

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”

COM(2010) 573 wersja ostateczna

(2011/C 376/14)

Sprawozdawca: **Gabriele BISCHOFF**

Współsprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Dnia 19 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”

COM(2010) 573 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2011 r.

Na 474. sesji plenarnej w dniach 21–22 września 2011 r. (posiedzenie z 21 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny:

1.1 Uważa, że Komisja powinna wzmocnić kulturę praw podstawowych na szczeblu UE, zwłaszcza poprzez monitorowanie służące zapewnieniu, by jej wnioski ustawodawcze i cały proces legislacyjny oraz przyjmowane przez nią akty prawne były zgodne z kartą i przestrzegane w państwach członkowskich. Z uwagi na przypadki poważnych naruszeń postanowień karty należy pilnie stworzyć strategię monitorowania i szybkiego reagowania.

1.2 Zwraca uwagę na prawnie wiążący obowiązek propagowania praw podstawowych, który musi stać się jednym z najważniejszych elementów strategii realizacji, m.in. za pomocą nowych ukierunkowanych inicjatyw; podkreśla dynamiczny charakter praw podstawowych, które są fundamentem naszych społeczeństw i charakterystyczną cechą Unii Europejskiej⁽¹⁾.

1.3 Jest zdania, że podstawowe prawa socjalne są nieodłączne od praw obywatelskich i politycznych, wymagają więc szczególnej uwagi ze strategicznego punktu widzenia. Uważa, że zapisy zawarte w odpowiednich przepisach prawnych już obecnie są wiążące i należy je egzekwować.

1.4 Podkreśla potrzebę zagwarantowania równości, szczególnie między kobietami i mężczyznami, oraz wyraźnego uwzględnienia wszystkich mniej uprzywilejowanych grup.

1.5 Wskazuje, że na szczeblu UE zobowiązania wynikające z karty mają zastosowanie do wszystkich instytucji, agencji i organów.

1.6 Wzywa państwa członkowskie do stworzenia kultury nakierowanej na ochronę i propagowanie praw podstawowych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz we wszystkich dziedzinach polityki i prawodawstwa, a także do analizy i określenia konkretnego wpływu praw podstawowych podczas procesu transpozycji.

1.7 Jest bardzo zaniepokojony szerzeniem się pewnych stanowisk politycznych, które mogą doprowadzić, a w niektórych przypadkach rzeczywiście prowadzą do utrudniania propagowania i ochrony praw podstawowych.

1.8 Zdecydowanie zachęca Komisję jako strażnika traktatów do podjęcia skutecznych działań w tym zakresie i do korzystania z postępowania w sprawie naruszenia przepisów, bez względu na aspekty polityczne.

1.9 Proponuje dalsze środki i działania promocyjne w celu zwiększenia skuteczności strategii realizacji praw podstawowych.

1.10 Wzywa wszystkie instytucje UE oraz jej agencje i organy, a także państwa członkowskie zaangażowane we wdrażanie praw podstawowych, a w szczególności Komisję, do nadania znacznego impulsu aspektom związanym z udziałem społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wstęp i kontekst

2.1 Komunikat Komisji ma na celu przedstawienie jej strategii realizacji karty w nowym otoczeniu prawnym, które powstało po wejściu w życie traktatu lizbońskiego. Celem polityki Komisji jest zapewnienie jak największej skuteczności praw podstawowych określonych w karcie.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie stosunków transatlantycznych i propagowania europejskiego modelu społecznego na świecie, Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 20.

2.2 W pierwszej części komunikatu skupiono się na fakcie, że Unia Europejska pragnie postępować nienagannie i wzorowo w tej dziedzinie i że karta musi w związku z tym służyć jako kompas dla polityki unijnej i jej realizacji przez państwa członkowskie na wszystkich etapach tej procedury.

2.2.1 Po pierwsze Komisja powinna wzmocnić kulturę praw podstawowych w obrębie swojej instytucji, zwłaszcza poprzez monitorowanie służące zapewnieniu, by jej wnioski ustawodawcze i przyjmowane przez nią akty prawne były zgodne z kartą. Po drugie Komisja musi zapewnić, by każdy akt prawny w ramach procesu legislacyjnego był zgodny z postanowieniami karty. Oznacza to, że wszelkie poprawki wprowadzone przez któregośkolwiek z współustawodawców oraz dialog międzyinstytucjonalny muszą również być zgodne z kartą.

2.2.2 Wreszcie, konieczne jest zapewnienie, by państwa członkowskie przestrzegały karty podczas wdrażania prawa unijnego.

2.3 W drugiej części komunikatu omówiono potrzebę lepszego informowania opinii publicznej. W tym celu konieczne są środki z zakresu ukierunkowanej komunikacji, dostosowane do szeregu konkretnych sytuacji.

