

## ABSTRACT

*The Treaty of Lisbon has introduced some major structural changes within the European Union, one of which was the abolition of its traditional legal architecture: the three-pillar structure. In the first part of the article, the author presents the issue of the Court of Justice's jurisdiction in the former third pillar and highlights its significant limitations. In this context, the provisions of the Treaty of Amsterdam on the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ) are analyzed. Secondly, the author emphasizes that, in the light of the Treaty of Lisbon, the AFSJ is realized through a variety of European Union instruments. As the jurisdiction of the Court of Justice covers all EU law, cooperation within the AFSJ falls under its competence. Finally, the author underlines some exceptions to this rule.*

## STARANIA UNII EUROPEJSKIEJ O PRZYSTĄPIENIE DO KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

Akcesja Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w skrócie Konwencji Europejskiej lub EKPC)<sup>1</sup> stanowi ogromne wyzwanie prawne, polityczne i organizacyjne. Niemal nieprzerwanie od ponad trzydziestu lat – najpierw w ramach Wspólnot Europejskich, później UE, a także Rady Europy – toczy się debata na ten temat. Choć w ciągu ostatnich dziesięciu lat poczyniono w tej materii znaczne postępy, tworząc podstawę prawną akcesji oraz rozpoczynając negocjacje przedstawicieli UE oraz Rady Europy, Unia nie stała się jeszcze stroną EKPC.

Przystąpienie UE do EKPC nadal rodzi szereg pytań, na które odpowiedzi poszukiwali nie tylko negocjatorzy obu organizacji, ale też badacze oraz eksperci. Szczególny charakter przystąpienia Unii Europejskiej do EKPC wynika – co oczywiste – przede wszystkim z faktu, że Unia jest organizacją międzynarodową, a nie państwem, a w konsekwencji jej przystąpienie stwarza niespotykane dotąd trudności. Trudności te wyrażają się m.in. w konieczności ustalenia szczególnej formy prawnej, w której powinno dojść do przystąpienia oraz konieczności adaptacji postanowień EKPC do potrzeb niepaństwowego sygnatariusza, który – co jest niezwykle istotne – nie zostanie przyjęty w poczet członków Rady Europy<sup>2</sup>. Wiele kwestii nadal pozostaje nierozstrzygniętych, a należą do nich m.in. problemy relacji pomiędzy EKPC a Kartą Praw Podstawowych, kolizji jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy też stworzenia właściwej procedury rozpatrywania spraw (mechanizm współpозwania – *co-respondent mechanism*)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., tekst patrz: Council of Europe Treaty Series CETS, nr. 005, tekst polski patrz: Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284 z późn. zmianami.

<sup>2</sup> Wszystkie państwa, które są obecnie stronami Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, są jednocześnie członkami Rady Europy.

<sup>3</sup> Por. m.in.: G. Harpaz, *The European Court of Justice and Its Relations with the European Court of Human Rights: the Quest for Enhanced Reliance, Coherence and Legitimacy*, „Common Market Law Review” 46/2009, Issue 1, s. 105-141; M. Kuijer, *The Accession of the European Union to the ECHR: A Gift for the ECHR's 60th Anniversary or an Unwelcome Intruder at the Party?*, „Amsterdam Law Forum” Vol. 3, No. 4, 2011, s. 17-32; T. Lock, *A critical comment on the accession of the EU to the ECHR*, „Justice Journal Volume” 8, No. 2, 2011; P. Craig, *EU Accession to the ECHR: Competence*,

Problemy te stanowiły i stanowią będą wyzwania dla wszystkich uczestników wyjątkowego procesu akcesji Unii do EKPC.

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy wybranych problemów natury instytucjonalnej, widzianych przede wszystkim z perspektywy prawnomiędzynarodowej. W pierwszej kolejności dokonana zostanie analiza problemu wyboru odpowiedniej formy prawnej akcesji oraz określenia jej prawnomiędzynarodowego zakresu. Następnie rozważone zostaną niektóre instytucjonalne aspekty uczestnictwa UE w systemie Europejskiej Konwencji: kwestia reprezentacji Unii w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy oraz w Komitecie Ministrów Rady Europy, a także potencjalnego wyboru sędziego Unii w Europejskim Trybunale Praw Człowieka.

#### GENEZA ORAZ PODSTAWA PRAWNA PRZYSTĄPIENIA UNII DO EKPC

O potrzebie przystąpienia Unii do EKPC zdecydowały zarówno przesłanki prawne, jak i polityczne. Najistotniejszą przyczyną natury prawnej, przywoływaną zarówno w dokumentach towarzyszących negocjacom akcesyjnym, jak i w literaturze, była chęć zwiększenia spójności w dziedzinie ochrony praw człowieka w Europie, wzmocnienia europejskiego systemu ochrony praw człowieka oraz usunięcia płaszczyzn potencjalnych kolizji jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a także uniknięcia dublowania się systemów ochrony praw człowieka funkcjonujących w ramach Rady Europy i Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Warto dodać, że problem powielania i krzyżowania się celów działania organizacji międzynarodowych, będący elementem szerszego zjawiska inter-organizacjonalizmu, został zaobserwowany w ostatnim dwudziestolecu i staje się istotnym przedmiotem zainteresowania badaczy i praktyków, choć wciąż nie doczekał się licznych opracowań<sup>5</sup>.

*Procedure And Substance*, „Fordham International Law Journal”, Vol. 36, No. 1114, 2013; G. Gaja, *The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR*, ESIL Reflections, Vol. 2, issue 1, Januar 9, 2013; 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” Vol. 12, No.10, 2011; G. Martinico, *Is the European Convention Going to Be Supreme - A Comparative-Constitutional Overview of ECHR and EU Law before National Courts*, „European Journal of International Law” Vol. 23, Issue 2 (2012), s. 401-424.

