



Zbiór Orzeczeń

STANOWISKO RZECZNIKA GENERALNEGO
JULIANE KOKOTT
przedstawione w dniu 13 czerwca 2014 r.¹

Postępowanie w sprawie wydania opinii 2/13

wszczęte na wniosek Komisji Europejskiej

Zawieranie umów międzynarodowych przez Unię — Przystąpienie Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) — Zachowanie szczególnych cech Unii i prawa Unii — Zachowanie kompetencji Unii i uprawnień jej instytucji — Udział Unii w organach powołanych w umowie międzynarodowej — Uznanie jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) — Skuteczna ochrona prawna w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa

Spis treści

I – Wprowadzenie	4
II – Dotychczasowy przebieg procesu przystąpienia	4
III – Wniosek Komisji o wydanie opinii	5
IV – Ramy prawne	5
V – Dopuszczalność wniosku o wydanie opinii	7
VI – Ocena merytoryczna	8
Uwagi wstępne	8
A – Zachowanie kompetencji Unii	10
1. Nieobcięcie kompetencji Unii w drodze przystąpienia	10
2. Brak rozszerzenia kompetencji Unii w drodze przystąpienia	11
3. Brak potrzeby nowych kompetencji dla Unii wskutek przystąpienia	13
a) Procedura wcześniejszego zaangażowania	13

¹ — Język oryginału: niemiecki.

b) Obowiązek wykonania wyroków ETPC	16
c) Ochrona prawna w zakresie WPZiB	16
4. Wniosek częściowy	21
B – Zachowanie uprawnień instytucji Unii	21
1. Uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	21
a) Monopol na rozstrzyganie sporów przysługujący sądom Unii (art. 344 TFUE)	21
b) Uprawnienia sądów Unii w odniesieniu do wykładni prawa Unii i kontroli zgodności z prawem aktów prawnych Unii	24
c) Skutki protokołu dodatkowego nr 16 do EKPC dla uprawnień Trybunału	27
d) Wniosek częściowy	28
2. Uprawnienia innych instytucji Unii	28
a) Ogólne uwagi	28
b) Instytucjonalny system Unii w celu wymierzania sankcji za naruszenia prawa konkurencji	28
i) Instytucyjna rola Komisji jako organu ochrony konkurencji	29
ii) Zasada „ne bis in idem”	30
iii) Zasada rozsądnego czasu trwania postępowania	30
iv) Wniosek	30
C – Zachowanie szczególnych cech Unii i prawa Unii	30
1. Uznanie jurysdykcji ETPC	31
a) Rozważania ogólne	31
b) Szczególne postanowienia projektu porozumienia mające na celu zapewnienie autonomii porządku prawnego Unii	33
i) W przedmiocie ustalenia obowiązków w stosunku między Unią a jej państwami członkowskimi (art. 3 ust. 7 projektu porozumienia)	33
ii) W przedmiocie oceny kwestii, czy wcześniejsze zaangażowanie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest wymagane	34
iii) W przedmiocie różnicy w zakresie uprawnień ETPC i uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach WPZiB	35
c) Wniosek częściowy	37
2. Zasady bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii	37
3. Mechanizmy ustalania właściwego pozwanego w postępowaniach przed ETPC	39

a)	Zagwarantowanie skutecznego nadzoru w systemie kontroli EKPC	40
b)	Zagwarantowanie skutecznej obrony prawa Unii przed ETPC	42
i)	Brak wystarczających informacji na temat postępowań toczących się przed ETPC	42
ii)	Uprawnienie ETPC do kontroli wiarygodności wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpozwanego	43
c)	Konkluzja	44
4.	Wniosek częściowy	44
D –	Środki konieczne do udziału Unii w organach kontrolnych EKPC	44
1.	Udział Unii w ETPC	45
2.	Udział Unii w Komitecie Ministrów Rady Europy	45
3.	Wniosek częściowy	46
E –	Szczególne uwzględnienie sytuacji państw członkowskich w odniesieniu do EKPC	46
1.	Szczególne sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do protokołów dodatkowych do EKPC	47
2.	Szczególne sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do art. 15 EKPC	48
3.	Szczególne sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do międzynarodowoprawnych zastrzeżeń co do EKPC	48
a)	Zasada wspólnej odpowiedzialności pozwanego i współpozwanego	48
b)	EKPC jako część prawa Unii, której przysługuje pierwszeństwo	49
4.	Szczególne sytuacja państw członkowskich w ramach mechanizmu współpozwania	50
5.	Wniosek częściowy	51
	Uwaga końcowa	51
VII –	Wnioski	52

I – Wprowadzenie

1. Zamierzone przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności² (EKPC) ma doprowadzić do większej skuteczności i większej homogeniczności w poszanowaniu praw podstawowych w Europie. Przede wszystkim jednak wraz z tym przystąpieniem sama Unia podda się wymaganej długo z wielu stron zewnętrznej kontroli, jeśli chodzi o przestrzeganie elementarnych standardów praw podstawowych. W ten sposób wobec Unii będą wreszcie obowiązywać te same reguły, których uznania domaga się ona stale od swoich obecnych i przyszłych członków.

2. Zamierzone przystąpienie do EKPC ma doniosłe znaczenie nie tylko z powodu jego ogromnego sygnału politycznego, jaki wysyła, lecz także z powodu jego konstytucyjnoprawnego wymiaru. Przez dziesiątki lat projekt ten zajmował co jakiś czas instytucje europejskie i także Trybunał zajmuje się już po raz drugi prawnymi aspektami tego zamierzenia³.

3. Od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony z uwagi na art. 6 ust. 2 TUE⁴ nie ulega wątpliwości, że Unia nie tylko ma kompetencję do przystąpienia do EKPC, ale także, iż państwa członkowskie nałożyły na nią obowiązek pójścia tą drogą. Cel polegający na przystąpieniu do EKPC ma od tamtego momentu w prawie Unii rangę konstytucyjną.

4. Diabeł jednak, jak to często bywa, tkwi w szczegółach. Na jakich warunkach wolno Unii przystąpić do EKPC i jak można zapewnić, że takie przystąpienie pozostanie bez wpływu na szczególne cechy prawa Unii, kompetencje Unii i uprawnienia jej instytucji? To są zasadniczo kwestie prawne, które Trybunał ma rozpatrzyć w niniejszym postępowaniu w sprawie wydania opinii na wniosek Komisji Europejskiej. W rachubę wchodzi zatem szczegółowe zbadanie „tekstu drobnym druczkiem” zamierzonego przystąpienia pod kątem jego zgodności z traktatami założycielskimi Unii. Podstawą tego badania jest „Zrewidowany projekt porozumienia w sprawie przystąpienia”, który negocjatorzy przedłożyli w czerwcu 2013 r. w Strasburgu Komitetowi Sterującemu ds. Praw Człowieka jako właściwemu organowi Rady Europy.

II – Dotychczasowy przebieg procesu akcesyjnego

5. Zgodnie z zaleceniem Komisji z dnia 17 marca 2010 r. Rada Unii Europejskiej udzieliła w dniu 4 czerwca 2010 r. upoważnienia do podjęcia negocjacji w sprawie przystąpienia Unii do EKPC, wyznaczyła Komisję jako negocjatora i udzieliła jej wytycznych co do negocjacji.

6. Negocjacje w sprawie przystąpienia toczyły się w instytucjonalnych ramach Rady Europy, mówiąc dokładniej, w dwóch następujących po sobie grupach roboczych, które upoważnił Komitet Ministrów Rady Europy. Poza Komisją w negocjacjach brały udział także zainteresowane państwa członkowskie Rady Europy, z których niektóre należą do Unii, a pozostałe nie.

7. W czerwcu 2013 r. Komitetowi Sterującemu ds. Praw Człowieka Rady Europy przedłożono końcowe sprawozdanie z negocjacji⁵, do którego poza „Zrewidowanym projektem porozumienia w sprawie przystąpienia”⁶ załączono także kilka innych projektów aktów prawnych, mianowicie projekt deklaracji Unii Europejskiej, którą ma ona złożyć w momencie podpisania porozumienia w sprawie przystąpienia,

2 — Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

3 — Zajmując się po raz pierwszy tym tematem, Trybunał oświadczył w dniu 28 marca 1996 r., że ówczesna Wspólnota Europejska nie miała kompetencji, by przystąpić do EKPC (opinia 2/94, EU:C:1996:140, pkt 36 i sentencja).

4 — Postanowienie to wzoruje się na art. I-9 ust. 2 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, który nie wszedł w życie (podpisanego w Rzymie w dniu 29 października 2004 r., Dz.U. 2004, C 310, s. 1).

5 — Końcowe sprawozdanie dla Komitetu Sterującego ds. Praw Człowieka (*Rapport final au CDDH*), dok. nr 47 + 1(2013)008 rev2, przedłożone w Strasburgu w dniu 10 czerwca 2013 r.; zwane dalej „sprawozdaniem końcowym”.

6 — Zwanyym dalej „projektem porozumienia”.

projekt uzupełniającej reguły do Reguł Komitetu Ministrów, projekt wspólnej deklaracji intencji między Unią Europejską i układającą się stroną X, jak również projekt raportu wyjaśniającego do porozumienia w sprawie przystąpienia⁷. Negocjatorzy zgodzili się, że wspomniane teksty tworzą całościowy pakiet i wszystkie są tak samo ważne dla przystąpienia Unii do EKPC⁸.

III – Wniosek Komisji o wydanie opinii

8. Z uwagi na konstytucyjnoprawny wymiar zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC i w celu zagwarantowania pewności prawa pismem z dnia 4 lipca 2013 r. Komisja zwróciła się do Trybunału na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE o wydanie opinii w przedmiocie następującego pytania:

„Czy projekt porozumienia w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest zgodny z traktatami?”.

9. Do wniosku Komisji o wydanie opinii zostały załączone poza projektem porozumienia także wszystkie pozostałe projekty aktów prawnych wymienione w pkt 7 powyżej. Teksty te istnieją niestety tylko w języku francuskim i angielskim.

10. W sprawie wniosku Komisji o wydanie opinii odbyły się przed Trybunałem najpierw pisemny etap postępowania, a następnie rozprawa w dniach 5 i 6 maja 2014 r. Obok Komisji jako wnioskodawczynie w pisemnym etapie postępowania udział wzięły Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski, jak również Bułgaria, Republika Czeska, Dania, Niemcy, Estonia, Irlandia, Grecja, Hiszpania, Francja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Finlandia, Szwecja i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Z wyjątkiem Bułgarii i Polski wymienieni uczestnicy postępowania zajęli także stanowisko ustnie, zaś dodatkowo na rozprawie reprezentowane były także Belgia i Włochy.

IV – Ramy prawne

11. Ramy prawne przystąpienia Unii do EKPC wynikają z art. 6 TUE, protokołu nr 8 do TUE i do TFUE (zwanego dalej „protokołem nr 8”)⁹, jak również z deklaracji do art. 6 ust. 2 TUE¹⁰ (zwanej dalej „deklaracją nr 2”).

12. Artykuł 6 TUE stanowi, co następuje:

„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.

7 — Zwany dalej „raportem wyjaśniającym”.

8 — Punkt 9 sprawozdania końcowego.

9 — 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.

10 — Deklaracja nr 2 do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r.

2. Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone 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”.

13. Protokół nr 8 ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

Umowa dotycząca przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej »Konwencją Europejską«), przewidzianego w artykule 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do:

- a) szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych Konwencji Europejskiej;
- b) mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku.

Artykuł 2

Umowa, o której mowa w artykule 1, zagwarantuje, że przystąpienie nie ma wpływu na kompetencje Unii ani uprawnienia jej instytucji. Zagwarantuje, 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.

Artykuł 3

Postanowienia umowy, o której mowa w artykule 1, nie mogą mieć wpływu na artykuł 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”.

14. W deklaracji nr 2 konferencja międzyrządowa, która przyjęła traktat z Lizbony, oświadczyła, co następuje:

„Konferencja uzgadnia, że przystąpienie Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególnie charakter porządku prawnego Unii. W związku z tym Konferencja stwierdza istnienie regularnego dialogu między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka; dialog ten może zostać wzmocniony po przystąpieniu Unii do tej Konwencji”.

15. Uzupełniająco należy zwrócić uwagę na art. 52 ust. 3 karty praw podstawowych:

„W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

V – Dopuszczalność wniosku o wydanie opinii

16. Niektórzy uczestnicy postępowania wyrazili pewne wątpliwości co do dopuszczalności wniosku o wydanie opinii. Ich krytyka odnosi się do rozważań Komisji na temat zamierzonych wewnątrzunijnych środków wykonawczych w związku z przystąpieniem do EKPC. Podczas gdy niektórzy uczestnicy postępowania ubolewają nad tym, że Komisja w ogóle podjęła rozważania na ten temat, w opinii innych uczestników postępowania rozważania te nie idą wystarczająco daleko.

17. Zgodnie z art. 218 ust. 11 TFUE Parlament, Rada, Komisja lub państwo członkowskie mogą uzyskać opinię Trybunału w sprawie zgodności przewidywanych umów międzynarodowych z traktatami. Postępowanie w sprawie wydania opinii ma na celu uniknięcie komplikacji, które mogłyby wynikać z późniejszego zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem pierwotnym Unii umów międzynarodowych wiążących Unię¹¹.

18. Dopuszczalnym przedmiotem postępowania w sprawie wydania opinii na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE jest „przewidywana umowa”, co zakłada, że Trybunał dysponuje wystarczającymi danymi na temat treści danego porozumienia¹².

19. W niniejszym przypadku Komisja przedłożyła Trybunałowi kompletną treść projektu porozumienia i dokumentów towarzyszących. Z całości tych dokumentów można jednoznacznie wywnioskować, na jakich warunkach ma nastąpić przystąpienie Unii do EKPC, a w szczególności, na jakich warunkach Unia zamierza poddać się mechanizmom kontroli sądowej ustanowionym w EKPC¹³. Dane te są wystarczające, aby móc ocenić zgodność z traktatami zamierzonego przystąpienia do EKPC.

20. Okoliczność, że Komisja nie przedstawiła Trybunałowi w niniejszym postępowaniu projektów wewnątrzunijnych środków wykonawczych w związku z przewidywanym porozumieniem w sprawie przystąpienia, nie stoi na przeszkodzie dopuszczalności jej wniosku o wydanie opinii. Przedmiotem postępowania w sprawie wydania opinii jest bowiem tylko przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia jako takie, a nie ewentualnie konieczne wewnątrzunijne środki wykonawcze. Do zrozumienia treści i zakresu projektu porozumienia i dokumentów towarzyszących nie są potrzebne dane na temat zamierzonych wewnątrzunijnych środków wykonawczych.

21. Także okoliczność, że obecnie uczestnicy postępowania nie są zgodni co do tego, jaką formę prawną powinny mieć wewnątrzunijne środki wykonawcze i jaką należy im nadać treść, nie stoi na przeszkodzie, by Trybunał zbadał zgodność projektu porozumienia z traktatami. Jako że Trybunał w przeszłości nie wymagał, by zainteresowane instytucje osiągnęły ostateczne porozumienie co do konkretnej treści przewidywanej umowy międzynarodowej¹⁴, tym bardziej nie może on w niniejszym przypadku uzależniać dopuszczalności wniosku o wydanie opinii od porozumienia zainteresowanych instytucji w sprawie ostatecznego ukształtowania ewentualnych wewnątrzunijnych środków wykonawczych.

22. Zresztą zważywszy na zasadę równowagi instytucjonalnej, która wymaga, by każda instytucja wykonywała swoje uprawnienia z poszanowaniem uprawnień pozostałych instytucji¹⁵ (zob. także art. 13 ust. 2 TUE), zadaniem Trybunału w niniejszym postępowaniu w sprawie wydania opinii nie może być stawianie właściwym instytucjom w obecnym stadium obszernych i szczegółowych pod względem treści wymogów co do wewnątrzunijnych środków wykonawczych w związku z przewidywanym porozumieniem w sprawie przystąpienia.

11 — Opinie: 2/94, EU:C:1996:140, pkt 3; 1/08, EU:C:2009:739, pkt 107; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 47.

12 — Opinie: 2/94, EU:C:1996:140, pkt 20–22; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 49.

13 — Opinia 2/94, EU:C:1996:140, pkt 20.

14 — Opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 55.

15 — Wyroki: Parlament/Rada, C-70/88, EU:C:1990:217, pkt 22; Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257, pkt 57; a także opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 55.

23. Jeżeli w ramach merytorycznego badania projektu porozumienia okaże się, że do jego wejścia w życie bezwzględnie konieczne jest wydanie określonych wewnątrzunijnych środków wykonawczych, to Trybunał może wskazać to w swojej odpowiedzi na wniosek Komisji o wydanie opinii jako warunek zgodności z traktatami przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia.

24. Podsumowując, wniosek Komisji o wydanie opinii jest w każdym razie dopuszczalny bez względu na ewentualne spory uczestników postępowania co do konkretnej treści wewnątrzunijnych środków wykonawczych, które trzeba będzie jeszcze przyjąć.

VI – Ocena merytoryczna

Uwagi wstępne

25. Wraz z zamierzonym przystąpieniem Unii do EKPC powstaje szczególna, a wręcz jedyna w swoim rodzaju konstelacja, w której międzynarodowa, ponadnarodowa organizacja – Unia Europejska – poddaje się kontroli innej organizacji międzynarodowej – Radzie Europy – pod kątem przestrzegania elementarnych standardów praw podstawowych. Skutkuje to tym, że od tej pory w dziedzinach uregulowanych w prawie Unii będzie można wezwać nie tylko sądy krajowe i unijne, ale także Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) do czuwania nad przestrzeganiem praw podstawowych.

26. Aby przystąpienie Unii do EKPC odbyło się w zgodzie z obowiązującym prawem pierwotnym Unii, delegacje negocjacyjne zawarły szereg uregulowań w projekcie porozumienia. Wbrew snutym dotychczas przypuszczeniom Unia nie będzie zatem traktowana w uprzywilejowany sposób w porównaniu z innymi układającymi się stronami EKPC, lecz w drodze rozważanych uregulowań ma zostać uwzględniona specyficzna sytuacja Unii i jej państw członkowskich. Sytuacja ta charakteryzuje się również tym, że w sprawach Unii Europejskiej dochodzi często do złożonych interakcji między działaniami i kompetencjami po stronie Unii i państw członkowskich, w szczególności państwa członkowskie są zazwyczaj włączone w wykonywanie prawa Unii.

27. Oczywiście jest, że w celu ochrony praw podstawowych należy uwzględnić tę szczególną i złożoną sytuację w drodze odpowiednich środków. Podkreślić należy w szczególności trzy przewidziane w projekcie porozumienia nowości, które dotyczą ustalania odpowiedzialności Unii, mechanizmu współpозwania i procedury wcześniejszego zaangażowania naszego Trybunału.

28. Jeśli chodzi najpierw o *odpowiedzialność Unii* z tytułu ewentualnych naruszeń EKPC, to art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze projektu porozumienia jasno stanowi, że wskutek przystąpienia Unii do EKPC po jej stronie powstają tylko zobowiązania w związku z aktami, środkami lub zaniechaniami jej instytucji, organów lub innych jednostek organizacyjnych, jak również w związku z osobami, które działają w ich imieniu. W art. 1 ust. 3 zdanie drugie projektu porozumienia dodano, że żadne postanowienie EKPC lub protokołów dodatkowych do tej konwencji nie może nakładać na Unię zobowiązania do podjęcia działania lub przyjęcia środka, do których nie byłaby ona właściwa w świetle prawa Unii. W art. 1 ust. 4 zdanie pierwsze projektu porozumienia wyjaśniono wreszcie, że akty, środki lub zaniechania organów państwa członkowskiego lub osób działających w ich imieniu przypisuje się temu państwu, nawet jeśli mają one miejsce przy wykonywaniu prawa Unii, w tym decyzji wydanych na podstawie traktatu UE i traktatu FUE. Jednak zgodnie z art. 1 ust. 4 zdanie drugie projektu porozumienia Unia może w takich wypadkach zostać pociągnięta do odpowiedzialności jako współpозwana wspólnie z danym państwem członkowskim lub danymi państwami członkowskimi za ewentualne naruszenia EKPC.

29. Przewidziany w art. 3 projektu porozumienia nowy *mechanizm współpозwania* – dotychczas określany także jako mechanizm „dalszego pozwania” – umożliwi w określonych wypadkach zarówno Unii, jak i co najmniej jednemu państwu członkowskiemu Unii bycie wspólnie pozwanymi i tym samym równoprawną *stroną* w postępowaniu przed ETPC, nawet jeśli skarga została wniesiona przez skarżącego tylko przeciwko Unii bądź tylko przeciwko co najmniej jednemu państwu członkowskiemu Unii. Mianowicie obowiązuje to zgodnie z art. 1 ust. 4 zdanie drugie projektu porozumienia w wypadkach, w których kwestionowane akty, środki lub zaniechania jednostek organizacyjnych państw członkowskich mają miejsce przy wykonywaniu prawa Unii.

30. Z mechanizmem współpозwania jest ściśle związana *procedura wcześniejszego zaangażowania* przewidziana w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia. Procedura ta, która niekiedy jest także opisywana jako „procedura uprzedniej wewnętrznej kontroli”, ma umożliwić naszemu Trybunałowi w sporze, który miał swój początek przed sądami krajowymi i nigdy nie był przedmiotem postępowania w sprawie wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE¹⁶, zajęcie stanowiska w przedmiocie zgodności prawa Unii z EKPC, zanim ETPC wyda swoje orzeczenie w sprawie.

31. To, czy opisane powyżej oraz inne nowości, które przewiduje projekt porozumienia, są odpowiednie, aby zapewnić zgodne z traktatami przystąpienie Unii do EKPC, należy rozważyć w niniejszym postępowaniu w sprawie wydania opinii. W tym celu wskazane jest przejście krok po kroku w oparciu o strukturę wniosku Komisji o wydanie opinii różnych wymogów prawnych, które są stawiane porozumieniu w sprawie przystąpienia w prawie pierwotnym Unii. Zarówno uregulowanie odpowiedzialności Unii, jak również mechanizm współpозwania i procedura wcześniejszego zaangażowania będą przy tym istotne w najrozmaitszych związkach. W szczególności należy zbadać,

- czy kompetencje Unii zostają zachowane (część A)¹⁷,
- czy uprawnienia instytucji Unii pozostają nienaruszone (część B)¹⁸,
- czy szczególne cechy Unii i prawa Unii pozostają zachowane (część C)¹⁹,
- czy zostały podjęte konieczne środki w celu zapewnienia udziału Unii w organach kontrolnych EKPC (część D)²⁰ i
- czy została należycie uwzględniona szczególna sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do EKPC (część E)²¹.

32. Na szczególną uwagę zasługuje przy tym także kwestia, czy uznanie jurysdykcji ETPC jest zgodne z autonomią prawa Unii²² i czy sądowa kontrola działalności Unii w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) czyni zadość wymogom stawianym skutecznej ochronie prawnej w rozumieniu art. 6 EKPC i 13 EKPC²³.

16 — W niektórych przypadkach może to wprawdzie wynikać z naruszenia ciążącego na sądach ostatniej instancji obowiązku wniesienia sprawy do Trybunału w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, ale równie dobrze sytuacja taka może mieć podstawę w jednym z trzech wyjątków od obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które to wyjątki Trybunał uznał w swoim orzecznictwie CILFIT (zob. zasadniczo wyrok Cilfit i in., 283/81, EU:C:1982:335).

17 — Punkty 33–104 niniejszego stanowiska.

18 — Punkty 105–156 niniejszego stanowiska.

19 — Punkty 157–236 niniejszego stanowiska.

20 — Punkty 237–248 niniejszego stanowiska.

21 — Punkty 249–279 niniejszego stanowiska.

22 — Zobacz w tym względzie pkt 162–196, a także, szczególnie w kwestii WPZiB, pkt 185–194 niniejszego stanowiska.

23 — Zobacz w tym względzie pkt 82–103 niniejszego stanowiska.

A – Zachowanie kompetencji Unii

33. Zgodnie z art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE przystąpienie Unii do EKPC nie może mieć wpływu na kompetencje Unii określone w traktatach.

34. W przytoczonym powyżej postanowieniu znajduje wyraz główne pragnienie państw członkowskich, które przewija się jak myśl przewodnia w traktacie z Lizbony: rozbudowa ochrony praw podstawowych na płaszczyźnie europejskiej – czy to w drodze karty praw podstawowych, czy to poprzez przystąpienie do EKPC – nie powinna prowadzić do żadnych zakłóceń w delikatnie wyważonym systemie kompetencji, na którym oparta jest Unia Europejska i który charakteryzuje jej stosunek do państw członkowskich²⁴.

35. Wreszcie art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE ma zapewnić, że przystąpienie Unii do EKPC nie doprowadzi do obejścia procedur zmiany traktatów (art. 48 TUE) i tym samym do ingerencji w „dokument konstytucyjny” Unii²⁵.

36. Konieczność ratyfikacji przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia przez wszystkie państwa członkowskie Unii (zob. art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie ostatnie TFUE) nie oznacza wcale, że jego postanowienia mogą odbiegać od prawa pierwotnego Unii. Wręcz przeciwnie, Unia może zawrzeć umowę międzynarodową taką jak przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia tylko wtedy, gdy i o ile pozostaje ona w zgodzie z traktatami. Jeżeli tak nie jest, przed zawarciem umowy międzynarodowej na szczeblu Unii wymagana jest wyraźna zmiana traktatów²⁶. Milcząca złamanie prawa pierwotnego Unii („treaty override”) nie jest dozwolone w żadnym wypadku instytucjom Unii²⁷, nawet gdyby państwa członkowskie Unii wykazały taką gotowość w ramach negocjacji i ratyfikacji umowy międzynarodowej.

37. W powyższym kontekście w niniejszym postępowaniu w sprawie wydania opinii należy zbadać, czy przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia powoduje naruszenie traktatu WE lub traktatu FUE poprzez obcięcie kompetencji Unii (zob. w tej kwestii część 1 poniżej) czy też rozszerzenie kompetencji Unii (zob. w tej kwestii część 2 poniżej); ponadto należy rozważyć, czy zobowiązania, które Unia zaciągnie w drodze zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia, mogą spowodować konieczność przyznania jej nowych kompetencji (zob. w tej kwestii część 3 poniżej).

1. Nieobcięcie kompetencji Unii w drodze przystąpienia

38. Zgodnie z art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE należy najpierw zapewnić, że kompetencje Unii nie zostaną obcięte w drodze jej przystąpienia do EKPC. Dodatkowo zostało to podkreślone także w art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8, zgodnie z którym w porozumieniu w sprawie przystąpienia należy zagwarantować, że przystąpienie do EKPC „nie ma wpływu” na kompetencje Unii.

39. Z projektu porozumienia, jak również z dokumentów towarzyszących, którymi dysponuje Trybunał w ramach tego postępowania w sprawie wydania opinii, nie można wywnioskować niczego, co mogłoby wskazywać na obcięcie kompetencji Unii wskutek jej przystąpienia do EKPC. Także ze stanowisk uczestników postępowania nie można wywieść tego rodzaju wskazówek.

24 — Zobacz w tym względzie art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych, w których wreszcie została przejęta treść art. I-9 ust. 2 zdanie drugie i art. II-111 ust. 2 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy.

25 — Podobnie opinia 2/94, EU:C:1996:140, pkt 35 zdanie ostatnie.

26 — Zasada ta została wyrażona między innymi w art. 218 ust. 11 zdanie drugie TFUE.

27 — Podobnie także wyrok Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 285), zgodnie z którym zobowiązania nałożone umową międzynarodową nie mogą skutkować naruszeniem zasad konstytucyjnych traktatów.

40. Bez wątplenia wynikające z prawa międzynarodowego związanie Unii EKPC nałoży na nią ograniczenia przy *wykonywaniu* jej istniejących kompetencji. Jako umowa międzynarodowa zawarta przez Unię wraz z dojściem do skutku przystąpienia EKPC będzie bowiem wywierać skutki wiążące wobec instytucji Unii (art. 216 ust. 2 TFUE).

41. Takie ograniczenia przy wykonywaniu kompetencji tkwią jednak w naturze każdego uregulowania, w którym są zagwarantowane prawa podstawowe. Immanentną funkcją praw podstawowych jest bowiem określenie granic działania państwowych, jak i międzynarodowych instytucji w celu ochrony podmiotów prawa. Nałożone na Unię w art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze TUE zobowiązanie do przystąpienia do EKPC zostałoby pozbawione sensu, gdyby Unia nie mogła zaakceptować wynikających z EKPC ograniczeń w stosunku do wykonywania przysługujących jej kompetencji.

42. Tak czy owak Unia stosuje już teraz, to jest przed jej oficjalnym przystąpieniem, kryteria ochrony praw podstawowych wynikające z EKPC, tak że – gdyby mieć na uwadze jedynie ich treść – ograniczenia, które mogą w przyszłości wynikać z członkostwa w EKPC w stosunku do wykonywania kompetencji instytucji Unii, obowiązują już od dawna (zob. w szczególności art. 6 ust. 3 TUE i art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty praw podstawowych)²⁸.

43. Podsumowując, w związku z zamierzonym przystąpieniem Unii do EKPC nie należy obawiać się obciążenia jej kompetencji w rozumieniu art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8.

2. Brak rozszerzenia kompetencji Unii w drodze przystąpienia

44. Następnie należy rozważyć, czy zamierzone przystąpienie do EKPC jako takie może spowodować jakiegokolwiek rozszerzenie istniejących kompetencji Unii. Także to jest zakazane w myśl art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE.

45. Ostatecznie ustanowiony w art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE zakaz rozszerzania kompetencji Unii ma służyć przestrzeganiu zasady przyznania. Jak wiadomo, zasada ta oznacza, że Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów (art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 zdanie pierwsze TUE) oraz że wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 4 ust. 1 TUE i art. 5 ust. 2 zdanie drugie TUE).

46. Już w swojej pierwszej opinii w sprawie przystąpienia do EKPC Trybunał stwierdził, że żadne z postanowień obowiązującego wówczas traktatu WE nie powierza instytucjom Unii w sposób generalny uprawnień do wydawania norm w dziedzinie praw człowieka ani do zawierania umów międzynarodowych w tym zakresie²⁹. W tym względzie nic się nie zmieniło wskutek późniejszych zmian prawa pierwotnego Unii aż do traktatu z Lizbony. Unia nadal nie dysponuje kompetencją generalną w zakresie praw podstawowych i praw człowieka. Wobec tego nie może ona także uzyskać takiej kompetencji w drodze jej przystąpienia do EKPC³⁰.

47. Niemniej ewentualne obawy, że zamierzone przystąpienie do EKPC może doprowadzić do takiego rodzaju rozszerzenia kompetencji Unii, są nieuzasadnione. Liczne sformułowania w projekcie porozumienia i w towarzyszących mu dokumentach świadczą raczej o tym, że autorzy tych tekstów dążyli do rozwiania tych wątpliwości od samego początku.

28 — Podobnie już wcześniej w orzecznictwie naszego Trybunału zob. między innymi wyroki: Hauer, 44/79, EU:C:1979:290, pkt 15, 17; Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, pkt 18; Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, EU:C:2008:461, pkt 283.

29 — Opinia 2/94, EU:C:1996:140, pkt 27.

30 — Punkt 2 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, dok. P7_TA(2010)0184 (2009/2241/INI), zwanej dalej „rezolucją Parlamentu z 2010 r.”.

48. W szczególności zarówno w art. 1 ust. 3 zdanie drugie, jak i w art. 1 ust. 4 projektu porozumienia zagwarantowano, że w przypadku przystąpienia Unii do EKPC ustalone w prawie pierwotnym Unii rozgraniczenie kompetencji i odpowiedzialności między Unią a jej państwami członkowskimi zostanie zachowane.

49. Z jednej strony w art. 1 ust. 3 zdanie drugie projektu porozumienia podkreślono, że żadne postanowienie EKPC lub protokołów dodatkowych do tej konwencji nie może nakładać na Unię zobowiązania do podjęcia działania lub przyjęcia środka, do których nie byłaby ona właściwa w świetle prawa Unii. Postanowienie to ma gwarantować, że w związku ze swoim członkostwem w EKPC Unia nie będzie musiała przedsięwziąć niczego, do czego brakowałoby jej uprawnień w świetle prawa Unii.

50. Z drugiej strony z art. 1 ust. 4 projektu porozumienia wynika, że Unii nie można przypisać aktów, środków lub zaniechań jej państw członkowskich, nawet jeśli państwa członkowskie wykonują prawo Unii.

51. Niekiedy stawiane jest pytanie, czy przewidziany w projekcie porozumienia udział Unii w organach kontrolnych EKPC mógłby spowodować rozszerzenie kompetencji Unii. Taki przypadek tu jednak nie zachodzi. Udział Unii w organach kontrolnych EKPC nie prowadzi do tego, że Unia musiałaby działać w jakikolwiek sposób poza kompetencjami powierzonymi jej w traktacie UE i w traktacie FUE. Jej współdziałanie w strasburskich organach – czy to udział w niektórych uchwałach Zgromadzenia Parlamentarnego i Komitetu Ministrów, czy też powoływanie kandydatów na urząd sędziego w ETPC – jest wręcz wyraźnie przewidziane w prawie pierwotnym Unii [zob. w tym względzie art. 1 lit. a) protokołu nr 8].

52. Jeśli chodzi w szczególności o sprawowany przez Komitet Ministrów nadzór nad wykonaniem ostatecznych wyroków ETPC (art. 46 ust. 2–5 EKPC) i nad wykonaniem polubownych uzgodnień (art. 39 ust. 4 EKPC), to współdziałanie Unii w tym organie nie ogranicza się wyłącznie do takich przypadków, które dotyczą jej samej lub jej państw członkowskich przy wykonywaniu prawa Unii. Wręcz przeciwnie, celem zewnętrznej kontroli ustanowionej w EKPC jest właśnie to, by każda układająca się strona EKPC zajmowała się nadzorem przypadków, które wchodzą w zakres odpowiedzialności innej układającej się strony lub większej liczby tych stron. Rozległe współdziałanie Unii w tym systemie wzajemnego nadzoru odpowiada duchowi zewnętrznej kontroli, który leży u podstaw EKPC, i jest zatem bezpośrednio objęte nałożonym na Unię w art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze TUE zobowiązaniem do przystąpienia do EKPC.

53. Na koniec należy zauważyć, że przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia nie uprzedza także pytania, czy i w jakich okolicznościach Unia ma kompetencję do przystąpienia do innych umów międzynarodowych w celu ochrony praw podstawowych i praw człowieka, w tym istniejących i przyszłych protokołów dodatkowych do EKPC. Poprzez zamierzoną zmianę art. 59 ust. 2 EKPC³¹ projekt porozumienia otwiera Unii jedynie z punktu widzenia Rady Europy – w świetle prawa międzynarodowego – możliwość przystąpienia do innych protokołów dodatkowych do EKPC niż protokoły pierwszy i szósty, do których Unia ma już teraz przystąpić. Urzeczywistnienie takiego przystąpienia wymaga jednak odrębnych instrumentów akcesyjnych³², do których ratyfikacji w obrębie Unii ma ponownie zastosowanie procedura przewidziana w art. 218 ust. 8 akapit drugi TFUE.

31 — Zobacz w tym względzie art. 1 ust. 2 akapit pierwszy projektu porozumienia.

32 — Zobacz także pkt 17 raportu wyjaśniającego.

54. Uzasadnione jest zadanie sobie pytania, czy Unia nie uzyska na podstawie tzw. „doktryny AETR”³³ wyłącznej kompetencji do zawierania dalszych umów międzynarodowych w dziedzinie praw podstawowych i praw człowieka, skoro tylko przystąpi do EKPC. W każdym razie wraz z przystąpieniem EKPC stanie się integralną częścią porządku prawnego Unii³⁴. Teoretycznie można by więc uznać za dopuszczalną argumentację, iż Unia na mocy swojego przystąpienia do EKPC uzyskuje nową wyłączną kompetencję zgodnie z ostatnim wariantem art. 216 ust. 1 TFUE w związku z art. 3 ust. 2 TFUE – wyłączną kompetencję, która tylko jej samej zezwala na zawieranie przyszłych umów międzynarodowych, o ile takie umowy mogłyby wpłynąć na postanowienia EKPC jako część „wspólnych zasad” obowiązujących wewnątrz Unii lub zmienić ich zakres. Moim zdaniem przeszkodę ku takiemu „efektowi AETR” stanowi jednak art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE jako *lex specialis*, zgodnie z którym przystąpienie do EKPC nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w traktatach, czyli jej kompetencje *istniejące przed* przystąpieniem.

55. Podsumowując, w powyższym kontekście nie może być mowy o tym, że zamierzone przystąpienie do EKPC spowoduje jakiegokolwiek rozszerzenie kompetencji Unii.

3. Brak potrzeby nowych kompetencji dla Unii wskutek przystąpienia

56. Na koniec należy wyjaśnić, czy przystąpienie do EKPC wymaga, by państwa członkowskie przeniosły na Unię dodatkowe kompetencje.

57. Z pewnością na powyższe pytanie nie można odpowiedzieć raz na zawsze w ostatecznie wiążący sposób w obecnym stanie. Nie można bowiem wykluczyć, że postanowienie EKPC zostanie w przyszłości zinterpretowane przez ETPC w taki sposób, który mógłby spowodować konieczność zmiany prawa pierwotnego Unii.

58. Prawdą jest, że taki scenariusz jest mało prawdopodobny, gdyż z jednej strony Unia kieruje się już obecnie kryteriami ochrony praw podstawowych wynikającymi z EKPC (zob. w szczególności art. 6 ust. 3 TUE i art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty praw podstawowych), a z drugiej strony art. 1 ust. 3 zdanie drugie projektu porozumienia jasno stanowi, że EKPC nie nakłada na Unię żadnych zobowiązań, do których wykonania brakowałoby jej uprawnień w świetle prawa Unii.

59. Jednakże w niniejszym postępowaniu w sprawie wydania opinii zadaniem naszego Trybunału jest zapewnienie, że w drodze zamierzonego przystąpienia do EKPC Unia nie zaciąga świadomie zobowiązań z zakresu prawa międzynarodowego, których ewidentnie nie jest ona w stanie wykonać już teraz z powodu jej istniejącej struktury instytucyjnej.

60. W powyższym kontekście trzy aspekty zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC zasługują na bardziej szczegółową analizę: po pierwsze, procedura wcześniejszego zaangażowania [zob. część a) poniżej], po drugie, obowiązek wykonania wyroków ETPC, w których stwierdzono naruszenie EKPC [zob. część b) poniżej] i po trzecie, problematyka ochrony prawnej w WPZiB [zob. część c) poniżej].

a) Procedura wcześniejszego zaangażowania

61. W art. 3 ust. 6 projektu porozumienia przewidziano procedurę wcześniejszego zaangażowania. Zgodnie z tym postanowieniem ETPC w zawisłym przed nim postępowaniu przyznaje naszemu Trybunałowi w określonych warunkach możliwość wcześniejszego wypowiedzenia się w kwestii zgodności przepisu prawa Unii z EKPC.

33 — Doktryna AETR wynika z wyroku Komisja/Rada (22/70, EU:C:1971:32, pkt 15–19); nowsze streszczenie można znaleźć przykładowo w opinii 1/03 (EU:C:2006:81, pkt 114–133).

34 — Wyroki: Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5; IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 36; Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73.

62. Na płaszczyźnie wewnętrznej oznacza to, że Unia musi dysponować koniecznymi kompetencjami, aby ustanowić procedurę wcześniejszego zaangażowania. Gdyby było pewne, że Unia nie ma prawnych warunków do powołania do życia procedury wcześniejszego zaangażowania, uniemożliwiłoby to jej zawarcie porozumienia w sprawie przystąpienia.

63. Faktycznie w publicznej debacie na temat przystąpienia Unii do EKPC pojawiły się pojedyncze wątpliwości co do tego, czy można wprowadzić w życie procedurę wcześniejszego zaangażowania bez uprzedniej zmiany traktatów założycielskich Unii Europejskiej. W niniejszym postępowaniu w sprawie wydania opinii Polska zajęła bowiem stanowisko, że stworzenie procedury wcześniejszego zaangażowania w obecnym stanie prawa nie jest zgodne z traktatami.

64. Trafne jest, iż procedura wcześniejszego zaangażowania nie należy do przewidzianych wyraźnie w traktacie UE i w traktacie FUE postępowań sądowych, których przeprowadzanie powierzono Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze TUE). Sama ta okoliczność nie uprawnia jednak do wyciągnięcia wniosku, że prawo pierwotne w swoim obecnym stanie stoi na przeszkodzie stworzeniu procedury wcześniejszego zaangażowania.

65. Nasz Trybunał uznał bowiem, że umowy międzynarodowe zawierane z państwami trzecimi mogą mu nawet przyznawać nowe kompetencje sędziowskie, pod warunkiem że nie naruszy to istoty funkcji Trybunału wynikającej z traktatów UE i FUE³⁵.

66. W przypadku wcześniejszego zaangażowania przewidzianego w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia wątpliwe jest już to, czy w ogóle chodzi tu o *nową kompetencję* Trybunału. Można bowiem jak najbardziej przyjąć pogląd, że w przypadku wcześniejszego zaangażowania Trybunału w trakcie postępowania toczącego się przed ETPC chodzi wyłącznie o nowy sposób wykonywania istniejących już kompetencji orzeczniczych sądu Unii zgodnie z art. 19 ust. 1 zdanie drugie i ust. 3 TUE.

67. Nawet gdyby jednak chciało się przyjąć, że wraz z procedurą wcześniejszego zaangażowania stworzona zostaje nowa kompetencja naszego Trybunału, to w każdym razie nie chodzi tu o kompetencję, która *naruszałaby istotę* funkcji Trybunału przewidzianej w traktatach. Wręcz przeciwnie, procedura wcześniejszego zaangażowania przyczynia się do tego, że Trybunał może lepiej wypełniać przysługującą mu od zawsze funkcję oraz że do tego pozostaje zachowany jego – istniejący przynajmniej w uwspólnotowionych dziedzinach polityki – monopol na kontrolę zgodności z prawem aktów instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych Unii³⁶.

68. Co do istoty zadanie Trybunału polega na zapewnieniu poszanowania prawa przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu traktatów (art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE). W tym celu ciąży na nim w szczególności obowiązek dokonywania wykładni prawa Unii [art. 267 akapit pierwszy lit. a) i b) TFUE] oraz kontrolowania legalności aktów instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych Unii [art. 263 akapit pierwszy TFUE i art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE].

69. Ta sama funkcja – wykładnia prawa Unii oraz kontrolowanie legalności aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii – jest co do istoty pomyślana w stosunku do Trybunału także w ramach procedury wcześniejszego zaangażowania w rozumieniu art. 3 ust. 6 projektu porozumienia.

35 — Opinie: 1/92, EU:C:1992:189, pkt 32; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 75.

36 — Podobnie opinia 1/00, EU:C:2002:231, pkt 24.

70. Z pewnością ramy proceduralne, w których Trybunał będzie wykonywał wspomnianą powyżej funkcję w przypadku takiego wcześniejszego zaangażowania, mogą być inne niż ramy proceduralne skargi o stwierdzenie nieważności lub postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 263 TFUE i 267 TFUE). W szczególności różnice mogą występować w odniesieniu do uprawnienia do złożenia wniosku, przebiegu postępowania, choćby terminów, których trzeba będzie dotrzymać, i skutków orzeczenia Trybunału.

71. Wskutek takich tylko różnic istota kompetencji Trybunału, jak również innych instytucji Unii uczestniczących ewentualnie w procedurze wcześniejszego zaangażowania, nie ulegnie zmianie; w żadnym wypadku nie zostanie ona naruszona w takim stopniu, że uzasadniałoby to uznanie projektu porozumienia za niezgodny z traktatami³⁷.

72. Procedura wcześniejszego zaangażowania, jak podkreślił sam Trybunał, należy raczej do koniecznych przesłanek przystąpienia Unii do EKPC³⁸. Stworzenie takiej procedury służy zachowaniu szczególnych cech Unii i prawa Unii oraz uprawnień Trybunału (art. 1 i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8)³⁹.

73. Takie postępowanie jest zatem niezbędną częścią środków koniecznych w trakcie omawianego przystąpienia, do których urzeczywistnienia art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze TUE i protokół nr 8 nie tylko upoważniają Unię, lecz także zobowiązują. W art. 1 lit. a) protokołu nr 8 przewidziano ponadto wyraźnie, że zostaną ustanowione takie „szczególn[e] warunk[i] ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych” EKPC.

74. W celu konkretnego ukształtowania procedury wcześniejszego zaangażowania na płaszczyźnie wewnętrznej konieczne będzie uzupełnienie statutu Trybunału, które nie ma jednak charakteru „zmiany konstytucyjnej” i w związku z tym może zostać przeprowadzone zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą (art. 281 akapit drugi TFUE) bez konieczności stosowania formalnej procedury zmiany traktatów (art. 48 TUE)⁴⁰.

75. Moim zdaniem niewystarczające byłoby natomiast jedynie zawarcie odpowiednich uregulowań proceduralnych w decyzji Rady w sprawie zatwierdzenia przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia, ponieważ w ten sposób doszłoby do obejścia zwykłej procedury ustawodawczej przewidzianej w art. 281 akapit drugi TFUE, ponadto przepisom proceduralnym, które należy wydać, nie przysługiwałyby ten sam skutek i ta sama ranga co postanowieniom statutu.

76. Dopiero wtedy gdy wymagane postanowienia – w szczególności te dotyczące uprawnienia do złożenia wniosku, przebiegu postępowania i skutków orzeczenia Trybunału – zostaną ujęte w statucie Trybunału, procedura wcześniejszego zaangażowania stanie się w pełni operacyjna i zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. c) TUE w związku z art. 281 akapit pierwszy TFUE i art. 51 TUE będzie się mogła zaliczać do „spra[w] przewidzianych w traktatach”, do których rozstrzygnięcia powołany jest Trybunał.

37 — Zobacz podobnie także opinia 1/00, EU:C:2002:231, pkt 14 w związku z pkt 18 i 23.

38 — Dokument zawierający refleksje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nad niektórymi aspektami przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przedstawiony w dniu 5 maja 2010 r., dostępny na stronie internetowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pod http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (ostatnio oglądany w dniu 12 maja 2014 r.), w szczególności pkt 9, 11, 12; podobnie Wspólny komunikat Przewodniczącego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w nawiązaniu do spotkania obu trybunałów w styczniu 2011 r., opublikowany w dniu 24 stycznia 2011 r., dostępny na stronie internetowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pod http://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_64268/ (ostatnio oglądany w dniu 12 maja 2014 r.), w szczególności pkt 2 akapit ostatni.

39 — Zobacz w tym względzie pkt 121–135 i pkt 180–184 niniejszego stanowiska.

40 — Nowe postanowienia w statucie Trybunału będą ewentualnie musiały zostać uzupełnione kilkoma dodatkowymi szczegółowymi uregulowaniami w regulaminie postępowania przed Trybunałem.

b) Obowiązek wykonania wyroków ETPC

77. Także ustanowiony w art. 46 ust. 1 EKPC obowiązek wykonania wyroków ETPC, w których stwierdzono naruszenie EKPC przez instytucje, organy lub inne jednostki organizacyjne Unii, nie wymaga przeniesienia na Unię nowych kompetencji.

78. Takie wyroki ETPC mają deklaratoryjny charakter i EKPC nie nakazuje konkretnie układającym się stronom, jak powinny one wykonać skierowane do nich wyroki sądowe, lecz pozostawia im w tym celu pewien margines działania⁴¹.

79. Na płaszczyźnie wewnątrzunijnej stwierdzone przez ETPC naruszenie EKPC będzie musiało z reguły zostać usunięte w ten sposób, że sporny akt prawny instytucji Unii zostanie uchylony lub zmieniony. Nie ulega wątpliwości, że Unia dysponuje koniecznymi uprawnieniami do takiego *actus contrarius*; są to te same uprawnienia, które posłużyły za podstawę do wydania danego aktu prawnego. Do tego dochodzi uprawnienie sądów Unii do stwierdzenia na warunkach przewidzianych w traktatach nieważności aktów prawnych Unii (art. 263 TFUE i 267 TFUE).

80. Ponadto możliwe jest, że wyrok ETPC wymaga wydania aktu prawnego Unii lub stanowi powód do przyznania odszkodowania. Także z takiego zobowiązania instytucji Unii będą się mogły bez problemu wywiązać w ramach przyznanych im w traktatach uprawnień, zwłaszcza że art. 1 ust. 3 zdanie drugie projektu porozumienia jednoznacznie stanowi, że EKPC nie zobowiązuje Unii do niczego, do czego brakowałoby jej kompetencji w świetle traktatów.

81. Gdyby stwierdzone przez ETPC naruszenie EKPC miało wynikać z prawomocnego orzeczenia sądu Unii, w niektórych przypadkach konieczne może być wznowienie danego postępowania sądowego. Wymaganego w tym celu uzupełnienia art. 44 statutu Trybunału⁴² można dokonać na podstawie art. 281 akapit drugi TFUE, przy czym nie trzeba się obawiać przeinaczenia zadań sądów Unii. Do kwestii tej odnoszą się odpowiednio przedstawione powyżej rozważania na temat procedury wcześniejszego zaangażowania⁴³.

c) Ochrona prawna w zakresie WPZiB

82. O wiele bardziej sporna niż oba poprzednio omówione aspekty jest kwestia, czy obecne kompetencje Unii – mówiąc dokładniej, kompetencje instytucji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze TUE) – są wystarczające, aby w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zapewnić poziom ochrony prawnej, który czyni zadość wymogom art. 6 EKPC i 13 EKPC⁴⁴.

41 — Zobacz w tym względzie także pkt 11 deklaracji państw stron EKPC z okazji konferencji wysokiego szczebla na temat przyszłości Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanej dalej „deklaracją z Brighton”), uchwalonej w Brighton w kwietniu 2012 r., dostępnej w językach francuskim i angielskim na stronie internetowej Rady Europy pod <http://hub.coe.int/de/20120419-brighton-declaration/> (ostatnio oglądanej w dniu 14 maja 2014 r.).

42 — Zobacz w tym względzie zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (2000) 2 przyjęte w dniu 19 stycznia 2000 r. skierowane do państw stron w kwestii kontroli lub wznowienia niektórych postępowań na szczeblu międzypaństwowym w nawiązaniu do wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jako model mogłyby przykładowo posłużyć podstawy wznowienia znane prawu niemieckiemu w § 580 pkt 8 *Zivilprozessordnung* (niemieckiego kodeksu postępowania cywilnego) i w § 359 pkt 6 *Strafprozessordnung* (niemieckiego kodeksu postępowania karnego).

43 — Zobacz pkt 64–74 niniejszego stanowiska.

44 — W kwestii pokrewnej problematyki, czy szczególne cechy WPZiB stoją na przeszkodzie uznaniu jurysdykcji ETPC przez Unię, zob. pkt 185–195 niniejszego stanowiska.

83. Z jednej strony przystąpienie do EKPC będzie bowiem niewątpliwie skutkowało tym, że Unia będzie zobowiązana przestrzegać gwarancji praw podstawowych wynikających z EKPC – i tym samym także nakazu skutecznej ochrony prawnej zgodnie z art. 6 EKPC i 13 EKPC – we wszystkich dziedzinach jej działalności, w tym WPZiB⁴⁵. Unia nie może uchylić się od tych zobowiązań nawet w drodze międzynarodowoprawnego zastrzeżenia przy podpisaniu porozumienia w sprawie przystąpienia lub przy składaniu jej dokumentu ratyfikacyjnego, ponieważ zgodnie z art. 57 ust. 1 zdanie drugie EKPC niedopuszczalne są „zastrzeżenia o charakterze ogólnym”⁴⁶ i co więcej, art. 11 projektu porozumienia nie zezwala na jakiegokolwiek zastrzeżenia co do porozumienia w sprawie przystąpienia.

84. Z drugiej strony wewnątrz Unii obowiązuje zasada, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy ani w zakresie postanowień prawa pierwotnego dotyczących WPZiB, ani w zakresie aktów prawnych przyjętych na ich podstawie (art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE). Tylko całkiem wyjątkowo na podstawie art. 275 akapit drugi TFUE sądy Unii są właściwe w zakresie WPZiB; właściwość ta obejmuje, po pierwsze, kontrolę przestrzegania tzw. klauzuli nienaruszalności (art. 40 TUE), a po drugie, skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez jednostki (art. 263 akapit czwarty TFUE) przeciwko środkom ograniczającym, które Rada przyjęła w ramach WPZiB.

85. Czy mając na uwadze dopiero co wspomniane ograniczenie kompetencji orzeczniczych sądów Unii, ochrona prawna zagwarantowana w porządku prawnym Unii w zakresie WPZiB może być postrzegana jako skuteczna ochrona prawna w rozumieniu art. 6 EKPC i 13 EKPC? Czy też Unia poprzez przystąpienie do EKPC, tak jak zostało ono przewidziane w projekcie porozumienia, zaciągnie międzynarodowoprawne zobowiązania w odniesieniu do ochrony prawnej w zakresie WPZiB, do których wykonania jej instytucje – mianowicie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – nie mają koniecznych uprawnień? Gdyby Trybunał stwierdził, że ta druga sytuacja ma miejsce, stanowiłoby to nie tylko przeszkodę do przystąpienia przez Unię do EKPC, ale także ujawniłoby na płaszczyźnie wewnątrzunijnej lukę w systemie ochrony prawnej, która już dziś byłaby wysoce problematyczna, choćby ze względu na nakaz homogeniczności ustanowiony w art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty praw podstawowych.

86. Komisja⁴⁷ proponuje rozwiązać ewentualne wątpliwości co do skuteczności ochrony prawnej jednostek w zakresie WPZiB poprzez szczególnie szeroką wykładnię drugiej możliwości przewidzianej w art. 275 akapit drugi TFUE. Instytucja ta chciałaby, aby postanowienie to było rozumiane w ten sposób, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy nie tylko do orzekania w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez jednostki przeciwko środkom ograniczającym, ale ponadto może także rozpoznawać skargi o odszkodowanie i odpowiadać na wnioski prejudycjalne sformułowane przez sądy krajowe w zakresie WPZiB. Ponadto opowiada się ona za takim stosowaniem możliwości ochrony prawnej jednostek w zakresie WPZiB, że obejmuje ona nie tylko akty w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE, które to akty wywierają wiążące skutki prawne, ale także zwykłe akty faktyczne („Realakte”), czyli akty pozbawione skutków prawnych.

87. Na rozprawie Komisja dodała, że kontrola przestrzegania art. 40 TUE, która jest przewidziana w pierwszej możliwości ujętej w art. 275 akapit drugi TFUE, umożliwia sądom Unii czuwanie nad odpowiednią ochroną prawną w zakresie WPZiB.

45 — Zgodnie z pkt 23 raportu wyjaśniającego odpowiedzialność Unii obowiązuje niezależnie od kontekstu, w jakim mają miejsce akty, środki lub zaniechania jej instytucji, organów i jednostek organizacyjnych oraz obejmuje ona wyraźnie sprawy dotyczące WPZiB; zob. uzupełniająco art. 3 ust. 2 projektu porozumienia, który włącza do odpowiedzialności Unii także jej decyzje wydane na podstawie traktatu UE.

46 — Sędziowie strasburscy badają wnikliwie w każdym konkretnym przypadku, czy zgłoszone przez układającą się stronę zastrzeżenie jest dopuszczalne, a w szczególności, czy zostało ono sformułowane wystarczająco precyzyjnie; zob. wyrok ETPC z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie Grande Stevens i in. przeciwko Włochom (skargi nr 18640/10, nr 18647/10, nr 18663/10, nr 18668/10 i nr 18698/10, pkt 204–211).

47 — W podobny sposób wypowiedziała się mniejszość państw członkowskich uczestniczących w postępowaniu w sprawie wydania opinii.

88. Podobnie jak liczni uczestnicy postępowania⁴⁸ mam poważne wątpliwości, czy sposób rozumienia obu możliwości przewidzianych w art. 275 akapit drugi TFUE, za jakim opowiada się Komisja, stanowi prawnie możliwą drogę, aby zagwarantować jednostce w zakresie WPZiB skuteczną ochronę prawną w rozumieniu art. 6 EKPC i 13 EKPC.

89. Z jednej strony w ramach swojej wykładni Komisja błędnie ocenia stosunek reguły i wyjątku leżący u podstaw art. 275 TFUE; obraca ona w jej przeciwieństwo zasadę niewłaściwości sądów Unii w zakresie WPZiB, która to zasada została wyrażona w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE. Z drugiej strony, przyjmując, że Trybunał jest właściwy orzekać w postępowaniach prejudycjalnych i w przedmiocie skarg o odszkodowanie w ramach WPZiB, narusza ona jednoznaczne brzmienie drugiej możliwości przewidzianej w art. 275 akapit drugi TFUE, w którym jest tylko mowa o właściwości Trybunału w zakresie skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez jednostki zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE przeciwko środkom ograniczającym, ale nie o skargach mających inny przedmiot lub skargach innego rodzaju, ani tym bardziej o odesłaniach prejudycjalnych sądów krajowych w rozumieniu art. 267 TFUE.

90. Geneza art. 275 TFUE potwierdza, że nie należy podzielać stanowiska Komisji⁴⁹. Pierwotnie postanowienie to miało figurować jako art. III-376 w Traktacie ustanawiającym konstytucję dla Europy. Jego sformułowanie ma w istocie swoje źródło w pracach Konwentu Europejskiego, które znalazły ze swej strony odbicie w art. III-282 projektu Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy⁵⁰. Jak wynika z materiałów Konwentu Europejskiego, w owym czasie toczyła się pogłębiona dyskusja na temat szerszego ukształtowania kompetencji sądów Unii w zakresie WPZiB, jednakże okazało się, że osiągnięcie konsensusu w sprawie idących w tym kierunku propozycji nie jest możliwe⁵¹. Ostatecznie Konwent, jak i obie konferencje międzyrządowe w sprawie Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy oraz traktatu z Lizbony, które to konferencje poszły jego śladem, uczepliły się międzyrządowego w dużej mierze ukształtowania WPZiB, w którym sądom Unii miały zostać przyznane tylko ściśle wytyczone kompetencje.

91. Ponadto wykładnia art. 275 TFUE, jaką ma na myśli Komisja, prowadzi do niezgodnego z art. 6 ust. 1 akapit drugi i art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE rozszerzenia kompetencji Unii, a dokładniej mówiąc do rozszerzenia kompetencji orzeczniczych instytucji Unii – Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵².

92. Z orzecnictwa *Les Verts*, *Kadi*, *Gestoras Pro Amnistía i Segi*⁵³ przytoczonego przez Komisję nie można także wywieść niczego, co mogłoby popierać pogląd broniony przez tę instytucję. Prawdą jest, że w wymienionych tu sprawach Trybunał podkreślił, że Unia jest wspólnotą prawa; z dzisiejszego punktu widzenia należałoby powiedzieć – unią prawa. Opierając się na tym zasadniczym stwierdzeniu,

48 — W swoich uwagach na piśmie oraz w uwagach ustnych Francja, Zjednoczone Królestwo i Rada wypowiedziały się wybitnie negatywnie na temat stanowiska bronionego przez Komisję.

49 — Ogólnie w kwestii możliwości uwzględnienia genezy postanowień traktatów, zob. wyroki: *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135; *Komisja/Parlament i Rada*, C-427/12, EU:C:2014:170, pkt 36; *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50, 59, 70; a także moja opinia w tej ostatniej sprawie (EU:C:2013:21, pkt 32).

50 — Przyjętego przez Konwent Europejski w dniach 13 czerwca 2003 r. i 10 lipca 2003 r., i przekazanego przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie w dniu 18 lipca 2003 r.

51 — Sekretariat Konwentu Europejskiego, raport uzupełniający w kwestii kontroli sądowej wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa [dokument CONV 689/1/03 z dnia 16 kwietnia 2003 r., pkt 5, pkt 7 lit. c)], a także pismo przewodnie Prezydium w sprawie artykułów dotyczących Trybunału i Sądu (dokument CONV 734/03 z dnia 2 maja 2003 r., zob. w szczególności wyjaśnienia w kwestii przewidywanego art. 240a).

52 — Zobacz w tym względzie wyrok *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, EU:C:2013:625, pkt 97, a także moja opinia w tamtej sprawie (C-583/11 P, EU:C:2013:21, pkt 112, 113).

53 — Wyroki: *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166; *Gestoras Pro Amnistía i in./Rada*, C-354/04 P, EU:C:2007:115; *Segi i in./Rada*, C-355/04 P, EU:C:2007:116; *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja*, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461.

Trybunał przypominał, że ani państwa członkowskie, ani instytucje Unii nie mogą się uchylić od kontroli zgodności swoich aktów z traktatami jako dokumentem konstytucyjnym Unii⁵⁴. Natomiast nie wywiódł on z tego fundamentalnego stwierdzenia, że poniekąd *praeter legem* należy uznać nowe środki odwoławcze lub procedury przed sądami Unii, które nie są przewidziane w prawie pierwotnym.

93. Niewątpliwie we wspomnianych powyżej sprawach Trybunał opowiedział się za wykładnią prawa pierwotnego umożliwiającą zagwarantowanie w jak najlepszy sposób praktycznej skuteczności procedur przewidzianych wyraźnie w traktatach. I tak przykładowo w wyroku *Les Verts* uznał, że skarga o stwierdzenie nieważności przewidziana w art. 173 traktatu EWG jest także dopuszczalna na akty Parlamentu wywierające skutki prawne wobec osób trzecich⁵⁵. Podobnie w wyrokach *Gestoras Pro Amnistía* i *Segi* zinterpretował on zakres stosowania postępowania prejudycjalnego przewidzianego w art. 35 ust. 1 UE⁵⁶ w odniesieniu do ówczesnego „trzeciego filaru” w ten sposób, że owo postępowanie może znaleźć zastosowanie do wszystkich środków Rady, które mają wywrzeć skutki prawne wobec osób trzecich.

94. Bardziej wymowna dla roztrząsanej tu problematyki zdaje się być jednak okoliczność, że w wyrokach *Gestoras Pro Amnistía* i *Segi* Trybunał wprost odmówił uznania w ówczesnym „trzecim filarze” takich rodzajów skarg, które nie były wyraźnie przewidziane w traktacie UE w wersji traktatu z Amsterdamu. W szczególności w tamtym kontekście zanegował on dopuszczalność skarg o odszkodowanie⁵⁷. Powyższe orzecznictwo można także z łatwością przenieść na grunt interesującej nas tu kwestii ochrony prawnej w ówczesnym „drugim filarze”, to jest w dziedzinie WPZiB, w której kompetencje sądów Unii są tradycyjnie jeszcze węższe⁵⁸.

95. W świetle powyższych rozważań sposób rozumienia art. 275 TFUE, za jakim opowiada się Komisja, nie jest przekonywający. Abstrahując całkowicie od braku zasadności argumentów Komisji, szczególnie szeroka wykładnia kompetencji sądów Unii zaproponowana przez Komisję nie jest zresztą w ogóle konieczna, aby zagwarantować jednostkom skuteczną ochronę prawną w zakresie WPZiB. Całkowicie trafne stwierdzenie, że ani państwa członkowskie, ani instytucje Unii nie mogą się uchylić od kontroli zgodności swoich aktów z traktatami jako dokumentem konstytucyjnym Unii, nie musi bowiem konieczne prowadzić w każdym przypadku do wyciągnięcia wniosku, iż sądy Unii są właściwe.

96. Jak wskazuje bowiem art. 19 ust. 1 TUE, system ochrony prawnej traktatów wspiera się na dwóch filarach, jednym z nich są sądy Unii, a drugim – sądy krajowe⁵⁹. Jeżeli zatem – co ma systematycznie miejsce w dziedzinie WPZiB – nie istnieje możliwość bezpośredniego wniesienia skargi do sądów Unii, to sądy krajowe są i pozostają właściwe. Wreszcie wynika to z zasady przyznania, zgodnie z którą wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich (art. 4 ust. 1 TUE w związku z art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze i ust. 2 TUE)⁶⁰.

54 — Wyroki: *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23; *Gestoras Pro Amnistía* i in./Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 51; *Segi* i in./Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 51; podobnie wyroki: *Kadi* i *Al Barakaat International Foundation/Rada* i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 281; E i F, C-550/09, EU:C:2010:382, pkt 44; *Polska/Komisja*, C-336/09 P, EU:C:2012:386, pkt 36; *Inuit Tapiriit Kanatami* i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91.

55 — Wyrok *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 25.

56 — Traktat o Unii Europejskiej w wersji traktatu z Amsterdamu.

57 — Wyroki: *Gestoras Pro Amnistía* i in./Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 46–48; *Segi* i in./Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 46–48.

58 — Podobnie – chociaż dotyczyło to jeszcze stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie traktatu z Lizbony – wyroki: *Gestoras Pro Amnistía* i in./Rada, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 50; *Segi* i in./Rada, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 50.

59 — Opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 66; wyrok *Inuit Tapiriit Kanatami* i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90.

60 — Podobnie – chociaż dotyczyło to jeszcze stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie traktatu z Lizbony – opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawach połączonych *Gestoras Pro Amnistía* i in./Rada (C-354/04 P i C-355/04 P, EU:C:2006:667, w szczególności pkt 99, 104).

97. Ponadto państwa członkowskie są zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wyraźnie zobowiązane do ustanowienia koniecznych środków odwoławczych, aby zapewnić skuteczną ochronę prawną w ramach WPZiB będącej dziedziną objętą prawem Unii⁶¹.

98. Wielokrotnie WPZiB wymaga realizacji przez organy państw członkowskich (art. 26 ust. 3 TUE, art. 42 ust. 3 TUE i art. 44 ust. 1 TUE). W każdym razie droga do sądów krajowych jest zatem jasno wytyczona dla jednostki, która chce poddać kontroli sądowej akty, środki lub zaniechania wchodzące w zakres WPZiB, które dotyczą go w jakikolwiek sposób⁶².

99. Nawet gdy WPZiB jest realizowana przez instytucje, organy lub inne jednostki organizacyjne Unii w sposób, który dotyczy jednostki bezpośrednio i indywidualnie, przysługująca jej droga do sądów krajowych nie jest zablokowana, chyba że wyjątkowo może on znaleźć ochronę prawną bezpośrednio u sądów Unii na podstawie drugiej możliwości przewidzianej w art. 275 akapit drugi TFUE. W zakresie bowiem w jakim Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie przysługuje właściwość na podstawie traktatów, nawet spory, których stroną jest Unia, zgodnie z art. 274 TFUE nie są z tego tytułu wyłączone spod jurysdykcji sądów krajowych. Zważywszy na uregulowanie zawarte w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, taka mogłaby być normalna sytuacja w ramach WPZiB.

100. Jeżeli sądy krajowe będą rozpoznawać tego rodzaju spory w ramach WPZiB, to są one zobowiązane stosować prawo Unii. Przy tej okazji będą one musiały ewentualnie zbadać zgodność aktów instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych Unii w ramach WPZiB z prawem Unii wyższego rzędu i w przypadku stwierdzenia niezgodności będą one zobowiązane do ich niezastosowania w konkretnym sporze⁶³. Inaczej bowiem niż w ujęciu w dziedzinach polityki, jak już wspomniano⁶⁴, w zakresie WPZiB traktaty nie przewidują własnie *żadnej* kompetencji prejudycjalnej Trybunału, na co wskazują art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE. W konsekwencji Trybunał nie może w ramach WPZiB rościć sobie pretensji do przysługującego mu poza tym monopolu na kontrolę zgodności z prawem działalności instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych Unii. Moim zdaniem jego utrwalone orzecznictwo, które sięga czasów wyroku Foto-Frost⁶⁵, nie może zatem zostać przeniesione na grunt WPZiB. Inaczej niż w dziedzinach prawa Unii, które są ukształtowane w ponadnarodowy sposób, w zakresie WPZiB nie ma żadnej ogólnej zasady, w myśl której zgodność z prawem aktów instytucji Unii mogłaby być kontrolowana tylko przez sądy Unii.

101. Niewątpliwie z punktu widzenia integracji politycznej godne ubolewania jest, że w kwestiach związanych z WPZiB Trybunał nie ma kompetencji prejudycjalnej i nie dysponuje monopolem jurysdykcyjnym w zakresie ważności aktów prawnych instytucji w rozumieniu wyroku Foto-Frost (EU:C:1987:452), ponieważ w ten sposób nie można zapewnić jednolitej wykładni i jednolitego stosowania prawa Unii w ramach WPZiB. Jest to jednak logiczną konsekwencją wyboru prawodawcy, by WPZiB nadal była zasadniczo kształtowana na szczeblu międzyrządowym i by element ponadnarodowy, który jest immanentnie związany z każdą kompetencją naszego Trybunału, był ograniczony do ściśle wytyczonych wyjątkowych przypadków, które są wyczerpująco wymienione w art. 275 akapit drugi TFUE.

61 — Podobnie już wyroki: *Unión de Pequeños Agricultores/Rada*, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 41; *Gestoras Pro Amnistía i in./Rada*, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 56; *Segi i in./Rada*, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 56; *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101.

62 — W tym duchu także art. 1 ust. 4 zdanie pierwsze projektu porozumienia przewiduje, że akty, środki i zaniechania krajowych organów działających w wykonaniu prawa Unii są przypisywane państwom członkowskim.

63 — Podobnie także – chociaż w nieco innym kontekście – opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawach połączonych *Gestoras Pro Amnistía i in./Rada* (C-354/04 P i C-355/04 P, EU:C:2006:667, pkt 121–132).

64 — Zobacz pkt 88–95 niniejszego stanowiska.

65 — Wyrok Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 15–20.

102. Skuteczną ochronę prawną jednostki, jak wymagają tego art. 6 EKPC i 13 EKPC, można zapewnić także bez kompetencji prejudycjalnej i bez monopolu jurysdykcyjnego naszego Trybunału odnośnie do aktów prawnych instytucji.

103. Podsumowując, w odniesieniu do WPZiB należy zatem przyjąć, że zamierzone przystąpienie Unii do EKPC może zostać zrealizowane bez potrzeby stworzenia nowych kompetencji dla Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ w kwestiach związanych z WPZiB skuteczną ochronę prawną jednostki zapewniają częściowo sądy Unii (art. 275 akapit drugi TFUE), a częściowo sądy krajowe (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 274 TFUE).

4. Wniosek częściowy

104. W świetle powyższych rozważań nie należy się obawiać, że projekt porozumienia mógłby zmienić kompetencje Unii określone w traktatach. Ponadto wykonanie na płaszczyźnie wewnątrzunijnej przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia nie wymaga przeniesienia nowych uprawnień na Unię.

B – Zachowanie uprawnień instytucji Unii

105. Z art. 2 zdanie pierwsze i art. 3 protokołu nr 8 wynika ponadto, że przystąpienie do EKPC nie może mieć wpływu na uprawnienia instytucji Unii. Wymóg ten należy zbadać w pierwszym rzędzie w odniesieniu do uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze TUE) (zob. w tym względzie część 1 poniżej). W celu dopełnienia wyводу zbadam następnie krótko uprawnienia innych instytucji Unii (zob. część 2 poniżej), przy czym na szczególną uwagę zasługuje ustanowiony w prawie Unii system sankcji finansowych w zakresie prawa konkurencji [zob. część 2 lit. b) poniżej].

1. Uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

106. Rola Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, do którego należy zapewnienie poszanowania prawa przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu traktatów (art. 19 ust. 1 TUE), ma fundamentalne znaczenie dla porządku prawnego stworzonego w drodze traktatów⁶⁶. Jeśli chodzi o zamierzone przystąpienie Unii do EKPC, na zbadanie zasługują bowiem dwa aspekty: z jednej strony monopol na rozstrzyganie sporów przysługujący sądom Unii [zob. w tym względzie część a) poniżej] oraz z drugiej strony ich uprawnienia w odniesieniu do wykładni prawa Unii i kontroli zgodności z prawem aktów prawnych Unii [zob. w tym względzie część b) poniżej]. Ponadto trzeba będzie krótko przeanalizować protokół dodatkowy nr 16 do EKPC [zob. w tym względzie część c)].

a) Monopol na rozstrzyganie sporów przysługujący sądom Unii (art. 344 TFUE)

107. W art. 344 TFUE państwa członkowskie Unii zobowiązały się „nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem postanowienie to oznacza, że Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przysługuje wyłączna kompetencja do rozstrzygania wszelkich sporów prawnych między państwami członkowskimi, o ile dotyczą one prawa Unii⁶⁷ (zob. w tym względzie art. 259 TFUE). To samo musi się a fortiori odnosić także do sporów prawnych między Unią a jednym lub wieloma z jej

66 — W tym duchu opinia 1/91 (EU:C:1991:490, pkt 46) i wyrok Komisja/Irlandia (C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 169), w których w związku z rolą Trybunału jest mowa o „fundamentach Wspólnoty” bądź o „podstawowej cesze sądownictwa wspólnotowego”; podobnie wyrok Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 285, 304.

67 — Opinia 1/91, EU:C:1991:490, pkt 46; wyrok Komisja/Irlandia, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 123, 169.

państw członkowskich (zob. w szczególności art. 258 TFUE, art. 263 akapit drugi TFUE, art. 265 akapit pierwszy TFUE i art. 268 TFUE). Innymi słowy, państwa członkowskie przyznały sądowi Unii w celu rozstrzygnięcia ich sporów z zakresu prawa Unii monopol jurysdykcyjny, który został ugruntowany w prawie pierwotnym w art. 344 TFUE.

108. Aby chronić opisaną powyżej fundamentalną funkcję sądów Unii, art. 3 protokołu nr 8 stanowi, że żadne z postanowień przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia nie może mieć wpływu na art. 344 TFUE.

109. W tym kontekście godne omówienia jest w szczególności postępowanie w sprawach między państwowych przewidziane w art. 33 EKPC⁶⁸, zgodnie z którym każda z wysokich układających się stron EKPC może wnieść skargę do ETPC, jeśli uważa, że inna wysoka układająca się strona naruszyła postanowienia EKPC lub jej protokołów⁶⁹. Wspomniane postanowienie należy ocenić w związku z art. 55 EKPC, zgodnie z którym wysokie układające się strony zgadzają się zasadniczo, że nie będą przedkładały sporów powstałych w związku z interpretacją lub stosowaniem EKPC do rozpatrzenia w ramach innych sposobów rozstrzygnięcia sporów niż przewidziane w EKPC.

