

Anna Kowalska

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej - akt prawny czy polityczny?

Studia Prawnoustrojowe nr 6, 203-210

2006

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.

Szkice i rozważania

Anna Kowalska
Olsztyn

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – akt prawny czy polityczny?

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą określenia charakteru Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Problem ten był wielokrotnie podnoszony w literaturze prawniczej (m.in. V. Antripaldi, E. Piaciotti, G. Rivoecchi, L. S. Rossi). Z jednej strony Karta – najbardziej kompleksowe jak dotąd opracowanie zawierające katalog praw podstawowych – uznawana jest w piśmiennictwie za dokument prawnie wiążący, z drugiej zaś traktowana jako deklaracja polityczna. Wyjaśnienie tego zagadnienia nie jest bez znaczenia, gdyż uznanie Karty za dokument prawnie wiążący skutkowałoby powstaniem po stronie jednostki konkretnych uprawnień z niej wynikających i podlegających ochronie prawnej.

2. Prawa podstawowe w prawie traktatowym

Integracja europejska od samego zarania, tj. od stworzenia Wspólnot, miała przede wszystkim charakter ekonomiczny, jej podstawą była swoboda przepływu: osób, kapitału, dóbr i usług. Te cztery wolności stały się fundamentem wspólnego rynku¹. W trzech pierwszych traktatach Wspólnot Europejskich nie znajdziemy zapisów odnoszących się do praw obywateli czy praw człowieka, nie ma tam również żadnych przepisów procesowych wskazujących na tryb ich ochrony. Określenie praw obywateli i ich ochrona należała do obowiązków państw członkowskich.

Brak instrumentów ochrony praw podstawowych zaczął być widoczny wówczas, gdy sądy państw członkowskich zaczęły orzekać na podstawie zasad prawnych wynikających z prawa pierwotnego. Taka praktyka miała swoje źródło w prymacie prawa wspólnotowego nad normami prawa krajowego.

¹ A. Manzella, *Dal mercato ai diritti*, [w:] *Rescrivere i diritti in Europa*, A. Manzella, P. Melograni, E. Piaciotti, S. Rodotà, Bologna 2001, s. 29.

Jednak zakres ochrony prawnej praw podstawowych przed sądami i instytucjami krajowymi nie był kompletny, z zasad prawa pierwotnego nie wynikały bowiem żadne konkretne rozwiązania dotyczące ochrony tych praw przed instytucjami wspólnotowymi².

Pierwsza kodyfikacja praw, które powinny być respektowane i chronione na poziomie ponadpaństwowym, została wydana przed Radę Europy w 1950 r. Była to Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jednak stronami tej Konwencji są wszystkie państwa członkowskie, nie zaś Wspólnoty czy obecnie Unia Europejska.

W prawie traktatowym materialny zapis dotyczący praw podstawowych jednostki znalazł się dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej z 1992 r. W art. 6 pkt 1 stwierdza się, iż „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich”, zaś w pkt 2: „Unia respektuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”³.

Widzimy zatem, że w Traktacie o Unii Europejskiej pojawia się pewne *novum* w stosunku do traktatów wcześniejszych. Przyszła Unia Europejska ma być nie tylko wspólną przestrzenią ekonomiczną, opartą na czterech podstawowych wolnościach działalności gospodarczej, ale również musi podjąć wysiłek mający na celu ochronę praw podstawowych jednostki jako „zasad ogólnych prawa wspólnotowego” (art. 6 pkt 2).

Traktat o Unii Europejskiej w art. 7 przewidział również mechanizmy sankcjonowania naruszeń praw podstawowych w nim określonych oraz rozszerzył kompetencje Trybunału Sprawiedliwości o sprawowanie kontroli nad aktami wydawanymi przez instytucje Unii Europejskiej, które mogłyby naruszyć prawa określone przez Konwencję (art. 46)⁴. Zatem Traktat stał się niewątpliwie ważnym dokumentem nie tylko z racji powołania nowej formy integracji europejskiej, ale również z punktu widzenia ochrony praw jednostki. Należy zauważyć, że ustawodawca wspólnotowy nie określił w nim w sposób wyraźny katalogu praw, które byłyby zapewnione obywatelom Unii.