<sup>4</sup> K. Karski, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, w: I. Głuszczyńska, K. Lankosz (red.), *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, Bielsko-Biała 2008, s. 97-98; Z. Kędzia, *Relacje między Europejską Konwencją Praw Człowieka a Kartą Praw Podstawowych po przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji*, w: J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 244; J. Jaskiernia, *Rada Europy: Unia Europejska i OBWE w europejskim systemie ochrony praw człowieka – synergia działań czy konkurencja?*, w: J. Jaskiernia (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012, s. 855 i nast.; *Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final Report*, 47+1(2013)008rev2, Strasbourg, 10 June 2013, s. 16, dokument dostępny na oficjalnej stronie internetowej Rady Europy pod adresem: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1%282013%29008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf), [dostęp 29.10.2014], dalej cyt. jako: *Final Report...*

<sup>5</sup> Zjawisku temu poświęcono m.in. odbywające się w dniach 27-28 stycznia 2012 r. sympozjum *Inter-Organizationalism in International Relations: Theories and Cases* zorganizowane wspólnie

W tym miejscu należy przypomnieć, że integracja w ramach Wspólnot Europejskich w swoim początkowym okresie miała wyłącznie wymiar gospodarczy, a w Traktatach ustanawiających Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie zawarto żadnych odniesień do kwestii praw człowieka. Dopiero za sprawą orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z przełomu lat 60. i 70. ubiegłego wieku prawa człowieka (prawa podstawowe) zaczęły być postrzegane jako jeden z rodzajów zasad ogólnych prawa wspólnotowego<sup>6</sup>. Od lat 90. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich regularnie odwoływał się do EKPC i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, choć formalnie rzecz biorąc, nie miał do tego żadnych prawnych podstaw<sup>7</sup>.

W latach 70. rozpoczęto we Wspólnotach debatę na temat miejsca praw podstawowych w systemie wspólnotowym, a jej formalnym wyrazem było wiele politycznych deklaracji przyjmowanych przez ich organy, na przestrzeni dwóch kolejnych dekad<sup>8</sup>. Komisja Europejska początkowo wykluczała konieczność przystąpienia Wspólnot do EKPC, stojąc na stanowisku, że prawa podstawowe (*fundamental rights*) unormowane w EKPC są uznawane co do zasady za wiążące w prawie wspólnotowym i nie jest do tego wymagany żaden „akt konstytucyjny” (*constitutive act*)<sup>9</sup>. W konsekwencji

przez Vesalius College & Institute for European Studies, Wolny Uniwersytet Brukselski (VUB) oraz Global Governance Institute (GGI), por. [http://www.ies.be/files/Inter-organizationalism\\_in\\_IR\\_Workshop\\_Final\\_Programme\\_.pdf](http://www.ies.be/files/Inter-organizationalism_in_IR_Workshop_Final_Programme_.pdf), [dostęp 30.10.2014].

<sup>6</sup> Szczegółowe omawianie orzecznictwa dotyczącego tej problematyki wykraczałoby poza ramy niniejszego opracowania. Wśród pierwszych orzeczeń warto wskazać m.in.: wyrok z dnia 17.12.1970 r. w sprawie nr 11/70, w którym Trybunał Sprawiedliwości w pkt. 3 sentencji stwierdza m.in.: „In fact, respect for fundamental rights forms an integral part of the general principles of law protected by the Court of Justice. The protection of such rights, whilst inspired by the constitutional traditions common to the Member States, must be ensured within the framework of the structure and objectives of the Community”. Zbiór Orzeczeń 1970, s. 1126, indentyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1970:114, a także wyrok z dnia 14.5.1974 r. w sprawie nr 4/43, w którym Trybunał w pkt. 13 sentencji wyraził podług, iż: „As the Court has already stated, fundamental rights form an integral part of the general principles of law, the observance of which it ensures. (...) Similarly, international treaties for the protection of human rights on which the Member States have collaborated or of which they are signatories, can supply guidelines which should be followed within the framework of Community law”. Zbiór Orzeczeń 1974, s. 491, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1974:51. Co do ewolucji orzecznictwa w tej materii patrz: C. Mik, *Znaczenie postanowień EKPCz dla ochrony praw podstawowych jako ogólnych zasad prawa UE*, w: J. Barcz (red.), *Ochrona praw...*, s. 207-213.

<sup>7</sup> X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *EU Accession to the European Convention on Human Rights: a Legal Assessment of the Draft Accession Agreement of 14th October 2011*, Fondation Robert Schuman, European Issues no. 218, 7th November 2011, s. 1.

<sup>8</sup> Rezolucje te wymienione zostały w p. 5, s. 1768 Opinii Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1759, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

<sup>9</sup> „The Commission does not consider it necessary for the Community as such to become a party to the Convention. The fundamental rights laid down as norms in the Convention are recognized as generally binding in the context of Community law without further constitutive act.”, por.: *The protection of fundamental rights as Community law is created and developed*, Report of the Commission of 4 February 1976 submitted to the European Parliament and the Council, COM 76(37), Bulletin of the European Communities, Supplement 5/76, s. 14, tekst w wersji elektronicznej dostępny w serwisie University of Pittsburg Archive of European Integration, <http://aei.pitt.edu/5377/>, [dostęp 27.10.2014].

wspólnotowej debaty politycznej Komisja ostatecznie zmieniła jednak swoje stanowisko i w 1979 r. przedstawiła oficjalną propozycję przystąpienia Wspólnot Europejskich do EKPC<sup>10</sup>, jednakże propozycja ta nie spotkała się wówczas z akceptacją Rady<sup>11</sup>. Na marginesie warto dodać, że potrzeba przystąpienia Unii do Konwencji Europejskiej była także, począwszy od lat 80., dostrzegana przez organy Rady Europy, czego formalnym wyrazem były zalecenia i rezolucje jej Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>12</sup>. Skonstatować więc można, że w tamtym czasie ukształtowała się, artykułowana przez obie strony, silna polityczna wola doprowadzenia do przystąpienia – wtedy jeszcze Wspólnot Europejskich – do EKPC.

Wspomniana debata zyskała nowy wymiar po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. Kwestia przystąpienia do EKPC zaczęła być wtedy postrzegana jako akt, który uroczyście potwierdziłby zobowiązanie UE do ochrony praw podstawowych, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, poprzez poddanie jej działań kontroli zewnętrznego organu monitorującego przestrzeganie praw człowieka<sup>13</sup>.

W 1994 r. Rada skierowała do Trybunału Sprawiedliwości wniosek o wydanie opinii prawnej w sprawie oceny zgodności przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do EKPC z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską<sup>14</sup>. W sentencji opinii z 1996 r. Trybunał wyraźnie stwierdził, że przystąpienie do EKPC doprowadziłoby do zasadniczej modyfikacji ówczesnego wspólnotowego modelu ochrony praw człowieka, poprzez umieszczenie Wspólnoty w odrębnym, międzynarodowym systemie instytucjonalnym, co wykraczałoby poza zakres kompetencji przyznanych Wspólnotom postanowieniami traktatów założycielskich. Ponadto Trybunał wyraził pogląd, iż: „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 wykraczałaby ze swej istoty poza zakres zastosowania art. 235. Dokonać jej można jedynie w drodze zmiany traktatu”<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> *Memorandum on the accession of the European Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, COM (79) 210 final, 2 May 1979, Bulletin of the European Communities, Supplement 2/79, tekst w wersji elektronicznej dostępny w serwisie University of Pittsburg Archive of European Integration, <http://aei.pitt.edu/6356/>, [dostęp 27.10.2014].

