

Opinia nt. zalet i wad Karty Praw Podstawowych UE

1. Charakter prawny Karty Praw Podstawowych

Karta Praw Podstawowych (KPP) przyjęta przez Parlament Europejski, Radę i Komisję na szczycie w Nicei 7 grudnia 2000 r. ma charakter porozumienia międzyinstytucjonalnego i nie jest aktem prawnie wiążącym. Jak zauważyła francuska Rada Państwa KPP „obecnie nie ma znaczenia prawnego, które wiąże się z umową międzynarodową, gdyby miała być wprowadzona do systemu prawa krajowego i nie zalicza się jej do aktów prawa wtórnego [UE – przyp. BB], na które możnaby powoływać się przed sądami krajowymi”¹.

Należy jednak w tym miejscu zwrócić uwagę na dwa czynniki powodujące odgrywanie przez KPP roli większej niż wynikająca tylko z jej charakteru prawnego:

1/ „wiąże ona instytucje wspólnotowe w płaszczyźnie politycznej, a waga tego dokumentu znacznie wykracza poza ścisłe ramy prawne, o czym świadczą liczne opracowania poświęcone Kartce i jej miejscu w systemie ochrony praw podstawowych”²;

2/ torować może drogę nowym standardom systemu ochrony praw jednostki w UE – „Gdyby [...] dokonać analogii z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, która również w chwili uchwalania nie miała [charakteru prawnie wiążącego – przyp. BB], a jednak odegrała ogromną rolę w kształtowaniu uniwersalnego systemu praw człowieka, to wówczas doceni się znaczenie Karty”³.

KPP została włączona w prawie niezmiennym kształcie do Traktatu Konstytucyjnego⁴ i ratyfikowana wraz z nim przez większość państw – członków UE. W trakcie prac nad Traktatem Konstytucyjnym dokonano niewielkich zmian w KPP (najważniejszą z nich była zmiana art. 52, który omówię w dalszej części rozważań). Gdyby Traktat Konstytucyjny wszedł w życie wówczas KPP zmieniłaby swój charakter prawny i

¹ CE 5.01.2005, nr257341.

² K. Wojtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, w: B. Banaszak, A. Bisztyga i inni, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2005, s. 225.

³ *Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych*, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 55.

⁴ Najważniejsza zmiana wprowadzona Traktatem Konstytucyjnym dotyczy art. 52 ust. 5. Zostanie ona omówiona w dalszej części niniejszych rozważań.

stała się aktem prawnie wiążącym. Niepowodzenie w procesie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego nie wyklucza możliwości odrębnej od niego ratyfikacji KPP i dokonania w ten sposób również zmiany jej charakteru prawnego. Wówczas KPP stałaby się źródłem tzw. pierwotnego prawa UE. Nie oznaczałoby to jej nadrzędności nad Konstytucją RP, ale jedynie pierwszeństwo wobec ustaw.

Należy w tym kontekście podkreślić, że rozwój integracji europejskiej stymuluje pytania o przyszłość klasycznie rozumianej roli konstytucji państw członkowskich. Przyszłość ta jawi się niezbyt obiecująco gdyby przyjąć, że „pojęcie konstytucji można przenieść, w każdym razie w szeroki tego słowa rozumieniu, na poziom ponadnarodowy, na porządek prawny Wspólnoty Europejskiej powstały przez przeniesienie krajowych praw suwerennych, bowiem Wspólnota ta przejmuje w coraz większym zakresie funkcje tychże państw i tym samym coraz intensywniej substytuuje państwo funkcjonalne”⁵. Z tezą tą koresponduje pogląd o powstaniu nowego podmiotu decyzyjnego w UE jakim są obywatele Unii⁶. Czy jednak założenia te są współcześnie trafne ?

Odpowiedź na to pytanie wymaga określenia charakteru UE oraz roli prawa unijnego w systemie prawnym państw członkowskich. W tej pierwszej kwestii należy stwierdzić, że UE nie jest państwem ani tworem podobnym do państwa. Składa się z państw członkowskich i to one przekazują jej przysługujące im kompetencje w określonych traktatami sprawach. „Przekazanie określonych kompetencji organom europejskim nie jest ich przekazaniem na rzecz jakiejś władzy wyższej, przeciwnie, jest zleceniem jej wykonywania powołanym w tym celu instytucjom europejskim. Wszak realizacja niektórych zadań i kompetencji państwa jest w trybie zlecenia powierzana samorządom lub nawet organizacjom społecznym, co przecież nie rodzi zarzutu ograniczenia władzy państwowej, lecz stanowi jedynie ograniczenie jej wykonywania w sposób bezpośredni”⁷.

W rozwoju Unii obserwuje się dużą dynamikę, ale opiera się ona na kolejnych traktatach będących wyrazem woli tworzących ją państw, woli legitymowanej w sposób demokratyczny i mającej swoje źródło w woli obywateli poszczególnych państw. Proces kształtowania tej woli wyznacza prawo konstytucyjne poszczególnych państw. To ono determinuje zasady udziału ich przedstawicieli w pracach na rzecz integracji i określa zakres ich pełnomocnictw. Ani prawo pierwotne, ani prawo wtórne UE nie obejmuje swoim zakresem całokształtu stosunków społecznych, a jedynie te dziedziny, które zdecydowali się

⁵ R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, Państwo i Prawo 7/2000, s. 36.

⁶ Por. Pernice, *Europäisches und nationales Verfassungsrecht*, VVdStRL z. 60 (2001), s. 171.

⁷ A. Bisztyga, *Integracja w ramach struktur europejskich a suwerenność państw członkowskich*, Zeszyty Naukowe Beskidzkiej Wyższej Szkoły Turystyki w Żywcu nr. 1 (2002), s.9.

poddać jego regulacji członkowie UE. Mając to wszystko na względzie nie można dostrzec powstania nowego suwerena, którym byliby obywatele wszystkich członków Unii.

Rozważając jaka jest rola prawa unijnego w systemie prawnym krajów członkowskich tu wyjść od analizy regulacji tego zagadnienia w konstytucjach poszczególnych z nich. Jedynie konstytucja Irlandii przyznaje prawu UE pozycję nadrzędną. W pozostałych państwach członkowskich konstytucja (np. Polska i Niemcy) lub przynajmniej jej zasady naczelné (Włochy⁸, Austria⁹) nadal zachowują nadrzędność nad prawem wspólnotowym. W tym względzie niewiele zmieniłoby przyjęcie KPP jako umowy międzynarodowej, traktowanej przez niektórych jako element przyszłej konstytucji UE¹⁰. Z punktu widzenia zdecydowanej większości obowiązujących konstytucji państw członkowskich akt ten mógłby być jednoznacznie określony tylko jako umowa międzynarodowa.

Warto przy tym podkreślić, że w niektórych z państw UE w trakcie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego sądy konstytucyjne badały również zgodność z konstytucją KPP stanowiącej jego część i uznały, że niektóre jej postanowienia mogą być zgodne z konstytucją tylko pod warunkiem ich określonego rozumienia (w myśl zasady wykładni zgodnej z konstytucją)¹¹. Polski TK jeszcze pod rządami poprzedniej ustawy zasadniczej stwierdził: „interpretacja przepisów ustawowych musi być zawsze dokonywana przy zastosowaniu techniki wykładni ustawy w zgodzie z konstytucją”¹². Opowiedział się więc za koniecznością stosowania tej metody zawsze przy dokonywaniu wykładni ustaw, a uogólniając tę tezę można uznać, że także i aktów równych ustawie- w tym i stanowiących wspólnotowe prawo pierwotne umów międzynarodowych ratyfikowanych na podstawie zgody udzielonej w ustawie lub w referendum, a także i norm prawa wtórnego. Stanowisko to wynika z zasady nadrzędności konstytucji w systemie prawa implikującej obowiązek uwzględniania w procesie wykładni najpierw kryteriów wynikających z konstytucji.

⁸ P. Policastro, *Prawa podstawowe w demokratycznych transformacjach ustrojowych. Polski przykład*, Lublin 2002, s. 300-301.

⁹ Zob. T. Öhlinger, *Verfassungsrecht*, Wien 1995, S. 79.

¹⁰ Np. W. Bartoszewski wypowiadając się na temat znaczenia KPP stwierdził: „co zatem stanowi o randze tego dokumentu? Mimo, że nie jest on jeszcze konstytucją Unii, może się okazać, iż od Karty rozpocznie się proces jej tworzenia.” – W. Bartoszewski, *Wprowadzenie*, w: *Karta ...*, s. 6.

¹¹ Tak uczynił np. hiszpański Trybunał Konstytucyjny (szerzej na ten temat zob. P. Cruz Villalon, *Impulse aus der spanischen Verfassungstradition für den europäischen Grundrechtsschutz*, w: P.J.Tettinger, K. Stern (red.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München 2006, s. 149-150) i francuska Rada Konstytucyjna (szerzej na ten temat zob. D. Capitant, *Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union In der französische Rechtsordnung*, w: P.J.Tettinger, K. Stern (red.), *Kölner...*, s. 13-14).

¹² OTK, rok 1996, t. II, Warszawa 1996, s. 24.

Na marginesie warto zaznaczyć, że w literaturze polskiej spotkać stanowisko głoszące pierwszeństwo wspólnotowego prawa pierwotnego w stosunku do Konstytucji RP¹³. Opiera się ono na uznaniu za nie mającego w tym przypadku w pełni zastosowania art. 91 ust. 2 Konstytucji RP. Argumentuje się to kompleksowym charakterem aktu integracji i specjalnym trybem jego ratyfikacji w referendum. Można więc by tu mówić o konstytucyjnym akcie integracji dokonany za zgodą samej Konstytucji i autonomicznym wobec jej pozostałych postanowień. Zwolennicy tego stanowiska powołują się też na jedność wspólnotowego prawa pierwotnego i Konstytucji RP w warstwie aksjologicznej, w celach, w kwestii praw człowieka.

Na odmiennym stanowisku stanął TK: „Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na [...] wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo. Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest

¹³ Zob. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, S. 217.

Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować”¹⁴.

