

Brak dostępu do sądu w sprawie dotyczącej zatrudnienia w organizacji międzynarodowej

Klausecker przeciwko Niemcom (decyzja o uznaniu skargi za niedopuszczalną) - 6 stycznia 2015 r., Izba (Sekcja V), skarga nr 415/07)

Roland Klausecker jest fizycznie niepełnosprawny po tym, jak w wieku 18 lat stracił oko, rękę i część palców w wypadku. Został inżynierem, a następnie pracował jako asystent na uniwersytecie. Starał się o zatrudnienie w Europejskim Urzędzie Patentowym (EUP) w Monachium i zdał wymagane egzaminy. Nie został jednak przyjęty do pracy jako urzędnik patentowy, ponieważ uznano, że nie spełniał wymagań fizycznych na to stanowisko.

Odwołanie Klauseckera od tej decyzji wewnątrz struktur EUP oraz jego skarga do Trybunału Administracyjnego Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) zostały oddalone jako niedopuszczalne z uzasadnieniem, że ubiegający się o pracę nie byli uprawnieni do ich wniesienia. W sytuacji, gdy Europejska Organizacja Patentowa (EOP) której EUP jest częścią, korzysta z immunitetu jurysdykcyjnego przed sądami pracy i cywilnymi w Niemczech, Klausecker wystąpił bezpośrednio do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). Również i ta skarga została jednak odrzucona jako niedopuszczalna z powodu braku jurysdykcji. EUP zaproponował następnie Klauseckerowi rozstrzygnięcie sporu w drodze arbitrażu, na co ten jednak nie zgodził się twierdząc, że proponowany sposób postępowania naruszałby istotne gwarancje proceduralne, w tym prawo do publicznej rozprawy w rozsądnym terminie.

W skardze do Trybunału skarżący zarzucił brak dostępu do sądów niemieckich w związku z odmową zatrudnienia go przez EUP oraz nierzetelność postępowania w EUP, za które, w jego ocenie, Niemcy ponosiły odpowiedzialność (art. 6 ust.1 Konwencji).

Trybunał uważał, że zarzuty dotyczące braku dostępu do sądów niemieckich - podobnie, jak braku dostępu i wadliwej procedury w EUP i przed Trybunałem Administracyjnym MOP - należało zbadać wyłącznie na podstawie art.6 ust.1 Konwencji.

W związku z kwestią odpowiedzialności Niemiec za postępowanie przed sądami tego państwa Trybunał uważał, że w zakresie, w jakim skarżący zarzucał brak dostępu do FTK, który zbadałby merytorycznie skargę na decyzję EUP o odmowie zatrudnienia, państwo posiadało „jurysdykcję” na podstawie art.1 Konwencji. W tym zakresie skarga była więc zgodna *ratione personae* z postanowieniami Konwencji.

Trybunał musiał rozstrzygać, czy w tej sprawie art.6 ust.1 miał zastosowanie. Uznał, że może kontynuować rozpatrywanie tej sprawy z założeniem, że wchodził on w grę.

Trybunał uważał, że tworzenie przez państwa organizacji międzynarodowych dla realizacji albo pogłębienia współpracy w określonych dziedzinach działalności i przyznanie im określonych kompetencji i immunitetów może mieć wpływ na ochronę praw podstawowych. Byłoby jednak niezgodne z celem i przedmiotem Konwencji, gdyby w ten sposób państwa mogły zwolnić się z odpowiedzialności w tych dziedzinach. Konwencja ma zagwarantować prawa nie teoretyczne lub iluzoryczne, ale praktyczne i skuteczne. W szczególności dotyczy to dostępu do sądów ze względu na ważną rolę w społeczeństwie demokratycznym prawa do rzetelnego procesu sądowego.

Istotnym elementem oceny, czy przyznanie organizacji międzynarodowej immunitetu jurysdykcyjnego przed sądami krajowymi było dozwolone na podstawie Konwencji, jest ustalenie, czy skarżący mieli jednak dostęp do rozsądnych alternatywnych środków skutecznej ochrony ich praw na podstawie Konwencji.

