

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych — wniosku dotyczącego decyzji Rady uprawniającej Agencję Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych do prowadzenia działalności w dziedzinach wymienionych w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej

COM(2005) 280 końcowy — 2005/0124-0125 (CNS)

(2006/C 88/10)

Dnia 22 września 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 24 stycznia 2006 r. Sprawozdawcą był Sukhdev SHARMA, współsprawozdawcą An LE NOUAIL MARLIÈRE.

Na 424. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 lutego 2006 r. (posiedzenie z dnia 14 lutego 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 94 głosami za, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie dokumentu Komisji

1.1 Celem omawianych wniosków jest rozszerzenie mandatu Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) oraz utworzenie Agencji Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych zgodnie z decyzją Rady Europejskiej z 13 grudnia 2003 r.

1.2 Zasadnicza różnica pomiędzy istniejącym prawodawstwem a przedstawianymi wnioskami polega na tym, że wnioski te rozszerzają zakres przepisów poza uregulowania uznawane obecnie przez ONZ, MOP oraz Radę Europy, obejmując — obok rasizmu i ksenofobii — wszystkie dziedziny praw podstawowych wymienione w Karcie, nie naruszając przy tym kompetencji Wspólnoty w tych dziedzinach, które zostały już objęte działaniem innych agencji.

1.3 Agencja zajmować się będzie prawami podstawowymi w dziedzinie wykonywania prawa unijnego w Unii i państwach członkowskich oraz w tych krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących, które współuczestniczą w działalności agencji. Ponadto Komisja może skierować do agencji wniosek o przedstawienie informacji i analizy na temat krajów trzecich, z którymi Wspólnota zawarła porozumienia o stowarzyszeniu lub porozumienia zawierające postanowienia dotyczące przestrzegania praw człowieka, lub z którymi rozpoczęła lub planuje rozpoczęcie negocjacji dotyczących tego rodzaju porozumień.

1.4 Celem Agencji jest zapewnianie pomocy oraz wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom, organom, biurom i agencjom Wspólnoty i państw członkowskich wykonującym prawo wspólnotowe, aby zagwarantować pełne przestrzeganie praw podstawowych poprzez wsparcie przy podejmowaniu środków lub określaniu linii działania w ramach ich kompetencji.

1.5 W ramach omawianych obszarów tematycznych Agencja, ciesząc się pełną niezależnością, będzie gromadzić i oceniać dane dotyczące praktycznego wpływu środków unijnych na prawa podstawowe i na dobre praktyki w zakresie przestrzegania i promowania tych praw, wydawać opinie na temat postępów w zakresie polityki praw podstawowych,

popularyzować wszelkie teksty i instrumenty prawne, do których odnosi się UE oraz promować dialog ze społeczeństwem obywatelskim, jak również koordynować i budować kontakty z różnymi podmiotami działającymi na polu praw podstawowych. Agencja nie będzie posiadać możliwości rozpatrywania skarg.

1.6 Omawiany wniosek nadaje Agencji prawo prowadzenia działalności w dziedzinach wymienionych w Tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem decyzję Rady Europejskiej o utworzeniu Agencji Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych (zwanej dalej „Agencją”) w celu udoskonalenia realizacji unijnych zasad i praktyk zapisanych w art. 6 TUE. Stworzy to mechanizm monitorowania praw podstawowych w Unii, który będzie mógł poprawić koordynację polityk dotyczących praw podstawowych prowadzonych przez poszczególne państwa członkowskie. Wniosek Komisji zawiera wiele treści, które Komitet przyjmuje z zadowoleniem, a w szczególności:

- wykorzystanie Karty Praw Podstawowych jako punktu odniesienia dla mandatu agencji; uczynienie po raz pierwszy praw socjalnych i kulturowych nierozłącznymi i równie ważnymi. W tym kontekście Agencja ma szczególne możliwości wczesnego ostrzegania w zakresie wdrażania praw socjalnych, także w stosunkach pomiędzy UE a państwami trzecimi;
- rozszerzenie zakresu kompetencji Agencji w drodze decyzji Rady na zagadnienia związane ze współpracą policyjną i sądową w sprawach karnych;
- wykorzystanie Agencji jako eksperta technicznego w ramach postępowań wszczynanych na podstawie art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej;
- proponowane środki mające promować niezależność i działanie w interesie publicznym zarządu, dyrektora i forum;

— udział państw kandydujących i potencjalnych państw kandydujących.

2.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje punkt 2 preambuły do proponowanego rozporządzenia, uznający zakres obowiązujących praw ochrony obywateli UE i osób nie będących jej obywatelami na terenie Unii. W preambule stwierdza się mianowicie: „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej potwierdza prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatów wspólnotowych, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”.

Komitet uznaje potrzebę zachowania równowagi między bezpieczeństwem — w szczególności działaniami wymierzonymi przeciwko terroryzmowi — a ochroną i propagowaniem praw człowieka i podstawowych wolności na terytorium Unii. Niektóre z nowych rozwiązań antyterrorystycznych przyjętych przez państwa członkowskie po zamachu z 11 września i ostatnich atakach w Madrycie i Londynie mogą stanowić zagrożenie dla praw człowieka i podstawowych wolności. Jednakże jedną z największych słabości europejskiej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa jest fakt, że polityka ta pozostaje poza kompetencjami Wspólnoty i jest sporządzana przede wszystkim w ramach współpracy międzyrządowej (trzeci filar UE). Rola Unii Europejskiej jest zatem bardzo ograniczona. Powoduje to brak przejrzystości w procesie decyzyjnym z uwagi na wykluczenie z niego Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Poszerzenie kompetencji nowej agencji, aby obejmowały one działania w trzecim filarze UE (Tytuł VI TUE) stanowiłoby kluczowy element zachowania równowagi między ideami wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w politykach UE (1).

2.3 Komitet uznaje wiedzę fachową oraz mechanizmy kontrolne funkcjonujące w ramach Rady Europy w dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności, włącznie z egzekwowalnymi prawami socjalnymi zapisanymi w zmienionej Europejskiej Karcie Społecznej. Uznajemy także kompetencje Rady Europy i jej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie walki z naruszeniami praw człowieka zgodnie z różnorodnymi konwencjami i prawem międzynarodowym, gdzie Agencja nie posiada takich kompetencji. Bardziej energiczna koordynacja i współpraca pomiędzy Agencją a Radą Europy ma zatem ogromne znaczenie. Agencja, podobnie jak Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, musi odwoływać się w swoich opiniach i orzeczeniach do tekstów międzynarodowych jeśli chodzi o interpretację i zastosowanie prawa pierwotnego i wtórnego UE.

Komitet ponawia swój wniosek, aby UE podpisała Europejską Konwencję Praw Człowieka i zrewidowaną Kartę Społeczną Rady Europy po uzyskaniu przez UE niezbędnych kompetencji.

(1) Opinia EKES-u w sprawie „Program haski – wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość” (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS) – Dz.U. C 65 z 17.3.2006.

2.4 Komitet jest poważnie zaniepokojony faktem, że wnioski nie promuje ani nie wspiera szerszej reprezentacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zarządzie ani forum praw podstawowych (zwanym dalej „forum”) nowej agencji. Jest to sprzeczne z białą księgą dotyczącą sprawowania rządów w Europie, która stwierdza, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa ważną rolę w artykułowaniu trosk obywateli i zapewnianiu usług spełniających potrzeby ludzi i że społeczeństwo obywatelskie w coraz większym stopniu dostrzega, iż Europa stanowi dobrą platformę dla zmiany kierunków polityki i przemian społeczeństwa. Stwarza to prawdziwe możliwości poszerzenia debaty nad rolą Europy. Jest to szansa na większe zaangażowanie obywateli w osiąganie celów Unii oraz zapewnienie im sformalizowanego kanału przekazu opinii, krytyki i protestów (2).

