



Bruksela, 16 czerwca 2022 r.
(OR. en)

10360/22

LIMITE

JUR 429
FREMP 133
JAI 913
RELEX 825

OPINIA SŁUŻBY PRAWNEJ¹

| | |
|----------|--|
| Od: | Służba Prawna |
| Do: | Grupa Robocza ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP) |
| Dotyczy: | Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) – Deklaracja interpretacyjna dotycząca art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE (właściwość Trybunału Sprawiedliwości w zakresie WPZiB) – Zgodność z Traktatami |

I. WPROWADZENIE

1. Podczas posiedzeń Grupy Roboczej ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP) w dniach 9 lutego, 26 lutego, 18 marca, 6 kwietnia i 28 kwietnia 2022 r. delegacje omawiały podejście, które należy przyjąć w negocjacjach w sprawie przystąpienia do europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) w odniesieniu do tzw. „Koszyka 4”. Dotyczy to powiązania między właściwością Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) a właściwością Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał Sprawiedliwości) w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).

¹ Niniejszy dokument zawiera opinię prawną, która podlega ochronie na mocy art. 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji; opinii tej Rada Unii Europejskiej nie podaje do wiadomości publicznej. Rada zastrzega sobie możliwość dochodzenia wszelkich praw, jeżeli opinia ta zostanie w sposób nieuprawniony opublikowana.

2. Podczas tych posiedzeń delegacje wyraziły chęć pogłębienia tych dyskusji w oparciu o projekt tekstu deklaracji interpretacyjnej dotyczącej właściwości Trybunału Sprawiedliwości w obszarze WPZiB. W dniu 18 maja 2022 r., w porozumieniu z prezydentą, Komisja przedstawiła dokument roboczy dotyczący takiego projektu tekstu².
3. Podczas wspólnego posiedzenia grupy roboczej FREMP i Grupy Roboczej Radców ds. Stosunków Zewnętrznych (RELEX) w dniu 23 maja 2022 r. grupy robocze zwróciły się do Służby Prawnej Rady o opinię na temat zgodności takiej deklaracji interpretacyjnej z Traktatami, na temat wpływu takiej deklaracji na właściwość Trybunału Sprawiedliwości oraz na temat procedury, która mogłaby zostać zastosowana, gdyby państwa członkowskie zdecydowały się przyjąć taką deklarację.
4. Przed przedstawieniem analizy prawnej dotyczącej wyżej wymienionych kwestii, a także w celu zrozumienia kontekstu, w jaki wpisuje się ta deklaracja, w niniejszej opinii przedstawiono krótkie streszczenie kontekstu procesu przystąpienia, w szczególności w odniesieniu do Koszyka 4.

II. KONTEKST PROCESU PRZYSTAPIENIA

5. Zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”.
6. Zgodnie z powyższym zapisem oraz 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 (ST 10817/10). W dniu 5 kwietnia 2013 r. negocjacje doprowadziły do porozumienia na szczeblu negocjatorów w przedmiocie projektów dokumentów akcesyjnych. Komisja złożyła następnie wniosek o wydanie opinii przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE w sprawie zgodności projektu porozumienia z Traktatami.

² WK 7238/2022.

7. W sporządzonej w wyniku powyższego opinii 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r.³ Trybunał Sprawiedliwości wskazał w planowanym porozumieniu kilka aspektów, które uznał za niezgodne z prawem pierwotnym UE. Jeden z tych aspektów odnosi się do szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej w zakresie WPZiB.
8. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził po pierwsze, że nie miał jeszcze okazji, by określić dokładnie zakres ograniczeń jego kompetencji w zakresie WPZiB wynikających z art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE. Po drugie stwierdził, że 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. Po trzecie Trybunał zauważył, że miał już 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. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził zatem, że przewidywane porozumienie nie uwzględnia szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii w zakresie WPZiB.