110. Ewidentnie istnieje konflikt między wynikającym z art. 344 TFUE obowiązkiem ciążącym na państwach członkowskich, by rozstrzygnięcie sporów związanych z prawem Unii powierzać wyłącznie naszemu Trybunałowi, a obowiązkiem, jaki art. 55 EKPC nakłada na układające się strony, by powstałe między nimi spory związane z EKPC były rozstrzygane przez ETPC. Jak już bowiem wspomniano, wraz z przystąpieniem Unii do EKPC konwencja ta stanie się integralną częścią porządku prawnego Unii⁷⁰ (zob. także art. 216 ust. 2 TFUE). Wbrew zaskakującemu pogładowi Komisji wysoce możliwe jest, że po tym przystąpieniu dojdzie do sporów prawnych w zakresie stosowania prawa Unii między państwami członkowskimi Unii albo między państwami członkowskimi a Unią co do wykładni lub stosowania EKPC.

111. Gdyby w celu rozstrzygnięcia takiego sporu musiało zostać wszczęte przed ETPC postępowanie, które art. 33 EKPC przewiduje dla spraw między państwowych, stanowiłoby to naruszenie wyłącznej kompetencji naszego Trybunału i tym samym naruszenie art. 344 TFUE.

112. Problem, o którym mowa powyżej, został jasno zidentyfikowany w trakcie negocjacji w sprawie zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC. W celu jego rozwiązania w projekcie porozumienia ujęto art. 5, zgodnie z którym postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej „nie mogą być interpretowane jako sposoby rozstrzygnięcia sporów w rozumieniu art. 55 EKPC”. W raporcie wyjaśniającym wspomniane postanowienie projektu porozumienia zostało uściślone w ten sposób, „że art. 55 EKPC nie zakazuje stosowania uregulowania przewidzianego w art. 344 TFUE”⁷¹.

113. W wykładni nadanej mu w raporcie wyjaśniającym art. 5 projektu porozumienia rozwiązuje zatem konflikt, jaki mógłby powstać między art. 55 EKPC i art. 344 TFUE w ten sposób, że Unia i jej państwa członkowskie mogą nadal przedkładać do rozstrzygnięcia sądowi Unii ewentualne spory prawne między nimi co do wykładni i stosowania EKPC i nie są zobowiązane wszczynać postępowania przed ETPC, które art. 33 EKPC przewiduje dla spraw między państwowych.

68 — Artykuł 4 ust. 2 projektu porozumienia przewiduje, że po przystąpieniu Unii do EKPC tytuł art. 33 konwencji zostanie zmieniony w następujący sposób „Sprawy między Stronami”. Dla uproszczenia w dalszej części stanowiska nadal będę używać obecnego tytułu „Sprawy między państwowe”.

69 — W praktyce takie postępowania są rzadkie.

70 — Wyroki: Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5; IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 36; Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73.

71 — Punkt 74 zdanie ostatnie raportu wyjaśniającego.

114. Niemniej ani w projekcie porozumienia, ani w towarzyszących mu dokumentach nie jest faktycznie wykluczone, iż państwa członkowskie Unii będą mimo to dążyły do rozstrzygnięcia istniejącego między nimi sporu w prawie Unii co do wykładni i stosowania EKPC w drodze postępowania przed ETPC przewidzianego dla spraw międzypaństwowych, choć zgodnie z art. 55 EKPC w związku z art. 5 projektu porozumienia nie są one do tego zobowiązane na mocy prawa międzynarodowego.

115. Gdyby chciało się zapewnić, że w sporach z zakresu prawa Unii dotyczących EKPC w żadnych okolicznościach nie dojdzie do takiego naruszenia wyłącznej kompetencji naszego Trybunału przez państwa członkowskie, to przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia musiałyby – przykładowo na wzór art. 282 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza⁷² – zawierać uregulowanie wychodzące poza art. 5 projektu porozumienia, które nie tylko pozostanie bez wpływu na art. 344 TFUE, ale także przyzna mu pierwszeństwo przed art. 33 EKPC. W postępowaniu dotyczącym sprawy międzypaństwowej, które zostałyby mimo wszystko wszczęte przed ETPC, można by podnieść zarzut niedopuszczalności. Ponadto przed wydaniem orzeczenia w zawisłym przed nim postępowaniu dotyczącym sprawy międzypaństwowej między państwami członkowskimi Unii ETPC musiałby – przynajmniej w wątpliwych przypadkach – być zobowiązany dać naszemu Trybunałowi zgodnie z procedurą wcześniejszego zaangażowania okazję wypowiedzenia się w kwestii, czy przedmiot postępowania stanowi spór z zakresu prawa Unii w rozumieniu art. 344 TFUE czy też nie.

116. Tak daleko idące uregulowanie, które zresztą nie odpowiada powszechnej praktyce w umowach międzynarodowych, nie wydaje mi się jednak bezwzględnie konieczne, aby zapewnić praktyczną skuteczność art. 344 TFUE i tym samym zachować monopol naszego Trybunału na rozstrzygnięcie sporów.

117. Co więcej, gdyby w niniejszym przypadku chciało się ustanowić wyraźne uregulowanie w kwestii niedopuszczalności postępowań dotyczących spraw międzypaństwowych przed ETPC i w kwestii pierwszeństwa art. 344 TFUE jako przesłankę zgodności przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia z prawem pierwotnym Unii, oznaczałoby to w dorozumiany sposób, że liczne umowy międzynarodowe zawarte przez Unię w przeszłości są obciążone brakiem, gdyż nie zawierają klauzuli tego rodzaju.

118. Moim zdaniem do zapewnienia praktycznej skuteczności art. 344 TFUE wystarczy możliwość przeprowadzenia przeciwko państwom członkowskim, które przedkładają swoje spory z zakresu prawa Unii do rozstrzygnięcia innym instancjom międzynarodowym niż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, postępowania w sprawie naruszenia traktatu (art. 258–260 TFUE)⁷³, w którego ramach można w razie potrzeby przyjąć także środki tymczasowe (art. 279 TFUE)⁷⁴.

119. Reasumując, jestem zatem zdania, że projekt porozumienia nie budzi żadnych prawnych wątpliwości co do art. 344 TFUE w związku z art. 3 protokołu nr 8.

120. Gdyby Trybunał uznał jednak za konieczne zagwarantowanie w większym stopniu praktycznej skuteczności art. 344 TFUE niż ma to miejsce obecnie w projekcie porozumienia, to mógłby uzależnić zgodność zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC z traktatami od deklaracji Unii i jej państw członkowskich, którą musiałyby one złożyć przy okazji tego przystąpienia. W takiej deklaracji Unia

72 — Podpisanej w dniu 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay (Dz.U. 1998, L 179, s. 1).

73 — Tak stało się w sprawie Komisja/Irlandia, C-459/03, EU:C:2006:345.

74 — W drodze środka tymczasowego nasz Trybunał mógłby zobowiązać dane państwo członkowskie do oświadczenia w postępowaniu przed ETPC, że nie zamierza podtrzymywać już wniesionej do niego skargi [art. 37 ust. 1 lit. a) EKPC]. Gdyby nasz Trybunał oddalił następnie jako bezzasadną skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to ETPC mógłby podjąć decyzję o ponownym wpisaniu skargi na listę spraw (art. 37 ust. 2 EKPC).

i państwa członkowskie musiałyby oznajmić innym układającym się stronom EKPC w wiążący z punktu widzenia prawa międzynarodowego sposób swój zamiar, że nie będą wszczynać przed ETPC postępowań na podstawie art. 33 EKPC z powodu ewentualnych naruszeń EKPC, o ile przedmiot sporu dotyczy zakresu obowiązywania prawa Unii⁷⁵.

b) Uprawnienia sądów Unii w odniesieniu do wykładni prawa Unii i kontroli zgodności z prawem aktów prawnych Unii

121. Abstrahując od omówionego właśnie powyżej monopolu na rozstrzyganie sporów przysługującego sądom Unii zgodnie z art. 344 TFUE, w systemie sądowniczym Unii Europejskiej spoczywa na nich zadanie dokonywania ostatecznej i wiążącej wykładni prawa Unii, jak również mają one monopol⁷⁶ na sprawowanie kontroli zgodności z prawem aktów instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych Unii⁷⁷.

122. Co do zasady zamierzone przystąpienie Unii do EKPC nie zmieni w żaden sposób sytuacji, o której mowa powyżej. Wyroki ETPC, w których stwierdzono naruszenie EKPC, mają bowiem czysto deklaratoryjny charakter i pozostawiają zainteresowanej w danym przypadku układającej się stronie pewien margines działania w celu ich wykonania (art. 46 ust. 1 EKPC)⁷⁸. Ponadto w swoich wyrokach ETPC nie wypowiada się na temat wiążącej wykładni lub ważności przepisów prawnych zainteresowanych układających się stron⁷⁹. Ogranicza się on raczej do dokonywania wykładni EKPC i stwierdzania ewentualnych naruszeń zagwarantowanych w niej praw podstawowych.

123. Niemniej ETPC nie może w swoich wyrokach nie zbadać prawa wewnętrznego zainteresowanych układających się stron, o ile jest to konieczne do zajęcia stanowiska w kwestii zarzutu naruszenia praw podstawowych zagwarantowanych w EKPC. Siłą rzeczy ETPC opiera się w swoich wyrokach na określonym zrozumieniu treści i zakresu wewnętrznych przepisów prawa. Tylko tak może on przykładowo rozsądnie zweryfikować, czy przewidziane w wewnętrznym porządku prawnym środki odwoławcze czynią zadość wymogom prawa do „skutecznego środka odwoławczego” (art. 13 EKPC) i czy ingerencje w określone prawa podstawowe EKPC są „przewidziane przez ustawę” w wewnętrznym porządku prawnym (art. 5 ust. 1 EKPC, art. 8 ust. 2 EKPC, art. 9 ust. 2 EKPC, art. 10 ust. 2 EKPC i art. 11 ust. 2 EKPC)⁸⁰. W tym duchu także prawo Unii wraz z wydanym do niego orzecznictwem naszego Trybunału było już w przeszłości przedmiotem dyskusji w orzeczeniach ETPC⁸¹.

75 — Podobnie pkt 8 rezolucji Parlamentu z 2010 r. (przytoczonej już w przypisie 30 powyżej).

76 — W kwestii tego monopolu zob. opinia 1/00, EU:C:2002:231, pkt 24; wyrok Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 15–20.

77 — Inaczej jest tylko w odniesieniu do WPZiB (zob. w tym względzie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE i art. 275 TFUE, a także moje rozważania przedstawione w pkt 85–101 niniejszego stanowiska).

78 — Zobacz pkt 78 niniejszego stanowiska.

79 — Raport wyjaśniający, pkt 62 zdanie ostatnie; zob. ponadto, wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 1990 r. w sprawie *Kruslin przeciwko Francji* (skarga nr 11801/85, seria A, nr 176-A), § 29; orzeczenie ETPC z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie *W przeciwko Niderlandom* (skarga nr 20689/08).

80 — Zobacz przykładowo wyrok ETPC z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie *Smirnov przeciwko Rosji* (skarga nr 71362/01, *Recueil des arrêts et décisions* 2007-VII), pkt 45; a także wyroki ETPC z dnia 15 lutego 2011 r.: w sprawie *Harju przeciwko Finlandii* (skarga nr 56716/09, pkt 40, 44); w sprawie *Heino przeciwko Finlandii* (skarga nr 56720/09, pkt 45).

81 — Zobacz przykładowo wyroki ETPC: z dnia 15 listopada 1996 r. w sprawie *Cantoni przeciwko Francji* (skarga nr 17862/91, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-V); z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie *Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I); z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus przeciwko Irlandii* (skarga nr 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI); z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji* (skarga nr 30696/09, *Recueil des arrêts et décisions*, 2011), a także orzeczenie ETPC z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie *Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij i in. przeciwko Niderlandom* (skarga nr 13645/05).

124. Aby zapewnić, że przy takich okazjach uprawnienia sądów Unii będą respektowane i jednocześnie spełnione zostaną wymogi zasady pomocniczości w obrębie systemu kontroli EKPC, art. 3 ust. 6 projektu porozumienia przewiduje procedurę wcześniejszego zaangażowania. Zgodnie z tym postanowieniem w postępowaniu zawisłym przed ETPC, w którym Unia jest współpozwaną, Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy przyznać czas konieczny do zbadania zgodności przepisu prawa Unii z EKPC, o ile nie przeprowadził on jeszcze takiego badania.

125. Jak sam Trybunał stwierdził w dokumencie zawierającym jego refleksje⁸², taka procedura wcześniejszego zaangażowania jest zasadniczo odpowiednia i ponadto konieczna, aby zachować kompetencje sądów Unii w związku z przystąpieniem Unii do EKPC.

126. Należy jednak zbadać, czy przesłanki wcześniejszego zaangażowania, które zostały uregulowane w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia, nie są pomyślane zbyt restrykcyjnie, co mogłoby zagrozić kompetencjom sądów Unii. Przesłanki takie są trzy:

- zakres stosowania procedury wcześniejszego zaangażowania jest nierozzerwalnie związany ze statusem współpozwanego, tak że wcześniejsze zaangażowanie naszego Trybunału wchodzi w rachubę tylko wtedy, gdy Unia jest współpozwaną przed ETPC;
- wcześniejsze zaangażowanie jest przewidziane tylko w wypadku, gdy nasz Trybunał nie przeprowadził jeszcze badania zgodności spornego przepisu prawa Unii z EKPC;
- przedmiotem wcześniejszego zaangażowania jest zgodność prawa Unii z prawami podstawowymi EKPC, których naruszenie jest zarzucane w postępowaniu przed ETPC.

127. Jeśli chodzi, po pierwsze, o powiązanie zakresu stosowania procedury wcześniejszego zaangażowania ze statusem Unii jako współpozwanego, to wydaje się to odpowiednie, aby zachować kompetencje sądów Unii. Wprawdzie z tego powiązania wynika a contrario, że wcześniejsze zaangażowanie naszego Trybunału nie jest możliwe, jeżeli skarga przed ETPC jest skierowana przeciwko samej Unii jako pozwanej albo gdy Unia w ogóle nie jest stroną w postępowaniu przed ETPC – ani jako pozwana, ani jako współpozwaną. W żadnym z tych obu ostatnich przypadków brak możliwości wcześniejszego zaangażowania nie pociąga jednak za sobą ryzyka naruszenia kompetencji sądów Unii.

128. Jeżeli bowiem sama Unia jest pozwaną, to wymóg wyczerpania wszelkich wewnętrznych środków odwoławczych (art. 35 ust. 1 EKPC) zapewnia już, że spór nie będzie mógł dotrzeć do ETPC, zanim sądy Unii nie będą miały okazji rozpatrzyć w ramach przysługujących im kompetencji kwestii wykładni i zgodności z prawem wchodzącego w grę przepisu prawa Unii. Natomiast jeżeli Unia nie jest ani pozwaną, ani współpozwaną – a zatem nie jest stroną postępowania przed ETPC – to nie należy się obawiać naruszenia kompetencji sądów Unii, ponieważ wyrok ETPC, który ma on wydać, nie będzie wiążący dla Unii, nawet jeśli miałby on zawierać rozważania na temat prawa Unii (zob. art. 46 ust. 1 EKPC).

129. Po drugie, ograniczenie wcześniejszego zaangażowania do przypadków, w których sądy Unii nie wypowiedziały się jeszcze w kwestii zgodności spornego przepisu prawa Unii z EKPC, także nie tworzy zagrożenia dla kompetencji sądów Unii. Jeżeli bowiem sądy Unii zajęły już raz w ostatecznym orzeczeniu stanowisko w konkretnej kwestii prawnej, która jest później przedmiotem skargi wniesionej

82 — Przytoczonym już w przypisie 38 powyżej.

do ETPC, to wykonały już one swoje kompetencje⁸³. W przypadku gdy mamy do czynienia z takim acte éclairé, nawet od sądów państw członkowskich Unii orzekających w ostatniej instancji nie można oczekiwać, że wniosą sprawę do naszego Trybunału. To samo musi obowiązywać w stosunku ETPC do sądów Unii.

130. Po trzecie, problematyczne jest natomiast dokonane w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia ograniczenie przedmiotu wcześniejszego zaangażowania do kwestii zgodności (w języku francuskim: „compatibilité”, w języku angielskim: „compatibility”) prawa Unii z prawami podstawowymi EKPC, których naruszenie jest zarzucane w postępowaniu przed ETPC. Jak już bowiem wspomniano powyżej⁸⁴, uprawnienia sądów Unii w żadnym wypadku nie wyczerpują się w badaniu legalności przepisów prawa Unii, lecz rozciągają się na ich wykładnię, co jest istotne. Właśnie w sytuacjach gdy pojawiają się kwestie dotyczące praw podstawowych, kompetencja sądów Unii do dokonywania wykładni ma szczególne znaczenie, gdyż w licznych przypadkach już w drodze samej wykładni można zapewnić, że sporny przepis prawa Unii nie wejdzie w konflikt z prawami podstawowymi⁸⁵. Odnosi się to zarówno do przepisów prawa pierwotnego Unii, jak i do przepisów prawa wtórnego.

131. Wbrew temu, co zdaje się sądzić Komisja⁸⁶, ograniczenie przedmiotu wcześniejszego zaangażowania do kwestii związanych wyłącznie z legalnością i ważnością byłoby jednoznaczne z poważnym zlekceważeniem uprawnień sądów Unii, tak jakby nasz Trybunał miał tylko możliwość wyboru między czarnym i białym.

132. Na szczęście odniesienie do „badania zgodności” zawarte w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia jest wystarczająco otwarte samo w sobie, by mogło obejmować także kwestie wykładni prawa Unii i umożliwiać wcześniejsze zaangażowanie naszego Trybunału w celu zapewnienia interpretacji przepisów prawa Unii zgodnej z EKPC.

133. Jak wynika jednak z raportu wyjaśniającego, „badanie zgodności” w rozumieniu art. 3 ust. 6 projektu porozumienia w przypadku prawa wtórnego Unii oznacza wyłącznie, że nasz Trybunał orzeka w przedmiocie „ważności” przepisów zawartych w aktach prawnych instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych Unii⁸⁷.

134. Okoliczność, że w raporcie wyjaśniającym kwestie „ważności” prawa wtórnego zostały postawione na równi z kwestiami „zgodności”, budzi poważne wątpliwości, czy przedmiotowy zakres stosowania wcześniejszego zaangażowania, tak jak został on określony w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia, rzeczywiście wystarczy, by zachować kompetencje sądów Unii. Wprawdzie niektórzy uczestnicy postępowania starali się zminimalizować znaczenie raportu wyjaśniającego dla wykładni art. 3 ust. 6 projektu porozumienia, ale ten punkt widzenia nie wydaje się przekonujący, gdyż raport wyjaśniający stanowi część całościowego pakietu wynegocjowanego w celu przystąpienia Unii do EKPC i zgodnie z wolą jego autorów należy mu przypisać takie samo znaczenie co samemu porozumieniu⁸⁸.

135. Wspomniane powyżej wątpliwości co do zakresu procedury wcześniejszego zaangażowania mogą ostatecznie zostać rozwiane tylko w drodze doprecyzowania, że badanie zgodności prawa Unii z EKPC, do którego przeprowadzenia należy dać okazję naszemu Trybunałowi zgodnie z art. 3 ust. 6 projektu porozumienia w drodze wcześniejszego zaangażowania, obejmuje kwestie wykładni nie tylko

83 — W kwestii, do których kompetencji należy ocena, czy sądy Unii już raz zbadały zgodność spornego przepisu prawa Unii z EKPC, zob. pkt 180–184 niniejszego stanowiska.

84 — Punkt 121 niniejszego stanowiska.

85 — W tym duchu zob. spośród wielu wyroków: Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, w szczególności pkt 28, 32–35; Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., C-305/05, EU:C:2007:383, w szczególności pkt 28; Promusicae, C-275/06, EU:C:2008:54, w szczególności pkt 68; podobnie także wyrok NS, C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, w szczególności pkt 99, 100, 106.

86 — Na rozprawie przed Trybunałem Komisja obstawała przy stanowisku, że zupełnie wystarczające jest ograniczenie zakresu stosowania wcześniejszego zaangażowania w związku z aktami prawnymi prawa wtórnego Unii do kwestii ważności.

87 — Raport wyjaśniający, pkt 66.

88 — Punkt 9 sprawozdania końcowego.

w przypadku prawa pierwotnego Unii, ale także w przypadku prawa wtórnego. Tego rodzaju doprecyzowanie wydaje mi się konieczne do zagwarantowania pewności prawa. Moim zdaniem Trybunał może zatem uznać projekt porozumienia za zgodny z traktatami jedynie pod warunkiem, że dokonane zostanie takie uściślenie.

c) Skutki protokołu dodatkowego nr 16 do EKPC dla uprawnień Trybunału

136. Wreszcie należy krótko wspomnieć protokół dodatkowy nr 16 do EKPC. Jego możliwe skutki dla uprawnień naszego Trybunału zostały pokrótce przedyskutowane z uczestnikami postępowania na ustnym etapie niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii w związku z pytaniami zadanyymi przez członków Trybunału.

137. Wspomniany protokół dodatkowy nr 16, który do tej pory⁸⁹ został podpisany tylko przez siedem państw członkowskich Unii i nie został jeszcze ratyfikowany przez żadne z tych państw, przewiduje wprowadzenie dobrowolnego „postępowania prejudycjalnego” w systemie EKPC, za którego pomocą niektóre sądy najwyższe układających się stron EKPC będą mogły zwrócić się do ETPC o wydanie niewiążącej opinii w przedmiocie wykładni EKPC.

138. Najpierw należy stwierdzić, że protokół dodatkowy nr 16 jako taki nie jest przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii, ponieważ nie należy on do tekstów prawnych, do których Unia ma przystąpić zgodnie z projektem porozumienia.

139. Nie można jednak wykluczyć, że protokół dodatkowy nr 16 może pośrednio ograniczyć rolę naszego Trybunału, nawet jeśli nie zostanie on ratyfikowany przez samą Unię i gdyby przystąpiło do niego tylko kilka państw członkowskich Unii. Jak już bowiem wspomniano, wraz z przystąpieniem Unii do EKPC konwencja ta stanie się jako taka integralną częścią porządku prawnego Unii, tak że nasz Trybunał będzie właściwy do jej wykładni w drodze orzeczenia prejudycjalnego (art. 267 TFUE)⁹⁰. Jego rola w wykładni EKPC wewnątrz Unii mogłaby jednak zostać zagrożona z tego powodu, że sądy najwyższe państw członkowskich, które ratyfikowały protokół dodatkowy nr 16 do EKPC, mogłyby być skłonne, na podstawie postanowień tego protokołu, do zwracania się ze swoimi pytaniami dotyczącymi wykładni EKPC raczej do ETPC aniżeli do naszego Trybunału.

140. Ostatecznie zjawisko, o którym mowa powyżej, nie jest jednak skutkiem przystąpienia Unii do EKPC. Nawet gdyby nie doszło do zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC, sądy z państw członkowskich, które ratyfikowały protokół dodatkowy nr 16, mogą zwracać się do ETPC z pytaniami dotyczącymi praw podstawowych w celu wykładni EKPC zamiast wystąpić do naszego Trybunału z identycznie brzmiącymi z punktu widzenia prawa materialnego pytaniami w celu dokonania wykładni karty praw podstawowych.

141. Aby rozwiązać powyższy problem, wystarczy wskazać na art. 267 akapit trzeci TFUE, który nakłada na orzekające w ostatniej instancji sądy państw członkowskich obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym do naszego Trybunału. Artykuł 267 akapit trzeci TFUE ma pierwszeństwo przed prawem krajowym i tym samym także przed umową międzynarodową ewentualnie ratyfikowaną przez niektóre państwa członkowskie Unii taką jak protokół dodatkowy nr 16 do EKPC. Z tego wynika, że orzekające w ostatniej instancji sądy państw członkowskich – o ile mają one orzec w sporze wchodzącym w zakres stosowania prawa Unii – są obowiązane zwracać się w drodze pierwszeństwa do naszego Trybunału z pytaniami dotyczącymi praw podstawowych i w drodze pierwszeństwa muszą się one stosować do jego orzeczeń.

89 — Stan na dzień 6 maja 2014 r.

90 — Wyroki: Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 6; Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, pkt 39.

d) Wniosek częściowy

142. Podsumowując, należy stwierdzić, że projekt porozumienia nie narusza uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sposób, który byłby niezgodny z art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8, pod warunkiem że zakres stosowania procedury wcześniejszego zaangażowania zostanie doprecyzowany zgodnie z konkluzją przedstawioną w pkt 135 powyżej.

