

Roman Szewczyk

"Karta Praw Podstawowych" Unii Europejskiej

Studia Elbląskie 11, 243-255

2010

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.

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Stworzona przez przywódców europejskich *Karta Praw Podstawowych* jest milowym krokiem w historii integracji europejskiej. Integracja narodów europejskich postępuje naprzód, nie tylko poprzez wzrost ilościowy państw członkowskich, ale również poprzez tworzenie nowych instytucji oraz stwarzanie nowych dokumentów prawnych, uwzględniając nowe zdobycze i rozwój nauki i ekonomii. W takiej właśnie atmosferze powstaje *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. Dokument ten w pewnym sensie był długo oczekiwany, dyskutowany, i gdy w końcu powstał, jest przedmiotem podziwu jego zwolenników i ostrej krytyki jego przeciwników. Omawiając *Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej* potrzeba pokrótce poznać rolę prawa jaką odgrywało ono w procesie integracji europejskiej, aby lepiej zrozumieć kontekst w jakim ona powstała. Czym jest *Karta*, jaka ma moc wiążącą, i jakie są jej implikacje dla obywateli UE i poszczególnych państw członkowskich? Na te pytania spróbuję dać odpowiedź analizując status prawny *Karty*. Podsumowując zagadnienie spróbuję dokonać oceny od strony pozytywnej i jej braków.

I. PRAWO JAKO ELEMENT INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Idea jednoczenia Europy obecna była od początków tworzenia się Europy; począwszy od starożytnej cywilizacji greckiej, poprzez Imperium Rzymskie, poprzez działalność władców świeckich i papieża w okresie średniowiecza, odrodzenia i oświecenia, poprzez przedstawianie konkretnych wizji zjednoczenia ówczesnych państw europejskich¹.

* Ks. Roman Szewczyk – wykładowca prawa kanonicznego na Wydziale Teologii UWM w Olsztynie, i prawa cywilnego w Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Białymstoku. Autor wielu publikacji z zakresu prawa kanonicznego, m.in.; „*Bulla Totus Tuus Poloniae Populus i ustanowienie Diecezji Elckiej*”, „*Wymiar pastoralny i ewangelizacyjny I Synodu Diecezji Elckiej*”, „*Istota Caritas diecezjalnej na podstawie prawa kościelnego i cywilnego*”. W swoich publikacjach autor zajmuje się tematyką prawa europejskiego: „*Prawa ludzi wierzących w dokumentach jednoczącej się Europy*”, „*Status osoby zmieniającej płeć w dokumentach Unii Europejskiej i nauczaniu Kościoła*”, „*Funkcjonowanie i ochrona praw rodziny w ustawodawstwie polskim i UE*”.

¹ A. Marszałek, *Z historii integracji europejskiej*, Łódź 1996.

Zakończenie drugiej wojny światowej otwiera nowy etap integracji na kontynencie europejskim. Okrucieństwo wojny, powojenny układ sił w Europie, potrzeba materialnej odbudowy popycha ówczesnie rządzących do szukania dróg jedności i współdziałania. Sytuacja w jakiej znalazła się Europa uświadomiła wszystkim, że nawet silne i suwerenne państwa nie były w stanie zapewnić sobie bezpieczeństwa i samodzielnie się odbudować. Idee jednościowe nabierały tutaj nowe znaczenia i wskazywały na potrzebę znalezienia wspólnego fundamentu. Wszystkie koncepcje integracji europejskiej odwoływały się do prawa, jako płaszczyzny norm i uregulowań współistnienia w powojennej Europie². Pierwsze dokumenty, które legły u podstaw dzisiejszej Unii Europejskiej to akty prawne; Traktat paryski — Europejska Wspólnota Węgla i Stali i Traktaty rzymskie — Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej Euratom.

W pierwszej fazie integracji akty te nazywane były „prawem Wspólnot europejskich”, później „prawem wspólnotowym”. Tak ustanowiony porządek prawny staje się prawem integracji. Podstawowa struktura źródeł prawa europejskiego to; prawo pierwotne i prawo wtórne. W grupie prawa pierwotnego znajdujemy traktaty założycielskie, rewizyjne, akcesyjne, protokoły i załączniki, ogólne zasady prawa oraz umowy prawa międzynarodowego. Prawo wtórne to takie akty prawne jak; rozporządzenia, dyrektywy, decyzje. Tak skonstruowane prawo posiada specyficzny charakter, ponieważ różni się ono od prawa międzynarodowego jak i od prawa krajowego. Niejednokrotnie podkreśla się, że prawo wspólnotowe jest nadrzędne nad prawem krajowym oraz jego bezpośredni skutek i bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego³.

Zasada bezpośredniego skutku polega na tym, że norma prawna wraz z dniem wejścia w życie, staje się w sposób automatyczny częścią porządku prawnego obowiązującego w państwach członkowskich. Odnosi się to zarówno do norm prawnych bez potrzeby ich inkorporacji, ale także do norm, których obowiązywanie

² Główne nurty integracji europejskiej mieściły się w następujących koncepcjach; federacyjna — zgodnie z założeniami tej koncepcji potrzeba było stworzyć organizację ponadnarodową, która będzie podejmować decyzje. Europa integrować się będzie pod względem politycznym tak jak państwo związkowe, a poszczególne państwa powinny zrzec się suwerenności. Zwolennicy tej koncepcji podzielili się na konstytucjonalistów i funkcyjnalistów. konstytucjonalna — decyzje konstytucyjne będą kształtowały struktury ponadnarodowe, będą decydowały o podziale kompetencji. Nie wykluczali zrzeczenia się przez państwa części suwerenności na rzecz struktur ponadnarodowych, ale o tym zadecydują narody zmieniając etapami swoje konstytucje. funkcyjnalistyczna — tylko i wyłącznie szybki rozwój gospodarczy i wymierne korzyści będą dyktowały rozwój procesu integracyjnego, w myśl zasady; prymat ekonomiki nad polityką. Zrzeczenia się suwerenności nie należy narzucać, gdyż same państwa o tym zadecydują na zasadzie obiektywnej konieczności. Konfederacyjna — ta koncepcja zakładała międzynarodową współpracę niezależnych państw, posiadających nieograniczoną suwerenność. Europa konfederacji to związek samodzielnych państw. unionistyczna — integracja europejska powinna ograniczać się do współpracy pomiędzy rządami suwerennych państw. Powinny zostać powołane organy ponadnarodowe tj. Rada Ministrów Państw Zachodnioeuropejskich o ograniczonych kompetencjach; J. R u s z k o w s k i, E. G ó r n i c z, M. Ż u r e k, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 1998, s. 81, 85, 116–117, 235.

³ S. A m i n, J. J u s t y Ń s k i, *Instytucje i porządek prawny Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 69–70.

w określonym państwie, zależne jest od implementacji. Bezpośredni skutek wywołują traktaty, umowy międzynarodowe, rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje. Druga zasada to zasada supremacji w zakresie stosowania prawa wspólnotowego nad prawem państw członkowskich. Traktaty stają się integralną częścią prawa krajowego włączonego do porządków prawnych państw członkowskich, zatem w razie konfliktu pierwszeństwo daje się prawu wspólnotowemu. Tak sformułowana zasada supremacji wyznacza następujący sposób postępowania; pierwszeństwo prawa UE nad prawem krajowym jest niezależne od tego, jak prawo krajowe reguluje stosunek do prawa międzynarodowego; prawo wspólnotowe jest nadrzędne wobec wcześniejszego i późniejszego prawa krajowego; w przypadku sprzeczności normy krajowej z normą unijną zachodzi konieczność zastosowania prawa UE w miejsce prawa krajowego; na państwie członkowskim spoczywa obowiązek odpowiedzialności za stosowanie prawa. Tak sformułowane założenia nie powodują — w przypadku sprzeczności z prawem UE — nieważności prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, lecz państwo członkowskie winno opierając się na zasadzie lojalności zastosować pierwszeństwo prawa unijnego i wprowadzić zakaz ustanawiania nowych norm prawnych sprzecznych z prawem UE⁴.

Na pierwszym etapie rozwoju integracji Wspólnot Europejskich — integracji przez prawo — skupiono się przede wszystkim na zagadnieniach gospodarczych; strefa wolnego handlu, unia celna, wspólny rynek, wolność gospodarcza, konkurencja. Wraz z wejściem w życie *Jednolitego Aktu Europejskiego* w 1986 roku został zapoczątkowany rynek jednolity, poprzez Traktat z Maastricht z roku 1992 i Traktat Amsterdamski z roku 1997 aż do strategii lizbońskiej. Wspólnoty Europejskie zagadnienie praw człowieka pozostawiły Radzie Europy w jej *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* podpisanej 4 listopada 1950 roku, która też wspomagała wypracowanie przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ogólnych zasad prawnych ochrony jednostki. Ochrona praw fundamentalnych we Wspólnocie została początkowo sformułowana w *Orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*. W wyroku z 1970 roku⁵ sędziowie luksemburscy stwierdzili, że skoro prawa fundamentalne zostały określone w konstytucjach państw członkowskich, to stanowią one zasady ogólne prawa wspólnotowego, wspólne dla europejskiej tradycji konstytucyjnej. W kolejnych orzeczeniach ETS rozciągnął źródło praw człowieka we Wspólnocie na umowy międzynarodowe zawarte przez wszystkie państwa członkowskie, w tym w szczególności na *Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. Ten dokument konstytucyjny Rady Europy wyznacza podstawowy standard ochrony praw człowieka we Wspólnocie. Według orzecznictwa Trybunału⁶, każdy sędzia wspólnotowy; czy to sędziowie ETS, czy sędziowie krajowi stosujący prawo europejskie jest zobowiązany — z urzędu — zbadać, czy w danej sprawie nie nastąpiło naruszenie *Europejskiej Konwencji*. W ochronę praw człowieka angażował się również Parlament Europejski, który początkowo był zgromadzeniem o charakterze czysto konsultacyjnym a z czasem rozwinął swoje kompetencje

⁴ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2008, s. 98–104.