Zasady nadrzędnej pozycji konstytucji oraz hierarchicznej struktury systemu źródeł prawa w państwie demokratycznym zapobiegają chaosowi prawnemu. Można więc przyjąć, że nawet w sytuacji, kiedy jakiś kraj na podstawie umowy międzynarodowej przekazał organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencję stanowienia prawa, to konstytucja pozostaje najwyższym prawem. Zaakcentował to TK: „Przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Brak jest podstaw do założenia, zgodnie z którym dla dochowania tego wymogu wystarczyłoby zachowanie w kilku sprawach, choćby dla pozorów, kompetencji w gestii organów konstytucyjnych. [...] Działania, w wyniku których przeniesienie kompetencji podważałoby sens istnienia bądź funkcjonowania któregośkolwiek z organów Rzeczypospolitej, pozostawałyby nadto w wyraźnej kolizji z art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), w tym: umów o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach” – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji „w niektórych sprawach”. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania”¹⁵.

Państwa należąc do UE zachowują suwerenność, a „wieloszczeblowy i wielopoziomowy charakter Unii stwarza dużą elastyczność. Uczestnictwo w politykach Unii Europejskiej jest różne w zależności od ich natury i od samych państw członkowskich.

¹⁴ OTK ZU Nr 5/A/2005, poz. 49.

¹⁵ OTK ZU Nr 5/A/2005, poz. 49.

Porozumienie z Schengen, strefa euro czy Unia Zachodnioeuropejska nie obejmują tych samych państw. Podobnie niektóre państwa są neutralne, a inne należą do NATO. [...] odrzucenie jednej z polityk Unii Europejskiej nie oznacza odrzucenia całego procesu”¹⁶.

W tym kontekście ewentualna odmowa ratyfikacji KPP przez RP nie oznaczałaby zakwestionowania członkostwa RP w UE.

2. Zalety KPP

a/ kompleksowy charakter

KPP wyraża ten charakter zarówno w aspekcie przedmiotowym jak i podmiotowym. Po raz pierwszy UE dzięki KPP podchodzi w sposób kompleksowy do ochrony praw jednostki. Ochrona ta obejmuje wszystkie kategorie tych praw – oprócz praw i wolności osobistych oraz politycznych także szeroko pojęte prawa socjalne, kulturalne i ekonomiczne. Katalog praw chronionych obejmuje zgodnie z ust. 5 preambuły Karty „prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim [...] oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw człowieka”. W stosunku do wszystkich praw – także i tych tradycyjnie, powszechnie włączanych do katalogu praw chronionych - można obserwować nowe podejście nastawione na objęcie regulacją możliwie wszystkich zagadnień związanych współcześnie z ich realizacją. Pozwala ono nie tylko na uwzględnienie zagrożeń wynikających z rozwoju cywilizacyjnego, ale też na nadanie nowego kształtu niektórym prawom. KPP obejmuje więc nowe możliwości korzystania z nich, a także zawiera regulacje stymulujące zmiany w ich rozumieniu i w zakresie ich ochrony.

W odniesieniu do zakresu podmiotowego KPP dąży do objęcia ochroną nie tylko obywateli UE, ale wszystkich osób znajdujących się na terytorium UE. Jest to zgodne z dotychczasową tendencją występującą w prawodawstwie wspólnotowym, zgodnie z którą akty prawa EWG, a obecnie UE, jeżeli zawierają normy dotyczące praw jednostki to rozciągają z zasady podmiotowy zakres ich obowiązywania na wszystkie osoby znajdujące się na terenie obowiązywania prawa UE.

Chociaż KPP nie uznaje *expressis verbis* rozciągnięcia swoich postanowień na osoby prawne, to „nie oznacza to, że w konkretnych przypadkach osoby prawne nie mogłyby

¹⁶ A. Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 39.

powoływać się na postanowienia Karty wówczas gdyby miało to odpowiednie zastosowanie do ich sytuacji”¹⁷.

Kompleksowemu charakterowi KPP sprzyja sposób regulacji poszczególnych praw. „O ile niektóre prawa czy wolności sformułowane są w sposób pozwalający na ich bezpośrednie stosowanie, o tyle wiele innych ma charakter wytycznych co do polityki organów wspólnotowych [...]. Taka metoda [...] unikając trudności związanych ze znalezieniem dla wielu praw formuły pozwalającej na ich stosowanie przez sądy, zarazem potwierdza, że wszystkie prawa i wolności są wiążące. Oznacza to, że wszyscy mogą domagać się ich realizacji, choć nie w każdym przypadku będzie można dochodzić tej realizacji w postępowaniu sądowym”¹⁸.

b/ ujednoczenie pojęć dotyczących praw podstawowych

Wielość źródeł dotyczących praw jednostki implikuje powstanie różnorodnej terminologii. To zaś z kolei, na skutek dokonywanej wykładni konkretnych pojęć, ma praktyczne znaczenie dla realizacji poszczególnych praw na podstawie zastosowanego w danej sytuacji aktu normatywnego. Na to wszystko nakładają się w przypadku aktów prawa międzynarodowego i ponadnarodowego problemy związane z tłumaczeniem zwrotów prawnych na języki różnych państw, mających te akty stosować.

