państwu członkowskiemu drugie z nich może uczestniczyć w postępowaniu w charakterze współpозwanego bądź gdy pozwanym jest równocześnie UE i jej państwo członkowskie, status jednej ze stron może zostać zmodyfikowany na współpозwanego.⁴⁰ W przeciwieństwie do pozwanego jego uczestnictwo w postępowaniu nie ma obligatoryjnego charakteru, następuje na prośbę zainteresowanego bądź na zaproszenie Trybunału⁴¹. Dodatkowo, nie jest wymagane wyczerpanie środków zaskarżenia dostępnych w porządku prawnym współpозwanego⁴². Jednocześnie, jego status diametralnie różni się od interwenienta, który nie jest związanym orzeczeniem ETPCz. Nadto, zakres podmiotowy dopuszczalnych interwenientów ograniczony jest do stron Konwencji, których obywatelstwo posiada skarżący⁴³. W konsekwencji, zastąpienie mechanizmu współpозwania instytucją interwenienta uniemożliwiłoby UE udział w sprawach, w których skarżący nie jest obywatelem Unii, pozostawiając ewentualny udział w postępowaniu dyskrejonalnej decyzji Trybunału Strasburskiego⁴⁴.

Przez wzgląd na przyjętą konstrukcję mechanizm współpозwania pozwala na pociągnięcie do odpowiedzialności podmiotu, którego zachowanie leży u źródła naruszenia, najczęściej poprzez dostarczenie podstawy prawnej dla działania lub zaniechania, jakie nastąpiło względem skarżącego. Jednocześnie nie angażuje on ETPCz w interpretację przepisów prawa unijnego wyznaczających kompetencje Unii i jej państw członkowskich. Dodatkowo, pociągnięciem do odpowiedzialności zostanie podmiot, który jako jedyny pod względem materialnoprawnym jest zdolny do usunięcia naruszenia. W związku z powyższym UE uzyska status współpозwanego, gdy przedmiotem skargi będzie zachowanie państwa członkowskiego, którego dopuściło się ono w wyniku implementacji unijnego środka prawnego, będąc pozbawione władzy dyskrejonalnej, a uniknięcie naruszenia EKPC byłoby równoznaczne z niewypełnieniem obowiązków wynikających z porządku prawnego organizacji międzynarodowej⁴⁵. Z kolei państwo członkowskie zostanie zakwalifikowane jako współpозwanym, gdy pogwałcenie norm EKPC zakorzenione jest w prawie pierwotnym, przede wszystkim traktatach założycielskich⁴⁶.

3.3. Zapewnienie prawidłowej interpretacji prawa UE

Zapewnienie prawidłowej interpretacji prawa UE, przy zachowaniu wyłącznej kompetencji TSUE, wymaga wprowadzenia do postępowania przed ETPCz, w których organizacja ponadnarodowa posiada status współpозwanego, specjalnej instytucji

40 *Ibidem*, par. 42–43.

41 Art. 3 ust. 1 lit. b *Draft Revised Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* [w:] *Fifth Negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 10 June 2013, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf, 20 sierpnia 2013 r.

42 *Ibidem*.

43 Art. 36 ust. 1 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284.

44 *Ibidem*, art. 36 ust. 2.

45 Art. 3 ust. 2 *Draft Revised Agreement*, *op. cit.*

46 *Ibidem*, art. 3 ust. 3.

proceduralnej zbliżonej do orzeczenia wstępnego. *Ratio legis* to rozwiązanie zakorzenione jest w partykularnych cechach unijnego porządku prawnego, które nie zawsze umożliwiają Trybunałowi Sprawiedliwości zbadanie legalności konkretnego środka prawnego. Sytuacja ta może mieć miejsce, gdy jednostka przez wzgląd na swoją nieuprzywilejowaną legitymację procesową nie może zaskarżyć zachowania instytucji bądź sądy krajowe nie skorzystały z trybu prejudycjalnego. Mechanizm pozostaje kompatybilny z subsydiarnym charakterem nadzoru sprawowanego przez ETPCz, nie ingerując w jego kompetencje ze względu na niewiążący charakter orzeczenia TSUE⁴⁷. Niemniej jednak, jest on krytykowany w związku zarówno ze znacznym przedłużeniem postępowania przed Trybunałem Strasburskim, które do momentu wydania opinii przez Trybunał Luksemburski zostanie zawieszono, jak i nadmiernym uprzywilejowaniem pozycji UE względem pozostałych stron Konwencji⁴⁸.

