



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

1. Program sztokholmski, przyjęty przez Radę Europejską w dniu 11 grudnia 2009 r., przewiduje „szybkie” przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „konwencją”). Na podstawie tego programu Komisja Europejska przedstawiła niedawno projekt decyzji Rady Unii Europejskiej w sprawie upoważnienia Komisji do negocjowania umowy o przystąpieniu UE do konwencji. Obecnie projekt jest szczegółowo analizowany przez właściwe organy Rady¹. Starając się wspierać wysiłki zmierzające do uwieńczenia sukcesem projektu przystąpienia, w związku z którym pojawiają się dość złożone zagadnienia prawne, Trybunał Sprawiedliwości przedstawia następujące uwagi dotyczące szczególnego aspektu związanego ze sposobem funkcjonowania systemu sądowego Unii.

I

2. Traktat z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., odzwierciedla ważny etap ewolucji ochrony praw podstawowych w Europie. Z jednej strony Karta praw podstawowych Unii Europejskiej korzysta od tej chwili ze statusu aktu prawnie wiążącego, a zatem zarówno Trybunał Sprawiedliwości jak i sądy krajowe dysponują odtąd tekstem mogącym stanowić dla nich zasadniczą podstawę, gdy wywiązują się z zadania polegającego na czuwaniu nad przestrzeganiem praw podstawowych podczas dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii. Z drugiej strony traktat z Lizbony przewiduje, że Unia przystąpi do konwencji. Wspierając w ten sposób ramy prawne ochrony praw podstawowych na poziomie Unii, ochrona ta, której pierwsze fundamenty

¹ Poprzednie etapy zostały nakreślone w nocie Prezydencji adresowanej do Coreper/Rady, doc. 6582/10 z dnia 17 lutego 2010 r., „Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej konwencji praw człowieka”.



orzecznicze zostały położone ponad czterdzieści lat temu została potwierdzona² i wzmocniona.

3. W tej kwestii, co się tyczy konkretniej konwencji, instytucje i organy Unii starają się w istocie od dawna zapewnić – pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości – przestrzeganie praw człowieka gwarantowanych w konwencji, i to mimo braku wprost wyrażonego obowiązku. Trybunał Sprawiedliwości, o czym świadczy jego orzecznictwo, systematycznie stosuje konwencję, a w ostatnich latach coraz wyraźniej odnosi się w tym kontekście do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Spowodowało to uznanie przez ETPC, wobec istnienia równoważnej ochrony praw człowieka w prawie Unii, domniemania zgodności z konwencją w określonych okolicznościach (orzecznictwo Bosphorus)³.

II

4. Przystąpienie Unii, jako organizacji integracji regionalnej, podlega szczególnym warunkom, innym niż przewidziane są w przypadku przystąpienia państwa. Zgodnie bowiem z art. 6 TUE przystąpienie „nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w traktatach”⁴, a zgodnie z jednym z protokołów załączonych do traktatów i tym mającym tę samą moc co traktaty, umowa dotycząca przystąpienia „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii”⁵.

5. Pośród szczególnych cech Unii i jej porządku prawnego znajduje się i ta, zgodnie z którą działanie Unii co do zasady wywołuje skutki wobec jednostek jedynie za pośrednictwem krajowych środków mających na celu jego wykonanie lub stosowanie. I tak, aby uzyskać ochronę swych praw podstawowych względem działania Unii, jednostki

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 1969, s. 419.

³ Wyrok ETPC w sprawie nr 45036/98 Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi (Bosphorus Airways) przeciwko Irlandii [GC], ETPC 2005-VI

⁴ Art. 6 ust. 2 TUE

⁵ 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 (zwany dalej „protokołem nr 8”)



powinny zwykle zwracać się do organów krajowych, w szczególności do sądów państw członkowskich. Jeżeli w konkretnym wypadku jednostka nie będzie zadowolona z udzielonej jej ochrony, może – po wyczerpaniu środków odwoławczych istniejących w prawie krajowym – wnieść skargę przeciwko danemu państwu członkowskiemu do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Czyniąc to, jednostki mogą pośrednio skarżyć działanie Unii poprzez kwestionowanie krajowych środków mających na celu jego wykonanie lub stosowanie.

6. W perspektywie przystąpienia Unii do konwencji ta cecha szczególna systemu sądowego Unii powinna być postrzegana w kontekście zasad regulujących funkcjonowanie mechanizmów kontroli wprowadzonych konwencją, w szczególności w kontekście zasady subsydiarności. Zgodnie z tą zasadą zadaniem państw, które ratyfikowały konwencję, jest zapewnienie przestrzegania ustanowionych w niej praw na poziomie krajowym, a zadaniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – ustalanie, czy państwa te rzeczywiście wywiązały się ze swoich zobowiązań. W pierwszej kolejności to do organów i sądów krajowych należy zatem zapobieganie lub, ewentualnie, zbadanie i ukaranie naruszeń Konwencji⁶.

7. Na podstawie zasady subsydiarności oraz w celu zapewnienia jej wdrożenia w ramach przygotowań do przystąpienia Unia powinna upewnić się, że – w odniesieniu do jej działania mogącego stać się przedmiotem skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – kontrolę zewnętrzną ze strony organów Konwencji będzie mogła poprzedzać skuteczna kontrola wewnętrzna ze strony sądów państw członkowskich lub sądów Unii.

III

⁶ Zob. *Mémorandum du président de la Cour européenne des droits de l'homme aux États en vue de la conférence d'Interlaken* [memorandum prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do państw w przededniu konferencji w Interlaken][konferencji na temat przyszłości ETPC zorganizowanej w Interlaken w lutym 2010 r.] z dnia 3 lipca 2009 r., s. 4. dostępne na stronie internetowej ETPC.



8. Zadaniem Trybunału Sprawiedliwości, w ramach systemu sądowego Unii ustanowionego w traktatach, jest zapewnienie przestrzegania prawa w ich wykładni i stosowaniu⁷, a z uwagi na sprawowanie przezeń kontroli zgodności z prawem aktów instytucji jest on jedynie właściwy do orzekania, w razie potrzeby, o nieważności aktu Unii. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że każdy sąd krajowy jest właściwy do badania ważności aktu wydanego przez organy Unii; sądy krajowe jednak, niezależnie od tego, czy ich orzeczenia podlegają zaskarżeniu na gruncie prawa krajowego, czy też takiemu zaskarżeniu nie podlegają, nie są właściwe do samodzielnego stwierdzania nieważności takich aktów. W celu zachowania jednolitości w stosowaniu prawa Unii, a także w celu zapewnienia koniecznej spójności jej systemu ochrony sądowej, jedynie do Trybunału Sprawiedliwości należy ewentualne stwierdzenie nieważności aktu Unii⁸. Ta prerogatywa jest integralną częścią kompetencji Trybunału, a zatem również "uprawnień" instytucji Unii, na które zgodnie z protokołem nr 8 przystąpienie nie powinno mieć wpływu⁹.

9. W celu zachowania tej cechy systemu ochrony sądowej Unii należy unikać sytuacji, w której Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekałby o zgodności aktu Unii z Konwencją, zanim kwestię tę będzie mógł prawomocnie rozstrzygnąć Trybunał Sprawiedliwości.

IV

10. Co się tyczy dokładniej procedury odesłania prejudycjalnego przewidzianej w art. 267 TFUE, zasadne będzie w tym kontekście przypomnienie, że z uwagi na jej zdecentralizowany charakter, oznaczający, że sądy krajowe są sądami prawa powszechnego Unii, działanie tej procedury daje od półwiecza w pełni zadowalające rezultaty i to nawet obecnie, gdy Unia liczy 27 członków. Nie jest jednak pewne, że do

⁷ Artykuł 19 ustęp 1 akapit pierwszy TUE

⁸ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 1985 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. 1987, s. 4199.

⁹ Artykuł 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8.



Trybunału będą kierowane wszystkie sprawy, w których mogłyby być kwestionowana zgodność działania Unii z prawami podstawowymi. O ile prawdą jest bowiem, że sądy krajowe są uprawnione, a niektóre nawet zobowiązane, do kierowania do Trybunału Sprawiedliwości wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby ten wypowiedział się w sprawie wykładni i ewentualnie ważności działania Unii, to jednak wszczęcie tej procedury wymyka się woli stron. Ponadto trudno uznać tę procedurę za środek odwoławczy, z którego skorzystanie miałyby stanowić etap poprzedzający wniesienie każdej skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zgodnie z zasadą wyczerpania wszystkich środków odwoławczych przewidzianych w prawie wewnętrznym.

11. Oczywiście prawdą jest, że system wprowadzony konwencją nie ustanawia przesłanki dopuszczalności skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w postaci uprzedniego skierowania sprawy, we wszystkich przypadkach, do najwyższego organu sądowego, aby ten wypowiedział się w przedmiocie podnoszonego naruszenia praw podstawowych w kwestionowanym akcie. Jednak w opisanej powyżej sytuacji nie chodzi o zaangażowanie Trybunału Sprawiedliwości jako najwyższego organu sądowego Unii, lecz o zorganizowanie systemu sądowego Unii w taki sposób, by w razie zakwestionowania aktu Unii to jej sąd mógł rozpoznać sprawę w celu przeprowadzenia kontroli wewnętrznej, zanim akt ten zostanie poddany kontroli zewnętrznej.

V

12. W konsekwencji jest rzeczą ważną, by w celu przestrzegania zasady subsydiarności, nierozdzielnie związanej z konwencją oraz jednoczesnego zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu sądowego Unii, został wprowadzony mechanizm zdolny zagwarantować, że sprawy dotyczące ważności aktu Unii będą mogły rzeczywiście być kierowane do Trybunału Sprawiedliwości, zanim w przedmiocie zgodności tego aktu z konwencją wypowie się Europejski Trybunał Praw Człowieka.



Luksemburg, dnia 5 maja 2010 r.