

MONIKA BONIECKA

Katedra Prawa Konstytucyjnego,
Wydział Prawa i Administracji,
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Rada Europy i Unia Europejska jako dwie główne organizacje chroniące prawa człowieka w Europie – krytyczna analiza na podstawie wybranych wyroków

Wprowadzenie

Po raz pierwszy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dawniej: Europejski Trybunał Sprawiedliwości) odniósł się do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC w wyroku w sprawie *Nold p. Komisji* z 1974 roku, co było możliwe dzięki przystąpieniu Francji do Rady Europy¹. Była to również pierwsza sytuacja gdy można było zauważyć problem swoistego dualizmu w ochronie praw człowieka. Problemu, który od ponad 40 lat nie został rozwiązany.

Gdy Państwa Członkowskie podpisały Traktat Lizboński stało się jasne, że Unia Europejska będzie zobowiązana to przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Taki obowiązek nakłada bowiem na nią sam Traktat o Unii Europejskiej w art. 6 ust. 2².

¹ C. Mik, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w] *Europejska Konwencja Praw Człowieka i jej system kontrolny*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pregowska, Toruń 2011, s. 31.

² *Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie*

Proces negocjacyjny dotyczący akcesji został zakończony w kwietniu 2013 roku poprzez podpisanie draftu umowy akcesyjnej Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Jednak dwa lata później, po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) Opinii numer 2/13³, jasnym się stało, że Unia w najbliższym czasie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie przystąpi, a problem dualizmu w ochronie praw człowieka będzie nadal istniał.

Dokonując analizy dualizmu w ochronie praw człowieka należy przyrzeć się przede wszystkim orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do szczególnego systemu orzecznictwa doprowadziła bowiem sytuacja odpowiedzialności Państw Członkowskich Unii Europejskiej przed Trybunałem Praw Człowieka za zachowania związane z działalnością Unii Europejskiej, jak i ciągle poszerzanie obszarów zainteresowania Unii Europejskiej, wykraczającego poza gospodarcze sprawy. Wiąże się to ze zmianami w samej Unii, w szczególności w związku z uzyskaniem mocy wiążącej przez Kartę Praw Podstawowych, czy koniecznością sprawdzania przez TSUE jak Państwa Członkowskie stosują ciągle rozszerzające się prawo unijne⁴.

ma wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach., Artykuł 6 ust. 2 TUE (wersja skonsolidowana).

³ Opinia TSUE nr 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 roku.

⁴ *Human Rights Law in Europe. The Influence, Overlaps and Contradictions of the EU and the ECHR*, red.: Kanstantsin Dzehtsiarou, Theodore Konstadinides, Tobias Lock, Noreen O'Meara, 2014, s. 3.

Artykuł został poświęcony krytyce obecnego dualizmu w ochronie praw człowieka w Europie. Krytyka ta zostanie oparta na wybranych orzeczeniach zarówno Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jak i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Polska, na mocy art. 9 Konstytucji RP, jest związana zarówno Europejską Konwencją Praw Człowieka jak i prawem unijnym. Stąd konieczne jest sprawdzenie, jaki charakter mają rozstrzygnięcia obu sądów międzynarodowych oraz jaki mogą mieć wpływ na przestrzeganie praw człowieka w Polsce.

Orzecznictwo ETPC

Europejski Trybunał Praw Człowieka wydawał w swojej historii orzeczenia, które były bezpośrednio lub pośrednio związane z prawem unijnym. W tej części artykułu zostaną rozważone jedne z najsłynniejszych spraw, w którym taka sytuacja miała miejsce.

Matthews p. Wielkiej Brytanii

Sprawa miała swoje źródło w prawie do uczestnictwa w wyborach. Skarżący, obywatelka Gibraltaru chciała zarejestrować się jako wyborca w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jednak władze Wielkiej Brytanii odmówiły rejestracji powołując się na prawo unijne, które ograniczyło możliwość uczestnictwa w tych wyborach tylko do terenu Wielkiej Brytanii, tak więc Gibraltar, jako terytorium zależne, nie brał udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Gibraltar był również wyłączony ze stosowania niektórych części Traktatów. Był traktowany jako państwo trzecie, stąd nie stanowił również części Wspólnoty Europejskiej, choć

część przepisów unijnych odnosiła się do Gibraltaru tak samo jak do innych części Zjednoczonego Królestwa⁵.

Skarżąca wniosła skargę do ETPC, opierając się na Artykule 2 protokołu nr 1 do EKPC pojedynczo lub w połączeniu z art. 14 EKPC⁶, a więc opierała się na naruszeniu prawa do wolnych wyborów z perspektywy zakazu dyskryminacji dla osób znajdujących się pod jurysdykcją stron Konwencji.

Widoczny jest tutaj problem implementacji prawa międzynarodowej organizacji do prawa krajowego. ETPC musiał bowiem rozstrzygnąć, czy Wielka Brytania jest odpowiedzialna za odmówienie mieszkańcowi Gibraltaru możliwości głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Skarżąca w tej sprawie chciała być traktowana tak samo jak obywatele Wielkiej Brytanii, jednak odebrano jej możliwość zagłosowania w wyborach, uzasadniając to tym, że Gibraltarczycy nie należą do terytorium Wspólnoty Europejskiej. Sprawa *Matthews p. Wielkiej Brytanii* była pierwszą sprawą, gdzie Państwo Członkowskie zostało uznane winnym naruszenia Konwencji poprzez zastosowanie prawa, które pochodziło z prawa wspólnotowego. ETPC wskazał bowiem, że Konwencja nie wyklucza transferu kompetencji państwa na organizację międzynarodową, a odpowiedzialność państwa trwa nadal⁷. Ten wyrok wskazał jaką pozycję zajmuje ETPC względem odpowiedzialności Państw Członkowskich za naruszenia praw człowieka, w sytuacji gdy to naruszenie

⁵ Wyrok ETPC w sprawie *Matthews p. Wielkiej Brytanii* z dnia 18 lutego 1999 roku o sygn. 24833/94, p. 7-14.

⁶ Ibidem, p. 23.

⁷ Ibidem, p. 32.

pochodzi z prawa organizacji międzynarodowej⁸. Wielka Brytania była bowiem zobowiązana do zapewnienia swoim obywatelom prawa do uczestnictwa w wyborach, nie miał tutaj natomiast znaczenia rodzaj wyborów czy ich zasięg – krajowy czy europejski. Wielka Brytania była więc winna naruszenia Konwencji.

Bosphorus p. Irlandii

Jedną z najślynniejszych spraw, poruszających problem odpowiedzialności Państwa Członkowskiego UE przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka za wdrożone prawo unijne był wyrok w sprawie *Bosphorus hava yollari turizm ve ticaret anonim şirketi przeciwko Irlandii*⁹. Sprawa opierała się na konfiskacie samolotu wynajętego przez jugosławiąską spółkę przez władze Irlandii. Opierały się one na sankcjach nałożonych przez ONZ na Federalną Republikę Jugosławii. Unia Europejska nałożyła na swoich członków obowiązek implementacji przepisów nakładających sankcje poprzez wprowadzenie Rozporządzenie nr 990/93. Tureckie linie lotnicze, właściciel samolotu, wniosły skargę do ETPC zarzucając Irlandii naruszenie art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC, naruszenie prawa własności. Oznacza to, że Irlandia stała się stroną w sprawie, choć nie miała możliwości innego postępowania, z uwagi na wiążące ją prawo unijne. Obowiązek taki nakładała na nie Unia Europejska, a skarżący oparł sprawę na prawie krajowym, które było zaledwie

⁸ T. Lock, *Beyond Bosphorus: the European Court of Human Rights' Case law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights*, *Human Rights Law Review*, nr 10, 2010, s. 2.

⁹ Wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2005 roku o sygn. 45036/98.

ostatecznym krokiem powstawania danego aktu. Oznacza to również, że skarżący musiał wyczerpać wszystkie środki zaskarżenia dostępne w prawie krajowym¹⁰.