2.4 Trzecia część dokumentu Komisji poświęcona jest rocznemu sprawozdaniu ze stosowania karty; Komisja przyjęła już pierwsze takie sprawozdanie⁽²⁾. Sprawozdanie ma dwa cele: z jednej strony dokonanie oceny postępów w sposób przejrzysty, stały i spójny, a z drugiej dostarczenie okazji do corocznej wymiany poglądów z Parlamentem Europejskim i Radą.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przywiązuje **ogromną wagę do praw podstawowych**. Z zadowoleniem przyjmuje więc opublikowanie przez Komisję komunikatu pt. „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską”. Komitet uznaje, że to podejście stanowi ważny wkład w koncepcję obywatelstwa europejskiego dla wszystkich mieszkańców UE.

3.1.1 Zasady zapisane w strategii są niezwykle ważne, a EKES zwraca szczególną uwagę na zasadę skuteczności, powszechności i niepodzielności, a także widoczności i przewidywalności. EKES uważa jednak, że wiele ważnych aspektów zostało zaniedbanych lub nie zostało omówionych wystarczająco szczegółowo, należy więc naprawić tę sytuację.

3.1.2 Warto jednak podkreślić szereg innych zasad. Zgodnie z treścią wcześniejszych opinii „EKES dąży do zagwarantowania ogólnej komplementarności i zapewnienia ochrony praw podstawowych, a także równości traktowania i niedyskryminacji, niezależnie od kategorii zawodowej

pracowników – imigrantów”⁽³⁾. Ponadto prawo UE nie może wprowadzać środków, które umniejszałyby aktualny stopień wdrożenia zasad⁽⁴⁾. Wszelkie środki powinny być ukierunkowane na zachęcenie rządów Polski, Wielkiej Brytanii i Czech do wycofania się z protokołów „opt-out” i do stosowania karty w całości.

3.1.3 Komitet z zadowoleniem przyjmuje szereg dodatkowych elementów zawartych w strategii w odniesieniu do aktów ustawodawczych. W szczególności EKES wspiera „wzorcowy” charakter działań UE w dziedzinie praw podstawowych, także jeżeli chodzi o jej politykę zewnętrzną, a w szczególności handlową. Ogólnie rzecz biorąc, UE powinna nie tylko dawać przykład, lecz także aktywnie propagować demokrację i prawa człowieka – obywatelskie, polityczne, gospodarcze i socjalne – oraz wykorzystać swoją pozycję międzynarodową w tym celu.

3.1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji i pozostałych instytucji UE do przeprowadzenia dogłębnego przeglądu swoich procedur ustawodawczych i roboczych, zwłaszcza w odniesieniu do ocen skutków i odpowiednich organów, aby zapewnić zgodność wyników ich prac z zasadami i konkretnymi postanowieniami karty. Jednakże dla zapewnienia skutecznej ochrony i propagowania praw podstawowych konieczne jest skoncentrowanie się na wdrażaniu i proaktywnym podejściu ze strony państw członkowskich. Jeżeli chodzi o horyzontalną klauzulę społeczną (art. 9 TFUE) i podstawowe prawa socjalne, ocena skutków została omówiona bardziej szczegółowo w innej opinii EKES-u⁽⁵⁾.

3.2 Nowe zagrożenia: kryzys i luki w systemie bezpieczeństwa

3.2.1 Strategia Komisji nie daje odpowiedzi na zagrożenia dla skutecznego wdrażania praw podstawowych, związane z szeregiem ważnych nowych rodzajów ryzyka. Strategia powinna je uwzględnić oraz zapewnić spójną i kompleksową odpowiedź.

3.2.2 W tym kontekście EKES podkreślał już, że „w obliczu kryzysu finansowego i gospodarczego ważne jest wzmocnienie więzów solidarności między państwami, podmiotami gospodarczymi i obywatelami oraz poszanowanie godności i praw obywatelskich”⁽⁶⁾. „Co więcej, w obliczu obecnego kryzysu EKES wyraża wątpliwości co do środków budżetowych, którymi dysponują państwa członkowskie UE, i co do wielkości funduszy, które są one gotowe przeznaczyć na szczeblu krajowym i europejskim na rzeczywistą ochronę praw człowieka (...)”⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 4.2.3.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.3.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Wzmocnienie spójności UE i koordynacji jej polityki społecznej” (jeszcze nie opublikowana w Dz.U.).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 4.2.4.2.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 4.3.4.

3.2.3 W swojej niedawnej opinii w sprawie unijnej polityki przeciwdziałania terroryzmowi, która jest dziedziną obejmującą szereg praw podstawowych (godność ludzką, zakaz tortur, ochrona danych, zasada non-refoulement), Komitet wskazał na praktyczne trudności z uwzględnianiem zasad praw podstawowych podczas procesu kształtowania i opracowywania polityki. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że poszanowanie praw człowieka stało się priorytetem horyzontalnym w tej bardzo delikatnej dziedzinie. Jednakże zobowiązaniu Komisji do przestrzegania praw podstawowych powinno towarzyszyć podobne zobowiązanie ze strony rządów krajowych, w szczególności podczas wdrażania prawa UE. Ponadto ochrona praw podstawowych nie powinna ograniczać się do opracowywania instrumentów, lecz obejmować także ich stosowanie⁽⁸⁾.

3.3 Kluczowy nowy wymiar: prawnie wiążący obowiązek propagowania praw podstawowych

3.3.1 Komisja musi teraz nie tylko znaleźć sposoby jak najlepszej ochrony praw podstawowych w ramach swoich działań, lecz także jak najlepszego ich propagowania za pomocą nowych ukierunkowanych inicjatyw.

3.3.2 Artykuł 51 ust. 1 karty ustanawia obowiązek „popierania stosowania” praw podstawowych. Element ten ma bardzo duże znaczenie dla EKES-u. Komitet odnotowuje, że Komisja odnosi się niekiedy do propagowania praw podstawowych, lecz nie podkreśla strategicznego znaczenia tego obowiązku. W strategii należałoby przyznać co najmniej taki sam stopień znaczenia strategicznego temu aspektowi co obowiązkowi przestrzegania praw podstawowych.

3.4 Podstawowe **prawa socjalne** są nieodłączne od praw obywatelskich i politycznych, wymagają więc szczególnej uwagi ze strategicznego punktu widzenia.

3.4.1 EKES przypomina o znaczeniu niepodzielnego charakteru praw podstawowych, o czym wspomniano w samym komunikacie i w kilku opiniach⁽⁹⁾, lecz odnotowuje brak strategicznego podejścia do podstawowych praw socjalnych.

3.4.2 Z uwagi na ogromne znaczenie podstawowych praw socjalnych⁽¹⁰⁾ i długą historię ich ewolucji w UE, ta sytuacja jest

zdaniem Komitetu nie do zaakceptowania. Prace nad prawnie wiążącą kartą, które miały swój początek wraz z „Kartą podstawowych praw socjalnych pracowników” (1989 r.) i uwzględniały wkład EKES-u⁽¹¹⁾, objęły również Europejską kartę społeczną, która została włączona do prawa pierwotnego UE na mocy traktatu amsterdamskiego⁽¹²⁾. Dowodzi to, że podstawowe prawa socjalne, szczególnie w swojej najbardziej „innovacyjnej” formie w rozdziale karty pt. „Solidarność” (uznawana za jedną z wartości Unii), wymagają szczególnej uwagi ze strategicznego punktu widzenia.

3.4.3 EKES wskazywał już szczególną rolę usług użyteczności publicznej w zapewnianiu skutecznego stosowania praw podstawowych⁽¹³⁾. Ponadto Komitet podkreśla znaczenie praw i zasad „trzeciej generacji” ujętych w karcie, w szczególności ochrony środowiska i konsumenta. Te prawa i zasady powinny być konsekwentnie przestrzegane i propagowane, także podczas opracowywania i wdrażania polityki zewnętrznej i handlowej.

3.4.4 Zdaniem EKES-u szczególnie prawo pierwotne powinno zapewniać poszanowanie zasady równego statusu podstawowych praw socjalnych i swobód gospodarczych. Komitet przypomina, że już w trzecim motywie preambuły, a następnie bardziej szczegółowo w art. 151 TFUE, zapisano jako cel „poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu”. EKES zdecydowanie domaga się włączenia do traktatów protokołu w sprawie postępu społecznego, po to aby ugruntować w nich zasadę równego statusu podstawowych praw socjalnych i swobód gospodarczych i tym samym jasno zaznaczyć, że ani swobody gospodarcze, ani reguły konkurencji nie mogą mieć pierwszeństwa przed podstawowymi prawami socjalnymi, a także po to, by wyraźnie określić znaczenie celu UE dotyczącego osiągnięcia postępu społecznego⁽¹⁴⁾.

3.5 Należy zapewnić **równość**, w szczególności **między kobietami a mężczyznami**, oraz wyraźnie uwzględnić wszystkie **mniej uprzywilejowane grupy**.

3.5.1 Wszystkie podstawowe prawa (socjalne) muszą być rozpatrywane indywidualnie, lecz równie ważne jest przeanalizowanie i zapewnienie ich stosowania i propagowania z uwzględnieniem zasady niedyskryminacji i równości. Jest to szczególnie ważne, jeżeli chodzi o kwestię równości między kobietami a mężczyznami, zapisaną już wśród celów Unii i w art. 23 karty. Ponadto włączanie problematyki płci powinno dotyczyć wszelkich działań.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi”, Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 91 – SOC/388, punkt 4.5.1–4.5.2.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.1; opinia EKES-u w sprawie Agencji Praw Podstawowych, Dz.U. C 88, 11.4.2006, s. 27 punkt 2.1; opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 80, punkt 3.5.

