

RAPORT KOŃCOWY PRZEWODNICZĄCEGO GRUPY ROBOCZEJ II – „WŁĄCZENIE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH DO TRAKTATÓW/PRZYSTĄPIENIE UNII DO KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA” DLA KONWENTU EUROPEJSKIEGO

WPROWADZENIE

Działając na podstawie upoważnienia (dok. CONV 72/02), po siedmiu spotkaniach oraz wysłuchaniu kilku ekspertów ds. prawnych¹, grupa przeanalizowała dwa główne, uzupełniające się tematy:

- zmiany i konsekwencje ewentualnego włączenia Europejskiej Karty Praw Podstawowych (zwanej dalej „Kartą”) do traktatów (rozdział A);
- zmiany i konsekwencje ewentualnego przystąpienia Wspólnoty/Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zwanej dalej „EKPC”) (rozdział B).

Ponadto grupa omówiła ważną kwestię dostępu osób indywidualnych do Trybunału Sprawiedliwości, która, jak określono w upoważnieniu grupy, pojawiła się niezależnie od kwestii włączenia Karty do traktatów i przystąpienia Wspólnoty/Unii do EKPC. Kwestia dostępu osób indywidualnych do Trybunału Sprawiedliwości w kontekście praw podstawowych ma szerszy wymiar (rozdział C).

Dzięki dużemu zaangażowaniu, chęci włączenia się w szczegółowe dyskusje oraz zauważalnej woli kompromisu członków, grupa opracowała bardzo spójny raport na dwa główne tematy. Obie części raportu należy traktować jako całość, bowiem należą do tego samego kontekstu.

¹ Johann Schoo, dyrektor, służba prawna Parlamentu, Jean-Claude Piris, konsultant prawny, dyrektor generalny służby prawnej Rady, oraz Michel Petite, dyrektor generalny służby prawnej Komisji – obecni na spotkaniu 23 lipca (patrz: dokument roboczy nr 13 oraz CONV 223/02); Marc Fischbach, sędzia, Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Vassilios Skouris, sędzia, Europejski Trybunał Sprawiedliwości byli obecni na spotkaniu w dniu 17 września (patrz: dokument roboczy nr 19 oraz CONV 295/02); Soderman, europejski rzecznik praw człowieka oraz obserwator prac Konwentu był obecny na spotkaniu 4 października i przedstawił swoją opinię - CONV 221/02 CONTRIB 76.

A. KARTA

I. ZALECENIA DOTYCZĄCE FORMY EWENTUALNEGO WŁĄCZENIA KARTY DO TRAKTATÓW

1. ZALECENIA OGÓLNE

Na początku swej pracy grupa podkreśliła, że zgodnie z upoważnieniem decyzja polityczna dotycząca ewentualnego włączenia Karty do traktatów należy do prezydium Konwentu. Upoważnienie grupy mówi o przygotowaniu danych do podjęcia decyzji poprzez analizę odpowiedzi na wiele szczegółowych pytań na temat zmian i konsekwencji włączenia Karty do traktatów.

Bez uszczerbku dla decyzji politycznej oraz na podstawie wspólnego porozumienia osiągniętego przez członków grupy w sprawie wszystkich głównych zagadnień dotyczących Karty przedstawionych poniżej, wszyscy członkowie grupy albo zdecydowanie poparli włączenie Karty w formie, która uczyniłaby Kartę prawnie obowiązującym dokumentem i nadała jej status konstytucyjny lub nie odmówiliby pozytywnego rozpatrzenia takiej koncepcji. W opinii grupy istnieją różne formy realizacji tego założenia; w każdym razie na pierwszym miejscu znajduje się „element konstrukcyjny”, ponieważ prawa podstawowe powinny znaleźć swoje miejsce w strukturze konstytucyjnej Unii. Grupa jest przekonana, że raport zbudował niezbędne podstawy umożliwiające Prezydium Konwentu podjęcie decyzji politycznej w sprawie włączenia Karty do traktatów. Wypracowanie ogólnego zalecenia grupy należy zawdzięczać przede wszystkim porozumieniu osiągniętemu przez jej członków co do wyjaśnienia prawnych i technicznych aspektów Karty, które są wskazane w przypadku prawnie obowiązującej Karty i które mają ogromne znaczenie dla jej sprawnego włączenia do traktatów, co zapewni Kartcie stosowną rangę pod względem prawnym.

2. ZALECENIA DOTYCZĄCE FORMY WŁĄCZENIA KARTY DO TRAKTATÓW

Grupa miała świadomość, że wybór formy włączenia Karty do traktatów nie zależy wyłącznie od dyskusji na temat Karty lub praw podstawowych w ujęciu ogólnym, ale również od całego wizerunku struktury traktatu, który powstanie w wyniku dyskusji w gremiach Konwentu. Dlatego też nie byłoby właściwe, aby proponując tylko jedną technikę włączenia Karty do traktatów, grupa ograniczała prace Konwentu w przyszłości. Wręcz przeciwnie, spośród różnych możliwości przedłożonych grupie na początku jej pracy², grupa zaleciła, aby Prezydium rozważyło następujące możliwości:

- a) umieszczenie artykułów Karty na początku traktatu konstytucyjnego, w tytule lub rozdziale traktatu lub
- b) umieszczenie odpowiedniego odnośnika do Karty w artykule traktatu konstytucyjnego; wtedy Karta stanowiłaby załącznik do traktatu konstytucyjnego, jako szczególna jego część, zawierająca jedynie Kartę, lub jako odrębny tekst prawny (np. w formie protokołu);
- c) według jednego z członków grupy można poprzez zastosowanie „odnośnika pośredniego”³ do Karty sprawić, że stanie się ona prawnie obowiązującym dokumentem bez nadawania jej statusu konstytucyjnego.

² Patrz: dokumenty CONV 72/02 oraz CONV 116/02, str. 7-8.

³ Patrz: dokument CONV 116/02, str. 7.