Trybunał stwierdził, że FTK uznał za niedopuszczalną skargę konstytucyjną skarżącego z zarzutem naruszenia jego prawa do niedyskryminacji z powodu decyzji prezesa EUP o odmowie zatrudnienia go ze względu na niepełnosprawność. W sytuacji, gdy decyzja EUP dotyczyła wyłącznie wewnętrznej sfery działalności organizacji, FTK stwierdził, że nie był właściwy do rozpatrzenia kwestii jej zgodności z prawami podstawowymi wynikającymi z Ustawy Zasadniczej. Potwierdził, że EUP posiadał immunitet jurysdykcyjny przed sądami niemieckimi w sprawach związanych ze swoją oficjalną działalnością.

W rezultacie dostęp skarżącego do sądów niemieckich ograniczał się do dostępu do FTK, przed którym jednak jego argumentacja mogła dotyczyć jedynie kwestii wstępnej, a więc granic immunitetu EUP.

Przy ocenie, czy ograniczenie dostępu do sądu realizowało uprawniony cel, Trybunał uważał, że - jak podkreślił rząd - przyznanie immunitetu EUP miało zagwarantować tej organizacji właściwe funkcjonowanie. Trybunał już wcześniej podkreślił, że przyznanie przywilejów i immunitetów organizacjom międzynarodowym jest ważnym środkiem zapewnienia właściwego ich działania wolnego od jednostronnych ingerencji konkretnych rządów. Ponadto, immunitet jurysdykcyjny, powszechnie przyznany organizacjom międzynarodowym na podstawie dokumentów o ich powołaniu albo dodatkowych porozumień, stanowił istniejącą od dawna praktykę w interesie właściwego działania tych organizacji. Tendencja w kierunku rozszerzenia i pogłębienia współpracy międzynarodowej we wszystkich dziedzinach współczesnego społeczeństwa wzmacniała znaczenie tej praktyki. W rezultacie, immunitet jurysdykcyjny w tej sprawie realizował uprawniony cel.

Przy ocenie proporcjonalności ograniczenia prawa dostępu do sądu Trybunał zauważył, że FTK nie tylko odmówił zbadania przedmiotu zarzutu dyskryminacji w procedurze rekrutacji do EUP. Obowiązujące regulacje nie uprawniały go, jako kandydata na stanowisko, w przeciwieństwie do pracownika, do wniesienia odwołania w procedurze wewnętrznej EUP. Trybunał Administracyjny MOP odrzucił jego skargę od decyzji EUP jako niedopuszczalną z braku jurysdykcji ze względu na to, że był zewnętrznym kandydatem do zatrudnienia. W rezultacie jego zarzut nie został merytorycznie rozpatrzony przez żaden sąd ani inny organ.

Ze względu na wagę w społeczeństwie demokratycznym prawa do rzetelnego procesu sądowego, którego prawo do dostępu jest istotnym aspektem, Trybunał musiał rozstrzygnąć, czy skarżący dysponował rozsądnymi alternatywnymi środkami skutecznej ochrony jego praw na podstawie Konwencji.

W wyroku z 11 lipca 2007r. Trybunał Administracyjny MOP stwierdził, że w rezultacie braku jurysdykcji istniała luka prawna i byłoby wysoce pożądane, aby EUP znalazł rozwiązanie i przyznał skarżącemu dostęp do sądu albo w drodze rezygnacji z immunitetu albo przez poddanie sporu arbitrażowi. EUP, w ślad za tą propozycją, uznał następnie, że jest gotów poddać sporną decyzję ocenie trybunału arbitrażowego. Zaoferował zawarcie umowy arbitrażowej. Na jej podstawie trzech arbitrzy mieli rozpatrzyć tę sprawę na rozprawie przy drzwiach zamkniętych. Mieli rozstrzygnąć ją zgodnie z regułami, jakie Trybunał Administracyjny MOP stosowałby, gdyby posiadał w tej sprawie jurysdykcję, a więc Europejską Konwencją Patentową, regulacjami EUP oraz zasadami ogólnymi

międzynarodowego prawa pracy przyjętymi przez Trybunał Administracyjny MOP. EUP zobowiązał się również rozważyć konkretne propozycje proceduralne złożone przez skarżącego, który nie przyjął jednak tej oferty.