2.5 Członkami zarządu i forum nie powinni być wyłącznie prawnicy i pracownicy naukowcy. W ich skład powinni wchodzić ludzie reprezentujący różne środowiska, a w szczególności organizacje pozarządowe, partnerów społecznych, organizacje kulturalne, religijne i humanistyczne, które popierają i bronią praw podstawowych grup społecznie wykluczonych i upośledzonych w naszym społeczeństwie.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Podstawa prawna dla utworzenia Agencji UE ds. Praw Podstawowych

3.1.1 Można argumentować, że samo zastosowanie art. 308 TWE w połączeniu z decyzją Rady przyjętą na podstawie tytułu VI może nie być wystarczające dla zapewnienia Agencji kompetencji w obszarach objętych prawem UE. Art. 308 TWE nadaje Wspólnocie (a nie Unii) prawo do jednomyślnego podejmowania działań niezbędnych do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty w sytuacji, gdy TWE nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu. Ogólnym celem Wspólnoty jest dbałość o to, by jej własne działania w pełni respektowały i chroniły podstawowe prawa człowieka, ale Traktat nie ustanawia w tym celu żadnych konkretnych uprawnień.

3.1.2 Proponowana decyzja Rady ma zatem nadać Agencji uprawnienia pozwalające jej na prowadzenie działalności w dziedzinach określonych w tytule VI Traktatu o Unii Europejskiej.

3.1.3 Komitet pragnie podkreślić, że ochrona i propagowanie praw człowieka należą do wspólnych wartości i celów Unii, zgodnie ze sformułowaniem art. 6 ust. 4 TUE, który stanowi: „Unia zapewnia sobie środki niezbędne do osiągnięcia swych celów i prowadzenia swych polityk”. Komitet zwraca się zatem do Rady o zapewnienie kompetencjom Agencji możliwie najsolidniejszych podstaw prawnych zgodnie z art. 6 ust. 4, by umożliwić jej dysponowanie środkami niezbędnymi do wypełniania swych zadań.

(2) COM(2001) 428 końcowy, s.14 – 15 (brak oficjalnego tłumaczenia na język polski – przyp. tłum.).

3.2 Zadania Agencji (art. 4)

3.2.1 Komitet zaleca dodanie w art. 2 dotyczącym celu agencji zdania mówiącego, że jednym z celów Agencji jest formułowanie zaleceń, z których mogą korzystać instytucje, organy, biura i agencje Wspólnoty i państw członkowskich przy podejmowaniu działań i określaniu linii działania w zakresie praw podstawowych i informowanie o możliwościach złożenia odwołania i powództwa sądowego, celem zagwarantowania prawa osobom lub grupom dyskryminowanym przez prawodawstwo lub praktyki krajów, które nie respektują zasad państwa prawa. Agencja powinna sporządzać roczny raport na temat wprowadzania praw podstawowych w UE i raporty okresowe w ramach stosunków z instytucjami międzynarodowymi, szczególnie w dziedzinie handlu i pomocy rozwojowej, oraz w ramach umów o stowarzyszeniu i umowy z Kotonu.

3.2.2 Komitet zaleca ponadto wprowadzenie możliwości zwracania się do agencji przez Parlament Europejski, Radę czy Komisję o sporządzanie sprawozdań oceniających zgodność nowych proponowanych przepisów i polityk unijnych (łącznie z polityką zewnętrzną, m.in. dotyczącą handlu z krajami rozwijającymi się) z kartą praw podstawowych, przy zachowaniu prawa Agencji do inicjowania ocen zgodności na dowolny temat związany z proponowanymi przepisami unijnymi, w porozumieniu z jej władzami lub na ich wnioski.