Po przeanalizowaniu kwestii wynikających z upoważnienia grupy zdecydowana większość jej członków wybrałaby pierwszą możliwość, aby zwiększyć czytelność traktatu konstytucyjnego. Inni członkowie grupy wybraliby drugą możliwość, podkreślając potrzebę umieszczenia Karty w załączniku do traktatu, jako szczególnej jego części lub w postaci protokołu. Wszyscy członkowie grupy podkreślili, że obie możliwości czynią Kartę prawnie obowiązującym tekstem o statusie konstytucyjnym.

II. WNIOSKI I ZALECENIA DOTYCZĄCE NIEKTÓRYCH PRAWNYCH I TECHNICZNYCH ASPEKTÓW KARTY O ZNACZENIU DLA SPRAWNEGO WŁĄCZENIA KARTY DO NOWEJ STRUKTURY TRAKTATU

Istotnym elementem pracy grupy była analiza wielu prawnych i technicznych aspektów Karty, które, jak wynikało z dyskusji, mają duże znaczenie dla sprawnego włączenia Karty jako prawnie obowiązującego dokumentu do nowej struktury traktatu. Grupa osiągnęła porozumienie zarówno w tej sprawie, jak i w kwestii wypracowania zaleceń, które spotkały się z poparciem większości członków grupy. Dwóch członków zgłosiło zastrzeżenia, o których będzie mowa później.

1. POSZANOWANIE TREŚCI KARTY

Podstawowym punktem wyjścia leżącym u podstaw wniosków grupy w sprawie Karty jest fakt, że jej treść wynika ze zgody osiągniętej przez poprzedni Konwent – organ, który miał szczególne doświadczenie w zakresie praw podstawowych, służył jako model dla obecnego Konwentu i został zaaprobowany przez Radę Europejską w Nicei. Obecny Konwent powinien respektować całą Kartę, w tym oświadczenia dotyczące praw i zasad, jej preambułę oraz, jako element najważniejszy, jej „przepisy ogólne”. Obecny Konwent nie powinien też wznowiać analizy powyższych ustaleń.

Z tego powodu grupa nie omawiała żadnych zmian do praw i zasad zawartych w Karcie; przyznała jednak, że niektóre techniczne projekty ustaleń w „przepisach ogólnych” Karty obecnie nie są już możliwe i odpowiednie. Dlatego też grupa proponuje Prezydium projektu ustaleń w załączniku do niniejszego raportu⁴. Należy odnotować, że zaproponowane przez Grupę ustalenia nie odzwierciedlają ewentualnych zmian treści. Wręcz przeciwnie, służą do potwierdzenia, jednoznacznego wyjaśnienia i umocnienia pod względem prawnym głównych elementów porozumienia w sprawie Karty osiągniętego przez poprzedni Konwent. Przemawiają za tym nowe perspektywy traktatu konstytucyjnego, które pojawiły się w obecnym Konwencie, ale również troska o pewność pod względem prawnym w zakresie praw podstawowych, do czego Karta powinna się przyczynić. Tym samym wszystkie projekty ustaleń proponowane tutaj w pełni respektują podstawowy obszar pracy grupy, tzn. nie naruszają tematu ustalonego w wyniku zgody osiągniętej przez poprzedni Konwent. Grupa ze swej strony nakłania Prezydium do poszanowania jej pracy przy rozważaniu projektów proponowanych ustaleń.

⁴ W kontekście ustaleń zawartych w załączniku należy pamiętać o tym, że w zależności od przyszłej struktury traktatu ustalenia czysto projektowe mogą się okazać konieczne w całej Karcie dla różnych odnośników do „traktatów”, „traktatów o Wspólnocie”, „traktatu o Unii Europejskiej”, „prawa wspólnoty” itp., patrz: dokument CO-NV 116/02, str. 7.

2. WŁĄCZENIE KARTY DO TRAKTATÓW NIE ZMIENI PODZIAŁU KOMPETENCJI MIĘDZY UNIĄ A PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Grupa może potwierdzić, że włączenie Karty do traktatów w żaden sposób nie zmieni podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Kwestia ta, co do której osiągnięto już porozumienie w poprzednim Konwencie, obecnie znajduje odzwierciedlenie w art. 51 § 2 Karty. Fakt, że niektóre prawa Karty dotyczą obszarów, w których Unia ma niewielkie kompetencje lub nie ma ich wcale, nie jest z tym sprzeczny, pod warunkiem że chociaż kompetencje Unii są ograniczone, musi ona przestrzegać wszystkich praw podstawowych, niezależnie od tego, w jakim obszarze działa. Dlatego też musi unikać pośredniego wpływania na prawa podstawowe, których ustanawianie nie przewidują kompetencje Unii.

Jednak aby ostatecznie wyjaśnić powyższe kwestie i mając w perspektywie Kartę stanowiącą część traktatu konstytucyjnego, grupa zaleca, aby projekty ustaleń w sprawie art. 51 § 1 i 2 zostały zawarte w załączniku. Ponadto grupa uważa, że jeśli chodzi o art. 51 § 2 oraz w kontekście ustanowionego już prawa na podstawie orzeczeń sądowych, dobrze będzie otwarcie potwierdzić, że ochrona praw podstawowych przez prawo Unii nie może skutkować rozszerzeniem zakresu przepisów traktatu poza kompetencje Unii⁵.

Ponadto grupa przypomina, że Karta została sformułowana z poszanowaniem zasady subsydiarności, co wyraźnie wynika z jej preambuły, art. 51 § 1 i z tych artykułów, które mają odniesienia do krajowych praw i praktyk. Grupa uważa za stosowne umieszczenie w przepisach ogólnych Karty zdania mówiącego o odniesieniach (patrz: art. 52 § 6 w załączniku). Również, co wynika z zasady subsydiarności, na podstawie art. 51 § 1 zakres zastosowania Karty ogranicza się do instytucji i organów Unii oraz państw członkowskich tylko wtedy, gdy realizują one prawo Unii⁶.