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.3.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES w sprawie podstawowych wspólnotowych praw socjalnych, Dz.U. C 126 z 23.5.1989, s. 4.

⁽¹²⁾ Piąty motyw TUE i art. 151 ust. 1 TFUE.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 4.3.4.

⁽¹⁴⁾ Opinie EKES-u w sprawie agendy społecznej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 65, i w sprawie społecznego wymiaru rynku wewnętrznego, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 90.

3.5.2 Ochrona praw podstawowych powinna w szczególności uwzględniać grupy mniej uprzywilejowane. EKES zwraca uwagę na swoją najnowszą opinię w tej sprawie⁽¹⁵⁾ i wskazuje na potrzebę ochrony praw pracowniczych i socjalnych, zwłaszcza prawa do strajku⁽¹⁶⁾. Ponadto Komitet podkreśla znaczenie Europejskiego Forum Integracji.

3.5.3 EKES uważa, że prawa człowieka są powszechne i niepodzielne oraz że należy je chronić i gwarantować wszystkim ludziom, nie tylko obywatelom UE. „Europa praw i sprawiedliwości” nie może ograniczać się tylko do osób, które posiadają narodowość jednego z państw członkowskich UE, lecz musi obejmować wszystkich ludzi przebywających na terytorium Unii. W przeciwnym razie unijna przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w odniesieniu do poszczególnych osób byłaby nie do pogodzenia z leżącymi u podstaw UE wartościami i zasadami, niedyskryminacją, sprawiedliwym i równym traktowaniem oraz solidarnością⁽¹⁷⁾. UE musi przyjąć proaktywne podejście do ochrony praw podstawowych każdej osoby, bez względu na jej narodowość.

3.5.4 Należy potwierdzić dynamiczny charakter praw podstawowych i zapewnić nowe sposoby ochrony tychże praw, które odpowiadałyby zmianom zachodzącym w społeczeństwie. Komitet uważa na przykład, jak już stwierdził wcześniej, że istnienie społeczeństwa cyfrowego wiąże się z potrzebą szczególnych środków ochrony, które nie wykraczałyby jednak poza ramy art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz art. 7 i 8 karty. Przyjęcie nowych regulacji⁽¹⁸⁾ mogłoby zapewnić tego rodzaju ochronę.

3.5.5 Mniejszości etniczne, w szczególności Romowie, są coraz częściej celem działań rządu i policji. Reakcja Komisji na środki przyjęte przez niektóre państwa członkowskie UE, jak wskazano w sprawozdaniu z 2010 r., była szybka, lecz okazała się nieskuteczna. Grupy Romów zostały wydalone, podczas gdy karta wyraźnie zakazuje wydaleń zbiorowych. UE musi zapewnić, by państwa członkowskie zaprzęstały tego rodzaju działań.

3.6 Należy zwiększyć strategiczne znaczenie **aktów niemających charakteru ustawodawczego**.

3.6.1 Komunikat zawiera niewiele odniesień do takich aktów. Zważywszy na szeroki zakres działań politycznych i finansowych UE, a w szczególności Komisji, ten ważny aspekt wymaga podejścia strategicznego, aby zapewnić zgodność z obowiązkami nałożonymi przez kartę w tej dziedzinie,

⁽¹⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz. U. C 128 z 18.5.2010, s. 29.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 4.1.9.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 3.5.

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji, CESE Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9, pkt 7.

w tym także w drażliwych obszarach polityki, takich jak handel z krajami trzecimi. Strategia ta powinna dotyczyć też ewentualnych zaniechań, sposobów postępowania i naruszeń.

3.7 Na **szczeblu UE** zobowiązania wynikające z karty mają zastosowanie do wszystkich instytucji, agencji i organów o określonym zakresie zadań.

3.7.1 EKES wyraża zadowolenie, że w komunikacie kilkakrotnie wspomniano o instytucjach Unii. Aspekt ten nie jest jednak uwzględniany w sposób systematyczny. Warto zauważyć, że ramy instytucjonalne Unii określono w art. 13 ust. 1 TUE i że mają one na celu „propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań”. Komisja – jako strażnik traktatów – musi zapewnić spójne i skuteczne podejście. Z drugiej strony EKES uznaje jej szczególną rolę w zakresie ochrony praw podstawowych jako strażnika wartości UE.