2. Uprawnienia innych instytucji Unii

143. Jeśli chodzi o uprawnienia innych instytucji Unii, w szczególności uprawnienia Parlamentu, Rady Europejskiej, Rady i Komisji, nie widać, w jakim stopniu mogłyby one zostać naruszone wskutek przystąpienia Unii do EKPC. Postępowanie w sprawie wydania opinii przed Trybunałem nie ujawniło niczego, co wskazywałoby na ewentualne naruszenie tych uprawnień.

a) Ogólne uwagi

144. Ogólnie należy zauważyć, że wskutek przystąpienia Unii do EKPC wszystkie jej instytucje będą zobowiązane do przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności zagwarantowanych w EKPC przy wykonywaniu swoich uprawnień. Jest to jednak, jak już wspomniano w innym miejscu⁹¹, konieczny i zamierzony skutek przystąpienia do EKPC, który nie może być błędnie rozumiany jako naruszenie uprawnień w rozumieniu art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8.

145. W zakresie, w jakim uczestniczące w postępowaniu w sprawie wydania opinii instytucje Unii i państwa członkowskie wymieniają poglądy na temat tego, kto w przyszłości będzie ustalał stanowisko, jakiego Unia będzie bronić w organach EKPC lub Rady Europy i kto będzie tam reprezentował Unię, chodzi o problemy, które trzeba będzie rozwiązać w momencie konkretnego ukształtowania środków, jakie należy podjąć w obrębie Unii w celu przetransponowania przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia. Mogące ewentualnie wystąpić w tym związku naruszenie uprawnień jednej lub drugiej instytucji nie będzie bowiem wynikać z samego porozumienia w sprawie przystąpienia, lecz wyłącznie ze środków wykonawczych. Wobec tego związane z tym kwestie prawne będą musiały zostać ocenione w przyszłych postępowaniach sądowych⁹² i nie mogą – choćby z przyczyn przejrzystości – stać się przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii, w którym kwestie te miałyby czysto hipotetyczny charakter.

b) Instytucjonalny system Unii w celu wymierzania sankcji za naruszenia prawa konkurencji

146. Na rozprawie przed Trybunałem z uczestnikami postępowania omówiono krótko kwestię, czy zamierzone przystąpienie Unii do EKPC spowoduje konieczność zmiany istniejących kompetencji instytucji Unii lub innych systemowych dostosowań w dziedzinie prawa konkurencji Unii, a mówiąc dokładniej w przypadku wymierzania sankcji finansowych za naruszenia art. 101 TFUE i 102 TFUE. Przy tej okazji poruszono, po pierwsze, instytucyjną rolę Komisji Europejskiej jako organu ochrony konkurencji, po drugie, zasadę „ne bis in idem” i po trzeciej, zasadę rozsądnego czasu trwania postępowania.

91 — Zobacz pkt 40–42 niniejszego stanowiska.

92 — Zobacz tytułem ilustracji sprawa Rada/Komisja, C-73/13, EU:C:2013:299, w toku, w której poruszane są tego rodzaju kwestie prawne, nawet jeśli nie odnoszą się one do EKPC.

i) Instytucyjna rola Komisji jako organu ochrony konkurencji

147. Gdy art. 101 TFUE i 102 TFUE są stosowane na szczeblu Unii, Komisja występuje jako organ ochrony konkurencji i dysponuje uprawnieniem do wymierzenia przedsiębiorstwom i związkom przedsiębiorstw dość surowych sankcji finansowych (grzywnien i okresowych kar pieniężnych) bez potrzeby wcześniejszego zwrócenia się do sądu [zob. art. 103 ust. 2 lit. a) TFUE, art. 105 TFUE oraz art. 23 i 24 rozporządzenia (WE) nr 1/2003⁹³]. Tej instytucyjnej roli Komisji⁹⁴ przysługuje w systemie traktatów założycielskich szczególne znaczenie, które jest ściśle związane z fundamentalnym zadaniem polegającym na zagwarantowaniu funkcjonowania europejskiego rynku wewnętrznego.

148. Niektórzy twierdzą, że taki system, który jest oparty na wymierzaniu sankcji administracyjnych przez organ, jest problematyczny w świetle gwarancji rzetelnego procesu sądowego ustanowionej w art. 6 ust. 1 EKPC.

149. Przy obecnym stanie orzecznictwa ETPC tego rodzaju wątpliwości są jednak bezzasadne. Jak bowiem wyjaśnił ETPC, sankcje administracyjne, w tym sankcje nakładane w dziedzinie prawa konkurencji, wchodzą wprawdzie w zakres stosowania gwarancji proceduralnych, jakie art. 6 EKPC ustanawia w zakresie prawa karnego, ale nie należą one do „rdzenia” prawa karnego – można by także powiedzieć, że mają one jedynie charakter *quasi-karny*⁹⁵ – co skutkuje tym, że karnoprawne gwarancje określone w art. 6 EKPC niekoniecznie muszą znaleźć zastosowanie w swym pełnym rygorze⁹⁶.

150. ETPC uznał ostatnio wyraźnie, że organ ochrony konkurencji może wymierzać grzywny w celu ukarania naruszeń zakazu karteli, pod warunkiem że dane przedsiębiorstwo może wystąpić przeciwko wydanej wobec niego decyzji antymonopolowej nakładającej grzywnę do organu sądowego posiadającego nieograniczone prawo orzekania (w języku francuskim „pleine juridiction”, w języku angielskim „full jurisdiction”). Warunek ten jest spełniony w systemie ochrony prawnej Unii Europejskiej, co wynika zarówno z orzecznictwa naszego Trybunału⁹⁷, jak i z orzecznictwa ETPC⁹⁸.

151. Wobec powyższego zamierzone przystąpienie Unii do EKPC nie wymaga ze względu na art. 6 EKPC żadnych instytucjonalnych zmian w systemie wymierzania sankcji finansowych w dziedzinie prawa konkurencji.

93 — Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (Dz.U. 2003, L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 8, t. 2, s. 205).

94 — Dla kompletności wyводу należy zauważyć, że Komisja nie dysponuje wyłączną kompetencją do stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE. Jednakże w zakresie, w jakim wprowadzenie w życie prawa konkurencji jest przewidziane na szczeblu krajowym, liczne państwa członkowskie także ustanowiły organy ochrony konkurencji, których zadania i uprawnienia są podobne do tych powierzonych Komisji.

95 — Zobacz w tym względzie moje opinie przedstawione w sprawach: ETI i in. (C-280/06, EU:C:2007:404, pkt 71); Toshiba Corporation i in. (C-17/10, EU:C:2011:552, pkt 48); Schenker i in. (C-681/11, EU:C:2013:126, pkt 40). Sądy Unii stosują niezmiennie zasady prawa karnego w europejskim prawie konkurencji (zob. w kwestii domniemania niewinności wyrok Hüls/Komisja, C-199/92 P, EU:C:1999:358, pkt 149, 150 i w kwestii zakazu kumulacji sankcji – „ne bis in idem” – wyrok Toshiba Corporation i in., C-17/10, EU:C:2012:72, pkt 94).

96 — Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila przeciwko Finlandii (skarga nr 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions*, 2006-XIV, pkt 43); podobnie wyrok ETPC z dnia 27 września 2011 r. w sprawie Menarini Diagnostics/Włochy (skarga nr 43509/08, pkt 62); zob. także wyrok Trybunału EFTA z dnia 18 kwietnia 2012 r. w sprawie E-15/10 Posten Norge przeciwko Urzędowi Nadzoru EFTA (*Report of the EFTA Court*, 2012, s. 246), pkt 87, 88, a także wydany przez Trybunał wyrok Schindler Holding i in./Komisja, C-501/11 P, EU:C:2013:522, pkt 33–35.

97 — Wyroki: Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, w szczególności pkt 63; Chalkor/Komisja, C-386/10 P, EU:C:2011:815, w szczególności pkt 67; Schindler Holding i in./Komisja, EU:C:2013:522, w szczególności pkt 33–38, a także uzupełniająco moja opinia w tej ostatniej sprawie (C-501/11 P, EU:C:2013:248, pkt 27–30).

98 — Wyżej wymieniony w przypisie 96 wyrok ETPC w sprawie Menarini Diagnostics przeciwko Włochom, pkt 57–67, w kwestii krajowego systemu stosowania prawa konkurencji, który jest bardzo podobny do systemu obowiązującego na szczeblu Unii.

ii) Zasada „ne bis in idem”

152. Zamierzone przystąpienie Unii do EKPC nie wymaga także zmian w unijnoprawnym systemie stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE z uwagi na zakaz kumulacji sankcji („ne bis in idem”) przewidziany w art. 4 ust. 1 protokołu dodatkowego nr 7 do EKPC. Projekt porozumienia nie rozciąga się bowiem na protokół dodatkowy nr 7 do EKPC. Tym samym poprzez przystąpienie do EKPC Unia nie zaciągnie żadnych zobowiązań z zakresu prawa międzynarodowego w odniesieniu do zasady „ne bis in idem”. Jeśli chodzi o obecnie zamierzone przystąpienie do EKPC, w zakresie „ne bis in idem” nie trzeba zatem będzie podejmować żadnych działań, nawet jeśli – wbrew bronionemu przeze mnie pogładowi⁹⁹ – chciałoby się wyjść z założenia, że koncepcja tej zasady prawnej w prawie konkurencji Unii obecnie nie pokrywa się (jeszcze) w pełni z koncepcją, na której ETPC opierał się w sprawach karnych.

iii) Zasada rozsądnego czasu trwania postępowania

153. Jeśli chodzi wreszcie o zasadę rozsądnego czasu trwania postępowania, którą także można wywieść z art. 6 EKPC, to jej obowiązywanie w prawie Unii jest ogólnie uznane (zob. art. 41 ust. 1 i art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych), i nasz Trybunał już często był proszony o skontrolowanie jej przestrzegania, zwłaszcza w sprawach z zakresu konkurencji.

154. Sama okoliczność, że w wielu poszczególnych przypadkach trzeba było stwierdzić, że Komisja, działając jako organ ochrony konkurencji¹⁰⁰, bądź Sąd jako organ kontroli sądowej pierwszej instancji¹⁰¹ dopuściły się naruszenia omawianej zasady, nie pozwala sama w sobie na wyciągnięcie wniosku, że zamierzone przystąpienie do EKPC spowoduje konieczność zmian instytucjonalnych w obrębie Unii.

155. Decydujące wydaje mi się raczej to, że instytucje Unii podejmują wszelkie konieczne działania, aby zapobiegać ewentualnym naruszeniom zasady rozsądnego czasu trwania postępowania i przewidują skuteczne sankcje na wypadek jej naruszenia. Nie widzę żadnych konkretnych wskazówek, które świadczyłyby o tym, że takie działania nie mają miejsca¹⁰².

iv) Wniosek

156. W zgodzie z Komisją i Radą dochodzę zatem do wniosku, że Unia może przystąpić do EKPC bez potrzeby dokonywania zmian w istniejących kompetencjach jej instytucji lub innych systemowych dostosowań w dziedzinie prawa konkurencji.

C – Zachowanie szczególnych cech Unii i prawa Unii

157. W porozumieniu w sprawie przystąpienia należy zgodnie z art. 1 protokołu nr 8 zadbać o to, „by zostały zachowane szczególne cechy Unii i prawa Unii”. W zdaniu pierwszym deklaracji nr 2 znalazła także wyraz zasadnicza wola, „by zachować szczególne cechy porządku prawnego Unii”.

99 — Moja opinia w sprawie Toshiba Corporation i in. (C-17/10, EU:C:2011:552, pkt 111–124).

100 — Wyroki: Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Komisja, C-105/04 P, EU:C:2006:592, pkt 35–62; Technische Unie/Komisja, C-113/04 P, EU:C:2006:593, pkt 40–72; zob. ponadto moje opinie przedstawione w sprawach: Solvay/Komisja (C-109/10 P, EU:C:2011:256, pkt 305–310); Solvay/Komisja (C-110/10 P, EU:C:2011:257, pkt 146–151).

101 — Wyroki: Baustahlgewebe/Komisja, C-185/95 P, EU:C:1998:608, pkt 26–47; Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisja, C-385/07 P, EU:C:2009:456, pkt 183–188; Gascogne Sack Deutschland/Komisja, C-40/12 P, EU:C:2013:768, pkt 97–102; FLSmidth/Komisja, C-238/12 P, EU:C:2014:284, pkt 118–123.

102 — Zobacz w tym względzie w szczególności wydane niedawno wyroki: Gascogne Sack Deutschland/Komisja, C-40/12 P, EU:C:2013:768, pkt 89–96; FLSmidth/Komisja, C-238/12 P, EU:C:2014:284, pkt 116, 117.

158. Szczególne cechy, o których mowa w protokole nr 8 i w deklaracji nr 2, oznaczają w szczególności dwie rzeczy: z jednej strony, przystąpienie Unii do EKPC nie może naruszyć autonomii porządku prawnego Unii, a z drugiej strony, przystąpienie to musi nastąpić w poszanowaniu cech właściwych Unii jako systemu wieloszczeblowego.

159. W odniesieniu do autonomii porządku prawnego Unii należy zauważyć, że w drodze traktatów założycielskich został stworzony nowy porządek prawny *sui generis*, innymi słowy: *autonomiczny porządek prawny*. Jego ochrona stanowi od ponad 50 lat jeden z kamieni węgielnych orzecznictwa naszego Trybunału¹⁰³ i obecnie jest on powszechnie uznawany. Wspomniana autonomia jest nie tylko charakterystyczna dla stosunku prawa Unii do prawa państw członkowskich, ale musi być także przestrzegana w stosunku do państw trzecich i organizacji międzynarodowych: jeżeli Unia zawiera umowę międzynarodową, to trzeba zapewnić, że nie doprowadzi to do naruszenia autonomii porządku prawnego Unii¹⁰⁴.

160. Do cech właściwych Unii jako *systemu wieloszczeblowego* należy w interesującym nas tu kontekście przede wszystkim to, że w obrębie Unii kompetencje i obowiązki są podzielone pomiędzy organy krajowe i organy Unii zgodnie z licznymi przepisami zawartymi w prawie pierwotnym i w prawie wtórnym.

161. W dalszej części opinii należy zbadać, czy projekt porozumienia czyni zadość tym szczególnym cechom Unii i prawa Unii. Zgodnie z art. 1 protokołu nr 8 trzeba będzie przy tym uwzględnić następujące trzy aspekty:

- uznanie jurysdykcji ETPC przez Unię (część 1)¹⁰⁵,
- zasady bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii (część 2)¹⁰⁶ oraz
- mechanizmy ustalania właściwego pozwanego w postępowaniach przed ETPC (część 3)¹⁰⁷.

1. Uznanie jurysdykcji ETPC

162. W pierwszej kolejności zbadam, czy zamierzone uznanie jurysdykcji ETPC przez Unię może doprowadzić do naruszenia szczególnych cech Unii i prawa Unii (art. 1 protokołu nr 8). Ku mojemu zdziwieniu w swoim wniosku o wydanie opinii Komisja nie poświęciła ani słowa tej kwestii, która ma przecież kapitalne znaczenie dla oceny prawnej projektu porozumienia. Kwestia ta została jednak obszernie przedyskutowana z uczestnikami postępowania na rozprawie przed Trybunałem.

a) Rozważania ogólne

163. W żadnym miejscu projekt porozumienia nie przewiduje wyraźnie, że Unia będzie podlegała jurysdykcji ETPC. Niemniej projekt ten implikuje nieodzownie, że Unia, jak wszystkie pozostałe układające się strony EKPC, uznaje jurysdykcję ETPC poprzez swoje przystąpienie do EKPC¹⁰⁸.

103 — Zobacz wyroki o zasadniczym znaczeniu: *van Gend & Loos*, 26/62, EU:C:1963:1; *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66; *Internationale Handelsgesellschaft*, 11/70, EU:C:1970:114, pkt 3; a także ostatnio opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 65.

104 — Opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 30; opinia 1/92, EU:C:1992:189, pkt 18; 1/00, EU:C:2002:231, pkt 11; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 67.

105 — Punkty 162–196 niniejszego stanowiska.

106 — Punkty 197–207 niniejszego stanowiska.

107 — Punkty 208–235 niniejszego stanowiska.

108 — Zobacz także pkt 26 raportu wyjaśniającego, w którym podkreślono, że orzeczenia ETPC wydane zarówno w postępowaniach ze skargi indywidualnej, jak i w postępowaniach w sprawach międzypaństwowych, w których to postępowaniach Unia jest stroną, będą wiążące wobec instytucji Unii, w tym naszego Trybunału.

164. Podobnie jak liczni uczestnicy postępowania chciałabym dodać, że ten element zewnętrznej kontroli sądowej nad przestrzeganiem elementarnych standardów praw podstawowych przyniesie najważniejszą zmianę w porównaniu z obecną sytuacją prawną i jest powszechnie postrzegany jako prawdziwa wartość dodana zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC¹⁰⁹. Uznanie jurysdykcji ETPC przez Unię nie powinno być postrzegane jako zwykły gest podporządkowania się¹¹⁰, lecz jako szansa intensyfikacji istniejącego już dialogu w kwestii praw podstawowych między naszym Trybunałem i ETPC jako dwiema autentycznie europejskimi jurysdykcjami (zob. podobnie także zdanie drugie deklaracji nr 2). Idealnie współpraca ta doprowadzi do wzmocnienia ochrony praw podstawowych w Europie i tym samym przyczyni się także do urzeczywistnienia fundamentalnych wartości, na których opiera się Unia (art. 2 TUE).

165. Jak wynika jasno z art. 1 lit. a) protokołu nr 8, który zawiera wyraźne odesłanie do „szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych” EKPC, także autorzy traktatu z Lizbony przyjęli założenie, że Unia uzna jurysdykcję ETPC, o ile w porozumieniu w sprawie przystąpienia zostaną przewidziane odpowiednie postanowienia w celu zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii.

166. W tym samym duchu nasz Trybunał orzekł już, iż co do zasady nie jest niezgodne z prawem Unii, że zawierając umowę międzynarodową, Unia poddaje się orzecznictwu sądu międzynarodowego, który jest właściwy do dokonywania wykładni i stosowania postanowień tejże umowy¹¹¹.

167. Jako że orzeczenia ETPC i sądów Unii dotyczące praw podstawowych są już obecnie zbieżne w znacznym zakresie, formalne uznanie orzecznictwa ETPC wskutek przystąpienia Unii do EKPC nie powinno prowadzić do żadnych praktycznych problemów w zdecydowanej większości przypadków. Należy jednak podkreślić, iż przystąpienie Unii do EKPC implikuje nieodzownie, że Unia jest gotowa uznać także takie orzeczenia ETPC, z których wynika niezgodność obowiązującego prawa Unii z EKPC lub w których zostanie stwierdzone, że Unia naruszyła w konkretnym przypadku EKPC¹¹².

168. Na ustnym etapie niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii obszernie dyskutowano na temat kwestii, czy nasz Trybunał powinien zastrzec sobie możliwość nieuznania wyroków ETPC, które wchodzą w konflikt z konstytucyjną tożsamością Unii – rodzajem *porządku publicznego* w prawie Unii – lub opierają się na oczywistym przekroczeniu kompetencji sędziów strasburskich i tym samym zapadły *ultra vires*.

169. Moim zdaniem w obecnym stanie prawa nie ma powodu do tego, by nasz Trybunał wyraził takie zastrzeżenie sądownicze oparte na względach konstytucyjnych.

170. Z pewnością tego rodzaju zastrzeżenia można odnaleźć w orzecznictwie niektórych trybunałów konstytucyjnych w państwach członkowskich Unii w odniesieniu do stosunku prawa Unii do prawa krajowego¹¹³. Mało przekonujące wydaje mi się jednak zastosowanie tego samego postępowania do stosunku między prawem Unii i EKPC, jak również do stosunków między naszym Trybunałem i ETPC, bez względu na to, czy wspomniane zastrzeżenia uważa się za dopuszczalne czy też nie. EKPC nie tworzy bowiem ponadnarodowego porządku prawnego porównywalnego z prawem Unii, który to porządek prawny miałby sam z siebie pierwszeństwo przed krajowymi porządkami prawnymi

109 — Zobacz już pkt 1 niniejszego stanowiska.

110 — Zobacz w tym względzie rezolucja Parlamentu z 2010 r. (tamże pkt 1 tiret ostatnie), zgodnie z którą jeden Trybunał nie jest nadrzędny wobec drugiego Trybunału, lecz oba są wyspecjalizowane w różnych dziedzinach.

111 — Opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 40, 70; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 74.

112 — Podobnie także pkt 3 i 26 deklaracji z Brighton.

113 — Najbardziej znane w tym kontekście są zastrzeżenia niemieckiego federalnego trybunału konstytucyjnego, które można opisać za pomocą pojęć „kontrola *ultra vires*” i „kontrola tożsamości” (zob. w tym względzie Bundesverfassungsgericht, wyroki: BVerfGE 89, 155 do traktatu z Maastricht; BVerfGE 123, 267 do traktatu z Lizbony), a także teoria „controlimiti” rozwinięta przez włoski trybunał konstytucyjny (zasadniczo w tym względzie: Corte costituzionale, wyrok nr 170 z dnia 8 czerwca 1984 r., Granital).

układających się stron i wywierałby w nich bezpośrednie skutki. Ponadto układające się strony EKPC mają zazwyczaj znacznie większy margines działania, gdy wykonują wyroki ETPC, aniżeli zakres uznania, jaki przysługuje z reguły państwom członkowskim Unii w odniesieniu do orzecznictwa sądów Unii.

171. Gdyby jednak w przyszłości zdarzył się kiedyś nieprawdopodobny przypadek, że wyrok ETPC wzbudzi wątpliwości co do jego zgodności z fundamentalnymi zasadami porządku prawnego Unii lub z cechami strukturalnymi ustroju instytucjonalnego Unii, to nie tylko Trybunał, ale także organy polityczne i państwa członkowskie Unii będą zobowiązane poszukać odpowiednich rozwiązań¹¹⁴. Rozpiętość dostępnych opcji sięgałaby wówczas od zmiany prawa Unii – w tym prawa pierwotnego Unii – aż do wypowiedzenia członkostwa Unii w systemie strasburskim (art. 58 EKPC)¹¹⁵.

b) Szczególne postanowienia projektu porozumienia mające na celu zapewnienie autonomii porządku prawnego Unii

172. Z orzecznictwa naszego Trybunału wynika w szczególności, że w celu zachowania autonomii porządku prawnego Unii należy zapewnić w umowie międzynarodowej, że kompetencje Unii i jej instytucji pozostają nienaruszone i że sąd międzynarodowy nie może dokonywać wykładni prawa Unii, która byłaby wiążąca dla Unii i jej instytucji¹¹⁶.

173. Pierwszy z wymienionych wyżej aspektów, to jest zachowanie kompetencji Unii i jej instytucji, omówiłam już w ramach rozważań poświęconych art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE oraz art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8¹¹⁷. Natomiast w odniesieniu do drugiego aspektu wymienionego powyżej należy jeszcze zbadać, czy w projekcie porozumienia zapewniono, że ETPC nie będzie dokonywał ani bezpośrednio, ani pośrednio wykładni prawa Unii, która byłaby wiążąca dla Unii i jej instytucji.

174. Co do zasady w drodze postanowień porozumienia w sprawie przystąpienia dotyczących przypisywania aktów, środków i zaniechań (art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze i ust. 4 zdanie pierwsze projektu porozumienia), jak również mechanizmu współpозwania i procedury wcześniejszego zaangażowania (art. 3 projektu porozumienia) wprowadzono reguły, które są odpowiednie do zapewnienia, że ETPC nie będzie dokonywał wykładni prawa Unii, która byłaby wiążąca dla instytucji bądź też dla państw członkowskich Unii. To, czy te reguły są wystarczające, by zagwarantować skuteczną ochronę autonomii prawa Unii, zależy jednak od oceny ich konkretnego ukształtowania. W tym względzie wydaje mi się, iż projekt porozumienia wiąże się z trzema problemami, które teraz poruszę.

i) W przedmiocie ustalenia obowiązków w stosunku między Unią a jej państwami członkowskimi (art. 3 ust. 7 projektu porozumienia)

175. Pierwszy problem, jaki pojawia się w odniesieniu do autonomii prawa Unii, dotyczy ustalenia obowiązków w stosunku między Unią a jej państwami członkowskimi, w sytuacji gdy są one wspólnie stronami postępowania przed ETPC w charakterze pozwanego lub współpозwanego i gdy w swoim wyroku Trybunał ten stwierdza naruszenie EKPC.

114 — Jak Trybunał wyjaśnił w wyroku *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja* (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 285), zobowiązania nałożone umową międzynarodową nie mogą skutkować naruszeniem zasad konstytucyjnych traktatów.

115 — Komisja także wskazała na możliwość wypowiedzenia na rozprawie przed Trybunałem.

116 — *Opinia 1/00*, EU:C:2002:231, pkt 11–13; zob. także opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 41–46, 61–65; 1/92, EU:C:1992:189, pkt 32, 41.

117 — Zobacz w tym względzie pkt 33–104, 105–156 niniejszego stanowiska.