3.3 Zakres działalności (art. 5)

3.3.1 Z informacji uzyskanych w trakcie konsultacji wynika, że 90 % ich uczestników oczekuje gwarancji, że Agencja nie straci z pola widzenia walki z rasizmem i ksenofobią. Z zadowoleniem przyjmujemy zatem zawartą w art. 5 ust. 1 lit. b) propozycję Komisji, by Agencja zawsze uwzględniała walkę z rasizmem i ksenofobią w obszarach tematycznych swojej działalności ustanowionych w wieloletnich ramach działania.

3.3.2 Komitet jest jednak zdania, że w celu utrzymania walki z rasizmem i ksenofobią w głównym nurcie działalności Agencji zgodnie z postanowieniem art. 5 ust. 1 lit. b) należy powołać w ramach zarządu specjalny komitet ds. rasizmu i ksenofobii, który będzie określał kierunki tej działalności i przyznawał na nią odpowiednie środki.

3.4 Zarząd (art. 11)

3.4.1 Skład

Komitet opowiada się za tym, by Agencja łączyła wszystkie zainteresowane strony oraz jest zdania, że zasada ta powinna

znajdować odbicie w składzie zarządu⁽³⁾. Zaniepokojenie Komitetu wzbudza jednak fakt, że rozpatrywane rozporządzenie nie promuje ani nie wspiera szerszej reprezentacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w zarządzie.

Biała księga dotycząca sprawowania rządów w Europie stwierdza, że Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny musi odgrywać rolę w wypracowywaniu nowych, opartych na współodpowiedzialności relacji między instytucjami a społeczeństwem obywatelskim, zgodnie z przyjętymi w Nicei zmianami w art. 257 traktatu ustanawiającego WE⁽⁴⁾. Zgodnie z tym stwierdzeniem zalecamy, by jednego członka zarządu wyznaczał Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

3.4.2 Struktura zarządzania

Komitet niepokoi się o niezależność Agencji nie tylko w relacjach z instytucjami UE, ale także w stosunku do państw członkowskich. Dotychczasowe doświadczenia EUMC pokazują, że państwa członkowskie, którym w jakiś sposób wadziła praca centrum, usiłowały zwiększyć swój wpływ na zarządzanie nim⁽⁵⁾. Wobec faktu, iż niejednokrotnie skłonność do naruszania podstawowych praw człowieka przy stosowaniu prawa unijnego mogą wykazywać państwa członkowskie działające pojedynczo lub wspólnie w ramach Rady, należy zapewnić nowej agencji ochronę przed politycznie motywowanymi interwencjami ze strony państw członkowskich. Elementem takiego systemu zabezpieczeń powinno być powoływanie niezależnych członków zarządu.

Standardy zarządzania agencją muszą sprostać wymaganiom kontroli publicznej. Biała księga dotycząca sprawowania rządów w Europie określa pięć zasad dobrego zarządzania. Są to: otwartość, uczestnictwo, odpowiedzialność, skuteczność i spójność. Komitet zaleca powoływanie zarządu w trybie zapewniającym jego otwartość i przejrzystość. Komisja powinna przedstawić państwom członkowskim wymagania wobec kandydatów na członków zarządu. Proces rekrutacji powinien stać się bardziej przejrzysty dzięki rozpowszechnianiu informacji o rekrutacji poprzez ogłoszenia publiczne w państwach członkowskich oraz poprzez istniejące sieci krajowe i europejskie.

Komisja ma również zatwierdzać budżet (art. 19 ust. 3) oraz plan działania (art. 5 ust. 1) nowej agencji. Dla zapewnienia niezależności agencji konieczne jest stworzenie mechanizmów gwarantujących — w miarę możliwości — zgodność z tzw. zasadami paryskimi ONZ dotyczącymi krajowych instytucji praw człowieka.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (sprawozdawca: Sukhdev SHARMA) CESE1615/2003, pkt 3.3.4 (Dz.U. C 80 z 30.3.2004 r.).

⁽⁴⁾ Traktat z Nicei, art. 257, str 15.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (sprawozdawca: Sukhdev SHARMA) CESE 1615/2003, pkt 3.3.4 (Dz.U. C 80 z 30.3.2004 r.).

