

13 grudnia w Lizbonie zostanie podpisany traktat reformujący Unię Europejską, który Kartę praw podstawowych nada charakter prawny. Czy Karta będzie wpływać na prawo poszczególnych krajów członkowskich?

Karta praw podstawowych z krainy utopii

Janusz Kochanowski

Nie ma prawa, które mogłoby dać ludziom szczęście, dzieciom dobrych rodziców, osobom starszym i chorym szacunek i miłość, a pracownikom radość z pracy – stwierdza rzecznik praw obywatelskich w rozmowie z **Tomaszem P. Terlikowskim**

W Kartie praw podstawowych jest wiele odniesień do prawnictwa krajowego. Prawo do małżeństwa i zawarcia rodziny jest gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi; odmowa służby wojskowej – podobnie; prawo do nauki, prawo rodziców do wychowania dzieci w zgodzie z własnymi przekonaniami są szanowane zgodnie z ustawami krajowymi; prowadzenie działalności gospodarczej jest uznawane w zgodzie z ustawodawstwem krajowym i wspólnotowym; podobnie prawo pracowników do informacji i konsultacji oraz zapisy socjalne czy zdrowotne. Co z tego wynika?

Są dwa możliwe scenariusze: według pierwszego zapisy te nie mają żadnego znaczenia, są tylko deklaracją, a będzie tak, jak jest dotychczas. Według drugiego każdy taki zapis wprowadza możliwość interpretowania tego, czym jest prawo krajowe i wspólnotowe, oraz jak powinno być ono rozumiane. I trzeba pamiętać, że ostatecznych rozstrzygnięć nie będziemy dokonywać my, lecz trybunały europejskie. A to będzie wpływało na orzeczenia krajowe.

Czyli rozstrzygające będą interpretacje dokonywane na podstawie Karty?

Nie ma w tej sprawie wystarczającej jasności. W systemie prawnym Polski (podobnie jak Niemiec na przykład) konstytucja naszego kraju stoi ponad prawem europejskim. Ale przy pewnej interpretacji Karty i całego unijnego prawa traktatowego to sądom europejskim pozostawiamy prawo interpretowania tego, czym jest, a czym nie jest prawo krajowe.

To może tego typu dokument, niejasny, bez ustalonego zasięgu i wpływu na prawo krajowe, w ogóle nie jest potrzebny?

Nie jestem przeciwnikiem idei Karty praw podstawowych, czyli katalogu wartości i zasad kardynalnych. Uważam, że pojęcie to, które pojawiło się w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w latach 60., jest potrzebne jako cel, do którego powinniśmy zmierzać, jako wyraz ewolucji cywilizacyjnej, politycznej i kulturowej. To tym istotniejsze, że w przestrzeni międzynarodowej istnieje ogromna ilość rozmaitych aktów prawnych odnoszących się do fundamentalnych praw człowieka. Jest ich co najmniej sto kilkadziesiąt (nikt dokładnie nie wie, ile), a Polska ratyfikowała około 30. I już choćby z tego powodu dobrze byłoby stworzyć pełny katalog takich praw. Pytanie tylko, czy podsumowanie rozwoju w tej dziedzinie powinno dokonywać się stopniowo, ewolucyjnie, czy też powinniśmy ten rozwój sztucznie przyspieszać w celach propa-

gandowo-politycznych. Moim zdaniem przyspieszenie tego naturalnego procesu może mieć podobny skutek jak przyspieszenie procesu pieczenia ciasta, czyli prowadzić do powstania zakalka.

Czy Karta nie niesie ze sobą żadnych zagrożeń? Czy nie będzie wymuszać na przykład zmiany definicji rodziny czy legalizacji związków homoseksualnych? Albo czy nie zagrazi własności ziemi na pónocnych i zachodnich terenach Polski?

Na to pytanie nie ma dobrej odpowiedzi. Jedyne, co moż-

na uczciwie powiedzieć, to: nie wiem. I nie dlatego, że brakuje mi wiedzy i zdolności interpretacji prawnych zapisów Karty, ale dlatego, że nikt tego dzisiaj nie wie. Wspominałem już, że obecnie prawo unijne nie dotyczy takich spraw jak prawo małżeńskie. Nie zmienia to jednak faktu, że nowa Karta praw podstawowych wprowadza element daleko posuniętej niepewności, gdyż jak każdy akt normatywny – i to tak nieokreślony i ogólny, zawierający tyle formuł otwartych – jest podatny na

interpretację. A to oznacza, że przyczynia się do zwiększenia władzy (także prawodawczej) sądów. Dlatego trzeba nam nie tyle jeszcze jednego prawa, ile stopniowo wyłaniającego się z orzecznictwa spójnego, jasnego, jednoznacznego i w miarę krótkiego uszeregowania praw podstawowych, które nie byłyby tak bardzo otwarte na prawnicze interpretacje.