<sup>11</sup> Propozycja ta została ponowiona w dokumencie pt. *Commission Communication on Community accession to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and some of its Protocols*. SEC (90) 2087 final, 19 November 1990, tekst w wersji elektronicznej dostępny w serwisie University of Pittsburg Archive of European Integration, <http://aei.pitt.edu/3680/> [dostęp 27.10.2014]; por. także A. Gajda, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego „Studia i Prace”, Szkoła Główna Handlowa nr 1, 2013, s.13.

<sup>12</sup> Por. np. Recommendation 1017 (1985) on the future of European cooperation, tekst dostępny na stronie: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta85/errec1017.htm> [dostęp 30.10.2014], Resolution 1068 (1995) on the accession of the European Community to the European Convention on Human Rights; tekst dostępny na stronie: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta95/eres1068.htm> [dostęp 30.10.2014].

<sup>13</sup> X. Grousot, T. Lock, L. Pech, *op. cit.*, s. 2.

<sup>14</sup> Opinia Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1763, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

<sup>15</sup> Patrz pkt. 35, s. 1789 opinii Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1763, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

Tym samym Trybunał uznał, że w ówczesnym stanie prawnym akcesja Wspólnot do EKPC nie była możliwa<sup>16</sup>.

W świetle treści omawianej opinii Trybunału Sprawiedliwości oczywista stała się konieczność dokonania zmian traktatowych, stwarzających należyte podstawy prawne przystąpienia Unii do EKPC. Szczegółowe śledzenie prac nad tymi zmianami nie wydaje się konieczne, wypada tylko stwierdzić, że ostateczna podstawa prawna została stworzona na mocy normy zawartej w przepisie art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w wersji zmienionej Traktatem z Lizbony<sup>17</sup>. Co ciekawe, norma ta nie ustanawia prawa, lecz obowiązek przystąpienia do EKPC<sup>18</sup>, który formalnie ciąży na UE od dnia 1 grudnia 2009 r., czyli od dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>19</sup>. Treść art. 6 ust. 2 została przez państwa członkowskie UE doprecyzowana w dołączonych do Traktatu z Lizbony Protokole nr 8<sup>20</sup> oraz Deklaracji nr 2<sup>21</sup>. Dokumenty te wskazują m.in., że przystąpienie do EKPC nie może mieć wpływu na kompetencje Unii oraz jej instytucji, ani na zakres własnych zobowiązań państw członkowskich wynikających z EKPC i protokołów dodatkowych, a także, że powinno ono nastąpić w taki sposób, aby można było „zachować szczególnie charakter porządku prawnego Unii”<sup>22</sup>.

Odpowiedniej nowelizacji wymagała także EKPC, aby również w jej postanowieniach wyartykułowana została podstawa prawna przystąpienia do Konwencji niepaństwowego sygnatariusza. Stworzono ją Protokołem nr 14 z dnia 13 maja 2004 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który wszedł w życie 1 czerwca 2010 r.<sup>23</sup>. Zmiany umożliwiające UE akcesję do Konwencji zostały dokonane poprzez dodanie do art. 59 EKPC ustępu 2. w brzmieniu „Unia Europejska może przystąpić do niniejszej Konwencji”.

<sup>16</sup> Patrz pkt. 36, s. 1789 opinii Trybunału nr 2/94 z dnia 28 marca 1996 r. *Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Zbiór Orzeczeń 1996, s. 1763, Identyfikator ECLI: ECLI:EU:C:1996:140.

<sup>17</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z dnia 26.10.2012, s. 13-390.

<sup>18</sup> Treść przepisu art. 6 ust. 2 TUE sformułowano następująco: „Unia przystępuje [podkr. moje – N.B.] do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach.”

<sup>19</sup> Por. Barcz J., *W sprawie formuły prawnej przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Umowa akcesyjna w świetle prawa unijnego*, w: Jaskiermia J. (red.), *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, Toruń 2012, s. 940.

<sup>20</sup> Pełna nazwa: Protokół dotyczący artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności dołączony do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306 z 17.12.2007, s. 1-271.

<sup>21</sup> Pełna nazwa: Deklaracja odnosząca się do artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, dołączona do do Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 306 z 17.12.2007, s. 1-271.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Tekst patrz: Council of Europe Treaty Series CETS No.: 194, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=194&CM=&DF=&CL=ENG>.

## FORMA ORAZ ZAKRES PRZYSTĄPIENIA UNII DO EKPC

Jedną z cech szczególnych charakteryzujących przystąpienie Unii do EKPC jest forma prawna, w jakiej do niego dojdzie, o której nie przesądzają ani art. 6 ust. 2 TUE ani też art. 59 ust. 2. EKPC.

Przypomnieć warto, że zgodnie z postanowieniami obu Konwencji wiedeńskich o prawie traktatów<sup>24</sup> zgoda na związanie się umową międzynarodową może być wyrażona, poprzez: podpisanie, wymianę dokumentów stanowiących traktat, ratyfikację, przyjęcie, zatwierdzenie lub przystąpienie albo w jakikolwiek inny uzgodniony sposób<sup>25</sup>. Związanie się umową międzynarodową przez podmiot, który nie uczestniczył w negocjowaniu umowy, następuje co do zasady poprzez przystąpienie. Jest ono definiowane jako akt międzynarodowy, poprzez który państwo albo organizacja międzynarodowa wyraża na płaszczyźnie międzynarodowej swoją zgodę na związanie się traktatem<sup>26</sup>. Ow akt międzynarodowy jest rozumiany jako akt jednostronny, który dla swej skuteczności wymaga formalnej zgody wyrażonej przez pozostałe strony umowy<sup>27</sup>. W przypadku Unii Europejskiej jednostronny akt przystąpienia jako forma prawna jej związania się EKPC, nie mógł być zastosowany, z uwagi na konieczność dokonania zmian niezbędnych dla dostosowania EKPC do potrzeb nowego, niepaństwowego sygnatariusza oraz rozwiązania licznych kwestii kolizyjnych. Tym samym konieczne okazało się znalezienie szczególnej formy prawnej wyrażenia zgody na związanie się przez Unię już obowiązującą umową międzynarodową.

W toku prac rozważano w zasadzie dwie opcje. Pierwszą była możliwość przyjęcia protokołu dodatkowego do EKPC, zawierającego odpowiednie przepisy zmieniające i dostosowujące, któremu towarzyszyłby akt przystąpienia UE<sup>28</sup>. Drugą z proponowanych możliwości było zawarcie traktatu akcesyjnego – aktu, który wywierałby podwójny skutek prawny – z jednej strony w postaci przystąpienia UE do EKPC, z drugiej zaś – stosownej zmiany postanowień Konwencji<sup>29</sup>.