ETPC orzekł w tej sprawie, że nie jest zabronionym, aby Państwa-Strony Konwencji przekazywały swoje suwerenne moce organizacjom międzynarodowym, jednak pozostają one odpowiedzialne za wszelkie akty jak i pominięcia, bez względu na to, czy były one konsekwencją prawa krajowego czy wynikały z konieczności uzyskania zgodności z prawem międzynarodowym. Trybunał wskazał, że art. 1 EKPC nie pozwala wyłączyć jurysdykcji stron Konwencji. Trybunał wskazał także, że organizacja międzynarodowa, jaką jest Unia Europejska nie ponosi odpowiedzialności przed ETPC tak długo jak nie jest ona stroną Konwencji¹¹.

Interesująca kwestią jest także to, że Sąd Najwyższy w Irlandii zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do ETS w tej samej sprawie. W odpowiedzi na to pytanie ETS orzekł że Rozporządzenie nr 990/93 dotyczyło także sytuacji zarekwirowania samolotu¹².

Należy podkreślić, że Rezolucja ONZ nakładająca sankcje nie była wiążąca. Zmieniło się to jednak w momencie, gdy Unia Europejska (wtedy: Wspólnota Europejska) podjęła decyzję o przeniesieniu treści tej rezolucji na wiążące prawo unijne, które stało się wiążące dla państw członkowskich 28

¹⁰ F. Korenica, *The EU Accession to the ECHR. Between Luxembourg's Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection*, Brussels 2015, s. 358-359.

¹¹ Wyrok ETPC w sprawie *Bosphorus p. Irlandii* z dnia 30 czerwca 2005 roku o sygn. 45036/98, p. 152-153.

¹² *Ibidem*, p. 52.

kwietnia 1993 roku. Nie dawało to Irlandii możliwości wyboru i musiała ona dokonać implementacji prawa unijnego do własnego prawa krajowego¹³.

Sprawa *Bosphorus p. Irlandii* była sprawą przełomową dla określenia stosunków między ETPC a UE. Co prawda Trybunał odwołał się tutaj do swojej doktryny, wskazując, że Unia Europejska zapewnia równoważną ochronę i państwa członkowskie, stosując się do prawa unijnego, mają pewność, że jest ono również zgodne z Konwencją, to jednak wprowadził tutaj pojęcie „jawnie niewystarczającej” ochrony. Trybunał otworzył więc sobie nową furtkę, która umożliwiła mu krytyczną analizę zapewnianej jednostkom ochrony¹⁴. Zatem EPTC uznał, że domniemanie ekwiwalentnej ochrony w sprawie *Bosphorus* może zaistnieć tylko w sytuacji, gdy akty prawa krajowego powstające w wyniku zobowiązań wynikających z członkostwa w organizacji międzynarodowej tylko gdy ta organizacja zapewniała ekwiwalentną ochronę praw człowieka¹⁵.

Ostatecznie Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał skargę za bezpodstawną. Sam jednak fakt uznania możliwości odpowiedzialności państwa za akty organizacji międzynarodowej do której należy stał się istotny i niekorzystny dla stron Konwencji, ponieważ zaistniała możliwość poniesienia odpowiedzialności przed ETPC za naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka poprzez

¹³ F. Korenica, *op.cit.*, s. 360.

¹⁴ A. Bodnar, *Unia raczej nieprędko przystąpi do Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 12/2015.

¹⁵ M. Balcerzak, *Recenzje i omówienia*, [w] „Polski Rocznik Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego”, nr 4/2013, s. 289.

wywodzenie braku równoważnej ochrony. Wyrok ten stał się zatem podstawą dla powstania tzw. „doktryny *Bosphorus*” i rozwinięcia też związanych z domniemaniem ekwiwalentnej ochrony.

Michaud p. Francji

Sprawa *Michaud p. Francji*¹⁶ dotyczyła obowiązywania przepisów unijnych - Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, które nakazywały adwokatom ujawnianie poufnych informacji o swoich klientach w sytuacji możliwości popełnienia przestępstwa prania brudnych pieniędzy. We Francji została na tej podstawie wydana decyzja wprowadzająca obowiązek raportowania o takich przypadkach do rządowej agencji. Jeden z prawników z Paryża wniósł sprawę do sądu administracyjnego o anulowanie tej decyzji. Sąd wydał natomiast wyrok o częściowym jej anulowaniu. Skarżący wniósł na tej podstawie skargę do ETPC, opierając się na naruszeniu art. 8 oraz art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z uwagi na nałożenie obowiązku raportowania tajnych informacji¹⁷.

Sprawa ta wiązała się z rozwinięciem możliwości dokonywania kontroli prawa unijnego. Państwo Członkowskie miało tutaj swobodę w stosowaniu prawa unijnego, dopóki

¹⁶ Wyrok ETPC w sprawie *Michaud p. Francji* z dnia 6 grudnia 2012 roku o sygn. 12323/11.

¹⁷ *Case Michaud v. France (12323/11) obligation for lawyers to report confidential information to government agency: communicated*, <<https://echrnews.wordpress.com/2011/07/08/michaud/>> [dostęp: 21.06.2017].

tylko dążyło do osiągnięcia określonego w dyrektywie skutku. W tej sprawie nie został również wydany wyrok w procedurze prejudycjalnej, a TSUE nie miał tutaj żadnej możliwości odniesienia się do kwestii zgodności implementowanego prawa z prawami zawartymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że w tej sprawie nie znajdzie zastosowania zasada domniemania równoważnej ochrony. Trybunał natomiast zastosował tutaj test proporcjonalności i na tej podstawie uznał, że Francja nie naruszyła Konwencji. Istotne jest natomiast to, że została dokonana tutaj szczegółowa analiza stanu prawnego, ponieważ TSUE nigdy wcześniej nie miał okazji się wypowiedzieć na dany temat¹⁸. Stąd to ETPC dokonał takiej analizy. Należy zatem wskazać, że wyrok ten nie przekreśla doktryny zawartej w wyroku w sprawie *Bopshorus*, jednak istotnie może przyczynić się do lepszego kształtowania stanowiska Trybunału wobec prawa wspólnotowego.

Unia Europejska

Jak już zostało wspomniane, między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka występują relacje jurysdykcyjne. TSUE w swoich orzeczeniach często bowiem odwołuje się do Konwencji Praw Człowieka. Poniżej zostaną przedstawione dwa przykłady takich wyroków.

¹⁸ A. Bodnar, *op.cit.*.

Hoechst AG p. Komisji

Jednym z przykładów wyroków TSUE (ETS) związanych z prawami człowieka jest sprawa *Hoechst AG p. Komisji*¹⁹.

W tej sprawie Komisja wszczęła śledztwo przeciwko skarżącemu na podstawie podejrzenia, że między poszczególnymi producentami i dostawcami PVC oraz polietylenu we Wspólnocie istnieje porozumienie lub uzgodniona praktyka ustalania cen i dostaw kontyngentów tych produktów. Skarżący odmówił poddania się dochodzeniu i twierdził, że spowodowało ono bezprawne przeszukanie. Skarżący pozostał przy swoim zdaniu również wtedy, gdy Komisja nałożyła na niego okresową karę pieniężną.

Skarżący uznał w swojej skardze, że przedstawiciele Komisji naruszyli jego prawo przysługujące mu na podstawie art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że istnieje generalna zasada w prawie unijnym, mówiąca, że jakkolwiek interwencja władz publicznych w sferę prywatną osoby, czy to fizycznej czy prawnej, musi mieć podstawę prawną i być uzasadniona z powodów przewidzianych prawem oraz musi być zapewniona ochrona przeciwko arbitralnej lub nieproporcjonalnej interwencji. ETS podkreślił, że nie oznacza to, że Unia Europejska posiada jakąś generalną zasadę nienaruszalności własności osób prawnych. Uznał, że osoby fizyczne mają fundamentalne prawo nienaruszalności ich domów, jednak nie oznacza to rozszerzenia tego prawa na nieruchomości należące do spółek. ETS oparł się w tym

¹⁹ Wyrok TSUE w sprawie *Hoechst p. Komisji* z dnia 21 września 1989 roku o sygn. 46/87 i 227/88.

wyroku na art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, którego zakres ochrony – jak sam uznał – „dotyczy rozwoju i wolności osobistej i dlatego nie może być rozszerzony na siedzibę przedsiębiorstwa”²⁰.

Sayn-Wittgenstein p. Landeshauptmann von Wien

Innym przykładem wyroku ETS może być orzeczenie w sprawie *Ilonka Sayn-Wittgenstein p. Landeshauptmann von Wien* z dnia 22 grudnia 2010 roku²¹.

Skarżącą była obywatelką austriacką, która urodziła się w Wiedniu. Na podstawie niemieckiego prawa cywilnego została adoptowana przez niemiecką obywatelkę, co jednak nie miało wpływu na obywatelstwo skarżącej. Po adopcji skarżąca zamieszkała na terenie Niemiec. Jednak skarżąca nabyła podczas adopcji nazwisko wraz z tytułem szlacheckim w formie: "Fürstin von Sayn-Wittgenstein" (pol. Księżniczka Sayn-Wittgenstein), które zostało zarejestrowane przez władze austriackie, skarżącej wydany został również paszport z takim nazwiskiem.

Jednak w 2003 roku austriacki Sąd Konstytucyjny, opierając się na ustawie z 1919 roku o zniesieniu tytułów szlacheckich, orzekł w podobnej sprawie, że żaden austriacki obywatel nie może mieć nazwiska zawierającego tytuł szlachecki zdobytego w drodze adopcji od niemieckiego obywatela. Opierając się na tym wyroku, władze austriackie zmieniły nazwisko w rejestrze na „Sayn-Wittgenstein”.

²⁰ Hoechst AG v. Commission, Joined Cases 46/87 & 227/88, 1989 E.C.R. 2859, <<http://www.hrcr.org/safrica/privacy/Hoechst.html>> [dostęp: 9.04.2017].

²¹ Wyrok ETS z dnia 22 grudnia 2010 roku, sygn. C-208/09.

Skarżąca podważyła tę decyzję przed najwyższym administracyjnym sądem austriackim, uznając że taka decyzja narusza jej wolność przemieszczania się, ponieważ musi używać dwóch różnych nazwisk w dwóch Państwach Członkowskich, a także narusza to jej prawo do poszanowania życia rodzinnego, ponieważ używała tego nazwiska przez 15 lat. Są austriacki zdecydował się skierować sprawę do TSUE w trybie pytania prejudycjalnego.

TSUE uznał tutaj rację skarżącej i orzekł, że niesprawiedliwym jest odmowa uznania przez Państwo Członkowskie wszystkich elementów nazwiska jego obywatela, które jest uznawane w innym Państwie Członkowskim²². TSUE odwołał się w tym wyroku zarówno do Karty Praw Podstawowych jak i do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, uznając, że ochrona może być zapewniona zarówno przez art. 7 Karty jak i art. 8 Konwencji²³. Jest to zatem przykład orzeczenia, gdzie uznano, że oba te akty mogą stanowić podstawę dla ochrony praw człowieka w Europie.

Podsumowanie

Na podstawie powyższych przykładów widać, że dualizm w ochronie praw człowieka jest wyraźnym problemem. W swoich orzeczeniach ETPC więcej niż jednokrotnie stanął przed możliwością interpretacji prawa

²² Summaries of important cases, C-208/09 Ilonka Sayn-Wittgenstein v Landeshauptmann von Wien, judgment of 22 December 2010, <http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/09c208_en.pdf> [dostęp: 9.04.2017].

²³ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej jako żywy instrument*, red. M. Wróblewski, Warszawa 2014r., s. 29-30.

unijnego. Równocześnie natomiast TSUE w swoich wyrokach odwołuje się nie tylko do Karty Praw Podstawowych, ale także do Konwencji Praw Człowieka. Konwencja bowiem, od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, stanowi część zasad ogólnych prawa unijnego.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w swojej opinii na temat projektu umowy akcesyjnej uznał, że ochrona autonomii prawa unijnego wymaga, aby ETPC nie miał możliwości interpretacji praw unijnego. Stąd w chwili obecnej obywatele państw członkowskich muszą mierzyć się z kwestią wnoszenia nieskutecznych skarg do ETPC, próbując skarżyć Państwa Członkowskie za akty prawne tworzone przez Unię. Sama akcesja, gdyby była jednak możliwa, mogłaby natomiast doprowadzić do zakończenia swoistego pokrywania się kompetencji widocznego między TSUE a ETPC.