



Kontakty z Mediami  
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej  
**KOMUNIKAT PRASOWY nr 180/14**  
Luksemburg, 18 grudnia 2014 r.

Opinia 2/13

## **Trybunał wypowiedział się w przedmiocie projektu porozumienia w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i stwierdził problemy zgodności tego porozumienia z prawem Unii**

Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności („EKPC”) jest wielostronną umową międzynarodową zawartą w ramach Rady Europy<sup>1</sup>. Umowa ta weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Wszyscy członkowie Rady Europy zaliczają się do wysokich układających się stron tej konwencji.

W opinii wydanej w 1996 roku<sup>2</sup> Trybunał stwierdził, że w obowiązującym wówczas stanie prawa wspólnotowego Wspólnota Europejska nie miała kompetencji, by przystąpić do EKPC.

Tymczasem w 2000 r. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja proklamowały Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą praw podstawowych”), której traktat z Lizbony, obowiązujący od dnia 1 grudnia 2009 r., przyznał taką samą moc prawną jak traktatom. Traktat ten zmienił także art. 6 traktatu UE, który stanowi obecnie – z jednej strony – że prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa oraz – z drugiej strony – że Unia przystępuje do EKPC<sup>3</sup>. W odniesieniu do tej drugiej kwestii protokół nr 8<sup>4</sup> stanowi jednak, że porozumienie w sprawie przystąpienia musi spełniać określone przesłanki mające w szczególności na celu odzwierciedlenie konieczności zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii oraz zagwarantowanie, że przystąpienie Unii nie będzie miało wpływu na jej kompetencje ani na uprawnienia jej instytucji.

Zgodnie z zaleceniem Komisji z dnia 17 marca 2010 r., Rada przyjęła w dniu 4 czerwca 2010 r. decyzję upoważniającą do podjęcia negocjacji dotyczących porozumienia w sprawie przystąpienia. Komisja została wyznaczona jako negocjator. W dniu 5 kwietnia 2013 r. negocjacje doprowadziły do osiągnięcia porozumienia w przedmiocie projektów dokumentów akcesyjnych. W tym kontekście Komisja zwróciła się w dniu 4 lipca 2013 r. do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie opinii w przedmiocie zgodności projektu porozumienia z prawem Unii, stosownie do art. 218 ust. 11 TFUE<sup>5</sup>.

W ogłoszonej dzisiaj opinii Trybunał, przypomniawszy najpierw, że problem braku podstawy prawnej przystąpienia Unii do EKPC został rozwiązany w traktacie z Lizbony, podkreślił, iż z tego

<sup>1</sup> Rada Europy została utworzona w drodze umowy międzynarodowej podpisanej w Londynie w dniu 5 maja 1949 r., która weszła w życie w dniu 3 sierpnia 1949 r., w celu osiągnięcia większej jedności między jej członkami. Jej celem jest ochrona i wcielanie w życie ideałów i zasad stanowiących wspólne dziedzictwo jej członków oraz ułatwienie postępu gospodarczego i społecznego w Europie. Obecnie członkami Rady Europy jest 47 państw europejskich, do których zalicza się 28 państw członkowskich Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> Opinia Trybunału z dnia 28 marca 1996 r. ([2/94](#)).

<sup>3</sup> Artykuł 6 ust. 2 traktatu UE.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> W postępowaniu tym wzięły udział 24 państwa członkowskie.

względu, że Unia nie może być uznawana za państwo, przystąpienie to musi uwzględniać szczególne cechy Unii, czego właśnie wymagają warunki przystąpienia określone w samych traktatach.

Mając na uwadze powyższe uściślenie, Trybunał zauważył przede wszystkim, że wskutek przystąpienia, EKPC – tak jak każda inna umowa międzynarodowa zawarta przez Unię – wiązałyby instytucje Unii i państwa członkowskie i w związku z tym stanowiłyby integralną część prawa Unii. W takim przypadku Unia, tak jak każda inna układająca się strona, podlegałaby kontroli zewnętrznej mającej na celu zapewnienie przestrzegania praw i wolności przewidzianych w EKPC. Unia i jej instytucje podlegałyby zatem mechanizmom kontroli przewidzianym w tej konwencji, a w szczególności decyzjom i wyrokom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”).

Trybunał stwierdził, że w sposób oczywisty nierozzerwalnie związane z samą koncepcją kontroli zewnętrznej jest to, że z jednej strony wykładnia EKPC dokonana przez ETPC wiązałyby Unię i wszystkie jej instytucje, oraz że z drugiej strony dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnia prawa uznanego w EKPC nie byłaby wiążąca dla ETPC. Trybunał uściślił jednak, że taka sytuacja nie może mieć miejsca w wypadku wykładni dokonanej przez Trybunał w odniesieniu do prawa Unii, a zwłaszcza karty praw podstawowych.