Ostatecznie zdecydowano się na drugą formę. Jak już wspomniano, nie znalazła ona jednak swojego formalnego wyrazu w przepisach Traktatu o Unii Europejskiej i EKPC, lecz w postanowieniach Protokołu nr 8 do Traktatu z Lizbony, w których

<sup>24</sup> Chodzi o: Konwencję o prawie traktatów z 1969 r., tekst patrz: United Nations Treaty Series, vol. 1155, p. 331, tekst polski patrz: Dz. U. 1990, nr 74, poz. 439, zał. oraz Konwencję o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r., do dnia 30.10.2014 konwencja nie weszła w życie, tekst patrz: United Nations Treaty Series Doc. A/CONF.129/15.

<sup>25</sup> Por. art. 11 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. oraz art. 11 ust. 2 Konwencji o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r.

<sup>26</sup> Por. art. 2 ust. 1.b Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. oraz art. 2 ust. 1.b ter Konwencji o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z 1986 r.

<sup>27</sup> J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa – Poznań 2005, s. 76.

<sup>28</sup> *Study of Technical and Legal Issues of a Possible EC/EU Accession to the European Convention on Human Rights*, Report adopted by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) at its 53rd meeting (25-28 June 2002), s. 5-6, DG-II(2002)006 [CDDH(2002)010 Addendum 2], tekst dostępny na stronie: [http://www.coc.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Working\\_documents/Study\\_accession\\_UE\\_2002\\_en.pdf](http://www.coc.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accesion/Working_documents/Study_accession_UE_2002_en.pdf) [dostęp 30.10.2014], dalej cyt. jako: *Study...*

<sup>29</sup> J.M. Pérez de Nanclares, *The accession of the European Union to the ECHR: More than just a legal issue*, Working Papers on European Law and Regional Integration, WP IDEIR no 15 (2013), s. 20.

wprost stanowi się o umowie jako formie przystąpienia Unii do Konwencji oraz w przepisie art. 218 ust. 6 p. a) (ii).

Ostatecznie 10 czerwca 2013 r. Grupa negocjacyjna *ad hoc* Komitetu Sterującego ds. Praw Człowieka Rady Europy oraz Komisja Europejska (tzw. grupa „47+1”) przedstawiły „Raport końcowy z negocjacji warunków przystąpienia UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, zawierający pakiet dokumentów niezbędnych do przeprowadzenia tego procesu, w skład którego wchodzi: Zrewidowany projekt Umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Projekt deklaracji Unii Europejskiej składanej w momencie przystąpienia, Projekt zmian regulaminu Komitetu Ministrów Rady Europy”, Projekt memorandum o porozumieniu między UE a państwem nieczłonkowskim UE<sup>30</sup>.

W uzasadnieniu do projektu Umowy akcesyjnej wskazano m.in., że tylko ta forma prawna przystąpienia gwarantuje: prawidłowe przeprowadzenie adaptacji systemu EKPC celem zapewnienia jej dalszego skutecznego stosowania po przystąpieniu UE, umożliwiła wprowadzenie dodatkowych przepisów interpretacyjnych, dostosowanie postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z uwzględnieniem specyficznych relacji pomiędzy państwami członkowskimi UE a Unią oraz rozwiązanie innych problemów technicznych i administracyjnych. Ważny jest także fakt, iż pomimo przyjęcia szczególnej formy prawnej przystąpienia, sama umowa akcesyjna oparta została na idei równości praw i obowiązków wszystkich stron EKPC, czyli zasadzie równości państw-stron oraz UE, a wszelkie zmiany, które wprowadza, ograniczone są do minimum koniecznego z uwagi na specyfikę niepaństwowego sygnatariusza<sup>31</sup>.

Oprócz konieczności podjęcia decyzji co do formy prawnej akcesji, istotne okazało się określenie jej zakresu. Kwestię tę uregulowano w art. 1 ust. 1 projektu Umowy akcesyjnej, zgodnie z którym Unia przystępuje do Konwencji, Protokołu do Konwencji [dodatowego nr 1 – uwaga moja N.B.] oraz Protokołu nr 6 do Konwencji. Ustęp 2 artykułu 1 projektu otwiera możliwość przystąpienia Unii do Protokołów dodatkowych nr 4, 7, 12 oraz 13, jednakże dla osiągnięcia tego celu niezbędne będą odrębne akty akcesji. Ograniczony zakres przystąpienia Unii do EKPC wynika – jak się wskazuje w literaturze – z faktu, że ostatecznie zdecydowano się na formułę, w myśl której Unia przystępuje tylko do tych Protokołów, których stronami są wszystkie państwa członkowskie UE<sup>32</sup>.

Wskazać należy, że jakkolwiek uznano, iż forma umowy akcesyjnej jest najlepsza (czy wręcz należy stwierdzić, że jest to jedyna możliwa forma), jej przyjęcie powodu-

<sup>30</sup> Fifth Negotiation Meeting Between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, Final report to the CDDH, Strasbourg, 10 June 2013; Draft revised agreement on the accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Appendix I, Draft declaration by the European Union to be made at the time of signature of the Accession Agreement, Appendix II, Draft rule to be added to the Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements in cases to which the European Union is a party, Appendix III, Draft model of memorandum of understanding between the European Union and X [State which is not a member of the European Union], Appendix IV, Draft explanatory report to the Accession Agreement, Appendix V, dokumenty dostępne na oficjalnej stronie internetowej Rady Europy pod adresem: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1%282013%29008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf).

<sup>31</sup> *Final Report...*, s. 16.

<sup>32</sup> A. Gajda, *op. cit.*, s. 24.

je jednak znaczne wydłużenie procesu akcesji UE do EKPC, ponieważ projekt Umowy akcesyjnej oraz dokumenty jemu towarzyszące będą musiały przejść wieloetapową procedurę akceptacji na szczeblu unijnym, Rady Europy i wreszcie państw-stron EKPC.