Twórcy KPP zdając sobie z tego sprawę nie chcieli, aby Karta była kolejnym elementem w mozaice aktów dotyczących praw jednostki. Starali się już w samej jej tytule nawiązać do pojęcia praw podstawowych ukształtowanego w orzecznictwie ETS od końca lat 60-tych XX w. Równocześnie pragnąc zapewnić swoistą kompatybilność KPP z EKPCz w art. 52 ust. 3 Karty sformułowali zasadę głoszącą: „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom gwarantowanym przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ich znaczenie i zakres są zgodne z nadanymi im przez tę Konwencję”. W zastosowanych w KPP pojęciach nawiązuje się też do terminów występujących w większości konstytucji państw UE i doskonale znanych nauce prawa nawet w państwach nie zawierających odpowiednich sformułowań w tekstach swoich ustaw zasadniczych (np. godność człowieka¹⁹).

¹⁷ *Stanowisko Rady ...*, s. 62.

¹⁸ *Ibidem* s. 57.

¹⁹ Jest ona gwarantowana m.in. w konstytucjach Polski i Niemiec, we Francji nie jest sformułowana *expressis verbis* w normie konstytucyjnej, ale jest wyprowadzana z nadal obowiązującej preambuły Konstytucji z 1946 (ze zdania 1) i jej współczesne rozumienie jest podobne jak w Polsce i w Niemczech. Szerzej na ten temat zob. D. Capitani, *Die Charta...*, s. 13.

Wszystkie te zabiegi pozwalają na stworzenie nie tylko kompleksowego katalogu praw podstawowych, ale też na nadanie poszczególnym z praw w miarę jednolitego rozumienia zarówno na płaszczyźnie szeroko pojętego prawa europejskiego (UE i Rada Europy) jak i prawa wewnętrznego państw członkowskich EU. Istotną rolę, w myśl KPP, ma tu do odegrania ETS w procesie interpretacji postanowień Karty. W tym kontekście warto przytoczyć następujący pogląd polskiego TK: „Wykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie ETS – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych [...]. Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego”²⁰.

c/ stworzenie mechanizmu ochrony praw podstawowych w obrębie UE

Przez wiele lat brak było możliwości dochodzenia realizacji praw jednostki przed instytucjami wspólnotowymi, a potem unijnymi. Ich ochrona w UE ograniczała się do działalności ETS i opierała się na tworzonych przezeń zasadach. Od końca lat 70-tych XX w. Parlament Europejski podejmował działania na rzecz stworzenia aktu wiążącego zarówno instytucje unijne jak i państwa członkowskie. Dopiero przyjęcie KPP je zakończyło i stworzony został autonomiczny akt prawa unijnego dotyczący podstawowych praw jednostki. Po raz pierwszy instytucje i organy unijne otrzymały wyraźne normy regulujące realizację tych praw. Równocześnie w myśl art. 51 KPP jej postanowienia „mają zastosowanie [...] do państw członkowskich w takim zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. KPP tworzy jednolity, autonomiczny mechanizm ochrony praw podstawowych obejmujący zarówno instytucje i organy unijne jak i państwa członkowskie. Opiera się w istocie jedynie na

²⁰ OTK ZU Nr 5/A/2005, poz. 49.

stworzeniu pewnych standardów i na założeniu, że natura poszczególnych praw implikuje instrumenty ich ochrony.

3. Wady KPP

a/ kontrowersyjna nowa typologia praw podstawowych

KPP nie nawiązuje do kategorii praw jednostki występujących dotychczas w prawie międzynarodowym i prawie wewnętrznym wielu państw. Chodzi tu zwłaszcza o podział na prawa i wolności oraz o podział tychże na dwie grupy: osobiste i polityczne oraz gospodarcze, socjalne i kulturalne. Typologia ta budziła wielokrotnie kontrowersje w doktrynie prawa, ale została ona powszechnie zaaprobowana, o czym świadczą stanowiące podstawę przyjętego przez ONZ systemu ochrony praw człowieka dwa Międzynarodowe Pakty Praw oraz w regionalnym europejskim systemie ochrony występowanie obok EKPCz także EKS.

Zamiast oparcia się o dotychczasową typologię KPP tworzy sześć kategorii odpowiadających sześciu pierwszym jej rozdziałom. Ma to w intencji Konwentu opracowującego Kartę lepiej zapewnić jej kompleksowy charakter i pozwolić na objęcie ochroną nowych obszarów wykraczających poza dotychczasowy, powszechnie przyjęty w prawie międzynarodowym i wewnętrznym zakres regulacji. Tytuły poszczególnych rozdziałów - grup praw – powiązano z wartościami- ideami²¹ szczególnie istotnymi dla UE. Równocześnie w ten sposób „Karta wydaje się zrywać z ukształtowanym historycznie podziałem i poprzez odrzucenie hierarchii praw podstawowych, która – jak się wydaje – dzięki niemu istnieje, [Karta – przyp. BB] tworzy nową koncepcję praw podstawowych”²². Koncepcja ta nie ma swoich korzeni w dotychczasowym dorobku nauki prawa. Nie jest jeszcze w pełni dojrzała, a towarzysząca jej aksjologia nie została powszechnie przyjęta. Powstała ona pod silnym, dominującym wpływem myśli socjaldemokratycznej²³ i jedynie w niewielkim stopniu uwzględnia inne prądy filozoficzne. Mimo to brak jest jej wewnętrznej spójności o czym przekonuje choćby konieczność przygotowania już po przyjęciu KPP wyjaśnień do jej postanowień. Z inicjatywy Wielkiej Brytanii Prezydium Konwentu opracowało wyjaśnienia, które na mocy nowego ust. 7 art. 52 Karty służą wykładni jej postanowień i powinny być uwzględniane przez sądy Unii i państw członkowskich.