3. PEŁNA ZGODNOŚĆ MIĘDZY PRAWAMI PODSTAWOWYMI TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ A ARTYKUŁAMI KARTY, KTÓRE JE PONOWNIE PRZEDSTAWIAJĄ

W przypadku praw podstawowych, które zostały jasno określone w Traktacie o Unii Europejskiej i po prostu „ponownie przedstawione” w Karcie (chodzi o prawa związane z obywatelstwem Unii)⁷, już poprzedni Konwent osiągnął porozumienie co do zasady, że Karta nie może zmienić sytuacji prawnej określonej przez Traktat o Unii Europejskiej, o czym obecnie mówi „zdanie o odniesieniach” w art. 52 § 2 Karty⁸.

Podtrzymując to stanowisko, grupa osiągnęła porozumienie co do konieczności sformułowania niepodważalnego pod względem prawnym zdania mówiącego o odniesieniach, takiego jak zdanie zawarte obecnie w art. 52 § 2 Karty, zapewniające całkowitą zgodność między ogólnym oświadczeniem dotyczącym praw znajdującym się w Karcie a bardziej szczegółowymi przepisami w Traktacie o Unii Europejskiej. Grupa podkreśla, że jeśli Karta ma się stać częścią traktatu konstytucyjnego, to zdanie zawarte w art. 52 § 2 będzie wymagało niewielkich zmian, aby było jasne, że odniesienia dotyczą innych części prawa traktatu,

⁵ Patrz: orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości C-249/96 Grant, 1998 ECR I-621, ust. 45.

⁶ Należy pamiętać, że po włączeniu Karty do traktatu obecne brzmienie art. 46(d) Traktatu o Unii Europejskiej musiałoby zostać przystosowane do istniejącego prawa dotyczącego poszczególnych przypadków oraz art. 51 Karty w sprawie (ograniczonego) stosowania praw fundamentalnych do aktów państw członkowskich.

⁷ Listę praw można odnaleźć w dokumencie roboczym przewodniczącego nr 9, str. 3, ust. 2.

⁸ Patrz również: „Wyjaśnienia” (Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49 z 11 października 2000 r.; szczegóły zostały omówione w dalszej części raportu, w rozdziale A III 3) zgodnie z art. 52 § 2: „Karta nie zmienia systemu praw ustanowionych przez Traktaty”.

gdzie warunki i ograniczenia w korzystaniu z tych praw zostały ograniczone. Na tym etapie nie można podjąć się precyzyjnego sformułowania projektów ustaleń odzwierciedlających zasadę zgodności, ponieważ zależy to od całej struktury traktatu.

Następnie grupa wyraziła pogląd, że jeśli chodzi o prawa „powtórzenie” (*dedoublements*) i w Karcie, i w traktacie może w pewnym stopniu stać się nieuniknione z przyczyn prawnych, ale nie będzie niebezpieczne, pod warunkiem że zdanie mówiące o odniesieniach zapobiegnie ewentualnym sprzecznościom.

Grupa zasygnalizowała, na wniosek większości jej członków, że jeśli włączenie Karty do traktatów zostanie zrealizowane przez umieszczenie Karty w pierwszej części traktatu konstytucyjnego, to należy w odpowiedni sposób włączyć do traktatu artykuły Karty dotyczące praw obywatelskich oraz przepisy o znaczeniu konstytucyjnym regulujące sprawy obywatelstwa, zawarte w Traktacie o Unii Europejskiej. Należy postrzegać to jako operację techniczną, nie stwarzającą żadnych problemów politycznych.

4. ZGODNOŚĆ MIĘDZY PRAWAMI WYNIKAJĄCYMI Z KARTY A PRAWAMI GWARANTOWANYMI PRZEZ EKPC

Grupa podkreśliła i podtrzymała priorytetowe znaczenie art. 52 § 3 Karty dotyczącego praw wynikających z Karty, które odpowiadają prawom gwarantowanym przez EKPC. Przypomniała też, że przepis ten był głównym elementem ogólnej zgody osiągniętej w poprzednim Konwencie⁹. Na podstawie „Wyjaśnień w sprawie Karty”¹⁰ grupa potwierdziła wolę porozumienia w sprawie brzmienia tego przepisu: prawa wynikające z Karty, które odpowiadają prawom gwarantowanym przez EKPC, mają taki sam zakres i znaczenie jak prawa określone w EKPC; dotyczy to przede wszystkim szczegółowych przepisów EKPC, które dopuszczają ograniczenie praw. Drugie zdanie art. 52 § 3 Karty wyjaśnia, że artykuł ten nie zapewnia bardziej zdecydowanej ochrony od tej już osiągniętej lub która może zostać osiągnięta: (a) w prawie Unii i (b) w niektórych artykułach Karty, które chociaż oparte na EKPC, wykraczają poza nią, ponieważ prawo Unii osiągnęło już wyższy pułap ochrony (np. art. 47 w sprawie skutecznej ochrony sądowej lub art. 50 mówiący o prawie do braku możliwości dwukrotnego ukarania za to samo przestępstwo). Tym samym prawa gwarantowane w Karcie odzwierciedlają wyższe poziomy ochrony w istniejącym prawie Unii.

5. INTERPRETACJA ZGODNA ZE WSPÓLNYMI TRADYCJAMI KONSTYTUCYJNYMI

Grupa podkreśliła, że idea Karty jest głęboko zakorzeniona we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, które zostały po mistrzowsku połączone przez poprzedni Konwent. Szerokie prawo wynikające z orzeczeń sądowych w sprawie praw podstawowych pochodzących ze wspólnych tradycji konstytucyjnych, ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości i potwierdzone w art. 6 § 2 Traktatu o Unii Europejskiej, stanowi ważne źródło wielu praw uznanych przez Kartę. Aby podkreślić znaczenie korzeni oraz w interesie sprawnego włączenia Karty jako prawnie obowiązującego dokumentu do traktatów, zdecydowana większość członków grupy zaproponowała włączenie zasady interpretacji do przepisów ogólnych (patrz: art. 52 § 4 w załączniku). Dwaj członkowie grupy zgłosili zastrzeżenia do tej propozycji. Zasada opiera się na brzmieniu obecnego art. 6 § 2 Traktatu o Unii Europejskiej i uwzględnia odpowiednie

⁹ Patrz: art. 52 § 3 Karty oraz zgodne oświadczenia sędziego Fischbacha z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i sędziego Skourisa z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na spotkaniu 17 września, dokument CONV 295/02.