W ocenie Trybunału oferta arbitrażu dawała skarżącemu rozsądną możliwość merytorycznego zbadania jego zarzutu. Trybunał już wcześniej stwierdził, że ze względu w szczególności na uprawniony cel immunitetów organizacji międzynarodowych, kryterium proporcjonalności nie można stosować w sposób zmuszający organizację międzynarodową do sporu z uwzględnieniem warunków zatrudnienia przewidzianych w krajowym prawie pracy. Interpretacja art.6 ust.1 i jego gwarancji dostępu do sądu w sposób, z którego wynikałaby konieczność stosowania w takich sporach prawa krajowego utrudniałaby właściwe funkcjonowanie organizacji międzynarodowych i byłaby sprzeczna z obecną tendencją w kierunku rozszerzenia i pogłębienia współpracy międzynarodowej.

Rozsądnym rozwiązaniem było więc zaproponowanie skarżącemu rozpatrzenia sporu z EUP zgodnie z regułami, jakie byłyby stosowane, gdyby był pracownikiem tej organizacji (ale nie zaoferowanie mu korzystniejszego traktowania). Skarżący sam powoływał się m.in. na zapis o niedyskryminacji zawarty w regulacjach EUP. Poza tym, nie było sporu, iż Trybunał Administracyjny MOP deklaruwał w swoim orzecznictwie ochronę praw podstawowych, w tym prawo do ochrony przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność.

Ponadto, sam fakt, że ustna rozprawa przed sądem arbitrażowym, na której mógłby być reprezentowany przez adwokata, nie była publiczna, również nie spowodował, że oferowana procedura arbitrażowa była niewłaściwą alternatywą dla zwykłego postępowania przed sądem. Odwołał się w tym zakresie odpowiednio do swoich ustaleń w sprawie *Gasparini v. Włochy i Belgia* (decyzja z 12 Maja 2009r.), w której stwierdził, że brak publiczności rozprawy przed organem wewnętrznym organizacji międzynarodowej w sporze pracowniczym nie spowodował, że postępowanie przed tym organem stało się jaskrawo wadliwe ze względu na cele Konwencji.

Trybunał potwierdził istnienie tendencji w prawie międzynarodowym w kierunku złagodzenia zasady immunitetu państwa w jego sporach pracowniczych z własnym personelem, w szczególności, w misjach dyplomatycznych zagranicą. W przeciwieństwie do państw, Trybunał nie zauważył jednak żadnej takiej tendencji w prawie międzynarodowym w związku z immunitetem jurysdykcyjnym organizacji międzynarodowych.

W rezultacie zaoferowania procedury arbitrażowej skarżący miał dostęp do alternatywnych środków skutecznej ochrony jego praw na podstawie Konwencji. W rezultacie, ograniczenia dostępu do sądów niemieckich były proporcjonalne do uprawnionych celów realizowanych przez przyznanie EUP immunitetu jurysdykcyjnego. Istota prawa skarżącego dostępu do sądu na podstawie art.6 ust.1. nie została więc dotknięta. Ta część skargi musiała być odrzucona jako oczywiście bezzasadna.

W zakresie, w jakim skarżący zarzucił brak dostępu i nierzetelność postępowania przed organami EUP i Trybunałem Administracyjnym MOP, Trybunał musiał zbadać w pierwszej kolejności, czy w związku z tym sprawa skarżącego była objęta jurysdykcją Niemiec (art.1 Konwencji).

Odpowiedzialność na podstawie Konwencji rodzi się zwykle w stosunku do jednostki znajdującej się "pod jurysdykcją" państwa w sensie jej fizycznej obecności na jego terytorium. Orzecznictwo zawiera jednak wyjątki od tej zasady. Wyłącznie fakt, że

organizacja międzynarodowa albo trybunał mają swoją siedzibę na terytorium danego państwa, nie wystarcza do przypisania mu właściwości w zarzuconych kwestiach. W rezultacie okoliczność, że zarzucona decyzja EUP została podjęta na terytorium jego siedziby nie oznaczała objęcia jej jurysdykcją Niemiec ze względu na cele art.1 Konwencji.