176. Artykuł 3 ust. 7 część pierwsza zdania projektu porozumienia przewiduje co prawda jako regułę, że pozwany i współpозwany ponoszą wspólnie odpowiedzialność za naruszenie EKPC stwierdzone przez ETPC. W ten sposób ETPC zostaje zwolniony z konieczności ustalenia na podstawie prawa Unii, kto zgodnie z art. 46 ust. 1 EKPC powinien odpowiedzieć za to naruszenie EKPC: Unia czy jej państwo członkowskie bądź państwa członkowskie. W przeważającej większości przypadków uregulowanie to powinno skutkować tym, że ETPC nie musi dokonywać wiążącej wykładni kompetencji i obowiązków Unii i jej państw członkowskich przewidzianych w prawie Unii¹¹⁸.

177. Jednak art. 3 ust. 7 druga część zdania projektu porozumienia daje ETPC także możliwość orzeczenia, że albo pozwany, albo współpозwany powinien odpowiedzieć samodzielnie za stwierdzone przezeń naruszenie EKPC. Takie ustalenie wymaga dokładnego rozgraniczenia kompetencji i obowiązków pozwanego i współpозwanego, co implikuje, że ETPC zajmuje przynajmniej pośrednio stanowisko w przedmiocie przepisów prawa Unii.

178. Należy przyznać, że projekt porozumienia ogranicza przewidzianą w art. 3 ust. 7 część druga zdania możliwość odejścia od zasady wspólnej odpowiedzialności do tych przypadków, w których pozwany i współpозwany przedstawili ETPC argumenty idące w tym kierunku. Nawet jeśli sformułowanie tej klauzuli nie jest wolne od niejasności¹¹⁹, prawdopodobne jest, iż ma ona oznaczać, że ETPC może odejść od zasady wspólnej odpowiedzialności pozwanego i współpозwanego za naruszenia EKPC tylko w zgodzie z ich *zgodnymi* argumentami.

179. Zawarte w art. 3 ust. 7 część druga zdania projektu porozumienia nawiązanie do argumentów pozwanego i współpозwanego nie zmienia jednak okoliczności, że w sytuacji gdy ETPC stosuje tę klauzulę w sposób wiążący dla instytucji i państw członkowskich Unii, zajmuje on stanowisko w przedmiocie ich poszczególnych kompetencji i obowiązków, tak jak wynikają one z prawa Unii. ETPC nie jest jednak do tego uprawniony, nawet gdyby instytucje lub państwa członkowskie Unii miały wyrazić na to swoją zgodę w drodze zgodnych stanowisk. Z zasady autonomii prawa Unii wynika bowiem, że jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może być właściwy do dokonywania wiążącej wykładni przepisów prawa Unii. W konsekwencji art. 3 ust. 7 część druga zdania projektu porozumienia pozostaje w konflikcie z zasadą autonomii prawa Unii.

ii) W przedmiocie oceny kwestii, czy wcześniejsze zaangażowanie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest wymagane

180. Drugi problem, który pojawia się w odniesieniu do autonomii prawa Unii, dotyczy oceny konieczności wszczęcia w konkretnym przypadku postępowania w celu wcześniejszego zaangażowania naszego Trybunału.

181. Zgodnie z art. 3 ust. 6 projektu porozumienia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy przyznać w drodze wcześniejszego zaangażowania konieczny czas na zbadanie zgodności przepisu prawa Unii z EKPC, o ile nie przeprowadził on jeszcze takiego badania. Tym samym kwestia, czy Trybunał wypowiedział się już na temat zgodności przepisu prawa Unii z EKPC, ma w konkretnym przypadku decydujące znaczenie dla wszczęcia postępowania w celu wcześniejszego zaangażowania naszego Trybunału.

182. Z pewnością ocena kwestii, o której mowa powyżej, w wielu przypadkach nie powinna wiązać się ze szczególnymi trudnościami, ponieważ z orzecznictwa naszego Trybunału będzie można z łatwością wywnioskować, czy w przeszłości zajął on już stanowisko w przedmiocie zgodności przepisu prawa Unii z EKPC. Mogą jednak wystąpić graniczne przypadki, w których mimo wcześniejszego zbadania

¹¹⁸ — Podobnie także pkt 62 raportu wyjaśniającego.

¹¹⁹ — Raport wyjaśniający nie zawiera żadnych wywodów, które mogłyby rozwiązać te niejasności. W szczególności pkt 62 tegoż raportu także odnosi się tylko do argumentów przedstawionych przez pozwanego i współpозwanego lub współpозwanych.

przez Trybunał danego przepisu prawa Unii nadal jest niejasne, czy wypowiedział się on już wystarczająco na temat jego zgodności z prawem podstawowym zagwarantowanym w EKPC, którego naruszenie jest zarzucane przed ETPC¹²⁰, i czy rozpatrzył w sposób ogólny kwestię tej zgodności w *tych samych aspektach prawnych*, które są obecnie istotne przed ETPC¹²¹.

183. Niezgodne z autonomią prawa Unii byłoby także w takich granicznych przypadkach pozostawienie w rękach samego ETPC decyzji co do konieczności wcześniejszego zaangażowania naszego Trybunału. Ostatecznie tylko nasz Trybunał jest bowiem w stanie dostarczyć wiarygodnych informacji o tym, czy już się kiedyś wypowiedział w konkretnej kwestii prawnej, która pojawiła się przed ETPC, dotyczącej zgodności określonego przepisu prawa Unii z jednym lub wieloma prawami podstawowymi zagwarantowanymi w EKPC.

184. Aby uczynić zadość zasadzie autonomii porządku prawnego Unii i zachować kompetencje orzecznicze naszego Trybunału, należy zatem zapewnić, że w razie wątpliwości ETPC będzie zawsze stosował procedurę wcześniejszego zaangażowania zgodnie z art. 3 ust. 6 projektu porozumienia. ETPC może odstąpić od wcześniejszego zaangażowania naszego Trybunału tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że sądy Unii rozpatrzyły już konkretną kwestię prawną, która została podniesiona w skardze wniesionej do ETPC¹²². Moim zdaniem idące w tym kierunku uściślenie, które będzie wiążące w świetle prawa międzynarodowego, jest nieodzowne, aby zapewnić, że mechanizm wcześniejszego zaangażowania pozostanie bez wpływu na autonomię porządku prawnego Unii.

iii) W przedmiocie różnicy w zakresie uprawnień ETPC i uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ramach WPZiB

185. Trzeci problem, jaki może się pojawić w odniesieniu do autonomii prawa Unii, dotyczy ochrony praw podstawowych i kontroli sądowej aktów prawnych Unii w ramach WPZiB¹²³.

186. Nie ulega wątpliwości, iż w ramach WPZiB istnieje pewna różnica między kompetencjami Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze TUE) i kompetencjami ETPC. Przyznała to między innymi Rada na ustnym etapie niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii.

187. I tak po przystąpieniu Unii do EKPC na ETPC będzie ciążyło zadanie badania we wszystkich dziedzinach prawa Unii, a zatem także w zakresie WPZiB, skarg wniesionych przez osoby i państwa oraz stwierdzania ewentualnych naruszeń EKPC, za które Unia może być odpowiedzialna zgodnie z art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze projektu porozumienia jako pozwana lub zgodnie z art. 1 ust. 4 zdanie drugie tegoż projektu jako współpозwana¹²⁴.

120 — Można sobie wyobrazić, że Trybunał zbadał już wprawdzie zgodność aktu prawnego Unii z *jednym* prawem podstawowym przewidzianym w EKPC (na przykład z art. 8 EKPC), ale nie pod kątem *innego* prawa podstawowego (na przykład art. 6 ust. 1 EKPC), którego domniemane naruszenie jest obecnie przedmiotem skargi wniesionej do ETPC.

121 — Przykładowo nasz Trybunał dwukrotnie badał z całkowicie różnych punktów widzenia ważność dyrektywy o „zatrzymywaniu danych”: za pierwszym razem pod kątem jej podstawy prawnej, a dopiero za drugim razem pod kątem określonych praw podstawowych (zob. z jednej strony wyrok Irlandia/Parlament i Rada, C-301/06, EU:C:2009:68, a także z drugiej strony wyrok Digital Rights Ireland, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238).

122 — Ostatecznie pojawiające się tu problemy są porównywalne z problemami, które są związane ze zwolnieniem sądów krajowych orzekających w ostatniej instancji z ciężącego na nich obowiązku wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE (zob. zasadniczo wyrok Cilfit i in., 283/81, EU:C:1982:335) i wszystko wskazuje na to, że należy je rozwiązać w podobny sposób.

123 — W kwestii pokrewnej problematyki, czy szczególne cechy WPZiB umożliwiają zapewnienie skutecznej ochrony prawnej w tej dziedzinie polityki, zob. już pkt 82–103 niniejszego stanowiska.

124 — Zobacz w tym względzie także, pkt 83 niniejszego stanowiska.

188. Jak już wspomniano, sądy Unii dysponują natomiast tylko ograniczonymi kompetencjami w zakresie WPZiB (art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie szóste TUE w związku z art. 275 TFUE), i to na sądach państw członkowskich Unii ciąży zasadniczo obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w zakresie WPZiB (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 274 TFUE). Rozumie się samo przez się, że także procedura wcześniejszego zaangażowania (art. 3 ust. 6 projektu porozumienia) może znaleźć zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest zgodnie z traktatami założycielskimi w ogóle właściwy do dokonywania wykładni prawa Unii w dziedzinie WPZiB oraz do kontrolowania zgodności z prawem działalności instytucji Unii; w przeciwnym wypadku jego kompetencje zostałyby rozszerzone w sposób niezgodny z art. 4 ust. 1 TUE, art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze i art. 5 ust. 2 TUE oraz art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE.

189. Czy w takich okolicznościach Unia może uznać jurysdykcję ETPC? Czy zgodne z autonomią prawa Unii jest, że ETPC może badać zgodność z EKPC aktów, środków lub zaniechań instytucji Unii w ramach WPZiB, podczas gdy sądy Unii – abstrahując od wyjątków uregulowanych w art. 275 akapit drugi TFUE – nie są ze swej strony uprawnione do przeprowadzenia takiego badania? Czy akceptowalne jest, że w związku z WPZiB Unia musi w świetle prawa międzynarodowego odpowiadać za ewentualne naruszenia EKPC jako pozwana lub współpозwana, nie dysponując przy tym na płaszczyźnie wewnętrznej własnymi, ponadnarodowymi sądami, które byłyby uprawnione do karania takich naruszeń i przyczyniałyby się do wprowadzania w życie EKPC?

190. Powyższe pytania są całkiem nowe. O ile jestem w stanie to stwierdzić, problematyka autonomii prawa Unii w przypadku zawierania umów międzynarodowych pojawiała się dotychczas tylko w sytuacjach, w których można się było obawiać konfliktu kompetencji między sądami Unii i sądem międzynarodowym, ale nie w sytuacji, gdy kompetencje sądów Unii pozostają w tyle za kompetencjami sądu międzynarodowego.

191. Moim zdaniem zasada autonomii prawa Unii nie stoi na przeszkodzie temu, by Unia uznała jurysdykcję sądu międzynarodowego, którego kompetencje w określonej dziedzinie – w niniejszym przypadku w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – są szersze niż kompetencje instytucji Unii, jaką jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

192. Co prawda zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada autonomii prawa Unii wymaga, by przy zawieraniu umów międzynarodowych zapewnić, że kompetencje Unii i jej instytucji pozostają nienaruszone i że sąd międzynarodowy nie może dokonywać wykładni prawa Unii, która byłaby wiążąca dla Unii i jej instytucji¹²⁵. Ostatecznie ma to jednak tylko zapobiegać ewentualnym konfliktom między orzecznictwem sądów Unii z jednej strony i orzecznictwem sądu międzynarodowego z drugiej strony oraz służyć zachowaniu ponadnarodowej struktury *sui generis* Unii¹²⁶.

193. Natomiast z góry można wykluczyć, iż dojdzie do konfliktów orzeczniczych bądź że ponadnarodowa struktura Unii zostanie zagrożona w zakresie, w jakim autorzy traktatów założycielskich Unii Europejskiej świadomie zrezygnowali w określonej dziedzinie – tak jak tu w dziedzinie WPZiB – z ponadnarodowej struktury oraz z jednolitej i autonomicznej wykładni prawa Unii przez jej własny organ sądowiczy. Brak wystarczających przepisów *wewnątrz Unii*, które byłyby same w stanie chronić autonomię prawa Unii, nie może być wysuwany jako argument przemawiający przeciwko uznaniu jurysdykcji organu sądowiczego organizacji międzynarodowej. Ponadto uznanie jurysdykcji międzynarodowej nie osłabia, lecz wzmacnia skuteczność ochrony prawnej jednostek w takiej sytuacji.

125 — Zobacz pkt 172 niniejszego stanowiska.

126 — Tak w szczególności w odniesieniu do utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 34, 35, 41–46, 61–65; 1/92, EU:C:1992:189, pkt 32, 41.

194. Powyższe rozważania są tym bardziej prawdziwe w przypadku zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC, jako że autorzy traktatu z Lizbony świadomie powierzyli instytucjom Unii w art. 6 ust. 2 TUE kompetencję i misję urzeczywistnienia tego projektu, *nie* wyposażając wcześniej WPZiB w ponadnarodową strukturę, a w szczególności w obszerną właściwość sądowniczą sądów Unii. Jak się wydaje, sami autorzy traktatu z Lizbony nie dostrzegli zatem żadnej sprzeczności między mocno ograniczoną jurysdykcją sądów Unii w dziedzinie WPZiB z jednej strony a uznaniem jurysdykcji ETPC wskutek przystąpienia Unii do EKPC z drugiej strony.

195. Jak już wspomniano, wszystko to nie szkodzi skutecznemu stosowaniu EKPC, jak również skutecznej ochronie prawnej jednostek w dziedzinie WPZiB. W tym zakresie autorzy traktatu z Lizbony oparli się na sądach krajowych jako drugim filarze systemu ochrony prawnej Unii Europejskiej. Na tych sądach krajowych spoczywa obowiązek karania ewentualnych naruszeń EKPC, które miałyby miejsce w ramach WPZiB, i przyczyniania się do wprowadzenia w życie EKPC (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 274 TFUE), chyba że wyjątkowo sądy Unii są właściwe zgodnie z art. 275 akapit drugi TFUE¹²⁷.

c) Wniosek częściowy

196. Nie jest niezgodne z traktatami, że Unia poprzez swoje przystąpienie do EKPC uzna jurysdykcję ETPC, pod warunkiem że w projekcie porozumienia zostaną dokonane niezbędne uściślenia co do oceny konieczności wcześniejszego zaangażowania naszego Trybunału (art. 3 ust. 6 projektu) oraz co do ustalania obowiązków pozwanego i współpozwanego (art. 3 ust. 7 projektu). Ponadto okoliczność, że ETPC będzie się mógł zajmować w zakresie WPZiB kwestiami, które nie wchodzą w zakres kompetencji sądów Unii, nie wpływa na zgodność projektu porozumienia z traktatami.

2. Zasady bezpośredniej skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii

197. Do istotnych cech, które wyróżniają porządek prawny Unii jako nowy i autonomiczny porządek prawny, należą ponadto jego pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich i bezpośrednia skuteczność licznych przepisów prawa Unii¹²⁸. W drugiej kolejności należy zatem zbadać w ramach art. 1 protokołu nr 8, czy zamierzone przystąpienie Unii do EKPC jest w stanie naruszyć bezpośrednią skuteczność i pierwszeństwo prawa Unii.

198. Jeśli chodzi najpierw o *bezpośrednią skuteczność prawa Unii*, to przystąpienie Unii do EKPC nie powinno stanowić szczególnego problemu. Wraz z wejściem w życie przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia EKPC stanie się integralną częścią porządku prawnego Unii¹²⁹. W tym charakterze EKPC będzie co do zasady także należeć do aktów prawnych prawa Unii wywierających bezpośrednie skutki. Postanowienia EKPC, w których są zagwarantowane klasyczne prawa podstawowe lub które zawierają normy proceduralne mające zastosowanie do skarg indywidualnych przed ETPC, są bezwarunkowe pod względem treści i wystarczająco dokładne, tak że obywatele Unii i przedsiębiorstwa mogą się na nie powoływać.

199. Wskutek przystąpienia Unii do EKPC w przypadkach uregulowanych w prawie Unii konwencji tej będzie przysługiwać *pierwszeństwo prawa Unii* przed prawem krajowym państw członkowskich. Wynika to z art. 216 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym wszystkie umowy międzynarodowe zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie¹³⁰.

127 — Zobacz pkt 96–103 niniejszego stanowiska.

128 — Opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 21; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 65.

129 — Wyroki: Haegeman, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5; IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 36; Air Transport Association of America i in., C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73.

130 — W kwestii uwzględnienia szczególnej sytuacji państw członkowskich w odniesieniu do EKPC, które to uwzględnienie może być ewentualnie konieczne w tym kontekście, zob. pkt 249–277 niniejszego stanowiska.

200. Trudniejsza do określenia jest jednak ranga, jaką w przyszłości będzie zajmować EKPC w hierarchii norm porządku prawnego Unii.

201. Z jednej strony bowiem jako umowa międzynarodowa zawarta przez Unię EKPC zajmie miejsce między prawem pierwotnym a pozostałym prawem wtórnym: EKPC będzie mieć zatem pierwszeństwo przed pozostałym prawem wtórnym, ponieważ wiąże instytucje Unii (art. 216 ust. 2 TFUE). Jednocześnie będzie ona jednak miała niższą rangę niż prawo pierwotne, ponieważ przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia zostało wynegocjowane przez Komisję i zatwierdzone przez Radę, tak że jako akt instytucji Unii podlega ono kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez Trybunał (zob. art. 263 akapit pierwszy TFUE, art. 267 akapit pierwszy TFUE oraz już we wcześniejszym stadium art. 218 ust. 11 TFUE). Nie zmienia tego także okoliczność, że to porozumienie w sprawie przystąpienia wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi (art. 218 ust. 8 akapit drugi część ostatnia zdania TFUE).

202. Z drugiej strony gdyby wyciągnąć wniosek, że obecnie traktaty założycielskie mogą rościć sobie bez ograniczeń prawo do „pierwszeństwa” przed EKPC, ponieważ to przewidywane porozumienie międzynarodowe zajmuje „pośrednią rangę” między prawem pierwotnym a pozostałym prawem wtórnym Unii, nie oddałoby to sprawiedliwości szczególnemu znaczeniu EKPC dla porządku prawnego Unii.

203. Należy mieć bowiem na uwadze, że obowiązek przestrzegania kryteriów ochrony praw podstawowych wynikających z EKPC ma w Unii rangę konstytucyjną. Z jednej strony wynika to z art. 6 ust. 3 TUE, zgodnie z którym prawa podstawowe, które są zagwarantowane w EKPC, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa. Z drugiej strony karta praw podstawowych, która ma z kolei rangę wiążącego prawa pierwotnego (art. 6 ust. 1 akapit pierwszy część druga zdania TUE), musi być interpretowana i stosowana zgodnie z zasadą, że wskutek nakazu homogeniczności wyrażonego w art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze tej karty EKPC należy traktować jako minimalny standard ochrony praw podstawowych na szczeblu Unii.

204. Z powyższego wynika, że ewentualnego konfliktu między prawem podstawowym zagwarantowanym w EKPC a przepisem prawa pierwotnego Unii nie można rozwiązać poprzez zwykłe odesłanie do formalnie niższej rangi EKPC w stosunku do traktatów założycielskich Unii¹³¹. Wręcz przeciwnie, z art. 6 ust. 3 TUE i z art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty praw podstawowych wynika, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC należy uwzględniać przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu prawa pierwotnego Unii oraz że zawsze trzeba się starać znaleźć ostrożną równowagę między tymi prawami podstawowymi i odpowiednimi przepisami prawa pierwotnego.

205. Zamierzone przystąpienie Unii do EKPC nie zmieni niczego istotnego we wspomnianym obowiązku zachowania ostrożnej równowagi, która już dziś wynika z art. 6 ust. 3 TUE i art. 52 ust. 3 zdanie pierwsze karty praw podstawowych.

206. Możliwe jest, że ETPC nie zawsze zdefiniuje równowagę między wymogami ochrony praw podstawowych z jednej strony a względami interesu ogólnego lub też interesami gospodarczymi z drugiej strony dokładnie w taki sam sposób, jak miało to dotychczas miejsce w orzecznictwie naszego Trybunału¹³². W tym zakresie okoliczność, że instytucje Unii będą związane orzecznictwem ETPC wskutek mającego nastąpić przystąpienia Unii do EKPC, może naturalnie doprowadzić do pewnego

131 — Podobnie także wyrok Kadi i Al Barakat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 285, 304), w którym Trybunał uściślił, że zasada, iż wszystkie akty Unii powinny przestrzegać praw podstawowych, zalicza się do zasad konstytucyjnych Unii oraz że ochrona praw podstawowych należy do fundamentów Unii.

132 — W przedmiocie tej problematyki zob. tytułem ilustracji w szczególności wyroki: Schmidberger, C-112/20, EU:C:2003:333; Omega, C-36/02, EU:C:2004:614; International Transport Workers' Federation i Finish Seamen's Union, zwany „wyrokiem Viking”, C-438/05, EU:C:2007:772; Laval un Partneri, C-341/05, EU:C:2007:809; Dynamic Medien, C-244/06, EU:C:2008:85; Digital Rights Ireland, C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238.

przesunięcia akcentu, przykładowo w stosunku między prawami podstawowymi i podstawowymi wolnościami europejskiego rynku wewnętrznego. Ta możliwa zmiana będzie jednak nieuchronnym skutkiem przystąpienia Unii do EKPC i uznania jurysdykcji ETPC, tak jak założyli to autorzy traktatu z Lizbony w art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze TUE i w art. 1 lit. a) protokołu nr 8¹³³.

207. Podsumowując, przystąpienie Unii do EKPC, tak jak zostało ono przewidziane w projekcie porozumienia, nie zagraża zatem ani bezpośredniej skuteczności prawa Unii, ani pierwszeństwu tego prawa.

3. Mechanizmy ustalania właściwego pozwanego w postępowaniach przed ETPC

208. Po trzecie, należy wreszcie omówić wymogi art. 1 lit. b) protokołu nr 8. Postanowienie to przewiduje, że należy zachować szczególne cechy Unii i prawa Unii „w odniesieniu do mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku”.

209. Wbrew temu, co mogłoby sugerować pobieżne badanie zwłaszcza niemieckiej wersji językowej art. 1 lit. b) protokołu nr 8, w tym kontekście chodzi nie tyle o przekazanie („Übermittlung”) skarg we właściwym znaczeniu tego słowa, ile raczej o prawidłowe ustalenie odpowiedzialnego pozwanego. Jak pokazują inne wersje językowe tego postanowienia, w szczególności wersja francuska i angielska¹³⁴, chodzi o zapewnienie, by skargi wnoszone do ETPC były w zależności od sytuacji prawidłowo kierowane przeciwko państwom członkowskim albo przeciwko Unii bądź przeciwko państwom członkowskim i Unii, to znaczy, mówiąc w uproszczeniu, by *były one kierowane przeciwko właściwemu pozwanemu lub właściwym pozwanym*.

210. Wymóg ustanowiony w art. 1 lit. b) protokołu nr 8 wpisuje się w szczególny kontekst, mianowicie w sprawach Unii Europejskiej dochodzi często do złożonych interakcji między działaniami i kompetencjami po stronie Unii i państw członkowskich, w szczególności państwa członkowskie są zazwyczaj włączone w wykonywanie prawa Unii. Dla systemu EKPC tworzy to nietypową mieszaną sytuację, w której przepisy są wydawane przez jedną lub więcej układających się stron EKPC (prawo pierwotne Unii przez państwa członkowskie Unii, zaś prawo wtórne Unii przez instytucje Unii), które to przepisy są transponowane przez jedną lub więcej układających się stron EKPC (dotychczas przez samą Unię, często jednak przez władze krajowe)¹³⁵. Może to prowadzić do trudności w ustaleniu właściwego pozwanego w postępowaniach wszczynanych przed ETPC w odniesieniu do prawa Unii.

211. Wymóg przewidzenia „mechanizmów niezbędnych” do wskazania właściwego pozwanego, od którego to wymogu art. 1 lit. b) protokołu nr 8 uzależnia przystąpienie Unii do EKPC, musi być analizowany właśnie w opisanym powyżej kontekście. Wymóg ten opiera się na dwóch celach: z jednej strony takie mechanizmy gwarantują skuteczny nadzór ze strony ETPC w postępowaniu ze skargi indywidualnej (art. 34 EKPC), w przypadku gdyby prawo Unii miało być stosowane do jednostek w sposób rzekomo sprzeczny z EKPC; dzięki tym mechanizmom także inne układające się strony

133 — W kwestii uznania jurysdykcji ETPC, zob. w szczególności pkt 163–171 niniejszego stanowiska.

134 — W języku francuskim: „pour garantir que les recours formés par des États non membres et les recours individuels soient dirigés correctement contre ...”, w języku angielskim: „to ensure that proceedings by non-Member States and individual applications are correctly addressed to ...” (wyróżnienie pochodzi ode mnie).