²¹ Por. C. Mik, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej*, w: ks. W. Chrostowski (red.), *Czynić sprawiedliwość w miłości*, Warszawa 2001, s. 304.

²² D. Capitant, *Die Charta...*, s. 13.

²³ Tak sądzą także inni uczeni analizujący tekst KPP – zob. np. G. Hogan, *Der Einfluss der Europäischen Grundrechte-Charta auf die irische Verfassung*, w: P.J.Tettinger, K. Stern (red.), *Kölner...*, s. 65.

W rezultacie trudno mówić o stworzeniu w oparciu o KPP nowych standardów i o nadaniu pod ich wpływem poszczególnym z praw w miarę jednolitego rozumienia zarówno na płaszczyźnie szeroko pojętego prawa europejskiego (UE i Rada Europy) jak i prawa wewnętrznego państw członkowskich EU. W tym kontekście sporo racji ma pogląd głoszący, że „tworzenie nowej karty praw podstawowych dla potrzeb Unii Europejskiej jest wysoce problematyczne, zwłaszcza że europejską przestrzeń prawną wystarczająco ‘nasycają’ zarówno krajowe jak i międzynarodowe standardy praw człowieka. Wprowadzenie do tego obszaru, gęsto ‘zabudowanego’ katalogiem praw człowieka nowej regulacji otwiera kolejne pole konfliktu. Wiąże się ono chociażby z ewentualnością wystąpienia kolizji wynikających z różnych systemów prawnych zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie lub też pojawienia się rozbieżnej interpretacji podobnych praw”²⁴.

b/ brak precyzji w określeniu zasad

Na tę nową typologię nakłada się wprowadzony w KPP podział prawa podstawowe i zasady. Tak więc Karta nie jest konsekwentna i wbrew zapowiedzi zawartej w swej nazwie ten nie odnosi się tylko do praw podstawowych, ale obejmuje również zasady. Ta druga kategoria została wprowadzona dopiero w wyniku nowelizacji art. 52 KPP, po włączeniu jej do Traktatu Konstytucyjnego. Nowy art. 52 ust. 5 stanowi, że postanowienia KPP „zawierające zasady mogą być wprowadzane w życie przez akty ustawodawcze i wykonawcze przyjmowane przez instytucje i organy Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, w których Państwa te wykonują prawo Unii, w wykonywaniu ich odpowiednich kompetencji. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i orzekania o ich legalności”.

W tekście KPP nie ma jednak wyraźnie wyodrębnionej grupy zasad, ani z tekstu Karty nie wynika, które z jej postanowień zawierają zasady, a które prawa podstawowe. Problemu tego nie rozwiązują wyjaśnienia Konwentu opracowane na podstawie art. 52 ust. 7 Karty. Nie są one kompleksowe. Symptomatyczna jest w tym przypadku reakcja francuskiej Rady Konstytucyjnej, która w orzeczeniu na temat zgodności Traktatu Konstytucyjnego z Konstytucją V Republiki sama zaproponowała własny katalog zasad²⁵.

Impulsem dla wprowadzenia zasad do KPP były niewątpliwie kontrowersje dotyczące sfery szeroko pojętych praw socjalnych zawartych w Karcie. Zaliczenie przynajmniej

²⁴ M. Tomaszewska, *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne pracowników we wspólnotowym porządku prawnym*, Gdańskie Studia Prawnicze, t. XIII (Gdańsk 2005), s. 546.

²⁵ Szerzej na ten temat zob. D. Capitant, *Die Charta...*, s. 17.

niektórych z nich do zasad umożliwiłoby nadanie im charakteru norm programowych, celów działalności państw członkowskich i UE. Oznacza to – zgodnie z art. 52 ust. 5 zd. 2 - odmówienie im spełniania roli podstawy do roszczeń o świadczenia ze strony państw członkowskich lub instytucji UE. Dzięki temu sama Karta byłaby łatwiejsza do zaakceptowania dla tych państw, które sprzeciwiają się nie tylko konstytucjonalizacji praw socjalnych w prawie wewnętrznym, ale też włączeniu ich do aktów prawa międzynarodowego i ponadnarodowego (np. Wielka Brytania).

Z porównania katalogu konstytucyjnych praw jednostki wspólnych państwom członkowskim UE wynika, że jego trzon stanowią tradycyjne (klasyczne) wolności osobiste i prawa polityczne. Prawa socjalne, kulturalne i gospodarcze (poza prawem własności) są w różnym stopniu obecne w poszczególnych konstytucjach i nie można w ich wypadku wskazać wspólnych wszystkim z nich elementów. Dzieje się tak z powodu występujących zarówno w nauce prawa jak i wśród różnych sił politycznych kontrowersji dotyczących potrzeby i zakresu regulacji konstytucyjnej praw socjalnych, a szerzej całej sfery socjalnej.