³ Opinia 2/13 (*Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC*) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454. Zob. nota informacyjna Służby Prawnej Rady – ST 5227/15.

9. W dniu 7 października 2019 r., z myślą o wznowieniu negocjacji, Rada przyjęła dodatkowe wytyczne negocjacyjne (ST 12585/19). Negocjacje zostały faktycznie wznowione w czerwcu 2020 r., a przewodniczący grupy „47+1” (która od tego czasu stała się grupą „46+1”), odpowiedzialny za negocjacje, przygotował dokument orientacyjny⁴ porządkujący kwestie określone w opinii 2/13 w grupy, czyli „koszyki”. Kwestię aktów UE w obszarze WPZiB umieszczono w „Koszyku 4”. W ciągu siedmiu rund negocjacji stronom udało się osiągnąć tymczasowe porozumienie w sprawie „Koszyka 1” (specyficzne dla UE mechanizmy postępowania przed ETPC) i „Koszyka 3” (zasada wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi UE). Negocjatorzy są gotowi do poczynienia postępów w sprawie „Koszyka 2” (operacje dotyczące wniosków między stronami i odwołań do opinii doradczej na mocy protokołu nr 16). Natomiast w sprawie „Koszyka 4” nie odnotowano dotychczas żadnych konkretnych postępów⁵.
10. W uzupełniających wytycznych negocjacyjnych podejściem wybranym w odpowiedzi na wyzwania związane z Koszykiem 4 był tzw. „mechanizm ponownego przypisania”, zaproponowany przez Komisję. Zasadniczo, zgodnie z tym mechanizmem, poszczególne akty w obszarze WPZiB byłyby „przypisywane” do co najmniej jednego państwa członkowskiego dla celów ETPC, na podstawie kryteriów *ex ante*. Sądy krajowe tego państwa członkowskiego (lub tych państw członkowskich) byłyby odpowiedzialne za rozpatrywanie spraw wnoszonych przez osoby fizyczne, które twierdzą, że ich prawa podstawowe zostały naruszone, a zatem byłyby również odpowiedzialne za kontrolę, a w razie konieczności uchylenie, aktów UE w obszarze WPZiB, jeżeli uznałyby je za niezgodne z unijnym prawem wyższego rzędu. Te państwa członkowskie ponosiłyby również odpowiedzialność międzynarodową na mocy EKPC za dany akt w obszarze WPZiB.

⁴ „Dokument przewodniczącego służący nadaniu struktury dyskusji na szóstym posiedzeniu grupy negocjacyjnej *ad hoc* w CDDH (grupy 47+1) na temat przystąpienia Unii Europejskiej do europejskiej konwencji praw człowieka”, dok. 47+1(2020)2 z dnia 31 sierpnia 2020 r.

⁵ Grupa „46+1” jest świadoma, że UE zastanawia się nad najlepszym podejściem do Koszyka 4. Ponadto Turcja przedstawiła propozycje wprowadzenia w dokumentach akcesyjnych zmian, które nie są związane z opinią 2/13 (np. w sprawie zasad głosowania, gdy Komitet Ministrów nadzorował wykonanie wyroków).

11. Z dyskusji prowadzonych w ramach grupy roboczej FREMP w pierwszym trymestrze 2022 r. wynikało jednak, że taki zdecentralizowany mechanizm kontroli aktów prawnych UE przez sądy krajowe stwarzałyby zasadniczo trudności prawne z punktu widzenia architektury sądowej Unii. Ponadto kilka delegacji podniosło praktyczne i prawne trudności w prawie krajowym wiążące się z takim rozwiązaniem. Również grupa „46+1” wyraziła wątpliwości, gdy przedstawiono jej zarys mechanizmu ponownego przypisania. W związku z tym grupa robocza FREMP rozpoczęła badanie możliwych rozwiązań alternatywnych.
12. Spośród tych rozwiązań najbardziej obiecujące okazało się podejście do tej kwestii w formie międzyrządowej deklaracji interpretacyjnej, której celem i zadaniem byłoby pogodzenie napięcia między, z jednej strony, obowiązkiem przystąpienia do EKPC określonym w art. 6 ust. 2 TUE, a z drugiej strony, szczególnymi zasadami i procedurami WPZiB, w szczególności w zakresie kontroli sądowej sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości, określonymi w art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE.
13. Służbę Prawną Rady poproszono o zbadanie, czy taka deklaracja interpretacyjna jest zgodna z Traktatami, jaki byłby jej wpływ na właściwość Trybunału Sprawiedliwości i jaka procedura mogłaby zostać zastosowana, gdyby państwa członkowskie postanowiły uzgodnić taką deklarację.