⁵ Sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, *Zbiór Orzeczeń 1970*, s. 1161.

⁶ Sprawa C-260/89, *Zbiór Orzeczeń 1991*, s. I-2925.

kontrolne⁷. Wszyscy obywatele Unii, jak również wszystkie osoby fizyczne i prawne mające miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim mają prawo kierowania petycji do PE w sprawach objętych zakresem działalności Unii Europejskiej, które dotyczą ich bezpośrednio. Sprawy przedstawiane w petycji mogą dotyczyć interesu publicznego lub skargi indywidualne⁸.

Dopiero w dalszym etapie integracji, otwiera z całą wyrazistością aspekt społeczny integracji europejskiej. Aspekt, który uwzględnia prawa człowieka i ochronę praw jednostki, a Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w *Europejskiej Konwencji*⁹. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu zostało wprowadzone pojęcie obywatelstwa unijnego: „Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatel Unii jest ten, kto posiada obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii uzupełnia, ale nie zastępuje obywatelstwa narodowego”¹⁰, a w ślad za tym sformułowano szereg praw dla obywateli Unii; swoboda przemieszczania się, prawa polityczne, swobodny przepływ osób, polityka społeczna, zapewnienie ochrony praw konsumentów i bezpieczeństwa obywateli. Ponadto powołano na mocy Traktatu z Maastricht instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich¹¹.

W kolejnych momentach integracji europejskiej do głosu dochodzi uniwersalizm praw człowieka. W Unii Europejskiej, która w momencie podejmowania prac na *Kartą Praw Podstawowych* liczyła 15 państw odkrywana zostaje różnorodność kultur i narodów, które przeszły wspólnie już etapy integracji a stworzenie nowego dokumentu miało przygotować UE na jeszcze większe zróżnicowanie kulturowe.

II. POWSTANIE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH

Czas poprzedzający powstanie *Karty Praw Podstawowych* uwidocznił konflikt pomiędzy orzekaniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który domagał się uznania prawa wspólnotowego i jego bezpośredniego stosowania w krajach członkowskich, w myśl zasady wyższości tego prawa nad prawem wewnętrznym. A drugiej strony uwidaczniło to, że prawa podstawowe chronione aktami wewnętrznymi w danym państwie nie były skuteczne w zderzeniu z aktami prawnymi i decyzjami powstałymi na gruncie prawa wspólnotowego¹².

Rodziło to problemy w przypadku naruszania praw podstawowych zawartych w konstytucjach w procesie stosowania prawa wspólnotowego w krajach członkowskich, przy dużym nacisku organów wspólnotowych, które domagały się respek-

⁷ J. Galster, Z. Witkowski, *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 106.

⁸ Art. 21 TWE oraz Art. 44 *Karty Praw Podstawowych*.

⁹ Art. 6 TUE.

¹⁰ Art. 17 TWE.

¹¹ Decyzja PE z dnia 12 lipca 1995 r., w sprawie mianowania Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, 95/376 WE, Euratom, EWWiS, DzU 1995, L-225, s. 17.

¹² S. Hamburga, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Bielsko-Biała 2001, s. 213.

towania swoich postanowień i wdrażania ich przed prawem wewnątrzpaństwowym¹³. Trybunały niektórych państw członkowskich domagały się ustanowienia wiążącego prawnie katalogu praw podstawowych przyjętego przez Parlament Europejski¹⁴.

Lata 80 ubiegłego wieku przyniosły jeszcze większą potrzebę rozszerzenia dotychczasowych obszarów działalności Unii Europejskiej, w tym o określenie praw podstawowych i zasad ich przestrzegania, co znalazło wyraz już we wstępie do *Jednolitego Aktu Europejskiego*. Pośrednim rozwiązaniem, który miał szybko rozwiązać problem był postulat przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do *Europejskiej Konwencji Praw człowieka i Podstawowych Wolności*. Jednak Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zgodnie z prawem wspólnotowym takowe przystąpienie nie jest możliwe, ponieważ Wspólnota posiada kompetencje wynikające z Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie i żadnego z zawartych tam przepisów nie można odnieść do praw człowieka. A że poszanowanie praw człowieka leży u podstaw legalności wszystkich aktów wspólnotowych, potrzeba by włączyć całą materię konwencji do prawa wspólnotowego, a to nie mieści się w zakresie przedmiotowym określonym w Traktacie ustanawiającym Wspólnoty Europejskie¹⁵.

Po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej niektóre państwa członkowskie postulowały, możliwość przystąpienia w chwili obecnej do *Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, gdyż ten Traktat zasadniczo zmienia przepisy i daje możliwość prawną. Odstąpiono od takiego zamiaru i zrodziła się polityczna wola, aby biorąc pod uwagę zmiany jakie zaszły w technologii, nauce, biotechnologii opracować nowy katalog praw podstawowych. Rada Europy na szczycie w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. udzieliła mandatu na opracowanie takiej *Karty* specjalnemu gremium, które na posiedzeniu Rady Europy w Tampere przyjęło nazwę Konwentu.