² Zob. G. Rivoecchi, *La Carta dei diritti fra codificazione sui generis e diritto previgente*, [w:] *L'omogeneità costituzionale nell'Unione Europea*, ed. V. Antripaldi, R. Miccù, Padova 2003, s. 255.

³ Polskie tłumaczenie podaję za: *Prawo Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską, Traktat o Unii Europejskiej, Traktat Akcesyjny, Karta Praw Podstawowych UE, Projekt Konstytucji dla Europy*, Bielsko Biała 2004, s. 181.

⁴ Zob. G. Rivoecchi, op. cit. s. 263.

3. Prawa podstawowe przed powstaniem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Parlament Europejski podejmował wcześniej wiele inicjatyw zmierzających do określenia praw podstawowych na obszarze Wspólnot. Pierwsza inicjatywa miała miejsce 16 listopada 1977 r., kiedy to została uchwalona pierwsza rezolucja⁵ skłaniająca do opracowania katalogu praw na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka z 1950 r., Międzynarodowego Paktu Narodów Zjednoczonych z 1966 r. oraz praw cywilnych i politycznych zawartych w konstytucjach państw-członków. Następną ważną inicjatywą był Traktat Wspólnotowy z 1984 r.⁶, przygotowany przez Altiero Spinello, oraz akt z 1989 r. (raport De Guchta)⁷, będący podstawą do uchwalenia Deklaracji Praw i Wolności Podstawowych. Następną była Rezolucja o Obywatelstwie Unii oraz stworzona w tym czasie wizja przyszłej konstytucji europejskiej – raport Hermanna z 1994 r.⁸

Jednak za początek prac nad Kartą można uznać stwierdzenie przez Radę Europy w Kolonii w czerwcu 1999 r., że niezbędne jest zredagowanie dokumentu w celu uwidocznienia praw istniejących na obszarze Unii. Oznacza to w sposób wyraźny, że zostały określone nowe obszary praw człowieka, wymagające zdefiniowania i uregulowania, co niewątpliwie jest owocem dorobku prawa wspólnotowego⁹. Właśnie w maju 1999 r. wszedł w życie traktat z Amsterdamu, który przewidywał utworzenie obszaru wolności, bezpieczeństwa i prawa. Konsekwencją tego było uzyskanie przez instytucje europejskie kompetencji, dzięki którym mogły interweniować w sferę praw wolnościowych jednostek. Wydawało się więc konieczne stworzenie dla instytucji wspólnotowych jasnego katalogu praw podstawowych jako linii granicznej dla tej interwencji. Od tego momentu Unia przestała być tylko unią finansową i monetarną, ale zaczęła zajmować się bezpieczeństwem i wolnościami obywateli, które często na poziomie poszczególnych państw nie mogły być zaspokojone.

4. Przyjęcie Karty Praw Podstawowych w Nicei

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej powstała w sposób dość nietypowy, biorąc pod uwagę przyjęte już w Unii procedury opracowywania i uchwalania tego typu aktów. Otóż prace nad jej powstaniem odbywały się na

⁵ Dz. U. UE seria C 299 z 12 grudnia 1977.

⁶ Dz. U. UE seria C 77 z 19 marca 1984, s. 53, sprawozdawca A. Spinelli; dok. 1-1200/83.

⁷ Dz. U. UE seria C 120 z 16 maja 1989, dok. A 2-3/89.

⁸ Dz. U. UE seria C 61 z 28 lutego 1994, s. 155, sprawozdawca F. Hermann; dok. A 3-64794.