135 — Raport wyjaśniający, pkt 38.

EKPC mogą bardziej efektywnie wykonywać swoje zadania kontrolne za pomocą postępowania w sprawach międzypaństwowych (art. 33 EKPC)¹³⁶. Z drugiej strony w ten sposób zapewnia się, że Unia i jej państwa członkowskie będą mogły skutecznie bronić prawa Unii przed ewentualnymi zarzutami, iż pozostaje ono w niezgodzie z EKPC.

212. Urzeczywistnieniu obu celów mają służyć zawarte w projekcie porozumienia uregulowania dotyczące przypisywania aktów, środków lub zaniechań Unii i jej państw członkowskich (zob. art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze i art. 1 ust. 4 zdanie pierwsze tego projektu), które to uregulowania uzupełniają mechanizm współpозwanego (zob. art. 3 projektu).

a) Zagwarantowanie skutecznego nadzoru w systemie kontroli EKPC

213. Jeśli chodzi o pierwszy z celów przyświecających art. 1 lit. b) protokołu nr 8, czyli zagwarantowanie skutecznego nadzoru w systemie kontroli EKPC, reguły przypisywania zawarte w projekcie porozumienia zapewniają, że nie mogą powstać żadne wątpliwości co do tego, przeciwko któremu pozwanemu jednostki lub układające się strony EKPC powinny skierować swoje skargi, w których zarzucają naruszenie EKPC przez prawo Unii lub wynikające ze stosowania prawa Unii.

214. Zgodnie ze wspomnianymi regułami przypisywania Unia jest odpowiedzialna wyłącznie za akty, środki lub zaniechania swoich własnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych, w tym osób działających w ich imieniu (art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze projektu porozumienia), podczas gdy akty, środki lub zaniechania krajowych jednostek organizacyjnych należy przypisywać tylko państwu członkowskim, i to także wtedy, gdy mają one miejsce przy wykonywaniu prawa Unii (art. 1 ust. 4 zdanie pierwsze projektu porozumienia).

215. Jednocześnie mechanizm współpозwania ma na celu zapewnienie skutecznego wykonywania wyroków ETPC, w których stwierdził on naruszenie EKPC wynikające z prawa Unii lub popełnione przy okazji jego wykonywania (art. 46 ust. 1 EKPC).

- Zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu porozumienia Unia ma pełnić rolę współpозwanej, w przypadku gdy skarżący, zarzucając naruszenie EKPC przez krajowe jednostki organizacyjne, kwestionuje ostatecznie zgodność prawa Unii z EKPC¹³⁷, w szczególności gdy krajowa jednostka organizacyjna mogłaby uniknąć zarzucanego naruszenia EKPC jedynie wtedy, gdyby nie dopełniła obowiązku wynikającego z prawa Unii.
- Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 3 projektu porozumienia państwa członkowskie Unii mają pełnić rolę współpозwanego, w przypadku gdy skarżący, zarzucając naruszenie EKPC przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, kwestionuje ostatecznie zgodność traktatu UE, traktatu FUE lub innych przepisów prawa pierwotnego z EKPC¹³⁸, w szczególności gdy pozwany mógłby uniknąć zarzucanego naruszenia EKPC jedynie wtedy, gdyby nie dopełnił obowiązku wynikającego z prawa Unii.

136 — Zobacz także pkt 39 raportu wyjaśniającego, w którym jest mowa o unikaniu luk w systemie EKPC w odniesieniu do udziału, odpowiedzialności i związania wyrokami (w języku francuskim: „éviter toute lacune dans le système de la Convention liée à la participation, à la responsabilité et à l’opposabilité”).

137 — Zobacz tytułem ilustracji wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie Bosphorus przeciwko Irlandii (skarga nr 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI); decyzja z dnia 20 stycznia 2009 r. w sprawie Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij i in. przeciwko Niderlandom (skarga nr 13645/05).

138 — Także ten problem pojawił się już w przeszłości; zob. wyrok ETPC z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (skarga nr 24833/94, *Recueil des arrêts et décisions*, 1999-I).

216. Mówiąc prościej, pozwanym jest zatem w każdym przypadku ten, któremu należy przypisać zarzucany akt, środek lub zaniechanie, zaś rola współpozwanego przypada temu, który jest w stosownym przypadku uprawniony do zmiany przepisów prawa Unii związanych z danym aktem, środkiem lub zaniechaniem¹³⁹: w przypadku prawa wtórnego Unii jest to sama Unia, zaś w przypadku prawa pierwotnego Unii – państwa członkowskie Unii.

217. Okoliczność, że zgodnie z projektem porozumienia żadna układająca się strona EKPC nie jest *zobowiązana* przyjąć na siebie roli współpozwanego w postępowaniu toczącym się przed ETPC, może jednak stanowić problem¹⁴⁰. Można sobie zatem teoretycznie wyobrazić, że układająca się strona EKPC – czy to Unia, czy państwo członkowskie Unii – zrezygnuje ze złożenia z własnej inicjatywy wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpozwanego lub odrzuci zaproszenie ETPC do przystąpienia do sporu w charakterze współpozwanego, nawet jeśli spełnione są ku temu przesłanki określone w art. 3 ust. 2 lub ust. 3 projektu porozumienia. W takim przypadku zachodzi niebezpieczeństwo, że wyrok ETPC, w którym zostanie stwierdzone naruszenie EKPC wynikające z prawa Unii, nie będzie mógł zostać skutecznie wykonany, ponieważ ten, na którym ciąży w stosownym przypadku obowiązek zmiany prawa Unii, nie jest związany wyrokiem ETPC z tego powodu, że nie uczestniczył w postępowaniu w charakterze współpozwanego.

218. Na pierwszy rzut oka problem ten można by najlepiej rozwiązać w ten sposób, że udział w charakterze współpozwanego w postępowaniu toczącym się przed ETPC jest obowiązkowy zarówno dla Unii, jak i dla jej państw członkowskich, skoro tylko spełnione są przesłanki materialne określone w art. 3 ust. 2 lub ust. 3 projektu porozumienia. Taka automatyzacja mechanizmu współpozwanego – przykładowo w drodze wezwania przez ETPC do przystąpienia do postępowania – mogłaby jednak wejść w konflikt z autonomią porządku prawnego Unii¹⁴¹, ponieważ wewnętrzne jednostki organizacyjne (czy to na szczeblu Unii, czy też na szczeblu państw członkowskich) nie miałyby już w ramach własnej odpowiedzialności możliwości dokonywania ostatecznej oceny, czy w danym przypadku prawo Unii wchodzi w rachubę i czy konieczna jest obrona tego prawa Unii przed ETPC.

219. Negocjatorzy uwzględnili te sprzeczne interesy, o których mowa powyżej, przewidując, że przy okazji podpisywania porozumienia w sprawie przystąpienia Unia złoży jednostronną deklarację¹⁴². W przewidywanej deklaracji Unia ma się zobowiązać między innymi do zapewnienia, że w postępowaniu przed ETPC złoży wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpozwanego lub przyjmie zaproszenie ETPC do przystąpienia do sporu w charakterze współpozwanego, jeżeli spełnione są przesłanki określone w art. 3 ust. 2 porozumienia w sprawie przystąpienia. Tym samym z jednej strony zostaje zachowana autonomia prawa Unii, a z drugiej strony zostaje zapewnione, że Unia jako współpozwanego będzie związana wszystkimi ewentualnymi wyrokami ETPC, których wykonanie wymaga działań ze strony instytucji, organów lub innych jednostek organizacyjnych Unii.

220. Prawdą jest, że projekt porozumienia i towarzyszące mu dokumenty nie przewidują porównywalnej deklaracji, w której państwa członkowskie Unii zobowiązywałyby się do przystąpienia do sporu w charakterze współpozwanego, w sytuacji gdyby przed ETPC zakwestionowana została zgodność prawa pierwotnego Unii z EKPC. Z punktu widzenia prawa Unii tego rodzaju zobowiązanie państw członkowskich nie jest jednak bezwzględnie konieczne, ponieważ już sam obowiązek lojalnej współpracy nałożony na nie w art. 4 ust. 3 TUE zobowiązuje je do udziału w charakterze współpozwanego we wszystkich postępowaniach przed ETPC, które spełniają przesłanki określone art. 3 ust. 3 projektu porozumienia. Obowiązuje to a fortiori wtedy, gdy instytucja Unii wzywa państwa członkowskie do wystąpienia do ETPC z wnioskiem o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze współpozwanego.

139 — Podobnie także pkt 56 zdanie ostatnie raportu wyjaśniającego.

140 — Raport wyjaśniający, pkt 53.

141 — W przedmiocie zasady autonomii zob. ogólnie pkt 159 niniejszego stanowiska.

142 — Załącznik II do sprawozdania końcowego.

b) Zagwarantowanie skutecznej obrony prawa Unii przed ETPC

221. Jeśli chodzi o drugi z dwóch celów przyświecających art. 1 lit. b) protokołu nr 8, czyli zagwarantowanie skutecznej obrony prawa Unii przed ETPC, jego realizacja wymaga, by Unii i jej państwom członkowskim faktycznie stworzono możliwość przystąpienia do postępowania przed ETPC, gdy uważają to za konieczne.

i) Brak wystarczających informacji na temat postępowań toczących się przed ETPC

222. Skuteczna obrona prawa Unii zakłada przede wszystkim, że Unia jest wiarygodnie informowana o wszystkich postępowaniach przed ETPC toczących się przeciwko co najmniej jednemu jej państwu członkowskiemu, w których to postępowaniach wchodzi w rachubę jej udział w charakterze współpozwanego zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu porozumienia. Tak samo państwa członkowskie Unii muszą być powiadamiane o wszystkich postępowaniach wszczętych przed ETPC przeciwko Unii, do których to postępowań mogą one przystąpić w charakterze współpozwanego zgodnie z art. 3 ust. 3 projektu porozumienia.

223. Z raportu wyjaśniającego do projektu porozumienia zdaje się wynikać, że negocjatorzy wyszli z założenia, iż istniejący system publikacji wszystkich wniesionych do ETPC skarg, które zostały doręczone danemu pozwanemu, jest w stanie zapewnić rozpowszechnienie koniecznych informacji¹⁴³.

224. W powyższej kwestii należy zauważyć, że wbrew temu, co utrzymywała Komisja na rozprawie, ETPC nie zapewnia obecnie *żadnej* systematycznej publikacji wszystkich wniesionych do niego skarg, nawet jeśli zostały już one doręczone danemu pozwanemu. W szczególności ETPC, inaczej niż nasz Trybunał mający do dyspozycji *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej*, nie dysponuje żadnym oficjalnym i ukazującym się regularnie instrumentem publikacji, w którym wymieniane byłyby wniesione do niego sprawy wraz ze wskazaniem ich przedmiotu sporu. Inaczej niż w przypadku strony internetowej naszego Trybunału także wyszukiwarka ETPC (HUDOC), która jest powszechnie dostępna w Internecie, nie umożliwia dostępu do systematycznego zestawienia wszystkich wniesionych i doręczonych skarg. Poza tym, o ile wiadomo, nie przewiduje się, by ETPC automatycznie przekazywał Unii wszystkie skargi, które doręcza co najmniej jednemu jej państwu członkowskiemu, i odwrotnie nie planuje się systematycznego przesyłania państwom członkowskim Unii wszystkich skarg, które są doręczane Unii.

225. W takich okolicznościach nie można obecnie przyjąć, iż praktykowany w ETPC system doręczania i publikowania zawisłych skarg jest odpowiedni do informowania w wiarygodny sposób potencjalnych współpozwanego o istnieniu wszelkich postępowań, w których mogliby być oni skłonni złożyć wniosek o dopuszczenie do sprawy zgodnie z art. 3 ust. 5 zdanie pierwsze projektu porozumienia.

226. Niektórzy uczestnicy postępowania stoją na stanowisku, że z powodu obowiązku lojalnej współpracy ustanowionego w art. 4 ust. 3 TUE państwa członkowskie i instytucje Unii są zobowiązane do wzajemnego informowania się o wszystkich skargach doręczonych im przez ETPC, przy czym obowiązek ten należy jeszcze ewentualnie skonkretyzować w środkach transponujących porozumienie w sprawie przystąpienia, które to środki trzeba będzie przyjąć na płaszczyźnie wewnętrznej.

227. Nie podzielam powyższego stanowiska. Możliwość dochodzenia przez potencjalnych współpozwanego praw proceduralnych przed ETPC nie może zależeć od tego, że zostaną oni pośrednio – przez inne strony postępowania – poinformowani o istnieniu postępowania w sprawie skargi, w której jest kwestionowane prawo Unii. Aby zagwarantować pełną praktyczną skuteczność możliwości udziału w postępowaniach przed ETPC w charakterze współpozwanego, które to możliwości stwarza Unii i jej państwom członkowskim art. 3 ust. 2, ust. 3 i ust. 5 projektu

143 — Raport wyjaśniający, pkt 52 zdanie ostatnie.

porozumienia, oraz aby im umożliwić obronę prawa Unii przed ETPC w możliwie najlepszych warunkach, sam ETPC musi mieć obowiązek automatycznego informowania Unii o wszystkich skargach, które doręczył co najmniej jednemu jej państwu członkowskiemu, jak również, odwrotnie, musi być on obowiązany do systematycznego informowania wszystkich państw członkowskich Unii o wszelkich skargach, które doręczył Unii. W czasach elektronicznej komunikacji i z informatyzowanego zarządzania aktami spraw wspomniany obowiązek nie może być postrzegany jako nadmierne administracyjne obciążenie ETPC. Dla porównania: także nasz Trybunał dostarcza sam istotne w praktyce informacje wszystkim tym, którzy mogliby mieć ewentualnie prawo do wzięcia udziału w postępowaniu¹⁴⁴ i nie pozostawia tego w żadnym wypadku skarżącemu lub pozwanemu w zawisłym przed nim postępowaniu.

228. Możliwość wystosowania przez ETPC zgodnie z art. 3 ust. 5 zdanie pierwsze projektu porozumienia zaproszenia do przystąpienia do sporu w charakterze współpozwanego w odpowiednich postępowaniach nie naprawia braku systematycznego informowania Unii i jej państw członkowskich o skargach doręczonych przez ETPC głównemu pozwanemu. W myśl wspomnianego postanowienia ETPC nie jest bowiem zobowiązany do systematycznego wysyłania takich zaproszeń, lecz przysługuje mu uznanie w zakresie wyboru spraw, w których uważa wystosowanie takiego zaproszenia za konieczne.

ii) Uprawnienie ETPC do kontroli wiarygodności wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpozwanego

229. Ponadto skuteczna obrona prawa Unii zakłada, że Unia może uczestniczyć we wszystkich postępowaniach przed ETPC, w których w jej opinii kwestionowana jest zgodność prawa Unii z EKPC. Także państwa członkowskie Unii muszą mieć możliwość udziału we wszystkich postępowaniach przed ETPC, w których ich zdaniem w rachubę wchodzi zgodność prawa Unii z EKPC.

230. Z art. 3 ust. 5 zdanie trzecie projektu porozumienia wynika jednak, że ETPC ma przysługiwać uprawnienie do sprawowania kontroli wiarygodności, w przypadku gdy wpłynię do niej wnioski Unii lub jej państw członkowskich o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpozwanego. Tym samym ETPC będzie dysponować uprawnieniami dyskrecyjnymi w zakresie dopuszczania współpozwanym do poszczególnych spraw. Niektórzy uczestnicy postępowania starali się wprowadzić zminimalizować znaczenie tych uprawnień dyskrecyjnych, ale ogólnie uczestnicy postępowania byli dalecy od osiągnięcia porozumienia w kwestii zakresu tychże uprawnień ETPC¹⁴⁵. Te rozbieżności w stanowiskach świadczą o tym, że wskutek przewidywanej kontroli wiarygodności możliwości udziału potencjalnych współpozwanym są obciążone znaczną niepewnością.

231. Jestem zdania, że kontrola wiarygodności, o której mowa powyżej, jest w stanie zagrozić przewidzianemu w art. 1 lit. b) protokołu nr 8 celowi polegającemu na skutecznej obronie prawa Unii przed ETPC. Nawet jeśli bowiem można oczekiwać, że ETPC będzie zazwyczaj uwzględniał wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpozwanego, nie można jednak wykluczyć, iż w niektórych przypadkach uzna on, że uzasadnienie przytoczone na poparcie takiego wniosku nie jest wiarygodne. W takim przypadku Unia bądź jej państwa członkowskie byłyby wykluczone z udziału w postępowaniu przed ETPC, choć uważałyby one, iż w tym postępowaniu konieczna jest obrona prawa Unii.

144 — W tym celu komunikat o każdym sporze zawisłym przed sądami Unii jest publikowany na stronie internetowej naszego Trybunału, jak również w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* już na wczesnym etapie postępowania.

145 — Podczas gdy niektórzy uczestnicy postępowania uważali, że zgodnie z art. 3 ust. 5 zdanie trzecie projektu porozumienia ETPC może się tylko upewnić, czy wniosek jest w ogóle opatrzony uzasadnieniem, inni uczestnicy postępowania reprezentowali pogląd, że ETPC może ponadto badać wniosek co do istoty, mianowicie czy przedstawione uzasadnienie jest na pierwszy rzut oka zasadne.

232. Taka sytuacja nie jest zresztą zgodna z autonomią porządku prawnego Unii. Autonomia ta zakłada, że Unia bądź jej państwa członkowskie w ramach własnej odpowiedzialności i bez współdziałania ze strony instytucji spoza systemu Unii decydują, czy dana sprawa dotyczy prawa Unii i czy z tego powodu uważają one za konieczny swój udział w postępowaniu w charakterze współpozwanym.

233. Możliwość uczestnictwa w postępowaniach zawisłych przed ETPC jako „strony trzecie”, jaką art. 36 ust. 2 EKPC oferuje układającym się stronom tej konwencji, nie pozwala skompensować tego oczywistego braku w ukształtowaniu mechanizmu współpozwania, tak jak został on przewidziany w projekcie porozumienia. Przewidziane we wspomnianym postanowieniu dopuszczenie stron trzecich do udziału w postępowaniu nie następuje bowiem automatycznie, lecz zależy od uznania ETPC („może”).

234. W omawianym kontekście interesujące może być dokonanie porównania z przepisami proceduralnymi obowiązującymi przed naszym Trybunałem. Przepisy te przyznają instytucjom Unii uczestniczącym w procedurze ustawodawczej, jak również państwom członkowskim prawo do udziału we wszystkich zawisłych postępowaniach, i to całkowicie niezależnie od wykazania uzasadnionego interesu, zaś prawo to nie jest ograniczone uprawnieniami dyskrecyjnymi jakiegokolwiek rodzaju bądź jakąkolwiek kontrolą wiarygodności ze strony Trybunału¹⁴⁶. Przepisy te stanowią odzwierciedlenie szczególnej odpowiedzialności, jaką biorą na siebie wspomniane instytucje Unii i państwa członkowskie za porządek prawny Unii.

c) Konkluzja

235. Planowany mechanizm współpozwania w takiej postaci, w jakiej został on przewidziany w art. 3 projektu porozumienia, może zostać uznany za zgodny z art. 1 lit. b) protokołu nr 8 tylko wtedy, gdy zostanie zapewnione, że potencjalni współpozwanym będą systematycznie i bez wyjątku informowani o istnieniu wszystkich postępowań, w których mogliby być skłonni do złożenia wniosku o dopuszczenie do sprawy zgodnie z art. 3 ust. 5 zdanie pierwsze projektu porozumienia, oraz że ewentualne wnioski o dopuszczenie nie będą poddawane żadnej kontroli wiarygodności przez ETPC na podstawie art. 3 ust. 5 zdanie trzecie tegoż projektu.

4. Wniosek częściowy

236. Podsumowując, należy stwierdzić, że o zgodności projektu porozumienia ze szczególnymi cechami Unii i prawa Unii można mówić tylko wtedy, gdy do projektu zostaną wprowadzone zmiany przedstawione w szkicu w pkt 179, 184 i 235 powyżej.

D – Środki konieczne do udziału Unii w organach kontrolnych EKPC

237. Artykuł 1 lit. a) protokołu nr 8 wymaga ponadto, by przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia odzwierciedlało konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii „w odniesieniu do szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych” EKPC.

238. Wskutek zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC Unia będzie uczestniczyć w dwóch organach kontrolnych konwencji: w ETPC, który stanowi sądowy organ kontrolny, i w Komitecie Ministrów Rady Europy, który jest politycznym organem kontrolnym.

¹⁴⁶ — W kwestii udziału w postępowaniu prejudycjalnym zob. art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; w kwestii udziału w postępowaniach w przedmiocie skarg bezpośrednich i w postępowaniach odwoławczych zob. art. 40 akapit pierwszy tegoż statutu i art. 131 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

1. Udział Unii w ETPC

239. Jeśli chodzi najpierw o udział Unii w ETPC, to mechanizm współpозwania oraz procedura wcześniejszego zaangażowania – zarówno jedno, jak i drugie są przewidziane w art. 3 projektu porozumienia – stanowią szczególne warunki w rozumieniu art. 1 lit. a) protokołu nr 8. Jak już wspomniałam w innym miejscu, uregulowanie to jest zasadniczo odpowiednie do zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii w przypadku jej przystąpienia do EKPC. Jeśli chodzi o funkcjonowanie tych mechanizmów, wystarczy tylko dokonać kilku drobnych zmian, uzupełnień i uściśleń¹⁴⁷.

240. To, że Unia będzie miała ponadto prawo do udziału w wyborach sędziów ETPC za pośrednictwem delegacji Parlamentu Europejskiego w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy (art. 6 projektu porozumienia i art. 22 EKPC), rozumie się samo przez się. To samo odnosi się do prawa Unii do proponowania własnych kandydatów na stanowisko sędziego w ETPC. Nie trzeba będzie podejmować specyficznych środków, aby zachować szczególne cechy Unii i prawa Unii w tym względzie. Wręcz przeciwnie, w świetle art. 1 lit. a) protokołu nr 8 wystarczy, że Unia, jak przewidziano w projekcie porozumienia, będzie uczestniczyła jako równoprawna układająca się strona EKPC w wyborach sędziów ETPC i że sędzia wybrany zgodnie z jej propozycją będzie uczestniczył jako równoprawny członek ETPC w jego działalności orzeczniczej¹⁴⁸.

2. Udział Unii w Komitecie Ministrów Rady Europy

241. Następnie, jeśli chodzi o udział Unii w pracach Komitetu Ministrów Rady Europy, to art. 7 projektu porozumienia w związku z przewidywaną „regułą nr 18”¹⁴⁹ zawiera kilka uregulowań szczególnych odnoszących się do wymaganej większości przy podejmowaniu decyzji przez ten Komitet, gdy w sprawach, w których Unia jest stroną, wypełnia on swoje zadanie czuwania nad wykonaniem ostatecznych wyroków ETPC (art. 46 ust. 2–5 EKPC) i wykonaniem warunków polubownego załatwienia sprawy (art. 39 ust. 4 EKPC).

242. W szczególności reguła nr 18 ust. 2 przewiduje, iż jedna czwarta głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów wystarczy do podjęcia ostatecznych decyzji tego Komitetu o przekazaniu sprawy ETPC. Już taka „hipermniejszość” w Komitecie Ministrów może zatem spowodować wszczynanie przed ETPC postępowań w sprawie niewykonania zobowiązań oraz postępowań w sprawie wykładni wyroków.

243. Uregulowania szczególne, o których mowa powyżej, wynikają z okoliczności, że Unia i jej państwa członkowskie wskutek ciężącego na nich obowiązku lojalnej współpracy, jaki nakłada na nie prawo Unii (art. 4 ust. 3 TUE), będą głosować w Komitecie Ministrów w uzgodniony sposób, w sytuacji gdy prawo Unii będzie kwestionowane w związku z potencjalnym naruszeniem EKPC¹⁵⁰. Aby jednak umożliwić skuteczną kontrolę zewnętrzną aktów, środków i zaniechań Unii i jej państw członkowskich przez Komitet Ministrów, reguły dotyczące głosowania musiały zostać tak dostosowane, by już sama Unia nie mogła zablokować podjęcia decyzji¹⁵¹.

147 — W tym względzie zob. w szczególności pkt 135, 179, 184 i 235 niniejszego stanowiska.

148 — Punkt 77 raportu wyjaśniającego.

149 — Ten nowy przepis proceduralny, zatytułowany „Wyroki i polubowne załatwianie w sprawach, w których Unia Europejska jest stroną”, ma zostać dodany do „Reguł Komitetu Ministrów dotyczących czuwania nad wykonaniem wyroków i wykonaniem warunków polubownego załatwienia sprawy” (zob. załącznik III do sprawozdania końcowego).

150 — Punkt 82 raportu wyjaśniającego.

151 — Punkty 84–92 raportu wyjaśniającego.