Skarga była wynikiem sporu dotyczącego zatrudnienia między skarżącym i organizacją międzynarodową po wydaniu przez EUP decyzji o odmowie zatrudnienia, którą skarżący zakwestionował przed EUP i Trybunałem Administracyjnym MOP.

Trybunał przypomniał szereg wydanych ostatnio orzeczeń dotyczących decyzji organów wewnętrznych organizacji międzynarodowej albo trybunału międzynarodowego pozostających poza granicami jurysdykcji państw, w kontekście sporów dotyczących zatrudnienia należących w całości do wewnętrznego porządku prawnego organizacji międzynarodowej posiadającej osobowość prawną odrębną od osobowości państw członkowskich. O odpowiedzialności państwa na podstawie Konwencji rozstrzygające było jego bezpośrednio albo pośrednio zaangażowanie w spór, oraz czy działanie albo zaniechanie tego państwa albo jego organów mogło prowadzić do ich odpowiedzialności na podstawie Konwencji. W innych przypadkach skarżący nie byli objęci jurysdykcją państw wchodzących w grę ze względu na cele art.1 Konwencji i w rezultacie ich skargi były niezgodne z postanowieniami Konwencji.

W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że państwa zostałyby bezpośrednio i pośrednio zaangażowane w toczący się spór, gdyby ich władze musiały stosować przeciwko skarżącemu albo wprowadzić w życie regulacje obowiązujące w organizacji międzynarodowej.

W wydanych ostatnio orzeczeniach dotyczących jurysdykcji państw Konwencji w związku z działaniami organizacji międzynarodowych i trybunałów w ich sporach ze swoim personelem dotyczących zatrudnienia, Trybunał rozpatrywał zarzuty skarżących również w świetle zasad obowiązujących w sprawach wymagających odpowiedzi na pytanie, czy państwa Konwencji można było uznać na jej podstawie za odpowiedzialne za działania albo zaniechania wynikające z członkostwa organizacji międzynarodowej. Trybunał przypomniał je i rozwinął w szczególności w wyroku w sprawie Bosphorus (Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Irlandia (z 30 czerwca 2005r.)).

W sprawie Bosphorus Trybunał orzekł, że chociaż Konwencja nie zakazuje państwu przekazania suwerennej władzy organizacji międzynarodowej w celu realizacji współpracy w niektórych dziedzinach, państwo to nadal jest odpowiedzialne na podstawie art.1 Konwencji za wszystkie działania i zaniechania jego organów. W sytuacji, gdy państwo podjęło takie działanie zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi wynikającymi z członkostwa w organizacji międzynarodowej, która chroniła prawa podstawowe w sposób, jaki można uważać za przynajmniej ekwiwalentny do przewidzianego w Konwencji, istniało domniemanie, że państwo nie odeszło od jej wymagań. Może ono być obalone, jeśli okoliczności konkretnej sprawy wskazywały, że ochrona praw Konwencji była wyraźnie niewystarczająca. W takich przypadkach interes współpracy międzynarodowej musi ustąpić roli Konwencji jako "instrumentu konstytucyjnego europejskiego porządku publicznego" w dziedzinie praw człowieka.

Trybunał zbadał następnie w świetle swojego orzecznictwa odnoszącego się do odpowiedzialności państwa przyjętego w sprawach Bosphorus oraz w szczególności w sprawie Gasparini, zarzuty dotyczące działań organizacji międzynarodowych i trybunałów w

sporach związanych z zatrudnieniem. Sprawa Gasparini różniła się od sprawy Bosphorus, ponieważ w tej drugiej wchodziło w grę działanie samego państwa (zajęcie samolotu) w implementacji regulacji wydanych przez określone organizacje międzynarodowe. Sprawa Gasparini dotyczyła natomiast zgodności z Konwencją wewnętrznym procedur rozpatrywania sporów pracowniczych w organizacji międzynarodowej, bez żadnej interwencji państwa.