3.4. Przyszłość domniemania równorzędnej ochrony

Celem domniemania ekwiwalentnej ochrony, wypracowanej w dotychczasowym orzecznictwie ETPCz, było przeciwdziałanie luce prawnej wynikającej z niemożności związania się przez Unię EKPC. Pozwalało ono państwom członkowskim uniknąć odpowiedzialności powstałej w związku z wypełnianiem zobowiązań wynikających z członkostwa w organizacji międzynarodowej, niebędącej stroną Konwencji. Niemniej jednak dalsze stosowanie tzw. testu *Bosphorus* wydaje się nieuzasadnione, tworząc podwójne standardy pomiędzy dotychczasowymi stronami Konwencji a przystępującą do niej organizacją międzynarodową⁴⁹. Co więcej, to domniemanie zostało skonstruowane w sposób generalno-abstrakcyjny, przez co brak mu klarowności, natomiast Trybunał Strasburski powstrzymywał się od zdefiniowania ochrony praw podstawowych o charakterze oczywiście niewystarczającym, będącej negatywną przesłanką jego stosowania. Dodatkowo, po przystąpieniu przez UE do Konwencji, *ratio legis* owego testu zanika, gdyż zależności między Trybunałami przestają opierać się na zasadzie współpracy i wzajemnego poszanowania, natomiast orzeczenia TSUE zostaną poddane kontroli ETPCz⁵⁰. Niemniej jednak utrzymanie domniemania wypacza celowość samej akcesji do europejskiego systemu ochrony praw człowieka, którego zasadniczym osiągnięciem jest prawnie wiążący nadzór sprawowany przez Trybunał Strasburski, spod którego zachowanie unijnych instytucji zostałyby w konsekwencji w znacznym stopniu wyłączone.

3.5. Uczestnictwo UE w statutowych organach Rady Europy

Uczestnictwo UE w statutowych organach Rady Europy, wykonujących funkcje przewidziane w EKPC, uzasadnione jest zasadą równego uczestnictwa organizacji międzynarodowej i państw w traktatowym systemie ochrony praw jednostki, jakkol-

47 *Draft Explanatory Report*, par. 68

48 G. Gaja, *Accession to the ECHR*, [w:] A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), *EU Law after Lisbon*, Oxford 2012, s. 193; O. Quirico, *Substantive and Procedural Issues Raised by the Accession of EU to the ECHR*, „The Italian Yearbook of International Law” 2010, tom 20, s. 49.

49 L. Saltinyte, *op. cit.*, s. 191.

50 O. Quirico, *op. cit.*, s. 42.

wiek po raz pierwszy podmiot prawa międzynarodowego niebędący członkiem Rady Europy zostanie dopuszczony do uczestnictwa w pracach jej instytucji. Logiczną konsekwencją przystąpienia UE do Konwencji jest zwiększenie składu sędziowskiego celem zapewnienia adekwatnej reprezentacji unijnego porządku prawnego oraz niezbędnej ekspertyzy odnośnie do szczególnych jego właściwości⁵¹. Jednocześnie, akomodując wybór „unijnego” sędziego do konwencyjnego systemu, niezbędne będzie wyznaczenie przedstawicieli Parlamentu Europejskiego do Zgromadzenia Parlamentarnego, właściwego do obsadzenia składu Trybunału Strasburskiego⁵². Nadto, największe kontrowersje budzi uczestnictwo UE w Komitecie Ministrów, organie nadzorującym wykonywanie orzeczeń ETPCz. Państwa niebędące członkami Unii oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego wskazali, iż owo rozwiązanie naraża system egzekwowania wykonywania orzeczeń poprzez możliwe skoordynowanie stanowisk przez ponadnarodową organizację i jej członków. Problem zablokowania głosowania został zażegnany poprzez przystosowanie postanowień Konwencji do nowej sytuacji związanej z rozszerzeniem członkowstwa o wtórny podmiot prawa międzynarodowego. Uważa się też, iż ekonomiczna pozycja UE może zostać wykorzystana w nadzorze wykonywania orzeczeń ETPCz, który to rodzaj sankcji nie jest dostępny dla Rady Europy. Przymuszając państwa członkowskie do wykonania rozstrzygnięć Trybunału Strasburskiego, Unia może odwołać się do procedur zaniechania wykonywania obowiązków przewidzianych w jej systemie prawnym, podczas gdy względem państw niebędących jej członkami może zastosować nacisk polityczno-ekonomiczny w negocjacjach akcesyjnych bądź stosunkach handlowych⁵³.

