



# Zbiór Orzeczeń

OPINIA 2/13 TRYBUNAŁU (w pełnym składzie)  
18 grudnia 2014 r.

## Spis treści

I –	Wniosek o wydanie opinii .....	4
II –	Ramy instytucjonalne i europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności .....	5
A –	Rada Europy .....	5
B –	Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności .....	6
1.	Rozdział I EKPC zatytułowany „Prawa i wolności” i jego postanowienia materialne .....	6
2.	Rozdział II EKPC i mechanizmy kontroli .....	7
a)	ETPC .....	7
b)	Sposób wykonywania przez Komitet Ministrów przysługujących mu uprawnień do czuwania nad wykonaniem wyroków ETPC .....	8
3.	Rozdział III EKPC zatytułowany „Postanowienia różne” .....	9
4.	Protokoły do EKPC .....	9
III –	Stosunki między Unią i EKPC .....	10
IV –	Proces przystąpienia .....	12
V –	Projekt porozumienia .....	12
A –	Postanowienia regulujące przystąpienie w ścisłym znaczeniu tego słowa .....	13
B –	Inne postanowienia .....	14
VI –	Oceny przedstawione przez Komisję w jej wniosku o wydanie opinii .....	17
A –	W przedmiocie dopuszczalności .....	17
B –	Co do istoty .....	17
1.	Artykuł 1 lit. a) protokołu nr 8 UE .....	17

2. Artykuł 1 lit. b) protokołu nr 8 UE .....	18
3. Artykuł 6 ust. 2 zdanie drugie TUE i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE .....	20
4. Artykuł 1 lit. b) i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE .....	20
5. Artykuł 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE .....	24
6. Artykuł 3 protokołu nr 8 UE .....	24
VII – Streszczenie głównych uwag przedstawionych Trybunałowi .....	25
A – W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie opinii .....	25
B – Co do istoty .....	26
1. Artykuł 1 lit. a) protokołu nr 8 UE .....	26
2. Artykuł 1 lit. b) protokołu nr 8 UE .....	26
3. Artykuł 6 ust. 2 TUE i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE .....	27
4. Artykuł 1 lit. b) i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE .....	28
5. Artykuł 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE .....	31
6. Artykuł 3 protokołu nr 8 UE .....	31
VIII – Stanowisko Trybunału .....	31
A – W przedmiocie dopuszczalności .....	31
B – Co do istoty .....	32
1. Rozważania wstępne .....	32
2. W przedmiocie zgodności przewidywanego porozumienia z prawem pierwotnym Unii ..	35
a) W przedmiocie szczególnych cech i autonomii prawa Unii .....	35
b) W przedmiocie art. 344 TFUE .....	38
c) W przedmiocie mechanizmu współpозwania .....	39
d) W przedmiocie procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału .....	41
e) W przedmiocie szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej w zakresie WPZiB .....	43

Opinia wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE — Projekt umowy międzynarodowej —  
Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych  
wolności — Zgodność wspomnianego projektu z traktatami UE i FUE

W postępowaniu w sprawie wydania opinii 2/13

mającym za przedmiot wniosek o wydanie opinii w trybie art. 218 ust. 11 TFUE, złożony przez Komisję Europejską w dniu 4 lipca 2013 r.,

TRYBUNAŁ (w pełnym składzie)

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano (sprawozdawca), R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.C. Bonichot, C. Vajda i S. Rodin, prezesi izb, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Kokott,

sekretarze: A. Calot Escobar i M.A. Gaudissart, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniach 5 i 6 maja 2014 r.,  
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Komisji Europejskiej przez L. Romera Requena, H. Krämera, C. Ladenburgera i B. Smuldersa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs i C. Pochet, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu bułgarskiego przez E. Petranową i D. Drambozową, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka, E. Ruffera i J. Královą, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez C. Thorninga i M. Wolff, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i J. Kemper, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez K. Kraavi-Käerdi, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Irlandii przez E. Creedon, A. Joyce'a i E. McPhillips, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez E. Regana, SC, i C. Tolanda, BL, oraz przez C. Daly, Advisory Council,
- w imieniu rządu greckiego przez A. Samoni-Rantou i E.M. Mamounę oraz przez K. Boskovitsa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez M.A. Sampola Pucurulla i N. Díaz Abad, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez E. Belliard i N. Rouam oraz przez G. de Bergues'a i D. Colas'a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Albenzia, avvocato dello Stato,

- w imieniu rządu cypryjskiego przez K. Lykourgosa, K. Komposa i N. Kyriakou, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu łotewskiego przez I. Kalniņa i D. Pelše, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu litewskiego przez D. Kriauciūnasa oraz przez R. Krasuckaitė i A. Svinkūnaitė, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman i J. Langer, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez A. Poscha i C. Pesendorfer, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandes, i M.L. Duarte, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu rumuńskiego przez R.H. Radu i V. Angelescu oraz przez A.G. Văcaru, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziovą, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego i H. Leppo, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk i M. Rhodina, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Behzadi-Spencer, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez D. Bearda, QC,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez R. Passosa i P. Schonarda oraz przez E. Waldherr, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez H. Legala i F. Naerta oraz przez T. Blanchet i P. Plazę Garcíę, działających w charakterze pełnomocników,

po wysłuchaniu rzecznika generalnego,

wydaje następującą

## Opinię

### I – Wniosek o wydanie opinii

1. Wniosek o wydanie opinii przedłożony Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Komisję Europejską został sformułowany w następujący sposób:

„Czy projekt porozumienia w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zwanej dalej »EKPC« lub »konwencją«] jest zgodny z traktatami?».

2. Komisja przekazała Trybunałowi jako załączniki do swojego wniosku:

- zrewidowany projekt porozumienia w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwany dalej „projektem porozumienia”);
- projekt deklaracji, jaką Unia Europejska ma złożyć w momencie podpisania porozumienia w sprawie przystąpienia (zwany dalej „projektem deklaracji”);
- projekt uzupełniającej reguły do Reguł Komitetu Ministrów dotyczących czuwania nad wykonaniem wyroków i wykonaniem warunków polubownego załatwienia w sprawach, w których Unia Europejska jest stroną (zwanej dalej „projektem reguły nr 18”);
- projekt wspólnej deklaracji intencji między Unią Europejską i X [państwem niebędącym członkiem Unii Europejskiej] oraz
- projekt raportu wyjaśniającego do porozumienia w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwany dalej „projektem raportu wyjaśniającego”, a wraz z pozostałymi wymienionymi powyżej dokumentami – „projektami dokumentów przystąpienia” lub „przewidywanym porozumieniem”).

### II – Ramy instytucjonalne i europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

#### A – Rada Europy

3. W drodze umowy międzynarodowej podpisanej w Londynie w dniu 5 maja 1949 r., która weszła w życie w dniu 3 sierpnia 1949 r. (zwanej dalej „statutem Rady Europy”), grupa dziesięciu państw europejskich utworzyła Radę Europy w celu osiągnięcia większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny w Europie. Obecnie członkami Rady Europy jest 47 państw europejskich, do których zalicza się 28 państw członkowskich Unii Europejskiej (zwanymi dalej „państwami członkowskimi”).
4. Zgodnie ze wspomnianym statutem organami Rady Europy są Komitet Ministrów (komitet przedstawicieli rządów, zwany dalej „Komitetem Ministrów”) i Zgromadzenie Parlamentarne (zwane dalej „Zgromadzeniem”), przy czym oba te organy są obsługiwane przez Sekretariat Rady Europy.
5. Stosownie do art. 14 statutu Rady Europy w skład Komitetu Ministrów wchodzi jeden przedstawiciel każdego członka, każdemu przedstawicielowi przysługuje jeden głos.

6. Zgodnie z art. 15a statutu Rady Europy „Komitet Ministrów rozważa, w związku z zaleceniem [Zgromadzenia] lub z własnej inicjatywy, środki właściwe dla realizacji celu Rady Europy, włączając w to zawieranie konwencji i umów oraz przyjmowanie przez rządy wspólnej polityki odnośnie do poszczególnych spraw. [...]”. W art. 15b zdanie pierwsze uściślono, że „[u]stalenia Komitetu Ministrów mogą, w stosownych wypadkach, przybierać formę zaleceń dla rządów członków”.
7. Artykuł 20 statutu Rady Europy reguluje kworum wymagane do podjęcia decyzji przez Komitet Ministrów. Ma on następujące brzmienie:
  - „a. Uchwały Komitetu Ministrów dotyczące następujących ważnych kwestii wymagają jednomyślności przedstawicieli głosujących oraz większości przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie:
    - i. zaleceń określonych w artykule 15b;
    - [...]
    - v. zaleceń dotyczących poprawek do artykułów [...] 15 [i] 20 [...];
    - vi. każdej innej sprawy, która z uwagi na jej znaczenie została poddana przez Komitet w drodze uchwały przyjętej zgodnie z ustępem d. zasadzie jednomyślności.
    - [...]
  - d. Wszystkie inne uchwały Komitetu [...] wymagają większości dwóch trzecich oddanych głosów i większości przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie. [...]”.
8. Zgodnie z art. 25 tego samego statutu w skład Zgromadzenia wchodzi przedstawiciele każdego członka Rady Europy, wybrani przez jego parlament spośród swego grona lub wyznaczeni spośród członków parlamentu zgodnie z procedurą określoną przez dany parlament krajowy. Każdy członek ma prawo do liczby przedstawicieli określonej w art. 26 tegoż statutu. Najwyższa liczba przedstawicieli wynosi 18.

*B – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*

9. EKPC jest wielostronną umową międzynarodową zawartą w Radzie Europy, która to umowa weszła w życie w dniu 3 września 1953 r. Wszyscy członkowie Rady Europy zaliczają się do wysokich układających się stron tej konwencji (zwanymi dalej „układającymi się stronami”).
10. EKPC składa się z trzech rozdziałów.
  1. Rozdział I EKPC zatytułowany „Prawa i wolności” i jego postanowienia materialne
11. Rozdział I EKPC określa prawa i wolności, które zgodnie z art. 1 tej konwencji układające się strony „zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji”. Nie przewidziano żadnego odstępstwa od tego zobowiązania poza odstępstwem zawartym w art. 15 tej konwencji, mianowicie „[w] przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”. W szczególności w żadnym wypadku nie można uchylić się od zobowiązań wymienionych w art. 2 EKPC (prawo do życia, chyba że pozbawienie życia nastąpi w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły), art. 3 (zakaz tortur), art. 4 ust. 1 (zakaz niewolnictwa) i art. 7 (nulla poena sine lege).

12. Artykuł 6 EKPC, zatytułowany „Prawo do rzetelnego procesu sądowego”, stanowi:

„1. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.

2. Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.

3. Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do:

- a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia;
- b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony;
- c) bronięcia się osobiście lub przez ustanowionego przez siebie obrońcę, a jeśli nie ma wystarczających środków na pokrycie kosztów obrony, do bezpłatnego korzystania z pomocy obrońcy wyznaczonego z urzędu, gdy wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości;
- d) przesłuchania lub spowodowania przesłuchania świadków oskarżenia oraz żądania obecności i przesłuchania świadków obrony na takich samych warunkach jak świadków oskarżenia;
- e) korzystania z bezpłatnej pomocy tłumacza, jeżeli nie rozumie lub nie mówi językiem używanym w sądzie”.

13. Artykuł 13 EKPC, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka odwoławczego”, ma następujące brzmienie:

„Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w [EKPC] zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

2. Rozdział II EKPC i mechanizmy kontroli

14. Rozdział II EKPC reguluje mechanizmy kontroli przestrzegania przez układające się strony zobowiązań, które podjęły one zgodnie z art. 1 tej konwencji. I tak w skład tego rozdziału wchodzi między innymi art. 19 EKPC, który ustanawia Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”), i art. 46, który przyznaje Komitetowi Ministrów uprawnienia w zakresie czuwania nad wykonaniem wyroków ETPC.

a) ETPC

15. Zgodnie z art. 20 EKPC i 22 EKPC sędziowie ETPC, których liczba równa jest liczbie układających się stron, są wybierani przez Zgromadzenie w odniesieniu do każdej umawiającej się strony z listy trzech kandydatów przedstawionych przez daną stronę.

16. Artykuł 32 EKPC przyznaje ETPC uprawnienie do dokonywania wykładni i stosowania tej konwencji w warunkach przewidzianych między innymi w jej art. 33 i 34.
  17. Na podstawie art. 33 EKPC w ramach sprawy międzypaństwowej do ETPC może zostać wniesiona skarga, która dotyczy sporu między dwiema (lub wieloma) układającymi się stronami i której przedmiotem jest każde domniemane naruszenie postanowień tej konwencji i jej protokołów.
  18. W myśl art. 34 zdanie pierwsze EKPC ETPC „może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z [układających się stron] praw zawartych w niniejszej konwencji lub jej protokołach”.
  19. EKPC uzależnia dopuszczalność skargi indywidualnej między innymi od czterech następujących wymogów. W pierwszej kolejności, na podstawie art. 34 EKPC, skarżący musi móc uważać się za ofiarę naruszenia praw uznanych w tejże konwencji lub jej protokołach. W drugiej kolejności, zgodnie z art. 35 ust. 1 EKPC, skarżący musi wyczerpać „wewnętrzne” środki odwoławcze, czyli środki odwoławcze istniejące w porządku prawnym układającej się strony, przeciwko której skierowana jest skarga. Ten wymóg dopuszczalności odzwierciedla zasadę, zgodnie z którą mechanizm kontroli ustanowiony przez EKPC ma charakter pomocniczy w stosunku do mechanizmów ochrony praw człowieka istniejących w porządkach prawnych układających się stron (orzeczenia ETPC: z dnia 16 września 1996 r. w sprawie Akdivar i in. przeciwko Turcji, §§ 65, 66, nr 21893/93; a także z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie Burden przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 13378/05, § 42). W trzeciej kolejności, na podstawie tego samego postanowienia, skarga powinna zostać wniesiona w terminie sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji wewnętrznej. W czwartej kolejności, na podstawie art. 35 ust. 2 lit. b) EKPC, dopuszczalność skargi jest uzależniona od wymogu, że sprawa, w której została ona wniesiona, nie jest „co do istoty identyczna ze sprawą już rozpatrzoną przez [ETPC] lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia”, chyba że zawiera ona nowe okoliczności faktyczne.
  20. Postępowanie przed ETPC kończy się wydaniem decyzji lub wyroku, w których ETPC stwierdza, że skarga jest niedopuszczalna bądź że EKPC nie została naruszona albo wydaniem wyroku stwierdzającego naruszenie tej konwencji. Wyrok ten jest deklaratoryjny i nie wpływa na ważność spornych aktów układającej się strony.
  21. Wyrok ETPC wydany przez wielką izbę jest ostateczny zgodnie z art. 44 ust. 1 EKPC. Z art. 43 EKPC w związku z art. 44 ust. 2 tej konwencji wynika, że wyrok wydany przez izbę ETPC staje się ostateczny, jeżeli strony oświadczą, że nie będą składać wniosku o przekazanie sprawy do wielkiej izby lub jeżeli zespół wielkiej izby odrzuci taki wniosek, bądź też po upływie trzech miesięcy od daty wydania wyroku, jeżeli nie złożono wniosku o przekazanie sprawy do wielkiej izby.
  22. Na podstawie art. 46 ust. 1 EKPC układające się strony są zobowiązane do przestrzegania ostatecznych wyroków ETPC w sprawach, w których są stronami. W myśl tego postanowienia układająca się strona jest zobowiązana, z jednej strony, do podjęcia w odniesieniu do skarżącego wszelkich indywidualnych środków mających zastosowanie na podstawie jej prawa wewnętrznego, aby wyeliminować konsekwencje naruszenia stwierdzonego w wyroku ETPC (*restitutio in integrum*). Jeżeli prawo wewnętrzne danej układającej się strony pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji tego naruszenia, art. 41 tej konwencji przewiduje, że ETPC przyznaje skarżącemu „słuszne zadośćuczynienie”. Z drugiej strony, układająca się strona jest zobowiązana przyjąć środki o charakterze ogólnym takie jak modyfikacja jej prawa wewnętrznego, zmiany w orzecznictwie lub innego rodzaju środki, aby zapobiec nowym naruszeniom analogicznym do naruszeń stwierdzonych przez ETPC lub położyć kres naruszeniom istniejącym w tym prawie.
- b) Sposób wykonywania przez Komitet Ministrów przysługujących mu uprawnień do czuwania nad wykonaniem wyroków ETPC



23. Artykuł 46 ust. 2 EKPC powierza Komitetowi Ministrów czuwanie nad wykonaniem ostatecznych wyroków ETPC. Podobnie na podstawie art. 39 ust. 4 EKPC Komitet Ministrów czuwa nad wykonaniem warunków polubownego załatwienia sprawy, co przewiduje ust. 1 tego artykułu.
24. W ramach wspomnianych uprawnień Komitet Ministrów bada zasadniczo, czy układająca się strona podjęła wszelkie środki konieczne do zastosowania się do ostatecznego wyroku ETPC lub, w stosownym wypadku, do wykonania warunków polubownego załatwienia sprawy. Wykonywanie tych uprawnień jest uregulowane w „Regułach Komitetu Ministrów dotyczących czuwania nad wykonaniem wyroków i wykonaniem warunków polubownego załatwienia sprawy” (zwanymi dalej „regułami czuwania nad wykonaniem”).
25. Zgodnie z regułą nr 17 reguł czuwania nad wykonaniem Komitet Ministrów wydaje „uchwałę końcową”, jeżeli dojdzie do wniosku, iż układająca się strona podjęła wszelkie środki konieczne do zastosowania się do ostatecznego wyroku ETPC lub, w stosownym wypadku, do wykonania warunków polubownego załatwienia sprawy. Zgodnie z regułą nr 16 wspomnianych reguł Komitet Ministrów może wydawać „uchwały przejściowe”, aby w szczególności „ustalić, na jakim etapie znajduje się wykonanie, bądź ewentualnie wyrazić swój niepokój lub przedstawić sugestie co do wykonania”. Wydanie tych dwóch rodzajów uchwał wymaga osiągnięcia kworum przewidzianego w art. 20d statutu Rady Europy.
26. Zgodnie z art. 46 ust. 3 i 4 EKPC Komitet Ministrów – w drodze głosowania większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w nim – z jednej strony może zwrócić się do ETPC z wnioskiem o dokonanie wykładni ostatecznego wyroku, jeżeli uważa, iż czuwanie nad jego wykonaniem jest utrudnione przez problem z wykładnią tegoż wyroku. Z drugiej strony, jeśli Komitet Ministrów uważa, że układająca się strona odmawia przestrzegania ostatecznego wyroku w sprawie, w której jest stroną, może on przekazać ETPC zapytanie w kwestii wykonania przez tę stronę jej zobowiązania wynikającego z art. 46 ust. 1 EKPC. Jeśli ETPC stwierdzi, że doszło do naruszenia tego zobowiązania, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia środków, jakie należy podjąć. Jeśli nie stwierdzono żadnego naruszenia, sprawę przekazuje się Komitetowi Ministrów, który postanawia zakończyć badanie na podstawie art. 46 ust. 5 EKPC.
27. Omawiana konwencja przyznaje także Komitetowi Ministrów pewne inne kompetencje. I tak zgodnie z art. 26 ust. 2 EKPC może on na wniosek zgromadzenia plenarnego ETPC, w drodze jednomyślnej decyzji Komitetu, zmniejszyć na czas oznaczony z siedmiu do pięciu liczbę sędziów w izbach oraz, na podstawie art. 47 EKPC, zwrócić się do ETPC o wydanie opinii doradczej w kwestiach prawnych dotyczących wykładni EKPC i jej protokołów.
28. Wreszcie zgodnie z art. 50 EKPC koszty działalności ETPC ponosi Rada Europy.
3. Rozdział III EKPC zatytułowany „Postanowienia różne”
29. Zgodnie z art. 53 EKPC żadne z postanowień tej konwencji nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające jakiegokolwiek prawa człowieka lub podstawowe wolności, które mogą być zagwarantowane przez ustawę każdej układającej się strony lub przez jakąkolwiek inną konwencję, której układająca się strona jest stroną.
30. Na podstawie art. 55 EKPC z zastrzeżeniem szczególnych porozumień układające się strony rezygnują z możliwości poddania sporu powstałego w związku z interpretacją lub stosowaniem tej konwencji do rozpatrzenia w ramach innych sposobów rozstrzygnięcia sporów niż przewidziane w tejże konwencji.