W sprawie Gasparini Trybunał, wnosząc z zasad wskazanych w sprawie Bosphorus, stwierdził, że państwa Konwencji - w przypadku przekazania części swojej suwerennej władzy organizacji międzynarodowej, której są członkami - miały obowiązek ciągłego monitoringu pozwalającego im pozostawać w przekonaniu, że zagwarantowane prawa są w niej chronione w sposób ekwiwalentny do systemu Konwencji. Odpowiedzialność na podstawie Konwencji może się pojawić, jeśli następnie okaże się, że ochrona tych praw była "wyraźnie niewystarczająca". Na odwrót, zarzuczonego naruszenia Konwencji nie można przypisać państwu z powodu decyzji albo środka podjętego przez organ organizacji międzynarodowej, której jest członkiem, jeśli nie ustalono, a nawet nie zarzucono, że ochrona praw podstawowych, jaką ogólnie zapewnia ta organizacja międzynarodowa, nie była "ekwiwalentna" do tej na podstawie Konwencji a państwo to bezpośrednio ani pośrednio nie uczestniczyło w realizacji zarzuczonego aktu.

W tej sprawie, w zakresie, w jakim wchodziły w grę działania i procedura przed organami EUP i Trybunałem Administracyjnym MOP, władze niemieckie bezpośrednio ani pośrednio nie interweniowały w postępowaniu przed tymi organami. W szczególności nie podjęły żadnych działań w celu wprowadzenia w życie podjętych przez nie decyzji.

Z uwagi na członkostwo Niemiec w EUP i zasady wskazane w sprawie Gasparini Trybunał musiał również odnotować zarzut skarżącego, że wewnętrzny mechanizm rozwiązywania sporów pracowniczych w EUP, wraz z procedurą przed Trybunałem MOP, nie zapewniał ochrony praw podstawowych na poziomie ekwiwalentnym z przewidzianym w Konwencji. Skarżący oparł swoją argumentację na dwóch podstawach. Twierdził, że osoby, którym odmówiono zatrudnienia, nie miały dostępu do sądu. Konwencja nie wymaga jednak zawsze pełnego takiego dostępu w związku ze zarzutami związanymi z odmową przyjęcia do służby cywilnej.

Skarżący twierdził poza tym, że w EUP nie istniał wewnętrzny dokument przewidujący gwarancje praw jednostki. Z wyroku Trybunału w sprawie Bosphorus można było jednak wywnioskować, że sam fakt, iż organizacja międzynarodowa nie dysponuje obowiązującym spisaniem katalogiem praw podstawowych nie oznacza, że nie chroni ona ich w sposób ekwiwalentny do systemu Konwencji, o ile skutecznie chroni je w praktyce. Nie było sporu, że Trybunał Administracyjny przy MOP w swoim orzecznictwie deklarował ochronę praw podstawowych, obejmującą prawo do niedyskryminacji ze względu na niepełnosprawność. Wniosku tego nie mógł zmienić sam tylko fakt, że ustna rozprawa przed trybunałem MOP nie była publiczna.

Trybunał nie znalazł więc żadnych powodów do uznania, że od czasu przekazania przez Niemcy EUP elementów swojej suwerennej władzy prawa zagwarantowane przez Konwencję ogólnie nie były w tej instytucji chronione na poziomie ekwiwalentnym do systemu Konwencji. W rezultacie, odpowiedzialność Niemiec na podstawie Konwencji wchodziłaby w grę, gdyby ochrona praw podstawowych oferowana przez EUP była "wyraźnie niewystarczająca". Trybunał musiał więc zbadać, czy wskazywał na to brak dostępu

kandydata do pracy do postępowania umożliwiającego skontrolowanie decyzji EUP o odmowie przyjęcia go do pracy.

Trybunał przypomniał, że mechanizm wewnętrzny rozstrzygania sporów dotyczących zatrudnienia istniejący w EUP w przypadku osób ubiegających się o zatrudnienie działał w sposób następujący: wewnętrzne odwołanie skarżącego zostało odrzucone jako niedopuszczalne, ponieważ nie był on uprawniony do jego wniesienia; uprawnieni do tego byli wyłącznie aktualni albo byli pracownicy EUP, w odróżnieniu od osób ubiegających się o pracę; podobnie, skarga do Trybunału Administracyjnego MOP została uznana za niedopuszczalną z braku jurysdykcji, ponieważ chodziło o osobę z zewnątrz organizacji. W żadnej z tych procedur zarzut skarżącego, że był dyskryminowany, nie został więc merytorycznie rozpatrzony.

