

Cezary Mik

"Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich", Dagmara Kornobis-Romanowska, Warszawa 2001 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/4, 259-262

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Recenzowana praca ma nie tylko znaczenie teoretyczne, ale może również znaleźć zastosowanie w praktyce samorządowej. Podkreślając walory recenzowanej publikacji należy mieć nadzieję, że podjęta współpraca, przynosząca korzyści, będzie kontynuowana i Autorzy zdecydują się przedstawić kolejne opracowania.

*Katarzyna Gałęcka**

DAGMARA KORNOBIS-ROMANOWSKA, *EUROPEJSKA KONWENCJA PRAW CZŁOWIEKA W SYSTEMIE PRAWA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH*, DOM WYDAWNICZY ABC, WARSZAWA 2001, SS. 212

Na rynek księgarski trafiła książka poświęcona miejscu, jakie w prawie wspólnotowym zajmuje i, ewentualnie, mogłaby zająć Konwencja Rady Europy o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4.9.1950 r. Problematyka ta jest doniosła. Od wielu lat toczą się bowiem debaty (niepozostające bez związku z orzecznictwem sądów wspólnotowych i krajowych państw członkowskich) na temat stosunku Wspólnot Europejskich do praw jednostki, a w tym kontekście recepcji norm Konwencji Rady Europy czy też przystąpienia do niej. Aktualność zagadnienia wzrosła w związku z pracami nad przyszłością Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza nad jej Kartą praw podstawowych. Można zatem uznać, że recenzowana książka jest wartościowa już przez sam fakt podjęcia tematu.

Tytuł pracy zasadniczo odzwierciedla zakres zainteresowania Autorki: prawo Wspólnot Europejskich. Rzeczywiście rola Europejskiej konwencji praw człowieka widoczna jest przede wszystkim w dziedzinie objętej prawem wspólnotowym. Można było wszakże nie bez racji rozważyć jej znaczenie również w drugim i trzecim filarze Unii Europejskiej, skoro art. 6 [d. F] § 2, w którym dzisiaj określony jest status Konwencji znajduje się w Traktacie o Unii Europejskiej, a zatem dotyczy wszystkich jej filarów. Zresztą Konwencja była formalnie wzmiankowana w art. K.2 TUE w wersji z Maastricht i nie została zupełnie zignorowana w praktyce Unii Europejskiej (nie jest również lekceważona w praktyce poamsterdamskiej). Takie szersze ujęcie mogłoby też zachęcić do odpowiedzi na pytanie o rolę Konwencji nie tylko w kształtowaniu tożsamości Unii na potrzeby wewnętrzne, ale także pozwoliłoby zapytać o jej znaczenie w relacjach zewnętrznych Unii.

* Mgr Katarzyna Gałęcka – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.

Książka D. Kornobis-Romanowskiej została podzielona na 5 rozdziałów dotyczących kolejno ogólnej charakterystyki systemu prawa wspólnotowego, pozycji Konwencji z 1950 r. w prawie pisanim, prawie niepisanim, stanowisku Wspólnoty Europejskiej w sprawie przystąpienia do Konwencji, wreszcie stanowisku organów Konwencji praw człowieka w sprawie przystąpienia Wspólnot do tego traktatu.