Przeciwnicy objęcia regulacją konstytucyjną praw socjalnych stoją na stanowisku, że ze względu na zależność poziomu ich realizacji od stanu koniunktury gospodarczej i związaną z tym zmienność jest to wyłącznie materia ustawowa. W ich przekonaniu sama ranga regulacji prawnej nie powinna przesądzać o zakresie socjalnych efektów działalności państwa. Podkreślają przy tym, że prawa socjalne mają charakter programowy. W ich przypadku państwo musi najpierw opracować, a później urzeczywistnić całe programy socjalne²⁶. Gdyby zaś obok norm o charakterze programowym istniały w konstytucji prawa socjalne upoważniające jednostkę do roszczeń o świadczenia ze strony państwa, to mogłoby to prowadzić do konieczności przejścia przez państwo kierowania gospodarką, co z kolei niezgodne byłoby z gwarancjami prawa własności i wolności gospodarczej²⁷. W tym kontekście zauważa się, że chodzi tu o samą istotę konstytucji, o cel jaki ma ona odegrać w państwie. Nawiązując do tego W. Martens pisze: „Tam gdzie [...] gwarancje wolności interpretowane są jako gwarancje egzystencji, konstytucja wolnościowa znajduje się w sprzeczności sama ze sobą”²⁸. W tym ujęciu przeciwko umieszczeniu w konstytucji praw socjalnych przemawia obawa przed osłabieniem efektywności praw politycznych i wolności

²⁶ Por. J.P. Müller, *Soziale Grundrechte in der Verfassung ?*, Basel – Frankfurt am Main 1981, s. 41-44, 203.

²⁷ Por. F. Horner, *Die sozialen Grundrechte*, Salzburg, München 1974, s. 225.

²⁸ W. Martens, P. Häberle, *Grundrechte im Leistungsstaat*, Veröffentlichungen der Vereinigung des Deutschen Staatsrechtslehrer, z. 30 (1972), s. 33.

osobistych w sytuacji, gdy ten sam katalog chroniłby jednostkę przed działaniami państwa, a równocześnie upoważniał ją do pozytywnych świadczeń z jego strony. Przez to „konstytucja [...] przekształca się z aktu, który określa granicę władzy, w akt, który określać ma sferę obowiązków tej władzy. W rezultacie zmienia to konstytucję w swoistą kartę życia społecznego”²⁹. Ponadto państwo nie jest zobowiązane nie tylko do gwarantowania określonych praw socjalnych, ale też do zapewnienia faktycznych warunków umożliwiających korzystanie przez poszczególne jednostki lub grupy społeczne z gwarantowanych im konstytucyjnie praw. Uniemożliwić ma to wykorzystywanie innych praw zawartych w konstytucji dla przyznania roszczeń socjalnych.

Zwolennicy objęcia regulacją konstytucyjną praw socjalnych widzą konieczność odejścia od traktowania praw i wolności podstawowych jako służących wyłącznie obronie jednostki przed ingerencjami ze strony państwa. Zagwarantowanie wolności osobistych i praw politycznych jednostki w konstytucji w tym ujęciu wymaga uwzględnienia uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, a więc wprowadzenia do konstytucji praw socjalnych. We współczesnym państwie, zdaniem P. Häberle, „rozwija się wielorakie instrumentarium z następującymi elementami: gwarancjami praw podstawowych jako praw socjalnych w szerokim tego słowa znaczeniu, jako celu konstytucji, jako podmiotowego prawa do świadczeń i jako maksymy interpretacyjnej dla sądownictwa”³⁰. Zauważa się też, że „brak lub skromne ujęcie w konstytucji państwa materii społecznej nie zamyka możliwości prowadzenia przez nie szerokiej polityki społecznej kształtującej je jako państwo socjalne, ale obecność w konstytucji precyzyjnej i rozwiniętej materii społecznej już ten kierunek przesądza. Dlatego z punktu widzenia większości obywateli, którzy będą beneficjentami praw społecznych [...] pożądane jest, by [...] konstytucja [...] zawierała rozwinięte i precyzyjne regulacje materii społecznej”³¹.

Dla zwolenników praw socjalnych w państwach, w których brak jest ich konstytucyjnej regulacji, bądź regulacja ta jest ograniczona, KPP ma duże znaczenie z dwójakich powodów. Po pierwsze zawiera ona sformułowania wyraźnie wskazujące na istnienie praw socjalnych i dzięki niej określą drogą wprowadzono by prawa socjalne, traktowane jako podstawowe, do systemów prawnych tych państw. Po drugie KPP umożliwia przyznanie istniejącym już w konstytucji prawom nie zaliczanym do socjalnych funkcji

²⁹ J. Ciemniowski, *Konstytucja państwa socjalnego czy konstytucja państwa liberalnego ?*, w: *Prawo w okresie przemian ustrojowych w Polsce. Z badań Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Warszawa 1995, s. 68-69.

³⁰ W. Martens, P. Häberle, *Grundrechte ...*, s. 73.

