



POLSKI INSTYTUT SPRAW  
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

# BIULETYN

nr 7 (421) • 7 lutego 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,  
Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

## Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Marta Kołodziejczyk

*Na szczycie Rady Unii Europejskiej (4–5 grudnia 2006 r.) zdecydowano o utworzeniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (APP), która rozpocznie działalność na początku marca 2007 r. Agencja, stosująca w swojej działalności normy zawarte w Karcie Praw Podstawowych UE, pełnić będzie rolę ekspercko–doradczą na rzecz unijnych instytucji i państw członkowskich w zakresie prawa wspólnotowego. Wyniki jej działalności publikowane będą w raportach tematycznych.*

Podjęcie decyzji o powołaniu Agencji to finał starań, które zainicjowano w 1999 r. na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii. Wśród wniosków końcowych spotkania znalazły się postanowienia o rozszerzeniu kompetencji Europejskiego Centrum Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii (EUMC), z siedzibą w Wiedniu, w celu przekształcenia go w Agencję Praw Podstawowych. Rekomendację tę poparła tzw. grupa mędrców (Martti Ahtisaari, Jochen Frowein i Marcelino Oreja), która w raporcie na temat przestrzegania praw człowieka w Austrii zarekomendowała utworzenie Agencji, która zapewniłaby skuteczność monitorowania przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich. Na szczycie w Nicei w 2000 r. proklamowano Kartę Praw Podstawowych UE, która stała się podstawą do oceny stopnia przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich, dokonywanej corocznie w latach 2002–2006 przez grupę niezależnych ekspertów. W jej skład z ramienia Polski wchodził prezes Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Marek Antoni Nowicki. Rada Europejska 13 grudnia 2003 r. podjęła decyzję o rozszerzeniu mandatu Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) i przekształceniu go w Agencję Praw Podstawowych. Stosowny projekt aktu prawnego miał zostać przedłożony przez Komisję Europejską. W konsekwencji Komisja przedstawiła projekty dwóch aktów, które stały się przedmiotem prac utworzonej ad hoc w czerwcu 2005 roku przez COREPER Grupy Roboczej Rady UE ds. Praw Podstawowych i Obywatelstwa, która zakończyła swoją pracę w październiku 2006 r. Podjęcie decyzji o powołaniu APP poprzedziły publiczne konsultacje na temat roli i ostatecznej struktury organizacyjnej Agencji.

**Rola Agencji.** W gronie państw członkowskich UE panowała zgodność w odniesieniu do utworzenia APP jako instytucji, która wspiera instytucje UE i państwa członkowskie w przestrzeganiu praw podstawowych za pomocą raportów i rekomendacji. Polscy eksperci argumentowali, że działalność Agencji przyczyniłaby się do przestrzegania omawianych standardów zarówno w procesie stanowienia prawa wspólnotowego przez odpowiednie organy UE, jak również podczas jego implementacji w państwach członkowskich. Ponadto, koncentracja środków i inicjatyw na rzecz ochrony praw człowieka w jednej instytucji (APP) stanowiłaby atut dla całościowej strategii Unii w tym obszarze.

**APP a inne instytucje ochrony praw człowieka.** W debacie nad mandatem APP zwracano uwagę na niebezpieczeństwo powielania istniejących procedur, co mogłoby doprowadzić do konfliktów kompetencyjnych (*vide* spory Rada Europy – OBWE), a w rezultacie do osłabienia obowiązujących standardów ochrony praw człowieka Rady Europy, na co zwracali uwagę m.in. polscy eksperci. Dostrzegając to zagrożenie, organizacje pozarządowe, a także narodowe instytucje ochrony praw człowieka, postulowały zawarcie porozumień na temat ram współpracy pomiędzy APP a istniejącymi organizacjami ochrony praw człowieka. Wyrazem woli zapobieżenia wystąpieniu konfliktów kompetencyjnych jest postanowienie o włączeniu do organów zarządzających Agencji Praw Podstawowych funkcjonariuszy Rady Europy, na wzór rozwiązań ustanowionych przez Europejskie Centrum Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii wspólnie z Komisją przeciwko Rasizmowi i Ksenofobii Rady Europy.