W pierwszym z rozdziałów Autorka opisuje system prawa Wspólnot Europejskich. Czyni to zasadniczo poprawnie. Słuszne jest w szczególności rozwinięcie wątku poświęconego zasadom ogólnym prawa jako źródła o podstawowym znaczeniu dla praw jednostki oraz podstawie mocy wiążącej zasad. Natomiast w katalogu źródeł Autorka odróżnia zasady ogólne prawa od praw podstawowych (s. 18), co nie wydaje się trafne i nie ma uzasadnienia w orzecznictwie. Zasady ogólne nie stanowią jednolitej kategorii prawnej, lecz z pewnością zaliczają się do nich prawa podstawowe. Szczęśliwie sama Autorka nie jest wierna dokonaniem rozróżnieniu (s. 36 i n.). Kontrowersyjnym poglądem jest uznanie istnienia domniemania mocy wiążącej aktów nienazwanych (s. 23-28; podobnie jak Autorka uważa np. J. Klabbers). W moim głębokim przekonaniu z orzecznictwa nie daje się wywieść podobnego wniosku. Jest on też nietrafny z punktu widzenia zasady kompetencji powierzonych i związanej z tym generalnej niezdolności Wspólnot do tworzenia innych niż przewidziane w traktatach kategorii aktów wiążących. Odstępstwa od tej zasady muszą mieć jasną podstawę i gruntowne uzasadnienie. Domniemanie nie może tu wchodzić w grę. Zarazem brak mocy wiążącej aktów nie musi pozbawiać ich znaczenia praktycznego i nie musi powodować, że Wspólnota nie stworzy pewnych mechanizmów weryfikacji ich poszanowania, jednak z wyjątkiem drogi sądowej. W podsumowaniu rozdz. 1 Autorka wyraża opinię, iż prawami podstawowymi nie są prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne, ponieważ ich przyznanie i zabezpieczenie zależy od państwa (s. 43). Szkoda. Recenzent zajmuje w tej kwestii zupełnie przeciwne stanowisko i nie dostrzega uzasadnienia dla dzielenia praw jednostki w taki sposób. Stanowisko Autorki nie koresponduje również ze stanem prawa wspólnotowego, gdzie jednoznacznie mówi się o podstawowych prawach socjalnych pracowników. Także Karta praw podstawowych zawiera szeroki katalog takich praw. Również Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską jednoznacznie o nich wspomina (*vide* art. 136, d. art. 117). Inną sprawą jest natomiast to, że prawa te w zasadzie nie mają znaczenia dla tematu książki (Konwencja chroni je w minimalnym zakresie, np. co do prawa do nauki).

Rozdział drugi książki dotyczy pozycji Konwencji europejskiej w prawie pisanim Wspólnot Europejskich. W pewnym sensie stanowi on kontynuację rozważań źródłowych, chociaż przeprowadzana jest tutaj także analiza merytoryczna. D. Kornobis-Romanowska koncentruje uwagę na ewolucji stosunku traktatów założycielskich w ich nowelizowanych wersjach do praw jednostki i Konwencji Europejskiej, roli aktów Parlamentu Europejskiego i aktywności Komisji Europejskiej. Trzeba jednak zauważyć, że akty Parlamentu Europejskiego nie mają mocy prawa pisanego. Podobnie rzecz ma się z niektórymi aktami Komisji (np. memorandumami, które zresztą można było z powodzeniem przedstawić w rozdziale odnoszącym się do przystąpienia do Konwencji). Na odmianę brakuje analizy przynajmniej tych dyrektyw wspólnotowych, w których mamy do czynienia z wyraźnymi nawiązaniem do różnych przepisów Konwencji europejskiej¹. Podziela poglądy Autorki o nadrzędności pojęciowej praw człowieka w stosunku do praw podstawowych oraz krytyczną ocenę art. F § 2 (s. 54–55, 56–58). Natomiast nie bardzo rozumiem dlaczego po Traktacie z Amsterdamu straciła znaczenie możliwość kontynuowania jurysdykcyjnej ochrony praw podstawowych (s. 91). Moim zdaniem, niekoniecznie jest ona sprzeczna z uchwaleniem katalogu praw czy przystąpieniem do Konwencji europejskiej.

Przedmiotem rozważań w rozdziale trzecim jest status Konwencji praw człowieka w świetle niepisanej prawa Wspólnot Europejskich, czyli zasad ogólnych prawa. Autorka trafnie odrzuca sukcesję jako podstawę związania Wspólnoty Konwencją Rady Europy (s. 106–108), chociaż mam nieco odmienne spojrzenie co do warunków ewentualnej substytucji². W dalszym ciągu charakteryzuje ona rzetelnie dotychczasowe orzecznictwo wiążące prawa podstawowe z Konwencją europejską. Drobne usterki (np. niezbyt jasne odtworzenie wyroku w sprawie *Grogan* – s. 120–121, nieaktualna informacja, iż Konwencja nie została wprowadzona do prawa Zjednoczonego Królestwa – s. 130) pojawiają się rzadko.