III. ANALIZA PRAWNA

14. Aby odpowiedzieć na te pytania, w niniejszej opinii zostanie najpierw zbadane, czy deklaracja może być wykorzystana jako instrument w tym kontekście (A), a następnie zostanie przeanalizowana treść deklaracji w świetle Traktatów (B).

A. Projekt deklaracji jako instrument prawny

15. Jeśli chodzi o formę, przewidywana deklaracja interpretacyjna przedstawicieli rządów państw członkowskich, podobnie jak deklaracje uzgodnione w ramach konferencji międzyrządowych, jest instrumentem prawa międzynarodowego, w którym uzgadniają oni, jak rozumieją niektóre postanowienia Traktatów, których wszyscy są sygnatariuszami i którymi są związani.
16. Uzgadnianie tego rodzaju deklaracji jest prerogatywą przyznaną przez prawo międzynarodowe sygnatariuszom traktatów międzynarodowych, a w szczególności przez art. 31 ust. 3 lit. a) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., zgodnie z którym późniejsze porozumienie między stronami, dotyczące interpretacji poprzedniego traktatu, stanowi część kontekstu, który należy brać pod uwagę przy interpretacji tego traktatu. Ostatecznie, zważywszy na specyficzne i niepowtarzalne cechy porządku prawnego UE, to do Trybunału Sprawiedliwości będzie należało ustalenie, czy wziąć pod uwagę deklarację, czy też nie, oraz określenie znaczenia, jakie należy jej przypisać, biorąc pod uwagę fakt, że byłaby ona uzgodniona przez autorów Traktatów. W tym względzie można zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości zgodził się już na uwzględnienie deklaracji jako instrumentów wykładni Traktatów UE⁶, choć potwierdził, że nie jest właściwy do kontroli legalności takich deklaracji⁷.

⁶ Wyrok z dnia 2 marca 2010 r., *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 40.

⁷ Wyrok z dnia 16 czerwca 2021 r., *Sharpston przeciwko Radzie*, C-684/20 P, EU:C:2021:486, pkt 45.

17. Należy podkreślić, że odwołanie się do takiej deklaracji interpretacyjnej może nastąpić jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach, jako *ultima ratio*. W omawianej sprawie można przewidzieć taką deklarację, ponieważ nie spowodowałaby ona zmiany Traktatów ani obejścia procedur przewidzianych dla ich zmiany, lecz ograniczyłaby się do pogodzenia i wyjaśnienia wzajemnych relacji między dwoma istniejącymi postanowieniami Traktatów w celu zapewnienia, że oba zachowują swój *effet utile* – w tym w odniesieniu do obowiązku przystąpienia do EKPC – bez wprowadzania nowych elementów, które nie są już obecne w Traktatach. Inaczej rzecz ujmując, byłaby ona w pełni zgodna z literą i duchem Traktatów.
18. Należy zauważyć, że instrument w postaci deklaracji byłby częścią pakietu politycznego towarzyszącego decyzji Rady dotyczącej zawarcia porozumienia w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która to decyzja „wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi” (art. 218 ust. 8 TFUE). Ten szczególny wymóg proceduralny wskazuje na szczególną wagę, jaką autorzy Traktatów przywiązują do takiej decyzji Rady. W tym względzie związek między deklaracją interpretacyjną a decyzją Rady w sprawie zawarcia porozumienia mógłby zostać odzwierciedlony poprzez odniesienie do deklaracji w decyzji Rady⁸.
19. Jeśli chodzi o termin zatwierdzenia takiej deklaracji, musiałaby ona powstać do czasu zakończenia negocjacji w Strasburgu i uzgodnienia tekstu na poziomie technicznym. Rządy państw członkowskich musiałyby bowiem wcześniej wyrazić swoją interpretację poprzez uzgodnienie deklaracji. Ponadto uzgodnienie deklaracji na wcześniejszym etapie zapewniłoby, że Trybunał Sprawiedliwości mógłby, w zależności od przypadku, wziąć ją pod uwagę już przy podejmowaniu decyzji w sprawie opinii na temat projektu porozumienia, jeżeli zostanie ona podjęta na mocy art. 218 ust. 11, co jest bardzo prawdopodobne.