¹⁰ „Wyjaśnienia” zostały omówione w dalszej części raportu, w rozdziale AIII 3.

podejście do wspólnych tradycji konstytucyjnych, przyjętych następnie przez Trybunał Sprawiedliwości, co wyjaśnił sędzia Skouris na spotkaniu 17 września. Zgodnie z tą zasadą zamiast sztywnego podejścia opartego na „najmniejszym wspólnym mianowniku”, należy interpretować prawa wynikające z Karty w sposób zapewniający wysoki poziom ochrony, odpowiedni do prawa Unii oraz zgody ze wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi.

6. RÓŻNICA MIĘDZY „PRAWAMI” A „ZASADAMI” WYNIKAJĄCYMI Z KARTY

Grupa podkreśliła znaczenie różnicy między „prawami” a „zasadami”, co było ważnym elementem porozumienia osiągniętego przez poprzedni Konwent, uwzględnionym już w preambule i art. 51 § 1 Karty. Aby potwierdzić istnienie różnicy, a jednocześnie zwiększyć pewność prawną, a także mając w perspektywie Kartę jako prawnie obowiązujący dokument o statusie konstytucyjnym, zdecydowana większość członków grupy zaproponowała dodatkowy przepis ogólny (patrz: art. 51 § 5 w załączniku) kompilujący porozumienie w sprawie koncepcji „zasad”, na czym skupiły się prace poprzedniego Konwentu i co zostało przypomniane w dyskusji Grupy roboczej przez członków Konwentu. Dwaj członkowie zgłosili zastrzeżenia wobec tej propozycji. Na podstawie osiągniętego porozumienia można stwierdzić, że zasady różnią się od praw podmiotowych. Będą one „obserwowane” (art. 51 § 1) i mogą wymagać wdrożenia poprzez akty prawodawcze lub wykonawcze. Dlatego też stają się ważne dla trybunałów podczas interpretowania lub analizy aktów. Powyższe zgadza się zarówno z prawem wynikającym z orzeczeń sądowych Trybunału Sprawiedliwości¹¹, jak i z podejściem systemów konstytucyjnych państw członkowskich do „zasad”, szczególnie w zakresie prawa społecznego.

Ponadto wraz z proponowanym przepisem grupa podtrzymała linię postępowania poprzedniego Konwentu, by jak najwyraźniej określić charakter („prawo” lub „zasada”) poszczególnych artykułów Karty przy formułowaniu odpowiednich artykułów oraz uwzględnić istotne wskazówki zawarte w „Wyjaśnieniach Prezydium” i towarzyszących im wyjaśnieniach obecnej Grupy roboczej (patrz: rozdział III.3 poniżej), tym samym umożliwiając w przyszłości dokładne określanie charakteru artykułów Karty w tych dwóch kategoriach.

III. ZALECENIA DOTYCZĄCE DALSZYCH PYTAŃ WYNIKAJĄCYCH Z EWENTUALNEGO WŁĄCZENIA KARTY DO TRAKTATÓW

1. PREAMBUŁA KARTY

Grupa przeanalizowała preambułę Karty i uznała ją za najważniejszy element ogólnej zgody w sprawie Karty osiągniętej przez poprzedni Konwent. Dlatego też grupa zaleca, aby element ten został zachowany w strukturze przyszłego traktatu konstytucyjnego. Grupa przypomniała również, że preambuła Karty sformułowana jest w sposób wykraczający daleko poza obszar praw podstawowych. Tak jak w przypadku Karty jako całości, konkretna forma włączenia preambuły Karty do struktury traktatu, zgodnie z zaleceniami grupy, będzie w równym stopniu zależała od całej struktury traktatu, jaka ma zostać ustalona przez Prezydium. Tym samym, jeśli artykuły Karty miałyby zostać bezpośrednio włączone do traktatu konstytucyjnego, preambuła Karty powinna stać się preambułą traktatu konstytucyjnego. Jeśli natomiast

¹¹ Patrz: najnowsze prawo wynikające z orzeczeń sądowych na temat „zasady środków ostrożności” w art. 174 § 2 Traktatu o Unii Europejskiej; orzeczenie CFI z 11 września 2002 roku, T-13/99, Pfizer przeciwko Trybunałowi, z licznymi odnośnikami do wcześniejszego prawa wynikającego z orzeczeń sądowych; oraz wiele orzeczeń dotyczących art. 33 (dawnego art. 39) na temat zasad prawa rolnego, np. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości C-265/85, Van den Berg, 1987 ECR 1155; a w sprawie analizy zasady stabilizacji rynkowej, rozsądnych oczekiwań i dalszych referencji patrz: Comm. Megret, tom 3, str. 80 i następane.

Karta zostanie włączona do traktatu konstytucyjnego jako jego szczególna część lub jako odrębny obowiązujący tekst prawny (np. w postaci protokołu) w ramach konstytucyjnej struktury Unii, preambuła Karty powinna pozostać w tekście Karty bez zmian. Oczywiście nie oznacza to, że Konwent nie może jej zastosować do opracowania projektu nowej preambuły traktatu, a elementy o znaczeniu ogólnym będzie można znaleźć w preambule Karty.

2. NIEPRZERWANE ODWOŁYWANIE SIĘ DO ŹRÓDEŁ ZEWNĘTRZNYCH (NP. OBECNY ART. 6 § 2 TRAKTATU O UNII EUROPEJSKIEJ)

Grupa dyskutowała, czy w przypadku włączenia Karty traktat konstytucyjny powinien również zawierać odniesienia do dwóch zewnętrznych źródeł inspiracji praw podstawowych, jakie można obecnie znaleźć w art. 6 § 2 Traktatu o Unii Europejskiej, tzn. w EKPC oraz w tradycjach konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. Członkowie grupy przytoczyli ważne argumenty zarówno za, jak i przeciw.