W tym względzie Trybunał podkreślił w szczególności, że w zakresie, w jakim EKPC przyznaje układającym się stronom uprawnienie do ustanowienia wyższych standardów ochrony niż te zagwarantowane konwencją, należy zapewnić **koordynację między EKPC i kartą praw podstawowych**. W przypadku, gdy prawa uznane w karcie praw podstawowych odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, uprawnienie przyznane państwom członkowskim w EKPC musi bowiem pozostać ograniczone do tego, co konieczne, by uniknąć sytuacji, w której poziom ochrony przewidziany w karcie praw podstawowych, jak również pierwszeństwo, jednolitość i skuteczność prawa Unii zostałyby zagrożone. Trybunał stwierdził, że **projekt porozumienia nie zawiera żadnego postanowienia, które zapewniłoby taką koordynację**.

Trybunał podkreślił, że podejście przyjęte w projekcie porozumienia polegające na utożsamieniu Unii z państwem i przypisaniu Unii roli identycznej pod każdym względem z rolą każdej innej układającej się strony nie uwzględnia właśnie specyficznego charakteru Unii. W szczególności podejście to nie bierze pod uwagę okoliczności, iż państwa członkowskie zgodziły się, że stosunki między nimi w dziedzinach, w których kompetencje zostały przeniesione z państw członkowskich na Unię, są regulowane prawem Unii z wyłączeniem wszelkiego innego prawa. Wymagając, by Unia i państwa członkowskie były uznawane za układające się strony nie tylko w ich stosunkach z układającymi się stronami, które nie są członkami Unii, lecz także w ich wzajemnych stosunkach, **EKPC wymagałaby, by każde państwo członkowskie sprawdzało, czy inne państwa członkowskie przestrzegają praw podstawowych, pomimo że prawo Unii przewiduje wzajemne zaufanie między tymi państwami członkowskimi. W tych okolicznościach przystąpienie mogłoby zachwiać równowagę, na jakiej opiera się Unia, jak również podważyć autonomię prawa Unii**. Przewidywane porozumienie nie zawiera jednak żadnych postanowień w celu zapobieżenia takiemu rozwojowi wypadków.

Trybunał zwrócił uwagę, że **protokół nr 16 do EKPC**, podpisany w dniu 2 października 2013 r., upoważnia sądy najwyższe państw członkowskich do zwracania się do ETPC z wnioskami o wydanie opinii doradczej w zasadniczych kwestiach dotyczących wykładni lub stosowania praw i wolności zagwarantowanych w EKPC lub jej protokołach. Zważywszy, że w przypadku przystąpienia EKPC będzie stanowić integralną część prawa Unii, **mechanizm ustanowiony w tym protokole mógłby naruszać autonomię i skuteczność procedury odesłania prejudycjalnego** ustanowionej w traktacie FUE, zwłaszcza gdy prawa zagwarantowane w karcie praw podstawowych odpowiadają prawom uznanym w EKPC. Nie jest bowiem wykluczone, że wniosek o wydanie opinii doradczej złożony na podstawie protokołu nr 16 przez sąd krajowy może

uruchomić tak zwaną procedurę „wcześniejszego zaangażowania” Trybunału<sup>6</sup>, stwarzając tym samym ryzyko obejścia procedury odesłania prejudycjalnego. Trybunał orzekł w tym względzie, że projekt porozumienia nie przewiduje niczego w odniesieniu do stosunku między tymi dwoma mechanizmami.

Następnie Trybunał przypomniał, że traktat FUE stanowi, że państwa członkowskie zobowiązują się **nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygania innej niż ustanowiona w tych traktatach**<sup>7</sup>. W konsekwencji, w sytuacji gdy kwestionowane jest prawo Unii, Trybunał jest wyłącznie właściwy do rozpoznawania wszelkich sporów między państwami członkowskimi oraz między nimi a Unią w przedmiocie przestrzegania EKPC. Okoliczność, że zgodnie z projektem porozumienia postępowania przed Trybunałem nie mogą być uznawane za sposoby rozstrzygania sporów, z których układające się strony zrezygnowały w rozumieniu EKPC, nie może wystarczyć do zachowania wyłącznej właściwości Trybunału. Projekt porozumienia pozostawia bowiem **możliwość, iż Unia lub państwa członkowskie wniosą do ETPC wnioski mający za przedmiot domniemane naruszenie EKPC popełnione przez państwo członkowskie lub przez Unię w związku z prawem Unii**. Samo istnienie takiej możliwości **narusza wymogi traktatu FUE**. W takich okolicznościach projekt porozumienia mógłby być zgodny z traktatem FUE jedynie wtedy, gdyby właściwość ETPC została wyraźnie wyłączona w odniesieniu do sporów między państwami członkowskimi lub między nimi a Unią w przedmiocie stosowania EKPC w ramach prawa Unii.