4. Wnioski

Koherentność europejskiego systemu ochrony praw podstawowych zostanie zapewniona poprzez poddanie zachowania Unii Europejskiej i jej instytucji nadzorowi zewnętrznego organu judykacyjnego, skutkiem czego luka prawna, jaka unaoczniała się na tle sprawy *Bosphorus* i *Connolly*, zażegnana poprzez domniemanie równorzędnej ochrony, zostanie ostatecznie zniwelowana. Nadto badanie zgodności unijnych środków prawnych z prawami i wolnościami jednostki ustanowionymi w EKPC będzie możliwe w dziedzinach prawa unijnego, w których jurysdykcja TSUE została wyłączona (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa) bądź temporalnie ograniczona (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Dodatkowo jednostka będzie uprawniona zaskarżyć orzeczenia unijnych organów judykacyjnych oraz regulacje, w odniesieniu do których brak jej legitymacji procesowej, by wszcząć postępowanie przed TSUE.

Określenie przyszłej zależności pomiędzy Trybunałem Luksemburskim a Trybunałem Strasburskim w oparciu o instrumenty traktatowe, orzecznictwo organów judykacyjnych oraz projekt porozumienia akcesyjnego ma jedynie czysto teoretyczny charakter. Na mocy EKPC ETPCz został wyposażony w kompetencje nadzorcze,

51 O. Quirico, *op. cit.*, s. 51.

52 Art. 6 ust. 1 *Draft Revised Agreement*, *op. cit.*

53 M. Kuijer, *The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?*, „Amsterdam Law Forum” 2011, Tom 3, s. 28.

nie będąc uprawniony do działań reformacyjnych ani kasatoryjnych, aczkolwiek, stwierdziwszy naruszenie Konwencji, zobowiązuje do jego usunięcia, nad wypełnieniem którego to orzeczenia czuwa Komitet Ministrów. Jednocześnie skonstruowany projekt porozumienia akcesyjnego dąży do zachowania partykularnych właściwości unijnego porządku prawnego, przede wszystkim wyłącznej jurysdykcji TSUE do wykładania oraz badania legalności prawa unijnego. Niemniej jednak zasadnicza kwestia nurtująca środowisko naukowe, jaką jest ewentualne hierarchiczne podporządkowanie unijnej instytucji sądowniczej zewnętrznemu organowi judykacyjnemu, pozostaje nierozstrzygnięta. Oczekując na rozwój antycypowanych relacji w praktyce orzeczniczej ETPCz, przedstawiciele doktryny pozostają powściągliwi. Co najwyżej można skonstatować, iż ostatecznej i wiążącej wykładni praw i wolności jednostki ustanowionych w Konwencji będzie dokonywał Trybunał Strasburski, będąc w tym zakresie nadrzędnym organem względem Trybunału Luksemburskiego.

W momencie wejścia w życie projektu porozumienia akcesyjnego, postępowanie przed ETPCz zostanie wzbogacone o dodatkowe instytucje proceduralne, stojące na straży autonomicznego charakteru unijnego porządku prawnego oraz nadzorczych prerogatyw organu sądowiczego Konwencji, jednakże ich konstrukcja unaocznia trudności w rekunciacji owej wartości. Mechanizm współpозwania dąży do zachowania wyłącznej jurysdykcji TSUE, bez angażowania ETPCz w wykładnię unijnych regulacji dotyczących podziału kompetencji. Natomiast, zabezpieczenie istoty nadzoru ETPCz przejawia się w zachowaniu uprawnienia do determinacji strony postępowania – pozwanego lub/i współpозwanego – odpowiedzialnej za naruszenie. Dodatkowo, celem mechanizmu jest zapewnienie, by podmiot zdolny do usunięcia naruszenia został pociągnięty do odpowiedzialności. Tymczasem Trybunał Strasburski nie może zobowiązać UE ani państwa członkowskiego do uczestnictwa w postępowaniu w charakterze współpозwanego, która to instytucja ma dobrowolny charakter. Nadto, na straży kompetencji Trybunałów stoi procedura zapewnienia prawidłowej interpretacji prawa unijnego. Pozwala ona na zawieszenie postępowania przed ETPCz i zaangażowanie TSUE w przypadku niedokonania przez Trybunał Luksemburski wcześniejszej kontroli legalności normy unijnej z EKPC, przy jednoczesnym pozbawieniu jego orzeczeń wiążącego charakteru. Mechanizmy te zostały zaprojektowane w zachowawczy sposób a ich faktyczna konstrukcja unaoczni się w praktyce orzeczniczej ETPCz. Na chwilę obecną rozwiązania te w największym stopniu zapewniają spójność autonomicznego porządku prawnego ponadnarodowej organizacji z nadzorem zewnętrznego organu judykacyjnego.