W trakcie prezydencji Francji w Unii Europejskiej zostały zakończone prace nad *Kartą Praw Podstawowych*. Pierwotny tekst został zaakceptowany już w październiku 2000 r. podczas spotkania w Biarritz. Dokument zaś uroczysto został przyjęty przez Radę Unii Europejskiej oraz szefów Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej dnia 7 grudnia 2000 r. na szczycie w Nicei¹⁶. Projekt *Karty* został przygotowany przez grupę roboczą składającą się z wielu posłów, dyplomatów i przedstawicieli instytucji unijnych pod przewodnictwem byłego prezydenta Niemiec Romana Herzoga¹⁷.

¹³ Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN, z dnia 29 maja 1974 r.

¹⁴ Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN, z dnia 22 października 1968 r., oraz Orzeczenie Włoskiego Trybunału Konstytucyjnego, z dnia 23 grudnia 1973 r.

¹⁵ S. H a m b u r a, M. M u s z y Ń s k i, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 218.

¹⁶ DzU 2000, C-364.

¹⁷ W skład zespołu przygotowującego *Kartę Praw Podstawowych* wchodził: były Prezydent Niemiec Roman Herzog, 15 przedstawicieli rządów i głów państw, 16 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego, 30 przedstawicieli parlamentów krajowych, 1 przedstawiciela Komisji Europejskiej, 2 obserwatorów z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, 2 przedstawicieli z Rady Europy, w tym 1 członek Europejskiego Trybunału Praw Człowieka; por. M. H e r d e g e n, *Prawo Europejskie*, Warszawa 2006, s. 126.

Na szczycie w Nicei postanowiono, że *Karta Praw Podstawowych* nie zostanie włączona do traktatów założycielskich. „Od strony formalnej dokument ten musi być więc — przynajmniej w chwili obecnej — traktowany jedynie jako uroczysta deklaracja polityczna. Już teraz stanowi zaś istotny punkt odniesienia dla instytucji wspólnotowych, co niejednokrotnie było podkreślane w oficjalnych deklaracjach i jest widoczne w praktyce tychże instytucji, nie wyłączając organów orzeczniczych”¹⁸. Niemniej jednak *Karta Praw Podstawowych* zaczęła odgrywać większą rolę niż wynikałoby to tylko z jej charakteru prawnego, gdyż „wiąże ona instytucje wspólnotowe w płaszczyźnie politycznej, a waga tego dokumentu znacznie wykracza poza ścisłe ramy prawne, o czym świadczą liczne opracowania poświęcone *Karcie* i jej miejscu w systemie ochrony praw podstawowych”¹⁹. Drugim argumentem jest to, że zacznie ona torować drogę nowym standardom systemu ochrony praw jednostki w Unii, podobnie jak na początku *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, która w chwili uchwalenia nie posiadała charakteru prawnie wiążącego.

Powstała *Karta Praw Podstawowych* w swojej treści zrywa z praktyką dzielenia praw na ekonomiczne, socjalne, polityczne i pozostałe; wszystkie składają się na jeden dokument, który staje się prawdziwym źródłem praw podstawowych. Ponadto, gwarantowana ochrona praw odpowiada współczesnym wymogom poprzez zainteresowanie się danymi osobowymi oraz prawami bioetycznymi. *Karta* jest zestawieniem praw, która w swoim sformułowaniu bierze pod uwagę ewolucje i zmiany jakie zaszły w społecznościach europejskich ostatnich czasów.

III. KATALOG PRAW PODSTAWOWYCH ZAWARTYCH W *KARCIE*

Karta Praw Podstawowych zawiera w sobie podstawowe prawa i wolności zawarte w Konwencji rzymskiej oraz prawa wynikające z konstytucyjnych tradycji państw członkowskich, które są częścią prawa wspólnotowego. *Karta* rozpoczyna się Preambułą, następnie składa się z 54 artykułów zgrupowanych w siedmiu rozdziałach: Godność, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa obywateli, Wymiar sprawiedliwości, Postanowienia ogólne²⁰.

Zamieszczenie Preambuły na początku *Karty* odpowiada nowoczesnym standardom najważniejszych aktów prawnych. Twórcy mieli na uwadze założenie, że stanowi ona akt prawny, który stanie się częścią „Konstytucji Europy”, zatem stanie się częścią prawa pierwotnego. Zawiera ona zatem motywy, cele i wartości jakimi byli inspirowani jej twórcy. Ust. 1 podkreśla założenie, że Unia Europejska jest wspólnotą wartości. W związku z tym, obok wspólnoty gospodarczej i politycznej zauważa się aspekt filozoficzny rozumienia europejskości, dzięki któremu jednoczą one wszystkich członków UE i ukierunkowują na wspólną przyszłość²¹.