Z orzecznictwa wynika, że sama Konwencja przewiduje ograniczenia dostępu do sądu w związku z rekrutacją do służby cywilnej. Pojawił się więc problem stosowania w takim przypadku art.6.

W kwestii zgodności z art.6 ograniczeń dostępu do sądu w sporach dotyczących zatrudnienia w organizacjach międzynarodowych Trybunał przypomniał, że konsekwentnie uważał, iż przyznanie im immunitetu jurysdykcyjnego było proporcjonalne do uprawnionego celu zwłaszcza, gdy istniały rozsądne alternatywne środki skutecznej ochrony na podstawie Konwencji. Trybunał już wcześniej uznał, że ograniczenia dostępu do sądów niemieckich były proporcjonalne do uprawnionych celów realizowanych przez przyznanie EUP immunitetu jurysdykcyjnego i w rezultacie istota prawa dostępu do sądu na podstawie art.6 ust.1 nie została w tym przypadku dotknięta.

Skarżący nie miał dostępu do procedur kontrolnych w EUP, ale mógł skorzystać z procedury arbitrażowej. Fakt ten tym bardziej nie wskazywał na wyraźnie niewystarczającą ochronę praw podstawowych w EUP. Skarga w tej części była oczywiście bezzasadna i musiała być odrzucona jako niedopuszczalna (większością głosów).

Perez przeciwko Niemcom (decyzja o uznaniu skargi za niedopuszczalną – 6 stycznia 2015r., Izba (Sekcja V), skarga nr 15521/08)

Amalia Perez Having pracowała dla ONZ od 1970r., kilkakrotnie była awansowana, a w 1998r. przeniosła się do UN Volunteer Programme (UNV - Program Wolontariuszy Narodów Zjednoczonych) z siedzibą w Bonn. Jej praca zawodowa była oceniana przez kolejnych przełożonych jako w pełni zadowalająca albo wyjątkowo dobra. Potem jednak, po trzech negatywnych raportach, w 2002r. została umieszczona na liście osób do przeniesienia w inne miejsce. Nie była w stanie znaleźć sobie nowego miejsca zatrudnienia w organizacji, została więc z niej zwolniona. Wewnętrzne odwołania administracyjne i kierowane do UN Joint Appeals Board (Wspólnej Komisji Odwoławczej ONZ) i Trybunału Administracyjnego ONZ (UNAT) zakończyły się niepowodzeniem.

W skardze do Trybunału twierdziła m.in., że wewnętrzna procedura odwoławcza w ONZ nie spełniała wymogów rzetelnego postępowania przed niezawisłym i bezstronnym sądem i że Niemcy były za to odpowiedzialne; nie miała też dostępu do sądów niemieckich (art. 6 ust.1).

Przy ocenie, czy sprawa była objęta jurysdykcją Niemiec, Trybunał uznał, że sam fakt, że zarzucona decyzja sekretarza generalnego ONZ, potwierdzona w wewnętrznej procedurze kontroli, rodziła skutki na terytorium Niemiec w siedzibie UNV w Bonn, gdzie skarżąca pracowała i mieszkała, nie doprowadził do objęcia jej jurysdykcją Niemiec ze względu na cele art.1 Konwencji.