Ale polscy biskupi dosyć mocno przestrzegają, że Karta może stać się wyłączeniem z państwach członkowskich zmianę definicji rodziny.

Nie da się tego przewidzieć. Wszystko zależy od interpretacji tych zapisów, jaką będą się posługiwać sędziowie. Znowu wracamy tu do relacji między polską konstytucją a prawem wspólnotowym. Dopóki na pierwszym miejscu jest nasza konstytucja, dopóki obowiązuje zawarta w niej legalna definicja małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety.

Rozumiem, że podobnej odpowiedzi mogą się spodziewać w przypadku pytania o ochronę życia czy prawa rodziców, które mogą

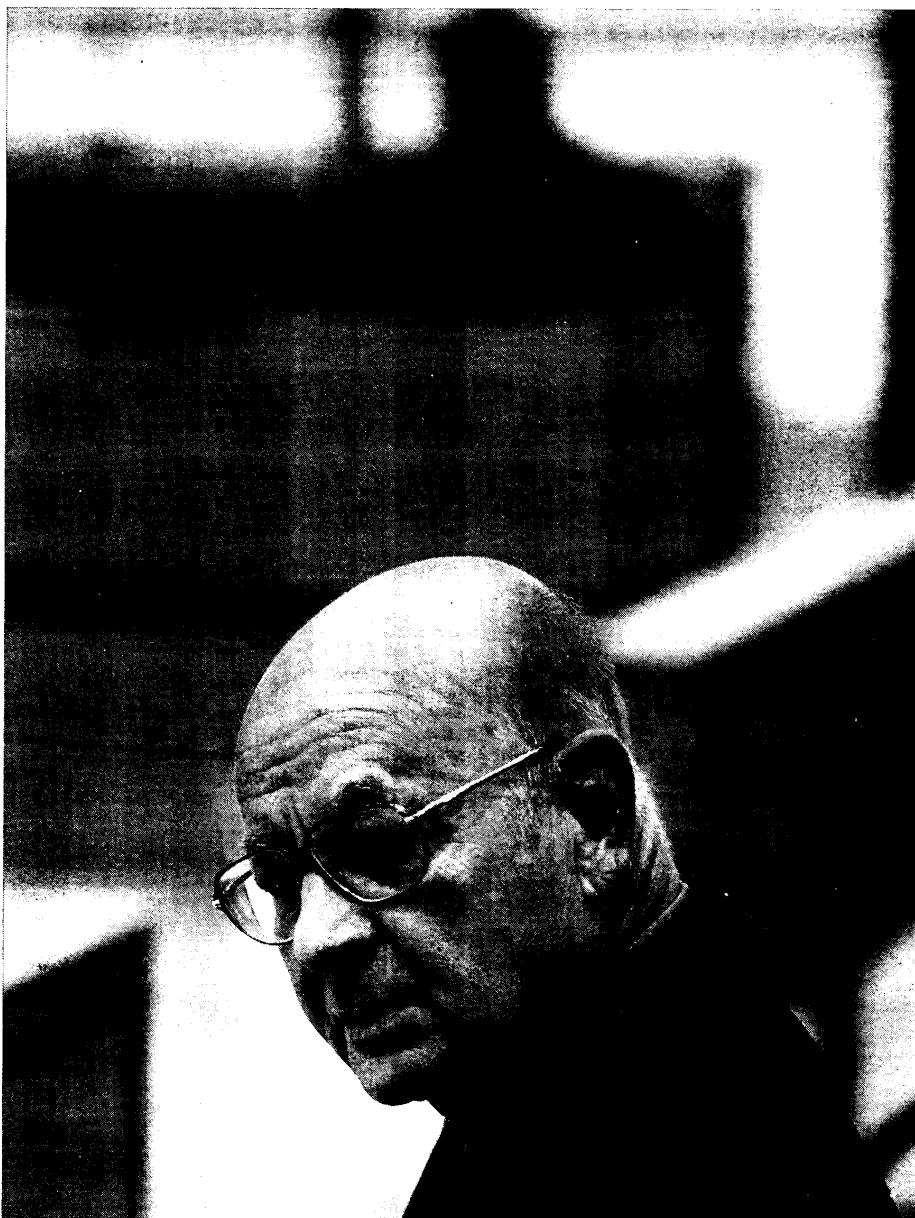
być – jak sądzę – ograniczane przez zapisy art. 24 głoszącego, że „[dzieci] mogą swobodnie wyrażać swoje poglądy. Poglądy te są brane pod uwagę w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i dojrzałości”...