⁹ S. Rodotg, *La carta come documento politico o giuridico*, [w:] *Rescrivere i diritti...*

wzór nie tylko procedury międzynarodowej, ale także procedury parlamentarnej. Opracowanie Karty zostało powierzone tzw. Konwentowi, który składał się z reprezentantów państw-członków, reprezentantów parlamentów państw-członków, reprezentanta Komisji i reprezentantów Parlamentu Europejskiego. Wytyczne, na bazie których miał zostać zredagowany tekst Karty, zawarte zostały w tzw. mandacie z Kolonii, który określił, że Karta powinna zawierać prawa wolnościowe i odnoszące się do zasady równości, prawa procesowe, prawa zawarte w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Wolności Podstawowych oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych państw-członków. Wytyczne te zostały później zawarte w Preambule do Karty¹⁰.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, została uchwalona w Nicei 7–9 grudnia 2000 r. Można powiedzieć, że była to chwila epokowa, bo wówczas Unia przekształciła się z unii ekonomicznej w unię polityczną i unię praw. Proklamacja Karty była również krokiem podjętym w celu podniesienia w obywatelach Unii świadomości ich wspólnej tożsamości, a także ukazania im, że uczestniczą we wspólnym rozwoju europejskim¹¹. Fakt ten nie jest wcale bez znaczenia, bowiem Karta to instrument, który może przekazać obywatelom władzę do stworzenia Europy, dając im prawa i mobilizując do korzystania z nich. Konsekwencją tego byłby wzrost zaufania obywateli do Unii, którego brak – spowodowany w głównej mierze deficytem demokracji i deficytem konstytucyjnym – można zauważyć w ostatnich latach na przykładzie chociażby małego zaangażowania w wybory do Parlamentu Europejskiego¹².

5. Charakter prawny Karty Praw Podstawowych

W przemówieniu inicjującym prace nad Kartą prezydent Niemiec Roman Herzog wyraźnie stwierdził, iż powinna ona być zredagowana w taki sposób, jak gdyby chodziło o dokument, który byłby odzwierciedleniem prawomocnego katalogu praw. Było to potrzebne szczególnie po konflikcie w Kosowie, który wymagał interwencji wojskowej dla ochrony praw człowieka. Konflikt ten ukazał słabość polityczną Europy i to, że ochrona praw człowieka wewnątrz Unii nie jest dostatecznie zapewniona. Zrodziła się więc potrzeba dokumentu

¹⁰ M. Antripaldi, *Il „metodo” della Convenzione” e i „valori” della carta dei diritti: una cronaca dei lavori preparatori*, [w:] *L'omogeneità*.

¹¹ A. Celotto, G. Historio, *Efficacia giuridica della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (rassegna giurisprudenziale 2001–2004)*, *Materiali dell'associazione dei costituzionalisti italiani*, [online] <www.associazionedeiconstituzionalisti.it>.

¹² L. Levi, *Carta dei Diritti e Costituzione Europea* [w:] *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*, ed. G.F. Ferrari, Milano 2001.

o charakterze ogólnym, który by stworzył europejskie standardy ochrony praw podstawowych jednostki¹³.

Moc prawna Karty może być dostrzeżona również w odniesieniu się do zasad konstytucyjnych i obowiązków międzynarodowych państw. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej reprezentuje bowiem *multilevel constitution*, której uczestnikami są wszystkie państwa członkowskie wraz ze swoimi konstytucjami. Oznacza to, że konstytucje poszczególnych państw, (pojmowane szerzej, jako konstytucje formalne i materialne) są zjednoczone w jeden organizm konstytucyjny, będący uzupełnieniem systemu stworzonego przez traktaty¹⁴.

Tę konstytucyjność Karty wyraża także jej art. 53, który mówi, że: „żadne postanowienie niniejszej Karty nie będzie interpretowane w sposób ograniczający bądź negatywnie wpływający na prawa człowieka i podstawowe wolności, stosownie do zakresu ich zastosowania, uznane w prawie Unii i prawie międzynarodowym, jak również na mocy międzynarodowych porozumień, których stroną jest Unia, Wspólnota bądź wszystkie Państwa Członkowskie, w tym Europejskiej Konwencji w sprawie Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także na mocy konstytucji państw członkowskich”¹⁵. Norma ta potwierdza treść konstytucyjną Karty, ponieważ wprowadza rodzaj „pomocniczości konstytucyjnej”, która przeważa na korzyść obywatela. Oznacza to, że jeżeli dane prawo jest lepiej chronione przez konstytucję państwową, właśnie ten rodzaj ochrony będzie stosowany¹⁶. Tak sformułowana norma nadaje Karcie charakter bardziej ogólny niż charakter poszczególnych konstytucji państw członkowskich, co jednocześnie stawia ją jak gdyby ponad nimi w hierarchii źródeł prawa. W Karcie zostały zebrane wartości i prawa podzielane przez prawie wszystkie państwa członkowskie. Od czasu uchwalenia Karty muszą one być przestrzegane przez wszystkie te państwa.