Trybunał odnotował wiele powodów zarzutu, że wewnętrzny wymiar sprawiedliwości w ONZ w sprawach pracowniczych obowiązujący w owym czasie był wyraźnie niewystarczający. Skarżąca zarzuciła liczne braki procedury, które – gdyby okazały się prawdziwe – rodziły kwestię na podstawie art.6 ust.1. Zwróciła m.in. uwagę, że w żadnym stadium postępowania nie odbyła się ustna rozprawa, chociaż w jej przypadku wchodziły w grę kwestie wiarygodności i kwestionowanych faktów. Ponadto, nie miała - z naruszeniem prawa do równości broni - dostępu do wszystkich dokumentów przekazanych do UNAT, na które ten się następnie powołał w swoim orzeczeniu. W jej ocenie UNAT miał ograniczoną jurysdykcję w sprawach dotyczących wadliwego rozwiązania umów z pracownikami, ponieważ sekretarz generalny zamiast przywrócenia do pracy osoby bezprawnie zwolnionej mógł jej zapłacić ograniczone odszkodowanie. Trybunał zauważył, że wiele zarzuconych braków znalazło potwierdzenie w specjalnym raporcie z lipca 2006r. na temat wewnętrznego systemu wymiaru sprawiedliwości w ONZ przygotowanym przez panel niezależnych zewnętrznych ekspertów powołany przez sekretarza generalnego.

Trybunał musiał uznać, że w istocie skarżąca zarzuciła, że w ochronie prawnej wewnątrz ONZ w sporach pracowniczych istniał brak strukturalny. Problem ten miał żywotne znaczenie dla kwestii dostępu skarżącej do skutecznego środka prawnego umożliwiającego wniesienie jej sprawy do sądów krajowych. Ze względu na dalszą dyskusję kwestii wykorzystania takich środków Trybunał postanowił uznać za otwartą kwestię, czy w takiej sytuacji Niemcy były odpowiedzialne *ratione personae* na podstawie Konwencji.

Rząd twierdził, że skarżąca powinna wnieść sprawę do sądów niemieckich właściwych w sprawach pracowniczych i do FTK.

Jeśli chodzi o postępowanie przed sądami niemieckimi Trybunał zauważył, że na podstawie art. 105 § 1 Karty ONZ oraz art. 2 konwencji o przywilejach i immunitetach ONZ z 13 lutego

1946r., ratyfikowanej przez Niemcy, ONZ korzysta z immunitetu jurysdykcyjnego. Zostało to potwierdzone w stosunku do UNV w art. 9 porozumienia między ONZ i RFN.

Ponadto, z orzecznictwa FTK wynika, że organizacje międzynarodowe korzystają z immunitetu przed sądami krajowymi właściwymi w sprawach pracowniczych. W rezultacie nie było kwestii wykorzystania środków prawnych przed złożeniem skargi konstytucyjnej bezpośrednio przeciwko działaniom organizacji międzynarodowej. Rząd nie przedstawił żadnych istotnych orzeczeń sądowych pozwalających na inny wniosek. Nie wykazał więc, że wszczęcie postępowania przed niemieckimi sądami pracy byłoby skutecznym środkiem wymagającym wykorzystania.

Z powołanych orzeczeń FTK widać, że mimo ustawowego immunitetu jurysdykcyjnego organizacji międzynarodowych przed sądami niemieckimi, posiadał on co do zasady jurysdykcję do zbadania zgodności z konstytucją poziomu ochrony praw podstawowych w sporach pracowniczych wewnątrz tych organizacji. Wykonuje on ją jednak w sposób ograniczony. Skarżący musi wykazać, że istniał akt „władzy publicznej”, przeciwko któremu skarga konstytucyjna została wniesiona, a więc, akt ponadnarodowy wywołujący konkretne skutki w niemieckim porządku prawnym. Czysto wewnętrzne działania organizacji międzynarodowych nie spełniają tego warunku, FTK uznał jednak, że rekrutacja skarżącej do organizacji międzynarodowej zmieniałaby jej status w niemieckim systemie prawnym i w rezultacie zostałaby uznana za akt „władzy publicznej”. Można było twierdzić, że zwolnienie skarżącej będącej członkiem personelu organizacji międzynarodowej zmieniło status prawny danej osoby w niemieckim systemie prawnym.

Trybunał odnotował orzecznictwo FTK, z którego wynika, że akt „władzy publicznej” możliwy do zakwestionowania w skardze może również polegać na niezachowaniu przez władze obowiązku ochrony w sferze poszanowania praw podstawowych w organizacji międzynarodowej.