Zapis ten może nie być znaczący, a może rzeczywiście być wykorzystywany do jakiejś formy ograniczania władzy rodzicielskiej. Na razie tego nie wiemy. Trzeba jednak powiedzieć, że skuteczność ewentualnych nacisków na zmiany rozmaitych zapisów prawnych lub przynajmniej ich interpretacji będzie zależała od postawy państwa. Sprzeciw nie będzie jednak prosty, bo – nawet jeśli uznamy, że Karta praw podstawowych jest przedwczesna, niejasna czy wieloznaczna – to i tak musimy przyjąć do wiadomości, że ona już działa. I to od roku 2000, gdy nie mając mocy wiążącej, weszła w obieg prawny, a zawarte w niej sformułowania zaczęły być przywoływane w decyzjach sądów. I to odwoływanie będzie trwało niezależnie od tego, czy zostanie ona ratyfikowana przez państwa członkowskie, czy nie.

Z tego wynika, że dla krajów członkowskich nie ma znaczenia, czy podpiszą Kartę albo czy dołączą do niej protokół brytyjski ograniczający jej stosowanie, bo zapisy w niej zawarte oraz wypływające z nich interpretacje i tak będą stosowane.

Karta praw podstawowych, chociaż nie ma charakteru normatywnego, już jest przywoływana i wykorzystywana w orzecznictwie sądowym, a co za tym idzie – kształtuje europejski system prawny. Ratyfikacja oznacza tylko pewien krok naprzód – w nieznanym zresztą kierunku – ale nawet jeśli nie zostanie on dokonany, to Karta i tak będzie stosowana.

Zapisy Karty sprawiają czasem wrażenie zbioru pobocznych życzeń, postulatów czy banalnych konstatacji. By wspomnieć choćby art. 25 mówiący, że „Unia uznaje i szanuje prawa osób w podeszłym wieku do godnego życia oraz uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym” czy art. 38 głoszący, że „polityka Unii zapewni wysoki poziom ochrony konsumentów”. Jaki jest ich cel? Dokument ten jest próbą spisania podstawowych praw europejskich. Ale nie ulega dla mnie wątpliwości, że ten styl zapisów prawnych jest wyrazem tendencji, która może, choć nie musi, okazać się niebezpieczna. Zawiera ona bowiem dążenie do jakiejś utopii prawnej, dzięki której wszyscy otrzymają nie tyle prawo do dążenia do szczęśliwości (jakie leży u podstaw konstytucji amerykańskiej), ile prawo do szczęścia przysługujące każdemu obywatelowi. Takie ujęcie jest utopijne, bo nie ma prawa, które mogłoby dać ludziom szczęście, dzieciom dobrych rodziców, osobom starszym i chorym szacunek i miłość, dać radość z pracy pracownikom i skłonić pracodawców, by ci ostatni pochylali się nad tymi pierwszymi z miłością niemalże ojcowską.



WOLICIECH BARCZYŃSKI/ZW/REPORTER

Bajkopisarstwo, nawet prawne, nie jest chyba niczym niebezpiecznym.

Do utopii możemy oczywiście odnosić się z sympatią, ale jeśli chcemy zachować trzeźwość myślenia, to musimy mieć świadomość, że zgoda na jej realizację może nas prowadzić w miejsce, którego nikt nie jest w stanie w tej chwili przewidzieć, bo pozostawia ona bardzo dużo władzy kształtowania nowej rzeczywistości sędziom z Luksemburga i Strasburga. Pytanie brzmi zatem, czy chcemy walczyć o zmianę rzeczywistości na płaszczyźnie politycznej, regulowanej zasadami demokratycznymi, czy też chcemy oddać taką możliwość prawnikom...

Dodajmy, niekontrolowanym politycznie i niepodlegającym demokratycznej weryfikacji i kontroli.

Współcześnie rzeczywistość powstaje pytanie o równowagę między instrumentami demokratycznymi a oddawaniem władzy sędziom, zamkniętym w wieży z kości słoniowej i, co najważniejsze, pozbawionym odpowiedzialności politycznej. Nie postuluję poddania ich takiej odpowiedzialności, ale muszą oni zachować poczucie granic swojej aktywności, nie popadając w swoisty aktywizm sędziowski. Sędzia musi mieć świadomość, że istnieją kwestie, które mogą być

Po drugie, włączyć się w proces rozwoju interpretacji prawnych i uściśleń opartych na Karcie praw podstawowych. Nie mogąc jej odrzucić, Polska powinna wpływać na jej interpretację w duchu, jaki jest jej bliski.

Czyli podoba się panu to, że – jak zapowiedział premier Donald Tusk – Polska podpisze Kartę praw podstawowych wraz z tzw. protokołem brytyjskim?

Chciałbym premierowi Tusko wi szczerze pogratulować takiej decyzji. Przyłączenie protokołu pozwala przyjąć Kartę, a jednocześnie chroni nasz interes społeczny. W Polsce nadal mamy niższe koszty pracy. Daje nam to przejściową przewagę nad innymi krajami. Przewagi tej nie należy się nieroztropnie pozbywać. Kiedy koszty pracy odpowiednio wzrosną i ochrona nie będzie już niezbędna, w każdej chwili możemy z niej zrezygnować.

Głównym powodem takiej decyzji jest więc interes społeczny?

Tak. Ale rozumieć go należy inaczej niż związki zawodowe. Chciałyby one, by w kraju relatywnie ubogim, jakim jest Polska, zapewnić pracownikom wszystkie możliwe przywileje socjalne. Problem polega na tym, że w ten sposób stracilibyśmy przewagę, jaką wciąż mamy. Istnienie protokołu, którego sygnatariuszami są dwa ważne państwa,

” Dopóki na pierwszym miejscu jest nasza konstytucja, dopóty obowiązuje definicja małżeństwa jako związku mężczyzny i kobiety

podejmowane tylko przez władzę ustawodawczą i wykonawczą, demokratycznie wybieraną i mającą polityczną legitymację. Nie jest oczywiście łatwo stwierdzić, gdzie przebiega granica między władzą sądowniczą a ustawodawczą, ale Karta praw podstawowych jeszcze mocniej zakłóca równowagę między władzami, pośrednio przyznając zbyt wiele uprawnień sędziom.

Co w takim razie może zrobić państwo, któremu nie spodoba się kierunek rozwoju orzecznictwa?

Polska, podobnie jak inne kraje europejskie, znajduje się w pewnym nurcie rozwoju prawnego, który preferuje tworzenie morza zasad prawnych, setek tysięcy stron przepisów. I z tym musimy się pogodzić, niezależnie od naszego stosunku do takiej sytuacji, i zacząć działać w jego ramach, bo nie mamy skutecznej możliwości przeciwstawienia się mu.

Co zatem może zrobić państwo w takiej a nie innej sytuacji prawnej?

Po pierwsze, podpisać Kartę praw podstawowych wraz z protokołem brytyjskim, który sprawia, że prawa socjalne nie pozostają w sprzeczności z wolnościami obywatelskimi i wolnym rynkiem, i nie prowadzą do impotencji państwa.

w tym Wielka Brytania, jest wyraźnym sygnałem dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, by interpretował zapisane w Karcie prawa rozsądnie.

Podsumowując. Powinniśmy podpisać Kartę wraz z protokołem brytyjskim i znaleźć sztab prawników, którzy będą wynajdywać różne nieostre zapisy i dokonywać ich interpretacji na podstawie innych aktów prawnych.

Powinniśmy się intensywnie włączyć, jako prawnicy i obywatele, do walki o kształt systemu prawnego Unii Europejskiej. Potrzebna jest odpowiednio przygotowana dyskusja z orzeczeniami trybunałów europejskich, z interpretacjami dokonywanymi przez rozmaite europejskie instytucje. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że jeśli proces kształtowania prawa ma być wspólny dla całej Europy, to trzeba w nim uwzględnić również polskie tradycje prawne czy np. polski tradycyjny sposób rozumienia małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny. Jesteśmy obecni w instytucjach europejskich i powinniśmy nie tylko być ich klientami i brać od nich pieniądze, ale również walczyć o przyszły kształt Europy, której losy formują się również, a może przede wszystkim, na płaszczyźnie prawnej. ■