31. Artykuł 57 ust. 1 EKPC pozwala każdej z układających się stron, by w momencie podpisywania tej konwencji lub składania dokumentów ratyfikacyjnych „dokona[ła] zastrzeżenia odnośnie do każdego z przepisów konwencji w takim zakresie, w jakim ustawa obowiązująca na jej] terytorium jest z tym przepisem niezgodna”. Jednocześnie przywołany przepis EKPC zakazuje „zastrzeże[ń] o charakterze ogólnym”.
4. 4. Protokoły do EKPC
32. Omawianą konwencję uzupełnia seria czternastu protokołów.
33. Pierwsza grupa protokołów, która obejmuje protokół dodatkowy do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwany dalej „protokołem dodatkowym”) oraz protokoły nr 4, 6, 7, 12 i 13, uzupełnia treść EKPC, ustanawiając dodatkowe prawa podstawowe. Wszystkie państwa członkowskie są układającymi się stronami protokołu dodatkowego i protokołu nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dotyczącego zniesienia kary śmierci (zwanego dalej „protokołem nr 6”). Natomiast układającymi się stronami każdego z pozostałych protokołów jest tylko ograniczona liczba państw członkowskich.
34. Druga grupa protokołów, która obejmuje protokoły nr 2, 3, 5, 8–11 i 14, wprowadza jedynie zmiany w EKPC, zatem protokoły te nie mają samodzielnej treści. Większość tych protokołów została uchylona lub stała się bezprzedmiotowa.
35. Wśród protokołów należących do wskazanej powyżej drugiej grupy najbardziej istotnym do celów niniejszego wniosku o wydanie opinii jest protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli konwencji; protokół ten został przyjęty w dniu 13 maja 2004 r. i wszedł w życie w dniu 1 czerwca 2010 r. Na mocy art. 17 tego protokołu art. 59 ust. 2 EKPC został zmieniony tak, że przewiduje on samą zasadę przystąpienia Unii do tej konwencji. Postanowienie to ma obecnie następujące brzmienie:

„Unia Europejska może przystąpić do [EKPC]”.

36. Wreszcie dwa dodatkowe protokoły są otwarte do podpisu i jeszcze nie obowiązują. Chodzi tu o protokół nr 15 zmieniający Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który to protokół zmienia EKPC w kilku stosunkowo mało ważnych aspektach, oraz o protokół nr 16 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisany w dniu 2 października 2013 r. (zwany dalej „protokołem nr 16”), który przewiduje w art. 1 ust. 1 możliwość zwracania się przez najwyższe sądy i trybunały układających się stron do ETPC z wnioskami o opinie doradcze w ważnych sprawach dotyczących interpretacji lub stosowania praw i wolności określonych w konwencji lub jej protokołach.

### III – Stosunki między Unią i EKPC

37. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa Unii. W tym zakresie Trybunał opiera się na tradycjach konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim oraz na wskazówkach zaczerpniętych z umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, przy których tworzeniu państwa członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły (wyroki: Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, EU:C:1970:114, pkt 4; Nold/Komisja, 4/73, EU:C:1974:51, pkt 13). W tym kontekście Trybunał uściślił, że EKPC ma znaczenie szczególne (zob. w szczególności wyroki: ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 41; a także Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 283). Artykuł F ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (obecnie, po zmianie, art. 6 ust. 2 UE) skodyfikował to orzecnictwo.

38. W pkt 34 i 35 opinii 2/94 (EU:C:1996:140) Trybunał uznał, że w obowiązującym wówczas stanie prawa wspólnotowego Wspólnota Europejska nie miała kompetencji, by przystąpić do EKPC. Owo przystąpienie doprowadziłoby bowiem do zasadniczej modyfikacji istniejącego wspólnotowego modelu ochrony praw człowieka, poprzez umieszczenie Wspólnoty w odrębnym, międzynarodowym systemie instytucjonalnym i wprowadzenie całości postanowień tej konwencji do wspólnotowego porządku prawnego. Taka modyfikacja zasad ochrony praw człowieka we Wspólnocie, której skutki instytucjonalne miałyby fundamentalne znaczenie zarówno dla Wspólnoty, jak i dla państw członkowskich, miałyby charakter ustrojowy i wykraczałyby ze swej istoty poza zakres zastosowania art. 235 traktatu WE (następnie art. 308 WE), które to postanowienie obecnie stanowi art. 352 ust. 1 TFUE, co można by było osiągnąć jedynie w drodze zmiany tego traktatu.
39. Tymczasem w dniu 7 grudnia 2000 r. Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja proklamowały w Nicei Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. C 364, s. 1, zwaną dalej „kartą praw podstawowych”). Głównym celem tej karty, która nie stanowiła wówczas wiążącego instrumentu prawnego, jest – jak wynika z jej preambuły – potwierdzenie „pra[w] wynikając[y]ch zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, Traktatu o Unii Europejskiej i traktatów wspólnotowych, [EKPC], kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz z orzecznictwa [Trybunału] i [ETPC]” (zob. podobnie wyrok Parlament/Rada, C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 38).
40. Traktat z Lizbony, który wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r., zmienił art. 6 UE. Postanowienie to z późniejszymi zmianami, stanowiące obecnie art. 6 TUE, brzmi następująco:
- „1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w [karcie praw podstawowych], która ma taką samą moc prawną jak traktaty.
- Postanowienia [karty praw podstawowych] w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach.
- Prawa, wolności i zasady zawarte w [karcie praw podstawowych] są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII [karty praw podstawowych] regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w [karcie praw podstawowych], które określają źródła tych postanowień.
2. Unia przystępuje do [EKPC]. Przystąpienie do [EKPC] nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w traktatach.
3. Prawa podstawowe, zagwarantowane w [EKPC] oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.
41. W powyższym względzie art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) ppkt (ii) TFUE przewiduje, że Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia Unii do EKPC (zwanego dalej „porozumieniem w sprawie przystąpienia”) po uzyskaniu zgody Parlamentu. Ponadto art. 218 ust. 8 TFUE uściśla, że w tym celu Rada stanowi jednomyślnie i że jej decyzja wchodzi w życie po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

42. Wśród protokołów do traktatów UE i FUE, które zgodnie z art. 51 TUE stanowią integralną część tych traktatów, należy wymienić Protokół (nr 8) dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwany dalej „protokołem nr 8 UE”). Protokół ten składa się z trzech artykułów, które mają następujące brzmienie: „Artykuł 1 [Porozumienie w sprawie przystąpienia przewidziane] w artykule 6 ustęp 2 [TUE], musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do:

- a) szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych [EKPC];
- 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

[Porozumienie], o któr[ym] mowa w artykule 1, zagwarantuje, że przystąpienie nie ma wpływu na kompetencje Unii ani uprawnienia jej instytucji. Zagwarantuje, że żadne je[go] postanowienia nie mają wpływu na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do [EKPC], w szczególności protokołów do niej, środków podjętych przez państwa członkowskie w drodze odstępstwa od [EKPC] zgodnie z jej artykułem 15 i zastrzeżeń do [EKPC] dokonanych przez państwa członkowskie zgodnie z jej artykułem 57. Artykuł 3

Postanowienia [porozumienia], o któr[ym] mowa w artykule 1, nie mogą mieć wpływu na [artykuł 344 TFUE]”.

43. Deklaracja odnosząca się do artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, załączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, brzmi następująco:

„Konferencja uzgadnia, że przystąpienie Unii do [EKPC] powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególny charakter porządku prawnego Unii. W związku z tym Konferencja stwierdza istnienie regularnego dialogu między [Trybunałem] a [ETPC]; dialog ten może zostać wzmocniony po przystąpieniu Unii do [EKPC]”.

44. Artykuł 52 ust. 3 karty praw podstawowych stanowi:

„W zakresie, w jakim [karta praw podstawowych] zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

45. Wreszcie zgodnie z art. 53 karty praw podstawowych:

„Żadne z postanowień [karty praw podstawowych] nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez [EKPC] oraz przez konstytucje państw członkowskich”.

#### IV – Proces przystąpienia

46. Zgodnie z zaleceniem Komisji z dnia 17 marca 2010 r. Rada przyjęła w dniu 4 czerwca 2010 r. decyzję upoważniającą do podjęcia negocjacji dotyczących porozumienia w sprawie przystąpienia i wyznaczyła Komisję jako negocjatora.

47. W uzupełniającym załączniku do udzielonego przez Radę upoważnienia do negocjacji z dnia 26 i 27 kwietnia 2012 r. wyliczono zasady, które powinny być przedmiotem przepisów wewnątrzunijnych, których przyjęcie jest konieczne do tego, by przystąpienie Unii do EKPC było skuteczne (zwanymi dalej „przepisami wewnętrznymi”). Zgodnie z tym dokumentem przepisy wewnętrzne będą w szczególności dotyczyły kwestii reprezentowania Unii przed ETPC, uruchamiania mechanizmu współpозwania i reguł koordynacyjnych do celów zarządzania postępowaniem przed ETPC przez pozwanego i współpозwanego, wyboru trzech kandydatów na stanowisko sędziego ETPC, systemu wcześniejszego zaangażowania Trybunału Sprawiedliwości, jak również przypadków, w których Unia zajmie stanowisko, i tych, w których państwa członkowskie zachowają wolność słowa i działania w ETPC i Komitecie Ministrów.
48. W dniu 5 kwietnia 2013 r. negocjacje doprowadziły do porozumienia na szczeblu negocjatorów w przedmiocie projektów dokumentów akcesyjnych. Negocjatorzy uzgodnili, że wszystkie te teksty stanowią całość i że wszystkie one są także konieczne do tego, aby umożliwić Unii przystąpienie do EKPC.

## V – Projekt porozumienia

49. Projekt porozumienia zawiera postanowienia uważane za konieczne do tego, by Unia mogła przystąpić do EKPC. Pierwsza grupa tych postanowień dotyczy przystąpienia w ścisłym znaczeniu tego słowa i wprowadza mechanizmy proceduralne konieczne do zapewnienia skutecznego przystąpienia. Druga grupa tych postanowień, które mają charakter czysto techniczny, przewiduje z jednej strony zmiany tej konwencji, które są nieodzowne z uwagi na okoliczność, że konwencja została zredagowana tak, by mogła mieć zastosowanie do państw członkowskich Rady Europy, podczas gdy Unia nie jest ani państwem, ani członkiem tej organizacji międzynarodowej. Z drugiej strony, projekt porozumienia przewiduje postanowienia dotyczące innych dokumentów związanych z EKPC, jak również postanowienia końcowe dotyczące wejścia w życie i notyfikowania aktów ratyfikacyjnych lub aktów w sprawie przystąpienia.

### A – Postanowienia regulujące przystąpienie w ścisłym znaczeniu tego słowa

50. Zważywszy na art. 59 ust. 2 EKPC art. 1 ust. 1 projektu porozumienia stanowi, że w drodze tego porozumienia Unia przystępuje do EKPC, protokołu dodatkowego i protokołu nr 6, czyli do dwóch protokołów, których stronami są już wszystkie państwa członkowskie.
51. Artykuł 1 ust. 2 projektu porozumienia zmienia art. 59 ust. 2 EKPC, aby z jednej strony umożliwić późniejsze przystąpienie Unii do innych protokołów, przy czym przystąpienie to jest uregulowane *mutatis mutandis* w odpowiednich postanowieniach każdego protokołu, oraz z drugiej strony uściślić, że porozumienie w sprawie przystąpienia „stanowi integralną część [EKPC]”.
52. Stosownie do art. 2 ust. 1 projektu porozumienia Unia może w momencie podpisania porozumienia w sprawie przystąpienia lub wyrażenia zgody na bycie związaną postanowieniami tego porozumienia zgodnie z jego art. 10 zgłosić zastrzeżenia co do EKPC i jej protokołu dodatkowego zgodnie z art. 57 EKPC. Natomiast art. 4 protokołu nr 6 stanowi, że niedopuszczalne jest jakiegokolwiek zastrzeżenie odnośnie do tego protokołu. Ponadto na podstawie art. 2 ust. 2 projektu porozumienia we wspomnianym art. 57 EKPC zostaje dodane nowe zdanie, zgodnie z którym Unia „może w momencie przystąpienia do [EKPC] zgłosić zastrzeżenie wobec konkretnego postanowienia konwencji, w zakresie w jakim obowiązujący wówczas przepis [prawa Unii] nie jest zgodny z tym postanowieniem”. Ponadto art. 11 projektu porozumienia uściśla, że żadne zastrzeżenie nie jest dopuszczalne co do postanowień tego porozumienia.
53. Zgodnie z art. 1 ust. 3 projektu porozumienia, po pierwsze, przystąpienie do EKPC i jej protokołów nakłada na Unię tylko zobowiązania w odniesieniu do aktów, środków lub zaniechań jej instytucji, organów lub innych jednostek organizacyjnych, jak również w odniesieniu do osób, które działają

w ich imieniu. Po drugie, żadne postanowienie tej konwencji lub jej protokołów nie może nakładać na Unię zobowiązania do podjęcia działania lub przyjęcia środka, do czego nie miałaby kompetencji na podstawie prawa Unii.

54. Z kolei w art. 1 ust. 4 zdanie pierwsze projektu porozumienia uściślono, że do celów EKPC, jej protokołów i samego porozumienia w sprawie przystąpienia akt, środek lub zaniechanie organów państwa członkowskiego lub osób działających w jego imieniu przypisuje się temu państwu, nawet jeśli ten akt, ten środek lub to zaniechanie mają miejsce w sytuacji, gdy państwo wykonuje prawo Unii, w tym decyzje wydane na podstawie traktatów UE i FUE. W art. 1 ust. 4 zdanie drugie doprecyzowano jednak, że nie stoi to na przeszkodzie temu, by Unia była odpowiedzialna jako współpозwana za naruszenie wynikające z takiego aktu, takiego środka lub takiego zaniechania, zwłaszcza zgodnie z art. 3 projektu porozumienia.
55. Wspomniany powyżej art. 3 wprowadza mechanizm współpозwania. W tym celu na podstawie ust. 1 tego artykułu zmieniono art. 36 EKPC, dodając w nim ust. 4, który przewiduje, po pierwsze, że Unia lub państwo członkowskie może stać się współpозwanym w postępowaniu przed ETPC w okolicznościach przewidzianych zasadniczo w omawianym art. 3 ust. 2–8 oraz, po drugie, że współpозwany jest stroną w sprawie.
56. Artykuł 3 ust. 2–8 projektu porozumienia brzmi następująco:

„2. Gdy skarga jest skierowana przeciwko co najmniej jednemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej, może ona stać się współpозwaną w postępowaniu w związku z zarzucanym naruszeniem notyfikowanym przez [ETPC], jeżeli w ramach zarzucanego naruszenia kwestionuje się zgodność z wchodzącymi w rachubę prawami zagwarantowanymi w [EKPC] lub w protokołach, do których [Unia] przystąpiła, przepisu prawa [Unii], w tym decyzji podjętych na podstawie [traktatu UE] i [traktatu FUE], zwłaszcza gdy naruszenia tego można by było uniknąć tylko poprzez niedopełnienie obowiązku wynikającego z prawa [Unii].

3. Gdy skarga jest skierowana przeciwko [Unii], [państwa członkowskie] mogą stać się współpозwanymi w związku z zarzucanym naruszeniem notyfikowanym przez [ETPC], jeżeli w ramach zarzucanego naruszenia kwestionuje się zgodność z wchodzącymi w rachubę prawami zagwarantowanymi w [EKPC] lub w protokołach, do których [Unia] przystąpiła, postanowienia [traktatu UE], [traktatu FUE] lub jakiegokolwiek innego przepisu mającego taką samą moc prawną zgodnie z tymi aktami prawnymi, zwłaszcza gdy naruszenia tego można by było uniknąć tylko poprzez niedopełnienie obowiązku wynikającego z tych aktów prawnych.

4. Gdy skarga jest skierowana zarówno przeciwko Unii, jak i co najmniej jednemu państwu członkowskiemu oraz została im doręczona, status pozwanego może ulec zmianie na status współpозwanego, jeżeli spełnione są przesłanki przewidziane w ust. 2 lub ust. 3 niniejszego artykułu.

5. [Układająca się strona] staje się współpозwaną, przyjmując zaproszenie [ETPC], albo wskutek decyzji [ETPC] wydanej w związku z wnioskiem samej [układającej się strony]. Gdy [ETPC] zaprasza [układającą się stronę] do stania się współpозwaną i gdy orzeka on w przedmiocie odpowiedniego wniosku, konsultuje się on z wszystkimi stronami postępowania. Gdy [ETPC] orzeka w przedmiocie takiego wniosku, ocenia on, czy w świetle argumentów przedstawionych przez daną [układającą się stronę], wiarygodne jest, że przesłanki przewidziane w ust. 2 lub w ust. 3 niniejszego artykułu są spełnione.

6. Gdy zgodnie z ust. 2 niniejszego artykułu [Unia] jest współpозwaną w postępowaniu i gdy [Trybunał] nie zbadał jeszcze zgodności przepisu prawa [Unii] z wchodzącymi w rachubę prawami zagwarantowanymi w [EKPC] lub w protokołach, do których [Unia] przystąpiła, [Trybunałowi] przyznaje się czas konieczny na przeprowadzenie takiego badania, a następnie stronom, aby mogły

przedstawić swoje uwagi [ETPC]. [Unia] czuwa nad tym, aby badanie to zostało przeprowadzone szybko, tak by postępowanie przed [ETPC] nie było przedłużane w nienależyty sposób. Postanowienia niniejszego ustępu nie wpływają na uprawnienia [ETPC].

7. Jeżeli naruszenie, w związku z którym [układająca się strona] jest współpозwaną w postępowaniu, zostanie stwierdzone, pozwany i współpозwany są wspólnie odpowiedzialni za to naruszenie, chyba że na podstawie argumentów przedstawionych przez pozwanego i współpозwanego oraz po wysłuchaniu stanowiska skarżącego [ETPC] postanowi, że do odpowiedzialności należy pociągnąć tylko jednego z nich.

8. Niniejszy artykuł stosuje się do skarg wniesionych po dniu wejścia w życie niniejszego [porozumienia w sprawie przystąpienia]”.

57. Wreszcie w art. 5 projektu porozumienia uściślono, że postępowania przed Trybunałem nie mogą być interpretowane jako stanowiące międzynarodowe procedury dochodzenia lub rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b) EKPC lub sposoby rozstrzygania sporów w rozumieniu art. 55 EKPC.