Można przyjąć założenie, że Karta jest pierwszym aktem wydanym z myślą o utworzeniu unii opartej na konstytucji. W takim przypadku moc prawną Karty należałoby oceniać w wymiarze aktu konstytucyjnego, a nie tylko aktu międzynarodowego. W stosunku do Karty jako dokumentu pełniącego funkcję wstępu lub zarysu przyszłej konstytucji europejskiej nie jest uznawana moc prawna w tradycyjnym tego znaczeniu, czyli przez jej włączenie do traktatu międzynarodowego. Jest natomiast oczywiste, że włączenie norm Karty do

¹³ Ze względu na odrębną grupę praw zawartych w tytule „Obywatelstwo”, które odnoszą się wyłącznie do obywateli Unii, można wywnioskować, iż Karta nie jest skierowana tylko do obywateli Unii.

¹⁴ M. Antripaldi, op. cit., s. 231.

¹⁵ *Prawo Unii Europejskiej, Traktat Ustanawiający.*

¹⁶ A. Manzella, op. cit., s. 47.

traktatu może być jedną z opcji, poprzez którą akt uzyskuje lub, precyzyjniej mówiąc, wydaje się, że uzyskuje walor prawny¹⁷.

6. Polityczne znaczenie Karty Praw Podstawowych

Zwolennicy teorii, że Karta ma charakter dokumentu politycznego wysuwają na pierwszy plan właśnie fakt włączenia jej do traktatu, opierając się na treści Deklaracji o przyszłości Unii, załączonej do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która odbyła się 7–9 grudnia 2000 r. W Deklaracji zostało zawarte odniesienie do statusu Karty, która po przygotowaniu przez Konwent, a następnie po jej proklamacji przewiduje fazę sprawdzającą ewentualność i sposoby włączenia Karty do traktatów.

Fakt, iż bezpośrednio po proklamacji Karta nie została włączona do tekstu traktatu z Nicei, ale opublikowana w Dzienniku Urzędowym UE serii C, czyli serii przeznaczony dla aktów nieobligatoryjnych, może oznaczać intencję, by przynajmniej w tym momencie zachować jej charakter symboliczny i deklaratoryjny. Karty nie poddano wtedy pod głosowanie w parlamentach państw członkowskich ani też w żadnym państwie nie zostało zorganizowane referendum narodowe w sprawie jej przyjęcia. Karta przez wielu jest postrzegana jako dokument o charakterze „napominającym”, który jest przypisany aktom należącym do tzw. *soft law* i rekomendacji międzynarodowych¹⁸.

7. Wnioski

Pięć lat od proklamacji Karty Praw Podstawowych UE nadal trudno określić, jaki jest walor tego dokumentu. Przyjęcie założenia, że Karta nie posiada mocy prawnej nie zaskakuje, bowiem jest ono wynikiem tradycyjnego pojmowania prawa przez prawników, którzy wierzą, że reguły prawa są niezależne od rzeczywistości czy też są ponadczasowe. Ich zdaniem w sytuacji braku spełnienia określonych warunków (uznanych nie wiadomo przez kogo, jak, kiedy i dlaczego), które nie mogą być absolutnie pominięte, nie może istnieć prawo, co jest również wyrazem przesłanki pewności prawa¹⁹.

Jednak, z drugiej strony, wątpliwe, żeby dokument, który przygotowano, odwołując się do techniki prawnej nieznannej dotąd w Unii, a następnie

¹⁷ A. Spadaro, *Sulla giuridicità della Carta Europea dei Diritti Umani: c'è ma (per molti) non si vede*, [w:] *I diritti fondamentali*.

¹⁸ B. Confronti, *La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione Europea dei Diritti Umani*, [w:] *Carta dei Diritti Fondamentali e Costituzione dell'Unione Europea*, ed. L. S. Rossi, Milano 2002.