⁸ Nie oznaczałoby to jednak, że Trybunał Sprawiedliwości byłby właściwy w odniesieniu do samej deklaracji. Zob. przypis 5.

20. Jeśli chodzi o procedurę zatwierdzenia, to deklaracja miałyby charakter międzyrządowy i musiałyby być uzgodniona przez przedstawicieli rządów państw członkowskich. Można by to zrobić na przykład przy okazji posiedzenia Coreperu.
21. Podsumowując, deklaracja mogłaby być zatem przewidziana jako instrument pomagający w rozwiązaniu kwestii związanych z Koszykiem 4 w sposób, który spowoduje jego internalizację, a więc bez konieczności prowadzenia negocjacji w Strasburgu z innymi członkami Rady Europy.

B. Treść projektu deklaracji

22. Jeśli chodzi o treść projektu deklaracji, to z jego brzmienia wynika, że projekt deklaracji interpretacyjnej ma na celu pogodzenie art. 6 ust. 2 TUE z art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, aby promować i zachować *effet utile* wszystkich tych postanowień, jednocześnie godząc wszelkie napięcia między tymi postanowieniami.
23. Dokładniej rzecz ujmując, w ust. 1 przypomniano, że zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE Unia ma prawny obowiązek przystąpienia do EKPC. W ust. 2 przytoczono opinię 2/13 (pkt 256), w której Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że przystąpienie do EKPC jest możliwe tylko wtedy, gdy właściwości do dokonywania kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii Europejskiej, w świetle praw podstawowych, nie zostały powierzone wyłącznie ETPC. Ust. 3 stanowi przytoczenie wyroku z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 66), w którym Trybunał Sprawiedliwości przypomniał swoje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym w Traktatach ustanowiono pełny system środków prawnych i procedur zapewniający sądową kontrolę legalności aktów Unii w oparciu zarówno o Traktaty, jak i Kartę praw podstawowych UE, powierzając taką kontrolę sądom Unii.

24. Te trzy ustępy określają zatem pierwszą część równania, a mianowicie obowiązek przystąpienia – który nie wymaga żadnej zmiany traktatu w celu „uruchomienia” i jest wiążący dla Unii – oraz warunek określony przez Trybunał Sprawiedliwości dla każdego takiego przystąpienia.
25. W ust. 4 przytoczono art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE, zgodnie z którymi WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom, a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie, z wyjątkiem kontroli przestrzegania art. 40 Traktatu o Unii Europejskiej oraz orzekania w sprawie legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych. Ust. 5 stanowi przytoczenie wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament przeciwko Radzie (C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70), powtórnego w kolejnych wyrokach⁹, w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE oraz art. 275 akapit pierwszy TFUE ustanawiają odstępstwo od zasady ogólnej właściwości, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów, i w konsekwencji muszą one być interpretowane ściśle.
26. Te dwa ustępy określają zatem drugą część równania, a mianowicie, że WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom oraz że właściwość Trybunału Sprawiedliwości jest bardzo ograniczona, co stanowi odstępstwo, które należy jednak interpretować ściśle.

⁹ Zob. np. wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., *H przeciwko Radzie i innym*, C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 40 i przywołane w nim orzecznictwo.

27. Ust. 6 odnosi się łącznie do tych dwóch części równania i to właśnie on wyraża interpretację państw członkowskich w tym zakresie:
- stwierdza się w nim, że należy zapewnić spójność między wymogami art. 6 ust. 2 TUE, art. 19 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, z jednej strony, a odstępstwami określonymi w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i w art. 275 akapit pierwszy TFUE, z drugiej strony;
 - uznano w nim, że w celu zapewnienia tej spójności Traktaty należy interpretować w ten sposób, że przyznają Trybunałowi Sprawiedliwości właściwość odnoszącą się do – i mieszczącą się ściśle w granicach – skarg wnoszonych przez skarżących, którzy twierdzą, że są ofiarami naruszeń praw podstawowych spowodowanych aktami, działaniami lub zaniechaniami Unii Europejskiej, które po przystąpieniu Unii do europejskiej konwencji praw człowieka podlegałyby kontroli sądowej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ściśły paralelizm właściwości obu sądów).
28. Deklaracja ogranicza się zatem do odzwierciedlenia uzgodnionej interpretacji, która stała się konieczna w związku z wprowadzeniem na mocy traktatu lizbońskiego art. 6 ust. 2 TUE, i nie byłaby sprzeczna z Traktatami ani nie zmieniałyby ich.
29. W ten sposób deklaracja odpowiada na wątpliwości wyrażone przez Trybunał Sprawiedliwości w opinii 2/13. W opinii tej Trybunał Sprawiedliwości zauważył bowiem, że „w obecnym stanie prawa Unii niektóre akty wydane w ramach WPZiB nie są objęte kontrolą sądową Trybunału. Taka sytuacja jest immanentnie związana z ukształtowaniem kompetencji Trybunału przewidzianym w traktatach i jako taka może znaleźć uzasadnienie jedynie w samym prawie Unii. (...) 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”¹⁰.

¹⁰ Pkt 252–254.

30. Co do skutków takiej deklaracji, z jednej strony nie można wykluczyć, że Trybunał Sprawiedliwości dokona dosłownej interpretacji art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE i może zdecydować, że taka deklaracja jest niewystarczająca, aby umożliwić przystąpienie UE do EKPC.
31. Z drugiej strony, od czasu wydania opinii 2/13 Trybunał Sprawiedliwości dokonał już szerszej interpretacji swojej właściwości niż sugeruje to literalne brzmienie tych przepisów. W istocie, jak przedstawiono w obszernej nocie informacyjnej Służby Prawnej Rady (ST 9498/21), od czasu wydania tej opinii we wszystkich kolejnych sprawach, które wpłynęły dotychczas do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie aktów w zakresie WPZiB, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że ma właściwość, nawet jeśli zawsze na podstawie szczególnych przesłanek¹¹.
32. W tym kontekście deklaracja interpretacyjna opierałaby się na *raison d'être* tych przepisów oraz na systematycznej interpretacji postanowień Traktatów dotyczących własnej właściwości, stosowanej przez Trybunał w swoim orzecznictwie od czasu wydania opinii 2/13. W tym względzie pozwoliłoby to uniknąć kuriozalnej sytuacji, w której wyraźne zobowiązanie do przystąpienia do EKPC, określone w art. 6 ust. 2 TUE, zostałyby pozbawione jakiegokolwiek *effet utile*. W ten sposób rozwiązano by to, co w przeciwnym razie stanowiłoby nieodłączne napięcie w Traktatach, wyjaśniając jednocześnie granice właściwości Trybunału Sprawiedliwości w kontekście WPZiB w odniesieniu do spraw, które byłyby dopuszczalne przed ETPC.

¹¹ Najbardziej wyrazistym przykładem jest wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., *SatCen przeciwko KF* (C-14/19, EU:C:2020:492, pkt 83–85), w którym Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że skoro regulamin pracowniczy Centrum Satelitarnego UE wyłącza kontrolę sądową zarówno przez sądy krajowe, jak i sądy Unii, to „rezygnacja przez Trybunał i przez Sąd z wykonania kompetencji przyznanych im w art. 263 i 268 TFUE [odpowiednio – skarga o stwierdzenie nieważności i skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie], skutkowałaby (...) wyłączeniem takich decyzji z wszelkiej kontroli sądowej, czy to sprawowanej przez sąd Unii, czy przez sądy krajowe, a rezygnacja ta nie byłaby uzasadniona troską o zamierzony w traktacie FUE podział kompetencji między sądem Unii a sądami krajowymi. W takich okolicznościach jest zatem zadaniem Trybunału i Sądu wykonywanie kompetencji przyznanych im traktatem FUE w celu zapewnienia istnienia skutecznej kontroli sądowej (...)”. Sąd przyjął bardziej restrykcyjne podejście w postanowieniu z dnia 10 listopada 2021 r., *KS i KD przeciwko Radzie i innym*, T-771/20, które jest obecnie przedmiotem odwołania toczącego się przed Trybunałem Sprawiedliwości w sprawach C-29/22 P i C-44/22 P, zob. przypis 4 powyżej.

33. Jeśli chodzi o wpływ deklaracji na właściwość Trybunału Sprawiedliwości w zakresie WPZiB, w jej obecnym brzmieniu wyjaśniałaby ona, że Traktaty przyznają Trybunałowi Sprawiedliwości właściwość w bardzo ograniczonych i szczególnych przypadkach skarg wnoszonych przez skarżących, którzy twierdzą, że są ofiarami naruszeń praw podstawowych spowodowanych aktami, działaniami lub zaniechaniami Unii Europejskiej, które po przystąpieniu Unii do EKPC podlegałyby kontroli sądowej ze strony ETPC.
34. W związku z tym Traktaty, zgodnie z wykładnią zawartą w takiej deklaracji, umożliwiałyby skarżącym, którym przysługuje prawo do wniesienia skargi do ETPC, wniesienie skargi do Sądu na podstawie art. 263 TFUE (skarga o stwierdzenie nieważności) lub art. 268 TFUE (skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie), a następnie wniesienie odwołania do Trybunału Sprawiedliwości. Ponieważ w tekście mowa jest o właściwości w „przypadkach skarg wnoszonych przez skarżących (...)” (dodano podkreślenie), Traktaty, zgodnie z wykładnią deklaracji, pozwalałyby również sądom krajowym, które dokonują kontroli aktów państw członkowskich wdrażających postanowienia WPZiB, na wprowadzenie odesłań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości (art. 267 TFUE).
35. Grupa zainteresowanych skarżących byłaby ograniczona do tych osób, które mają prawo do wniesienia skargi do ETPC. Wynika to z faktu, że Traktaty, jak wyjaśniono w projekcie deklaracji, przyznają taką właściwość Trybunałowi Sprawiedliwości jedynie w zakresie niezbędnym do funkcjonowania art. 6 ust. 2 TUE, tj. w celu zapewnienia Trybunałowi Sprawiedliwości możliwości dokonywania kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii Europejskiej, w świetle praw podstawowych, zanim ETPC przeprowadzi ich kontrolę. Właściwość związana ze sprawami wniesionymi przez skarżących, którzy nie mieliby prawa do wnoszenia skargi do ETPC, nie byłaby konieczna, a tym samym nie byłaby objęta Traktatami w rozumieniu deklaracji.