¹⁸ K. Orzeszyna, *Podstawy relacji między Państwem a Kościołami w konstytucjach państw członkowskich i Traktatach Unii Europejskiej*, Lublin 2007, s. 255.

¹⁹ K. Wojtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, w: B. Banaszak, A. Bisztyga, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze 2005, s. 225.

²⁰ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2001.

²¹ S. Hamburga, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 33.

W ust. 2 znajdujemy formułę odwołania się do duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa UE. Papież Jan Paweł II wielokrotnie zwracał się do twórców *Karty*, prosząc ich o głęboką refleksję nad zapisem o roli chrześcijaństwa w życiu narodów europejskich i przestrzegając przed sformułowaniem tego dokumentu jako wyrazu dechrystianizacji²². Głos papieża, jak i proponowane zapisy wywoływały bardzo żywą dyskusję pomiędzy chrześcijańskimi demokratami a przedstawicielami lewicy. Gdy na początku prac na *Kartę* zaproponowano sformułowanie „religijne dziedzictwo”, to zostało ono odczytane niemal wprost jako usiłowanie wprowadzenia „invocatio Dei”. To spotkało się z dużym protestem ze strony Francji, która uważała — będąc republiką świecką — że nie będzie w stanie zaakceptować takiego zapisu. Problem dotyczył również tłumaczenia słowa, które zostało użyte w języku angielskim „spiritual”, we francuskim „spirituel”, i niemieckim „geistig-religiosen”. Francuski zwrot „spirituel” w innym języku narodowym nie oznacza także elementu religijnego, ale w języku niemieckim zawiera zwrot „duchowo-religijne. Stąd też w 10 z 11 języków autentycznych to sformułowanie brzmi „świadoma swego dziedzictwa duchowego i moralnego” a w języku niemieckim: „świadoma swego dziedzictwa duchowo-religijnego i moralnego”²³. W polskiej wersji preambuły została zapisane sformułowanie: „świadoma swego dziedzictwa duchowo-religijnego i moralnego”²⁴.

Ust. 3 potwierdza, że celem UE jest zachowanie i rozwój wartości, które rozwijają się i trwają w różnych kulturach i tradycjach narodów Europy. Rozwój wartości jest niezależny od sprawowania władzy, zaś głównym celem Unii jest jej zrównoważony rozwój i swobody ekonomiczne. Rozwój społeczeństw, postęp społeczny, naukowy i technologiczny doprowadził do wyeksponowania praw człowieka i ich ochronę.

Karta potwierdza prawa podstawowe w ust 5.: wspólne tradycje konstytucyjne, wspólne zobowiązania międzynarodowe państw członkowskich, Traktat o Unii Europejskiej, traktaty wspólnotowe, Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności²⁵, karty społeczne uchwalone przez Wspólnotę i Radę Europy²⁶ oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Prawa podstawowe

²² Papież Jan Paweł II w przemówieniu 14 grudnia 2000 r., powiedział: „Kościół bardzo uważnie śledził pracę nad redakcją tego dokumentu. Dlatego też nie mogę ukrywać mojego rozczarowania faktem, że w tekście *Karty* nie znalazło się nawet odwołanie do Boga, który jest najwyższym źródłem godności ludzkiej i jej podstawowych praw. Nie można zapominać, że negacja Boga i Jego przykazań w mijającym stuleciu doprowadziła do dyktatury, wyrażającej się w uwielbieniu rasy, klasy, państwa, narodu czy partii zamiast żywego i prawdziwego Boga”.

²³ K. Orzeszyna, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a wartości religijne*, Prawo – Administracja – Kościół 2–3 (10–11) 2002, s. 182.

²⁴ W dniu 23 lutego 2004 r. Komisja Wspólna Przedstawicieli Rządu RP i Konferencji Episkopatu Polski przyjęła wersję podobną do niemieckiej wersji preambuły do *Karty*; S. H a m b u r a, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy 12(2004), 2(61), s. 100–104.

²⁵ *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* z 4 listopada 1950 r., ze zmianami wprowadzonymi Protokołami nr 3, 5, 8, oraz uzupełnienia wynikające z Protokołu nr 5; DzU z 1993 r. nr 61, poz. 284, DzU z 1995 r. nr 36, poz. 175, DzU z 1995 r. nr 36, poz. 176, DzU z 1995 r. nr 36, poz. 177, DzU z 1998 r. nr 147, poz. 526.

²⁶ *Europejska Karta Społeczna* z dnia 18 października 1961 r.: DzU z 1999 r. nr 8, poz. 67.

zawarte w tych dokumentach potwierdzają zasadę, że nie można ich ograniczać, gdyż przysługują każdej osobie, jednak ust. 6 określiła granicę dla swobodnego korzystania z tych praw. Tą granicą jest odpowiedzialność i obowiązki wobec całej wspólnoty ludzkiej, wobec grup i jednostek a także przyszłych generacji²⁷.