#### B – *Inne postanowienia*

58. W pierwszej kolejności całość postanowień ma przede wszystkim na celu dostosowanie postanowień EKPC lub jej protokołów, które odnoszą się do układających się stron jako „państw” lub do elementów wchodzących w zakres pojęcia państwa.
59. I tak art. 1 ust. 5 projektu porozumienia zawiera klauzulę interpretacyjną, zgodnie z którą terminy „państwo”, „państwa”, „państwa będące stronami”, „prawo wewnętrzne”, „administracja państwowa”, „ustawy krajowe”, „organ państwowy”, „wewnętrzne”, „bezpieczeństwo państwowe”, „dobrobyt gospodarczy kraju”, „integralność terytorialna”, „życie narodu” występujące w różnych postanowieniach EKPC i w niektórych jej protokołach mają być rozumiane po przystąpieniu jako mające zastosowanie także, *mutatis mutandis*, do Unii jako układającej się strony.
60. W wypadku aspektów terytorialnych zgodnie z art. 1 ust. 6 projektu porozumienia wyrażenie „każd[y] człowiek, podlegając[y] ich jurysdykcji”, które występuje w art. 1 EKPC, należy rozumieć w odniesieniu do Unii w ten sposób, że odnosi się ono do osób, które znajdują się na terytoriach państw członkowskich, do których stosują się traktaty UE i FUE. W zakresie, w jakim wyrażenie to odnosi się do osób, które nie znajdują się na terytorium układającej się strony, należy je rozumieć w ten sposób, że odnosi się ono do osób, które – gdyby zarzucane naruszenie można było przypisać układającej się stronie będącej państwem – podlegałyby jurysdykcji tej układającej się strony. Ponadto ust. 7 tego samego artykułu stanowi, że w odniesieniu do Unii terminy „państwo”, „terytorium” i „terytorium państwa”, które występują w różnych postanowieniach EKPC i w niektórych jej protokołach, oznaczają każde z terytoriów państw członkowskich, do których stosują się traktaty UE i FUE.
61. Następnie art. 1 ust. 8 projektu porozumienia zmienia art. 59 ust. 5 EKPC w ten sposób, że obecnie Sekretarz Generalny Rady Europy będzie notyfikował także Unii wejście w życie tej konwencji, nazwy układających się stron, które dokonały jej ratyfikacji lub do niej przystąpiły, oraz fakt złożenia kolejnych dokumentów ratyfikacyjnych lub dokumentów akcesyjnych.
62. Wreszcie art. 4 projektu porozumienia zmienia art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze EKPC oraz tytuł art. 33 EKPC, zastępując terminy „skargi międzypaństwowe” i „sprawy międzypaństwowe”, odpowiednio, terminami „skargi między stronami” i „sprawy między stronami”.
63. W drugiej kolejności pewne zmiany konwencji zostały uznane za konieczne z powodu okoliczności, że Unia nie jest członkiem Rady Europy.

64. W powyższym względzie art. 6 ust. 1 projektu porozumienia przewiduje, że delegacja Parlamentu Europejskiego ma prawo uczestniczyć z prawem głosu w posiedzeniach Zgromadzenia, gdy wykonuje ono swoje funkcje związane z wyborem sędziów do ETPC. W skład tej delegacji będzie wchodzić taka sama liczba przedstawicieli co w skład delegacji państwa będącego członkiem Rady Europy mającego najwyższą liczbę przedstawicieli. Zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu „[s]zczegółowe zasady udziału przedstawicieli Parlamentu Europejskiego w posiedzeniach [Zgromadzenia] i jego odpowiednich organach zostaną określone przez [Zgromadzenie] we współpracy z Parlamentem Europejskim”.
65. Jeśli chodzi o Komitet Ministrów, to przede wszystkim art. 7 ust. 1 projektu porozumienia zmienia art. 54 EKPC, dodając w nim nowy ustęp 1, zgodnie z którym „[p]rotokoły do [tej konwencji] są przyjmowane przez Komitet Ministrów”. Następnie zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu Unia ma prawo uczestniczyć z prawem głosu w zebraniach Komitetu Ministrów, gdy podejmuje on decyzje na podstawie niektórych postanowień EKPC, to jest jej art. 26 ust. 2 (zmniejszenie liczby sędziów w izbach), art. 39 ust. 4 (czuwanie nad wykonaniem warunków polubownego załatwienia sprawy), art. 46 ust. 2–5 (wykonanie wyroków ETPC), art. 47 (wniosek o wydanie opinii doradczej) i art. 54 ust. 1 (uprawnienia Komitetu Ministrów). Ponadto art. 7 ust. 3 projektu porozumienia przewiduje, że przed przyjęciem jakiegokolwiek aktu dotyczącego EKPC lub jednego z jej protokołów, których Unia stała się stroną, dotyczącego decyzji Komitetu Ministrów podejmowanych na podstawie postanowień wymienionych w ust. 2 tegoż artykułu lub związanego z selekcją kandydatów do wyboru sędziów przez Zgromadzenie, Komitet konsultuje się z Unią i jest on zobowiązany uwzględnić należycie stanowisko wyrażone przez Unię. Wreszcie art. 7 ust. 4 zdanie pierwsze projektu porozumienia wyraża zasadę, zgodnie z którą wykonywanie prawa głosu przez Unię i jej państwa członkowskie nie narusza skutecznego wykonania przez Komitet Ministrów jego obowiązków czuwania zgodnie z art. 39 EKPC i 46 EKPC (wykonanie warunków polubownego załatwienia sprawy i wyroków ETPC). Mówiąc dokładniej, wspomniany ust. 4 lit. a), w którym przypomniano, że „w sprawach, w których Komitet Ministrów czuwa nad przestrzeganiem zobowiązań przez samą [Unię] albo przez [Unię] i co najmniej jedno z jej państw członkowskich wspólnie, z traktatów [Unii] wynika, że [Unia] i jej państwa członkowskie wyrażają stanowiska i głosują w skoordynowany sposób”, stanowi następnie, że reguły czuwania nad wykonaniem wyroków i warunków polubownego załatwienia sprawy „zostają dostosowane w taki sposób, by umożliwiały Komitetowi Ministrów w tych okolicznościach wykonywanie w skuteczny sposób jego funkcji”. Natomiast zgodnie z tym samym ust. 4 lit. b) „[w] innych sprawach niż te [wskazane w lit. a)], gdy Komitet Ministrów czuwa nad przestrzeganiem zobowiązań przez [układającą się stronę] inną niż [Unia], [państwa członkowskie] mają zgodnie z traktatami [Unii] swobodę w wyrażaniu swojego stanowiska i wykonywaniu przysługującego im prawa głosu”.
66. Właśnie po to, aby nadać dalszy bieg wspomnianemu powyżej art. 7 ust. 4 lit. a), negocjatorzy uzgodnili, że do reguł czuwania nad wykonaniem zostanie dodana reguła nr 18 zatytułowana „Wyroki i polubowne załatwianie w sprawach, w których Unia Europejska jest stroną”. Ta nowa reguła nr 18 ma następujące brzmienie:
- „1. Decyzje Komitetu Ministrów podejmowane zgodnie z regułą nr 17 (Uchwała końcowa) niniejszych reguł uważa się za przyjęte, jeżeli opowiadają się za nimi większość czterech piątych przedstawicieli uczestniczących w głosowaniu i większość dwóch trzecich przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów.
2. Decyzje Komitetu Ministrów podejmowane zgodnie z regułą nr 10 (Decyzja o wystąpieniu do [ETPC] z wnioskiem o dokonanie wykładni wyroku) i z regułą nr 11 (Skarga o stwierdzenie uchybienia) niniejszych reguł uważa się za przyjęte, jeżeli opowiada się za nimi jedna czwarta przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów.
3. Decyzje dotyczące kwestii proceduralnych i w sprawie żądania udzielenia informacji uważa się za przyjęte, jeżeli opowiada się za nimi jedna piąta przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie Ministrów.



4. Wprowadzenie zmian w postanowieniach tej reguły wymaga zgody wszystkich [układających się stron] [EKPC]”.

67. Jeśli chodzi o udział w kosztach związanych z EKPC, art. 8 projektu porozumienia stanowi, że Unia wpłaca do budżetu Rady Europy roczną składkę przeznaczoną na koszty funkcjonowania tej konwencji, którą to składkę dodaje się do składek pozostałych układających się stron.
68. W trzeciej kolejności projekt porozumienia przewiduje postanowienie dotyczące stosunków EKPC z innymi umowami zawartymi przez Radę Europy i umowami, które pozostają w związku z tą konwencją. I tak, zgodnie z art. 9 ust. 1 projektu porozumienia Unia zobowiązuje się do przestrzegania w granicach swoich kompetencji art. 1–6 Porozumienia europejskiego w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka sporządzonego w Strasburgu dnia 5 marca 1996 r., art. 1–19 Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy sporządzonego w Paryżu dnia 2 września 1949 r., art. 2–6 protokołu dodatkowego do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy sporządzonego w Strasburgu dnia 6 listopada 1952 r. oraz art. 1–6 szóstego protokołu dodatkowego do Porozumienia ogólnego w sprawie przywilejów i immunitetów Rady Europy podpisanego w Strasburgu dnia 5 marca 1996 r. Ponadto art. 9 ust. 2 projektu porozumienia przewiduje, że do celów stosowania tych aktów prawnych układające się strony każdego z tych aktów zobowiązują się traktować Unię jako układającą się stronę. Ustępy 3 i 4 tego samego artykułu przewidują, odpowiednio, konsultacje z Unią w razie wprowadzania zmian do tychże aktów prawnych i notyfikowanie jej takich zdarzeń jak podpisanie, złożenie, data wejścia w życie lub wszelkie inne czynności dotyczące owych aktów prawnych.
69. Wreszcie art. 10 i 12 projektu porozumienia, zatytułowane odpowiednio „Podpisanie i wejście w życie” i „Notyfikacje”, zawierają postanowienia końcowe.
70. Ponadto należy uściślić, że zgodnie z lit. a) projektu deklaracji „[w] momencie przystąpienia do [EKPC] [Unia] zadba o to [...], by złożyć wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze współpozwannej w postępowaniu przed [ETPC] lub przyjąć zaproszenie [ETPC] w tym względzie, jeżeli spełnione są przesłanki określone w art. 3 ust. 2 porozumienia w sprawie przystąpienia [...]”.

## VI – Oceny przedstawione przez Komisję we wniosku o wydanie opinii

### A – W przedmiocie dopuszczalności

71. Zdaniem Komisji jej wniosek o wydanie opinii jest dopuszczalny, zważywszy, że z jednej strony Trybunał dysponuje wszystkimi danymi wystarczającymi do zbadania zgodności projektu porozumienia z traktatami oraz że z drugiej strony projekty dokumentów przystąpienia, które były przedmiotem uzgodnień na szczeblu negocjatorów, są wystarczająco zaawansowane, by można je było uznać za „przewidywaną umowę” w rozumieniu art. 218 ust. 11 TFUE. Ponadto okoliczność, że trzeba jeszcze wydać przepisy wewnętrzne, nie powinna mieć wpływu na dopuszczalność wniosku o wydanie opinii, jako że wydanie tych przepisów może mieć miejsce dopiero po zawarciu porozumienia w sprawie przystąpienia.

### B – Co do istoty

72. Co do istoty Komisja analizuje zgodność projektu porozumienia z różnymi wymogami wymienionymi zarówno w art. 6 ust. 2 TUE, jak i w protokole nr 8 UE. Ponadto przytacza ona także argumenty mające na celu wykazanie, że przewidywane porozumienie respektuje autonomię porządku prawnego Unii w świetle realizacji jej celów. Zdaniem Komisji należy bowiem unikać sytuacji, w których ETPC bądź Komitet Ministrów mogliby stanąć przed koniecznością – w ramach wykonywania kompetencji przysługujących im na podstawie EKPC, gdy mają oni rozstrzygnąć spór w kwestii wykładni lub stosowania jednego lub kilku postanowień tej konwencji lub porozumienia w sprawie przystąpienia –

dokonania wykładni pojęć występujących w tych dokumentach w sposób, który doprowadziłby ich do orzekania w przedmiocie kompetencji przysługujących odpowiednio Unii i jej państwom członkowskim.

73. Po przeprowadzeniu swojej analizy Komisja doszła do wniosku, że porozumienie, o którym mowa, jest zgodne z traktatami.
1. 1. Artykuł 1 lit. a) protokołu nr 8 UE
74. Zdaniem Komisji wymóg określony w art. 1 lit. a) protokołu nr 8 UE, któremu przyświeca cel w postaci zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii w odniesieniu do szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych EKPC, ma na celu zagwarantowanie, że Unia będzie uczestniczyć tak jak każda inna układająca się strona w organach kontrolnych tej konwencji, czyli ETPC, Zgromadzeniu i Komitecie Ministrów.
75. W opinii Komisji projekt porozumienia zapewnia taki udział we wspomnianych organach kontrolnych.
76. Jeśli chodzi bowiem o ETPC, żadna zmiana EKPC nie będzie konieczna, aby umożliwić obecność sędziego wybranego w odniesieniu do Unii, ponieważ art. 22 EKPC przewiduje, że sędzia jest wybierany w odniesieniu do każdej układającej się strony. W odniesieniu do wyboru sędziów do ETPC przez Zgromadzenie art. 6 ust. 1 projektu porozumienia stanowi, że delegacja Parlamentu Europejskiego uczestniczy z prawem głosu w posiedzeniach Zgromadzenia, na których dokonuje się takiego wyboru. Co do Komitetu Ministrów art. 7 ust. 2 projektu porozumienia przewiduje, że Unia ma prawo uczestniczyć z prawem głosu w zebraniach Komitetu, gdy podejmuje on decyzje będące wykonywaniem kompetencji przyznanych mu na podstawie EKPC. W tym względzie Unia dysponuje jednym głosem podobnie jak każda z 47 pozostałych układających się stron.
77. Komisja przypomina, że obowiązek lojalnej współpracy zobowiązuje Unię i państwa członkowskie do działania w skoordynowany sposób, gdy wyrażają one stanowiska lub oddają głosy dotyczące wykonania wyroku wydanego przez ETPC przeciwko Unii lub przeciwko państwu członkowskiemu i stwierdzającego naruszenie EKPC w postępowaniu, w którym Unia była współpозwaną. Zdaniem Komisji wynika stąd, że po przystąpieniu Unia i państwa członkowskie będą dysponować wspólnie 29 głosami z łącznej liczby 48 głosów w Komitecie Ministrów i będą posiadać znaczną większość w Komitecie. A zatem, aby zachować zarówno skuteczność mechanizmu kontroli, jak i faktyczną równość między układającymi się stronami, art. 7 ust. 4 lit. a) zdanie drugie projektu porozumienia stanowi, że reguły czuwania nad wykonaniem zostają dostosowane w taki sposób, by umożliwiły Komitetowi Ministrów wykonywanie w skuteczny sposób jego funkcji. W tym celu przewidziano szczególne reguły głosowania w regule nr 18. Zgodnie z ust. 4 tego projektu ewentualna zmiana tych reguł wymaga zgody wszystkich układających się stron.
78. Wreszcie, w sytuacji gdy Komitet Ministrów przyjmuje instrumenty lub teksty pozbawione wiążących skutków prawnych na podstawie przysługujących mu ogólnych kompetencji zgodnie z art. 15 statutu Rady Europy, nie ma możliwości, by Unia, która nie jest członkiem tej organizacji międzynarodowej, uczestniczyła z prawem głosu w przyjmowaniu tych decyzji. Artykuł 7 ust. 3 projektu porozumienia wymaga skonsultowania się z Unią przed przyjęciem takich tekstów lub instrumentów i w postanowieniu tym uściślono, że Komitet uwzględniła należycie stanowisko wyrażone przez Unię.
2. 2. Artykuł 1 lit. b) protokołu nr 8 UE
79. Jeśli chodzi o wymóg określony w art. 1 lit. b) protokołu nr 8 UE i mający na celu zachowanie szczególnych cech Unii i prawa Unii w odniesieniu do mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi państw niebędących państwami członkowskimi i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego wypadku, Komisja podnosi, że w zakresie, w jakim naruszenie EKPC zarzucane przed ETPC w odniesieniu do aktu lub

zaniechania układającej się strony jest związane z innym przepisem prawa, zgodność tego przepisu z tą konwencją zostaje zakwestionowana, tak że kontrola sprawowana przez organy EKPC obejmuje nieuchronnie ten przepis. W przeciwieństwie do sytuacji każdej innej układającej się strony, która jest jednocześnie odpowiedzialna za akt oraz za przepis leżący u podstaw tego aktu, gdy naruszenie zarzucane przed ETPC w odniesieniu do aktu państwa członkowskiego jest związane z przepisem należącym do prawa Unii, Unia jako układająca się strona, od której pochodzi ten przepis, nie będzie stroną postępowania przed ETPC. Tak samo będzie w wypadku państw członkowskich razem wziętych, gdy naruszenie zarzucane przed ETPC w odniesieniu do aktu lub zaniechania instytucji, organu lub innej jednostki organizacyjnej Unii jest związane z postanowieniem traktatów, za które odpowiedzialne są jedynie państwa członkowskie.

80. Aby uniknąć tego, że w tych dwóch opisanych powyżej sytuacjach układająca się strona, która wydała sporny przepis, nie może ani uczestniczyć w postępowaniu przed ETPC, ani być związana w stosownym wypadku zobowiązaniami wynikającymi z art. 46 ust. 1 EKPC w odniesieniu do ewentualnej zmiany lub uchylecia tego przepisu, projekt porozumienia przewiduje szczególne postanowienia proceduralne wprowadzające mechanizm współpозwania. W szczególności art. 3 projektu porozumienia umożliwia z jednej strony – Unii stanie się współpозwaną w wypadku zarzucenia naruszenia, w ramach którego kwestionowana jest zgodność przepisu prawa Unii z EKPC oraz z drugiej strony – państwom członkowskim stanie się współpозwanymi w wypadku zarzucenia naruszenia, w ramach którego jest kwestionowana zgodność postanowienia zawartego w traktatach z tą konwencją.
81. Komisja podkreśla, że na podstawie nowego art. 36 ust. 4 EKPC, który to ustęp został dodany w drodze art. 3 ust. 1 projektu porozumienia, zdanie drugie tego ust. 4 przewiduje, że „[w]spółpозwany jest stroną w sprawie”. A zatem zdaniem tej instytucji współpозwany korzysta ze wszystkich praw proceduralnych, którymi dysponują strony, i nie może w związku z tym być uważany za zwykłą osobę trzecią występującą w charakterze interwenienta. Ponadto, w wypadku gdy ETPC stwierdzi w swoim wyroku naruszenie konwencji i tym samym zakwestionuje przepis prawa Unii, w celu zastosowania się do takiego wyroku na współpозwanym będzie ciążył obowiązek naprawienia tego naruszenia bądź poprzez zmianę danego przepisu, bądź poprzez jego uchylenie.
82. Zdaniem Komisji postanowienia wymienione w trzech poprzednich punktach niniejszej opinii zachowują autonomię porządku prawnego Unii, jeśli chodzi o decyzje, jakie ETPC może być zmuszony podjąć w stosunku do Unii i państw członkowskich. W pierwszej kolejności zgodnie z art. 3 ust. 5 projektu porozumienia status współpозwanego uzyskuje się bądź poprzez przyjęcie odpowiedniego zaproszenia wystosowanego przez ETPC, bądź w drodze decyzji ETPC opartej na wiarygodności argumentów przytoczonych we wniosku zainteresowanej układającej się strony. A zatem ETPC nie będzie zmuszony dokonywać w sposób incydentalny wykładni prawa Unii w kwestii, czy zgodność z EKPC jednego z przepisów tego prawa jest kwestionowana w ramach zarzucanego naruszenia tej konwencji. W drugiej kolejności art. 3 ust. 7 projektu porozumienia zawiera regułę wspólnej odpowiedzialności pozwanego i współpозwanego za wszelkie naruszenia tej konwencji w ramach postępowania, w którym układająca się strona jest współpозwaną. W takich wypadkach ETPC miałby ograniczyć się zatem do stwierdzenia takiego naruszenia. Natomiast ETPC nie będzie zmuszony wypowiadać się bezpośrednio na temat charakteru i zakresu, w jakim Unia i dane państwo członkowskie przyczyniły się do popełnienia tego naruszenia, ani zatem pośrednio na temat obowiązków ciążących odpowiednio na Unii i danym państwie członkowskim w związku z wykonaniem wyroku, a w szczególności środków indywidualnych i generalnych, jakie należy podjąć w celu zapewnienia tego wykonania. Co więcej, zgodnie z tym samym ust. 7 in fine jedynie na podstawie argumentów przedstawionych ewentualnie wspólnie przez pozwanego i współpозwanego ETPC może postanowić, że do odpowiedzialności należy pociągnąć tylko jednego z nich.