36. Zgodnie z orzecznictwem ETPC prawo do wnoszenia skargi do ETPC mają jedynie osoby fizyczne i osoby prawne będące „organizacjami pozarządowymi” w rozumieniu art. 34 Konwencji. „Organizacje rządowe” to organy centralne państw trzecich, ale także organy zdecentralizowane, które sprawują „funkcje publiczne”, czyli uczestniczą w rządzeniu państwem lub świadczą usługi publiczne pod kontrolą władzy państwowej¹². Ponadto ETPC konsekwentnie utrzymuje, że EKPC nie przewiduje instytucji *actio popularis*, a jedynie dopuszcza prawo do wnoszenia skarg przez „ofiary”, co oznacza osobę lub osoby bezpośrednio lub pośrednio dotknięte zarzucanym naruszeniem¹³.
37. Jeżeli zostanie to uznane za właściwe, tekst projektu deklaracji mógłby zostać zmieniony w celu wyraźnego powiązania dopuszczalności przed Trybunałem Sprawiedliwości i dopuszczalności przed ETPC¹⁴.
38. Ponadto, ponieważ deklaracja nie zmieniłaby i nie może zmienić Traktatów, do skarżących zastosowanie miałyby zasady dopuszczalności określone w art. 263 TFUE, a zwłaszcza wymóg bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania. Podobnie w przypadku skarg o odszkodowanie i zadośćuczynienie na podstawie art. 268 TFUE zakłada się, że Trybunał Sprawiedliwości będzie stosował swoje zwykłe orzecznictwo w celu ustalenia, czy dany akt może prowadzić do przyznania odszkodowania, a w szczególności wymóg „wystarczająco rażącego naruszenia nadrzędnej normy prawnej mającej na celu ochronę jednostki” w przypadku aktów uznaniowych.
39. Również w tym przypadku tekst projektu deklaracji mógłby zostać zmieniony, aby wyraźnie to wskazać¹⁵.

¹² Zob. Rejestr ETPC, Praktyczny przewodnik w sprawie kryteriów dopuszczalności, 30 kwietnia 2022 r., pkt 9 do 16, dostępny pod adresem https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_pol.pdf.

¹³ Zob. Rejestr ETPC, Praktyczny przewodnik w sprawie kryteriów dopuszczalności, 30 kwietnia 2022 r., pkt 9 do 16, dostępny pod adresem https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_pol.pdf.

¹⁴ Możliwym rozwiązaniem byłoby dodanie, po słowach „skarżących”, sformułowania „którzy mają prawo do wnoszenia skarg do ETPC”.

¹⁵ Możliwym rozwiązaniem mogłoby być dodanie po słowie „wnoszonych” słów „zgodnie z zasadami Traktatów”.

IV. WNIOSEK

40. W związku z powyższym Służba Prawna Rady uważa, że:

- a) deklaracja interpretacyjna jest instrumentem, który można by przewidzieć w niniejszej sprawie, w świetle bardzo szczególnych okoliczności, w celu pogodzenia i wyjaśnienia wzajemnych relacji między dwoma obowiązującymi postanowieniami Traktatów, aby uniknąć sytuacji, w której obowiązek określony w art. 6 ust. 2 TUE zostałby pozbawiony *effet utile*;
- b) taka deklaracja powinna zostać uzgodniona do czasu zakończenia negocjacji w Strasburgu i uzgodnienia tekstu na poziomie technicznym. Można to zrobić przy okazji posiedzenia Coreperu;
- c) jeśli chodzi o treść projektu deklaracji, wyjaśniałaby ona, że Traktaty w ich obecnym brzmieniu, w świetle istniejącego orzecznictwa Trybunału, przyznają Trybunałowi Sprawiedliwości właściwość w zakresie WPZiB w bardzo ograniczonych i szczególnych przypadkach skarg wnoszonych przez skarżących, którzy twierdzą, że są ofiarami naruszeń praw podstawowych spowodowanych aktami, działaniami lub zaniechaniami Unii Europejskiej, i którzy mają prawo do wniesienia skargi do ETPC.