Rozdział I poświęcony jest **Godności** człowieka i precyzuje w art. 1, że godność jest nienaruszalna i należy ją szanować i chronić. Stanowi ona fundament dla wszystkich praw zawartych w *Karcie* i jest przez te prawa interpretowana. Przez godność człowieka rozumie się; prawo do życia, prawo do integralności osoby, zakaz tortur i niehumanitarnej albo poniżającej kary lub takiego traktowania, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej.

W rozdziale drugim zostały zgrupowane **Wolności**. Prawo do wolności otwiera najbardziej delikatny obszar prawny w życiu człowieka, to niezbywalne prawo każdego człowieka. Stąd też jakiegokolwiek próby pozbawienia człowieka wolności muszą być poddane szczególnej kontroli. Wśród praw wolnościowych *Karta* wylicza: prawo do wolności i bezpieczeństwa, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, ochrona danych osobowych, prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, wolności myśli, sumienia i wyznania, swoboda wyrażania poglądów i wolność informacji, wolność gromadzenia się oraz zrzeszania się, wolność sztuki i nauk, prawo do nauki, wolność wyboru zawodu i prawo do wykonywania pracy, wolność działalności gospodarczej, prawo do własności, prawo do azylu, ochrona przy usuwaniu, wydalaniu i ekstradycji.

Rozdział III omawia zagadnienie **Równości**. Wszyscy obywatele są równi wobec prawa — mężczyźni i kobiety — co oznacza że w Unii jest zakazane zróżnicowane traktowanie takich samych stanów faktycznych. Do tego zagadnienia zostały zaliczone; zakaz dyskryminacji, wielość kulturowa, religijna i językowa, równość mężczyzn i kobiet, prawa dziecka, prawa osób starszych, integracja osób niepełnosprawnych.

Kolejny rozdział poświęcony jest **Solidarności**; prawo pracownic i pracowników do informacji i bycia wysłuchanym w miejscu pracy, prawo do rokowań zbiorowych i działań zbiorowych, prawo dostępu do pośrednictwa pracy, ochrona w razie niesprawiedliwego zwolnienia z pracy, sprawiedliwe i godne warunki pracy, zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w miejscu pracy, życie rodzinne i zawodowe, zabezpieczenie społeczne oraz pomoc społeczna, ochrona zdrowia, dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ochrona środowiska, ochrona konsumenta.

Prawa obywateli zostały zgrupowane w rozdziale piątym; bierne i czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach komunalnych, prawo do dobrej administracji, prawo dostępu do dokumentów, Rzecznik Praw Obywatelskich, prawo do petycji, wolność poruszania się i pobytu, ochrona dyplomatyczna i konsularna.

Na koniec, w rozdziale VI autorzy *Karty* postanowili umieścić **Prawa sądowe**; prawo do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu, domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasada legalności i proporcjonalności w związku

²⁷ S. Hambrura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych...*, s. 35–37.

z czynami karalnymi i karami, zakaz powtórnego ścigania i karania za ten sam czyn karalny.

Kartę Praw Podstawowych zamykają postanowienia ogólne.

IV. ZNACZENIE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH

W pierwotnym zamyśle *Karta* została włączona do Traktatu Konstytucyjnego, po to aby zmienić swój charakter prawny i uzyskać moc wiążącą. Jednak niepowodzenie tego Traktatu wykluczyło taką możliwość. Dynamika Unii Europejskiej wyraża się w kolejnych traktatach, poprzez które Unia legitymizuje w sposób demokratyczny swoje działania, odwołując się do woli obywateli poszczególnych państw. Ostatecznie Traktat Lizboński nadał charakter prawny *Karcie Praw Podstawowych*, pomimo iż nie została ona jego częścią integralną, ale potwierdzono jej obowiązywanie na terenie UE. Wszystkie kraje UE zaakceptowały taką procedurę, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Polski, które zastrzegły sobie ograniczenia jej ochrony dla swoich obywateli poprzez Protokół zwany brytyjskim²⁸.

Karta niewątpliwie posiada zalety, gdyż jest pierwszym kompleksowym katalogiem obejmującym wszystkie kategorie praw; prawa i wolności osobiste, polityczne, socjalne, kulturalne i ekonomiczne. W odniesieniu do wszystkich praw obserwuje się nowe podejście, które ma objąć regulacją możliwie wszystkie zagadnienia związane współcześnie z ich realizacją. Daje ono możliwość nie tylko uwzględnienia zagrożeń wynikających z rozwoju cywilizacyjnego, ale również nadaje im nowy kształt. *Karta* więc daje nowe możliwości korzystania z nich oraz zawiera regulacje stymulujące zmiany w ich rozumieniu i w zakresie ich ochrony. *Karta* dąży do objęcia ochroną oprócz obywateli Unii, także, wszystkich znajdujących się na jej terytorium. Całościowemu charakterowi *Karty* wychodzi naprzeciw 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”²⁹.

²⁸ „Art. 1, 1. *Karta* nie rozszerza możliwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski i Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. 2. W szczególności i w celu uniknięcia wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV *Karty*, nie stwarza praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym.

Art. 2. Jeśli dane postanowienia *Karty* odnosi się do krajowych praktyk i praw krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznawane przez prawo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa”. Projekt: Traktat zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Protokół 7.

Kompleksowe przedstawienie w *Karcie* wszystkich praw i wolności, domagało się stworzenia mechanizmu ochrony tych praw. Dopiero *Karta* stworzyła pierwszy autonomiczny akt prawa unijnego dotyczący praw jednostki a instytucje i organy unijne otrzymały normy regulujące realizację tych praw.

Niewątpliwie istotną zaletą *Karty Praw Podstawowych* jest ujednoczenie pojęć związanych z prawami podstawowymi. Bazując na orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, biorąc pod uwagę Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także konstytucje państw członkowskich twórcy *Karty* ujednoczili znaczenia i zakres używanych pojęć. W efekcie czego nadano poszczególnym prawom w miarę jednolite rozumienie na płaszczyźnie prawa europejskiego i prawa wewnętrznego państw członkowskich³⁰.

Pomimo, że *Karta* w sposób kompleksowy redaguje prawa człowieka i podstawowe wolności, to jednak jako duży problem jawi się typologia praw podstawowych. Podział praw i ich typologia od samego początku budziła wiele kontrowersji. Twórcy *Karty* stworzyli sześć kategorii praw i wolności, tłumacząc, iż ma to pozwolić na objęcie nowych obszarów wykraczający poza dotychczasowy, powszechnie przyjęty w prawie międzynarodowym i wewnętrznym zakres regulacji. Prawa w takim układzie zostały powiązane z ideami, które wybrano za szczególnie istotne dla UE³¹. To zaś nie odpowiada historycznie ukształtowanej hierarchii praw, przedstawianej przez ONZ, paktów międzynarodowe, regionalne ochrony praw człowieka czy w ogólnym dorobku prawa. Ta koncepcja wraz ze swoją aksjologią, nie jest powszechnie akceptowana i powstała pod silnymi wpływami myśli socjaldemokratycznej³². Tak stworzony nowy katalog praw w UE — gdzie wystarczająco dużo jest aktów międzynarodowych i krajowych zajmujących się standardami praw człowieka — zagęszcza pole przepisów prawnych otwierając drogę do konfliktów. Kolizje takowe wynikają z różnych systemów prawnych, zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie lub w przypadku pojawienia się rozbieżnej interpretacji prawa³³.

²⁹ Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych, w: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 55.

³⁰ Również Trybunał Konstytucyjny w Polsce wypowiedział się na ten temat; 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 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". OTK ZU, Nr 5/A/2005 r. poz. 49.

³¹ Ks. W. Chrostowski (red.), *Zyć sprawiedliwość w miłości*, Warszawa 2001, s. 304.

³² G. Hogan, *Der Einfluss der Europäischen Grundrechte-Charta auf die irische Verfassung*, w: P.J. Tettinger, K. Stern (red.), *Kölnner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München 2006, s. 149–150.

³³ M. Tomaszewska, *Prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne pracowników we wspólnotowym porządku prawnym*, Gdańskie Studia Prawnicze, Gdańsk 2005, tom. XIII, s. 546.

W *Karcie* obok praw podstawowych pojawiają się również zasady, co jest niekonsekwencją w stosunku choćby już do zapowiedzi przedstawionej w tytule dokumentu. Analizując art. 52 ust. 2 widzimy, że nie ma wyraźnie wyodrębnionej grupy zasad, ani z tekstu *Karty* nie wynika, które z jej postanowień zawierają zasady, a które prawa podstawowe. Autorzy *Karty* tłumaczą, że podstawą wprowadzenia zasad były kontrowersje odnośnie do szeroko pojętych praw socjalnych zawartych w *Karcie*. Przyjęcie niektórych z tych zasad pozwoliłoby na nadanie im charakteru norm programowych, oraz nadanie celów działalności państw członkowskich i UE i objęcie ich regulacją konstytucyjną. Jednak jak twierdzą przeciwnicy takiego rozwiązania, poziom ich realizacji zależy od koniunktury gospodarczej i powinna to być tylko materia ustawowa. Sama ranga regulacji nie może przesądzać o zakresie socjalnych efektów działalności państwa³⁴.

W *Karcie* znajdujemy — jak już powiedzieliśmy — kompleksowy katalog praw podstawowych. Jednak wiele z tych praw i ich ochrona, jak na przykład; prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, prawa dziecka, prawo do ochrony zdrowia, są przeznaczone do stosowania nie przez Unię, która ma ściśle ograniczone kompetencje, ale dla państw członkowskich. Stąd też podane przykładowo prawa są gwarantowane zgodnie z ustawami krajowymi, a brakuje jakiegokolwiek kompetencji Unii na przykład dotyczącej prawa do zawarcia małżeństwa. Dlaczego to prawo ma być chronione na poziomie unijnym, skoro regulowane jest przez ustawodawstwo krajowe. Przykład prawa do zawarcia małżeństwa uwidacznia również brak w UE akceptacji do jednego, powszechnie przyjętego systemu wartości, co wpływa komplikująco na ich wykładnię³⁵. Prawa, o których wspomnieliśmy i wiele innych, jednak zostały włączone do *Karty* w perspektywie rozszerzenia kompetencji instytucji i organów unijnych. Nie znajdujemy w literaturze wyraźnego rozgraniczenia kompetencji i uprawnień organów Wspólnoty co do zdolności do stanowienia przez nie prawa, a to pozwala, korzystając z prawa pierwotnego stanowić prawo pochodne, nawet przy braku upoważnień traktatowych³⁶.

Jeszcze jedno zagadnienie nie zostało precyzyjnie określone w *Karcie*, a mianowicie stworzony mechanizm ochrony praw nie określa środków ochrony. „*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 tendencji do rozbudowywania form ochrony sądowej upowszechniającej się współcześnie zarówno na płaszczyźnie międzynarodowej jak i wewnętrznej państw demokratycznych³⁷. Brak takich uregulowań może doprowadzić do konfliktu pomiędzy Europej-

³⁴ B. Banaszak, *Opinie na temat zalet i wad Karty Praw Podstawowych*, Warszawa, s. 10–13.

³⁵ J.P. Muller, *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.

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

³⁷ B. Banaszak, *Opinia...*, s. 16.

skim Trybunałem Sprawiedliwości a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, nie tylko na płaszczyźnie interpretacji ale i kompetencji, który z organów powinien rozstrzygać sprawę ewentualnego naruszenia prawa.

Karta Praw Podstawowych jest niewątpliwie dokumentem o historycznym znaczeniu. Nie da się ukryć, że pozostaje jednak kompromisem pomiędzy życzeniami, oczekiwaniami a realiami dzisiejszej Europy. Tak sformułowany dokument prawny, z wieloma wątpliwościami co do jego rozumienia i obowiązywania będzie prowadzić do zróżnicowanego zakresu obowiązywania standardów w stosunku do państw członkowskich UE. Szkoda, iż nie wzięto pod większą rozwagę głosu Jana Pawła II i środowisk katolickich o roli wartości wynikających z prawa naturalnego i prawa bożego. „Nie chodzi tylko o to, jakie wartości są istotne — tu może być bardzo szerokie porozumienie. Problemem jest ich porządek, hierarchia; na przykład relacja między prawem do prywatności a prawem do życia. Uporządkowanie ich nie stanowi problemu, gdy odwołać się do jednego systemu moralnego. Kościół przypomina, że jest on jeden, a to, co byłoby z nim w sprzeczności, trzeba uznać za niemoralne. Trudno się nie domagać, żeby taka konstatacja miała przełożenie na regulacje prawne. Natomiast wezwanie, aby poprzestać na urzeczywistnianiu i promocji istotnych wartości kultury chrześcijańskiej oraz obywatelskiej aktywności czy działalności charytatywnej nie ma dla katolika sensu, jeśli miałby zaniedbać troskę o podstawy”³⁸.

Potrzeba zauważyć, że w procesie integracji europejskiej bardzo mocno widoczna jest ewolucja, przejścia od prawa naturalnego, w sensie jego zanegowania, poprzez zinstytucjonalizowanie zachowań, które do niedawna uważane były za niepoprawne czy wręcz karalne aż do wprowadzenia ostracyzmu społecznego i prawnej karalności dobra. Należałoby jednak żywić nadzieję, że *Karta Praw Podstawowych* Unii Europejskiej nie jest z punktu widzenia ideologicznego przejściem od nadrzędności prawa naturalnego i praw narodowych do relatywizmu i jego dyktatury.

CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO

In questo articolo viene presentata Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. All'inizio troviamo una prospettiva che riguarda la posizione di diritto come uno elemento della integrazione in Europa. Partendo dai tempi dell'Impero Romano fino dopo seconda guerra mondiale il diritto creava sempre il fondamento dell'integrità. La prima tappa, dopo la seconda guerra riguardava solamente integrazione sul campo economico. Dai anni 90 si comincia parlare dei diritti fondamentali dell'uomo. Così viene creata La Carta. Poi viene presentato contenuto della Carta, che viene composta dai 54 articoli raggruppati in sette capitoli. Alla fine troviamo valutazione della Carta. La Carta è primo catalogo dei diritti

³⁸ F. Longchamps de Berier, *Autonomia prawa i moralność*, Chrześcijaństwo, Świat, Polityka, 1(5) 2008, s. 30.

fondamentali e come tale deve avere meccanismo della tutela dei diritti. In questo documento troviamo le nozioni fondamentali che sono state create sulla base delle sentenze della Corte Europea dei Diritti Fondamentali ed sulla base delle Costituzioni europee.

La Carta era inserita come una parte della Costituzione Europea, con l'intenzione che quando questa fosse stata ratificata anche la Carta avrebbe assunto valore giuridico vincolante. Ma dopo fallimento della Costituzione, La Carta viene inserita nel Trattato di Lisbona e così e' diventata giuridicamente vincolante.