Niektórzy członkowie grupy wyrazili pogląd, że odwoływanie się do źródeł zewnętrznych byłoby zbędne i stwarzałoby nieporozumienia prawne, skoro Karta zawiera już prawa wynikające z EKPC oraz ze wspólnych tradycji konstytucyjnych i ma już odniesienia do tych źródeł. Inni członkowie argumentowali, że odniesienia w traktacie konstytucyjnym mogłyby posłużyć do uzupełnienia ochrony zawartej w Karcie i wyjaśnić, że prawo Unii jest otwarte na przyszłe zmiany w EKPC i w ustawodawstwach poszczególnych państw członkowskich dotyczących praw człowieka.

W każdym razie grupa uznała, że kwestia ta jest ściśle związana z wyborem formy włączenia Karty do traktatów, czego musi dokonać Konwent. Dlatego też grupa powstrzymała się od wiążących zaleceń w tym zakresie. Wręcz przeciwnie – ograniczyła się do stwierdzenia, że takie odniesienie, jeśli jest odpowiednio opracowane¹², nie jest wykluczone perspektywą prawnie obowiązującej Karty oraz sygnalizuje Prezydium problem do rozważenia.

3. ZNACZENIE „WYJAŚNIEŃ”

Grupa podkreśliła znaczenie „Wyjaśnień”, opracowanych na wniosek Prezydium poprzedniego Konwentu¹³, jako istotnego instrumentu interpretacji zapewniającego właściwe zrozumienie Karty¹⁴. Grupa uznała, że „Wyjaśnienia” te obecnie nie są wystarczająco dostępne użytkownikom prawa. W takim zakresie, w jakim Konwent bierze pod uwagę projekty ustaleń zaproponowanych przez grupę, odpowiadające im wyjaśnienia zawarte w niniejszym raporcie powinny zostać w pełni zintegrowane z oryginalnymi „Wyjaśnieniami”. Po ewentualnym włączeniu Karty do traktatów należy w odpowiedni sposób zwrócić uwagę na „Wyjaśnienia”, które mimo że nie mają wartości prawnej, to zostały opracowane z zamiarem wyjaśnienia zapisów Karty. Należy zatem szerzej o nich informować.

4. PROCEDURA DALSZYCH ZMIAN KARTY

Ewentualne włączenie Karty do traktatu konstytucyjnego rodzi pytanie: zgodnie z jaką procedurą można w przyszłości dokonywać zmian w Karcie? Grupa uznała, że pytanie to wykracza poza jej uprawnienia. Zostanie zbadane przez Prezydium jako część ogólnego pytania o procedurę zmian różnych „elementów konstrukcyjnych” struktury przyszłego traktatu.

¹² Patrz: dok. CONV 116/02, str. 9.

¹³ Dokument CHARTE 4473/00 CONVENT 49 z 11 października 2000 r.

¹⁴ Grupa następnie zauważyła w tym kontekście, że poprzedni Konwent pracował na forum publicznym – tak jak czyni to obecny Konwent – dlatego też protokoły ze spotkań i dokumenty robocze są powszechnie dostępne (patrz: <http://ue.eu.int/df>).

B. PRZYSTĄPIENIE DO EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

I. WNIOSKI OGÓLNE I ZALECENIA

Tak jak w przypadku Karty, przystępując do pracy, grupa podkreśliła, że zgodnie ze swoim upoważnieniem decyzja polityczna dotycząca perspektywy ewentualnego przystąpienia przez Unię do EKPC (tzn. przez nową osobę prawną powstałą w wyniku prac Grupy roboczej III) należeć będzie do Prezydium Konwentu. Upoważnienie grupy mówi o przygotowaniu danych do podjęcia decyzji poprzez analizę odpowiedzi na wiele szczegółowych pytań na temat zmian i konsekwencji ewentualnego przystąpienia do EKPC.

Następnie grupa podkreśliła, że Konwent może decydować jedynie o tym, czy wprowadzić do nowego traktatu konstytucyjne uprawnienia umożliwiające Unii przystąpienie do EKPC. W przeciwnym razie w okresie późniejszym instytucje Unii, szczególnie Rada, będą musiały podejmować jednogłośnie decyzje o rozpoczęciu negocjacji dotyczących traktatu akcesyjnego i ustalać konkretne ramy negocjacji. W czasie negocjacji będą musiały być omawiane sprawy techniczne dotyczące konkretnych zmian po przystąpieniu, z których grupa zdaje sobie sprawę¹⁵. Również decyzja o odpowiednim zaplanowaniu w czasie ewentualnego przystąpienia przez Unię do EKPC oraz protokołów dodatkowych powinna zostać zarezerwowana dla Rady. Wszystkie te kwestie nie mają charakteru konstytucyjnego i nie są kierowane do Konwentu.

Bez uszczerbku dla politycznej decyzji Prezydium oraz na podstawie argumentów i wniosków zawierających pewne gwarancje określone poniżej, wszyscy członkowie grupy albo wyraźnie popierali, albo byli gotowi pozytywnie rozpatrzyć stworzenie konstytucyjnego uprawnienia umożliwiającego Unii przystąpienie do EKPC.

Główne argumenty polityczne i prawne przemawiające za przystąpieniem Unii do EKPC i uznane przez grupę są następujące:

- z uwagi na fakt, że Unia poprzez Kartę potwierdza swe wartości, jej przystąpienie do EKPC dałoby wyraźny polityczny sygnał łączności między Unią a „szerszą Europą”, odzwierciedlony w Radzie Europy i paneuropejskim systemie praw człowieka;
- przystąpienie do EKPC dałoby obywatelom analogiczną ochronę *vis à vis* dokumentów Unii, ponieważ korzystają oni z nich *vis à vis* wszystkich państw członkowskich, co wydaje się być kwestią wiarygodności, pod warunkiem że państwa członkowskie przekazały Unii rzeczywiste kompetencje oraz że przestrzeganie EKPC jest warunkiem członkostwa nowych państw w Unii;
- przystąpienie do EKPC byłoby idealnym sposobem zapewnienia harmonijnego rozwoju prawa wynikającego z orzeczeń sądowych dwóch europejskich trybunałów stanowiących w obszarze praw człowieka; dla niektórych argument ten ma nawet większe znaczenie z uwagi na ewentualne włączenie Karty do traktatów. W tym przypadku należy również uwzględnić problem wynikający z obecnego nieuczestnictwa Unii w systemie sądowym w Strasburgu w sprawach, w których Trybunał w Strasburgu pośrednio opiera się na prawie Unii, a Unia nie jest w stanie bronić się przed Trybunałem lub przez posiadanie sędziego w Trybunale, który zapewniłby niezbędną ekspertyzę na temat prawa Unii.

Grupa dokładnie przyjrzała się ewentualnemu wpływowi przystąpienia do EKPC na zasadę autonomii prawa Wspólnoty (lub Unii), w tym na pozycję i uprawnienia Europejskiego Try-

¹⁵ Patrz: dokument roboczy nr 8, zawierający opracowanie przeprowadzone w Radzie Europy na temat technicznych i prawnych kwestii ewentualnego przystąpienia Unii do EKPC.

bunału Sprawiedliwości. Z dyskusji grupy i wysłuchania opinii ekspertów¹⁶ wynika, że zasada autonomii nie powoduje żadnych przeszkód prawnych na drodze do przystąpienia przez Unię do EKPC. Po przystąpieniu Unii do EKPC Trybunał Sprawiedliwości pozostanie jedynym najwyższym organem rozstrzygającym w sprawach dotyczących prawa Unii i ważności dokumentów Unii. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie może być uważany za organ nadrzędny, lecz za wyspecjalizowany sąd sprawujący kontrolę zewnętrzną nad międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi Unii wynikającymi z przystąpienia do EKPC. Pozycja Trybunału Sprawiedliwości byłaby analogiczna jak pozycja krajowych sądów konstytucyjnych lub sądów najwyższych w stosunku do obecnego Trybunału w Strasburgu.

Grupa podkreśliła, że włączenie Karty do traktatów oraz przystąpienie Unii do EKPC nie powinny być uważane za rozwiązania alternatywne, ale raczej jako środki uzupełniające się i zapewniające pełne poszanowanie praw podstawowych przez Unię: po prostu istnienie Karty w żaden sposób nie umniejsza korzyści płynących z rozszerzenia kontroli Trybunału w Strasburgu nad wszystkimi dokumentami Unii, a więc przystąpienie do EKPC nie ogranicza znaczenia własnego katalogu praw podstawowych Unii. Te dwa posunięcia doprowadzą do sytuacji analogicznej jak sytuacja w prawach państw członkowskich, których konstytucje bronią praw podstawowych, ale które w tym samym czasie zdecydowały się na dodatkowy zewnętrzny system weryfikacji praw człowieka poprzez system w Strasburgu.

W tym kontekście grupa uznała (w zależności od wyżej wspomnianej decyzji politycznej oraz zabezpieczeń określonych w dalszej części tekstu), że podstawa prawna powinna zostać umieszczona w traktacie konstytucyjnym w odpowiednim miejscu, co umożliwiłoby Unii przystąpienie do EKPC. Określenie proponowanej wersji podstawy prawnej powinno być dość jasne¹⁷. Pod warunkiem że ewentualne przystąpienie będzie miało znaczenie konstytucyjne, należy również podać, że podpisanie i zawarcie traktatu akcesyjnego wymagać będzie jednogłośnej decyzji Rady oraz zgody Parlamentu Europejskiego. W przeciwnym razie będą stosowane normalne procedury umów międzynarodowych.

II. WNIOSKI I ZALECENIA DOTYCZĄCE SZCZEGÓLNYCH PYTAŃ ZWIĄZANYCH Z EWENTUALNYM PRZYSTĄPIENIEM PRZEZ UNIĘ DO EKPC

1. PRZYSTĄPIENIE DO EKPC NIE ZMIENI PODZIAŁU KOMPETENCJI MIĘDZY UNIĄ A PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI

Grupa zgodziła się, że fakt o znaczeniu podstawowym, jakim jest przystąpienie Unii do EKPC oraz włączenie Karty do traktatów, w żaden sposób nie zmieni podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Zgodnie ze wspólnym porozumieniem członków grupy, prawny „zakres” przystąpienia Unii do EKPC zostałby ograniczony do kwestii, w których Unia ma kompetencje. Nie będzie to prowadzić do przekroczenia zakresu kompetencji Unii, nie mówiąc o ustanowieniu ogólnych kompetencji Unii w zakresie praw podstawowych¹⁸. Dlatego też „pozytywne” zobowiązania Unii do podjęcia działań w kierunku uzyskania zgodności z EKPC powstaną jedynie w takim zakresie, w jakim kompetencje Unii zezwalają na takie działania w ramach traktatu.

¹⁶ Patrz: zgodne oświadczenia sędziego Skourisa (dokument roboczy nr 19) i sędziego Fischbacha (CONV 295/02), jak również oświadczenia panów Schoo i Petite (dokument roboczy nr 13).

¹⁷ Podstawa prawna mogłaby na przykład stwierdzić, że Unia będzie uprawniona do przystąpienia do EKPC. Kwestię ewentualnego przepisu wyjaśniającego, że podział kompetencji się nie zmieni, omówiono w następnym rozdziale raportu.

¹⁸ Istniejące prace przygotowawcze na rzecz przystąpienia były również kontynuowane po osiągnięciu porozumienia – patrz: opracowanie Rady Europy, dokument roboczy nr 8, ustęp 26 – porozumienie potwierdzone przez sędziów Skourisa i Fischbacha (dokument roboczy nr 19, CONV 295/02) oraz przez pana Petite'a (dokument roboczy nr 13).

Grupa zaleciła skorzystanie z niektórych narzędzi technicznych w celu wyjaśnienia, że przystąpienie Unii do EKPC nie zmieni podziału kompetencji. Po pierwsze, przepis wyjaśniający ten punkt mógłby zostać zawarty w ewentualnej podstawie prawnej umożliwiającej przystąpienie do EKPC. Po drugie, po przystąpieniu można w artykule traktatu akcesyjnego i/lub w towarzyszącej mu deklaracji sporządzonej przez Unię zamieścić zdanie podkreślające ograniczone kompetencje Unii w obszarze praw podstawowych. Po trzecie, mechanizm umożliwiający Unii i państwu członkowskiemu wspólne występowanie w roli „współoskarżonych” przed Trybunałem w Strasburgu mógłby sprawić, że Trybunał nie podejmowałby żadnych decyzji w sprawie podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi¹⁹.

W tym kontekście należy pamiętać, że przystąpienie Unii do EKPC nie oznacza, że Unia stanie się członkiem Rady Europy, ani że stanie się najważniejszym graczem politycznym w Strasburgu. Przeciwnie, Unia i jej prawo po prostu włączą się (w zakresie ograniczonym kompetencjami) w specjalny system kontroli sądowej w obszarze praw człowieka ustanowionym przez EKPC. Przede wszystkim (nie spekulując o szczegółach negocjacji po przystąpieniu do EKPC) w Trybunale w Strasburgu zostanie wybrany sędzia „z poszanowaniem” (*a titre de*) Unii, który będzie opracowywał dla Trybunału specjalne ekspertyzy na temat prawa Unii. Ponadto przedstawiciel Unii będzie uczestniczył w realizacji specjalnego zadania Komitetu Ministrów – w nadzorze nad wykonaniem orzeczeń sądowych na podstawie art. 46 EKPC (co jest szczególnie ważne, aby zagwarantować, że Komitet został odpowiednio poinformowany o kwestiach dotyczących prawa Unii, takich jak system kompetencji). Przedstawiciel Unii nie może jednak uczestniczyć w ogólnych pracach Komitetu wykraczających poza zakres EKPC²⁰.

2. PRYZYSTĄPIENIE UNII DO EKPC NIE ZMIENI STANOWISK POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH NA TEMAT EKPC

Grupa podkreśliła znaczenie zasady, że przystąpienie przez Unię do EKPC nie wpłynie na stanowiska poszczególnych państw członkowskich w sprawie EKPC – państwa członkowskie określiły swe stanowiska w indywidualnych decyzjach na temat ratyfikacji niektórych protokołów dodatkowych, w ograniczeniach, jakie zostały poczynione po ratyfikacji EKPC lub w protokołach dodatkowych oraz w prawie państw członkowskich do szczególnych przypadków odstąpienia. Grupa podkreśliła, że punkt ten można w pełni rozważyć, ponieważ:

- jak wyjaśniono wyżej, Konwent musi teraz omówić umieszczenie w traktacie podstawy prawnej dopuszczającej przystąpienie przez Unię do EKPC. Jeśli taka podstawa prawna została tam umieszczona, Rada będzie musiała określić jednogłośnie, do jakich dodatkowych protokołów Unia powinna przystąpić, oraz kiedy i jakie zastrzeżenia powinna wnieść w stosunku do EKPC we własnym imieniu;
- zastrzeżenia poszczególnych państw członkowskich w stosunku do EKPC oraz protokołów dodatkowych, jak również prawo do szczególnych przypadków odstąpienia (art. 15 EKPC) nie zostaną zmienione, ponieważ dotyczą praw krajowych tych państw członkowskich, a przystąpienie Unii do EKPC będzie miało skutki prawne jedynie dla jej prawa.

¹⁹ Mechanizm ten został wyjaśniony członkom grupy przez sędziego Fischbacha – patrz: nota podsumowująca w CONV 295/02, str. 5; jest również szczegółowo wyjaśniony w opracowaniu Rady Europy w dokumencie roboczym nr 8, w ust. 57-62.

²⁰ Oświadczenie to nie stanowi uszczerbku dla obecnie istniejącego porządku uczestnictwa w spotkaniach Komitetu Ministrów przez Wspólnotę bez prawa głosu – patrz: dokument roboczy nr 8, ust. 34.

III. WNIOSKI DOTYCZĄCE ALTERNATYWNYCH MECHANIZMÓW DLA PRZYSTĄPIENIA UNII DO EKPC

W kontekście oświadczeń ekspertów²¹ złożonych przed grupą, dotyczących problemów prawnych i praktycznych oraz kilku mechanizmów zaproponowanych jako alternatywy przystąpienia przez Unię do EKPC, Grupa robocza nie zaleca tychże mechanizmów alternatywnych (np. specjalnej procedury „zwracania się” lub „konsultacji” Trybunału Sprawiedliwości do Trybunału w Strasburgu, specjalnego odwoływania się do Trybunału w Strasburgu przeciwko instytucjom, ale bez przystępowania do EKPC lub „wspólnego panelu/izby” złożonej z sędziów obu trybunałów europejskich).

C. DOSTĘP DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI

Grupa omówiła obecny system środków naprawczych dostępnych osobom indywidualnym, przyjęty w Unii, a szczególnie fundamentalne prawo do skutecznej ochrony sądowej.

W tym kontekście grupa przeanalizowała koncepcję ustanowienia specjalnej procedury występowania przed Trybunałem Sprawiedliwości w obronie praw podstawowych. Z uwagi na fakt, że większość członków zgłosiła zastrzeżenia, grupa nie zaleca Konwentowi tej koncepcji, podkreślając jednak ogromną korzyść, jaką mogliby odnieść obywatele z ewentualnego włączenia Karty do traktatu konstytucyjnego i jednoczesnego udostępnienia obecnego systemu środków naprawczych.

Grupa zwraca uwagę Prezydium na inny problem, mianowicie na kwestię, czy należy zmienić warunki bezpośredniego dostępu do Trybunału dla osób indywidualnych (art. 230 § 4 Traktatu o Unii Europejskiej) w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej. Dyskusja grupy na ten temat wykazała, że być może istnieje pewna luka w ochronie sądowej, ze względu na obecny warunek „bezpośredniej i indywidualnej troski” wyrażony w art. 230 § 4 Traktatu o Unii Europejskiej oraz prawo wynikające z orzeczeń sądowych, które interpretuje ten artykuł w przypadku „samorealizujących się” przepisów Wspólnoty, które nakładają na osoby indywidualne bezpośrednio stosowane zakazy. Z drugiej strony, w trakcie dyskusji grupy pojawił się szeroko popierany pogląd, że obecny ogólny system środków naprawczych oraz „podział pracy” między Wspólnotą a sądami krajowymi poszczególnych państw członkowskich nie powinien być gruntownie zmieniany przez ewentualną poprawkę do art. 230 § 4 Traktatu o Unii Europejskiej. Niektórzy członkowie grupy mówili o możliwości umieszczenia w traktacie obowiązku zapewnienia przez państwa członkowskie środków naprawczych dla praw wynikających z prawa Unii, o czym mówi najnowsze prawo na podstawie orzeczeń sądowych²².

W każdym razie, chociaż art. 230 § 4 Traktatu o Unii Europejskiej niewątpliwie ma związek przyczynowy z prawami podstawowymi, to przewyższa ochronę tych praw – jako ochrona sądowa musi istnieć dla wszystkich praw podmiotowych i pojawia się zupełnie niezależnie od konkretnych pytań o włączenie Karty do traktatów i przystąpienie Unii do EKPC. Grupa

²¹ Patrz: zapis rozmowy z panem Schoo, panem Pirisem i panem Petite'em z 23 lipca 2002 r. (dokument roboczy nr 13, str. 14, 32, ust. 2, 50-51), jak również zapis rozmowy z sędzią Fischbachem z 17 września 2002 r., dok. CONV 295/02.

²² Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 25 lipca 2002 r., C-50/00, P, UPA, ust. 41,42. Należy również przypomnieć, że Trybunał odnotował w swoim orzeczeniu, że chociaż możliwe jest wyobrażenie systemu weryfikacji sądowej legalności środków podejmowanych przez Wspólnotę na zasadach ogólnych różnych od ustanowionych przez Traktat, to państwa członkowskie, jeśli zachodzi taka potrzeba, reformują obecnie obowiązujący system, zgodnie z art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej.

uważa, że kwestię tę i jej implikacje instytucjonalne należy analizować razem z innymi tematami, takimi jak ograniczenie jurysdykcji Trybunału do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych²³ lub sądowej kontroli nad zasadą subsydiarności. Dlatego też grupa powstrzymała się od konkretnych zaleceń i zleciła do dalszej analizy przez Konwent kwestię ewentualnych poprawek do art. 230 § 4 Traktatu o Unii Europejskiej oraz uwagi na ten temat²⁴.

ZAŁĄCZNIK

PROPOZYCJE GRUPY ROBOCZEJ NA TEMAT PROJEKTU USTALEŃ W POZIOMYCH ARTYKUŁACH KARTY²⁵

Artykuł 51 (1):

„Zapisy niniejszej Karty adresowane są do instytucji i organów Unii z należyтым poszanowaniem zasady subsydiarności oraz do państw członkowskich jedynie wtedy, gdy wdrażają one prawo Unii. Powinny szanować prawa, przestrzegać zasad i promować ich stosowanie zgodnie ze swoimi kompetencjami i umocowaniem oraz **z poszanowaniem ograniczenia uprawnień Unii określonych przez inne części [niniejszego traktatu/traktatu konstytucyjnego]**”.

Artykuł 51 (2)

„Niniejsza Karta **nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii poza jej uprawnienia**, ani nie ustanawia żadnych nowych uprawnień lub zadań dla [Wspólnoty lub] Unii; nie zmienia też uprawnień i zadań określonych **przez inne części [rozdziały/części]** [niniejszego traktatu/traktatu konstytucyjnego]”.

Dodatkowo do artykułu 52:

„**52 (4) O ile Karta uznaje prawa podstawowe, ponieważ pochodzą one z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, których prawa będą interpretowane zgodnie z tymi tradycjami**”.

„**52 (5) Zapisy niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzane przez akty prawodawcze i wykonawcze wydawane przez instytucje i organy Unii oraz przez akty wydawane przez państwa członkowskie wdrażające prawa Unii w trakcie realizacji swych kompetencji. Organy te powinny rozsądnie interpretować te akty oraz orzekać o ich zgodności z prawem**”.

„**52 (6) Należy w pełni uwzględnić prawa krajowe i praktyki, zgodnie z tym, co określono w niniejszej Karcie**”.

²³ Należy tu zwrócić uwagę na wyjaśnienia eksperta przed członkami grupy, którzy wyrażali zaniepokojenie, z perspektywy ochrony fundamentalnych praw, o ograniczeniach zawartych w art. 68 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 35 tegoż Traktatu w obszarze tak „wrażliwym” dla fundamentalnych praw, jak wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne oraz o ograniczeniach kontroli sądowej nad organami Unii, takimi jak Europol; patrz: zapis rozmowy z sędzią Skourisem (dokument roboczy nr 19) oraz z panem Schoo z 24 lipca 2002 r. (dokument roboczy nr 13), jak również dokument roboczy nr 20 – rozmowa z panem Benem Fayotem przedstawiającym uwagi adwokata generalnego Francisa Jacobsa.

²⁴ Patrz: wyczerpujące materiały o środkach naprawczych o charakterze sądowym i pozasądowym, dok. CONV 221/02 CONTRIB 76 pana Sodermana, szczególnie art. 230: CONV 45/02 CONTRIB 25 pana Hannesa Farnleitnera; dokument roboczy grupy nr 17 pana Jurgena Meyera; dokument roboczy nr 20 pana Bena Fayota przedstawiający uwagi adwokata generalnego Francisa Jacobsa; zapis rozmowy z sędzią Skourisem (dokument roboczy nr 19), zapis rozmowy z panem Schoo (dokument roboczy nr 13); oraz przegląd debaty i opcji w dokumencie roboczym nr 21 przewodniczącego grupy.

²⁵ Sformułowania w nawiasach zależą od ostatecznej struktury traktatu.