

*Adam Ploszka**

Koniec strasburskiego mechanizmu skargi międzypaństwowej?¹

Europejski system ochrony praw człowieka, zbudowany w oparciu o Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności² (dalej jako: EKPC albo Konwencja), uznawany jest za jeden z najskuteczniejszych systemów ochrony praw człowieka. Wynika to przede wszystkim z faktu, że wyposażony został w efektywne narzędzie kontrolne pozwalające na dochodzenie naruszonych praw. Najbardziej znanym elementem tego narzędzia jest mechanizm skargi indywidualnej, ale praktyczne zastosowanie znajduje także mechanizm skargi międzypaństwowej. Celem niniejszego opracowania jest analiza szans i zagrożeń dla tego najskuteczniejszego mechanizmu skargi międzypaństwowej,³ które związane są z mającą nastąpić akcesją Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Mechanizm skargi międzypaństwowej w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Analiza przyszłości przedmiotowego mechanizmu, z uwagi na brak szerszych opracowań podejmujących w sposób całościowy tę proble-

* Adam Ploszka – doktorant w Zakładzie Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji UW.

¹ Materiał ten został przygotowany na podstawie pracy licencjackiej napisanej pod kierunkiem dr Agnieszki Bieńczyk-Missali.

² DzU nr 61/1993 r., poz. 284 ze zm.

³ Mechanizm skargi podstawowej funkcjonuje także na gruncie międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka oraz afrykańskiego systemu praw człowieka,

matykę,⁴ wymaga jednak uprzedniego zarysowania jego konstrukcji normatywnej i znaczenia w systemie EKPC.

Podstawę normatywną mechanizmu skargi międzypaństwowej stanowi art. 33 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (zwanej zwyczajowo Europejską Konwencją Praw Człowieka)⁵ zatytułowany: *Sprawy międzypaństwowe (Inter-State cases, Affaires interétatiques)*, który stanowi, że: „Każda z Wysokich Ukladających się Stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna Wysoka Ukladająca się Strona naruszyła postanowienia niniejszej konwencji lub jej protokołów”. Za trafną należy uznać uwagę sformułowaną przez Ireneusza Kondaka, który dostrzega nieścisłość w tłumaczeniu treści art. 33 Konwencji: „*Teksty urzędowe nie posługują się terminem skarga, lecz wskazują na możliwość przedstawienia Trybunałowi każdego domniemanego naruszenia Konwencji przez państwo*”.⁶

W porównaniu z art. 34 Konwencji (statuującym mechanizm skargi indywidualnej) art. 33 EKPC nie zawiera ograniczeń co do przedmiotu skarg wnoszonych przez państwa. „*Skargi międzypaństwowe mogą dotyczyć każdego ewentualnego naruszenia postanowień Konwencji. W konsekwencji przedmiotem skarg może być nie tylko – jak w przypadku skarg indywidualnych – naruszenie praw czy wolności zawartych w Konwencji. Państwo może także podnieść zarzut naruszenia tych postanowień Konwencji, które nie formułują*

ale w bardzo ograniczonym zakresie. W ramach uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka nie znalazł dotychczas zastosowania w praktyce.

⁴ Na temat ten nie powstało jeszcze opracowanie monograficzne. Spośród opublikowanych artykułów, poza przytaczanymi w innych miejscach tego opracowania, warto zwrócić szczególną uwagę na: S. Leckie, *The Inter-State Complaint Procedure in International Human Rights Law: Hopeful Prospects or Wishful Thinking*, „Human Rights Quaterly” nr 10/1988.

⁵ To zwyczajowe określenie jest używane także w oficjalnych dokumentach Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

⁶ I. Kondak, *Komentarz do art. 33 EKPC w: Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, tom II, red. L. Garlicki, Warszawa 2011, s. 112. W wersji angielskiej przepis ten brzmi: „*Any High Contracting Party may refer to the Court any alleged breach of the provisions of the Convention*”, w wersji francuskiej: „*Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention*”.

katalogu praw człowieka, jak np. zaniechanie przez państwo wykonania wiążącego je wyroku”.⁷

Na podstawie orzecznictwa Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przedstawiciele doktryny prawa międzynarodowego wyodrębnili trzy sposoby wnoszenia skargi międzypaństwowej.⁸

Po pierwsze, skarga może być wniesiona, gdy państwo powód twierdzi, że państwo pozwane narusza prawa i wolności osób podlegających jego jurysdykcji. Dla oceny dopuszczalności skargi nie ma znaczenia, czy skarga dotyczy obywateli państwa powoda, czy obywateli innych państw, bądź bezpaństwowców.⁹ Ten sposób wniesienia skargi zasadniczo najbardziej przypomina mechanizm skargi indywidualnej, tyle że podmiotem skarżącym jest państwo, a nie jednostka. Przykładem skargi wniesionej w tym trybie była skarga *Austrii przeciwko Włochom*¹⁰ czy *Danii, Norwegii, Szwecji i Holandii przeciwko Grecji*¹¹ z 1970 r.

Po drugie, państwo powód może wnieść także skargę „zbiorową”, jeżeli na podstawie kilku przypadków, które musi przedstawić w postępowaniu przed ETPC, uważa, że obowiązujące ustawodawstwo lub praktyka administracyjna danego kraju narusza prawa i wolności zagwarantowane w Konwencji. W ten sposób zostały wniesione przykładowo skarga *Irlandii przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1971 r.¹² czy skargi *Cypru przeciwko Turcji* z 1974 r.¹³

Trzecia możliwość wniesienia sprawy jest szczególnie interesująca i najlepiej oddaje istotę mechanizmu skargi międzypaństwowej. Pań-

⁷ K. Łasak, *Normatywna konstrukcja skarg międzypaństwowych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w: Stosowanie prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy” nr 3–4/1998, s. 148.

⁸ Patrz: K. Łasak, *Normatywna konstrukcja...*, op.cit., s. 149.

⁹ Tak szeroki krąg osób, w imieniu których państwo może wystąpić ze skargą, wynika z art. 1 EKPC, zgodnie z którym „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi, podlegającemu ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w Rozdziale I niniejszej Konwencji”. Tym samym obywatelstwo jednego kraju nie stoi na przeszkodzie we wniesieniu skargi przez drugie państwo w imieniu obywatela tego państwa.

¹⁰ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 30.03.1963, skarga nr 788/60.

¹¹ Raporty Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 5.10.1970 i 4.10.1976, skarga nr 4448/70.

¹² Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18.01.1978, skarga nr 5310/71.

¹³ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 10.07.1976, skarga nr 6780/74.

stwo powód, wnosząc skargę, przedkłada ETPC pytanie dotyczące zgodności z Konwencją ustawodawstwa lub praktyki administracyjnej pozwanego kraju. Państwo to nie musi przedstawić żadnych przykładów ilustrujących podejrzenie sugerowanej niezgodności. Do takiego wniosku doszła Europejska Komisja Praw Człowieka w raporcie w sprawie *Grecji przeciwko Wielkiej Brytanii* z 1956 r.¹⁴

Mając na uwadze szeroki krąg osób korzystających z ochrony konwencyjnej oraz wspomniane sposoby wnoszenia skarg, należy uznać za uprawnione określenie używane w literaturze, zgodnie z którym skarga międzypaństwowa stanowi *actio popularis*.¹⁵ „Wniesienie skargi przez państwo należy postrzegać [jak stwierdziła Komisja w wyroku *Austria przeciwko Włochom* – przyp. A.P.] nie jako działanie ukierunkowane na ochronę praw państwa, lecz jako »przedstawienie Komisji domniemanego naruszenia porządku publicznego w Europie«”.¹⁶

Wniesienie skargi rozpoczyna następny etap, jakim jest badanie jej dopuszczalności. Kryteria dopuszczalności o charakterze pozytywnym, od których zależy przyjęcie skargi międzypaństwowej, zostały ustanowione w art. 35 ust. 1. EKPC. Zgodnie z jego brzmieniem: „Trybunał może rozpatrywać sprawę dopiero po wyczerpaniu wszystkich środków odwoławczych, przewidzianych prawem wewnętrznym, zgodnie z powszechnie uznanymi zasadami prawa międzynarodowego, i jeśli sprawa została wniesiona w ciągu sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji”. Na tym sformułowaniu kończą się wspólne dla skargi indywidualnej i międzypaństwowej warunki dopuszczalności. Przedmiotowy artykuł w ustępie 2 ustanawia bowiem dodatkowe negatywne kryteria dla skargi indywidualnej, które powodują niemożliwość jej rozpatrzenia. Europejska Komisja Praw Człowieka w swoim orzecznictwie stworzyła podstawę do uznania niedopuszczalności skargi na podstawie innych, dodatkowych kryteriów,¹⁷ niewskazanych *expressis verbis* w art. 35 EKPC.

Skargi międzypaństwowe należą do pierwszych skarg, które były rozpatrywane przez organy strasburskie, a co za tym idzie wpłynęły w znacz-

¹⁴ Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 26.09.1958, skarga nr 176/56.

¹⁵ Pojęcie to sięga czasów starożytnego Rzymu, gdzie używane było na określenie skargi wnoszonej w interesie publicznym, do której wniesienia był uprawniony każdy obywatel.

¹⁶ I. Kondak, op.cit., s. 118.

¹⁷ Ibidem.

nym stopniu na rozumienie przepisów Konwencji i na ustalenie standardu ochrony praw człowieka. W dotychczasowej historii funkcjonowania organów strasburskich zostało rozpatrzonych 12 spraw międzypaństwowych,¹⁸ a kolejne dwie czekają na rozpatrzenie. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe omówienie każdego z orzeczeń organów strasburskich i jego wpływu na późniejsze stosowanie Konwencji.¹⁹ Dlatego konieczne jest jedynie wskazanie, że skargi międzypaństwowe wywarły znaczny wpływ na stworzenie podstaw trzech koncepcji: obiektywnego charakteru przepisów Konwencji,²⁰ marginesu oceny²¹ oraz odpowiedzialności państwa za eksterytorialne naruszenia Konwencji²² (art. 1 EKPC), a także na wykładnię art. 15 (klauzuli derogacyjnej)²³ oraz art. 3 EKPC (zakazu tortur).²⁴ Skargi dotyczyły także innych przepisów Konwencji, ale ich wpływ na późniejsze jej stosowanie nie był już tak znaczny jak w powyższych przypadkach.

Przystąpienie UE do EKPC i jego wpływ na przyszłość najskuteczniejszego mechanizmu skargi międzypaństwowej

Jak już wspomniano, mechanizm skargi międzypaństwowej funkcjonujący w strasburskim systemie ochrony praw człowieka jest najefektywniejszym mechanizmem skargi międzypaństwowej. Z tego powodu, a także ze względu na nakreślone wyżej rzeczywiste (histo-

¹⁸ Różnice w liczbach dotychczas rozpatrzonych spraw międzypaństwowych występujące w literaturze wynikają z metody ich liczenia. Niektóre skargi były bowiem rozpatrywane łącznie. Trybunał wydał zatem 12 orzeczeń, natomiast skarg wpłynęło 21.

¹⁹ Szerzej na ten temat: K. Łasak, *Orzecznictwo strasburskie w zakresie skarg międzypaństwowych w: Stosowanie prawa Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym*, „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy” nr 3–4/1998.

²⁰ Skarga *Austrii przeciwko Włochom*, nr 788/60, raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 30.03.1963; skarga *Irlandii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 18.01.1978, skarga nr 5310/71.

²¹ Skarga *Grecji przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 176/56, Raport Komisji z 26.09.1958; Skarga *Danii, Norwegii, Szwecji, Holandii przeciwko Grecji (I)*, nr 3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67, Raport Komisji z 5.11.1969.

²² Skarga *Cypru przeciwko Turcji*, nr 25781/94, wyrok ETPC z 10.05.2001 r.

²³ Skarga *Danii, Norwegii, Szwecji, Holandii przeciwko Grecji (I)*, op.cit.

²⁴ Skarga *Danii, Norwegii, Szwecji, Holandii przeciwko Grecji (I)*, op.cit.; skarga *Irlandii przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, op.cit.

ryczne) oraz potencjalne (z uwagi na konstrukcję ułatwiającą wniesienie skargi) znaczenie skarg międzypaństwowych, konieczne jest podjęcie refleksji na temat potencjalnych szans i zagrożeń, z jakimi w najbliższej przyszłości będzie musiał skonfrontować się ten system ochrony praw człowieka. Związane są z mającą nastąpić akcesją Unii Europejskiej do EKPC.

Podstawy prawne akcesji

Podstawą prawną procesu, uznawanego za jeden z najbardziej skomplikowanych w historii prawa międzynarodowego publicznego, jakim jest przystąpienie UE do EKPC, są dwa akty prawne. Pierwszy to art. 59 ust. 2 EKPC w brzmieniu nadanym przez Protokół nr 14 do EKPC,²⁵ zgodnie z którym: „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”. Drugą podstawę prawną stanowi art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym mu przez Traktat Lizboński,²⁶ mówiący, że „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”.

Analiza wymienionych przepisów prowadzi do wniosku, że na Unię Europejską zostało nałożone zobowiązanie do przystąpienia do Konwencji. Pytanie, które pozostawiono bez odpowiedzi, brzmi: na jakich warunkach ma nastąpić owa akcesja. Pewne wskazówki zawiera Protokół nr 8 do Traktatu Lizbońskiego.²⁷ Zgodnie z jego art. 1, umowa dotycząca przystąpienia UE do EKPC „musi odzwierciedlać koniecz-

²⁵ Protokół został przyjęty i otwarty do podpisu 13.05.2004 r., wszedł w życie 1.06.2010, został opublikowany w „Council of Europe Treaty Series” (CETS) pod nr 194. Jest to tzw. protokół proceduralny, który, aby wejść w życie, musiał być przyjęty przez wszystkie państwa-strony EKPC. Szerzej na temat zmian, jakie przyniósł, patrz: R. Kowalska, *Reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” nr 1/2004. O kontrowersjach związanych z jego przedłużającą się ratyfikacją: I.C. Kamiński, *Rosja nie ratyfikuje protokołu nr 14 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 5/2007.

²⁶ Dz.Urz. UE, C 306, 17.12.2007.

²⁷ Pełny tytuł: Protokół nr 8 dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

ność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do: a) szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych Konwencji Europejskiej; b) mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi państw nieczłonkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko Państwom Członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku”.

Te stosunkowo ogóle wytyczne zostały dookreślone w art. 2 wspomnianego protokołu, zgodnie z którym „Umowa, o której mowa w artykule 1, zagwarantuje, że przystąpienie nie ma wpływu na kompetencje Unii ani uprawnienia jej instytucji. Zagwarantuje, że żadne jej postanowienia nie mają wpływu na szczególną sytuację Państw Członkowskich w odniesieniu do Konwencji Europejskiej, w szczególności protokołów do niej, środków podjętych przez Państwa Członkowskie w drodze odstępstwa od Konwencji Europejskiej zgodnie z jej artykułem 15 i zastrzeżeń do Konwencji Europejskiej dokonanych przez Państwa Członkowskie zgodnie z jej artykułem 57”.

Wreszcie, co szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszej pracy, zgodnie z art. 3 Protokołu nr 8, postanowienia umowy, o której wspomniano wyżej, „nie mogą mieć wpływu na artykuł 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Artykuł, do którego odwołuje się niniejszy przepis, stanowi zaś, że „Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”.

Do Traktatu Lizbońskiego załączono Deklarację nr 2, odnoszącą się do art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z jej postanowieniami, „przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności 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 Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka; dialog ten może zostać wzmocniony po przystąpieniu Unii do tej Konwencji”.