Poza tym, skarga byłaby dopuszczalna, gdyby skarżąca zarzuciła w sposób uzasadniony, że poziom ochrony praw podstawowych przez ONZ był generalnie i wyraźnie niższy niż wymagany przez konstytucję. Warunek ten wchodził w grę niezależnie od tego, czy akt „władzy publicznej” polegał na zwolnieniu skarżącej z ONZ czy na niezapewnieniu przez władze niemieckie ochrony praw podstawowych w ONZ. Skarżąca zarzuciła wszakże istnienie braku strukturalnego w ochronie praw podstawowych w ONZ w sprawach pracowniczych. Trybunał uznał więc, że skarga do FTK była dostępna oraz mogła doprowadzić do naprawy zarzuconego przez skarżącą naruszenia.

W związku z kwestią powodzenia skargi konstytucyjnej Trybunał odnotował argument skarżącej, że brak było przykładu zakończonej powodzeniem skargi do FTK w związku z niedostatkami ochrony praw podstawowych w organizacjach międzynarodowych. W trzech sprawach wskazanych przez strony FTK oddalił skargi. Dotyczyły one jednak odmiennych faktów.

Trybunał zwrócił uwagę, że aby skarga konstytucyjna w sprawie pracowniczej w organizacjach międzynarodowych miała szanse powodzenia, skarżący muszą spełnić surowe warunki. Z orzeczeń wskazanych przez strony wynikało, że FTK rozważyłby w części przedmiot wniesionych skarg konstytucyjnych. Wziął również pod uwagę, że skarga do FTK była jedynym środkiem umożliwiającym państwu dowiedzenie się o naruszeniu praw podstawowych zarzuconym przez skarżącą i je naprawić jeszcze przed wniesieniem skargi

do Trybunału. W tych okolicznościach rząd wykazał, że skarga do FTK była - w kategoriach ogólnych – wymaganym skutecznym środkiem prawnym.

Skarżąca twierdziła, że nie musiała wykorzystać środków prawnych krajowych, ponieważ ich wszczęcie pozbawiłoby ją środków do życia. Skarżąca w żaden sposób nie wykazała jednak, że postępowanie przed FTK - zwolnione od kosztów sądowych - miałyby taki efekt. Z tego wynikało, że - nawet, gdyby przyjąć, że skarga była zgodna z postanowieniami Konwencji w tym zakresie - ta jej część musiała być odrzucona z powodu niewykorzystania środków prawnych krajowych.

W związku z zarzutem naruszenia art.6 ust.1 z powodu braku dostępu do sądów niemieckich Trybunał przypomniał, że byłoby niezgodne z celem i przedmiotem Konwencji, gdyby przez przyznanie immunitetu organizacjom międzynarodowym państwa zostały zwolnione z odpowiedzialności na jej podstawie w związku z objętą nim dziedziną działalności. Odnosi się to zwłaszcza do prawa dostępu do sądów ze względu na ważne miejsce zajmowane w demokratycznym społeczeństwie przez prawo do rzetelnego procesu sądowego. Z tego wynikało, że skarżąca mogła domagać się uznania odpowiedzialności Niemiec za niezapewnienie dostępu do sądów krajowych w celu rozstrzygnięcia sporu pracowniczego z ONZ. W rezultacie skarga była zgodna *ratione personae* z postanowieniami Konwencji w tym zakresie.

Przed wniesieniem do Trybunału skargi dotyczącej braku dostępu do sądów krajowych skarżąca nie wystąpiła do FTK, która była skutecznym środkiem odwoławczym w związku z zarzutami dotyczącymi wadliwych procedur przed wewnętrznymi organami odwoławczymi ONZ oraz UNAT. To samo dotyczyło braku dostępu do sądów niemieckich. Nie dała więc państwu możliwości naprawy naruszenia. Ta część skargi również musiała więc być odrzucona z powodu niewykorzystania środków prawnych krajowych (jednogłośnie).

Uwagi:

Dwie decyzje dotyczące specyficznych problemów na tle prawa dostępu do sądu w sprawach związanych z zatrudnieniem w organizacjach międzynarodowych; interesujący jest również w tym kontekście wątek odnoszący się do kwestii skuteczności skargi konstytucyjnej.