4 lipca 2013 r. Komisja wystąpiła, na mocy art. 218 ust. 11 TFUE, z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości o wyrażenie opinii „Czy projekt umowy o przystąpieniu Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności jest zgodny z traktatami?”<sup>33</sup> Jakkolwiek należy zakładać, że w toku prac nad projektem umowy dochowano należytej staranności, celem zapewnienia jego zgodności z traktatami, między innymi poprzez konsultacje z Trybunałem, teoretycznie nie można wykluczyć wydania przezeń opinii negatywnej. W takim wypadku Unia nie mogłaby związać się umową akcesyjną, chyba że dokonano by odpowiednich zmian jej treści lub zmian Traktatów. Nawet jeśli ten negatywny scenariusz by się nie ziścił, oczekiwanie na opinię Trybunału może być długie i – jeśli by stosować analogię do czasu oczekiwania na poprzednią opinię nr 2/94 – może wynosić nawet około dwóch lat<sup>34</sup>.

Uzyskanie pozytywnej opinii Trybunału nie skończy jednak procesu wyrażania zgody na związanie się umową. Na mocy art. 218 ust. 6 i 8 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>35</sup>, decyzję upoważniającą do podpisania umowy przyjąć będzie musiała jednomyślnie Rada, po wcześniejszym uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, a decyzja ta wejdzie w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie UE. Także po stronie Rady Europy procedura ostatecznego przyjęcia Umowy akcesyjnej jest wieloetapowa. Projekt umowy będzie musiał zostać zatwierdzony przez Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka Rady Europy, który przekaze go Komitetowi Ministrów Rady Europy. Opinię w sprawie projektu będą musiały wydać Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Dopiero po zajęciu stanowiska przez te organy, Komitet Ministrów ostatecznie będzie musiał przyjąć umowę akcesyjną i przedstawić ją do podpisu państwom członkowskim Rady Europy. To z kolei otworzy ostatni, ale prawdopodobnie najdłuższy etap zawierania umowy – procedurę ratyfikacji umowy przez wszystkich 47 państw członkowskich.

#### WYZWANIA INSTYTUCJONALNE STOJĄCE PRZED UE

Chęć zapewnienia sprawnego funkcjonowania systemu EKPC po przystąpieniu do niej UE, stwarza – zarówno z perspektywy UE, jak i Rady Europy – co najmniej kilka zasadniczych wyzwań natury instytucjonalnej. Jak się wydaje, są one implikowane przez dwa główne czynniki. Pierwszy z nich wynika z sygnalizowanego już kilkakrotnie faktu niepaństwowego charakteru Unii Europejskiej. EKPC była natomiast opracowywana wyłącznie z myślą o państwowych sygnatariuszach. Istotne jest także, że stroną EKPC stanie się organizacja ponadnarodowa, której członkami jest

<sup>33</sup> *Opinia 2/13: Wniosek o opinię przedstawiony przez Komisję Europejską w trybie art. 218 ust. 11 TFUE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2013/C 260/32, s.19.

<sup>34</sup> 5 maja 2014 r. odbyło się posiedzenie TSUE w tej sprawie, por. Avis 2/13 - Avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, TFUE, InfoCuria, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&ju=C,T,F&num=C-2-13&td=ALL>, dostęp 29.10.2014; do 31 października 2014 r. opinia nie została jeszcze wydana.

<sup>35</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326 z 26.10.2012, s. 47-390.

28 dotychczasowych sygnatariuszy EKPC, co może powodować dodatkowe problemy kolizyjne. Drugim czynnikiem rodzącym problemy instytucjonalne jest fakt, że UE zamierza przystąpić wyłącznie do EKPC, nie stając się – w odróżnieniu od pozostałych 47 sygnatariuszy – członkiem Rady Europy. Jak wiadomo istnieje silne, instytucjonalne powiązanie pomiędzy EKPC i Radą Europy. Jego przejawami są m.in. procedura powoływania sędziów organu monitorującego przestrzeganie postanowień Konwencji oraz kontrola wykonywania jego orzeczeń.

Wobec tego wskazać należy trzy główne problemy, będące konsekwencją zasygnalizowanych czynników: problem uczestnictwa Unii w Europejskim Trybunale Praw Człowieka i powiązana z nim kwestia ewentualnej reprezentacji UE w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy oraz w Komitecie Ministrów Rady Europy. Na marginesie warto wskazać, że jednym ze szczególnie ciekawych zagadnień jest wprowadzony przez projekt Umowy akcesyjnej mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*), który uznano za konieczny w celu uwzględnienia szczególnej sytuacji UE jako podmiotu niepaństwowego, posiadającego autonomiczny system prawny, stającego się stroną EKPC obok jej własnych państw członkowskich<sup>36</sup>.

W odniesieniu do udziału umawiających się stron EKPC w Europejskim Trybunale Praw Człowieka, w art. 20 EKPC sformułowano zasadę „jedno państwo – jeden sędzia” stanowiąc, że Trybunał składa się z sędziów, których liczba jest równa liczbie umawiających się stron. Zasada jednego sędziego ma na celu zapewnienie reprezentacji systemów prawnych wszystkich stron EKPC w Trybunale, a także zagwarantowanie równego udziału każdego z sygnatariuszy w systemie kontroli jej wykonywania, co przyczynia się do legitymizacji decyzji podejmowanych przez Trybunał<sup>37</sup>.

W toku prac nad projektem umowy rozważano cztery możliwe opcje udziału UE w pracach Trybunału. Po pierwsze, Unia mogłaby nie mieć swojego sędziego w Trybunale, ponieważ – jak argumentowano – zasiada w nim już 28 sędziów z państw członkowskich UE. Komitet Sterujący RE wskazywał jednak, że nie powinna ona być rozważana, ponieważ naruszałaby idee leżące u podstaw zasady jedno państwo/strona Konwencji – jeden sędzia<sup>38</sup>. Warto wskazać, że ta propozycja nie mogłaby zyskać aprobaty z innego, zasadniczego powodu: otóż Unia Europejska jako podmiot prawa międzynarodowego nie może być wprost utożsamiana z jej państwami członkowskimi i fakt, że są one reprezentowane w Trybunale nie może zastępować, czy tym bardziej wykluczać reprezentacji samej UE.

Kolejne trzy koncepcje zakładały, że w Trybunale będzie zasiadał sędzia UE, jednakże poziom jego zaangażowania w prace Trybunału może być różny. Od opcji sędziego *ad hoc*, powoływanego tylko do spraw dotyczących UE lub stałego sędziego, który zasiadałby w składzie orzekającym jednak tylko wtedy, gdy sprawy dotyczyłyby UE, po opcję stałego sędziego o pozycji równej sędziom państw-stron EKPC. Ostatecznie odrzucono możliwość zakładającą udział sędziego UE (stałego albo *ad hoc*) tylko w sprawach dotyczących UE wskazując, że w praktyce niezwykle trudne byłoby precyzyjne wskazanie, które sprawy w istocie dotyczą UE, a które nie<sup>39</sup>. Zdecydowano się zatem na przyjęcie koncepcji, według której UE – na ile to

<sup>36</sup> Jest to niezwykle interesujące zagadnienie prawne, wymagające obszernej analizy, na którą nie pozwalają jednak ramy niniejszego artykułu. Szerzej na temat mechanizmu współpозwania patrz m.in.: P. Craig, *EU Accession to the ECHR: Competence, Procedure and Substance*, Fordham International Law Journal, Vol. 36, No. 1114, 2013, G. Gaja, *The 'Co-Respondent Mechanisms' According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR*, ESIL Reflections, Vol. 2, Issue 1, Januar 9, 2013.

<sup>37</sup> *Study...*, s. 15.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> H. Machińska, *Przystąpienie UE do EKPCz. Relacje instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*

możliwe – uczestniczyć będzie na równi z pozostałymi państwami-stronami EKPC w jej systemie kontrolnym. Tym samym jedynym rozwiązaniem kwestii udziału UE w Trybunale było przyjęcie koncepcji pełnego udziału w pracach Trybunału stałego sędziego UE, którego status i pozycja prawna będą takie same, jak sędziów państw-stron EKPC, a którego wybór będzie dokonywany zgodnie z procedurą przewidzianą w Konwencji dla wyboru sędziów pozostałych państw-stron<sup>40</sup>. Jakkolwiek rozwiązanie to koresponduje bezpośrednio z przyjętą przez negocjatorów projektu Umowy akcesyjnej koncepcją idei równości wszystkich umawiających się stron, budzić może ono pewne wątpliwości. Otóż po wyborze sędziego z ramienia UE w Trybunale zasiadać będzie *de facto* dwóch sędziów z któregoś spośród państw członkowskich UE (sędzia „krajowy” i „unijny”). Oczywistym jest, że sędziowie nie „reprezentują” żadnego państwa i są w pełni niezależni, ale stan ten wymagać będzie od wszystkich sędziów, a w szczególności od „sędziego UE”, szczególnej uwagi wobec reguły, zgodnie z którą sędziowie zasiadają w Trybunale we własnym imieniu.

Przyjęcie koncepcji stałego sędziego UE w Europejskim Trybunale Praw Człowieka stanowić będzie także wyzwanie dla organów UE i jej państw członkowskich, które będą musiały ustalić procedurę wyznaczania kandydatów na stanowisko sędziego, przedstawianych Zgromadzeniu Parlamentarnemu. W uzasadnieniu do projektu Umowy akcesyjnej wskazano, że procedura ta ma być określona przepisami prawa wewnętrznego Unii<sup>41</sup>. Wydaje się, że dobrym rozwiązaniem byłoby zastosowanie – na ile będzie to możliwe – analogii do procedury wyboru sędziów do Trybunału Sprawiedliwości UE. Takie rozwiązanie proponuje Parlament Europejski, który chce uczestniczyć w sporządzaniu listy kandydatów, zgodnie z procedurą podobną do postępowania przewidzianego w art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>42</sup>. Przepis ten przewiduje opiniowanie kandydatów na sędziów przez komitet składający się z siedmiu osóbistości spośród byłych członków Trybunału Sprawiedliwości i Sądu, członków krajowych sądów najwyższych i prawników o uznanej kompetencji, z których jeden proponowany jest przez Parlament Europejski. Kandydatów na sędziów wskazują państwa członkowskie zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami, zaś wspomniany komitet, podczas niejawnego posiedzenia przesłuchuje ich i wydaje opinię wraz z uzasadnieniem, którą przekazuje przedstawicielom rządów państw członkowskich<sup>43</sup>, te zaś – za wspólnym porozumieniem – mianują sędziego. Bez wątplenia w procedurze tej konieczne będą odpowiednie modyfikacje. Po pierwsze – co zrozumiałe – kandydat na sędziego będzie musiał spełniać wymogi określone w art. 21 EKPC, nie zaś art. 254 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Po drugie – trzeba pamiętać, że Unia Europejska będzie mogła przedstawić Zgromadzeniu Parlamentarnemu tylko trzech kandydatów. Konieczne wobec tego będzie roz-

<sup>40</sup> *Rady Europy*, w: J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych...*, s. 261-262., X. Groussot, T. Lock, L. Pech, *op. cit.*, s. 3.

<sup>41</sup> Na marginesie można wskazać, że w toku prac nad projektem Umowy akcesyjnej rozważano możliwość specjalnej procedury wskazywania sędziego UE. Koncepcję tę jednak odrzucono.

<sup>42</sup> *Final Report...*, s. 29.

<sup>43</sup> Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (2009/2241(INI))(2011/C 161 E/12), punkt 7, tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 161E z 31.5.2011, s. 72-78.

<sup>44</sup> Por. Decyzja Rady z dnia 25 lutego 2010 r. w sprawie zasad działania komitetu, o którym mowa w art. 255 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (2010/124/UE), tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 50 z 27.2.2010, s. 18-19, także J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 140.

strzygnięcie, czy każde z państw będzie proponować jednego kandydata, zatem komitet będzie opiniował 28 kandydatów, spośród których następnie państwa wybiorą trzech, czy też już na wcześniejszym etapie państwa, za wspólnym porozumieniem, wybiorą kilku kandydatów i ta ograniczona grupa zostanie przedstawiona komitetowi do zaopiniowania. Niezależnie od tego, która z tych opcji zostałaby przyjęta, państwa członkowskie będą musiały wspólnie dokonać wyboru trzech kandydatów, co może okazać się trudne.

Decyzja o posiadaniu przez Unię stałego sędziego w Europejskim Trybunale Praw Człowieka pociągnęła za sobą konieczność ustalenia sposobu reprezentacji Unii w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, które dokonuje wyboru sędziów, co z kolei generuje dwa dalsze problemy. Po pierwsze, Unia nie stanie się członkiem Rady Europy, a stosownie do brzmienia art. 25 Statutu Rady Europy<sup>44</sup> w skład Zgromadzenia wchodzi parlamentarzyści krajowi **państw członkowskich Rady Europy** [podkr. moje N.B.]. Po drugie zaś, Unia będąc organizacją międzynarodową, a nie państwem, formalnie nie posiada parlamentu. Druga kwestia nie stanowi istotnej przeszkody, bowiem Parlament Europejski, jako organ, którego członkowie wybierani są w powszechnych, bezpośrednich wyborach przez obywateli państw członkowskich UE, z powodzeniem może spełniać funkcję odpowiadającą parlamentowi krajowemu. Co do pierwszej kwestii trzeba było podjąć decyzję o zakresie udziału delegacji Parlamentu Europejskiego w Zgromadzeniu Parlamentarnym. Projekt Umowy akcesyjnej przewiduje w art. 6 ust. 1, że delegacja Parlamentu Europejskiego będzie miała prawo do uczestnictwa, z prawem głosu, w posiedzeniach Zgromadzenia Parlamentarnego, ale tylko wtedy, gdy Zgromadzenie wykonuje kompetencje określone w art. 22 Konwencji, w odniesieniu do wyboru sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jednocześnie ustalono, że delegacja Parlamentu będzie składała się z liczby deputowanych równej najwyższej liczbie deputowanych przewidzianej w art. 26 Statutu Rady Europy, czyli zgodnie ze stanem obecnym, będzie ona liczyła 18 deputowanych. Ponownie należy skonstatować, że takie rozwiązanie koresponduje z ideą leżącą u podstaw Umowy akcesyjnej – ma ona bowiem być oparta na zasadzie równości umawiających się stron, ale równocześnie dokonywać nieodzownych modyfikacji w systemie EKPC, w stopniu niezbędnym dla akcesji niepaństwowego uczestnika. Tym samym za niewłaściwe należałoby uznać zapewnienie delegacji Parlamentu Europejskiego nieograniczonego prawa udziału w pracach Zgromadzenia. Uznać jednocześnie trzeba, że ponieważ nie zdecydowano się na dokonanie zmiany postanowień art. 25 Statutu Rady Europy, normę zawartą w przepisie art. 6 ust. 1 projektu Umowy akcesyjnej należy traktować jako późniejszą normę szczegółową, zmieniającą postanowienia Statutu w odniesieniu do składu Zgromadzania Parlamentarnego.

Projekt umowy akcesyjnej w przepisie art. 6 ust. 2 stanowi, że reguły udziału delegacji PE w pracach Zgromadzenia mają być ustalone przez Zgromadzenie Parlamentarne we współpracy z Parlamentem Europejskim. Dokument ów nie rozwiązuje natomiast kwestii sposobu wyłaniania delegacji Parlamentu Europejskiego. Również uzasadnienie do Raportu końcowego zawiera jedynie lakoniczną wzmiankę, że wewnętrzne prawo UE określi procedurę wyboru listy kandydatów do udziału w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego<sup>45</sup>. Zatem Parlament Europejski będzie musiał przyjąć wewnętrzne reguły wyboru członków delegacji, której skład musi być oparty na

<sup>44</sup> Statute of the Council of Europe, tekst patrz: CETS No.: 001, tekst ujednolicony dostępny na stronie internetowej: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm#FN1> [dostęp 30.10.2014], tekst polski patrz: Dz. U. 1994, nr 118, poz. 565.

<sup>45</sup> *Final Report...*, s. 29.

parytecie aktualnego układu sił politycznych w Parlamencie, z zachowaniem wszakże sprawiedliwego systemu reprezentacji narodowej. Jak wiadomo bowiem, zrzeszającej 28 państw członkowskich Unii przysługiwać będzie tylko 18 miejsc w Zgromadzeniu Parlamentarnym, czyli z założenia co najmniej 10 państw nie będzie miało w składzie delegacji „swojego deputowanego”. Ponadto wypada zgodzić się z prezentowanym w literaturze poglądem, że nie należy upatrywać zagrożenia w zwiększonej reprezentacji niektórych państw członkowskich UE w Zgromadzeniu Parlamentarnym, gdyż będą oni stanowić mniejszość w 318-osobowym Zgromadzeniu<sup>46</sup>. Obawy takiej nie artykułowały także państwa nieczłonkowskie UE podczas procesu negocjacji umowy akcesyjnej<sup>47</sup>.

Wreszcie ostatnią wymagającą rozważenia kwestią instytucjonalną jest udział UE w obradach Komitetu Ministrów Rady Europy, który jest głównym organem decyzyjnym organizacji, a ponadto posiada kompetencje w zakresie monitorowania wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz w procesie polubownego załatwiania skarg. Stosownie do normy zawartej w art. 14 Statutu Rady Europy, każdy członek organizacji posiada w Komitecie jednego przedstawiciela w randze ministra spraw zagranicznych, któremu przysługuje jeden głos. Skoro Unia przystępuje tylko do EKPC, a nie staje się członkiem Rady, teoretycznie nie miałaby prawa reprezentacji w Komitecie, a o takie prawo sama silnie zabiegała<sup>48</sup>, zwłaszcza, że już obecnie – na podstawie porozumienia z Radą Europy<sup>49</sup> – Komisja posiada prawo udziału w pracach Komitetu bez prawa głosu. Jednocześnie państwa członkowskie Rady Europy niebędące członkami UE (tzw. NEUMS) podkreślały, że choć umowa akcesyjna powinna być oparta na zasadzie równości umawiających się stron, to dotychczasową praktyką w Radzie Europy było nieprzyznawanie prawa głosu w Komitecie Ministrów państwu niebędącym członkami Rady<sup>50</sup>. Ostatecznie zdecydowano się na przyjęcie kompromisowego rozwiązania, zawartego w art. 7 projektu Umowy akcesyjnej, zgodnie z którym Unia będzie mogła zasiadać w Komitecie z prawem głosu, ale tylko wtedy, gdy Komitet wykonuje kompetencje na mocy EKPC<sup>51</sup> oraz – po wprowadzeniu jej nowelizacji – gdy będzie podejmował decyzję o przyjęciu protokołów dodatkowych do EKPC<sup>52</sup>. Ten ostatni zapis zdecydowano się wprowadzić celem

<sup>46</sup> Por. A. Gajda, *op. cit.*, s. 29.

<sup>47</sup> Por. *Common paper of Andorra, Armenia, Azerbaijan, Bosnia-Herzegovina, Iceland, Liechtenstein, Monaco, Montenegro, Norway, Serbia, Switzerland, Russian Federation, Turkey and Ukraine on major concerns regarding the Draft revised Agreement on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights*, 47+1(2013) 003, *passim*, tekst opublikowany na oficjalnej stronie Rady Europy: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Working\\_documents/47\\_1\(2013\)003\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/accession/Working_documents/47_1(2013)003_EN.pdf), dostęp: 27.10.2014, dokument dalej cytowany jako Raport NEUMS.

<sup>48</sup> Por. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (2009/2241(INI))(2011/C 161 E/12), tekst patrz: *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* C 161E z 31.5.2011, s. 72-78.

<sup>49</sup> Por. Exchange of letters between the Secretary General of the Council of Europe and the President of the Commission of the European Communities of 5 November 1996, w: “Compendium of texts governing the relations between the Council of Europe and the European Union”, s. 8-11, tekst patrz: [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_compendium\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_compendium_en.pdf). [dostęp 30.10.2014].

