

Czy bliżej do wykonania obowiązku Unii Europejskiej z art. 6 ust. 2 TUE?

Stosownie do powołanego przepisu: „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach”.

Sposób sformułowania tego przepisu, wprowadzonego na mocy traktatu lizbońskiego od 1.12.2009 r., świadczy o przyjęciu zobowiązania Unii do przystąpienia do EKPC. Nie udało się jednak wykonać go do tej pory.

W 2013 r. został przygotowany projekt umowy akcesyjnej. W 2014 r. TSUE wydał jednak opinię 2/13, będącą wiążącym orzeczeniem na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, stosownie do której niektóre przepisy projektu są niezgodne z art. 6 ust. 2 TUE i protokołem nr 8 dotyczącym tego przepisu. W opinii zostało m.in. zakwestionowane rozwiązanie, stosownie do którego kontrola sądowa aktów, działań lub zaniechań Unii w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), która jest wyłączona spod jurysdykcji TSUE na mocy art. 40 TUE i art. 275 TFUE, miałaby być po akcesji do EKPC powierzona „wyłącznie organowi zewnętrznemu w stosunku do Unii”, czyli ETPC w Strasburgu. Naruszałoby to, zdaniem TSUE, autonomię prawa unijnego gwarantowaną w protokole nr 8.

W kolejnych latach zostały podjęte prace, zarówno w ramach Rady Europy, jak i Unii, nad przygotowaniem zadowalającego tekstu umowy o przystąpieniu, jednakże powyższej przeszkody nie udało się przezwyciężyć.

Duże nadzieje wiązano w tej sytuacji z zawisłą przed TSUE sprawą C-29/22 P i C-44/22 P, KS i KD. Obywatele Kosowa domagali się w niej naprawienia przez Unię poważnych szkód powstałych w związku z działaniami i zaniechaniami unijnej misji cywilnej EULEX Kosowo i nadzorem nad nią.

Sąd Unii wydał postanowienie, w którym odrzucił skargę KS i KD, uznając się za oczywiście niewłaściwy w sprawach z zakresu WPZiB. Z kolei, w postępowaniu odwoławczym rzeczniczka generalna T. Capeta zaproponowała wykładnię przepisów traktatowych, stosownie do której sądy Unii są właściwe do rozpoznawania przez jednostki skarg o odszkodowanie lub zadośćuczynienie opartych na zarzucie naruszenia praw podstawowych przez dowolnego rodzaju akt w dziedzinie WPZiB.

We wrześniu 2024 r. TSUE wydał wyrok, w którym uchylił częściowo postanowienie Sądu Unii. Trybunał przyjął, że działania lub zaniechania, które nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii w ramach WPZiB, podlegają kontroli sądów Unii.

Wyrok ten wywołał duże zainteresowanie na portalach internetowych poświęconych prawu europejskiemu. Przedmiotem dyskusji stało się m.in., czy wyrażona w nim wykładnia przepisów traktatowych zbliża Unię do usunięcia przeszkód w przystąpieniu do EKPC. Będzie to zależało od sformułowań w przyszłej umowie akcesyjnej zaakceptowanych przez wszystkie państwa członkowskie oraz od stanowiska, jakie zajmie TSUE w kolejnej opinii, „następczyni” opinii 2/13. Może się zdarzyć, że postęp zostanie osiągnięty w pierwszym półroczu 2025 r., w czasie prezydencji Polski w Radzie UE. Zagadnienie to pozostanie w orbicie zainteresowania naszego czasopisma.

Profesor Stanisław Biernat
Redaktor Naczelny „EPS”

Are We Closer to Fulfilling the Duty of the European Union under Article 6(2) of the TEU?

In accordance with the provision in question: “The Union shall accede to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Such accession shall not affect the Union’s competences as defined in the Treaties.”

The manner of formulating this provision, which was introduced by the Treaty of Lisbon of 1 December 2009, indicates accepting the duty of the EU to accede to the ECHR. However, today, this duty is still unfulfilled.

In 2013, a draft accession agreement was finalised, but in 2014, the CJEU issued Opinion 2/13 being a binding judgment pursuant to Article 218(11) TFEU, according to which some provisions of the draft agreement are incompatible with Article 6(2) TEU or with Protocol No 8 relating to this provision. The opinion, inter alia, questioned the mechanism as part of which judicial review of acts, actions or omissions on the part of the Union in the field of the common foreign and security policy (the “CFSP”), which is excluded from the jurisdiction of the CJEU under Article 40 TEU and Article 275 TFEU, would be entrusted “exclusively to a non-EU body,” i.e. the European Court of Human Rights in Strasbourg. According to the CJEU, this mechanism would adversely affect the autonomy of EU law guaranteed by Protocol No 8.

In the following years, work was undertaken, both within the Council of Europe and the Union, to draw up a satisfactory text of the accession agreement, but the aforementioned obstacle could not be overcome.

In this situation, high hopes were raised by Case C-29/22 P and C-44/22 P, KS and KD brought to the CJEU. In these cases, the citizens of Kosovo claimed from the Union compensation for serious harm caused by acts and omissions of EULEX Kosovo – the EU civilian mission and its management.

The General Court of the EU issued an order dismissing the action brought by KS and KD, declaring that it manifestly lacked jurisdiction over the CFSP. Then, in the appeal proceedings, Advocate General T. Capeta proposed an interpretation of the provisions of the Treaty, in accordance to which courts of the European Union have jurisdiction to examine an action for damages brought by individuals, concerning alleged breaches of fundamental rights by any act related to the CFSP.

In September 2024, the CJEU issued a judgment, partially setting aside the order of the General Court of the EU. The Court held that acts or omissions that are not directly related to the political or strategic choices made by the institutions, bodies, offices and agencies of the Union in the context of the CFSP are subject to judicial review by the courts of the European Union.

This judgment generated a lot of interest on European law websites. The discussion focused, inter alia, on whether the interpretation of provisions of the Treaty included therein brings the Union closer to elimination of the obstacles to accession to the ECHR. This will depend on terms and conditions of the future accession agreement approved by all Member States and on the position taken by the CJEU in the next opinion, “replacing” Opinion 2/13. It may be that progress will be achieved in the first half of 2025, during Poland’s presidency of the Council of the European Union. Our journal will keep an eye on the developments in this area.

Profesor Stanisław Biernat
‘EPS’ Editor-in-Chief