Podobnie sytuacja wygląda w przypadku rozdziału kolejnego, odnoszącego się do zagadnienia przystąpienia Wspólnot Europejskich do Europejskiej konwencji praw człowieka. W dyskusji na temat traf-

¹ Zob. C. Mik, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej* [w:] *Czynić sprawiedliwość w miłości. Księga pamiątkowa dla JE Józefa Kard. Glempa*, zebra. i opr. Ks. W. Chrostowski, Warszawa 2001, s. 300–301.

² Zob. C. Mik, *Zasada przestrzegania prawa międzynarodowego przez Wspólnotę Europejską w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji* [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 2001, s. 258–261.

ności opinii Trybunału Sprawiedliwości o możliwości akcesji Autorka opowiada się za koncepcją dynamiczną, upatrującą ewentualnej podstawy w art. 308 [d. art. 235] TWE (s. 164-167). W przekonaniu recenzenta nie jest to stanowisko trafne. Ochrona praw podstawowych nie jest celem działania Wspólnoty Europejskiej. Jest natomiast pewnym kryterium jej działania i oceny zachowania samych państw członkowskich. Kryterium, które ma jednak zastosowanie wyłącznie w powiązaniu z materialnym zakresem regulacji traktatowej, a zwłaszcza z prawem pochodnym. Prawo wspólnotowe pozostaje wciąż prawem gospodarczym. Warto też zauważyć, że art. 308 wymaga nie tylko wykazania konieczności działania z punktu widzenia celów Wspólnoty, lecz zasadnego powiązania działania ze wspólnym rynkiem. Tymczasem Konwencja Rady Europy z pewnością nie daje się jednoznacznie powiązać ze wspólnym rynkiem. Autorka jest zwolenniczką tezy, że opinia Trybunału nie zamyka drogi do przystąpienia (s. 180). Formalnie zapewne tak jest. Czy jednak, biorąc pod uwagę tworzenie własnego, nie do końca zbieżnego z Konwencją katalogu praw, jest to opcja realna? Moim zdaniem, nie.

Ostatni rozdział książki prezentuje stosunek organów Konwencji (Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) do Wspólnot Europejskich i ich prawa. Autorka trafnie wskazuje na doniosłe znaczenie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Matthews* dla uelastycznienia kontroli państw członkowskich Unii Europejskiej (s. 184–186). Powstaje jednak pytanie o praktyczne skutki tego wyroku dla państw wykonujących prawo wspólnotowe, których zachowanie sprzeczne z Konwencją może być wymuszone prawem wspólnotowym. Szkoda, że Autorka nie pokusiła się o refleksję w tym zakresie. Wkradły się tutaj też pewne nieścisłości (s. 184): Rada Europy nie może zostać zreorganizowana na podstawie protokołu XI do Konwencji europejskiej, ponieważ podstawą jej działania jest Statut, a nie Konwencja. Europejski Trybunał Praw Człowieka nie unieważnił też, wbrew temu, co napisała Autorka (tamże), wyroków najwyższych sądów krajowych, ponieważ takiej władzy nie ma.

Książka D. Kornobis-Romanowskiej jest interesująca i potrzebna. Autorka wykazała znaczną rzetelność i dociekliwość naukową. Szkoda tylko, iż Autorka nie odniosła na szerszą skalę swych spostrzeżeń do treści normatywnej Karty praw podstawowych i roli Konwencji, jaką może (prócz akcesji) spełnić w przyszłym systemie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej.

Cezary Mik*

* Prof. Cezary Mik – Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego.