



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO - 573907 - I/07/MW

00-090 Warszawa Tel centr 0-22 551 77 00
Al Solidarnosci 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia 20 listopada 2007 r.

Pan

Donald Tusk

Prezes Rady Ministrów

Wielu szanowny Panie Premierze.

Właściwy kształt regulacji prawnych, jak i efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka i obywatela jest podstawowym wymogiem stawianym demokratycznemu państwu prawnemu. Rzecznik Praw Obywatelskich aktywnie uczestniczy w działaniach odnoszących się do zapewnienia przestrzegania praw jednostek również w ramach funkcjonowania i realizacji celów Wspólnot i Unii Europejskiej. Będąc konstytucyjnym organem państwa, zobowiązany do pomocy w ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, uważam za swój obowiązek zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii, w tym w zakresie w perspektywie prac nad przyjęciem Traktatu Reformującego UE.

W traktatach tworzących Wspólnoty Europejskie – w pierwotnym ich brzmieniu – świadomie pominięta została regulacja praw człowieka. Zagadnienie to normowane było z jednej strony przez prawo wewnętrzne państw członkowskich (głównie ich konstytucje), a z drugiej przez prawo międzynarodowe publiczne. Twórcy integracji europejskiej nie chcieli więc dublować zarówno standardów ochrony, jak i katalogów praw człowieka.

Początkowo Europejski Trybunał Sprawiedliwości restrykcyjnie interpretował postanowienia traktatowe i odrzucał koncepcję istnienia w prawie wspólnotowym praw podstawowych jednostki. Zmienił swoje stanowisko w końcu lat 60. XX w. uznając, że prawa te stanowią zasady ogólne prawa wspólnotowego. Trybunał zaczął tworzyć własny katalog praw podstawowych ściśle powiązany z mającymi swoje źródło w traktatach czterema swobodami istotnymi dla wspólnego rynku europejskiego. Prawa te są chronione wyłącznie w zakresie właściwym dla działania prawa wspólnotowego.

Chociaż Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht z 1993) odwołał się w art. 6 ust. 2 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, to jednak system praw podstawowych cały czas opiera się na zasadach tworzonych przez ETS i brak jest w UE dotyczących praw podstawowych aktów prawnych wiążących organy UE oraz państwa członkowskie i nie występują spójne procedury służące ich ochronie. Problem ten można rozwiązać w sposób dwojaki – albo tworząc nowy traktat regulujący kompleksowo prawa podstawowe w prawie unijnym, albo poprzez przystąpienie UE do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych stanowi: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom gwarantowanym przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ich znaczenie i zakres są zgodne z nadanymi im przez tę Konwencję”. W istocie Karta w wielu postanowieniach nawiązuje do Konwencji, ale oznacza to z reguły stosowanie sformułowań modyfikujących jej unormowania. Stworzony przez Kartę mechanizm ochrony praw podstawowych nie określa środków służących dochodzeniu praw w przypadku ich naruszenia. Karta nie ustanawia własnej procedury ochrony gwarantowanych w niej praw, nie rozszerza zakresu praw dochodzonych sędziom ani nie wzmacnia dotychczasowych gwarancji procesowych umożliwiających obywatelom UE ochronę przysługujących im praw podstawowych. Nie określa też relacji między stworzonym przez siebie mechanizmem ochrony a systemem ochrony funkcjonującym w oparciu o Konwencję. Grozić to może konfliktami między europejskimi instytucjami i organami – zwłaszcza między ETS a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Konflikty te wystąpić mogą nie tylko na tle interpretacji poszczególnych praw chronionych zarówno przez Kartę, jak i Konwencję, ale również co do tego, który organ powinien rozstrzygnąć sprawę ewentualnego naruszenia konkretnego prawa. Sprawa ta ma zaś istotne znaczenie z punktu widzenia osoby, której prawa zostały naruszone.

Karta w wielu postanowieniach odsyła do standardów i regulacji prawa wewnętrznego państw członkowskich stanowiąc, że określone w niej prawa „są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw” (np. art. 9). Odesłaniom tym nie towarzyszy określanie kryteriów pozwalających na wytyczenie granic zakresu regulacji prawa wewnętrznego. Nakłada się na to występowanie w Karcie dużej ilości klauzul generalnych i występowanie zasad które zgodnie z art. 52 ust.

5 zd. 2 nie stanowią podstawy do roszczeń o świadczenia ze strony państw członkowskich lub instytucji UE.

Równocześnie w myśl jej art. 51 jej postanowienia „mają zastosowanie [...] do państw członkowskich w takim zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. W tej sytuacji praktyce może to prowadzić to poważnych trudności w oddzielaniu realizacji norm prawa wewnętrznego od unijnego i dokonaniu subsumcji konkretnej sytuacji faktycznej.

Karta wprowadzając nowe regulacje dotyczące praw podstawowych może więc nie oddziaływać w kierunku wzmocnienia ochrony tych praw, ale może stymulować powstawanie trojakich konfliktów:

- 1/ mających swoje źródło w kolizjach wynikających nie tylko z relacji pomiędzy nią a prawem wewnętrznym państw członkowskich UE,
- 2/ kolizjach spowodowanych nakładaniem się na siebie różnych systemów zobowiązań prawnych przyjętych przez państwa członkowskie UE,
- 3/ różnic interpretacji podobnych do siebie regulacji prawnych gwarantujących te same prawa podstawowe.

W sytuacji, w której kwestia przystąpienia lub nie przystąpienia do Karty Praw Podstawowych wchodzi obecnie w fazę decydującą jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się w obowiązku zwrócenia uwagi, że względy merytoryczne przemawiają za działaniami Polski na rzecz przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. Ponad półwieczne doświadczenia w jej stosowaniu pozwalają na uniknięcie obecnie wielu z sygnalizowanych niedogodności związanych z wprowadzeniem nowej regulacji prawnej.

*Łęka z strony nauki
Jan Kochanowski*