Ponadto ustanowiony w projekcie porozumienia **mechanizm współpозwania** ma na celu zapewnienie, by skargi wnoszone do ETPC przez państwa niebędące państwami członkowskimi UE i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku. Projekt porozumienia przewiduje, że układająca się strona staje się współpozwaną bądź poprzez przyjęcie zaproszenia wystosowanego przez ETPC, bądź w drodze decyzji ETPC wydanej na wniosek samej układającej się strony. W sytuacji, gdy Unia lub państwa członkowskie wnoszą o dopuszczenie w charakterze współpozwanym do sprawy przed ETPC, muszą one udowodnić, że przesłanki ich udziału w postępowaniu są spełnione, zaś ETPC orzeka w przedmiocie takiego wniosku w świetle wiarygodności przedstawionych argumentów. W ramach tej kontroli ETPC byłby zmuszony ocenić przepisy prawa Unii, które regulują rozdział kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz kryteria przypisywalności ich aktów lub zaniechań. W tym względzie ETPC mógłby wydać ostateczną decyzję, która wiązałaby zarówno państwa członkowskie, jak i Unię. Umożliwienie ETPC wydania takiej decyzji **groziłoby naruszeniem rozdziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie**.

Podobnie Trybunał wypowiedział się przedmiocie **procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału**<sup>8</sup>. Po pierwsze, zaznaczył, że w tym celu kwestia, czy Trybunał wypowiedział się już na temat tej samej kwestii prawnej co kwestia będąca przedmiotem sporu w postępowaniu przed ETPC, może zostać rozstrzygnięta wyłącznie przez właściwą instytucję Unii, zaś decyzja tej instytucji powinna wiązać ETPC. Umożliwienie ETPC orzekania w przedmiocie takiej kwestii oznaczałoby bowiem przyznanie mu kompetencji do interpretowania orzecznictwa Trybunału. W konsekwencji procedura, o której mowa, powinna zostać ukształtowana w taki sposób, by w każdej sprawie zawisłej przed ETPC Unia była w pełni i systematycznie informowana, tak by właściwa instytucja Unii była w stanie ocenić, czy Trybunał wypowiedział się już na temat kwestii będącej przedmiotem sporu w tej sprawie, a jeśli nie – to umożliwić uruchomienie tej procedury. Po drugie, Trybunał zauważył, że **projekt porozumienia wyklucza możliwość wystąpienia do Trybunału o wypowiedzenie się w kwestii wykładni prawa wtórnego** w drodze tej procedury. **Takie ograniczenie zakresu wspomnianej procedury wyłącznie do kwestii ważności narusza kompetencje Unii i uprawnienia Trybunału**.

<sup>6</sup> Procedura ta została przewidziana w samym projekcie porozumienia i ma umożliwiać wcześniejsze zaangażowanie Trybunału w sprawach, które zostały wniesione do ETPC i w których kwestionowane jest prawo Unii, lecz nie zostało ono jeszcze zinterpretowane przez Trybunał.

<sup>7</sup> Artykuł 344 traktatu FUE.

<sup>8</sup> Zobacz przypis nr 6.

Wreszcie Trybunał przeanalizował szczególne cechy prawa Unii w odniesieniu do **kontroli sądowej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa („WPZiB”)**. W tym względzie Trybunał podkreślił, że w obecnym stanie prawa Unii niektóre akty wydane w ramach WPZiB nie są objęte kontrolą sądową Trybunału. Taka sytuacja jest immanentnie związana z ukształtowaniem kompetencji Trybunału przewidzianym w traktatach i jako taka może znaleźć uzasadnienie jedynie w samym prawie Unii. Jednakże w wyniku przystąpienia, tak jak zostało ono określone w projekcie porozumienia, **ETPC byłby uprawniony do orzekania w przedmiocie zgodności z EKPC niektórych aktów, działań lub zaniechań mających miejsce w ramach WPZiB**, zwłaszcza tych, w odniesieniu do których Trybunał nie jest właściwy, by skontrolować ich legalność w świetle praw podstawowych. Taka sytuacja oznaczałaby **powierzenie** – w odniesieniu do przestrzegania praw zagwarantowanych w EKPC – **wyłącznej kontroli sądowej wspomnianych aktów, działań lub zaniechań Unii organowi zewnętrznemu w stosunku do Unii**. W konsekwencji projekt porozumienia **nie uwzględnia szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej** aktów, działań lub zaniechań Unii **w zakresie WPZiB**.

Z uwagi na stwierdzone problemy, **Trybunał doszedł do wniosku, że projekt porozumienia w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC nie jest zgodny z przepisami prawa Unii**.

---

**UWAGA:** Państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą uzyskać opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami. W przypadku negatywnej opinii Trybunału przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja traktatów.

---

*Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.*

*[Pełny tekst](#) opinii jest dostępny na stronie internetowej CURIA.*

*Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793*

*Nagranie wideo z ogłoszenia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106*