83. Ponadto Komisja uważa, że projekt porozumienia gwarantuje także, iż wyrok ETPC wydany w sprawie, w której Unia jest współpozwaną, nie może wpływać na jej kompetencje. Taki wyrok nie może bowiem doprowadzić do powstania po stronie Unii obowiązków wykraczających poza te, których spełnienie ciąży na niej na podstawie kompetencji przyznanych jej w traktatach.
84. Mówiąc konkretnie, zdaniem Komisji, konieczne jest, by Unia przystępowała do postępowania w charakterze współpozwanego automatycznie za każdym razem, gdy w ramach zarzucanego naruszenia EKPC przez akt państwa członkowskiego służący wykonaniu przepisu prawa Unii kwestionowana jest jego zgodność z tą konwencją. W jej opinii projekt porozumienia umożliwia osiągnięcie takiego rezultatu. Komisja twierdzi bowiem, że zgodnie z art. 3 ust. 5 tego projektu, w sytuacji gdy ETPC rozstrzyga w przedmiocie wniosku składającej się strony mającego na celu uzyskanie statusu współpozwanego, ocenia on, czy w świetle argumentów przedstawionych przez tę stronę wiarygodne jest, że w zależności od wypadku spełnione są przesłanki przewidziane w ust. 2 lub 3 tego samego artykułu. Rozważania te odnoszą się zresztą także zdaniem Komisji, *mutatis mutandis*, do państw członkowskich, gdy w ramach zarzucanego naruszenia EKPC przez akt Unii kwestionowana jest zgodność traktatów z tą konwencją. W tym względzie Komisja dodaje jednak, że w takim wypadku przestrzeganie obowiązku lojalnej współpracy wymaga, by państwa członkowskie były reprezentowane przed ETPC przez jednego pełnomocnika, który to wymóg powinien figurować w przepisach wewnętrznych.
3. 3. Artykuł 6 ust. 2 zdanie drugie TUE i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE
85. W odniesieniu do wymogu przewidzianego w art. 6 ust. 2 zdanie drugie TUE i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE, zgodnie z którym to wymogiem przystąpienie nie może wpływać na kompetencje Unii określone w traktatach, Komisja stwierdza, że przystąpienie pociąga za sobą dla Unii obowiązek przestrzegania praw zagwarantowanych w EKPC. Z jednej strony w zakresie, w jakim obowiązek ten wiąże się z obowiązkiem powstrzymywania się od podejmowania środków, które naruszałyby te prawa, w drodze przystąpienia do tej konwencji Unia akceptuje jedynie ograniczenia wykonywania kompetencji przyznanych jej w traktatach przez państwa członkowskie. Z drugiej strony w zakresie, w jakim wspomniany obowiązek Unii wiąże się z obowiązkiem przyjmowania szczególnych środków, art. 1 ust. 3 zdanie drugie projektu porozumienia przewiduje, że żadne z postanowień omawianej konwencji lub jej protokołów nie może nakładać na Unię obowiązku wykonania aktu lub przyjęcia środka, do których nie jest ona właściwa w świetle prawa Unii. W konsekwencji zobowiązania podjęte przez Unię wraz z przystąpieniem do EKPC nie wpłyną w żaden sposób na przysługujące jej kompetencje.
86. Podobnie według Komisji projekt porozumienia nie wpływa na kompetencje Unii, przewidując, po pierwsze, przystąpienie Unii nie tylko do EKPC, ale także do protokołu dodatkowego i do protokołu nr 6, oraz po drugie, możliwość przystąpienia do innych istniejących protokołów. Przede wszystkim Komisja uważa bowiem, że na podstawie art. 6 ust. 2 TUE Unia dysponuje kompetencją do przystąpienia do wszystkich istniejących protokołów niezależnie od okoliczności, czy wszystkie państwa członkowskie są czy nie są ich stronami. W przeciwnym wypadku reguła określona w art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE, zgodnie z którą to regułą porozumienie w sprawie przystąpienia ma zagwarantować, że przystąpienie Unii nie wpłynie na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do protokołów, byłaby pozbawiona sensu. Ponadto protokoły te stanowią jedynie instrumenty akcesoryjne do EKPC. A zatem Unia będzie uprawniona w stosownym wypadku do zawarcia nowych protokołów lub do przystąpienia do nich na późniejszym etapie, pod warunkiem że mają one także charakter akcesoryjny w stosunku do tej konwencji.
4. 4. Artykuł 1 lit. b) i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE
87. Zdaniem Komisji przystąpienie nie wpływa na uprawnienia innych instytucji Unii niż Trybunał. Instytucje te są bowiem zobowiązane do wykonywania swoich kompetencji w odniesieniu do EKPC i jej organów kontrolnych w taki sam sposób, jak są to zobowiązane czynić w stosunku do każdej

innej umowy międzynarodowej i organów, które zostały utworzone lub którym przyznano uprawnienia decyzyjne na podstawie takiej umowy. W szczególności zarówno z art. 335 TFUE, jak i z pkt 94 wyroku Reynolds Tobacco i in./Komisja (C-131/03 P, EU:C:2006:541) wynika, że Unia jest reprezentowana przez Komisję przed sądami innymi niż sądy państw członkowskich. W niniejszym wypadku Komisja byłaby zobowiązana do reprezentowania Unii przed ETPC, podczas gdy zgodnie z zasadą lojalnej współpracy między instytucjami, w sytuacji gdy w postępowaniu przed ETPC zostaje zakwestionowany przepis prawa Unii zawarty w akcie innej instytucji niż Komisja, uprawnienia tej innej instytucji zostałyby zachowane, gdyby została ona włączona do przygotowania pism procesowych, jakie mają zostać skierowane do ETPC. Ponadto, w sytuacji gdy Komitet Ministrów wydaje akty mające skutki prawne, procedura określona w art. 218 ust. 9 TFUE będzie miała zastosowanie ipso iure.

88. Jeśli chodzi o Trybunał i bardziej ogólnie, zachowanie szczególnych cech Unii i jej prawa dotyczących systemu ochrony sądowej, oceny Komisji w tym względzie odnoszą się zasadniczo do trzech kwestii dotyczących wyczerpania wewnętrznych środków odwoławczych, skuteczności ochrony sądowej, zwłaszcza w odniesieniu do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwanej dalej „WPZiB”), i uprawnień Trybunału przewidzianych w art. 258 TFUE, 260 TFUE i 263 TFUE. Dwa pierwsze pytania pojawiają się w świetle art. 6 EKPC, art. 13 EKPC i art. 35 ust. 1 EKPC, zgodnie z którymi, po pierwsze, od każdego aktu układających się stron powinien przysługiwać skuteczny środek odwoławczy do organu krajowego, a po drugie, bezowocne wyczerpanie takich środków odwoławczych stanowi przesłankę dopuszczalności wniesienia skargi indywidualnej do ETPC.
89. W odniesieniu, po pierwsze, do wcześniejszego wyczerpania wewnętrznych środków odwoławczych Komisja utrzymuje, że projekt porozumienia gwarantuje, iż środki odwoławcze przed sądami Unii muszą zostać wyczerpane, zanim będzie można ważnie wnieść do ETPC skargę na akt Unii. Zdaniem Komisji art. 1 ust. 5 tiret drugie projektu porozumienia stanowi, że określenie „wewnętrzne” występujące w art. 35 ust. 1 EKPC należy rozumieć jako odnoszące się także, mutatis mutandis, do wewnętrznego porządku prawnego Unii. Co więcej, art. 5 projektu porozumienia określa jasno, że postępowania przed sądami Unii nie mogą być interpretowane jako stanowiące międzynarodowe procedury dochodzenia lub rozstrzygnięcia. Tym samym poddanie sprawy do rozpatrzenia tym sądom nie powoduje niedopuszczalności skargi w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b) EKPC.
90. Ponadto, aby wprowadzić procedurę wcześniejszego zaangażowania Trybunału, Komisja podkreśla istnienie możliwości, że sąd państwa członkowskiego stwierdzi, iż akt lub zaniechanie tego państwa członkowskiego narusza prawo podstawowe, które jest zagwarantowane na szczeblu Unii i odpowiada prawu zagwarantowanemu w EKPC, oraz że to naruszenie jest związane z przepisem prawa wtórnego Unii. W takim wypadku sąd krajowy nie jest uprawniony do samodzielnego orzeczenia w sposób incydentalny o nieważności aktu Unii, który zawiera ten przepis i odmówić zastosowania tego przepisu, jako że jedynie Trybunał, do którego został wniesiony wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może stwierdzić nieważność danego aktu (wyrok Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 11–20). Gdyby następnie przed ETPC zarzucono, iż ten sam akt lub to samo zaniechanie narusza to samo prawo podstawowe zagwarantowane w tej konwencji, i gdyby zatem w ramach tego zarzucanego naruszenia została zakwestionowana zgodność z EKPC przepisu prawa Unii, o którym mowa, Unia stałaby się współpozwaną i jej instytucje, w tym Trybunał, byłyby związane wyrokiem ETPC, który stwierdzałby naruszenie tej konwencji. Sytuacja taka mogłaby wystąpić, mimo że Trybunał nie miał jeszcze okazji zbadać ważności danego aktu Unii w świetle wchodzącego w rachubę prawa podstawowego, którego naruszenie jest zarzucane przed ETPC. W tym kontekście złożenie do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE nie może być uważane za jeden z wewnętrznych środków odwoławczych, które skarżący powinien był wyczerpać, zanim wnieś skargę do ETPC, ponieważ strony nie mają żadnej kontroli nad tym, czy taki wniosek zostanie złożony, wobec czego niezłożenie takiego wniosku nie może powodować niedopuszczalności skargi wniesionej do ETPC. Taki wniosek narzuca się, tym bardziej że kompetencja Trybunału do stwierdzenia w stosownym wypadku nieważności aktu Unii stanowi część jego uprawnień. Zdaniem Komisji, aby zachować te uprawnienia, należy przewidzieć, iż w ramach postępowania przed ETPC, w którym Unia jest współpozwaną,

Trybunał ma możliwość zbadania zgodności przepisu prawa Unii z EKPC. Co więcej, możliwość ta powinna się pojawić, zanim ETPC orzeknie w przedmiocie zasadności podniesionego zarzutu, i tym samym pośrednio w przedmiocie zgodności danego przepisu z wchodzącym w rachubę prawem podstawowym. Zresztą taka konieczność wcześniejszego zbadania spornego przepisu przez Trybunał wynika także z okoliczności, iż mechanizm kontroli ustanowiony w EKPC ma pomocniczy charakter w stosunku do systemów ochrony praw człowieka istniejących na szczeblu układających się stron.

91. Zdaniem Komisji właśnie po to, by uczynić zadość wskazanym powyżej potrzebom, art. 3 ust. 6 zdanie pierwsze projektu porozumienia przewiduje, że w takich okolicznościach Trybunałowi przyznaje się czas konieczny do przeprowadzenia badania spornego przepisu w ramach procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału. Zgodnie ze zdaniem drugim tego samego ustępu badanie to powinno zostać przeprowadzone szybko, tak by nie przedłużać w nienależyty sposób postępowania przed ETPC. ETPC nie będzie związany oceną Trybunału, jak to wynika z ostatniego zdania postanowienia, o którym mowa.
92. Co prawda Komisja dodaje, że wspomnianemu art. 3 ust. 6 powinny towarzyszyć przepisy wewnętrzne regulujące procedurę wcześniejszego zaangażowania Trybunału. Jednak projekt porozumienia nie zawiera takich przepisów. Niemniej przepisy takie nie powinny być zawarte w umowie międzynarodowej, lecz powinny zostać wydane w niezależny sposób na szczeblu Unii, ponieważ ich celem jest uregulowanie wewnętrznej procedury Unii. Poza tym włączenie takich przepisów proceduralnych do traktatów nie byłoby konieczne ani nawet odpowiednie. Traktaty nakładają już bowiem obowiązek na instytucje Unii oraz na państwa członkowskie, polegający na realizacji przystąpienia Unii do EKPC oraz przewidują ponadto, że przystąpienie to nie może mieć wpływu na kompetencje Trybunału. W tym względzie Komisja uważa, że bardziej odpowiednie jest, by przepisy ustanawiające samą zasadę procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału i określające jednostki odpowiedzialne do wszczęcia takiego postępowania oraz standardy, według których należy przeprowadzić badanie zgodności, były zawarte w decyzji Rady dotyczącej zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia na podstawie art. 218 ust. 6 lit. a) ppkt (ii) TFUE. Jeśli chodzi o treść wewnętrznych przepisów regulujących procedurę wcześniejszego zaangażowania Trybunału, przede wszystkim uprawnienie do wszczęcia takiego postępowania w drodze wniosku składanego do Trybunału powinno przysługiwać Komisji i państwu członkowskiemu, przeciwko któremu została skierowana skarga wniesiona do ETPC. Ponadto Trybunał powinien móc wypowiedzieć się, zanim Unia i zainteresowane państwo członkowskie zajmą stanowisko przed ETPC. Co więcej, ponieważ procedura wcześniejszego zaangażowania wykazuje pewne strukturalne podobieństwa z procedurą prejudycjalną, przepisy dotyczące prawa udziału w tej procedurze powinny być analogiczne do przepisów zawartych w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wreszcie wymogi szybkości powinny być spełnione poprzez zastosowanie trybu przyspieszonego przewidzianego w art. 23a tego statutu.
93. Jeśli chodzi, po drugie, o skuteczność ochrony sądowej, zdaniem Komisji ważne jest, by w sytuacji gdy dany akt zostaje przypisany Unii bądź państwu członkowskiemu w celu ustalenia ich odpowiedzialności na podstawie EKPC, zastosowanie miały te same kryteria co kryteria mające zastosowanie wewnątrz Unii. Komisja twierdzi, że art. 1 ust. 4 zdanie pierwsze projektu porozumienia spełnia ten wymóg, przewidując, że do celów tej konwencji środek państwa członkowskiego przypisuje się temu państwu, nawet jeśli państwo to wykonuje prawo Unii, w tym decyzje podjęte na podstawie traktatów UE i FUE. Skuteczność skargi jest zatem zapewniona, zważywszy, że zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sądy danego państwa członkowskiego są zobowiązane zapewnić ochronę prawną w odniesieniu do aktów tego państwa.
94. Niemniej dwa szczególne pytania pojawiają się w odniesieniu do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinie WPZiB, gdyż prawo Unii charakteryzuje się w tym względzie dwiema szczególnymi cechami.

95. W pierwszej kolejności Komisja podnosi w odniesieniu do możliwości przypisania aktów, że operacje wojskowe w ramach WPZiB są przeprowadzane przez państwa członkowskie zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie czwarte TUE, art. 28 ust. 1 TUE, art. 29 TUE i art. 42 ust. 3 TUE. Komisja twierdzi, że aby uwzględnić tę charakterystyczną cechę, art. 1 ust. 4 projektu porozumienia przewiduje, iż nawet w wypadku operacji przeprowadzanych w ramach WPZiB akty państw członkowskich przypisuje się danemu państwu członkowskiemu, a nie Unii. Uściślenie to ma umożliwić wykluczenie zastosowania do stosunków między Unią a jej państwami członkowskimi orzecznictwa ETPC, w którym wypowiedział się on w kwestii odpowiedzialności organizacji międzynarodowej w odniesieniu do działań podjętych przez układającą się stronę w celu wykonania decyzji tej organizacji (decyzja ETPC z dnia 2 maja 2007 r. w sprawie Behrami i Behrami przeciwko Francji oraz Saramati przeciwko Francji, Niemcom i Norwegii, nr 71412/01 i nr 78166/01, § 122; a także wyrok ETPC z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie Al-Jedda przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 27021/08, § 76). Jak doprecyzowano bowiem w pkt 24 projektu raportu wyjaśniającego, w sprawach, w których zapadły te orzeczenia, nie istniała żadna szczególna reguła przypisywania aktów taka jak reguła przewidziana w art. 1 ust. 4 projektu porozumienia.
96. W drugiej kolejności w odniesieniu do skuteczności kontroli sprawowanej przez sąd Unii w zakresie WPZiB Komisja twierdzi, że kontrola ta jest ograniczona zarówno art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, jak i art. 275 akapit drugi TFUE. Z postanowień tych wynika zasadniczo, że Trybunał nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie. Trybunał jest właściwy tylko do kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE i orzekania w przedmiocie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących „środki ograniczające” wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE. Wobec tego można by zadać sobie pytanie, czy Unia przewiduje skuteczne wewnętrzne środki odwoławcze w zakresie WPZiB.
97. Komisja przypomina w tym względzie, że aby skarga do ETPC była dopuszczalna, skarżący musi móc uważać się za ofiarę naruszenia praw uznanych w EKPC lub jej protokołach, a zatem sporny akt lub zaniechanie muszą go dotyczyć bezpośrednio.
98. Z jednej strony, w sytuacji gdy akty w zakresie WPZiB pochodzące od państwa członkowskiego dotyczą bezpośrednio osoby i mogą zatem być przedmiotem skargi do ETPC, ochrona sądowa w odniesieniu do tych aktów spoczywa na sądach państw członkowskich. Gdy w wyjątkowych wypadkach taki akt jest oparty na postanowieniu decyzji Rady wydanej na podstawie art. 28 ust. 1 TUE, zgodność takiego postanowienia z EKPC mogłaby zostać zakwestionowana. Zdaniem Komisji w takim wypadku sama decyzja Rady stanowi „środek ograniczający” w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE, tak że nawet jeśli postanowienie to uznaje wyraźnie właściwość Trybunału wyłącznie do orzekania w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności „wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty [TFUE]”, takie postanowienia mogłyby jednak być przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w razie potrzeby w odniesieniu do ich ważności. W tym względzie Komisja opiera się głównie na wyroku Segi i in./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116), w którym Trybunał – mimo że art. 35 ust. 1 traktatu UE w brzmieniu nadanym traktatem z Nicei wykluczał „wspólne stanowiska” z właściwości Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym – dopuścił możliwość zwrócenia się przez sądy krajowe do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wspólnego stanowiska, które z uwagi na swoją treść wywołuje samodzielnie skutki prawne wobec osób trzecich i w związku z tym przekracza zasięg przewidziany w traktacie UE dla tego rodzaju aktu. Poza tym w takich okolicznościach zastosowanie powinna mieć także procedura wcześniejszego zaangażowania Trybunału.
99. Z drugiej strony, jeśli chodzi o akty w zakresie WPZiB pochodzące od instytucji Unii, Komisja twierdzi, że należy rozróżnić akty wywołujące wiążące skutki prawne i akty, które są pozbawione takich skutków. Akty wywołujące wiążące skutki prawne stanowią w zakresie, w jakim mogą one naruszać prawa podstawowe, „środki ograniczające” w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE i mogą zatem być

przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności do sądów Unii. Natomiast akty, które nie wywołują takich skutków, nie mogą z racji swej natury być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności lub wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jedynym środkiem odwoławczym dostępnym wewnątrz Unii przeciwko takim aktom jest skarga o odszkodowanie na podstawie art. 340 TFUE, gdyż taka skarga nie jest zdaniem Komisji wykluczona przez art. 275 akapit pierwszy TFUE.