<sup>50</sup> Por. Raport NEUMS, s. 4.

<sup>51</sup> Czyli na podstawie art. 26 ust. 2, art. 39. ust. 4, art. 46 ust. 2 i 5, art. 47 oraz art. 54 ust. 1 EKPC.

<sup>52</sup> Po zmianie art. 54 ust. 1 EKPC brzmi: „Protokoły do niniejszej Konwencji przyjmowane są przez Komitet Ministrów”. Bez wątpienia znowelizowany przepis art. 54 ust.1 Konwencji stanowić będzie *lex specialis* w stosunku do postanowień Statutu Rady Europy.

zapewnienia Unii, na zasadzie równości z innymi umawiającymi się stronami, udziału w procesie przyjmowania protokołów dodatkowych<sup>53</sup>.

Projekt Umowy akcesyjnej nie przesądza o tym, kto powinien reprezentować UE w Komitecie Ministrów, a jak wspomniano wyżej, państwa reprezentowane są przez ministrów spraw zagranicznych, zaś Unia – jako organizacja międzynarodowa – formalnie nie posiada ministra spraw zagranicznych. Spodziewać się jednak należy, że Unia reprezentowana będzie przez Komisję Europejską (np. w osobie Wysokiego Przedstawiciela ds. Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa, który jest jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji), tym bardziej że jak już zauważono – obecnie uczestniczy w pracach Komitetu. Także Parlament Europejski w swojej rezolucji na temat instytucjonalnych aspektów akcesji Unii do EKPC, stwierdził, że UE powinna mieć „prawo do uczestnictwa za pośrednictwem Komisji Europejskiej w posiedzeniach Komitetu Ministrów”<sup>54</sup>.

#### PODSUMOWANIE

Przedstawienie przez tzw. Grupę negocjacyjną „47+1” raportu końcowego zawierającego projekt Umowy akcesyjnej, stanowi wprawdzie zwięźlenie niezwykle długiego procesu ustalania szczegółowych warunków i procedur przystąpienia Unii do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, jednak nie oznacza definitywnego rozwiązania zasygnalizowanych w niniejszym opracowaniu kwestii proceduralnych i instytucjonalnych, które nadal stanowić będą istotne wyzwania dla Unii.

Dopiero praktyka pokaże, czy prawidłowo funkcjonować będzie mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*), czy rozwiązany zostanie problem potencjalnych kolizji jurysdykcji obu Trybunałów i czy akcesja UE do EKPC w istocie wpłynie na budowę bardziej spójnego i koherentnego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Ważne będzie także określenie wzajemnej relacji pomiędzy EKPC a Kartą Praw Podstawowych oraz ustalenie miejsca tej pierwszej w systemie źródeł prawa unijnego.

Sam moment akcesji wydaje się być jeszcze odległy. Ratyfikacja umowy międzynarodowej przez 47 państw może ciągnąć się latami. Ponadto jest ona wrażliwa na czynniki pozaprawne, takie jak między innymi wahania relacji politycznych, a jak bardzo nieprzewidywalne mogą być stosunki międzypaństwowe, pokazuje choćby kryzys polityczny związany z sytuacją na Ukrainie. Można się zatem zastanawiać, czy obecne napięcie w stosunkach UE-Rosja nie wpłynie negatywnie na zaangażowanie tej ostatniej w proces ratyfikacji umowy akcesyjnej. Tym samym nie sposób obecnie, choćby w przybliżeniu oszacować potencjalny moment wejścia w życie Umowy akcesyjnej.

NATALIA BUCHOWSKA  
Poznań

<sup>53</sup> Por. *Final Report...*, s. 29.

<sup>54</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie międzyinstytucjonalnych aspektów przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (2009/2241(INI))(2011/C 161 E/12), tekst patrz: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 161E z 31.5.2011, s. 72-78.

Dr Natalia Buchowska, Wydział Prawa i Administracji, UAM (nabu@amu.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przystąpienie do umowy międzynarodowej, organizacja międzynarodowa

**Keywords:** European Union, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, accession to the treaty, international organization

#### ABSTRACT

*European Union's accession to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is a significant legal, political and organizational challenge. Its specific character is primarily due to the fact that the Union is a non-state entity. The aforementioned accession raises a number of questions, to which the answers have been sought not only by the negotiators of both organizations, but also by researchers and other experts. The purpose of this article is to analyze some of the institutional problems, seen primarily from the perspective of public international law. Firstly, the object of the article is to analyze the problem of choosing an appropriate legal form and scope of the accession. Subsequently, some of the most important institutional aspects of the EU's participation in the system of the Convention are considered, namely the issue of the representation of the Union in the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the Committee of Ministers of the Council of Europe, as well as the potential choice of a judge of the Union in the European Court of Human Rights.*

### RZĄD RFN WOBEC IDEI INTEGRACJI ZACHODNIOEUROPEJSKIEGO ROLNICTWA I BUDOWY WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ W LATACH 1949-1969

Problemy rolnictwa i wyżywienia odgrywały istotną rolę w polityce wewnętrznej i zagranicznej Republiki Federalnej Niemiec w latach 1949-1969. Polityka rolna stanowiła ważny czynnik stabilizujący sytuację wewnętrzną RFN oraz była narzędziem przełamywania politycznej izolacji, a następnie integracji tego kraju na forum międzynarodowym. Decyzjami o największym ciężarze gatunkowym w zachodniemieckiej polityce rolnej w omawianym okresie były: wyłączenie rolnictwa spod zasad „społecznej gospodarki rynkowej” i budowa Systemu Regulacji Rynku Rolnego (*Marktordnung*) w latach 1950-1951, ustawowe potwierdzenie pozycji rolnictwa w strukturze gospodarczej zachodnich Niemiec w postaci uchwalonej w 1955 r. Ustawy Rolnej (*Landwirtschaftsgesetz*) oraz decyzja o udziale w negocjacjach dotyczących unii agrarnej i przystąpieniu do budowy wspólnego rynku rolnego w ramach EWG w 1957 r. Idea unii agrarnej w Europie Zachodniej pojawiła się już na przełomie lat 40. i 50. XX w., jednak na skutek rozbieżności interesów państw uczestniczących w negocjacjach, najpierw na forum Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC) a następnie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, musiało upłynąć prawie 20 lat zanim doczekała się realizacji. Bez wątpienia jednym z najważniejszych uczestników tych negocjacji i twórców Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) była RFN, dla której kwestie rolne stanowiły cenną kartę przetargową na drodze do osiągnięcia zasadniczych celów polityki zagranicznej.