Umowa dotycząca przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC nie została jeszcze podpisana. Wiąże się z nią wiele problemów praw-

nych.²⁸ Z punktu widzenia autora niniejszej pracy najbardziej interesujący jest oczywiście wątek dotyczący mechanizmu skargi międzypaństwowej, będący wątkiem pobocznym w toczącej się debacie na temat przystąpienia UE do EKPC.

Zagrożenia związane z akcesją

Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC *prima facie* stanowi raczej zagrożenie dla dalszego funkcjonowania mechanizmu skargi międzypaństwowej niż szansę. Owo zagrożenie wynika z dwóch ściśle ze sobą związanych kwestii. Są nimi tzw. zasada autonomii prawa UE i wyłączna jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Gdy chodzi o pierwszą zasadę, TS UE na przestrzeni lat wypracował koncepcję tzw. autonomicznego porządku prawnego UE.²⁹ W związku z tym za uprawnione należy uznać postawienie w tym miejscu pytania, czy próba rozwiązania sporu w ramach systemu konwencyjnego, między państwami członkowskimi UE albo między UE a państwem członkowskim, przy użyciu mechanizmu skargi międzypaństwowej może zagrozić tej autonomii? Zastanawiające jest przy tym, że pytanie to nie jest podnoszone w dyskusji na temat mechanizmu skargi indywidualnej. Być może wyjaśnieniem są następujące przesłanki.

Po pierwsze, spór między państwami UE lub państwem i Unią nie powinien być rozstrzygany poza UE z pominięciem powołanych do tego unijnych instytucji sądowych. Po drugie, istnieje zasadnicza różnica między sytuacją, gdy jednostka wnosi skargę, bo zostały naruszone jej prawa w konkretnej sytuacji, a przypadkiem, gdy państwo wnosi skargę. Motywacja państwa bywa znacznie bardziej złożona i można przyjąć, że niekoniecznie przedmiotem skargi stanie się sytuacja bezpośredniego naruszenia praw państwa ją wnoszącego. Po trzecie, istnieją unijne mechanizmy, dzięki którym można zakwestiono-

²⁸ Na temat przystąpienia UE do EKPC powstała bogata literatura, np.: N. O'Meara, *A More Secure Europe of Rights? The European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and EU Accession to the ECHR*, „German Law Journal” nr 10/2011; J. Wołosiewicz, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – wizja Rady Europy*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” nr 3–4/2010, s. 23–42.

²⁹ Szerzej na temat zasady autonomicznego porządku prawnego przykładowo patrz: *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010 r.

wać m.in. niewykonanie zobowiązań traktatowych (skarga z art. 259 TFUE, dotycząca sytuacji, gdy jedno państwo uznaje, że inne państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążyą na mocy traktatów), oraz możliwość kwestionowania ważności aktów prawnych wydanych przez instytucje UE (skarga z art. 263 TFUE).³⁰

Drugim źródłem zagrożeń, wzmiankowanym wcześniej, jest problematyka wyłącznej jurysdykcji TS UE, wynikającej z art. 344 TFUE, który, jak już wspomniano, stanowi: „*Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana*”. Celem tego przepisu jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa unijnego na obszarze całej UE. Trzeba podkreślić, że wyłączna jurysdykcja TS UE dotyczy tylko traktatów, a nie innych aktów prawnych UE. Jednakże należy zwrócić szczególną uwagę, że wyłączna jurysdykcja rozciąga się także na traktaty zawierane przez UE z podmiotami trzecimi, jeżeli zostają one uznane za tzw. integralną część prawa UE, tzn. jeżeli zostanie im nadana taka sama moc prawna, jaką posiadają Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W związku z tym trzeba zauważyć, że po akcesji EKPC stanie się integralną częścią prawa UE, a tym samym będzie wchodzić w zakres wyłącznej jurysdykcji TS UE. Trybunał podkreślił ponadto, że zastosowanie art. 344 nie jest ograniczone tylko do sporów między państwami UE, jak można by wnioskować z brzmienia tego przepisu i art. 259 TFUE. W opinii 1/91³¹ TS UE uznał bowiem, że sformułowanie art. 344 TFUE jedynie potwierdza jego wyłączną jurysdykcję wynikającą z traktatów.³²

Podsumowując, TS UE ma wyłączną jurysdykcję w postępowaniu między państwami członkami UE oraz między państwem członkiem a UE. Z tego powodu należałoby w umowie o przystąpieniu lub w osobnym porozumieniu między UE a państwami-stronami EKPC wyłączyć jurysdykcję ETPC.³³

Przy okazji należy zauważyć, że w świetle prawa UE Konwencja jest tzw. umową mieszaną, którym to terminem określa się umowy zawarte przez Unię Europejską i państwa osobno. Cechą wyróżniającą

³⁰ T. Lock, *EU accession to ECHR: implications for judicial review in Strasbourg*, „European Law Review” nr 6/2010, s. 796.

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

ten typ umów jest to, że UE nie może ich zawrzeć, działając samodzielnie. Potrzebuje do tego współdziałania państw członkowskich. Istotę mieszanych umów oddał TS UE w sprawie *Mox Plant*³⁴ z 2006 r., uznając, że TS UE ma jurysdykcję wyłącznie w zakresie przepisów umowy odnoszących się do kwestii, w których UE ma kompetencje ustawodawcze. Tym samym nie jest on władny orzekać w sprawach zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Jednakże akt akcesji do EKPC nie będzie uznawany za typową umowę mieszaną, ponieważ UE nie musi współdziałać z państwami z uwagi na wyraźną, samodzielną kompetencję przyznaną jej na podstawie przywołanego wcześniej art. 6 ust. 2 TUE. Tym samym sprawa *Mox Plant* nie do końca wyjaśnia, jak będzie wyglądała relacja między tymi dwiema umowami. Można domniemywać, że TS UE zyska jurysdykcję jedynie w sprawach związanych z prawem UE, gdy państwo członkowskie będzie implementowało do krajowego porządku prawnego daną regulację lub gdy będzie bezpośrednio stosowało prawo UE. Tylko w takim przypadku państwa członkowskie będą związane EKPC jako integralną częścią prawa UE,³⁵ co przekłada się na kompetencje orzecznicze TS UE. W pozostałych przypadkach kraje unijne będą związane EKPC, zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym.

Rozważania te pozwalają na sformułowanie odpowiedzi na pytanie, czy po przystąpieniu UE do Konwencji zasadne będzie stosowanie mechanizmu skargi międzypaństwowej. Nie budzi wątpliwości kwestia wyłącznej jurysdykcji TS UE w sporach między państwami członkowskimi UE oraz między państwami a UE jako organizacją. Tym samym wszystkie skargi wnoszone przeciwko UE lub przez UE należy z góry wykluczyć, podobnie jak skargi państw członkowskich jakikolwiek sposób związane z prawem UE. Pozostają zatem skargi związane z wykonywaniem przez państwa ich wyłącznych kompetencji. Zadanie ustalenia, czy skarga dotyczy prawa UE, czy wykonywania wyłącznych kompetencji zostanie pozostawione orzecznictwu ETPC.³⁶ Dlatego najprostszym rozwiązaniem wydaje się być wykluczenie wszystkich skarg w sprawach między państwami

³⁴ Wyrok Trybunału z 30.05.2006, sprawa C-459/03 *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Irlandii*.

³⁵ T. Lock, op.cit., s. 796.

³⁶ Ibidem.

członkowskimi UE, zwłaszcza że owe sprawy i tak mogą trafić na forum ETPC w drodze skargi indywidualnej. Nie oznacza to innego traktowania UE niż pozostałych stron Konwencji. Istnieje bowiem możliwość, ustanowiona w art. 55 EKPC, wyłączenia tej procedury w stosunku do wszystkich stron Konwencji.³⁷

Propozycję wykluczenia istnienia mechanizmu skargi międzypaństwowej – w przekonaniu autora niniejszego opracowania – należy uznać za nietrafną. Nie sposób przy tym nie docenić, że propozycja ta mogłaby wpłynąć korzystnie na przejrzystość mechanizmów ochrony prawnej UE. Niemniej jednak umniejszałaby znaczenie strasburskiego systemu ochrony praw człowieka. Należy w tym miejscu przypomnieć, że po skargi międzypaństwowe sięgano w przypadkach najcięższych naruszeń praw człowieka, gdy inne środki zawodziły. Sprawność działania systemu została dowiedziona przez blisko 60 lat jego funkcjonowania, czego na razie nie można powiedzieć o powstającym systemie ochrony praw człowieka na forum UE.