244. Niewątpliwie wspomniane uregulowania szczególne skutkują przyznaniem państwom członkowskim Rady Europy, które nie są państwami członkowskimi Unii, szczególnej wagi w pracach Komitetu Ministrów, gdy w grę wchodzi nadzór nad przestrzeganiem przez Unię jej zobowiązań wynikających z EKPC. Te uregulowania szczególne mogą prowadzić do tego, że Unia i jej państwa członkowskie – mimo że w rzeczywistości pod względem czysto liczbowym miałyby one większość – zostaną „przegłosowane” w przypadku głosowania w kwestii nadzoru nad wyrokami i polubownym załatwieniem w sprawach, gdy Unia jest stroną. Jako że Komitet Ministrów jest organem politycznym, nie można ponadto wykluczyć, iż państwa członkowskie Rady Europy, które nie należą do Unii, w przypadku rozbieżności będą głosować w sposób, który nie będzie uwzględniał należycie szczególnych cech Unii i prawa Unii.

245. W naturze systemu zbiorowej gwarancji wiążącego się ze skuteczną kontrolą zewnętrzną¹⁵² leży jednak, że państwa członkowskie Rady Europy, które nie należą do Unii, mogą doprowadzić do podjęcia takich decyzji wbrew woli Unii i jej państw członkowskich, gdy uważają, że Unia nie wywiązała się ze swoich zobowiązań wynikających z wyroku ETPC lub nie spełniła zaakceptowanych przez nią warunków polubownego załatwienia sporu. W braku planowanych uregulowań szczególnych Unia i jej państwa członkowskie dysponowałyby w Komitecie Ministrów prawem weta we własnych sprawach, co miałyby ostatecznie absurdalne skutki dla systemu kontroli zewnętrznej.

246. Niebezpieczeństwo naruszenia szczególnych cech Unii i prawa Unii wydaje się jednak nieznaczne, ponieważ Komitet Ministrów nie rozstrzyga ostatecznie sam kwestii, czy Unia należycie wykonała skierowany przeciwko niej wyrok lub zaakceptowane przez nią warunki polubownego załatwienia sprawy. Decyzja Komitetu Ministrów, która została podjęta z ewentualnych pobudek politycznych, prowadziłaby bowiem jedynie do poddania sprawy (ponownej) kontroli prawnej ETPC.

247. Podsumowując, uregulowania odnoszące się do prac Komitetu Ministrów wydają się zatem odpowiednie do zachowania szczególnych cech Unii, jeśli chodzi o jej udział w organach kontrolnych EKPC. Nie budzą one żadnych wątpliwości co do ich zgodności z traktatami.

3. Wniosek częściowy

248. W świetle całości powyższych rozważań (z zastrzeżeniem moich uwag uczynionych w pkt 135, 179, 184 i 235 powyżej, jak również tej, którą przedstawię w pkt 265 poniżej) żaden element nie wskazuje na to, że zawarte w projekcie porozumienia uregulowania odnoszące się do udziału Unii w organach kontrolnych EKPC mogą naruszyć szczególne cechy Unii i prawa Unii lub być niezgodne z traktatami pod innym względem.

E – Szczególne uwzględnienie sytuacji państw członkowskich w odniesieniu do EKPC

249. Wreszcie zgodnie z art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 należy zapewnić, że przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia pozostanie bez wpływu na „szczególną sytuację państw członkowskich” Unii w odniesieniu do EKPC, i to w szczególności w trzech aspektach:

- po pierwsze, w odniesieniu do protokołów dodatkowych do EKPC (zob. w tym względzie część 1 poniżej),
- po drugie, w odniesieniu do ewentualnych środków w przypadku zaistnienia stanu niebezpieczeństwa publicznego, które to środki państwa członkowskie Unii podejmują na podstawie art. 15 EKPC (zob. w tym względzie część 2 poniżej), oraz

¹⁵² — Znaczenie skutecznej i rzetelnej kontroli przez Komitet Ministrów podkreślono także w pkt 27 deklaracji z Brighton.

— po trzecie, w odniesieniu do ewentualnych zastrzeżeń dokonanych przez państwa członkowskie Unii zgodnie z art. 57 EKPC (zob. w tym względzie część 3 poniżej).

250. Poza wymienionymi powyżej trzema aspektami trzeba także poruszyć krótko kwestię możliwego niebezpieczeństwa dla szczególnej sytuacji państw członkowskich w ramach EKPC w związku z mechanizmem współpzwania (zob. w tym względzie część 4 poniżej).

1. Szczególna sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do protokołów dodatkowych do EKPC

251. Jeśli chodzi najpierw o szczególną sytuację państw członkowskich Unii w odniesieniu do protokołów dodatkowych do EKPC, to należy przypomnieć, iż nie wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały koniecznie wszystkie te teksty prawne¹⁵³. Z tego powodu art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 ma na celu zagwarantowanie, że przystąpienie Unii do EKPC nie doprowadzi pośrednio do związania państw członkowskich protokołami dodatkowymi do EKPC, których one same nie są (jeszcze) stronami.

252. Niemniej przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia spowoduje w każdym razie przystąpienie Unii do pierwszego i szóstego protokołu dodatkowego do EKPC. Wszystkie państwa członkowskie Unii są już stronami tych protokołów. W tym zakresie nie mamy zatem w ogóle do czynienia ze „szczególną sytuacj[ą] państw członkowskich”, na którą mogłoby mieć wpływ zamierzone przystąpienie Unii do EKPC.

253. W ramach niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii nie trzeba badać kwestii, czy ewentualne późniejsze przystąpienie Unii do innych protokołów dodatkowych do EKPC, których stroną nie są wszystkie państwa członkowskie Unii, jest zgodne z przepisami prawa pierwotnego zawartymi w art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8, ponieważ w chwili obecnej chodzi tu o czysto hipotetyczną kwestię, która nie jest przedmiotem trwającego obecnie procesu akcesyjnego. Abstrahując od tego, z uwagi na szczególny wymóg ratyfikacji przewidziany w art. 218 ust. 8 akapit drugi część ostatnia zdania TFUE do samych państw członkowskich należy czuwanie w przypadku każdego przyszłego przystąpienia Unii do protokołu dodatkowego do EKPC nad zgodnością podejmowanych wówczas przez Unię zobowiązań z zakresu prawa międzynarodowego z ich własnymi zobowiązaniami.

254. Dla kompletności wyводу chciałabym przypomnieć, iż z *materialnego punktu widzenia* prawo Unii czerpie już od dawna inspirację z protokołów dodatkowych do EKPC, nawet jeśli nie wszystkie państwa członkowskie Unii są ich stronami. Z jednej strony tego rodzaju protokoły dodatkowe są uwzględniane w ramach karty praw podstawowych¹⁵⁴, zaś z drugiej strony mogą one odgrywać rolę przy ustalaniu treści ogólnych zasad prawa Unii¹⁵⁵ (zob. także art. 6 ust. 3 TUE). Nie można wykluczyć, że takie odesłania, jakie prawo Unii i sądy Unii czynią do treści protokołów dodatkowych do EKPC, wywierają wpływ na sytuację państw członkowskich, przykładowo na ciążące na nich zobowiązania przy stosowaniu prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych. Chodzi tu jednak o zjawisko występujące już w obecnym stanie prawa Unii, a nie o skutek zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC.

255. Zamierzone przystąpienie Unii do EKPC nie spowoduje zatem żadnych zmian w sytuacji państw członkowskich w odniesieniu do protokołów dodatkowych do EKPC, którym to zmianom ma zapobiegać art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8.

153 — Protokoły dodatkowe nr 4, 7, 12 i 13 do EKPC nie zostały jeszcze ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie Unii.

154 — Zobacz w szczególności wyjaśnienia do art. 19, 50 i 52 karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

155 — Zobacz na przykład w kwestii ogólnej zasady prawa „ne bis in idem” wyroki: *Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja*, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 59; *Showa Denko/Komisja*, C-289/04 P, EU:C:2006:431, pkt 50.

2. Szczególna sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do art. 15 EKPC

256. Następnie jeśli chodzi o klauzulę dotyczącą stanu niebezpieczeństwa publicznego zawartą w art. 15 EKPC, to zezwala ona układającym się stronom EKPC w określonych granicach na podjęcie „środków”, które uchylają stosowanie zobowiązań wynikających z EKPC „[w] przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”.

257. Przystąpienie Unii do EKPC nie zmieni niczego we wspomnianej powyżej możliwości podejmowania przez państwa członkowskie środków w przypadku zaistnienia stanu niebezpieczeństwa publicznego. Żadne postanowienie projektu porozumienia nie ogranicza przysługującej państwom członkowskim możliwości skorzystania z art. 15 EKPC. Także okoliczność, że wskutek przystąpienia Unii do EKPC konwencja ta stanie się integralną częścią porządku prawnego Unii i zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE będzie jej przysługiwać pierwszeństwo prawa Unii przed prawem krajowym¹⁵⁶, nie wpływa na stosowanie przez państwa członkowskie odpowiednich środków w przypadku zaistnienia stanu niebezpieczeństwa publicznego. Tak jak inne postanowienia EKPC także art. 15 EKPC zostanie bowiem włączony do prawa Unii. Zresztą prawo Unii ze swej strony zawiera w art. 347 TFUE klauzulę nadzwyczajną, która jest porównywalna z klauzulą przewidzianą w art. 15 EKPC i która zezwala zasadniczo państwom członkowskim na podejmowanie takich samych środków, do których podjęcia są one uprawnione na podstawie EKPC.

258. Nie istnieje zatem powód do obawy, że zamierzone przystąpienie Unii do EKPC wpłynie w jakikolwiek sposób na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do art. 15 EKPC.

3. Szczególna sytuacja państw członkowskich w odniesieniu do międzynarodowoprawnych zastrzeżeń co do EKPC

259. Trzeba jeszcze zbadać, czy projekt porozumienia może wpłynąć na szczególną sytuację państw członkowskich, o ile dokonały one zgodnie z art. 57 EKPC międzynarodowoprawnych zastrzeżeń wobec jednego lub innego postanowienia konwencji. Problematykę tę można omawiać z dwóch różnych punktów widzenia: z jednej strony w odniesieniu do zasady wspólnej odpowiedzialności pozwanego i współpozwanego przewidzianej w projekcie porozumienia [zob. w tym względzie część a) poniżej], zaś z drugiej strony pod kątem pierwszeństwa prawa Unii przed prawem krajowym, które to pierwszeństwo będzie przysługiwać EKPC wskutek przystąpienia Unii do tej konwencji [zob. w tym względzie część b) poniżej].

a) Zasada wspólnej odpowiedzialności pozwanego i współpozwanego

260. Jednym z celów uregulowania zawartego w art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 jest uniknięcie sytuacji, w której wskutek przystąpienia Unii do EKPC państwo członkowskie Unii zostałoby skazane przez ETPC za naruszenie postanowienia EKPC, chociaż ono samo jako układająca się strona EKPC dokonało właśnie międzynarodowoprawnego zastrzeżenia co do tego postanowienia.

261. Wbrew temu, co zdaje się sądzić Komisja, uregulowania zawarte w art. 1 ust. 3 i 4 projektu porozumienia nie pozwalają w żadnym razie wykluczyć ryzyka takiego skazania przez ETPC.

156 — Zobacz pkt 198 niniejszego stanowiska.

262. Prawdą jest, że art. 1 ust. 3 projektu porozumienia uściśla, iż wskutek przystąpienia do EKPC na Unii będą ciążyć wynikające z tej konwencji zobowiązania tylko w odniesieniu do aktów, środków i zaniechań jej własnych instytucji, organów i innych jednostek organizacyjnych, jak również w odniesieniu do osób działających w ich imieniu. Ponadto z art. 1 ust. 4 projektu porozumienia wynika, że akty, środki lub zaniechania krajowych jednostek organizacyjnych przypisuje się tylko państwom członkowskim Unii, i to także wtedy gdy mają one miejsce przy wykonywaniu prawa Unii.

263. Niemniej do kluczowych elementów projektu porozumienia należy wspomniany już wielokrotnie mechanizm współpозwania i korelatywnie reguła wspólnej odpowiedzialności Unii i co najmniej jednego państwa członkowskiego za ewentualne naruszenia EKPC przy wykonywaniu prawa Unii (art. 3 ust. 7 projektu porozumienia).

264. W świetle powyższego uregulowania może dojść do sytuacji, w których ETPC w swoim wyroku uzna co najmniej jedno państwo członkowskie działające w charakterze współpозwanego (zob. art. 3 ust. 3 projektu porozumienia) za odpowiedzialne wraz z Unią za naruszenie prawa podstawowego zagwarantowanego w EKPC, mimo że dane państwo lub państwa członkowskie, działając same jako układające się strony EKPC, dokonały międzynarodowoprawnego zastrzeżenia co do danego postanowienia EKPC. W takim przypadku przystąpienie Unii do EKPC i wiążąca się z tym reguła wspólnej odpowiedzialności skutkowałyby ewentualnie rozszerzeniem odpowiedzialności danych państw członkowskich poza ich zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, które to zobowiązania one same zaciągnęły jako układające się strony EKPC.

265. Tego rodzaju ukształtowanie projektu porozumienia pozostaje w rażącej sprzeczności z art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8, zgodnie z którym przystąpienie Unii do EKPC nie może mieć wpływu na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPC. W tych okolicznościach Unia może zawrzeć przewidywane porozumienie w sprawie przystąpienia tylko wtedy, gdy zostanie w niej odpowiednio uściślone, iż zasada wspólnej odpowiedzialności póżwanego i współpóżwanego znajduje zastosowanie bez uszczerbku dla ewentualnych zastrzeżeń dokonanych przez układające się strony EKPC na podstawie art. 57 tej konwencji.

b) EKPC jako część prawa Unii, której przysługuje pierwszeństwo

266. Ponadto nie ulega wątpliwości, że w porównaniu z obecną sytuacją prawną przystąpienie Unii do EKPC spowoduje także na płaszczyźnie wewnątrzunijnej silniejsze związanie państw członkowskich EKPC. Jak już bowiem wielokrotnie przypominałam, wraz z przystąpieniem Unii do EKPC konwencja ta stanie się integralną częścią porządku prawnego Unii i zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE będzie jej przysługiwać pierwszeństwo prawa Unii przed prawem krajowym¹⁵⁷.

267. W większości przypadków nie powinno to co prawda wyrzucić skutków praktycznych, gdyż prawo Unii także niezależnie od przystąpienia Unii do EKPC (art. 6 ust. 2 TUE) gwarantuje liczne prawa podstawowe, które zapewniają – czy to w ramach karty praw podstawowych (art. 6 ust. 1 TUE), czy też w postaci ogólnych zasad prawa (art. 6 ust. 3 TUE) – co najmniej równorzędny, o ile nawet nie wyższy poziom ochrony aniżeli prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC). Wszystkie państwa członkowskie są tak czy owak zobowiązane do przestrzegania bez ograniczeń tych praw podstawowych wynikających z prawa Unii, w przypadku gdy stosują one prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, bez względu na to, czy jako układające się strony EKPC dokonały międzynarodowoprawnych zastrzeżeń odnośnie do porównywalnych postanowień EKPC lub jej protokołów dodatkowych czy też nie uczyniły takich zastrzeżeń.

157 — Zobacz pkt 198 niniejszego stanowiska.

268. Nawet gdyby zdarzył się mało prawdopodobny przypadek, iż określone prawo podstawowe jest uznane jedynie w EKPC i nie można go jednocześnie wywieść z karty praw podstawowych lub z ogólnych zasad prawa Unii, to państwa członkowskie byłyby zobowiązane do jego przestrzegania przy stosowaniu prawa Unii na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE. W takim przypadku państwo członkowskie mogłoby zatem być w przyszłości zmuszone do przestrzegania na mocy prawa Unii takiego postanowienia EKPC, co do którego ewentualnie zgłosiło ono samo zastrzeżenie, działając w charakterze układającej się strony EKPC.

269. W przypadku wspomnianych powyżej ewentualnych skutków art. 216 ust. 2 TFUE dla pozycji prawnej państw członkowskich chodzi jednak o problematykę, która dotyczy wyłącznie prawa Unii i która nie może być przedmiotem przewidywanego porozumienia w sprawie przystąpienia, lecz musi zostać rozwiązana jedynie na płaszczyźnie wewnętrznej w ramach autonomii prawa Unii¹⁵⁸. Do celów niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii wystarczy stwierdzić, że art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 nie wymaga w żaden sposób, by uregulowanie w tym przedmiocie odnoszące się do wewnętrznych stosunków prawnych między Unią i jej państwami członkowskimi zostało ujęte w projekcie porozumienia. Wręcz przeciwnie, takie uregulowanie, które figurowałoby w porozumieniu w sprawie przystąpienia, pozostawałoby nieuchronnie w konflikcie z autonomią prawa Unii.

4. Szczególna sytuacja państw członkowskich w ramach mechanizmu współpozwania

270. Wreszcie trzeba zwrócić uwagę, iż zawarte w art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 wyliczenie aspektów, w których należy zachować szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPC, nie ma wyczerpującego charakteru (jako że jest ono poprzedzone słowem „zwłaszcza”). W związku z zamierzonym przystąpieniem Unii do EKPC mogą się zatem pojawić jeszcze inne problemy prawne, które nie zostały wyraźnie wymienione i które mogą mieć ewentualnie wpływ na szczególną sytuację państw członkowskich.

271. W tym kontekście wydaje mi się wskazane powrócić krótko do mechanizmu współpozwania, który jest przewidziany w art. 3 projektu porozumienia.

272. Jak już wspomniałam, projekt porozumienia nie przewiduje automatyzmu w stosunku do udziału Unii lub jej państw członkowskich w charakterze współpozwanych w postępowaniach przed ETPC¹⁵⁹. Gdyby Unia, co jest z pewnością nieprawdopodobne, nie uczestniczyła jako współpozwana w postępowaniu w sprawie skargi wszczętym przeciwko co najmniej jednemu jej państwu członkowskiemu, mimo że spełnione są ku temu przesłanki określone w art. 3 ust. 2 projektu porozumienia, ETPC nie mógłby zmusić Unii do udziału w postępowaniu. Musiałby się on raczej ograniczyć do przypisania odpowiedzialności za ewentualne naruszenie EKPC wyłącznie państwu członkowskiemu lub państwom członkowskim, które są pozwanymi (art. 46 ust. 1 EKPC), nawet gdyby do naruszenia tego doszło przy wykonywaniu prawa Unii.

273. Czy to pozostałe ryzyko dla państw członkowskich, że ewentualnie będą one musiały samodzielnie odpowiedzieć za naruszenia EKPC, które wynikają z prawa Unii, prowadzi do naruszenia sytuacji państw członkowskich w odniesieniu do EKPC w rozumieniu art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8? Sądzę, że nie.

158 — Ramy niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii zostałyby rozbite, gdybym miała zająć bardziej szczegółowe stanowisko w tej problematyce. W tym miejscu można tylko zaznaczyć, że możliwe, ale w żadnym wypadku nie obowiązkowe jest uwzględnianie na płaszczyźnie wewnętrznej idei prawnej wyrażonej w art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu art. 216 ust. 2 TFUE i tym samym ograniczenie w razie potrzeby związania państw członkowskich EKPC ratyfikowaną przez Unię bez zastrzeżeń.

159 — Zobacz pkt 217–219 niniejszego stanowiska.

274. Z jednej strony takie ryzyko istnieje już obecnie po stronie państw członkowskich, choć Unia nie jest jeszcze stroną EKPC. Uznaje się bowiem, że już w obecnym stanie prawa państwa członkowskie Unii nie mogą uchylić się od swojej odpowiedzialności wynikającej z prawa międzynarodowego w ramach EKPC, przenosząc swoje suwerenne prawa na Unię. Już dziś możliwe są postępowania przed ETPC w sprawie skarg wniesionych przeciwko państwom członkowskim Unii, które to skargi mają na celu pociągnięcie do odpowiedzialności tych państw członkowskich za domniemane naruszenia EKPC, które wynikają z przeniesienia suwerennych praw na Unię. ETPC bada ze swej strony takie skargi, ale jeszcze do tej pory stosuje ograniczone kryterium kontroli, jak uczynił to w orzecznictwie *Bosphorus*¹⁶⁰. Nawet jeśli po przystąpieniu Unii do EKPC ETPC będzie stosował surowsze kryterium kontroli niż to, na którym oparł się w orzecznictwie *Bosphorus*, nie zmieni to niczego zasadniczego w ciężącym od zawsze na państwach członkowskich zobowiązaniu do przestrzegania EKPC i do nieuchylania się od niej poprzez przeniesienie swoich suwerennych praw na organizacje międzynarodowe.

275. Z drugiej strony jednostronna deklaracja, którą Unia zamierza złożyć i której tekst jako część dokumentów towarzyszących projektowi porozumienia znajduje się w posiadaniu Trybunału, zapewnia – przy jednoczesnym uwzględnieniu autonomii prawa Unii – odpowiednią gwarancję, że Unia nie „pozostawi na lodzie” swoich państw członkowskich przed ETPC, gdy spełnione są przesłanki określone w art. 3 ust. 2 projektu porozumienia pozwalające jej na udział w postępowaniu w charakterze współpozwaniej.

276. Z powyższego wynika, że okoliczność, iż Unia nie jest automatycznie wzywana do udziału w charakterze współpozwaniej we wszystkich postępowaniach w sprawie skarg odnoszących się do prawa Unii wniesionych przeciwko jej państwom członkowskim, lecz może autonomicznie decydować o swoim udziale w postępowaniu przed ETPC, nie prowadzi zatem do żadnej istotnej zmiany sytuacji państw członkowskich w odniesieniu do EKPC. A fortiori nie może być mowy o *pogorszeniu* ich sytuacji w porównaniu z sytuacją przed przystąpieniem Unii do EKPC.

5. Wniosek częściowy

277. Podsumowując, nie istnieje zatem powód do obawy, że projekt porozumienia może prowadzić do naruszenia szczególnej sytuacji państw członkowskich w odniesieniu do EKPC w rozumieniu art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8, pod warunkiem że dokonane zostanie uściślenie, o którym mowa w pkt 265 powyżej.

Uwaga końcowa

278. Badanie projektu porozumienia na podstawie kryteriów prawnych zawartych w art. 6 ust. 2 TUE i w protokole nr 8, jak również w świetle deklaracji nr 2 nie wykazało niczego, co mogłoby poważnie zakwestionować zgodność zamierzonego przystąpienia Unii do EKPC z traktatami. Projekt porozumienia wymaga jedynie kilku stosunkowo niewielkich zmian lub uzupełnień, które będzie można wprowadzić bez większego trudu.

279. W takich okolicznościach nie wydaje mi się celowe, by uznać, że w swym obecnym brzmieniu projekt porozumienia jest niezgodny z traktatami. Wręcz przeciwnie, Trybunał, opierając się na swojej drugiej opinii w przedmiocie Europejskiego Obszaru Gospodarczego¹⁶¹, powinien orzec, że projekt porozumienia jest zgodny z traktatami, pod warunkiem że zostaną do niego wprowadzone zmiany, uzupełnienia i uściślenia, o których wspominałam powyżej.

160 — Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus* przeciwko Irlandii (skarga nr 45036/98, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-VI).

161 — Opinia 1/92, EU:C:1992:189, pkt 1 sentencji.

VII – Wnioski

280. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby wyraził swoją opinię w następujący sposób:

Zrewidowany projekt porozumienia w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który to projekt został przedłożony w dniu 10 czerwca 2013 r. w Strasburgu, jest zgodny z traktatami, pod warunkiem że zostanie zapewnione w sposób wiążący w świetle prawa międzynarodowego,

- iż Unia i jej państwa członkowskie będą systematycznie i bez wyjątku informowane o wszystkich skargach wniesionych do ETPC, o ile i skoro tylko zostaną one doręczone poszczególnym pozwany, aby mogły one ewentualnie złożyć wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpозwanych zgodnie z art. 3 ust. 5 projektu porozumienia,
- iż wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpозwanych, które to wnioski Unia i jej państwa członkowskie złożą na podstawie art. 3 ust. 5 projektu porozumienia, nie będą poddawane żadnej kontroli wiarygodności przez ETPC,
- iż procedura wcześniejszego zaangażowania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewidziana w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia będzie się rozciągać na wszystkie kwestie prawne dotyczące wykładni prawa pierwotnego Unii i prawa wtórnego Unii w zgodzie z EKPC,
- iż ETPC może odstąpić od przeprowadzenia postępowania w celu wcześniejszego zaangażowania Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewidzianego w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatrzył już konkretną kwestię prawną, która została podniesiona w skardze wniesionej do ETPC,
- iż zasada wspólnej odpowiedzialności pozwanego i współpозwanego przewidziana w art. 3 ust. 7 projektu porozumienia pozostanie bez wpływu na ewentualne zastrzeżenia, jakie układające się strony dokonały zgodnie z art. 57 EKPC oraz
- iż ponadto ETPC nie będzie mógł w żadnych okolicznościach odstąpić od zasady wspólnej odpowiedzialności pozwanego i współpозwanego uregulowanej w art. 3 ust. 7 projektu porozumienia w przypadku stwierdzenia naruszenia EKPC.