³¹ B. Zawadzka, *Prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne*, Warszawa 1996, s. 94.

socjalnej. Wówczas „w klasyczne podstawowe prawa obywatelskie wmieszane są elementarne prawa socjalne, które jako bezpośrednio stosowalne i jako podmiotowe prawo konstytucyjne są zaskarżalne”³². W oparciu o nie obywatele mogliby żądać od państwa wypełniania określonych świadczeń, zarówno o charakterze materialnym jak i umożliwiających obywatelom korzystanie z urządzeń stworzonych przez państwo w celu zapewnienia społecznych warunków ich realizacji.

c/ KPP jako stymulator rozszerzania kompetencji instytucji i organów UE

Art. 51 ust. 2 KPP wydaje się w sposób nie dający pola dla żadnych wątpliwości stanowić, że „Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji lub zadań dla Unii”. Z drugiej jednak strony niektóre sformułowania postanowień Karty dotyczących poszczególnych praw podstawowych mogą wskazywać albo na nieco odmienną tendencję, albo są pozbawione znaczenia prawnego. Irlandzki uczyony G. Hogan analizując je stwierdza: „elementarne prawa, które Karta Praw Podstawowych będzie chronić, są de facto przeznaczone do stosowania nie przez Unię o ściśle ograniczonych kompetencjach lecz dla państwa federalnego lub nawet pasują dla państwa scentralizowanego lub unitarnego. Na przykład art. 9 Karty Praw Podstawowych stanowi: ‘prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw’. Brakuje jednak – przynajmniej na razie – jakiegokolwiek kompetencji Unii dotyczącej prawa do zawarcia małżeństwa. Dlatego można zapytać dlaczego prawo to ma być chronione na poziomie nowej europejskiej konstytucji.. [...] Inaczej mówiąc w jakich okolicznościach mogłaby ustawa krajowa dotycząca prawa do zawarcia małżeństwa naruszyć art. 9 Karty Praw Podstawowych? Jeżeli odpowiedź będzie brzmieć, że nie może to mieć miejsca, gdyż zawieranie małżeństwa regulowane jest wyłącznie przez prawo krajowe, to wówczas powracamy do zasadniczego pytania, po co podjęto próbę włączenia [do KPP] prawa do zawarcia małżeństwa i prawa do założenia rodziny i jego ochrony, skoro jest ono chronione na poziomie krajowym przez ustawy i konstytucje, a także przez art. 12 EKPCz? To samo można powiedzieć o wyraźnej większości praw zawartych w Karcie, jak postanowienia

³² J.P. Müller, *Katalog i zakres obowiązywania praw podstawowych*, w: Z. Czeszejko-Sochacki (red.), *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Białystok 2001, s. 78.

dotyczące praw dziecka, prawa do sprawiedliwego procesu, czy prawa do ochrony zdrowia.”³³

Zwolennicy Karty opowiadający się za takim szerokim katalogiem gwarantowanych w niej praw widzą w nim zaletę i świadectwo kompleksowego charakteru jej regulacji. Przyznają jednak, że „szeroki katalog Karty jest pomyślany dla przyszłych poszerzonych kompetencji Unii”³⁴. Wskazują także na jego rolę w ewentualnym ograniczaniu zakresu praw regulowanych w prawie wewnętrznym państw członkowskich. Egzemplifikacją tego może być ewentualne przeciwdziałanie instytucji UE wprowadzeniu kary śmierci w państwach ściśle współpracujących z USA w zwalczaniu terroryzmu³⁵.

W tym kontekście warto przypomnieć wcześniejsze rozważania dotyczące charakteru prawnego KPP podkreślające jej znaczenie polityczne. Tak więc nawet abstrahując od braku wiążącej mocy konkretnych postanowień Karty mogą one oddziaływać na prawo wewnętrzne państw członkowskich pośrednio, przy określonym ich rozumieniu przez instytucje i organy UE. Organy państwowe nie chcąc narazić się na krytykę ze strony biurokratów w Brukseli mogłyby rezygnować ze stosowania prawa wewnętrznego w jego dotychczasowym kształcie i dostosowywać jego wykładnię do rozumienia przez nich postanowień KPP.

Na marginesie warto dodać, że w chwili obecnej brak jest w UE akceptacji dla jakiegoś jednego, powszechnie przyjętego systemu wartości w odniesieniu do realizacji niektórych praw, co znacznie utrudnia ich wykładnię. Dalej zostaną tytułem przykładu przy prawie do zawarcia małżeństwa i prawie do założenia rodziny. Są w UE państwa, które mają tak dalece restrykcyjne regulacje, że zakazane są tam rozwody (Malta) i takie, które dopuszczają małżeństwa homoseksualne (np. Hiszpania). Ten spór o rolę rodziny i małżeństwa stał się zarówno na forum instytucji unijnych jak i w wielu krajach równocześnie sporem o rolę wolności słowa i wolności religii. Ludziom czerpiącym inspiracje z religii chrześcijańskiej czy muzułmańskiej trudno zaakceptować odejście od tradycyjnego pojęcia rodziny. Dokonywana przez nich krytyka poglądów wymierzonych w tradycyjne wartości i propagująca inne spojrzenie traktowana jest niekiedy jako godna potępienia i kary nienawiść. To w oczywisty sposób zmienia niekiedy pojęcie wolności słowa o czym w Parlamencie Europejskim przekonał się R. Butiglione.