3.4.3 Liczba posiedzeń zarządu

Komitet jest zdania, że zarząd Agencji powinien zbierać się na posiedzenia częściej niż raz w roku; chodzi tu o zapewnienie większej odpowiedzialności i zaangażowania członków zarządu.

3.5 Rada wykonawcza (art. 12)

Proponowany skład rady wykonawczej obejmuje przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz dwóch przedstawicieli Komisji. Naszym zdaniem udział przedstawicieli Komisji jest wysoki i może być postrzegany jako zagrożenie dla niezależności agencji. Zalecamy zatem, by liczba członków zarządu w radzie została zwiększona z dwóch do pięciu.

Komitet powtarza, jak już podkreślił w pkt. 2.3, że pożądana jest bardziej energiczna koordynacja i współpraca pomiędzy Agencją a Radą Europy, a naszym głównym celem jest stworzenie kultury praw człowieka w Unii Europejskiej. Komitet zaleca zatem, by jeden z członków zarządu w radzie wykonawczej wywodził się z Rady Europy. Takie rozwiązanie zapewni synergię w agencji i uzupełnianie się roli Agencji i Rady Europy.

3.6 Forum praw podstawowych (art. 14)

3.6.1 Komitet jest zaniepokojony faktem, że wniosek nie promuje ani nie wspiera szerszej reprezentacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w forum. W organie tym powinny być silnie reprezentowane zainteresowane strony, takie jak organizacje pozarządowe, partnerzy społeczni, organizacje kulturalne, religijne i humanistyczne, zajmujące się obroną praw człowieka. Komitet zaleca, by przedstawiciele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego stanowili co najmniej 1/3 członków forum.

3.6.2 We wniosku Komisji proponuje się, by przewodniczącym forum był dyrektor Agencji. Forum powinno jednak stanowić gremium doradcze dla całego zarządu, a nie tylko dyrektora. Dlatego też kierować nim powinien przewodniczący zarządu, co zapewni ściśle powiązanie między obydwoma tymi organami.

3.6.3 Specjalistyczna wiedza dostępna dzięki istniejącej sieci niezależnych ekspertów zajmujących się prawami człowieka i prawami podstawowymi nie powinna pozostawać niewykorzystana. Komitet zaleca włączenie do forum reprezentacji sieci niezależnych ekspertów.

3.7 Niezależność i interes publiczny (art. 15)

3.7.1 Dla zapewnienia niezależności Agencji konieczne jest stworzenie mechanizmów gwarantujących — w miarę możliwości — zgodność z tzw. zasadami paryskimi ONZ dotyczącymi krajowych instytucji praw człowieka. Komitet zaleca zatem nadanie przepisowi art. 15 ust. 1, który stanowi: „Agencja, realizując zadania, jest całkowicie niezależna”, następującego brzmienia:

„Agencja jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swych zadań zgodnie z zasadami paryskimi ONZ dotyczącymi krajowych instytucji praw człowieka.”

3.8 Postanowienia finansowe (rozdział 5), art. 19 (sporządzanie budżetu)

Komitet ponownie odwołuje się do zasad paryskich w kwestii zapewnienia Agencji środków finansowych odpowiednich do jej funkcji i działalności. Finansowanie to powinno jej zapewnić dostateczną liczbę personelu, biura oraz realizację jej programu. Bez gwarancji wystarczającego finansowania agencja będzie narażona na naciski polityczne ze strony instytucji unijnych i państw członkowskich.

3.8.1 Komitet zaleca zatem dodanie przed art. 19 ust. 1 następującej klauzuli:

„1a. Agencja otrzymuje od Unii wystarczające finansowanie umożliwiające jej wypełnianie swych zadań w całym rocznym cyklu budżetowym. Agencja może w drodze wyjątku występować o dodatkowe środki na realizację zadań specjalnych lub dodatkowych, nieprzewidzianych w rocznym budżecie.”

Bruksela, 14 lutego 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND