

Anna Orlikowska

Ochrona praw człowieka w Karcie praw podstawowych

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 6, 119-142

2010

Artykuł został 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.

Anna Orlikowska

Ochrona praw człowieka w Karcie praw podstawowych

Abstract: Defend of human rights in the Charter of fundamental rights

The Debate on EU reforming must address the ability to meet the expectations of its citizens within social and economic progress, internal and external security and solving global problems.

Fundamental principles of the European Union should emphasize the fundamental defend rights principle. This principle demonstrates the importance of civil structure in an integration process. It is one of the foundations of democratic principles of the Union.

The passage of the Treaty including the Charter of fundamental rights certainly changes the perspective of looking at people of European integration. The Charter is to consolidate the fundamental rights, already declared in the various documents as well in the Court of Justice, and to extend them, thus enhancing the protection of individual rights in the Community scheme.

The Charter can be considered as a compilation of existing laws on human rights. Supporters of the Charter not only emphasize its broad spectrum of rights, but also appreciate the latest developments in medical science and others. In fact, the Charter does not establish any new power or task for the Community or the Union neither modifies powers and tasks defined in the Treaties, what may limit its power.

It is important that by changing the Chart's status it can be directly applied in the courts of the Union as well as national courts, what significantly increases the level of protection of fundamental rights.

Key words: Charter of fundamental rights, fundamental rights, defend of human rights, democratic principle of EU

Rok 2007 może okazać się przełomowy dla myślenia o demokracji w Unii Europejskiej. Podstawą takiego twierdzenia jest między innymi fakt uzgodnienia nowej wersji traktatu reformującego Unię, jak również podjęcie decyzji

w sprawie Karty praw podstawowych. Karta bowiem jest jednym z najważniejszych elementów decydujących o statusie obywateli i jednostek w Unii.

Prawa człowieka to „wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania właśnie jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”¹. Warto podkreślić, iż realizacji tych praw jednostki mogą domagać się od społeczeństw, w których żyją. Prawa te przynależą wszystkim ludziom zamieszkującym dane terytorium i mają uniwersalny podstawowy, fundamentalny, choć nie absolutny, charakter.

Od ponad trzydziestu lat Europejski Trybunał Sprawiedliwości uważa prawa fundamentalne za zasady generalne w prawie wspólnotowym². Ze względu na brak zapisu niektórych z nich w dokumentach wiążących Trybunał stworzył podstawy do ich stosowania przez interpretację z norm o normach, biorąc przede wszystkim pod uwagę wspólne państwom członkowskim tradycje konstytucyjne oraz praktykę ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim. Trybunał wielokrotnie odwoływał się w swych orzeczeniach do tego pojęcia, uznając, że ich ochrona jest jego ważnym zadaniem³. Prawa podstawowe objęte zostały (na mocy artykułu 46 TUE⁴) ochroną sądową i tym samym Europejski Trybunał Sprawiedliwości uzyskał w tych sprawach jurysdykcję. Oznacza to w praktyce, że również osoby fizyczne mogą składać do Trybunału skargę na działania organów Wspólnot naruszające ich prawa. Obywatele rzadko jednak z tej możliwości korzystali. Jedną z przyczyn było rozproszenie zapisów o ochronie poszcze-

¹ *Encyclopedia of Public International Law*. Vol. 8: *Human Rights and the Individual and International Law, International Economic Relations*. Amsterdam—New York—Oxford 1985, s. 268, cyt. za: W. Osiatyński: *Wprowadzenie do praw człowieka* [<http://witryna.fucio.pl/panas/osiatynski.pdf>] (04.06.2009)].

² Sprawa 29/69, *Stauder*, ECR 1969, i sprawa 11/70, ECR 1970.

³ Na początku lat sześćdziesiątych XX w. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoich orzeczeniach wyraźnie stwierdzał, że prawa człowieka to sprawa innych organizacji międzynarodowych w Europie. Stanowisko to zmienił dopiero pod koniec lat sześćdziesiątych XX w. — wywiad z dr Janą Planavová-Latanowicz [<http://www.sm.pl/polis/37/16.html>]. Jedną z pierwszych spraw była sprawa *Stauder kontra Ulm*. Ubogi weteran II wojny światowej otrzymywał w ramach pomocy społecznej kartki uprawniające do zakupu taniego masła. Możliwość świadczenia tego rodzaju pomocy społecznej opierała się na prawie wspólnotowym. Stauder wstydził się, że korzysta z takiej pomocy, a w sklepie musiał za każdym razem wykazać swoją tożsamość. Zwrócił się najpierw do sądu niemieckiego, który skierował sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pytanie było następujące: Czy przepis wspólnotowy, który uprawnia państwa członkowskie do świadczenia tego rodzaju pomocy społecznej może być postrzegany jako sprzeczny z ochroną praw człowieka? Był to pierwszy przypadek, kiedy Europejski Trybunał Sprawiedliwości powiedział w orzeczeniu, że istnieją prawa podstawowe, które muszą być chronione również na poziomie Wspólnot Europejskich. Por.: J. Planavová-Latanowicz: *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Ochrona Praw Podstawowych*. Warszawa 2000.

⁴ Traktat ustanawiający Unię Europejską, cyt. za: [<http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty>] (04.06.2009)].

gólnych praw w różnych dokumentach (wspólnotowych, Konwencji o ochronie praw człowieka, Karcie socjalnej itd.). Co więcej, zakres ochrony w poszczególnych państwach członkowskich nie jest jednolity. Mimo że wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami Rady Europy, to nie wszystkie ratyfikowały w pełnym zakresie traktaty i protokoły uchwalone przez Radę⁵.

Trybunał stwierdzał w swoich orzeczeniach między innymi, że nie tylko instytucje unijne są zobowiązane do przestrzegania praw człowieka, ale również państwa członkowskie, a środki ochrony tych praw znajdują się także w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁶. Kiedy Trybunał utrwalił zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym⁷, rozstrzygnięcia wymagało pytanie o tryb rozstrzygania skargi o naruszenie praw człowieka przez instytucje wspólnotowe. Problem istniał, gdyż nie były do tego upoważnione sądy krajowe, a Trybunał Sprawiedliwości nie dysponował traktatowym katalogiem tych praw. Problem był o tyle ważki, że sądy krajowe, szczególnie z Włoch i Niemiec, podnosiły wątpliwości wiążące się z wagą, jaką w tych krajach przywiązywano do praw podstawowych gwarantowanych przez wewnętrzny porządek konstytucyjny. Trybunały konstytucyjne tych państw wskazywały, iż pozostają kompetentne w rozstrzyganiu relacji między prawem krajowym i wspólnotowym w zakresie sprawowania kontroli konstytucyjności przepisów prawa wspólnotowego naruszających przepisy gwarantujące porządek prawny lub niezbywalne prawa człowieka. Znaczącym orzeczeniem w tej kwestii była sprawa *Solange I.*, w której w orzeczeniu rozstrzygającym Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że gwarancje praw podstawowych są nienaruszalną cechą ustawy zasadniczej, a Wspólnota nie posiada katalogu praw podstawowych porównywalnego do katalogu zapisanego w ustawie zasadniczej. W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości odwołując się do zasad ogólnych prawa wspólnotowego, zaczął tworzyć wspólnotowy wzorzec kontroli z pominięciem wzorców kontroli funkcjonujących w państwach członkowskich. Jednym z najważniejszych orzeczeń w tej kwestii było orzeczenie w sprawie *Stauder*⁸, w którym Trybunał orzekał na podstawie interpretacji prawa wspólnotowego o naruszeniu praw podstawowych zawartych w zasadach ogólnych prawa wspólnotowego. W celu wzmocnienia autonomicznej konstrukcji prawa wspólnotowego Trybunał posłużył się pośrednią metodą, wskazując, iż „cały system ochrony praw podstawowych czerpie inspiracje z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich,

⁵ Por. opinia Lesława A. Pagi wyrażona w czasie dyskusji cyt. za [http://www.sprawymiedzynarodowe.pl/novosci/karta/karta_praw_podstawowych.html] (04.06.2009)].

⁶ Orzeczenie z 13 lipca 1989, sprawa 5/88, *Wachauf*, ECR 1989, 2609, i z 18 czerwca 1991, C-260/89, *ERT*, ECR 1991, I-2925; również orzeczenie z 13 kwietnia 2000, C-292/97, *Karslön*, ECR 2000, I-2737, para. 37; a także orzeczenie w sprawie C-299/95, *Kremzow*, ECR 1997, I-2629; C-309/96, *Annibaldi*, ECR 1997, I-7493.

⁷ Orzeczenie z 1964 r., sprawa 6/64, *Costa v ENEL*, ECR 1964.

⁸ Orzeczenie z 12 listopada 1969 r., sprawa 29/69, ECR 1969.

z zastrzeżeniem, że ochronę należy zapewnić w ramach struktury i z uwzględnieniem celów Wspólnoty”⁹. Interpretacja płynąca z tego orzeczenia wskazywała na przeniesienie problemu ochrony praw podstawowych na inny poziom — znalezienie wspólnego wzorca wśród państw członkowskich. Na podstawie kolejnego orzeczenia Trybunał wskazał kolejne źródło ochrony praw człowieka we Wspólnotach: umowy międzynarodowe, których celem jest ochrona praw człowieka¹⁰.

Do systemu praw człowieka należy obecnie także Karta praw podstawowych uroczyste ogłoszona w Nicei w dniach 6—8 grudnia zawierająca wszystkie kategorie praw: osobiste, polityczne, socjalne, kulturalne i ekonomiczne. Karta podlegała także zmianom — została znowelizowana na potrzeby inkorporacji do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Mieliśmy więc do czynienia z dwoma wersjami Karty różniącymi się w zapisie niektórych praw¹¹.

Stworzenie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej miało ogromne znaczenie dla Unii, dla jej państw członkowskich, również przyszłych¹², a także dla wszystkich obywateli Unii. Obrona praw podstawowych powinna być podstawową zasadą Unii Europejskiej, świadczy ona bowiem o znaczeniu obywateli dla struktury integracyjnej. Może stanowić i stanowi jeden z fundamentów zasad demokratycznych Unii. Karta praw podstawowych miała sygnalizować, iż Unia przestała być wyłącznie organizacją o celach gospodarczych, niestety deklaracyjny charakter Karty wskazywał przez długi czas, iż Unia i jej przywódcy nie byli gotowi do zaakceptowania jednolitego, chronionego przez europejskie sądy systemu praw człowieka w ramach struktury integracyjnej. Karta stosowana bezpośrednio mogłaby także być wzorcem kontroli w kwestii zgodności z nią wszystkich aktów unijnych. Podkreśla się, iż powstanie Karty i jej bezpośrednie egzekwowanie jest obowiązkiem ciężącym na państwach stronach Europejskiej konwencji praw człowieka — członkach Unii Europejskiej. Jak wskazuje Europejska komisja praw człowieka, „przekazanie uprawnień organizacji międzynarodowej nie jest sprzeczne z Konwencją, pod warunkiem

⁹ Orzeczenie z 17 grudnia 1970 r., sprawa 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* 2, ECR 1970.

¹⁰ Orzeczenie z 14 maja 1974 r., sprawa 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v. Commission of the European Communities*, ECR 1973.

¹¹ Por. tekst Karty w wersji pierwotnej [<http://ekai.pl/europa/?print=1&MID=3798> lub tekst Charte 4422/00 Convent 45 (04.06.2009)]; [http://www.europarl.europa.eu/charter/activities/docs/pdf/convent45_en.pdf (04.06.2009)] oraz tekst zawarty w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy.

¹² Pogląd taki wyraziła również H. Suchocka, stwierdzając, że „dyskusja na temat Karty Praw Podstawowych nie może zostać zamknięta tylko w gronie państw unijnych, które „wiedzą lepiej”, jaka konstytucja jest Europie potrzebna”. Por. H. Suchocka: *Jaka konstytucja dla Europy? Problem konstytucji europejskiej z punktu widzenia kraju przygotowującego się do przystąpienia do Unii Europejskiej*. Hamburg 2000, s. 21.

kiem, że w tej organizacji podstawowe prawa korzystają z równorzędnej ochrony¹³.

Komisja Europejska poparła ideę przygotowania Karty już w końcu lat siedemdziesiątych ubiegłego stulecia. W latach osiemdziesiątych podjęto dyskusję na temat konstytucji europejskiej, która zawierałaby między innymi prawa podstawowe¹⁴. Pierwszym dokumentem wspólnotowego prawa traktatowego, w którym pojęcie praw podstawowych zostało umieszczone, był Jednolity Akt Europejski¹⁵. Na początku lat dziewięćdziesiątych dyskusja ożywiła się w kontekście pytań o kształt Unii Europejskiej, związanych z przygotowaniem i późniejszą ratyfikacją Traktatu o Unii Europejskiej z 1992 roku. Deklaracja zapisania praw w formie wiążącego dokumentu została ogłoszona podczas szczytu w Amsterdamie oraz prawnie sformułowana w artykule 6 Traktatu o Unii Europejskiej. „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich¹⁶”, po którym następuje zapis niezmienionego paragrafu 2: „Unia szanuje prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego¹⁷”.

Podczas szczytu Europejskiego w Kolonii w 1999 roku uznano, że nadszedł czas, aby zredagować Kartę praw podstawowych stanowiącą zbiór praw cywilnych, politycznych, gospodarczych i społecznych obywateli europejskich:

¹³ *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Nie można dopuścić do powstania elitarne-go klubu*, „Rzeczpospolita” z 24 lipca 2000.

¹⁴ Por. tekst Uroczystej Deklaracji o Unii Europejskiej — European Parliament Resolution Concerning the Substance of the Preliminary Draft Treaty Establishing the European Union (14 września 1983).

¹⁵ Por. np. fragment preambuły JAE: „ZDECYDOWANI wspólnie popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz w Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną”; art. 21 „W Traktacie EWG dodaje się następujące postanowienia: »Artykuł 118a Państwa Członkowskie przykładają szczególną wagę do wspierania ulepszeń, zwłaszcza w dziedzinie środowiska pracy, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników oraz uznają za swój cel harmonizację warunków w tym zakresie, jednocześnie zachowując ulepszenia już wprowadzone [...]«” lub art. 25 „W części III Traktatu EWG dodaje się tytuł VII w brzmieniu: »Tytuł VII, Środowisko naturalne, Artykuł 130r: 1. Działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska naturalnego mają następujące cele: — zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego; — przyczynianie się do ochrony zdrowia ludzkiego; — zapewnianie ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych«. Cyt. za: [[http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty \(04.06.2009\)](http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty (04.06.2009))].

¹⁶ Traktat amsterdamski, część I, artykuł 1, pkt 8, cyt. za: [[http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty \(04.06.2009\)](http://www2.ukie.gov.pl/uk.nsf/traktaty (04.06.2009))].

¹⁷ *Ibidem*.

„Poszanowanie praw podstawowych jest jedną z zasad leżących u podstaw Unii Europejskiej oraz nieodzownym warunkiem jej praworządności”¹⁸.

W tym celu powołano forum, nazwane od 2000 roku Konwentem, złożone z 15 przedstawicieli szefów rządów i państw, 30 przedstawicieli parlamentów krajowych państw UE, 16 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i 1 przedstawiciela Komisji Europejskiej. Konwentowi przewodził były prezydent Niemiec Roman Herzog, a delegacji Parlamentu Europejskiego — Íñigo Méndez de Vigo. Celem Konwentu było wzmocnienie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej nie przez poszerzenie ich katalogu, lecz przez uczynienie ich bardziej widocznymi¹⁹.

Szczyt w Kolonii 3—4 lipca 1999 roku jednoznacznie ujawnił potrzebę ujednolicenia podstawowych praw obowiązujących w UE zapisania ich w jednym dokumencie. Miało to na celu ujawnienie obywatelom UE nadrzędnej i doniosłej wartości Karty. Jak podkreśla Mathew Heim, każdy dokument unijny, który czyni prawa człowieka bardziej zrozumiałymi dla przeciętnego obywatela i prawnika, ma znaczenie, szczególnie jeśli towarzyszy mu prowadzony na wielką skalę program rozpowszechniania wiedzy o tychże prawach²⁰. Podczas spotkań w Kolonii i w Tampere dyskutowano także nad wnioskiem Rady Europejskiej, która proponowała, by sformułować nowe, niezapisane dotąd prawa. W projekcie rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącym Karty określano ją jako „fundamentalny krok w stronę zapewnienia UE demokratycznej konstytucji”²¹. Konwent przyjął oficjalny tekst Karty dnia 2 października 2000 roku. Nieformalny szczyt w Biarritz zatwierdził go 13 października, a Parlament Europejski uroczystie proklamował 7 grudnia 2000 roku. Proklamowanie Karty miało miejsce w czasie szczytu nicejskiego i stało się kolejnym elementem w rozwoju Unii. Kolejna próba umocnienia znaczenia Karty miała miejsce w ramach prac Konwentu zajmującego się przygotowaniem przyszłej Konstytucji dla Europy. Projekt Konstytucji uzgodniony podczas prac Konwentu zapewnił ważne miejsce w niej praw podstawowych. Uchwalenie Karty stanowiło krok w kierunku integracji politycznej i było powodowane potrzebą nadania Unii charakteru organizacji wykraczającej poza elementy ekonomiczne, organizacji, która przywiązuje dużą rolę do ochrony praw człowieka jako ważnej wspólnej warto-

¹⁸ Por. 46 punkt Presidency Conclusions 3—4 lipca 1999 r. w Kolonii [http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/june99_en.htm (04.06.2009)] oraz Tampere European Council 15—16 października 1999 r. Presidency Conclusions [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (04.06.2009)].

¹⁹ E. Pietras: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. „Biuletyn Polski Instytut Spraw Międzynarodowych” 2003, nr 15 (119), s. 1.

²⁰ Cyt. za: M. Heim: *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej — ogład prawny* [<http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/149219.html> (04.06.2009)].

²¹ Parlament Europejski próbował ustalić listę wspólnotowych praw podstawowych już parę lat temu. Por. Rezolucję Parlamentu z 5 kwietnia 1989 r.

ści państw członkowskich²². Karta ma w zamierzeniu twórców pomóc ludziom łatwiej i chętniej identyfikować się z Unią. W tym sensie jest ona pewną odpowiedzią na „deficyt demokracji”, odnotowywany w ostatnich latach w Unii.

Ważną kwestią jest zagadnienie charakteru prawnego Karty. Oficjalnie żaden kraj członkowski nie sprzeciwił się decyzji Rady Europejskiej z Kolonii w sprawie rozpoczęcia prac nad projektem Karty. Różnice w podejściach pojawiły się dopiero na forum Konwentu podczas dyskusji o konkretnych przepisach (Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania nie chciały w Karcie zbyt szeroko sformułowanych praw socjalnych) oraz odnośnie do charakteru prawnego Karty (Dania, Finlandia, Holandia, Irlandia i Szwecja, na czele z Wielką Brytanią, były przeciwne nadaniu Karcie mocy prawnie wiążącej). Początkowo także przywódcy państw członkowskich opowiadali się za formą deklaracji (Tony Blair twierdził w listopadzie 2000 r., iż Karta jest jedynie oświadczeniem wskazującym na kierunek polityki unijnej), byli wszakże tacy, którzy uważali, że Karta powinna mieć charakter wiążący (Gerhard Schroeder czy Carlo Campi, którzy byli zdania, iż powinna zostać inkorporowana do przyszłej konstytucji). Parlamentarzyści europejscy pragnęli włączyć Kartę do tekstu Traktatu z Nicei, nadając jej tym samym moc prawnie wiążącą państwa członkowskie. Według oceny przewodniczącej Parlamentu Europejskiego Nicole Fontanie, „każde inne rozwiązanie, przyjmujące jedynie formę deklaracji, mogłoby tylko osłabić wizerunek Unii”²³. Mimo to szczyt europejski w Nicei nie potrafił wykroczyć poza formę „uroczystej deklaracji”, a Karta została jedynie załączona do nowego traktatu jako aneks bez mocy wiążącej. Karta ma charakter prawa miękkiego (*soft law*), a tym samym nie wywołuje bezpośredniego skutku prawnego, nie mogąc być samodzielną podstawą dochodzenia praw i roszczeń przed sądami i innymi organami. Dzięki formie uroczystej proklamacji należy jednak uznać, że Karta jest wiążącą przynajmniej dla organów, które ją przyjęły.

Adaptacja wiążącej Karty rozwiązałaby problem przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uzyskałby swobodę w tworzeniu własnych interpretacji w dziedzinie praw człowieka, a tym samym zwiększania dorobku Unii na tym polu. Problem jest istotny ze względu na stosunki ETS z Trybunałem w Strasburgu, który w wyroku w sprawie *Matthews kontra Wielka Brytania*²⁴ zasygnalizował, iż zapewni jurysdykcję nad aktami wchodzącymi w sferę działalności Wspólnot Europejskich, do obszarów, których nie pokrywa prawodawstwo UE²⁵, co oznaczało między

²² „Wspólnoty Europejskie były jednak postrzegane głównie jako narzędzie integracji gospodarczej. Prawa człowieka odsunięto na plan dalszy”. Cyt. za: wywiad z dr Janą Planawową-Latanowicz [<http://www.sm.pl/polis/37/16.html> (04.06.2009)].

²³ Por. [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam-pres_en.htm (04.06.2009)].

²⁴ ECtHR, Decyzja z dnia 18 lutego 1999 r. Nr 24833/94, *Matthews v. United Kingdom*.

²⁵ Cyt. za: M. Heim: Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej — ogląd prawny [<http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/149219.html> (04.06.2009)].

innymi, że państwo członkowskie Unii Europejskiej odpowiada za naruszenia Europejskiej konwencji praw człowieka przez instytucje wspólnotowe. Przyjęcie bowiem metody sądowego kształtowania praw podstawowych stwarzało niebezpieczeństwo ukształtowania odmiennego sensu praw przez obydwie Trybunały. Europejski Trybunał Sprawiedliwości dokonując wykładni przepisów prawa wspólnotowego²⁶, często odwoływał się do interpretacji zawartej w orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka²⁷, by uniknąć możliwych rozbieżności. Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie uznał jednak nigdy, że Wspólnoty czy Unia związane są Europejską konwencją praw człowieka na zasadzie sukcesji. Podkreślenia wymaga, że Konwencja nie jest aktem Unii Europejskiej, nie uwzględnia też pięćdziesięciu lat, w ciągu których dokonała się znacząca ewolucja społeczeństwa europejskiego. Postęp techniczny i społeczny, jaki nastąpił w tym okresie, wymagał natomiast podjęcia nowych działań na rzecz ochrony obywateli, w szczególności w dziedzinie technologii informacyjnych, biotechnologii, walki z dyskryminacją, pluralizmu mediów, dobrych praktyk administracyjnych itp.

Uczestnicy szczytu w Brukseli zajmując się Traktatem Konstytucyjnym, ponownie podjęli temat charakteru prawnego Karty. Temat ten podzielił państwa członkowskie, stwarzając wrażenie niemożności ustalenia wspólnego stanowiska. Wielka Brytania wśród swoich najważniejszych postulatów wskazała postulat niewłączania do traktatu europejskiej Karty praw podstawowych. Karta bowiem, pomimo powszechnej akceptacji praw w niej zawartych, nie była do przyjęcia dla władz Wielkiej Brytanii w zakresie kilku norm. Przede wszystkim władze brytyjskie nie chciały zaakceptować prawa związków zawodowych do strajku, gdyż w rozumieniu rządu niweczyłoby ono niektóre reformy prawa pracy przeprowadzone w latach osiemdziesiątych przez rząd Margaret Thatcher²⁸.

Zapisy mandatu negocjacyjnego informowały, iż Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przyszyły Traktat nie inkorporuje, ale uzna jej wartość

²⁶ Na podstawie orzeczenia z 7 stycznia 2004 r. w sprawie C-117/01, *K.B. v. National Health Service Pensions Agency, Secretary of State for Health*, OJ C 47, 21.02.2004: Trybunał może wskazać sądowi krajowemu sytuacje, w których określona wykładnia prawa wspólnotowego wyklucza stanowanie przepisów krajowych naruszających postanowienia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

²⁷ Orzeczenie z dnia 26 czerwca 1997 r., *Vereinigte Familienpress Zeitungsverlags- und vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*. Reference for a preliminary ruling: Handelsgericht Wien — Austria. Measures having equivalent effect — Distribution of periodicals — Prize competitions — National prohibition, sprawa C-368/95 Raport Sądu Europejskiego 1997 str. I-03689, Orzeczenie z 17 lutego 1998 r., *Lisa Jacqueline Grant v. South—West Trains Ltd*. Reference for a preliminary ruling: Industrial Tribunal, Southampton — United Kingdom. Equal treatment of men and women — Refusal of travel concessions to cohabitantes of the same sex. Sprawa C-249/96, Raport Sądu Europejskiego 1998, s. I-00621.

²⁸ J. Pawlicki: *Niech Blair umiera w UE*. „Gazeta Wyborcza” z 20 czerwca 2007.

na równi z traktatami. Mandat stanowił, iż Karta będzie miała moc powszechnie obowiązującą, choć według zapisów nie rozszerzy kompetencji Unii poza zawarte w traktatach. Należy tu podkreślić, że Karta Praw Podstawowych nie ustanawia nowych praw, a jedynie powtarza i systematyzuje sformułowane już-prawa traktowe²⁹ i konwencyjne o charakterze europejskim, ale także z systemu Narodów Zjednoczonych³⁰. Na mocy mandatu Unia ma możliwość podjęcia decyzji o przystąpieniu do Europejskiej konwencji praw człowieka³¹, choć prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa³².

Podczas debaty nad mandatem, poprzedzającej szczyt lizboński, pojawiły się kontrowersje między innymi na tle braku określonej daty początkowej obowiązywania praw podstawowych w samej Karcie czy Traktacie, jak również w kontekście orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W rezultacie w Lizbonie dwa państwa: Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Rzeczpospolita Polska przystąpiły do wynegocjowanego wcześniej protokołu będącego uznaniem tego, że „nic, co zawarte jest w tytule IV Karty (Solidarność), nie stwarza praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej”. Na mocy tego protokołu Karta nie powoduje rozszerzenia możliwości ETS ani żadnego sądu do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne w tych państwach są niezgodne z podstawowymi prawami i zasadami w niej potwierdzonymi. Protokół nie zawiera jednak zapisów o wyłączeniu przystąpienia Polski i Wielkiej Brytanii do Karty, daje im jednak czas na analizę funkcjonowania jej zapisów.

Czy uchwalenie Karty było potrzebne? Pewien katalog podstawowych praw zawiera już Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 roku, który wyznacza

²⁹ Por. orzeczenie z 22 lutego 2005 r. w sprawie C-141/02 *P Commission v. max.mobil Telekommunikation Sernice*, w orzeczeniu którego Trybunał stwierdził, że argumentacja Komisji powołująca się na brak powszechnej mocy obowiązującej Karty jest błędna, gdyż Karta jedynie potwierdza prawa podstawowe Unii Europejskiej (orzeczenie w sprawie C-301/87 *France v. Commission* [1990] ECR I-307).

³⁰ Karta jest właściwie zbiorem funkcjonujących w ramach innych aktów prawa międzynarodowego przepisów. Niepowtórzone zostały jedynie przepisy dotyczące obowiązywania Karty.

³¹ Por. *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej — Włączenie Karty Praw Podstawowych do Traktatów. Przystąpienie Unii do Konwencji Praw Człowieka, dla Kontentu Europejskiego*. W: *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym*. Red. J. Barcz. Warszawa 2005, s. 106—125. W traktacie WE zostanie dodatkowo dodany zapis w artykule regulującym temat procedury zawierania umów międzynarodowych mówiący, że umowa o przystąpieniu Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (ECHR) zostanie zawarta przez Radę jednomyślnie i będzie wymagać ratyfikacji przez państwa członkowskie.

³² Decyzja musi być podjęta jednomyślnie przez wszystkie państwa członkowskie, ale także zgodę muszą wyrazić wszystkie strony Konwencji.

obowiązujące standardy, a Karta niewiele doń wnosi. Czy decydujące mogłyby okazać się natomiast względy ochrony sądowej? Europejski Trybunał Sprawiedliwości był ostrożny w interpretacji wspomnianego już artykułu 6 Traktatu o UE, stosując raczej wykładnię zawężającą ze względu na głosy sądów narodowych. Pomimo to w sprawach z zakresu Europejskiej konwencji, których tematykę można by uznać za obszar prawodawstwa Wspólnot, powołuje się je ze względów praktycznych za wchodzące w zakres tego prawodawstwa, zarówno przed ETS, jak i sądami narodowymi. Należy pamiętać, że pełna inkorporacja unijnej Karty plasowałaby ją na równi z EKPC, jeśli chodzi o ochronę praw jednostki; w konsekwencji można wyobrazić sobie rozbieżność interpretacji tych praw³³ albo zwykłe zamieszanie w sądach krajowych. Chociaż twórcy uchwalonej Karty dążą do uniknięcia potencjalnych sporów jurysdykcyjnych, to może nie wystarczyć, aby zapobiec konfliktowym sytuacjom. W ramach prac Grupy Roboczej Konwentu ds. Karty „odnośnie art. 52 § 3 Karty warte przytoczenia są zbieżne stwierdzenia sędziego Fischbacha z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz sędziego Skourisa z Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w czasie przesłuchania 17 września³⁴. W oparciu o »Wyjaśnienia« dotyczące Karty Grupa potwierdza wspólne rozumienie znaczenia tego postanowienia: prawa w Karcie odpowiadające prawom, o których mówi EKPC, mają taki sam zakres oraz znaczenie jak te ustanowione przez EKPC; w sposób szczególny chodzi tu o szczególne postanowienia EKPC pozwalające na ograniczanie zakresu stosowania tych praw³⁵. Drugie zdanie art. 52 § 3 Karty służy wyjaśnieniu, iż artykuł ten nie uniemożliwia stosowania już osiągniętego a bardziej rozległego stopnia ochrony lub takiego stopnia ochrony, jaki w przyszłości może zostać przewidziany przez legislację unijną i w niektórych artykułach Karty, które — mimo, że bazują na EKPC — wykraczają poza jej zakres, ponieważ w dorobku prawnym Unii osiągnięto już wyższy poziom ochrony (np. art. 47 dotyczący skutecznej ochrony prawnej lub art. 50 dotyczący prawa nie bycia karanym dwukrotnie za to samo przestępstwo). Tak więc prawa gwarantowane w Karcie odzwierciedlają wyższe poziomy ochrony zapewnianej przez istniejące prawo unijne³⁶.

Pomimo luk istniejących w mechanizmach ochrony praw człowieka w ramach Wspólnot (jak na przykład: czas trwania procedur, brak dostępu do

³³ Szczególnie jest to możliwe, gdy brakuje interpretacji ETPCz. Przykładem odmiennej interpretacji jest sprawa *Hoest* — orzeczenie w sprawach 46/87 z dnia 21 września 1989 r. (Rec.1989, p.2859). (SVX/00133 FIX/00145) i 227/88 z dnia 26/03/1987, (Rec.1987, p.1549) *Hoest AG v. Commision*, ECR 1989.

³⁴ Dok. CONV 295/02.

³⁵ Por. Orzeczenie Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus Airways v. Irlandia*, Application 45036/98, w którym ETPCz stwierdził, iż ochrona praw podstawowych w prawie wspólnotowym jest równorzędna systemowi konwencyjnemu.

³⁶ Sprawozdanie z prac grupy roboczej ds. Praw Podstawowych.

dokumentów, zasady rewizji sądowej) nie można stwierdzać, że standardy te są niskie lub niewystarczające³⁷. Warto również zwrócić uwagę na prawa społeczne i ekonomiczne, które były wprowadzane raczej do celów integracji gospodarczej niż ze względu na potrzebę zapewnienia zabezpieczeń.

Podkreślenia wymagają także wnioski Komisji des Sages³⁸, która akcentowała w raporcie końcowym, że „wielkie gesty” nie są konieczne, natomiast istnieje potrzeba usunięcia niekonsekwencji pomiędzy unijną wewnętrzną i zewnętrzną polityką w dziedzinie praw człowieka³⁹. Zastrzeżenia w sprawie uchwalenia Karty wyrażał również od początku świat biznesu, który podkreślał konieczność zapisu praw jedynie fundamentalnych i tylko w formie deklaratywnej. James Wilson⁴⁰, jako przedstawiciel przedsiębiorców, wskazywał na ograniczenia, jakie wprowadziłoby szersze określenie między innymi praw socjalnych ze względu na ich koszt szacowany przez pryzmat rozszerzenia Unii. W dyskusji można było także usłyszeć głosy popierające charakter wiążący Karty⁴¹. Zwolennicy takiego rozwiązania wskazują na zakres władzy, jaką posiada Unia Europejska, oraz na konieczność ochrony jednostki przed nadużyciami tej władzy. Dyskusja na temat Karty była kontynuowana na szczycie w Laaken, gdzie postawiona na dwa możliwe rozwiązania: włączenie Karty do traktatów albo przystąpienie UE do Europejskiej konwencji praw człowieka⁴².

W ramach prac Konwentu zauważano, że kwestia statusu Karty praw podstawowych nie została nadal zamknięta. Jedni twierdzą, że Karta powinna zostać taka, jaka jest; w takim kształcie, w jakim została wynegocjowana i przyjęta w Nicei. Otwieranie dyskusji nad treścią karty praw podstawowych mogłoby doprowadzić do zablokowania całego procesu postniemieckiego⁴³. Zauważono, że konwencja jest na tym etapie najlepszą z możliwych form prawnych, mimo że jej uchwalenie i uznanie w takim kształcie jest właśnie ograniczonością zasięgu i brakiem konsensu co do statusu Karty. Natomiast kwestia przystąpienia Unii do EKPC znalazła szerokie grono zwolenników⁴⁴. Główne argumenty poli-

³⁷ Cyt za: M. Heim: *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej — ogład prawny* [http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/149219.html (04.06.2009)].

³⁸ Ibidem.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Cyt. za: Komentarz Jamesa Wilsona do artykułu Giampiero Alhadeff'a, [http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/1414200.html (04.06.2009)].

⁴¹ Np. A. Duff MEP: *Poparcie dla idei prawnie wiążącej Europejskiej Karty Podstawowych Praw* [http://www.europa.edu.pl/challenge/topics/prawo/2000/11/03/1416203.html (04.06.2009)].

⁴² W 1994 r. ETS orzekł, że Wspólnota Europejska nie ma kompetencji w zakresie przystąpienia do EKPC, choć można założyć, że poprawka traktatowa nadałaby jej taką kompetencję.

⁴³ Wypowiedź ministra Truszczyńskiego cyt. za: [http://www.sprawymiedzynarodowe.pl/nowosci/karta (04.06.2009)].

⁴⁴ *Raport Końcowy Przewodniczącego Grupy Roboczej — Włączenie Karty Praw Podstawowych do Traktatów. Przystąpienie Unii do Konwencji Praw Człowieka, dla Konwentu Europejskiego*. W: *Przewodnik po Traktacie Konstytucyjnym...*, s. 106—125.

tyczne i prawne przemawiające za przystąpieniem Unii do EKPC uznane przez Grupę roboczą przedstawiają się następująco:

- w chwili, gdy Unia dokonuje potwierdzenia wyznawanych przez siebie wartości za pośrednictwem swojej Karty, przystąpienie Unii do EKPC dałoby mocny sygnał polityczny świadczący o spójności pomiędzy Unią a Europą *sensu largo*, której granice wyznacza członkostwo w Radzie Europy i paneuropejski system ochrony praw człowieka;
- przystąpienie do EKPC dałoby obywatelom (Unii) analogiczną ochronę w odniesieniu do aktów prawa unijnego do tej, jaką obecnie posiadają wobec państw członkowskich; wiąże się to z kwestią wiarygodności, tym bardziej że państwa członkowskie przeniosły istotne kompetencje na Unię oraz że przystąpienie do EKPC stało się warunkiem członkostwa nowych państw w Unii;
- przystąpienie stałoby się idealnym narzędziem zapewniającym harmonijny rozwój orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Trybunału Praw Człowieka w kwestiach praw człowieka; dla niektórych argument ten wydał się nabierać większej mocy w świetle włączenia Karty do traktatów; w związku z tym należy również zwrócić uwagę na problemy wynikające z obecnego braku uczestnictwa Unii w strasburskim systemie sądowym w sprawach, w których Trybunał w Strasburgu jest pośrednio zobowiązany do wydawania orzeczeń odnoszących się do prawa unijnego, podczas gdy Unia nie ma możliwości obrony przed tym Trybunałem ani nie może mieć w Trybunale sędziego, który zapewniłby odpowiednią ekspertyzę w zakresie prawa unijnego⁴⁵.

Należy zauważyć, że członkowie grupy podkreślali całkowitą autonomię prawa unijnego i wyłączność Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie respektowania prawa unijnego a Trybunał Praw Człowieka uznali za Sąd specjalny.

Debata o zreformowaniu Unii musi odnieść się do możliwości w zakresie spełnienia oczekiwań jej obywateli co do społecznego i ekonomicznego postępu, wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa i rozwiązywania problemów globalnych. Sama Karta w swych zapisach proponowanych przez projektodawców Konstytucji obejmuje bardzo szeroki zakres przedmiotowy. Określono w niej prawa cywilne, obywatelskie, polityczne, społeczne, gospodarcze oraz kulturalne. Przykładowo można wskazać na prawo do życia (choć niektórzy krytycy wskazują, że jest to prawo niedookreślone i może wywoływać pewne dylematy dotyczące problemu np. eutanazji), prawo do wolności i bezpieczeństwa, równości, własności oraz przede wszystkim godności osoby ludzkiej. W związku z tym ważna była również dyskusja, czy Karta może lub powinna zostać włączona do traktatów⁴⁶.

⁴⁵ Cyt. za: *Sprawozdanie grupy roboczej ds. Karty Praw Podstawowych*.

⁴⁶ Dokument Konwentu z dnia 18 czerwca 2002 r. (Conv.116/02).

Na forum grupy roboczej podkreślano, że optymalnym rozwiązaniem byłoby, gdyby dokument końcowy był jednym i jedynym dokumentem obowiązującym w Unii, zastępującym dotychczasowe Traktaty — o Unii Europejskiej i o Wspólnotach Europejskich. Sytuacja wielości traktatów nie sprzyjała i nie sprzyja zrozumieniu organizacji i funkcjonowaniu struktur europejskich. Karta miała stać się rozdziałem (tytułem) nowego traktatu. Tego rodzaju regulacja byłaby jasna, przejrzysta i bardziej zrozumiała, co zbliżyłoby prawo Unii do jej obywateli w kluczowej dla nich kwestii ochrony praw podstawowych. Ułatwiłoby to szerszą identyfikację przeciętnych mieszkańców zjednoczonej Europy z celami integracji.

Według Janusza Trzczińskiego, członka Grupy Roboczej, Karta jest ze względu na sformułowane w niej treści, aktem normatywnym. Analiza poszczególnych postanowień Karty może doprowadzić do wniosku, że spełniają one rygory norm prawnych przyjęte w teorii stanowienia prawa. Podczas prac Grupy Roboczej podkreślano, że Karta stanie się obowiązująca prawnie, jeśli zostanie włączona jako część do przyszłego traktatu⁴⁷ (stało się to wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego). Stwierdzenia te nie oznaczały, według Trzczińskiego, że Unia jest przygotowana na to, by realizować prawa zapisane w Karcie.

Dalej podkreślano, że logicznym następstwem inkorporacji Karty jest usunięcie art. 6(2) TUE, gdyż zbyt częste stanie się odwoływanie do Konwencji lub tradycji konstytucyjnych państw członkowskich w dziedzinie praw podstawowych. Karta jako część traktatu „skonsumuje” źródła wskazane w art. 6(2) i wzmocni gwarancje ochrony praw podstawowych w porównaniu ze stanem dotychczasowym. Regulacje znajdujące się w art. 6 ust. 2 TUE odwołujące się do Europejskiej Konwencji (ECHR) i tradycji konstytucyjnych zostaną zastąpione przez art. 52 Karty, w szczególności jego ust. 3 oraz przez art. 53 Karty⁴⁸. Postulowano również, by Preambuła do Karty, po odpowiednim dostosowaniu redakcyjnym, mogła stać się częścią Preambuły do traktatu ze względu na zawarty w niej (uniwersalny system wartości i odesłania do podstawowych dokumentów chroniących prawa i wolności jednostki⁴⁹). Janusz Trzcziński proponował uważne rozważenie wprowadzenia bezpośredniej skargi konstytucyjnej do Trybunału Sprawiedliwości w celu ochrony praw podstawowych. „Przedtem należy uważnie przyjrzeć się doświadczeniom państw członkowskich w tym zakresie oraz możliwościom tkwiącym w dotychczasowym wspólnotowym sys-

⁴⁷ Cyt. za: [http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/DA7358F912596904C1256CAB_002612BF_04.06.2009] wystąpienie J. Trzczińskiego na forum Grupy Roboczej II „Karta Praw Podstawowych”. Temat wystąpienia: „Sposób i konsekwencje włączenia Karty Praw Podstawowych do Traktatów”.

⁴⁸ W zaproponowanym projekcie zapisy te znajdują się w Tytule I, artykule II Wartości Unii.

⁴⁹ Na podstawie tekstu Projektu Traktatu Konstytucyjnego Europy można stwierdzić, że Konwent nie przyjął propozycji.

temie skargowym (art. 230—4 TWE) oraz instytucji orzeczeń wstępnych (art. 234 TWE)⁵⁰ — postulował.

Ostatecznie traktat reformujący modyfikował art. 6 TUE. Modyfikacja dotyczyła krzyżowego odesłania norm praw fundamentalnych. Artykuł w nowym brzmieniu zawierał w sobie gwarancję, iż Karta nie stanowi dodatkowych kompetencji dla Unii i jednocześnie odsyła do przepisów interpretacyjnych — horyzontalnych Karty (art. 51—54). Ze swej strony nowa Karta będzie również zawierać odesłanie do art. 6 TUE.

Przygotowany i odrzucony Traktat konstytucyjny w art. I — 9⁵¹ potwierdził gotowość przystąpienia Unii do Europejskiej konwencji praw człowieka, stanowiąc, że prawa podstawowe Konwencji i wynikające z tradycji konstytucyjnej państw są zasadami ogólnymi prawa. Równoległe po stronie Rady Europy dokonywał się proces dostosowawczy, umożliwiający przystąpienie Unii do Konwencji. Przyjęty w maju 2004 roku Protokół nr 14 do Konwencji wraz z rekomendacjami świadczy o pełnej gotowości Rady Europy włączenia Unii Europejskiej jako strony konwencji⁵². Mandat udzielony Unii do przystąpienia do Konwencji nie jest jeszcze przystąpieniem. Sam akt przystąpienia będzie wymagał podjęcia szczegółowych działań i decyzji między innymi w zakresie wyznaczenia sędziego w ETPC, ustanowienia reprezentantów Unii w Komitecie Ministrów RE, zakresu skargi przeciwko Unii itp. Decyzja o przystąpieniu na mocy obecnego art. 300 TWE musi być podjęta przez Radę jednomyślnie i będzie wymagała ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. W wyniku zastosowania procedury organicznej stroną konwencji będzie UE, ale umowa będzie wiązać wszystkie państwa członkowskie. Przedstawiona procedura służy umocnieniu demokratycznej legitymizacji podjętych decyzji, a także tożsamości prawnej Unii.

Systematycznie rzecz ujmując, prawa umieszczono w 7 rozdziałach i 54 artykułach poprzedzonych preambułą⁵³. Karta jest więc niewielkiej objętości dokumentem, co wpływa na często zbyt ogólny charakter regulacji. Klauzule generalne i odesłania do ustawodawstwa krajowego komplikują stosowanie Karty przy braku określonego minimalnego standardu ich stosowania. Tytuły poszczególnych rozdziałów pokazują kilkakrotnie niekonsekwencje w rozwiązaniach systemowych.

⁵⁰ Cyt. za: [<http://www.futurum.gov.pl/futurum.nsf/0/DA7358F912596904C1256CAB002612BF>] wystąpienie J. Trzczińskiego.

⁵¹ Numeracja artykułów Karty rozpoczynających się od „I [...]” pochodzi z Projektu traktatu konstytucyjnego Europy.

⁵² L. Wildhaber, L. Garlicki: *Torując drogę dalekosiężnej wizji Europejskiej ochrony praw człowieka w XXI w. II Szczyt Rady Europy i Europejskiej Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*. W: *Polska i Rada Europy 1990—2005*. Red. H. Machińska. Biuro Informacji Rady Europy.

⁵³ Analiza treści Karty została dokonana na podstawie zapisów Projektu traktatu konstytucyjnego Europy.

Zakres przedmiotowy Karty pokrywa się z ochroną praw człowieka, których źródłem jest godność osoby ludzkiej. Z praw i wolności ujętych w Karcie korzystać mogą wszyscy, którzy znajdują się pod jurysdykcją państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Prawa dotyczą głównie osób fizycznych, choć niektóre (np. prawo dostępu do dokumentów) są adresowane również do osób prawnych. Prawa polityczne są zastrzeżone tylko i wyłącznie dla obywateli Unii Europejskiej, co stanowi pewne uzasadnione ograniczenie powszechności. Niezależne natomiast od obywatelstwa są prawa przyznane dzieciom, osobom niepełnosprawnym, konsumentom i pracownikom.

Postanowienia Karty do tej pory adresowane były wyłącznie do organów i instytucji Unii oraz do państw członkowskich — tylko jednak w zakresie, w jakim stosują prawo Unii⁵⁴ (art. II—111 Karty). Dotyczyło to więc przede wszystkim Parlamentu Europejskiego, Rady Unii Europejskiej, Komisji⁵⁵, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a także instytucji powołanych na mocy umowy międzyrządowej. Adresatem norm są także obywatele zobowiązani do przestrzegania wolności i praw drugiego człowieka. Mamy tutaj nie tylko wertykalne, ale i horyzontalne określenie ochrony praw wolności człowieka⁵⁶. W wyniku nadania Karcie statusu równego traktatom, Karta będzie obowiązywać państwa członkowskie w ogólności, a nie tylko w szczególnych przypadkach. Karta zmieniając swój status, będzie mogła być bezpośrednio stosowana przed sądami Unii, jak również przed sądami krajowymi. Dotyczy to w szczególności praw, zasady bowiem powinny być implementowane w ustawodawstwo krajowe, a zanim to nastąpi, można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni aktów i kontroli ich legalności⁵⁷. Niestety, w żadnym dokumencie nie określono wyraźnie, które z praw są prawami, a które jedynie zasadami. Pewnym niedoskonałym ograniczeniem dowolności interpretacyjnej są wytyczne do interpretacji. Nie mają one jednak charakteru obowiązującego.

Karta potwierdza, uwzględniając zasadę kompetencji, zadania Unii oraz zasadę pomocniczości, prawa wynikające z zapisów konstytucyjnych państw członkowskich, jak również ich zobowiązania międzynarodowe (Europejską konwencję praw człowieka, karty społeczne oraz orzecznictwo ETS i Euro-

⁵⁴ Por. Orzeczenie z 13.06 1989, Case 5/88 *Wachauf* [1989] ECR 2609; orzeczenie z 18 lipca 1991 r., ERT [1991] ECR I-2925.

⁵⁵ W wewnętrznym memorandum z 2001 r. skierowanym do pracowników Komisji przewodniczący Komisji Romano Prodi stwierdził, iż przyszłe działania Komisji powinny być zgodne z Kartą.

⁵⁶ A. Zoll: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a problem tożsamości europejskiej*. „Forum Iuridicum” 2002, T. 1, s. 59—71.

⁵⁷ Postanowienia niniejszej Karty zawierające zasady mogą być wprowadzone w życie przez akty ustawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, jeśli stanowią wykonanie prawa Unii, w wykonywaniu ich odpowiednich uprawnień.

pejskiego Trybunału Praw Człowieka). Karta powinna być interpretowana z uwzględnieniem wyjaśnień Konwentu pracującego nad Kartą⁵⁸.

Kartę można uznać za kompilację istniejących aktów prawnych z zakresu praw człowieka. W art. II — 111 pkt. 2 wyraźnie zaznaczono, iż Karta nie ustanawia żadnego nowego uprawnienia ani zadania dla Wspólnoty lub Unii, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w traktatach, co wyraźnie ogranicza jej moc i znaczenie. Na ograniczony charakter Karty wskazuje także art. II — 111 pkt. 1, w którym stwierdza się, iż Karta znajduje swoje zastosowanie do instytucji i organów Unii, z właściwym uwzględnieniem zasady subsydiarności, oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim będą one stosowały prawo Unii. Artykuł ten odmówił Kartie możliwości podważenia praw człowieka uznanych przez prawo Unii lub prawo międzynarodowe czy konstytucje państw członkowskich.

Analizując postanowienia Karty praw podstawowych, warto wskazać na zapisy preambuły, która niesie z sobą pewne kierunki interpretacyjne. Stwierdza więc Preambuła w pierwszym zdaniu: „Narody Europy w procesie tworzenia między sobą coraz ściślejszej unii, są zdecydowane dzielić pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach”⁵⁹.

Preambuła do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oraz do Karty praw podstawowych odwołuje się do wartości stanowiących fundament demokratycznego społeczeństwa. Wykracza ona poza prawa podstawowe, wskazując na kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy, prawa człowieka, wolność, demokrację, równość oraz państwo prawa. Preambuła Karty wskazuje natomiast duchowo-religijne⁶⁰ i moralne dziedzictwo, godność osoby ludzkiej, wolność, równość, solidarność, demokrację i państwo prawne⁶¹. Karta praw podstawowych oraz Deklaracja 12 odnosząca się do wyjaśnień dotyczących Karty stanowiły dalsze wzmocnienie aksjologii UE. Warto zwrócić uwagę na zawarte w tej Deklaracji wyjaśnienia, które choć nie mają charakteru prawnego, to jednak są podstawą wykładni Karty. W nowym, uzgodnionym w Lizbonie brzmieniu Traktatu, do którego Karta nie będzie inkorporowana, o Kartę stanowi nieobowiązująca powszechnie Deklaracja 29. Zawiera ona jedynie informację o charakterze prawnym Karty,

⁵⁸ Fragment Preambuły Karty praw podstawowych Unii Projektu traktatu konstytucyjnego Europy, Urząd Oficjalnych Publikacji Europejskich, Luksemburg 2003, s. 55.

⁵⁹ Cyt. za: 2000/C 364/01 [tłumaczenie własne].

⁶⁰ Francja odmówiła podpisania Karty, jeśli znalazłaby w niej zapis o religijnym dziedzictwie, rozbieżności można znaleźć w tekstach oficjalnych, gdyż w tekście niemieckim występuje dziedzictwo religijno-moralne i duchowe, w angielskim np. tylko moralno-duchowe.

⁶¹ Cyt. za: Preambuła do Karty: „Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego”. „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” z 14 grudnia 2007 r., C303/1.

co znacząco wpłynie na możliwości interpretacyjne. Uzgodniono także dodanie do Preambuły TUE akapitu przeniesionego z TK, który nawiązuje do źródeł wartości leżących u podstaw niezbywalnych praw człowieka, wolności, demokracji, równości oraz państwa prawnego. Odwołanie dokonuje się za pomocą takich pojęć, jak kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy.

Zasadniczy problem polega na znalezieniu wspólnego katalogu powszechnie akceptowanych wartości. Jedną z propozycji przedstawił W. Sadurski, proponując, by katalog ten obejmował: uznanie znaczenia rozumu w życiu publicznym⁶², wolność indywidualną, tolerancję, poszanowanie dla inności i uznanie, że sam fakt moralnej dezaprobaty ze strony większości społeczeństwa nie jest wystarczającą podstawą do wprowadzenia restrykcji prawnych, demokrację i przeświadczenie, że samostanowienie indywidualnie przekłada się w życiu społeczności na zasadę rządów większości i w konstytucyjnie określonych ramach dyktowanych przez poszanowanie praw indywidualnych i równości wobec prawa.

Tytuł I systematyzuje zagadnienie godności ludzkiej. W jego ramach zapisane są prawa do życia, do integralności osoby, do obrony przed torturami i poniżającym traktowaniem oraz zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej. Warto podkreślić ograniczenia wprowadzone dla badań w dziedzinie medycyny i biologii, które mogą być prowadzone jedynie po swobodnej i świadomej decyzji osoby zainteresowanej. Postępem, szczególnie w aspekcie kierunku ustawodawstwa niektórych państw członkowskich (np. Holandii), jest zakaz prowadzenia praktyk eugenicznych (w ograniczonym w stosunku do pierwotnego brzmienia zakresie do praktyk, których celem jest selekcja osób) czy klonowania reprodukcyjnego istot ludzkich. Nowym zapisem w stosunku do tekstu Karty uchwalonego w Nicei jest zakaz handlu ludźmi.

Najważniejszy może w Karcie art. II — 61 stanowi, że godność ludzka jest nienaruszalna, musi być szanowana i chroniona. Interpretacja Konwentu wskazuje, iż godność jest nie tylko fundamentalnym prawem, lecz faktyczną podstawą innych praw, tak jak wskazano w preambule do Powszechnej deklaracji praw człowieka. Godność ludzka została tu postawiona na równi z wolnością, równością i solidarnością. Godność zajmuje więc najważniejsze miejsce we wspólnotowym systemie praw człowieka, z niej wywodzą się inne prawa i żadne nie mogą być z nią sprzeczne. Andrzej Zoll w swoim referacie dotyczącym tożsamości europejskiej, a w tym także Karty praw podstawowych, twierdzi natomiast, iż „lepiej miejsce godności ludzkiej oddaje art. 30 polskiej Konstytucji z 1997 roku, którego zapis brzmi, iż »godność człowieka jest przyrodzona i niezbywalna i stanowi źródło wszelkiej wolności i prawa«. Ten przyrodzony cha-

⁶² W. Sadurski: *Czy istnieją wspólne europejskie wartości konstytucyjne*. W: *Idea Europy*. Red. H. Machińska. Biuro Informacji Rady Europy 2004, s. 28—35.

rakter godności człowieka, stanowiący źródło wolności praw, pozwala godność postawić ponad określonymi przez prawodawcę prawami i wolnością człowieka. Godność staje się wtedy wzorcem pozwalającym na weryfikowanie tego, co stworzył prawodawca, i pozwala badać w lepszym stopniu niż to zrobiono w Karcie, czy poszczególne regulacje zgodne są z godnością, czy godności się przeciwstawiają⁶³.

W Preambule Karty stwierdza się, że „korzystanie z określonych w niej praw rodzi odpowiedzialność i nakłada obowiązek wobec innych osób wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń”. To ważne zdanie wskazuje, iż każde prawo musi korespondować z odpowiedzialnością. Można pokusić się o stwierdzenie, że jest to jeden z najważniejszych zapisów w Karcie. Warto zwrócić uwagę też na polski akcent w tym kontekście, który miał miejsce w Gdańsku, gdzie została podpisana przez międzynarodową grupę intelektualistów Karta Powinności Człowieka. Karta ta w sposób rozbudowany zawierała to, co KPP opisała jednym zdaniem.

Zapisy dotyczące życia są ważne, choć nie rozstrzygały w pierwotnej wersji kilku współcześnie istotnych problemów. Do nich należały zagadnienia aborcji i eutanazji, a także zakaz stosowania praktyk eugenicznych i klonowania istoty ludzkiej. Prawo do życia jest potwierdzeniem praw zapisanych w artykule 2 (1) EKPC oraz art. 1 Szóstego Protokołu Dodatkowego. Artykuł 3 zaś dotyczy integralności osoby ludzkiej i jest odzwierciedleniem Konwencji praw człowieka i biomedycyny⁶⁴.

Recepcja Karty nasuwa też pewne wątpliwości. Przykładowo, w art. 5 stwierdza się, że nikt nie będzie zmuszany do świadczenia pracy przymusowej lub obowiązkowej. Przepis ten kopiuje prawo z art. 4 (3) EKPC. Jak wskazuje komentarz do Karty, zapis należy interpretować zgodnie z zapisami Konwencji, a nie literalnie, co oznacza, że praca przymusowa może być w pewnych, wskazanych wyłączeniem konwencyjnym przypadkach, nakazana. Komentarz nie stanowi jednak integralnej części Kart, a w art. II — 112 pkt. 3 stwierdza się: Jeżeli przepis Karty pokrywa się z Konwencją praw człowieka, należy rozumieć go tak, jak rozumie go Konwencja. Karta może jednak gwarantować większą

⁶³ A. Zoll: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a problem tożsamości europejskiej*. „Forum Iuridicum” 2002, T. 1 s. 60.

⁶⁴ Tzw. Konwencji biomedycznej, wypracowanej w ramach Rady Europy, a podpisanej 4 kwietnia 1997 r. w Oviedo w Hiszpanii. Zgodnie z art. 5 ww. Konwencji biomedycznej nie można przeprowadzić interwencji medycznej bez swobodnej i świadomej zgody osoby zainteresowanej. Konwencja precyzuje, jaki zakres informacji powinna otrzymać osoba zainteresowana (tj. informacje o celu i naturze interwencji, jak również konsekwencjach i ryzyku). Ponadto, należy zauważyć, iż art. 5 Konwencji dotyczy również ochrony osób poddawanych badaniom naukowym oraz zgody na pobranie narządów i tkanek od żyjących dawców w celu dokonania przeszczepu. Konwencja biomedyczna reguluje także kwestie dotyczące wycofania zgody, ochrony osób niezdolnych do wyrażenia zgody, ochrony osób z zaburzeniami psychicznymi oraz nagłe przypadki. Konwencja nie odnosi się natomiast do kwestii eutanazji.

ochronę⁶⁵. Gdyby stosować jedynie literalną wykładnię, niektóre kary z polskiego kodeksu karnego byłyby sprzeczne z KPP. Trzeba więc zastosować wykładnię systemową i odnieść się także do fragmentów pozaprawnych w Karcie, czyli do jej komentarza i traktować go jako wykładnię autentyczną. Podobna sytuacja odnosi się także na przykład do wolności wypowiedzi (art. II — 71 Karty korespondujący z art. 11 EKPC). W tym kontekście należy przypomnieć wypowiedź A. Zolla, że w treści Karty nie znalazło się zastrzeżenie, że wszystko, co jest sprzeczne z godnością człowieka, nie może być tutaj brane pod uwagę⁶⁶.

Tytuł II reguluje prawa wolności, wskazując przede wszystkim na to, że każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa. W tytule tym zagwarantowane są również prawa tajemnicy komunikowania się, ochrony prywatności oraz ochrony danych osobowych. Ważne miejsce zajmuje również wolność myśli, sumienia i religii (nie — jak poprzednio — wyznania), a przede wszystkim jej zmiany, uzewnętrzniania przez uprawianie kultu, nauczanie, praktykowanie i uczestniczenie w obrzędach⁶⁷. Przepis ten został uszczegółowiony i dookreślony granicami. Ogólne zapisy dotyczą także fundamentalnych praw ochrony wolności mediów (dodanych w Projekcie) i prawa do informacji. Tytuł ten zawiera również uregulowania dotyczące partii politycznych, których funkcjonowanie może znacznie przyczynić się do zmniejszenia poczucia deficytu demokracji w strukturach Unii. Według zapisu artykułu II — 72 pkt. 2 to właśnie rolę partii na poziomie europejskim jest wyrażanie woli politycznej obywateli. Podkreślić należy, że w pierwotnej wersji Karty przepis dotyczący partii politycznych był autonomiczny (art. 24) i znajdował się w części Karty dotyczącej praw obywatelskich. Umieszczenie w Projekcie Konstytucji tego zapisu w obrębie prawa gromadzenia się i stowarzyszania wskazuje na istotną zmianę w płaszczyźnie postrzegania problemu instytucjonalizacji polityki unijnej przez partie polityczne.

Prawo do nauki bezpłatnej i obowiązkowej stanowi ważny zapis Karty, ale już możliwość tworzenia własnych placówek oświatowych stanowi element prawodawstwa narodowego, które Unia szanuje. Podkreśla się ważną dla rozwoju wspólnego rynku szansę na równą pracę i płacę obywateli na terenie państw członkowskich. Rozbudowaną formę ma prawo własności, choć pokrywa się w dużej mierze z uregulowaniami prawnymi państw członkowskich. Prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i Protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźstwa zostaje poszerzone o zakaz wydaleń zbiorowych oraz zakaz ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może zostać zasto-

⁶⁵ Por. Konwent Europejski: Raporty końcowe grup roboczych, s. 101.

⁶⁶ A. Zoll: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej...*, s. 61.

⁶⁷ Fragment Karty praw podstawowych Unii Projektu traktatu konstytucyjnego Europy, Urząd Oficjalnych Publikacji Europejskich, Luksemburg 2003, art. II 71 pkt 1.

sowana kara śmierci, tortury lub inne nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie⁶⁸.

Wart szczególniejszej uwagi jest także art. II — 69 stanowiący, że „gwarantuje się prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw”. Odpowiedni przepis art. 12 Europejskiej konwencji praw człowieka stanowi: „Mężczyźni i kobiety mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodzin zgodnie z prawem krajowym regulującym korzystanie z tego prawa. W Karcie praw podstawowych zniknęło zastrzeżenie, że małżeństwo i założenie rodziny jest prawem osób o odmiennej płci, czyli art. II — 69 Karty niewątpliwie dopuszcza małżeństwa i założenie rodziny przez osoby tej samej płci, jeśli tak stanowiąc będzie prawo krajowe.

Tytuł III traktuje o równości, szczególnie wobec prawa. Zakazuje się w nim dyskryminacji oraz podkreśla rolę różnorodności. Status kobiety, mężczyzny i dziecka został określony w sposób nieodbiegający od standardów państw członkowskich i podstawowych konwencji dotyczących praw człowieka. Istotne są również zapisane prawa osób w podeszłym wieku (do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym⁶⁹), a także prawa integracji osób niepełnosprawnych (do korzystania ze środków mających zapewnić im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności⁷⁰).

Tytuł IV, dotyczący solidarności, obejmuje prawa pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (tylko w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie unijnym oraz prawach i zwyczajach państw członkowskich), prawo do rokowań i działań zbiorowych, w tym także strajku (w przypadku konfliktów interesów, w celu obrony interesów własnych, bez pierwotnego ograniczenia do interesów ekonomicznych i społecznych), prawo dostępu do pośrednictwa pracy, ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (tylko, gdy szczegółowe przepisy Unii i państw członkowskich to przewidują), do sprawiedliwych i należytych warunków pracy (tzn. takich, które nie powodują naruszenia zdrowia pracownika, zapewniają mu bezpieczeństwo i poszanowanie godności⁷¹), w tym do określonego maksymalnego czasu pracy. W Tytule IV uregulowano również kwestie minimalnego wieku zatrudnianych do pracy (zakaz pracy dzieci), który został zdefiniowany jako minimalny wiek zakończenia obowiązku szkolnego, chyba że uregulowania dotyczące pracy młodocianych są bardziej korzystne⁷². Zatrudnionym młodocianym zapewnia się również szczególne

⁶⁸ Ibidem, por. art. II 79 pkt 1 i 2.

⁶⁹ Ibidem, art. II 85 Karty praw podstawowych Unii Projektu traktatu konstytucyjnego Europy, s. 64.

⁷⁰ Ibidem, art. II 86.

⁷¹ Ibidem, art. II 91 pkt 1.

⁷² Zrezygnowano z dotychczasowego zapisu mówiącego o prawach, które zapewniają przygotowanie do zawodu poprzez szkolenie zawodowe oraz z uwzględnieniem wyłączeń ograniczonych do pewnych lekkich prac.

warunki dostosowane do ich wieku oraz chroni przed wykorzystywaniem ekonomicznym oraz pracą dla nich niebezpieczną ze względu na bezpieczeństwo fizyczne, psychiczne, moralne, zagrażającą ich rozwojowi czy utrudniającą edukację.

Unia podkreśla szacunek dla rodziny, szczególnie macierzyństwa, które chroni przed zwolnieniem z pracy. Szanowane są również uprawnienia do zabezpieczeń społecznych w przypadkach choroby, wypadków przy pracy, zależności lub podeszłego wieku czy utraty pracy. Podkreśla się prawo do korzystania z zabezpieczenia społecznego określonego w prawie unijnym. Projektodawcy zapisali również deklarację celowej działalności na rzecz zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa przez prawo do pomocy społecznej oraz mieszkaniowej w celu zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków⁷³. W dalszych artykułach Tytułu IV podkreśla się zagadnienia ochrony zdrowia, środowiska, konsumentów (przez realizację polityki Unii zapewnia się już, a nie dopiero w przyszłości, wysoki ich poziom) oraz prawo do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii.

Tytuł V reguluje prawa obywatelskie, w tym prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (artykuł ten zawiera również podstawowe zasady wyborcze: powszechność, bezpośredniość, wolność i tajność), prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, prawo do dobrej administracji, obejmujące prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia sprawy w rozsądnym terminie. W ramach prawa do dobrej administracji, w projekcie wymienia się prawo do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację⁷⁴, dostępu do akt własnej sprawy z zastrzeżeniem poszanowania interesów (uprawnionych) do poufności oraz tajemnicy handlowej i zawodowej (tajemnica zawodowa stanowi rozszerzenie ograniczenia dostępu do akt w porównaniu do pierwotnej treści Karty)⁷⁵, oraz obowiązek administracji uzasadnienia swojej decyzji⁷⁶. Uprawnienia osób poszerzono także o możliwość domagania się od Unii naprawienia szkody wyrządzonej przez instytucje lub pracowników instytucji unijnych, co ma szczególne znaczenie dla odpowiedzialności cywilnej Unii w stosunku do obywateli. W Tytule tym zawarto również prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo do zwracania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (a nie przedstawiania mu sprawy, co zmienia proporcje działania rzecznika w stosunku do skarżącego się obywatela). W ramach praw obywatelskich zapisano także prawo do opieki konsularnej i dyplomatycznej (na podstawie zapisu art. 12 TUE).

⁷³ Ibidem, art. 2 94 pkt 3 nie mówi się tu już natomiast o konieczności ustanowienia przepisu, jak stanowi zapis w tekście uchwalonym w Nicei.

⁷⁴ Ibidem, art. 2 101 pkt 2 lit. a.

⁷⁵ Ibidem, art. 2 101 pkt 2 lit. b.

⁷⁶ Ibidem, art. 2 101 pkt 2 lit. c.

Zapisy Tytułu VII dotyczące sprawiedliwości zostały zebrane z tekstu prawie całej Karty w pierwotnym kształcie. Tytuł ten uprawnia podmioty do stosowania skutecznego środka prawnego przed sądem, jeśli prawa i wolności gwarantowane przez ustawodawstwo Unii podmiotu zostały naruszone. Gwarantuje się również sprawiedliwy i jawny proces sądowy w rozsądnym terminie. Sprawę może rozpatrywać niezawisły i bezstronny, ustanowiony na podstawie ustawy sąd. Zabezpiecza się również prawo do pomocy prawnej osobom nieposiadającym wystarczających środków, jeżeli ta pomoc jest konieczna w celu zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie z uznanymi zasadami procesu karnego każdy oskarżony ma prawo do obrony, a nikt nie może zostać uznany za winnego, dopóki jego wina nie zostanie udowodniona. Szczegółowo reguluje się również zasady obowiązywania ustaw i określania wymierzania kary w sytuacji zmiany przepisów. Potwierdzona została zasada *nullum crime sine lege, lex retro non agit* oraz zasada *non bis in idem*.

Tytuł VIII zawiera postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty. W artykule II—111 stwierdza się między innymi, że Karta nie rozszerza, nie zmienia ani nie ustanawia zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii. W Karcie określono również zasady stanowienia ograniczeń praw i wolności określonych Kartą. Ograniczenia takie muszą być wprowadzone prawnie oraz nie mogą naruszać istoty praw przyznanych konstytucją. Muszą spełniać warunek konieczności i celu ogólnego lub wynikać z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób. Zmieniono w zapisie, w stosunku do pierwotnego tekstu, warunki merytoryczne wprowadzenia ograniczeń⁷⁷. Zmienia się również perspektywa odniesienia do Konwencji o ochronie praw człowieka i obywatela (w zapisie projektodawców Unia może jedynie poszerzyć prawa, w pierwotnym tekście nie mogła przekroczyć ograniczeń dozwolonych przez Konwencję).

W artykule II — 112 podkreśla się ważność i znaczenie ustawodawstwa oraz praktyk krajowych w zakresie ochrony praw określonych przez Kartę, co niestety zmniejsza samodzielność i nadrzędność zapisów Karty. Potwierdza to również zapis mówiący, że powoływać się na zasady zawarte w Karcie przed sądami można jedynie w celu wykładni i orzekania o legalności aktów ustawodawczych i wykonawczych przyjmowanych przez instytucje i organy Unii oraz aktów stanowionych przez państwa członkowskie⁷⁸.

Zwolennicy Karty akcentują nie tylko szeroki katalog praw, które zawiera, ile to, że uwzględnia najnowsze wyniki rozwoju nauk medycznych i innych. Karta zawiera zapisy na przykład o „poszanowaniu integralności fizycznej i psy-

⁷⁷ Por. zapis pierwotny Karty: „Jakiegokolwiek ograniczenie praw uznanych w niniejszej Karcie musi wynikać z przepisu właściwej władzy ustawodawczej. Rzeczywista treść tych praw i wolności musi być szanowana. Każde ograniczenie, podlegając zasadzie proporcjonalności, musi mieścić się w granicach koniecznych dla ochrony uprawnionych interesów w społeczeństwie demokratycznym”.

⁷⁸ Ibidem, por. artykuł II—112 pkt 5.

chicznej” osób, jak też o „zakazie prowadzenia praktyk eugenicznych”, „zakazie wykorzystywania ciała ludzkiego i jego organów jako źródła zysku”, „zakazie reproduktywnego klonowania istot ludzkich”. W zapisach tych więc uwzględnia się ochronę praw, których inne konwencje i dokumenty nie zawierają.

Przeciwnicy Karty wskazują jednak na to, że uzupełnienia są niewielkie i Karta w małym stopniu zmienia dotychczasowy system ochrony praw podstawowych obowiązujących w państwach członkowskich Unii. W znacznym stopniu powieli standardy zaczerpnięte z innych międzynarodowych dokumentów ochrony praw człowieka. Odwołuje się — co zapisano w preambule — do praw wynikających z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, z traktatów założycielskich Wspólnot i Traktatu o Unii Europejskiej, z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Cele Karty określa jej preambuła, w której stwierdza się: „W obliczu zmian w społeczeństwie, postępu społecznego oraz rozwoju naukowego i technologicznego niezbędne jest wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i uczynienie ich bardziej widocznymi”. Karta ma więc skonsolidować podstawowe prawa, deklarowane już wcześniej w różnych dokumentach i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, oraz rozszerzyć je i w ten sposób wzmocnić ochronę praw jednostki w systemie wspólnotowym. Uchwalenie traktatu zawierającego Kartę praw podstawowych może nie stanowić nowego rozdziału w historii ochrony praw człowieka na kontynencie europejskim, ale na pewno zmieni pryzmat patrzenia obywateli na integrację europejską.

Pomimo faktu, iż Karta długo nie posiadała powszechnie wiążącego charakteru, była uwzględniana przez judykaturę Unii⁷⁹. W orzeczeniu Sądu Pierwszej Instancji z 15 stycznia 2003 roku w połączonych sprawach T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01, Sąd stwierdził, iż prawo do skutecznego środka prawnego służącego ochronie praw gwarantowane jest przez art. 47 Karty i choć Karta nie jest obowiązującym powszechnie dokumentem, wskazuje na wagę zapisanych w niej praw⁸⁰. W orzeczeniu z 10 grudnia 2002 roku w sprawie 491/01 *British American Tobacco (Investments) Ltd and Imperial Tobacco Ltd*, Sąd stwierdził, iż prawo indywidualnej własności jest chronione przez pierwszy paragraf art. 1 I Protokołu do Europejskiej konwencji praw człowieka,

⁷⁹ Między innymi orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 3 maja 2002 r. w sprawie T-177/01 (ECR 2002), orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 20 lutego 2001 r. w sprawie T/112/98 (ECR 2001).

⁸⁰ [<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=T377/00&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (04.06.2009)].

a także art. 17 Karty praw podstawowych⁸¹. Od grudnia 2000 roku także rzecznicy generalni coraz częściej powołują się na Kartę. Proces ten wspierają sądy w krajach członkowskich⁸². Od 2004 roku Karta była powoływana wielokrotnie jako uzasadnienie praw w opiniach⁸³ i orzeczeniach⁸⁴.

W orzeczeniu z 22 lutego 2005 roku w sprawie C-141/02 P *Commission v. max.mobil Telekommunikation Service* Trybunał stwierdził, że argumentacja Komisji powołująca się w tamtym czasie na brak powszechnej mocy obowiązującej Karty była błędna, gdyż Karta jedynie potwierdza prawa podstawowe Unii Europejskiej⁸⁵. Tendencja ta może spowodować, iż Karta pomimo niechęci państw do włączenia jej do wiążącego prawa pierwotnego stanie się powszechnie obowiązującą przez odwołania się do niej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Ostatecznie w sprawie C-540/03 *Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej* Trybunał powołał Kartę (art. 38 i art. 58) w celu potwierdzenia, że prawo do życia rodzinnego jest prawem chronionym w prawie wspólnotowym.

⁸¹ [<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C491/01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100> (04.06.2009)].

⁸² 30 listopada 2000 r. (tzn. jeszcze przed przyjęciem Karty) Hiszpański Sąd Konstytucyjny odwołał się w trakcie orzekania do art. 8 Karty.

⁸³ Przykładowo, w opinii z 14 października 2004 r. w połączonych sprawach C-387/02, C-391/02 i C-403/02.

⁸⁴ Przykładowo, orzeczenie z 12 maja 2005 r. w sprawie C-347/03.

⁸⁵ Por. orzeczenie w sprawie C-301/87 *France v. Commission* [1990] ECR I-307.