**Kompetencje APP.** W odniesieniu do mandatu Agencji strona polska opowiedziała się za włączeniem w zakres kompetencji APP I filaru – wspólnotowego i III – międzyrządowego (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Z polskiego punktu widzenia, kontestowany m.in. przez Niemcy, Wielką Brytanię, Królestwo Niderlandów, Irlandię monitoring praw podstawowych w III filarze jest istotny, gdyż w obliczu szeroko zakrojonej kampanii antyterrorystycznej uchwalane prawo niejednokrotnie narusza standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka. Postulaty na rzecz aktywności Agencji w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych wysuwały też organizacje pozarządowe. Ostatecznie jednak kompetencje Agencji jako instytucji doradczej zostały ograniczone do filaru wspólnotowego. Rekompensatą dla takich państw jak Francja, Hiszpania, Portugalia, Polska, Włochy, które opowiadały się za włączeniem III filaru w zakres kompetencji APP, jest postanowienie, zgodnie z którym Rada rozważy propozycje wysuwane przez te państwa przed końcem 2009 r. Do czasu, gdy to nastąpi, instytucje unijne, a także państwa członkowskie będą mogły dobrowolnie konsultować się z APP w kwestiach dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Komisja Europejska proponowała, aby w sytuacji, gdy Rada na mocy art. 7 ust. 1 TUE może zasięgnąć opinii z niezależnych źródeł, Agencja dostarczała Radzie informacji na temat przestrzegania praw podstawowych w państwie członkowskim, w którym zaistniało ryzyko poważnego naruszenia zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego (art. 6 par. 1 TUE). Jednak zdecydowana większość państw członkowskich, w tym Polska, sprzeciwiło się zamieszczeniu w projekcie rozporządzenia o Agencji Praw Podstawowych odwołania do art. 7 TUE.

**Geograficzny zasięg działania APP.** W odniesieniu do tej kwestii dyskutowano – z jednej strony – kwestię udziału w pracach Agencji państw spoza UE (podmiotowy zasięg geograficzny) – z drugiej strony – włączenie w zakres oddziaływania APP państw trzecich (przedmiotowy zasięg geograficzny). Państwa członkowskie porozumiały się w kwestii udziału w pracach Agencji państw kandydujących w charakterze obserwatorów. Kontrowersje wystąpiły w kwestii tzw. potencjalnych państw kandydujących. Jako wyraz tych nastrojów potraktować można ograniczenie związane z tzw. klauzulą możliwości, zgodnie z którą decyzję o nadaniu statusu obserwatora podejmuje Rada Stowarzyszeniowa na podstawie stosownego układu o stabilizacji i stowarzyszeniu. We wspomnianym artykule pominięto jednak państwa, które współpracują z WE/UE na podstawie innych porozumień, na przykład: układu z Kotonu (państwa ACP) czy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, która to polityka powinna być szczególnie ważna dla Polski z uwagi na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego w Europie Wschodniej.

Różnice zdań wystąpiły też w odniesieniu do obszaru, jaki powinien być objęty zainteresowaniem Agencji (przedmiotowy zasięg geograficzny APP). Polskie stanowisko rządowe było w tej mierze wyrazem restryktywnego podejścia do tej kwestii państw członkowskich UE, które opowiadają się za ograniczeniem działań APP do krajów Unii oraz państw kandydujących. To podejście motywowane jest faktem, że prawo wspólnotowe stosowane jest w krajach członkowskich i kandydujących, które dodatkowo związane są politycznie treścią Karty Praw Podstawowych. Inne państwa, takie jak Czechy, Austria czy Republika Cypryjska opowiadały się za rozszerzeniem mandatu Agencji na państwa trzecie, co byłoby zgodne z założeniami zagranicznej polityki ekonomicznej, jak i wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, których istotnym komponentem są prawa człowieka.

**Perspektywy Agencji.** Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej rozpocznie swą działalność w marcu 2007 r. jako instytucja ekspercko-doradcza pozbawiona kompetencji zajmowania się przypadkami indywidualnych naruszeń praw człowieka, a także mocy decyzyjnej i jasno sprecyzowanych zadań w odniesieniu do art. 7 TUE. Z jednej strony, taki mandat może mieć wpływ na małą skuteczności APP na rzecz ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej. Z drugiej strony, powodzenie funkcjonowania tej instytucji będzie uzależnione od woli korzystania i wyciągania wniosków z ekspertyz tej instytucji przez Radę, Komisję i Parlament, a także państwa członkowskie, w tym Polskę.