3.7.2 W zakres kompetencji Komisji wchodzi w szczególności nadzorowanie i zapewnianie, by wszystkie podlegające jej agencje i organy przestrzegały praw podstawowych i propagowały je. Chodzi tutaj zwłaszcza o OLAF, Frontex itp. EKES wyraził już swoje obawy co do tej ostatniej agencji w swoich niedawnych opiniach. EKES wyraził zaniepokojenie działaniami rządów państw członkowskich i agencji Frontex w zakresie wydalania osób mogących potrzebować ochrony międzynarodowej⁽¹⁹⁾. Działania takie, których częstotliwość i skala wzrasta, powinny odbywać się w warunkach pełnej przejrzystości i w pełni podjętej odpowiedzialności. Komitet zaleca, by agencja Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu współpracowały ze sobą na rzecz skutecznego przeciwdziałania łamaniu praw człowieka. Wydalanie osób do krajów lub regionów, w których ich bezpieczeństwo jest zagrożone, stanowi rażące pogwałcenie zasady non-refoulement. Ponadto EKES zaproponował także, by personel agencji Frontex odbywał specjalne szkolenia, aby zapewnić wyższe standardy ochrony praw podstawowych⁽²⁰⁾.

3.7.3 Wszystkie pozostałe instytucje będą musiały nadal poświęcać znaczną część swoich działań na rozwijanie spójnej i skutecznej strategii przestrzegania i propagowania praw podstawowych oraz rozważyć zmianę dokumentów, które już zostały przyjęte⁽²¹⁾, zgodnie z treścią niniejszej opinii. W szczególności Rada powinna w konkretny sposób podjąć swoją rolę jako platforma państw członkowskich w zakresie ochrony i propagowania praw podstawowych.

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 17, punkt 4.19.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 85, punkt 4.2.1.9.

⁽²¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2010 r.; konkluzje ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 24–25 lutego 2011 r.

3.8 Na szczeblu państw członkowskich

3.8.1 Jako że prawa podstawowe są warunkiem wstępnym i kluczowym zobowiązaniem związanym z członkowstwem w UE, państwa członkowskie mają do odegrania ważną rolę w zapewnieniu skuteczności tych praw. Dlatego też EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący opracowania strategii zapobiegawczej, z jednoczesnym zapewnieniem, by państwa członkowskie przestrzegały karty podczas wdrażania prawa unijnego. Konieczne będzie stworzenie kultury nakierowanej na ochronę i propagowanie praw podstawowych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz we wszystkich dziedzinach polityki i prawodawstwa, a także przeprowadzenie analizy i określenie konkretnego wpływu praw podstawowych podczas procesu transpozycji. Jednak aby uniknąć tworzenia złudnych oczekiwań, należy podkreślić, że państwa członkowskie – choć skądinąd wiążą je istotne, w różnym stopniu ratyfikowane międzynarodowe porozumienia w zakresie ochrony praw – są zobowiązane do ochrony i propagowania praw i zasad zapisanych w karcie tylko podczas wdrażania prawa UE.

3.8.2 EKES zdecydowanie zachęca Komisję do podjęcia skutecznych działań jako strażnika traktatów i do korzystania z postępowania w sprawie naruszenia przepisów, bez względu na aspekty polityczne. Jeżeli chodzi o ochronę praw podstawowych, obecne procedury są zbyt wolne i zupełnie nieadekwatne. Z uwagi na znaczenie tej dziedziny oraz możliwe zagrożenia życia, bezpieczeństwa, dobrobytu i godności człowieka, działania UE muszą być szybkie, terminowe i zdecydowane oraz obejmować bezzwłoczne wykorzystanie wszelkich kompetencji instytucjonalnych UE.

3.8.3 EKES zdecydowanie zaleca, by podczas postępowania o naruszenie Komisja unikała priorytetowego traktowania spraw dotyczących kwestii zasadniczych lub mających szczególnie długofalowe negatywne skutki dla obywateli UE. Wszystkie prawa zawarte w karcie, w szczególności prawa socjalne, mają równe znaczenie i żadna instytucja, w tym Komisja Europejska, nie ma prawa ani kompetencji do priorytetowego traktowania niektórych praw.

3.8.4 Zdaniem EKES-u indywidualne klauzule „opt-out” dla państw członkowskich są nie do zaakceptowania, gdyż takie wyłączenia mogą prowadzić do negatywnych skutków dla ochrony praw obywatelskich i pracowniczych zawartych w Karcie praw podstawowych Unii europejskiej lub dla egzekwowania tych praw w UE. Komisja i wszystkie inne instytucje UE powinny rozważyć możliwość zachęcenia tych państw, które nadal wybierają „opt-out” z postanowień karty, do pełnego przyjęcia obowiązków wynikających z tego instrumentu na rzecz praw podstawowych oraz do corocznego przedstawiania sprawozdań w sprawie środków przyjętych w tej dziedzinie oraz środków podjętych przez państwa członkowskie w celu skutecznego wdrożenia praw podstawowych zapisanych w karcie.

3.9 Rola **zobowiązań międzynarodowych** jest niedoceniana.

3.9.1 W komunikacie zamieszczono szereg wzmianek o zobowiązaniach międzynarodowych. Po raz kolejny nie

uwzględniono ich jednak w sposób kompleksowy. Dlatego też konieczne jest podejście strategiczne. Jest to w szczególności wymagane na mocy art. 53 karty UE jako minimalny poziom ochrony wynikający z konwencji ONZ, (zmienionej) Europejskiej karty społecznej, a także Europejskiej konwencji praw człowieka, jak stwierdzono w art. 52 ust. 3. Z zasady ten minimalny poziom ochrony ma także zastosowanie do orzecznictwa innych międzynarodowych organów, w szczególności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

3.10 Dalsze środki

3.10.1 EKES podkreślił znaczenie skutecznych środków egzekwowania⁽²²⁾. Należy wzmocnić rolę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeżeli chodzi o monitorowanie wdrażania praw zapisanych w karcie, a także odpowiednich protokołach. W szczególności jego orzecznictwo powinno być udostępniane publicznie, także w odniesieniu do odpowiednich protokołów.

3.10.2 Aby skutecznie chronić prawa człowieka, powinno się we wszystkich państwach członkowskich przestrzegać wszystkich norm państwa prawa oraz uwzględniać je w systematycznej sprawozdawczości. Chodzi tu w szczególności o uprawnienie sądów do przedkładania norm prawnych i zarządzeń administracji państwowej organowi sądowemu wyższej instancji w celu zbadania, czy nie naruszają one praw podstawowych i praw człowieka. Podobnie należy zagwarantować prawo obywateli do zaskarżenia przed właściwymi sądami krajowymi i europejskimi przypadków naruszenia praw podstawowych.

3.10.3 Odpowiednim strukturom należy przyznać wszelkie niezbędne środki. Dotyczy to przede wszystkim EKES-u, Komisji oraz wszystkich pozostałych instytucji UE. W komunikacie nie określono konkretnych środków w zakresie budowania potencjału instytucjonalnego. Działania UE na rzecz ochrony praw podstawowych i wzmocnienia procesu legislacyjnego i politycznego wymagają czasu i znacznych zasobów (np. szkoleń personelu). Z komunikatu wynika, że nie ma konkretnego planu umożliwiającego przejście do tego etapu. EKES zwraca uwagę na fakt, że bez wyraźnego i zdecydowanego zobowiązania na rzecz budowania potencjału większość celów tej polityki ucierpi, przynajmniej w krótkiej perspektywie. Dotyczy to samej Komisji⁽²³⁾, a także np. Agencji Praw Podstawowych⁽²⁴⁾. W związku z tym w szczególności należy wzmocnić Agencję Praw Podstawowych i włączyć ją we wszelkie działania przynoszące efekty synergii. Ponadto należy aktywnie zaangażować krajowe komitety praw człowieka, rzecznika praw obywatelskich i innych obrońców praw człowieka.

⁽²²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.1.4 i 3.3.3.

⁽²³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 1.4; opinia EKES-u w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 29, punkt 2.15.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80, punkt 3.7; opinia EKES-u w sprawie Agencji Praw Podstawowych, Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 37.

3.11 Działania na rzecz wsparcia

3.11.1 Unia powinna wzmocnić ramy prawne podstawowych praw socjalnych. Będzie to wymagało przystąpienia UE do Zrewidowanej europejskiej karty społecznej i jej protokołów. W odniesieniu do państw członkowskich Unia powinna zalecić ratyfikację wszystkich odpowiednich instrumentów w zakresie podstawowych praw socjalnych (w tym wprowadzenie zmian lub zawarcie dodatkowych/fakultatywnych protokołów). Gdy ratyfikacja ze strony UE jest niemożliwa, należy rozważyć wszystkie środki i zastosować je w celu zapewnienia ich prawnego obowiązywania.

3.11.2 Uwzględnienie tych kwestii oznacza, że każda jednostka administracyjna będzie musiała nie tylko regularnie kontrolować działania (zwłaszcza legislacyjne), lecz oczekuje się od niej także podjęcia 1–2 konkretnych środków promocyjnych w roku. Należy także rozszerzyć listę kontrolną praw podstawowych, ze szczególnym uwzględnieniem obowiązku „propagowania”, włączania problematyki płci oraz zrównoważonego rozwoju.

3.11.3 Komisja powinna inicjować więcej projektów. Projekty te powinny także obejmować ochronę obrońców praw człowieka. Należy usprawnić współpracę wewnętrzną i zewnętrzną. EKES odsyła do swojej opinii, w której zaapelował o nadanie prawom gospodarczym, społecznym i kulturalnym większego znaczenia w politykach Unii Europejskiej poprzez wykorzystanie dostępnych instrumentów geograficznych i tematycznych, w tym europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie jako instrumentu uzupełniającego, zapewniając uwzględnienie dialogu społecznego jako priorytetu⁽²⁵⁾. Ponadto Komisja powinna zwrócić się do innych organizacji międzynarodowych po porady dotyczące ochrony i propagowania praw człowieka.

3.11.4 EKES wyraża zaniepokojenie niskim poziomem świadomości społecznej na temat karty i praw podstawowych. Konieczne są znaczne wysiłki na rzecz ich popularyzacji. Karta jest kluczowym dokumentem, a jej treść musi zostać rozpropagowana i stać się punktem odniesienia dla większości Europejczyków. EKES zaleca, by Komisja zwiększyła swoje wysiłki na rzecz podjęcia tego wyzwania. W tym kontekście komunikacja z opinią publiczną nie powinna koncentrować się na rozpowszechnianiu sprawozdań, lecz raczej na podejmowaniu aktywnych środków na rzecz zapewnienia, by karta stała się dokumentem referencyjnym dla każdego obywatela UE.

3.11.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem wszelkie działania ukierunkowane na konkretne szkolenia dla wszystkich zainteresowanych grup, zwłaszcza przedstawicieli zawodów prawniczych, w tym działania prowadzone przez państwa członkowskie, a także ukierunkowane na lepsze informowanie obywateli,

⁽²⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Europejski instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie” (opinia z inicjatywy własnej), punkt 1.1. i 1.2.

co jest tylko jednym z aspektów niezbędnej strategii komunikacyjnej. Konieczna jest możliwość bezpośredniego komunikowania się z opinią publiczną. Ma to tym większe znaczenie w obliczu doświadczeń z systemem SOLVIT, w ramach którego Komisja aktywnie pozyskuje informacje, w tym także od odpowiednich zainteresowanych stron. To samo podejście należy przyjąć w odniesieniu do praw podstawowych w ogólnym ujęciu, a w szczególności w odniesieniu do praw socjalnych.

3.12 „Test wytrzymałościowy”

3.12.1 Skuteczność praw podstawowych należy wykazać w praktyce, zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego lub w przypadkach silnej presji politycznej. EKES jest bardzo zaniepokojony szerzeniem się pewnych stanowisk politycznych, które mogą doprowadzić, a w niektórych przypadkach rzeczywiście prowadzą do poważnych naruszeń oraz utrudnień w propagowaniu i ochronie praw podstawowych.

3.12.2 Trybunał Sprawiedliwości UE rozpatrywał już ważne kwestie związane z prawami człowieka, poprzez unieważnienie prawodawstwa wtórnego, np. w odniesieniu do zasady niedyskryminacji⁽²⁶⁾ i ochrony danych⁽²⁷⁾ oraz sprzeciw wobec nakładania przez prawodawstwo krajowe kary więzienia na „obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie”⁽²⁸⁾.

3.12.3 Ponadto EKES wyraża zaniepokojenie masowym wydalaniem Romów, sposobem traktowania osób z Afryki Północnej nieposiadających dokumentów, ograniczeniem wolności słowa, zwłaszcza w mediach itp. Należy szczególnie zająć się wszystkimi przepisami prawnymi zezwalającymi na wydalenia lub ograniczenia podstawowych praw (socjalnych) (np. prawa do ustanowienia progu maksymalnej liczby godzin pracy).

3.12.4 W wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego podstawowe prawa socjalne znalazły się pod dużą presją. Wszelkie pakiety, programy naprawy i inne środki UE i/lub państw członkowskich nie mogą w żadnym razie naruszać podstawowych praw (socjalnych), takich jak prawo do informacji i konsultacji, rokowania i działania zbiorowe z zachowaniem pełnej autonomii partnerów społecznych oraz służb publicznych i socjalnych; powinny one raczej zapewniać poszanowanie i propagowanie tych praw.

⁽²⁶⁾ Wyrok (wielka izba) z 1 marca 2011 r. – Sprawa C-236/09 – Association belge des Consommateurs Test-Achats ASBL (Uwzględnienie jako czynnika kryterium płci w celu oceny ryzyka ubezpieczeniowego).

⁽²⁷⁾ Wyrok (wielka izba) z 9 listopada 2010 r. – Sprawy C-92/09 i C-93/09 – Volker und Markus Schecke (przetwarzanie danych osobowych w odniesieniu do publikowania informacji na temat beneficjentów pomocy dla rolnictwa).

⁽²⁸⁾ Wyrok (pierwsza izba) z 28 kwietnia 2011 r. – Sprawa C-61/11 PPU – El Dridi (uregulowanie, które „przewiduje wymierzenie przebywającemu nielegalnie obywatelowi państwa trzeciego kary pozbawienia wolności wyłącznie z tego względu, że przebywa on bez uzasadnionego powodu na terytorium tego państwa, z naruszeniem nakazu opuszczenia tego terytorium w określonym terminie”).

3.13 **Społeczeństwo obywatelskie:** należy zdecydowanie wzmocnić aspekt uczestnictwa

3.13.1 Ogólnie rzecz biorąc, w strategii wspomniano o potrzebie uwzględnienia poglądów zainteresowanych stron. EKES podkreślił ten ważny aspekt w dziedzinie praw podstawowych w swoich licznych opiniach⁽²⁹⁾. Pojęcie „zainteresowanych stron” wydaje się wystarczająco szerokie, by objąć wszystkie podmioty. Zdaniem EKES-u ogromne znaczenie ma jednak wyraźne uwzględnienie jego roli jako organu doradczego. To samo dotyczy partnerów społecznych na szczeblu UE (art. 152 TFUE).

3.13.2 Wdrażanie praw podstawowych dotyka w największym stopniu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego. Należy przyznać widoczną rolę zainteresowanym stronom. Powinny one więc być regularnie, całkowicie i skutecznie angażowane w ten proces.

3.13.3 W szczególności EKES powinien być angażowany i regularnie oraz terminowo konsultowany, zwłaszcza jeżeli chodzi o przyszłe roczne sprawozdania Komisji. Jako strażnik wartości UE i przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, Komitet może najlepiej kontaktować się ze społeczeństwem obywatelskim.

3.13.4 Każdego roku EKES będzie sporządzał opinię na temat stosowania Karty praw podstawowych (przy szczególnym uwzględnieniu podstawowych praw socjalnych), horyzontalnych klauzul społecznych (art. 8, 9, 10 TFUE) i pozostałych postanowień Traktatu z Lizbony dotyczących polityki społecznej (zwłaszcza artykułów 145–166 i art. 168 TFUE), jak i prawodawstwa wtórnego oraz innych środków prawnych i politycznych pod kątem realizacji celów i wytycznych i sprzyjania im. Dokona przy tym oceny, na ile przyczyniają się one do rozwoju praw podstawowych i polityki społecznej w UE. W razie potrzeby opinia EKES-u zawierać będzie także zalecenia, jakimi działaniami lepiej osiągnie się określone cele i wytyczne.

Za każdym razem przy pracach nad taką opinią organizowane będzie wysłuchanie z udziałem partnerów społecznych i przedstawicieli rozmaitych grup interesów, a także innych dużych organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie i działających w dziedzinie społecznej, którzy będą mogli przedstawić własne stanowiska i sprawozdania. Owe sporządzane co rok opinie EKES-u będą przekazywane do wiadomości i w celu dalszego objaśnienia przedstawicielom instytucji unijnych, w szczególności Radzie Europejskiej, Radzie UE, Parlamentowi Europejskiemu, Komisji, Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości i Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Ponadto organizowane będą konferencje poświęcone monitorowaniu skutecznego wdrażania Karty praw podstawowych, dzięki czemu zacieśni się kontakty z Agencją Praw Podstawowych.

3.13.5 Sprawozdanie roczne jest użytecznym narzędziem oceny postępów w realizacji polityki. Powinno być ono łatwo dostępne. EKES zachęca Komisję i Agencję Praw Podstawowych do skorzystania z możliwości zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego oraz otwartości na niezależne przeglądy ochrony praw podstawowych na szczeblu UE oraz poza granicami UE. Jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Komitet pragnie ułatwić ten proces i wnieść wkład w przegląd roczny. Sprawozdanie roczne musi uwzględniać sytuacje, które z różnych powodów nie mogą stać się przedmiotem petycji i spraw sądowych. W związku z tym sprawozdanie powinno obejmować – i być oparte o – wkład różnych organizacji działających w dziedzinie praw podstawowych.

3.13.6 Chociaż EKES uznaje znaczenie sprawozdań rocznych, jego zdaniem pierwsze z nich nie koncentruje się w spójny sposób na wszystkich prawach podstawowych objętych kartą. W sprawozdaniu podkreślono szereg kluczowych dziedzin w punkcie zatytułowanym „Najważniejsze osiągnięcia”, lecz kryteria wyboru są niejasne. To wybiórcze podejście nie jest pomocne w określeniu luk w realizacji, a co jeszcze bardziej niepokojące, może sugerować bardziej priorytetowe traktowanie niektórych praw podstawowych.

Bruksela, 21 września 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „W kierunku karty praw podstawowych UE”, Dz.U. C 367 z 20.12.2000, s. 26, punkt 3.4; opinia EKES-u w sprawie: „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli”, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 80, punkt 4.3.