Należy tu dodać, że jak słusznie zauważa się w literaturze z zakresu prawa UE „brak w materii traktatowej wyraźnego rozgraniczenia uprawnień organów Wspólnoty według ich

³³ G. Hogan, *Der Einfluss ...*, s. 67-68.

³⁴ Tak sądzą C. Castello i V. Browne – cyt. za: *ibidem* s. 68.

³⁵ Tak sądzą C. Castello i V. Browne – por. *ibidem* s. 68.

zdolności do stanowienia prawa, pozwala organom Unii na podstawie wynikających z pierwotnego prawa wspólnotowego kompetencji stanowić prawo pochodne. Dzieje się tak stosownie do teologicznej wykładni, która pozwala działać Wspólnocie [...] przy braku do tego traktatowych upoważnień. Trudno w tym miejscu nie zauważyć, że stanowi taki sposób działania poważne wyzwanie dla suwerennych kompetencji państw członkowskich³⁶. Zwłaszcza, że dużych trudności przysparza wykładnia art. 51 KPP stanowiącego, że jej postanowienia „mają zastosowanie [...] do państw członkowskich w takim zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”. W praktyce nieraz ciężko jest oddzielić realizację norm prawa wewnętrznego od unijnego i dokonać subsumcji konkretnej sytuacji faktycznej³⁷. Nakłada się na to z jednej strony występowanie w KPP dużej ilości klauzul generalnych i odesłań do ustawodawstwa państw członkowskich bez określania kryteriów pozwalających na wytyczenie granic zakresu ich regulacji, a z drugiej strony KPP w art. 52 ust. 1 stanowi, że ograniczenia praw podstawowych gwarantowanych w Karcie „mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście realizują cele interesu ogólnego uznawane przez Unię”.

Ta niejednoznaczność wzajemnych relacji między systemem ochrony przewidzianym przez KPP a systemami wewnętrznymi państw członkowskich może mieć dwojakiego rodzaju następstwa: albo prowadzić może do podejmowania przez instytucje i organy UE działań we wszystkich przypadkach, w których istnieją wątpliwości co do powierzenia rozstrzygnięcia jakiegoś przypadku kompetencji organów krajowych, albo w razie tych wątpliwości pozostawi się z zasady państwu członkowskiemu rozstrzygnięcie danej sprawy. Pierwszy wariant wydaje się bardziej prawdopodobny i oznaczać będzie *de facto* rozszerzenie kompetencji UE.

d/ brak precyzyjnego określenia środków ochrony praw gwarantowanych w KPP

Stworzony przez KPP mechanizm ochrony praw podstawowych nie określa środków służących dochodzeniu praw w przypadku ich naruszenia. Karta nie ustanawia własnej procedury ochrony gwarantowanych w niej praw, nie rozszerza zakresu praw dochodzonych sądownie ani nie wzmacnia dotychczasowych gwarancji procesowych umożliwiających obywatelom UE ochronę przysługujących im praw podstawowych. W rezultacie nie wyraża

³⁶ J.W. Tkaczyński, R. Potorski, R. Willa, *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe*, Toruń 2007, s. 126-127.

³⁷ Szerzej na ten temat zob. G. Hogan, *Der Einfluss ...*, s. 69-70.

tendencji do rozbudowywania form ochrony sądowej upowszechniających się współcześnie zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej jak i wewnętrznej państw demokratycznych.

Negatywnie dla procesu stworzenia skutecznych instrumentów ochrony gwarantowanych w KPP praw oddziaływać może jeszcze jeden czynnik. Karta w wielu momentach nawiązuje do EKPCz, ale nie oznacza to z reguły powielania jej postanowień tylko ich modyfikację. W tej sytuacji pożądane wydawałoby się wyraźne oddzielenie systemu ochrony przewidzianego przez EKPCz od systemu Karty. Nic takiego jednak się nie stało i grozić to może konfliktami między instytucjami i organami UE - zwłaszcza ETS, a ETPCz. Konflikty te wystąpić mogą nie tylko na tle interpretacji poszczególnych praw chronionych zarówno przez KPP jak i EKPCz, ale również co do tego, który organ powinien rozstrzygnąć sprawę ewentualnego naruszenia konkretnego prawa.

4. Wnioski

Wskazane wady KPP nie tylko przeważają nad jej zaletami, ale zalety te czynią w niektórych aspektach iluzorycznymi. Wydaje się, że dla wzmocnienia ochrony praw jednostki na płaszczyźnie unijnej wystarczyłaby realizacja zgłaszanego od w lat wielokrotnie przez różne podmioty postulatu przystąpienia UE do EKPCz. Nowy akt może zaś nie tyle zapewnić skuteczniejszą ochronę praw podstawowych, co skomplikować mechanizmy ich ochrony oraz doprowadzić do różnego rodzaju konfliktów kompetencyjnych na linii UE- ETPCz oraz instytucje i organy UE a państwa członkowskie.³⁸

38