Pomysł wyłączenia skargi międzypaństwowej nie znalazł w pełni odzwierciedlenia w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.³⁸ W punkcie nr 8 tejże rezolucji Parlament Europejski „*jest zdania, że Państwa Członkowskie powinny zobowiązać się wobec siebie oraz we wzajemnych stosunkach z Unią Europejską, że w momencie przystąpienia do EKPC nie będą odwoływać się do skargi międzypaństwowej w związku z naruszeniem postanowień w rozumieniu art. 33 EKPC, jeśli działanie lub zaniechanie będące przedmiotem sprawy wynika z przepisów prawa wspólnotowego, gdyby miało być to sprzeczne z art. 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*”. Należy przy tym zauważyć, że rezolucje Parlamentu Europejskiego nie mają charakteru prawnie wiążącego, są zatem jedynie wyrazem woli politycznej. Jednakże rezolucja powinna być odczytana jako swoisty „kierunkowskaz” dla negocjatorów przygotowujących umowę o przystąpieniu UE do EKPC, głównie z uwagi na fakt, że Parlament Europejski jest kompetentny w sprawie wyrażenia zgody na związanie się Unii taką umową.³⁹

³⁷ Ibidem.

³⁸ Rezolucja ta ma sygnaturę: 2009/2241(INI).

Umowa o przystąpieniu UE do EKPC

W procesie negocjacji w sprawie przystąpienia UE do EKPC w końcu czerwca 2011 r. zamknięto etap dotyczący ustalenia pierwszego projektu Umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁴⁰ (dalej: umowa akcesyjna).

Przyjęcie zaproponowanej umowy – w zakresie interesującym z punktu widzenia autora niniejszej pracy – będzie wiązać się z zmianami EKPC. Modyfikacji ulegnie m.in. brzmienie art. 33 EKPC z dotychczasowego „Sprawy międzypaństwowe” na „Sprawy między Stronami” („*Inter-Party cases*”), co służy uwzględnieniu specyfiki Unii Europejskiej (będącej organizacją międzynarodową) jako strony Konwencji. W związku z tym dokonana zostanie także zmiana brzmienia art. 29 ust. 2 EKPC, który w nowej wersji ma stanowić, że „*w sprawie dopuszczalności i przedmiotu skarg między Stronami wniesionych w trybie art. 33 decyduje Izba*”.

Na zasadnicze pytanie, tzn. czy państwa członkowskie UE i sama Unia mogą korzystać z mechanizmu skarg międzypaństwowych, nie sposób udzielić prostej odpowiedzi na podstawie przepisów umowy akcesyjnej. Relację między tymi dwoma systemami w zakresie skargi międzypaństwowej można jedynie wywnioskować z art. 5 umowy akcesyjnej. Przepis ten odnosi się do przywoływanego już wyżej art. 55 EKPC zatytułowanego: „*Wyłączenie innych środków rozstrzygnięcia sporów*”, który stanowi, że „*Wysokie Układające się Strony zgadzają się, że wyjąwszy porozumienia szczególne, nie będą wykorzystywały obowiązujących między nimi traktatów, konwencji lub deklaracji dla skierowania w drodze skargi sporu powstałego w związku z interpretacją lub stosowaniem niniejszej Konwencji do rozpatrzenia w ramach innych sposobów rozstrzygnięcia sporów niż przewidziane w niniejszej Konwencji*”.

W artykule 5 umowy akcesyjnej uznaje się, że postępowanie przed TS UE nie będzie rozumiane jako „*inne sposoby rozstrzygnięcia spo-*

³⁹ Art. 90 Regulaminu Parlamentu Europejskiego, Dz.Urz. UE, L.2011.116.1.

⁴⁰ Umowa stanowi załącznik do sprawozdania Komitetu Sterującego ds. Praw Człowieka, opracowanego dla Komitetu Ministrów Rady Europy, w sprawie opracowania instrumentów prawnych dla przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

rów” w rozumieniu art. 55. Tym samym – jak określono w oficjalnych wyjaśnieniach do umowy akcesyjnej⁴¹ – art. 55 nie stoi na przeszkodzie stosowaniu art. 344 TFUE.

Na podstawie powyższych przepisów można sformułować następujący wniosek: jeżeli skarga będzie dotyczyć prawa Unii Europejskiej, to sprawę państwo członkowskie UE powinno skierować w pierwszej kolejności do TS UE. Jeżeli w pierwszej kolejności skieruje skargę do ETPC, z pominięciem TS UE, powinna zostać uznana za niedopuszczalną. Otwarte w przekonaniu autora niniejszej pracy pozostaje pytanie, czy istniałaby możliwość późniejszego wniesienia jej do ETPC? Takiej możliwości ani Konwencja, ani umowa akcesyjna zdają się nie wykluczać.

*„Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwo członkowskie UE skierowało skargę na podstawie art. 33 EKPC w stosunku do innego państwa członkowskiego UE, zarzucając mu naruszenie postanowień EKPC lub protokołów w materii nieobjętej prawem Unii Europejskiej. Niemniej jednak skarga taka nie może być skierowana w stosunku do Unii, również Unia nie może skierować tego rodzaju skargi w stosunku do jednego z jej państw członkowskich, jest ona bowiem uprawniona do działania jedynie w ramach powierzonych jej kompetencji („prawa Unii Europejskiej”). W tym zakresie natomiast miarodajny jest art. 344 TFUE. Natomiast pozostałe państwa-strony EKPC (niebędące członkami UE) mogą kierować skargi w trybie art. 33 EKPC w materii objętej prawem Unii Europejskiej zarówno w stosunku do Unii, jak również jej państw członkowskich”.*⁴²

5 kwietnia 2013 r. został przedstawiony ostateczny projekt umowy o przystąpieniu UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.⁴³

⁴¹ *Draft Explanatory Report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, punkt 60. sygn. 47+1(2012)R01.

⁴² J. Barcz, *Problemy instytucjonalne i prawne związane z akcesem Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, s. 16, <http://home.pages.at/mbarcz/index.html> (dostęp 22.08.2012).

⁴³ *Final report to the CDDH, Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, sygn. pisma: 47+1(2013)008rev2.

W ważnym dla niniejszego opracowania zakresie nie zaszły żadne zmiany w stosunku do pierwszej wersji umowy.

* * *

Przystąpienie UE do EKPC niesie ze sobą zagrożenie wyeliminowania mechanizmu skargi międzypaństwowej. Autor niniejszego opracowania zdecydowanie sprzeciwia się wyłączeniu stosowania art. 33 EKPC. Obok wspomnianych przyczyn argumentem jest fakt, że poza UE znajduje się około połowy państw-stron Konwencji. Co więcej, są wśród nich państwa dokonujące „masowych” naruszeń praw człowieka, jak chociażby Federacja Rosyjska.

Wreszcie, UE przystępuje do Konwencji, ale już nie do protokołów dodatkowych, a skarga międzypaństwowa – w myśl art. 33 EKPC – może dotyczyć przepisów Konwencji lub protokołów do niej dołączonych. Problem ten w cytowanym projekcie umowy nie został dostrzeżony.

W wyniku przystąpienia UE do EKPC państwa niebędące członkami UE uzyskają możliwość wniesienia skargi międzypaństwowej przeciwko UE, podobnie jak UE będzie mogła za pośrednictwem tego mechanizmu „wymuszać” poszanowanie standardów praw człowieka na innych państwach. Z tej perspektywy należy ocenić przystąpienie UE do EKPC jako szansę na zbudowanie bardziej spójnego i efektywnego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Przy założeniu, że jego podstawą będzie EKPC.