100. A zatem Komisja stoi na stanowisku, że art. 1 ust. 4 projektu porozumienia, art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE w związku z art. 275 TFUE i 340 TFUE skutkują wspólnie tym, że wszystkie akty i środki Unii i państw członkowskich w zakresie WPZiB, w odniesieniu do których osoba może uważać się za ofiarę naruszenia praw uznanych w EKPC, mogą być przedmiotem skutecznego środka odwoławczego do organów sądowych Unii lub państw członkowskich.
101. Po trzecie, zdaniem Komisji, projekt porozumienia nie wpływa także na uprawnienia Trybunału przewidziane w art. 258 TFUE, 260 TFUE i 263 TFUE. Jego art. 5 zawiera bowiem klauzulę interpretacyjną, zgodnie z którą „[p]ostępowania przed [Trybunałem] nie mogą być interpretowane jako stanowiące [...] procedury dochodzenia lub rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 55 [EKPC]”. Wobec tego wyraźnie zachowano możliwość wnoszenia do Trybunału sporów, które dotyczą wykładni i stosowania tej konwencji, a nawet praw podstawowych określonych na szczeblu Unii, zwłaszcza w karcie praw podstawowych.
102. W odniesieniu w szczególności do skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom Komisja przypomina, że z art. 1 ust. 3 projektu porozumienia wynika, iż żadne zobowiązanie nie powstaje po stronie państw członkowskich na mocy prawa Unii w odniesieniu do EKPC i jej protokołów. W związku z tym przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom nie może być z definicji uchybienie przez państwo członkowskie zobowiązaniom ciążącym na tym państwie członkowskim na podstawie EKPC. Niemniej odesłanie do art. 55 tej konwencji zawarte w art. 5 projektu porozumienia jest zdaniem Komisji skuteczne w świetle wymogu, że przystąpienie nie może wpływać na uprawnienia Trybunału. Państwa członkowskie są bowiem związane na podstawie art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych prawami podstawowymi zdefiniowanymi na szczeblu Unii, gdy wprowadzają w życie prawo Unii. W zakresie bowiem, w jakim zakaz wyrażony w art. 55 EKPC mógłby być rozumiany w ten sposób, że odnosi się on także do sporów między układającymi się stronami dotyczących wykładni lub stosowania przepisów międzynarodowego instrumentu – takiego jak traktaty i karta praw podstawowych w wypadku państw członkowskich – mającego taką samą treść co postanowienia tej konwencji, art. 5 projektu porozumienia ma taki skutek, że na taką wykładnię nie można się powołać wobec Unii.
103. Ponadto ETPC wyjaśnił, że wykonywanie przez Komisję jej uprawnień na podstawie art. 258 TFUE nie może być uznane za stosowanie międzynarodowych procedur dochodzenia lub rozstrzygnięcia w rozumieniu art. 35 ust. 2 lit. b) EKPC (wyrok ETPC z dnia 1 lutego 2011 r. w sprawie Karoussiotis przeciwko Portugalii, nr 23205/08, §§ 75, 76).
104. Komisja uściśliła, że nie jest konieczne, by projekt porozumienia przewidywał szczególny zarzut niedopuszczalności mający zastosowanie do skarg wniesionych do ETPC na podstawie art. 33 EKPC przez Unię przeciwko państwu członkowskiemu lub odwrotnie przez państwo członkowskie przeciwko Unii w przedmiocie sporu dotyczącego wykładni lub stosowania tej konwencji, gdyż takie skargi byłyby oczywiście sprzeczne z prawem Unii. Nie tylko stanowiłyby one obejście art. 258 TFUE, ale także decyzja o wniesieniu takiej skargi mogłaby być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE. Ponadto skarga wniesiona przez państwo członkowskie przeciwko Unii stanowiłaby obejście art. 263 TFUE lub, w stosownym wypadku, art. 265 TFUE, co na podstawie prawa Unii prowadziłoby do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia traktatu.



5. 5. Artykuł 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE

105. W odniesieniu do wymogu określonego w art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE, zgodnie z którym to wymogiem przystąpienie nie może mieć wpływu na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPC, w szczególności protokołów do niej, środków podjętych przez państwa członkowskie w drodze odstąpienia od EKPC zgodnie z jej art. 15 oraz zastrzeżeń co do tej konwencji dokonanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 57 EKPC, Komisja twierdzi, że zgodnie z art. 1 ust. 3 zdanie pierwsze projektu porozumienia zasięg zobowiązań Unii jest ograniczony *ratione personae* do samej Unii jako podmiotu prawa międzynarodowego publicznego odrębnego od państw członkowskich. Przystąpienie Unii do EKPC pozostanie zatem bez wpływu na sytuację prawną państwa członkowskiego, które zgodnie z art. 57 EKPC zgłosiło zastrzeżenie co do postanowienia tej konwencji lub jednego z protokołów, do których Unia przystępuje, które podjęło środki w drodze odstąpienia od konwencji zgodnie z art. 15 EKPC bądź też które nie jest stroną jednego z protokołów, do których Unia może przystąpić w przyszłości. Wynika stąd także, że nawet jeśli zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie, projekt porozumienia nie prowadzi do powstania po ich stronie żadnego zobowiązania na podstawie prawa Unii w odniesieniu do konwencji i jej protokołów.

6. 6. Artykuł 3 protokołu nr 8 UE

106. Wreszcie w odniesieniu do wymogu określonego w art. 3 protokołu nr 8 UE, zgodnie z którym to wymogiem przystąpienie nie może mieć wpływu na art. 344 TFUE, Komisja twierdzi, że innym skutkiem okoliczności, że zgodnie z art. 1 ust. 3 projektu porozumienia przystąpienie Unii do EKPC nie powoduje powstania po stronie państw członkowskich żadnego zobowiązania na podstawie prawa Unii w odniesieniu do EKPC i jej protokołów, jest to, iż ewentualny spór między państwami członkowskimi dotyczący wykładni lub stosowania tej konwencji nie stanowi *stricto sensu* sporu dotyczącego wykładni lub stosowania traktatu, do którego odnosi się zakaz wyrażony w art. 344 TFUE.

107. Niemniej odesłanie do art. 55 EKPC zawarte w art. 5 projektu porozumienia jest zdaniem Komisji skuteczne także w świetle wspomnianego powyżej wymogu. W zakresie bowiem, w jakim zakaz wyrażony w art. 55 EKPC mógłby być rozumiany w ten sposób, że odnosi się on także do sporów między układającymi się stronami dotyczących wykładni lub stosowania przepisów międzynarodowego instrumentu – takiego jak traktaty i karta praw podstawowych w wypadku państw członkowskich – mającego taką samą treść co postanowienia konwencji, art. 5 projektu porozumienia ma taki skutek, że na taką wykładnię nie można się powołać wobec państw członkowskich. W tym względzie Komisja dodaje, że przepis przewidujący niedopuszczalność skargi wniesionej do ETPC przez jedno państwo członkowskie przeciwko innemu państwu członkowskiemu w przedmiocie sporu dotyczącego wykładni lub stosowania przepisów prawa Unii, które mają taką samą treść co postanowienia konwencji, w szczególności postanowień karty praw podstawowych, nie jest konieczny. Wniesienie takiej skargi stanowiłoby już bowiem naruszenie art. 344 TFUE i prowadziłoby na szczeblu Unii do wszczęcia postępowań przewidzianych w art. 258–260 TFUE.

## VII – Streszczenie głównych uwag przedstawionych Trybunałowi

108. W związku z rozpatrywanym wnioskiem o wydanie opinii Trybunałowi zostały przedstawione uwagi na piśmie oraz ustnie na rozprawie przez rządy belgijski, bułgarski, czeski, duński, niemiecki, estoński, Irlandię, rządy grecki, hiszpański, francuski, włoski, cypryjski, łotewski, litewski, węgierski, niderlandzki, austriacki, polski, portugalski, rumuński, słowacki, fiński, szwedzki i Zjednoczonego Królestwa, jak również przez Parlament i Radę.

109. Wszystkie wymienione wyżej państwa członkowskie i instytucje dochodzą zasadniczo do wniosku, że projekt porozumienia jest zgodny z traktatami i podzielają w znacznym stopniu ocenę Komisji. Niemniej ich oceny różnią się od oceny Komisji w wielu punktach.

A – W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie opinii

110. Jeśli chodzi o dopuszczalność wniosku o wydanie opinii, co do zasady nie jest kwestionowane, że przedmiotem wniosku jest rzeczywiście „przewidywana umowa” w rozumieniu art. 218 ust. 11 TFUE oraz że Trybunał dysponuje wszelkimi informacjami koniecznymi do dokonania oceny zgodności tej umowy z traktatami, jak wymaga tego Trybunał (opinia 2/94, EU:C:1996:140, pkt 20, 21).
111. Natomiast w odniesieniu do oceny Komisji dotyczącej przepisów wewnętrznych wyrażone zostały bardzo różne stanowiska.
112. Co prawda, zdaniem rządów bułgarskiego i duńskiego, Irlandii, rządów francuskiego, węgierskiego, portugalskiego, fińskiego, szwedzkiego i Zjednoczonego Królestwa, jak również w opinii Parlamentu i Rady okoliczność, że owe przepisy nie zostały jeszcze wydane, nie wpływa na dopuszczalność wniosku. Jest tak w szczególności dlatego, że – jak podnoszą rządy estoński i litewski – takie przepisy pociągałyby za sobą skutki tylko dla Unii i nie mogłyby wpływać na międzynarodowe aspekty projektu porozumienia, a co więcej – jak podkreślają zasadniczo rządy polski i szwedzki – przepisy te muszą także być zgodne z traktatami, przy czym taka zgodność może – zdaniem rządów cypryjskiego, szwedzkiego i Zjednoczonego Królestwa – zostać w razie potrzeby zbadana przez Trybunał zgodnie z art. 263 TFUE.
113. Niemniej podnosi się, że Komisja nie powinna była inicjować dyskusji na temat takich przepisów przed Trybunałem w ramach niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii. Trybunał nie ma bowiem możliwości wypowiedzieć się na temat przepisów wewnętrznych bądź – zdaniem rządów greckiego i niderlandzkiego – z uwagi na ich hipotetyczny charakter, bądź – zdaniem rządów francuskiego, cypryjskiego i litewskiego oraz Rady – z powodu braku wystarczających informacji na temat ich treści, bądź też – zdaniem rządów czeskiego, estońskiego, francuskiego, cypryjskiego, litewskiego, niderlandzkiego, portugalskiego, słowackiego i szwedzkiego – z tego względu, że nie pozostają one w związku z omawianą umową międzynarodową, gdyż tylko ta umowa może być przedmiotem wniosku o wydanie opinii w rozumieniu art. 218 ust. 11 TFUE. Ponadto, gdyby Trybunał miał się wypowiedzieć na temat treści przepisów, które nie zostały jeszcze wydane przez prawodawcę Unii – zdaniem rządów estońskiego i Zjednoczonego Królestwa oraz Rady – wkroczyłby on w kompetencje tego prawodawcy z naruszeniem art. 13 TUE lub – zdaniem rządu estońskiego – z pogwałceniem zasady rozdziału kompetencji przewidzianej w art. 5 ust. 1 i 2 TUE.
114. Podnosi się, iż z powyższego wynika, że wniosek o wydanie opinii jest dopuszczalny jedynie w zakresie, w jakim dotyczy on przewidywanego porozumienia, podczas gdy w zakresie, w jakim dotyczy on przepisów wewnętrznych – zdaniem rządów francuskiego i cypryjskiego – Trybunał jest niewłaściwy bądź – zdaniem rządów czeskiego, estońskiego i francuskiego – wniosek ten jest niedopuszczalny, bądź też – zdaniem rządu litewskiego – nie ma potrzeby, by Trybunał wypowiedział się na jego temat.
115. Gdyby jednak analiza przepisów wewnętrznych okazała się konieczna do celów dokonania oceny zgodności projektu porozumienia z traktatami – którą to kwestię, zdaniem rządu greckiego, powinien rozstrzygnąć Trybunał – to, zdaniem rządu polskiego, Trybunał powinien uzależnić swoją opinię w przedmiocie zgodności tego projektu z traktatami od warunku, że przepisy wewnętrzne są także zgodne z traktatami bądź, zdaniem rządu rumuńskiego, z projektem deklaracji, bądź, zdaniem rządu estońskiego i Rady, postępowanie powinno zostać zawieszono do momentu, gdy te przepisy będą dostępne, bądź też, zdaniem rządu greckiego i Rady, wniosek należy uznać w całości za niedopuszczalny, bądź, zdaniem rządu hiszpańskiego, należy go uznać za niedopuszczalny w odniesieniu do tych aspektów projektu porozumienia, które muszą jeszcze zostać doprecyzowane we wspomnianych przepisach wewnętrznych, czyli aspektów dotyczących kwestii reprezentowania Unii przed ETPC, wcześniejszego zaangażowania Trybunału, procedur, które należy stosować w celu sporządzenia listy trzech kandydatów na stanowisko sędziego i udziału Unii w Zgromadzeniu lub Komitecie Ministrów, jak również nowych reguł głosowania zawartych w projekcie reguły nr 18.

116. Posiłkowo, na wypadek gdyby Trybunał postanowił wypowiedzieć się na temat przepisów wewnętrznych, uwagi zostały przedstawione w odniesieniu do głównych przepisów.

B – Co do istoty

1. 1. Artykuł 1 lit. a) protokołu nr 8 UE

117. Wszystkie państwa członkowskie i instytucje, które przedstawiły uwagi, zgadzają się zasadniczo z oceną Komisji, i doszły do wniosku, że projekt porozumienia zachowuje szczególne cechy Unii i jej prawa w odniesieniu do szczególnych warunków udziału Unii w organach kontrolnych EKPC.

2. 2. Artykuł 1 lit. b) protokołu nr 8 UE

118. Wspomniane państwa członkowskie i instytucje uważają także, że mechanizm współpозwania umożliwia zasadniczo zachowanie szczególnych cech Unii i jej prawa, zapewniając, że skargi państw niebędących państwami członkowskimi i skargi indywidualne są kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego wypadku.

119. Niemniej niektóre państwa członkowskie uważają, że oceny wyrażone przez Komisję wymagają dostosowania lub doprecyzowania.

120. Przede wszystkim – zdaniem rządu austriackiego – mechanizm współpозwania powinien móc zostać uruchomiony nie tylko wtedy, gdy naruszenia EKPC „można by było uniknąć tylko poprzez niedopełnienie obowiązku wynikającego z prawa Unii”, lecz także wtedy, gdy takie naruszenie może zostać przypisane państwu członkowskiemu w ramach wykonywania prawa Unii, nawet jeśli prawo Unii przyznaje pewien stopień autonomii temu państwu członkowskiemu. Jeżeli bowiem zarzucane naruszenie jest związane z aktem transponującym dyrektywę, w interesie Unii mogłaby być obrona przed ETPC legalności tej dyrektywy, nawet jeśli dyrektywa nie narzuca danemu państwu członkowskiemu wydania wspomnianego aktu, lecz jedynie upoważnia je do tego. Ponadto trudne mogłoby być ustalenie z góry zakresu marginesu swobody, jaki przysługuje państwom członkowskim w ramach transpozycji dyrektywy.

121. Następnie rząd bułgarski twierdzi, że fakultatywny charakter mechanizmu współpозwania pozostawia potencjalnemu współpозwanemu możliwość uchylenia się od obowiązków wynikających z art. 46 EKPC. W tym względzie rząd austriacki dodaje, że zgodność tego mechanizmu z wymogami art. 1 lit. b) protokołu nr 8 UE zależy od istnienia w prawie Unii przepisu wewnętrznego zobowiązującego instytucje Unii w wypadku wniesienia skargi przeciwko co najmniej jednemu państwu członkowskiemu do żądania, by Unia została dopuszczona do sprawy w charakterze współpозwanej, w sytuacji gdy w ramach zarzucanego naruszenia EKPC kwestionowana jest zgodność prawa Unii z tą konwencją. Nawet jeśli taki obowiązek jest już przewidziany w projekcie deklaracji w lit. a), podnosi się, że konieczne jest jednak uregulowanie tego obowiązku w wiążący sposób, tak że nieprzedstawienie takiego wniosku lub odmowa udziału w postępowaniu na zaproszenie ETPC na podstawie art. 3 ust. 5 projektu porozumienia stanowi beczynność w rozumieniu art. 265 TFUE. Ponadto zdaniem rządu rumuńskiego ze wspomnianego projektu deklaracji wynika, że nawet jeśli projekt porozumienia przewiduje interwencję Unii w charakterze współpозwanej jako możliwość, Unia zobowiązuje się do ustanowienia na płaszczyźnie wewnętrznej przepisów umożliwiających ustalenie, które domniemane naruszenia postanowień EKPC są związane z prawem Unii oraz marginesu swobody, jakim dysponuje dane państwo członkowskie.

122. Ponadto zdaniem rządu francuskiego, aby uniknąć sytuacji, w której ETPC mógłby być zmuszony wypowiedzieć się w kwestiach dotyczących prawa Unii, takich jak podział odpowiedzialności w ramach naruszenia stwierdzonego w wyniku postępowania, w którym układająca się strona jest współpозwaną,

art. 3 ust. 7 projektu porozumienia należy z pewnością interpretować w ten sposób, że ETPC może decydować w przedmiocie podziału odpowiedzialności między pozwanego i współpozwanego jedynie na podstawie argumentów przedstawionych przez nich w ramach wspólnego wniosku.

123. Wreszcie rząd Zjednoczonego Królestwa uściśla, że wbrew sugestii Komisji, jakoby na współpozwanym ciążył na podstawie art. 46 ust. 1 EKPC obowiązek naprawienia naruszenia tej konwencji, aby zastosować się do wyroku ETPC, w rzeczywistości obowiązek ten musi być dzielony. Gdyby taki wyrok miał zapaść wspólnie przeciwko Unii i co najmniej jednemu z jej państw członkowskich, nie przyznawałby on sam w sobie jednej lub drugiej instytucji Unii, w szczególności Komisji, kompetencji do działania w celu zapewnienia prawidłowego wykonania tego wyroku, gdyż powinno ono nastąpić za pomocą normalnego procesu legislacyjnego Unii.
3. 3. Artykuł 6 ust. 2 TUE i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE
124. Państwa członkowskie, które przedłożyły uwagi Trybunałowi, dzielą w znacznym stopniu ocenę Komisji w odniesieniu do wymogu, zgodnie z którym przystąpienie do EKPC nie wpływa na kompetencje Unii, z wyjątkiem kwestii kompetencji Unii do przystąpienia do innych protokołów niż te, do których przystępuje ona na podstawie art. 1 projektu porozumienia, czyli protokołu dodatkowy i protokół nr 6.
125. W szczególności zdaniem rządu niemieckiego rozważania zawarte we wniosku o wydanie opinii dotyczące ewentualnego przystąpienia do innych protokołów niż protokół dodatkowy i protokół nr 6 są niedopuszczalne, gdyż w tym zakresie nie ma żadnej „przewidywanej umowy”.
126. Co do istoty rząd słowacki utrzymuje, że Unia jest obecnie uprawniona do przystąpienia wyłącznie do dwóch protokołów wymienionych w poprzednim punkcie, podczas gdy zdaniem rządu duńskiego Unia nie jest uprawniona do przystąpienia do istniejących protokołów, których stronami nie są już wszystkie państwa członkowskie.
127. Natomiast rządy łotewski, niderlandzki i polski uważają, że Unia może być w teorii uprawniona do przystąpienia także do tych ostatnich protokołów. Niemniej okoliczność ta nie jest decydująca. Zdaniem rządu niderlandzkiego z uwagi na procedurę przewidzianą w art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) ppkt (ii) i ust. 8 akapit drugi TFUE, który przewiduje jednomyślność do zawarcia umowy w rozumieniu tego artykułu, jak również zatwierdzenie takiej umowy przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, mało prawdopodobne jest, iż Unia będzie w stanie uzyskać zgodę państw członkowskich na przystąpienie do protokołów, których nie są one stronami. W każdym razie obecnie Unia nie mogłaby przystąpić do innych protokołów niż te wymienione w art. 1 projektu porozumienia bez – tak rząd łotewski – zatwierdzenia szczególnego upoważnienia przez Radę w tym względzie lub – zdaniem rządu polskiego – niezależnie od woli państw członkowskich. Wreszcie rząd niemiecki dodaje, że kompetencja ta powinna być wykonywana z poszanowaniem art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE, zgodnie z którym porozumienie w sprawie przystąpienia nie może mieć wpływu na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPC, a zwłaszcza jej protokołów. Natychmiastowe przystąpienie do protokołów, których stronami nie są wszystkie państwa członkowskie, naruszałoby to postanowienie lub – zdaniem rządu greckiego – zasadę lojalnej współpracy.
4. 4. Artykuł 1 lit. b) i art. 2 zdanie pierwsze protokołu nr 8 UE
128. Jeśli chodzi o kwestię skuteczności środków odwoławczych przewidzianych w traktatach w dziedzinie WPZiB, a w szczególności o ocenę Komisji dotyczącą możliwości przypisania aktów wydanych w ramach tej polityki, rząd Zjednoczonego Królestwa uznał tę ocenę za niepotrzebną z tego powodu, że ETPC nigdy nie zastosował do Unii swojego orzecznictwa dotyczącego przypisywania organizacjom międzynarodowym aktów układających się stron. W każdym razie zdaniem rządu niemieckiego reguła przewidziana w art. 1 ust. 4 projektu porozumienia, tak jak wyjaśniono ją w pkt 22–26 projektu raportu

wyjaśniającego, powinna być stosowana tylko do celów przystąpienia Unii do EKPC i nie może mieć wpływu na zasady ogólne prawa międzynarodowego w zakresie przypisywania aktów organizacjom międzynarodowym.

129. Stanowiska państw członkowskich dotyczące ograniczeń, jakie traktaty przewidują w odniesieniu do kompetencji Trybunału w dziedzinie WPZiB, zawierają więcej niuansów.
130. Przede wszystkim zdaniem rządów greckiego i Zjednoczonego Królestwa nie jest konieczne, by Trybunał dokonał wykładni art. 275 TFUE i wypowiedział się w przedmiocie swojej ewentualnej właściwości w odniesieniu między innymi do wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym we wspomnianej dziedzinie.
131. W każdym razie rząd Zjednoczonego Królestwa dodaje, że szeroka interpretacja wskazanego powyżej artykułu, za jaką opowiada się Komisja i zgodnie z którą właściwość Trybunału na podstawie art. 267 TFUE rozciąga się także na akty wchodzące w zakres WPZiB, jest nieprawidłowa i opiera się na wyrokach *Gestoras Pro Amnistía i in./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115)* oraz *Segi i in./Rada (EU:C:2007:116)*, czyli na orzecznictwie sprzed traktatu z Lizbony. Tymczasem, jak przypominają także rządy hiszpański i fiński, traktat ten w drodze art. 275 TFUE ograniczył właśnie kontrolę ważności aktów wchodzących w zakres WPZiB jedynie do skarg o stwierdzenie nieważności, z wyłączeniem zatem wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii ważności. Zdaniem tych dwóch wskazanych powyżej rządów art. 275 TFUE powinien być interpretowany wąsko nie tylko z powodu okoliczności, że w omawianej dziedzinie brak jurysdykcji Trybunału jest zasadą, zaś jego jurysdykcja w tej dziedzinie stanowi wyłącznie wyjątek, jak twierdzą rządy francuski i polski oraz Rada, lecz także z powodu okoliczności, na którą zwróciły uwagę rządy hiszpański i polski, zgodnie z którą szeroka wykładnia poszerzająca kompetencje Trybunału w obszarze WPZiB nie jest zgodna z wymogami przewidzianymi w art. 2 protokołu nr 8 UE. Ponadto rząd niderlandzki twierdzi, że taka szeroka wykładnia tworzy niepewność co do przesłanek dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności takich aktów. Sądy Unii są bowiem wyłącznie właściwe do orzekania na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE w przedmiocie decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE. Zdaniem rządu francuskiego szeroka wykładnia pojęcia „środka ograniczającego” ma skutki dla interpretacji przesłanek dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności i skarg opartych na zarzucie niezgodności z prawem przewidzianym w art. 277 TFUE. Wreszcie także w opinii rządu francuskiego oraz Rady takie rozszerzenie może zresztą mieć również zastosowanie do procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału. Jednak taka procedura mogłaby w rzeczywistości zostać uruchomiona tylko wtedy, gdyby przed ETPC zostało zarzucone, iż doszło do naruszenia EKPC związanego ze środkiem ograniczającym, chyba że właściwość Trybunału zostałaby rozszerzona.
132. Następnie rząd francuski i Rada twierdzą, że rozróżnienie dokonane przez Komisję na środki mające skutki wiążące i na środki pozbawione takich skutków nie jest zasadne, gdyż istotne jest tylko to, czy chodzi o „środek ograniczający” w rozumieniu art. 275 TFUE. Pojęcie „środka ograniczającego” nie może bowiem zależeć tylko od okoliczności, że środek jest w stanie naruszać prawa podstawowe jednostek, gdyż taka definicja wykracza poza literę art. 215 ust. 2 TFUE i pozbawia skuteczności art. 275 akapit pierwszy TFUE.
133. W konsekwencji zdaniem Rady podczas gdy Trybunał nadal jest właściwy do orzekania w przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem zgodnie z art. 277 TFUE, nie jest on właściwy – zdaniem rządu polskiego – do orzekania w przedmiocie ważności innych środków niż środki ograniczające za pomocą wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ani – zdaniem rządu francuskiego i Rady – do orzekania w przedmiocie żądań z tytułu odpowiedzialności pozaumownej mających na celu naprawienie szkody poniesionej wskutek aktu lub środka z zakresu WPZiB. Zdaniem rządów francuskiego i niderlandzkiego, a także Rady pojęcie środków ograniczających obejmuje tylko „decyzje nakładające sankcje” na osoby fizyczne lub prawne, które to decyzje mają na celu ograniczenie ich

wjazdu na terytorium państw członkowskich oraz zamrożenie funduszy i ich zasobów gospodarczych, co dotyczy zatem zarówno aktów podstawowych opartych na art. 31 ust. 1 TUE, jak i aktów wykonawczych podjętych na podstawie ust. 2 tego samego artykułu.

134. W powyższym względzie rząd francuski wyjaśnia, że wyrok Segi i in./Rada (EU:C:2007:116) dotyczący dopuszczalności odesłań prejudycjalnych w ramach dawnego „trzeciego filaru” nie może zostać zastosowany w niniejszym wypadku, gdyż art. 275 TFUE – inaczej niż art. 35 ust. 1 UE – nie przyznaje Trybunałowi właściwości do orzekania w trybie prejudycjalnym.
135. Wreszcie zdaniem rządu francuskiego okoliczność, że powyższa wykładnia art. 275 TFUE może pozbawić jednostki skutecznej ochrony sądowej wobec niektórych aktów wchodzących w zakres WPZiB, nie może być wystarczająca do przyznania Trybunałowi właściwości, która nie jest przewidziana w traktatach. Zdaniem rządów francuskiego, polskiego, fińskiego i szwedzkiego właśnie po to, by uniknąć regularnego skazywania Unii za naruszenie art. 6 EKPC i 13 EKPC, art. 1 ust. 4 projektu porozumienia oraz pkt 23 i 24 projektu raportu wyjaśniającego uściślają, że do państw członkowskich należy zagwarantowanie ochrony prawa do sądu i prawa do skutecznego środka odwoławczego, zwłaszcza że – jak twierdzi Rada – Unia nie korzysta z immunitetu jurysdykcyjnego zgodnie z Protokołem (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej załączonym do traktatów UE, FUE i EWEA, tak że może ona zostać pozwana przed sądy krajowe w drodze powództwa o odszkodowanie. Ponadto zdaniem Rady kwestia, czy system ochrony sądowej w dziedzinie WPZiB jest zgodny z art. 6 EKPC i 13 EKPC, jest istotna jedynie w odniesieniu do aktów w dziedzinie WPZiB, które można przypisać Unii i które dotyczą zarówno operacji wojskowych, jak i operacji cywilnych, zważywszy, że na sądach państw członkowskich ciąży obowiązek zagwarantowania skuteczności takiej ochrony w odniesieniu do takich aktów, które można przypisać państwom członkowskim.
136. Jeśli chodzi o procedurę wcześniejszego zaangażowania Trybunału, przede wszystkim rząd Zjednoczonego Królestwa utrzymuje, iż procedura ta nie jest konieczna do uznania projektu porozumienia za zgodny z traktatami, zważywszy, że z uwagi na deklaratoryjny charakter decyzji ETPC nie mają one żadnego wpływu na ważność prawa Unii. W każdym razie zdaniem rządu bułgarskiego nie ma konieczności wszczynania tej procedury, gdy Trybunał orzekł już w przedmiocie ważności danego aktu w świetle odpowiedniego prawa podstawowego w karcie praw podstawowych, mając na uwadze zarówno art. 52 ust. 3 tej karty, jak i domniemanie równoważnej ochrony, z jakiej korzysta prawo Unii w orzecznictwie ETPC (wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret anonim Şirketi przeciwko Irlandii, nr 45036/98, § 155).
137. Następnie – zdaniem rządu czeskiego, Irlandii oraz rządów greckiego, hiszpańskiego i Zjednoczonego Królestwa – nawet jeśli procedura wcześniejszego zaangażowania przyznaje Trybunałowi dodatkowe funkcje w stosunku do funkcji, które mu już przysługują na podstawie traktatów, nie oznacza to, że projekt porozumienia rozszerza kompetencje Trybunału, jako że te dodatkowe funkcje nie naruszają istoty obecnych kompetencji Trybunału (opinie: 1/92, EU:C:1992:189, pkt 32; 1/00, EU:C:2002:231, pkt 21, 23, 26; a także 1/09, EU:C:2011:123, pkt 75). Ponadto zdaniem rządów duńskiego i węgierskiego możliwość orzekania przez Trybunał w ramach wcześniejszego zaangażowania wynika w sposób naturalny i konieczny z samych traktatów, a w szczególności z art. 6 ust. 2 TUE. A zatem, choć zdaniem rządów francuskiego i austriackiego zmiana traktatów nie jest konieczna, decyzja Rady podjęta na podstawie art. 218 ust. 8 TFUE jest – zdaniem rządów duńskiego, niemieckiego i austriackiego – wystarczająca do przyznania tej nowej funkcji Trybunałowi, gdyż taka decyzja wymaga zatwierdzenia przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Niemniej w tym względzie Parlament twierdzi także, iż z uwagi na to, że decyzje Rady w sprawie zawarcia umów międzynarodowych nadają jedynie moc prawną umowie zawartej przez Unię, wątpliwe jest, że takie decyzje mogą mieć własną treść normatywną, zwłaszcza że nie są one „poddawane poprawkom przez Parlament”.

138. Mając na względzie poszanowanie uprawnień instytucji, rząd polski twierdzi – nie formułując wszakże wniosku, jakoby procedura wcześniejszego zaangażowania Trybunału była sprzeczna z wymogami protokołu nr 8 UE – że przyznanie Komisji prawa do kierowania wnioskami o dokonanie przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności i wykładni postanowień aktów prawa Unii, wbrew brzmieniu art. 263 TFUE oraz 267 TFUE, może prowadzić do zmiany charakteru uprawnień instytucji, zarówno Komisji, jak i samego Trybunału, oraz do obejścia warunków dopuszczalności przewidzianych w tych postanowieniach. Przykładowo, zgodnie z art. 263 akapit szósty TFUE, skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa Unii może być złożona przez instytucję w terminie dwóch miesięcy od daty publikacji aktu lub jego notyfikowania skarżącemu. Otóż, w wypadku gdyby Komisja nie wniosła w tym terminie skargi o stwierdzenie nieważności, mogłaby ona jednak doprowadzić do unieważnienia aktu w wyniku zastosowania procedury wcześniejszego zaangażowania, a więc z obejściem wspomnianego terminu. Podobnie znaczącej zmianie mogłyby ulec uprawnienia Trybunału, jako że o ile obecnie możliwość złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zgodnie z art. 267 TFUE zastrzeżona tylko dla sądów państw członkowskich, o tyle po przystąpieniu Trybunał dokonywałby wykładni prawa Unii również na wniosek Komisji. Trybunał, podobnie jak pozostałe instytucje Unii, nie korzysta jednak z kompetencji generalnej, zaś jego jurysdykcja jest ograniczona do spraw mu powierzonych. Wobec tego możliwość orzekania przez Trybunał w przedmiocie pytań kierowanych przez Komisję musiałaby znaleźć szczegółową podstawę w traktacie, przy czym obecnie ona nie istnieje.
139. Ponadto zdaniem rządów niderlandzkiego i austriackiego, nawet jeśli procedura wcześniejszego zaangażowania Trybunału musi uwzględniać wymogi szybkości, procedura ta musi być bardziej kompletna niż obecny pilny tryb prejudycjalny przewidziany w art. 23a statutu Trybunału i umożliwiać wszystkim państwom członkowskim przedstawienie uwag na piśmie. W każdym razie zdaniem rządu niderlandzkiego procedura ta musi być uregulowana nie w szczególnych postanowieniach decyzji Rady dotyczącej zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia, lecz bezpośrednio w statucie Trybunału i jego regulaminie postępowania.
140. Wreszcie Rada utrzymuje, że zakres kompetencji Trybunału do orzekania, zanim uczyni to ETPC, w kwestii, czy akty, które można przypisać bezpośrednio lub pośrednio Unii w dziedzinie WPZiB, są zgodne z prawami podstawowymi, musi być taki sam jak zakres jego wewnętrznej kompetencji w tej dziedzinie. A zatem Trybunał miałby orzekać uprzednio w sprawach wszczętych przeciwko co najmniej jednemu państwu członkowskiemu, w których to sprawach Unia jest współpozwaną, dotyczących aktu państwa członkowskiego wykonującego akt Unii wydany w dziedzinie WPZiB, gdy spełnione są przesłanki przewidziane w art. 275 TFUE. Gdyby Trybunał uznał, że granice określone w art. 40 TUE zostały faktycznie przekroczone i że sporny akt nie powinien być zostać wydany na podstawie rozdziału traktatu UE dotyczącego WPZiB, byłby on wówczas właściwy do orzeczenia w przedmiocie wykładni i ważności spornego aktu, ponieważ nie chodziłoby o akt wchodzący w zakres WPZiB. Okoliczność, że akty Unii w dziedzinie WPZiB, które nie dotyczą bezpośrednio osób, nie mogą zostać unieważnione przez organ sądowy w ramach systemu ochrony sądowej Unii, nie oznacza, że system ten narusza EKPC.
5. 5. Artykuł 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE
141. Niektóre państwa członkowskie twierdzą, że przystąpienie Unii do EKPC i ewentualnie do jej protokołów, które nie zostały jeszcze ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie, pociąga za sobą – wbrew temu, co utrzymuje Komisja – obowiązki po stronie państw członkowskich na podstawie art. 216 TFUE. Podczas gdy w opinii rządu niemieckiego oznacza to, że przystąpienie do tych protokołów narusza art. 2 zdanie drugie protokołu nr 8 UE, rząd czeski dochodzi do przeciwnego wniosku, jako że źródłem wspomnianych obowiązków jest art. 216 ust. 2 TFUE, a nie sama EKPC. W każdym razie zdaniem rządu czeskiego przystąpienie do tych protokołów mogłoby nastąpić jedynie zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 218 TFUE, co w razie potrzeby umożliwi uzyskanie opinii Trybunału.

142. Ponadto zdaniem rządu polskiego przy założeniu, że Unia dysponuje kompetencją do zawarcia protokołów, które nie zostały jeszcze ratyfikowane przez wszystkie państwa członkowskie, nie można wykluczyć sytuacji, że w wypadku przystąpienia do jednego z tych protokołów państwo członkowskie, które nie ratyfikowało tego protokołu, wyrazi zgodę w obrębie Rady na związanie się za pośrednictwem Unii oraz na kolejnym etapie „zatwierdzi” decyzję w sprawie związania się w ten sposób tym protokołem. Państwo to byłoby wówczas związane tym protokołem jedynie w zakresie kompetencji Unii. Takie rozwiązanie może jednak budzić wątpliwości, zwłaszcza ze względu na potrzebę zachowania spójności, przejrzystości i jednolitości stosowania prawa. Wątpliwości te będą tym większe w wypadku protokołów, które dotyczą materii należącej do kompetencji dzielonych.

6. 6. Artykuł 3 protokołu nr 8 UE

143. Jeśli chodzi o przestrzeganie art. 344 TFUE, choć rząd grecki uważa, że nie ma potrzeby przewidzenia niedopuszczalności skargi między państwami członkowskimi przed ETPC, gdyż taka skarga jest już zakazana przez art. 344 TFUE, rząd francuski uściśla jednak, że państwo członkowskie powinno mimo to nadal mieć możliwość przystąpienia w charakterze interwenienta po stronie jednego ze swych obywateli do sprawy wniesionej do ETPC przeciwko innemu państwu członkowskiemu, nawet jeśli dane państwo członkowskie działa w ramach wprowadzania w życie prawa Unii.

## VIII – Stanowisko Trybunału

### A – W przedmiocie dopuszczalności

144. Niektóre państwa członkowskie, które uczestniczyły w niniejszym postępowaniu, wyraziły wątpliwości co do dopuszczalności wniosku Komisji o wydanie opinii w zakresie, w jakim zawiera on oceny dotyczące przepisów wewnętrznych.

145. W powyższym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 218 ust. 11 TFUE Parlament, Rada, Komisja lub państwo członkowskie mogą uzyskać opinię Trybunału w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami. Postanowienie to ma zatem na celu unikanie komplikacji, które mogłyby wyniknąć z kwestionowania przed sądami zgodności z traktatami umów międzynarodowych wiążących Unię (zob. 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).

146. Orzeczenie sądowe stwierdzające ewentualnie, po zawarciu umowy międzynarodowej wiążącej Unię, jej niezgodność z postanowieniami traktatów – ze względu na jej treść albo procedurę zastosowaną przy jej zawarciu – prowadziłyby bowiem do powstania istotnych trudności nie tylko wewnątrz Unii, lecz także w ramach stosunków międzynarodowych, i mogłyby wyrzucić niekorzystne skutki dla wszystkich zainteresowanych stron, w tym również państw trzecich (zob. opinie: 3/94, EU:C:1995:436, pkt 17; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 48).

147. Aby Trybunał mógł się wypowiedzieć w przedmiocie zgodności postanowień przewidywanego porozumienia z normami traktatu, musi on dysponować wystarczającymi informacjami na temat treści takiego porozumienia (zob. opinie: 2/94, EU:C:1996:140, pkt 20–22; a także 1/09, EU:C:2011:123, pkt 49).

148. W niniejszym wypadku Komisja przekazała Trybunałowi projekty dokumentów akcesyjnych, w przedmiocie których negocjatorzy osiągnęli już porozumienie co do zasady. Całość tych dokumentów stanowi wystarczająco kompletne i dokładne ramy warunków, na jakich ma nastąpić przewidywane przystąpienie, i umożliwia zatem Trybunałowi dokonanie oceny zgodności tych projektów z traktatami.



149. Natomiast, jeśli chodzi o przepisy wewnętrzne, jako że nie zostały one jeszcze wydane, ich treść ma charakter wyłącznie hipotetyczny i w każdym razie ich charakter jako prawa wewnętrznego Unii wyklucza, by mogły one być przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie wydania opinii, które może dotyczyć jedynie umów międzynarodowych, których zawarcie przewiduje Unia.
150. Ponadto granice kontroli, jaką Trybunał ma przeprowadzić w ramach postępowania w sprawie wydania opinii – i która może mieć miejsce bez względu na przyszłą treść przepisów wewnętrznych, które należy jeszcze wydać – są ściśle wytyczone przez traktaty, tak że Trybunał, nie wkraczając w kompetencje innych instytucji odpowiedzialnych za ustanowienie przepisów wewnętrznych koniecznych do tego, by porozumienie w sprawie przystąpienia było operacyjne, musi ograniczyć się do zbadania zgodności tego porozumienia z traktatami i upewnić się nie tylko, że porozumienie to nie narusza żadnego postanowienia prawa pierwotnego, ale także iż zawiera ono wszelkie postanowienia, jakich może wymagać prawo pierwotne.
151. Z powyższego wynika, że oceny dotyczące owych przepisów wewnętrznych wyrażone zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie i inne instytucje, które przedłożyły uwagi Trybunałowi, nie są istotne dla badania niniejszego wniosku o wydanie opinii, a zatem nie mogą one podważyć dopuszczalności tego wniosku.
152. Wobec powyższego niniejszy wniosek o wydanie opinii jest dopuszczalny.
- B – Co do istoty
1. 1. Rozważania wstępne
153. Jeszcze przed rozpoczęciem analizy wniosku Komisji należy tytułem wstępu zaznaczyć, że w odróżnieniu od stanu prawa wspólnotowego obowiązującego w momencie, gdy Trybunał wydał opinię 2/94 (EU:C:1996:140), przystąpienie Unii do EKPC ma od momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony szczególną podstawę prawną w art. 6 TUE.
154. Przystąpienie, o którym mowa, miałoby jednak nadal szczególny charakter.
155. Od momentu przyjęcia EKPC jej stronami mogły być bowiem tylko jednostki państwowe, co wyjaśnia, że w chwili obecnej konwencja ta wiąże tylko państwa. Potwierdza to zresztą okoliczność, że aby umożliwić przystąpienie Unii, nie tylko zmieniony został art. 59 EKPC, ale także samo przewidywane porozumienie zawiera szereg zmian tej konwencji, aby przystąpienie to mogło zostać urzeczywistnione w ramach systemu ustanowionego przez samą EKPC.
156. Wspomniane zmiany znajdują właśnie uzasadnienie w okoliczności, że w odróżnieniu od każdej innej układającej się strony Unia – z punktu widzenia prawa międzynarodowego – nie może z racji samej swej natury być uważana za państwo.
157. Jak Trybunał już wielokrotnie stwierdzał, traktaty założycielskie Unii ustanawiają, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, nowy porządek prawny, dysponujący własnymi instytucjami, na rzecz którego państwa ograniczają w coraz szerszym zakresie swoje prawa suwerenne i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale i pochodzące z nich jednostki (zob. w szczególności wyroki: van Gend & Loos, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23; Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1158; a także opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 65).
158. Okoliczność, że Unia ma do swojej dyspozycji porządek prawny nowego rodzaju, którego charakter jest właściwy Unii, swoje własne ramy konstytucyjne i zasady założycielskie, szczególnie rozwiniętą strukturę instytucjonalną, jak również zupełny system przepisów prawnych, które zapewniają jej funkcjonowanie, pociąga za sobą skutki w odniesieniu do procedury i warunków przystąpienia do EKPC.

159. Właśnie z uwagi na wskazaną powyżej okoliczność traktaty uzależniają przystąpienie, o którym mowa, od poszanowania różnych warunków.
160. A zatem przede wszystkim, przewidziawszy, że Unia przystępuje do EKPC, art. 6 ust. 2 TUE uściśla z góry w zdaniu drugim, iż „[p]rzystąpienie [to] nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w traktatach”.
161. Następnie protokół nr 8 UE, który ma taką samą moc prawną co traktaty, przewiduje między innymi, że porozumienie w sprawie przystąpienia musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii oraz zagwarantować, że przystąpienie nie będzie miało wpływu na kompetencje Unii lub na uprawnienia jej instytucji ani na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPC czy też na art. 344 TFUE.
162. Wreszcie w drodze Deklaracji odnoszącej się do artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej konferencja międzyrządowa, która przyjęła traktat z Lizbony, uzgodniła, że przystąpienie powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególnie charakter porządku prawnego Unii.
163. W świetle w szczególności tych postanowień na Trybunale ciąży – w ramach misji powierzonej mu w art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE – obowiązek przeprowadzenia kontroli, że warunki prawne proponowane w odniesieniu do przystąpienia Unii do EKPC są zgodne ze wskazanymi wymogami oraz, mówiąc ogólniej, z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowią traktaty (wyrok *Les Verts/Parlament*, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23).
164. Aby przeprowadzić taką kontrolę, należy zaznaczyć, iż – jak wynika z pkt 160–162 niniejszej opinii – warunki, od których traktaty uzależniają przystąpienie, mają w szczególności na celu zagwarantowanie, że nie wpłynę ono na szczególne cechy Unii i jej prawa.
165. W powyższym względzie trzeba przypomnieć, że do wspomnianych cech należą te dotyczące struktury konstytucyjnej Unii, która znajduje odzwierciedlenie w zasadzie przyznania kompetencji przewidzianej w art. 4 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 i 2 TUE, jak również w ramach instytucjonalnych określonych w art. 13–19 TUE.
166. Do tego dochodzą szczególne cechy związane z samą naturą prawa Unii. W szczególności – jak Trybunał wielokrotnie wskazywał – prawo Unii charakteryzuje się tym, że pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, swoją nadrzędnością względem prawa państw członkowskich (zob. podobnie wyroki: *Costa*, EU:C:1964:66, s. 1159, 1160; a także *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, pkt 3; opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 21; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 65; wyrok *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 59) oraz bezpośrednią skutecznością szeregu przepisów znajdujących zastosowanie do pochodzących z nich jednostek i nich samych (wyrok *van Gend & Loos*, EU:C:1963:1, s. 23; opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 65).
167. Wskazane powyżej podstawowe cechy charakterystyczne prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą, które są obecnie zaangażowane – jak przypomniano w art. 1 akapit drugi TUE – „w proce[s] tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy”.
168. Taka konstrukcja prawna opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane.

169. Poza tym rdzeń omawianej konstrukcji prawnej stanowią prawa podstawowe uznane w karcie praw podstawowych – która zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE ma taką samą moc prawną jak traktaty – przy czym przestrzeganie tych praw stanowi przesłankę zgodności z prawem aktów Unii, tak że środki, które są nie do pogodzenia z tymi prawami, są niedopuszczalne w Unii (zob. wyroki: ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 41; Kremzow, C-299/95, EU:C:1997:254, pkt 14; Schmidberger, C-112/00, EU:C:2003:333, pkt 73; a także Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, EU:C:2008:461, pkt 283, 284).
170. Autonomia, z jakiej korzysta prawo Unii w stosunku do praw państw członkowskich oraz w stosunku do prawa międzynarodowego, wymaga, by interpretacja wspomnianych powyżej praw podstawowych była zapewniona w ramach struktury i celów Unii (zob. podobnie wyroki: Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114, pkt 4; a także Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, EU:C:2008:461, pkt 281–285).
171. W odniesieniu do struktury Unii należy podkreślić, że nie tylko instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii są zobowiązane przestrzegać karty praw podstawowych, ale także państwa członkowskie, gdy stosują one prawo Unii (zob. podobnie wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17–21).
172. Realizację celów Unii, które zostały przypomniane w art. 3 TUE, zapewniono przez szereg podstawowych postanowień takich jak te przewidujące swobodę przepływu towarów, usług, kapitału i osób, obywatelstwo Unii, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz politykę konkurencji. Postanowienia te, wpisując się w ramy systemu, który jest właściwy Unii, są ukształtowane w taki sposób, by przyczynić się – każde z nich w swojej szczególnej dziedzinie i z właściwymi sobie szczególnymi cechami – do realizacji procesu integracji, który stanowi rację bytu samej Unii.
173. Podobnie państwa członkowskie są zobowiązane – między innymi zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE – zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii. Ponadto na mocy art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne, które są odpowiednie dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii (opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
174. Aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawa, o którym mowa, w traktatach ustanowiono system sądowiczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii.
175. W takich ramach do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii (opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
176. W szczególności kluczowym elementem tak ukształtowanego systemu sądowiczego jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE, która ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii (zob. podobnie wyrok van Gend & Loos, EU:C:1963:1, s. 23), umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (zob. podobnie opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 67, 83).
177. Wobec powyższego prawa podstawowe, tak jak zostały one uznane w szczególności w karcie praw podstawowych, należy interpretować i stosować w obrębie Unii właśnie w poszanowaniu ram konstytucyjnych przypomnianych w pkt 155–176 niniejszej opinii.

2. 2. W przedmiocie zgodności przewidywanego porozumienia z prawem pierwotnym Unii
178. Aby zająć stanowisko w przedmiocie wniosku Komisji o wydanie opinii, należy zarówno zweryfikować, czy przewidywane porozumienie może mieć wpływ na szczególne cechy prawa Unii, które zostały wyżej przypomniane, jak podkreśliła sama Komisja, na autonomię tego prawa przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu praw podstawowych – tak jak zostały one uznane w prawie Unii, a zwłaszcza w karcie praw podstawowych – jak i zbadać, czy mechanizmy instytucjonalne i proceduralne przewidziane w tym porozumieniu zapewniają poszanowanie warunków, od jakich uzależniono przystąpienie Unii do EKPC w traktatach.
- a) W przedmiocie szczególnych cech i autonomii prawa Unii
179. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne. Jednak do czasu przystąpienia Unii do tej konwencji nie stanowi ona aktu prawnego, który został formalnie włączony do porządku prawnego Unii (zob. podobnie wyroki: *Kamberaj*, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 60; *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, pkt 44).
180. Natomiast skutek przystąpienia EKPC – tak jak każda inna umowa międzynarodowa zawarta przez Unię – będzie na podstawie art. 216 ust. 2 TFUE wiązać instytucje Unii i państwa członkowskie i będzie stanowić integralną część prawa Unii (wyrok *Haegeman*, 181/73, EU:C:1974:41, pkt 5; opinia 1/91, EU:C:1991:490, pkt 37; wyroki: *IATA i ELFAA*, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 36; a także *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 73).
181. A zatem Unia, tak jak każda inna układająca się strona, będzie podlegała kontroli zewnętrznej mającej na celu zapewnienie, że prawa i wolności, które Unia zobowiąże się respektować zgodnie z art. 1 EKPC, będą przestrzegane. W tym kontekście Unia i jej instytucje, w tym Trybunał, będą podlegać mechanizmom kontroli przewidzianym w tej konwencji, a w szczególności decyzjom i wyrokom ETPC.
182. W powyższym względzie Trybunał orzekł już co prawda, że umowa międzynarodowa przewidująca ustanowienie organu sądowego, który miałby dokonywać wykładni jej postanowień i którego orzeczenia wiązały instytucje, w tym Trybunał, nie jest co do zasady niezgodna z prawem Unii, co jest aktualne zwłaszcza w sytuacji, gdy – tak jak w niniejszym wypadku – zawarcie takiej umowy jest przewidziane w samych traktatach. Kompetencje Unii w dziedzinie stosunków międzynarodowych i przysługująca jej zdolność do zawierania umów międzynarodowych obejmują bowiem w sposób konieczny uprawnienie do związania się orzeczeniami organu sądowego, utworzonego lub wyznaczonego na mocy takich umów, w zakresie wykładni i stosowania ich postanowień (zob. opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 40, 70; a także 1/09, EU:C:2011:123, pkt 74).
183. Niemniej Trybunał sprecyzował również, że umowy międzynarodowe mogą wywoływać następstwa w sferze jego własnych kompetencji tylko pod warunkiem, że zostaną spełnione podstawowe przesłanki zachowania istoty wspomnianych kompetencji, tak aby nie została podważona autonomia porządku prawnego Unii (zob. opinie: 1/00, EU:C:2002:231, pkt 21, 23, 26; a także 1/09, EU:C:2011:123, pkt 76; zob. także podobnie wyrok *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja*, EU:C:2008:461, pkt 282).
184. W szczególności interwencja organów, którym zgodnie z EKPC przysługują kompetencje decyzyjne – jak określono w przewidywanym porozumieniu – nie może prowadzić do związania Unii i jej instytucji w wykonywaniu ich wewnętrznych kompetencji określoną wykładnią przepisów prawa Unii (zob. opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 30–35; a także 1/00, EU:C:2002:231, pkt 13).

185. Niewątpliwie immanentnie związane z samą koncepcją kontroli zewnętrznej jest to, że z jednej strony wykładnia EKPC dokonana przez ETPC wiązałyby na mocy prawa międzynarodowego Unię i jej instytucje, w tym Trybunał, oraz że z drugiej strony, dokonana przez Trybunał wykładnia prawa uznanego w EKPC nie byłaby wiążąca z punktu widzenia mechanizmów kontroli przewidzianych w tej konwencji, a w szczególności dla ETPC, jak przewidziano w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia i uściślono w pkt 68 projektu raportu wyjaśniającego.
186. Niemniej to samo nie może się odnosić do wykładni dokonanej przez Trybunał w odniesieniu do prawa Unii, w tym karty praw podstawowych. W szczególności stwierdzenia Trybunału dotyczące przedmiotowego zakresu stosowania prawa Unii, zwłaszcza do celów ustalenia, czy państwo członkowskie jest zobowiązane przestrzegać praw podstawowych Unii, nie powinny móc być kwestionowane przez ETPC.
187. W powyższym względzie należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że art. 53 karty praw podstawowych przewiduje, iż żadne z postanowień tej karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa podstawowe uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii, prawo międzynarodowe i konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, w szczególności przez EKPC oraz przez konstytucje państw członkowskich.
188. Otóż Trybunał zinterpretował wspomniane powyżej postanowienie w ten sposób, że stosowanie krajowych standardów ochrony praw podstawowych nie może podważać poziomu ochrony wynikającego z karty praw podstawowych ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii (wyrok Melloni, EU:C:2013:107, pkt 60).
189. W zakresie, w jakim art. 53 EKPC zastrzega zasadniczo uprawnienie dla układających się stron do ustalenia wyższych standardów ochrony praw podstawowych niż te zagwarantowane we wspomnianej konwencji, należy zapewnić koordynację między tym postanowieniem i art. 53 karty praw podstawowych w wykładni nadanej mu przez Trybunał, aby uprawnienie przyznane w art. 53 EKPC państwom członkowskim pozostało ograniczone – w odniesieniu do praw uznanych w karcie praw podstawowych, które to prawa odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC – do tego, co konieczne, by uniknąć sytuacji, w której poziom ochrony przewidziany w karcie praw podstawowych, jak również pierwszeństwo, jednolitość i skuteczność prawa Unii zostałyby zagrożone.
190. Niemniej przewidywane porozumienie nie zawiera żadnego postanowienia, które zapewniałoby taką koordynację.
191. W drugiej kolejności należy przypomnieć, że zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi ma w prawie Unii fundamentalne znaczenie, gdyż umożliwia ona utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych. Zasada ta wymaga w szczególności w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, by każde z tych państw uznawało – z zastrzeżeniem wyjątkowych okoliczności – iż wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają prawa Unii, a zwłaszcza praw podstawowych uznanych w tym prawie (zob. podobnie wyroki: N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78–80; a także Melloni, EU:C:2013:107, pkt 37, 63).
192. A zatem przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie mogą być zobowiązane na mocy tegoż właśnie prawa przyjmować domniemanie co do przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie, tak że nie tylko nie mogą one żądać od innego państwa członkowskiego wyższego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych od poziomu zapewnionego w prawie Unii, lecz także – z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków – nie mogą one sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię.

193. Podejście przyjęte w ramach przewidywanego porozumienia polegające na utożsamieniu Unii z państwem i przypisaniu Unii roli identycznej pod każdym względem z rolą każdej innej układającej się strony ignoruje właśnie specyficzny charakter Unii, a w szczególności nie uwzględnia okoliczności, iż państwa członkowskie z racji ich przynależności do Unii zaakceptowały, że stosunki między nimi w dziedzinach, w których kompetencje zostały przeniesione z państw członkowskich na Unię, są regulowane prawem Unii z wyłączeniem – o ile prawo Unii tego wymaga – wszelkiego innego prawa.
194. W zakresie, w jakim EKPC, wymagając, by Unia i państwa członkowskie były uznawane za układające się strony nie tylko w ich stosunkach z układającymi się stronami, które nie są państwami członkowskimi Unii, lecz także w ich wzajemnych stosunkach, w tym w sytuacjach, w których te stosunki są regulowane prawem Unii, wymagałaby od państwa członkowskiego sprawdzenia, czy inne państwo członkowskie przestrzegało praw podstawowych, mimo że prawo Unii przewiduje wzajemne zaufanie między tymi państwami członkowskimi, przystąpienie może zachwiać równowagę, na jakiej opiera się Unia, jak również podważyć autonomię prawa Unii.
195. Przewidywane porozumienie nie zawiera jednak żadnych postanowień w celu zapobieżenia takiemu rozwojowi wypadków.
196. W trzeciej kolejności należy podkreślić, że protokół nr 16 upoważnia sądy najwyższe państw członkowskich do zwracania się do ETPC z wnioskami o wydanie opinii doradczej w zasadniczych kwestiach dotyczących wykładni lub stosowania praw i wolności zagwarantowanych w EKPC lub jej protokołach, chociaż prawo Unii wymaga, by w tym celu te same sądy występowały do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.
197. Wprawdzie przewidywane porozumienie nie przewiduje przystąpienia Unii jako takiej do wspomnianego protokołu nr 16 i protokół ten został podpisany w dniu 2 października 2013 r., czyli po osiągnięciu porozumienia na szczelbu negocjatorów w przedmiocie projektów dokumentów akcesyjnych, mianowicie w dniu 5 kwietnia 2013 r., ale nie zmienia to faktu, iż ze względu na to, że EKPC będzie stanowić integralną część prawa Unii, mechanizm ustanowiony w powyższym protokole mógłby – zwłaszcza gdy w rachubę wchodzi prawa zagwarantowane w karcie praw podstawowych odpowiadające prawom uznanym w EKPC – naruszać autonomię i skuteczność procedury odesłania prejudycjalnego przewidzianej w art. 267 TFUE.
198. W szczególności nie można wykluczyć, że wniosek o wydanie opinii doradczej złożony na podstawie protokołu nr 16 przez sąd państwa członkowskiego, które przystąpiło do tego protokołu, mógłby uruchomić procedurę wcześniejszego zaangażowania Trybunału, tworząc tym samym ryzyko obejścia procedury odesłania prejudycjalnego przewidzianej w art. 267 TFUE, która – jak przypomniano w pkt 176 niniejszej opinii – stanowi kluczowy element systemu sądowniczego ustanowionego w traktatach.
199. Nie przewidując niczego w odniesieniu do stosunku między mechanizmem ustanowionym w protokole nr 16 a procedurą odesłania prejudycjalnego przewidzianą w art. 267 TFUE, przewidywane porozumienie może naruszać autonomię i skuteczność wspomnianej procedury.
200. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przystąpienie Unii do EKPC, tak jak przewidziano w projekcie porozumienia, może godzić w szczególne cechy prawa Unii i autonomię prawa Unii.
- b) W przedmiocie art. 344 TFUE
201. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału umowa międzynarodowa nie może naruszać struktury kompetencyjnej określonej w traktatach i tym samym autonomii systemu prawnego Unii, nad której przestrzeganiem Trybunał czuwa. Zasada ta została w szczególności wyrażona w art. 344 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów

dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygnięcia innej niż w tych traktatach przewidziana (zob. podobnie opinie: 1/91, EU:C:1991:490, pkt 35; 1/00, EU:C:2002:231, pkt 11, 12; wyroki: Komisja/Irlandia, C-459/03, EU:C:2006:345, pkt 123, 136; a także Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, EU:C:2008:461, pkt 282).

202. Ponadto zobowiązanie państw członkowskich do korzystania z procedur dotyczących rozwiązywania sporów ustanowionych w prawie Unii – a zwłaszcza do przestrzegania jurysdykcji Trybunału, która stanowi podstawową cechę systemu Unii – należy rozumieć jako szczególny wyraz ich generalnego zobowiązania do lojalności wynikającego z art. 4 ust. 3 TUE (zob. podobnie wyrok Komisja/Irlandia, EU:C:2006:345, pkt 169), przy czym na mocy tego postanowienia owo zobowiązanie znajduje zastosowanie także we wzajemnych stosunkach między państwami członkowskimi i Unią.
203. Właśnie w świetle przedstawionych powyżej rozważań art. 3 protokołu nr 8 UE przewiduje wyraźnie, że porozumienie w sprawie przystąpienia nie może mieć wpływu na art. 344 TFUE.
204. Niemniej – jak uściślono w pkt 180 niniejszej opinii – w wyniku przystąpienia EKPC będzie stanowić integralną część prawa Unii. W konsekwencji, w sytuacji gdy kwestionowane jest prawo Unii, Trybunał jest wyłącznie właściwy do rozpoznawania wszelkich sporów między państwami członkowskimi oraz między nimi a Unią w przedmiocie przestrzegania tej konwencji.
205. Inaczej niż konwencja międzynarodowa będąca przedmiotem sporu w sprawie zakończonej wydaniem wyroku Komisja/Irlandia (EU:C:2006:345, pkt 124, 125), która to konwencja przewidywała wyraźnie, że mechanizm rozstrzygnięcia sporów zawarty w prawie Unii ma co do zasady pierwszeństwo przed mechanizmem ustanowionym w tej konwencji, procedura rozstrzygnięcia sporów przewidziana w art. 33 EKPC może stosować się do każdej układającej się strony, a zatem także do sporów między państwami członkowskimi lub między nimi a Unią, chociaż kwestionowane jest prawo Unii.
206. W powyższym względzie – wbrew temu, co utrzymuje się w niektórych uwagach, które zostały przedłożone Trybunałowi w ramach niniejszego postępowania – okoliczność, że art. 5 projektu porozumienia przewiduje, iż postępowania przed Trybunałem nie mogą być uznawane za sposoby rozstrzygnięcia sporów, z których układające się strony zrezygnowały w rozumieniu art. 55 EKPC, nie może wystarczyć do zachowania wyłącznej właściwości Trybunału.
207. Artykuł 5 projektu porozumienia ogranicza bowiem jedynie zakres zobowiązania przewidzianego we wspomnianym powyżej art. 55, lecz pozostawia możliwość, iż Unia lub państwa członkowskie wniosą do ETPC na podstawie art. 33 EKPC wniosek mający za przedmiot domniemane naruszenie tej konwencji popełnione, odpowiednio, przez państwo członkowskie lub przez Unię w związku z prawem Unii.
208. Samo istnienie takiej możliwości narusza wymóg ustanowiony w art. 344 TFUE.
209. Tak jest tym bardziej z tego względu, że gdyby Unia lub państwa członkowskie faktycznie przedłożyły spór między nimi do rozstrzygnięcia ETPC, spór ten byłby zawisły przed ETPC na podstawie art. 33 EKPC.
210. W przeciwieństwie do postanowień traktatów regulujących różne wewnętrzne procedury sądowe Unii, którym przyświecają właściwe im cele, art. 344 TFUE ma właśnie na celu zachowanie wyłącznego charakteru procedur rozstrzygnięcia tych sporów wewnątrz Unii, a w szczególności jurysdykcji Trybunału w tym względzie, i tym samym sprzeciwia się wszelkiej uprzedniej lub późniejszej kontroli zewnętrznej.

211. Zresztą sam art. 1 lit. b) protokołu nr 8 UE odnosi się wyłącznie do mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi wnoszone do ETPC przez państwa niebędące państwami członkowskimi były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego wypadku.
212. W związku z powyższym okoliczność, że państwa członkowskie lub Unia mają możliwość wniesienia skargi do ETPC, może sama w sobie naruszyć cel art. 344 TFUE i jest ponadto sprzeczna z samą naturą prawa Unii, które wymaga – jak przypomniano w pkt 193 niniejszej opinii – by stosunki między państwami członkowskimi były regulowane tym prawem z wyłączeniem, o ile prawo Unii tego wymaga, wszelkiego innego prawa.
213. W takich okolicznościach jedynie wyraźne wyłączenie właściwości ETPC wynikającej z art. 33 EKPC w odniesieniu do sporów między państwami członkowskimi lub między nimi a Unią dotyczących stosowania EKPC w ramach przedmiotowego zakresu stosowania prawa Unii byłoby zgodne z art. 344 TFUE.
214. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przewidywane porozumienie może naruszać art. 344 TFUE.

c) W przedmiocie mechanizmu współpозwania

215. Mechanizm współpозwania został wprowadzony, jak wynika z pkt 39 projektu raportu wyjaśniającego, w celu „uniknięcia luk w systemie [EKPC] w odniesieniu do udziału, odpowiedzialności i związania wyrokami”, które to luki – zważywszy na szczególne cechy Unii – mogą wynikać z jej przystąpienia do tej konwencji.
216. Ponadto mechanizm, o którym mowa, ma także na celu zapewnienie, by zgodnie z wymogiem zawartym w art. 1 lit. b) protokołu nr 8 UE skargi państw niebędących państwami członkowskimi i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko państwom członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku.
217. Wskazane powyżej cele muszą być jednakże realizowane w taki sposób, by można je było pogodzić z wymogiem zapewnienia, że szczególne cechy prawa Unii zostaną zachowane, jak wymaga tego art. 1 wspomnianego protokołu.
218. Otóż, po pierwsze, art. 3 ust. 5 projektu porozumienia przewiduje, że układająca się strona staje się współpозwaną bądź poprzez przyjęcie zaproszenia wystosowanego przez ETPC, bądź w drodze decyzji ETPC wydanej na wniosek samej układającej się strony.
219. Gdy ETPC zaprasza układającą się stronę, by została współpозwaną, zaproszenie to nie jest wiążące, jak wyraźnie uściślono w pkt 53 projektu raportu wyjaśniającego.
220. Taki brak wiążącego charakteru odzwierciedla nie tylko – jak wskazuje wspomniany powyżej pkt 53 – okoliczność, że pierwotna skarga nie została wniesiona przeciwko potencjalnemu współpозwanemu i że żadna układająca się strona nie może zostać zobowiązana do zostania stroną postępowania w sprawie, która nie została przeciwko niej skierowana w skardze wszczynającej postępowanie, lecz także i przede wszystkim okoliczność, że Unii i państwom członkowskim należy pozostawić swobodę w ocenie, czy spełnione są przesłanki materialne do zastosowania mechanizmu współpозwania.
221. Zważywszy, że wspomniane przesłanki są zasadniczo związane z przepisami prawa Unii dotyczącymi rozdziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz kryteriów możliwości przypisania aktu lub zaniechania mogącego stanowić naruszenie EKPC, decyzja w kwestii, czy przesłanki te są spełnione w określonej sprawie, zakłada nieuchronnie ocenę prawa Unii.



222. O ile projekt porozumienia uwzględni należycie powyższe rozważania w odniesieniu do procedury, zgodnie z którą ETPC może zaprosić układającą się stronę do zostania współpozwaną, o tyle nie można powiedzieć tego samego w przypadku złożenia takiego wniosku przez układającą się stronę.
223. Jak bowiem przewiduje art. 3 ust. 5 projektu porozumienia, w sytuacji gdy Unia lub państwa członkowskie wnoszą o dopuszczenie w charakterze współpozwanym do sprawy przed ETPC, muszą one przedstawić argumenty umożliwiające ustalenie, że przesłanki ich udziału w postępowaniu są spełnione, zaś ETPC orzeka w przedmiocie takiego wniosku w świetle wiarygodności tych argumentów.
224. Co prawda w drodze takiej kontroli ETPC sprawdza w świetle argumentów, o których mowa powyżej, czy wiarygodne jest, że przesłanki określone w art. 3 ust. 2 i 3 projektu porozumienia są spełnione, zaś kontrola ta nie dotyczy zasadności tych argumentów. Niemniej nie zmienia to faktu, iż w ramach tej kontroli ETPC byłby zmuszony ocenić przepisy prawa Unii, które regulują rozdział kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz kryteria przypisywalności ich aktów lub zaniechań, aby móc wydać ostateczną decyzję w tym względzie, która wiązałaby zarówno państwa członkowskie, jak i Unię.
225. Taka kontrola może kolidować z rozdziałem kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie.
226. Po drugie, art. 3 ust. 7 projektu porozumienia przewiduje, że w wypadku stwierdzenia naruszenia, w odniesieniu do którego układająca się strona jest współpozwaną w postępowaniu, pozwany i współpozwany są solidarnie odpowiedzialni za to naruszenie.
227. Wskazane powyżej postanowienie nie wyklucza jednak, że państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności wspólnie z Unią za naruszenie postanowienia EKPC, wobec którego dane państwo członkowskie zgłosiło zastrzeżenie zgodnie z art. 57 tej konwencji.
228. Taki skutek art. 3 ust. 7 projektu porozumienia pozostaje w sprzeczności z art. 2 protokołu nr 8 UE, zgodnie z którym porozumienie w sprawie przystąpienia ma gwarantować, że żadne z jej postanowień nie ma wpływu na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPC, a w szczególności w odniesieniu do zastrzeżeń co do tej konwencji.
229. Po trzecie, art. 3 ust. 7 in fine projektu porozumienia przewiduje wyjątek od ogólnej reguły, zgodnie z którą pozwany i współpozwany są wspólnie odpowiedzialni za stwierdzone naruszenie. Na podstawie argumentów przedstawionych przez pozwanego i współpozwanego oraz po wysłuchaniu stanowiska skarżącego ETPC może bowiem postanowić, że do odpowiedzialności za to naruszenie należy pociągnąć tylko jednego z nich.
230. Decyzja dotycząca podziału między Unię i jej państwa członkowskie odpowiedzialności z tytułu aktu lub zaniechania stanowiącego naruszenie EKPC stwierdzone przez ETPC także opiera się na ocenie przepisów prawa Unii regulujących rozdział kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz możliwość przypisania tego aktu lub zaniechania.
231. W związku z powyższym umożliwienie ETPC wydania takiej decyzji także groziłoby naruszeniem rozdziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie.
232. Powyższego wniosku nie podważa okoliczność, że ETPC byłby zobowiązany orzec wyłącznie na podstawie argumentów przedstawionych przez pozwanego i współpozwanego.
233. Wbrew temu, co utrzymują niektóre państwa członkowskie, które uczestniczyły w niniejszym postępowaniu, oraz Komisja, z lektury art. 3 ust. 7 projektu porozumienia i pkt 62 projektu raportu wyjaśniającego nie wynika jasno, że współpozwany i pozwany muszą przedstawić wspólnie swoje argumenty.

234. W każdym razie nawet przy założeniu, że wniosek o podział odpowiedzialności jest oparty na porozumieniu między współpozwanym i pozwanym, okoliczność ta nie może być wystarczająca sama w sobie do wykluczenia wszelkiego wpływu na autonomię prawa Unii. Kwestia podziału odpowiedzialności powinna zostać rozstrzygnięta wyłącznie na podstawie właściwych przepisów prawa Unii i w razie potrzeby poddana kontroli Trybunału, który ma wyłączną właściwość w zakresie zapewnienia, że porozumienie między współpozwanym i pozwanym respektuje te przepisy. Umożliwienie ETPC zatwierdzenia ewentualnego porozumienia między Unią i jej państwami członkowskimi w przedmiocie podziału odpowiedzialności równałoby się zezwoleniu ETPC na wstąpienie w miejsce Trybunału w celu rozstrzygnięcia kwestii należącej do jego wyłącznej kompetencji.
235. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że zasady funkcjonowania mechanizmu współpozwanego określone w przewidywanym porozumieniu nie gwarantują, że szczególne cechy Unii i jej prawa zostaną zachowane.
- d) W przedmiocie procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału
236. Konieczność procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału jest co prawda związana – jak wynika z pkt 65 projektu raportu wyjaśniającego – z poszanowaniem pomocniczego charakteru, jaki charakteryzuje mechanizm kontroli ustanowiony w EKPC, o czym była mowa w pkt 19 niniejszej opinii. Niemniej należy także zauważyć, że procedura ta jest również konieczna do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania systemu sądowego Unii.
237. W takim kontekście konieczność wcześniejszego zaangażowania Trybunału w sprawie, która została wniesiona do ETPC i w której kwestionowane jest prawo Unii, odpowiada wymogowi zachowania kompetencji Unii i uprawnień jej instytucji, zwłaszcza Trybunału, jak wymaga tego art. 2 protokołu nr 8 UE.
238. A zatem we wskazanym powyżej celu w pierwszej kolejności konieczne jest, by kwestia, czy Trybunał wypowiedział się już na temat tej samej kwestii prawnej co kwestia będąca przedmiotem sporu w postępowaniu przed ETPC, była rozstrzygana wyłącznie przez właściwą instytucję Unii, której decyzja powinna wiązać ETPC.
239. Umożliwienie ETPC orzekania w przedmiocie takiej kwestii oznaczałoby bowiem przyznanie mu kompetencji do interpretowania orzecznictwa Trybunału.
240. Tymczasem ani art. 3 ust. 6 projektu porozumienia, ani pkt 65 i 66 projektu raportu wyjaśniającego nie zawierają niczego, co pozwalałoby wyciągnąć wniosek, iż taka możliwość jest wykluczona.
241. W konsekwencji procedura wcześniejszego zaangażowania powinna zostać ukształtowana w taki sposób, by w każdej sprawie zawisłej przed ETPC Unia była w pełni i systematycznie informowana, tak by właściwa instytucja Unii była w stanie ocenić, czy Trybunał wypowiedział się już na temat kwestii będącej przedmiotem sporu w tej sprawie, a jeśli nie, to umożliwić uruchomienie tej procedury.
242. W drugiej kolejności należy zauważyć, że procedura opisana w art. 3 ust. 6 projektu porozumienia ma na celu umożliwienie Trybunałowi zbadania zgodności danego przepisu prawa Unii z wchodzącymi w rachubę prawami zagwarantowanymi w EKPC lub w protokołach, do których Unia przystąpiła. W pkt 66 projektu raportu wyjaśniającego doprecyzowano, że wyrażenie „badanie zgodności przepisu” oznacza zasadniczo orzekanie w przedmiocie ważności przepisu prawa wtórnego lub w przedmiocie wykładni postanowienia prawa pierwotnego.

243. Z powyższego wynika, że przewidywane porozumienie wyklucza możliwość wniesienia sprawy do Trybunału, aby wypowiedział się on w kwestii wykładni prawa wtórnego za pomocą procedury wcześniejszego zaangażowania.
244. Należy jednak stwierdzić, że o ile wcześniejsza wykładnia prawa pierwotnego jest konieczna, aby umożliwić Trybunałowi orzeczenie w przedmiocie zgodności tego prawa z zobowiązaniami Unii wynikającymi z jej przystąpienia do EKPC, o tyle w tym samym celu prawo wtórne powinno móc być przedmiotem takiej wykładni.
245. Wykładnia przepisu prawa Unii, w tym prawa wtórnego, wymaga bowiem co do zasady orzeczenia Trybunału, gdy możliwa jest więcej niż jedna wiarygodna wykładnia takiego przepisu.
246. Gdyby Trybunał nie mógł dokonać ostatecznej wykładni prawa wtórnego i gdyby ETPC, przeprowadzając badanie zgodności tego prawa z EKPC, miał sam wybrać jedną wykładnię spośród tych, które są wiarygodne, zasada wyłącznej właściwości Trybunału do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii zostałaby z pewnością naruszona.
247. W konsekwencji ograniczenie zakresu procedury wcześniejszego zaangażowania w przypadku prawa wtórnego wyłącznie do kwestii ważności narusza kompetencje Unii i uprawnienia Trybunału, gdyż nie pozwala mu dokonywać ostatecznej wykładni prawa wtórnego w świetle praw zagwarantowanych w EKPC.
248. Z uwagi na powyższe rozważania należy stwierdzić, że zasady funkcjonowania procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału określone w przewidywanym porozumieniu nie pozwalają zachować szczególnych cech Unii i jej prawa.
- e) W przedmiocie szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej w zakresie WPZiB
249. Z art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE wynika, że jeśli chodzi o postanowienia traktatu regulujące WPZiB, Trybunał jest właściwy tylko do kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w art. 275 akapit drugi TFUE.
250. Zgodnie z art. 275 TFUE Trybunał jest w szczególności właściwy do orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE.
251. Mimo systemowej wykładni powyższych postanowień dokonanej przez Komisję w jej wniosku o wydanie opinii – zakwestionowanej przez niektóre państwa członkowskie, które przedłożyły uwagi Trybunałowi – mającej zasadniczo na celu zdefiniowanie zakresu kontroli sądowej Trybunału w omawianej dziedzinie jako wystarczająco szerokiego, by objąć wszystkie sytuacje mogące być przedmiotem skargi do ETPC, należy zaznaczyć, że Trybunał nie miał jeszcze okazji, by określić dokładnie zakres ograniczeń jego kompetencji wynikających w zakresie WPZiB z postanowień, o których mowa powyżej.
252. Niemniej, aby zająć stanowisko w przedmiocie rozpatrywanego wniosku o wydanie opinii, wystarczy stwierdzić, że w obecnym stanie prawa Unii niektóre akty wydane w ramach WPZiB nie są objęte kontrolą sądową Trybunału.
253. Taka sytuacja jest immanentnie związana z ukształtowaniem kompetencji Trybunału przewidzianym w traktatach i jako taka może znaleźć uzasadnienie jedynie w samym prawie Unii.

254. Jednakże w wyniku przystąpienia, tak jak zostało ono określone w przewidywanym porozumieniu, ETPC będzie uprawniony do orzekania w przedmiocie zgodności z EKPC niektórych aktów, działań lub zaniechań mających miejsce w ramach WPZiB, zwłaszcza tych, w odniesieniu do których Trybunał nie jest właściwy, by skontrolować ich legalność w świetle praw podstawowych.
255. Taka sytuacja oznaczałaby powierzenie kontroli sądowej wspomnianych aktów, działań lub zaniechań Unii wyłącznie organowi zewnętrznemu w stosunku do Unii, nawet jeśli kontrola ta miałaby być tylko ograniczona do zgodności z prawami zagwarantowanymi w EKPC.
256. Trybunał miał już bowiem okazję stwierdzić, że właściwość do dokonywania kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii, w tym w świetle praw podstawowych, nie można powierzyć wyłącznie międzynarodowemu organowi sądowemu, który nie jest osadzony w instytucjonalnych i sądowniczych ramach Unii (zob. podobnie opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 78, 80, 89).
257. W konsekwencji, mimo że jest to skutkiem obecnego ukształtowania kompetencji Trybunału, faktem pozostaje, że przewidywane porozumienie nie uwzględnia szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii w zakresie WPZiB.
258. W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że przewidywane porozumienie z tego względu, iż:
- może naruszać szczególne cechy i autonomię prawa Unii, gdyż nie zapewnia koordynacji między art. 53 EKPC i art. 53 karty praw podstawowych, nie zapobiega ryzyku naruszenia zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w prawie Unii i nie określa w ogóle stosunku między mechanizmem ustanowionym w protokole nr 16 a procedurą odesłania prejudycjalnego przewidzianą w art. 267 TFUE;
  - może naruszać art. 344 TFUE, gdyż nie wyklucza możliwości wnoszenia do ETPC sporów między państwami członkowskimi lub między nimi a Unią dotyczących stosowania EKPC w ramach przedmiotowego zakresu stosowania prawa Unii;
  - nie przewiduje zasad funkcjonowania mechanizmu współpозwania i procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału, które to zasady pozwalałyby zachować szczególne cechy Unii i jej prawa, oraz
  - nie uwzględnia szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii w zakresie WPZiB, gdyż powierza kontrolę sądową niektórych tych aktów, tych działań lub tych zaniechań wyłącznie organowi zewnętrznemu w stosunku do Unii,

nie jest zgodne z art. 6 ust. 2 TUE ani z protokołem nr 8 UE.

W konsekwencji Trybunał (w pełnym składzie) wydaje następującą opinię:

**Porozumienie w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności nie jest zgodne z art. 6 ust. 2 TUE ani z Protokołem (nr 8) dotyczącym artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.**

Podpisy