¹⁹ A. Spadaro, op. cit., s. 258.

uroczyście przyjęty, nie miał mieć przyznanej mocy prawnej. Przemawiają za tym m.in. następujące argumenty:

1) Karta została podpisana nie tylko przez instytucje europejskie, ale także przez głowy państw i rządów po wcześniejszym zredagowaniu jej przez m.in. reprezentantów parlamentów narodowych;

2) Karta nie tylko deklaruje prawa w większości istniejące już w porządkach prawnych państw-członków, ale także nadaje efektywność niektórym zasadom międzynarodowym prawa;

3) Karta nie tylko łączy w sobie prawa wszystkich dotychczas wydanych aktów międzynarodowych zawierających prawa jednostek, ale zawiera też pewne *novum*, a mianowicie strukturę, na którą składa się Preambuła, 50 artykułów niepodzielonych według tradycyjnego układu na prawa cywilne, polityczne, socjalne i ekonomiczne, ale zgrupowanych w sześciu walorach podstawowych: godność, wolność, równość, solidarność, obywatelstwo i sprawiedliwość; oraz dyspozycje ogólne.

Nowatorska konstrukcja zapewnia niepodzielność praw, a tym samym rozdziela taką samą moc praw podstawowych²⁰. Oznacza to, że wszystkie prawa zawarte w Karcie znajdują się na tym samym poziomie ochrony, przez co zostaje obalona bariera pomiędzy poszczególnymi kategoriami i generacjami praw. Nowością w Karcie są także niektóre prawa niezawarte w konstytucjach państw ani w Konwencji z 1950 r., jak np. prawa związane z bioetyką, nowymi technologiami, prawa osób starszych, prawa dzieci.

Należy zwrócić uwagę, że sama Karta zawiera normy o charakterze prawnym wiążącym państwa członkowskie i instytucje europejskie. Są to art. 51 (zakres praw zagwarantowanych), art. 52 (dotyczący zakazu naruszania praw), art. 53 (stopień ochrony praw) i art. 54 (zakaz nadużywania praw).

Jak dotąd, zgodnie z unormowaniami przyjętymi przez Deklarację o przyszłości Unii oczekiwano, że nadanie Karcie mocy prawnej nastąpi wraz z jej włączeniem do traktatu konstytucyjnego. Jednak w sytuacji, gdy traktat ten nie został wdrożony w życie, to przede wszystkim od orzecznictwa organów sądowniczych zależy nadanie Karcie mocy prawnej poprzez odniesienie do jej norm²¹. Przyjmując założenie, że moc prawna wynika ze skuteczności tego

²⁰ S. Rodotà, op. cit., s. 73.

²¹ Por. sentencja 135/2002 Włoskiego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie nienaruszalności domicylu, który w argumentacji wyroku odnosi się nie tylko do Międzynarodowego Paktu Praw Cywilnych i Politycznych czy do Konwencji z 1950 r., ale także do art. 7 i 52 Karty Praw Podstawowych, która „mimo że nie posiadająca mocy prawnej, wyraża wspólne zasady prawnych porządków europejskich”; wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 stycznia 2005 (P 9/04), w którym, odnosząc się do art. II-109 ust. 1 Traktatu Ustanawiającego Konstytucję dla Europy (znaną jako się w rozdziale „Karta Praw Podstawowych Unii”), stwierdza się, iż „przepis ten co prawda jeszcze nie obowiązuje, ale jego treść nie budzi wątpliwości i wskazuje na dominujące w tej materii tendencje. Nakaz stosowania przepisów korzystniejszych dla oskarżonego jest zasadą, z której oskarżony może i powinien mieć prawo skorzystać”; orzeczenie Sądu Apelacyjnego w Rzymie

prawa, bowiem „prawo jest nauką społeczną praktyczną”²², dojdziemy do konkluzji, że każda norma, która nie jest skuteczna, w rzeczywistości nie jest normą prawną.

z 11 kwietnia 2002 r. w którym stwierdza się możliwość pełnego wykorzystania Karty, potrzonej jako „punkt odniesienia nie tylko dla działalności instytucji wspólnotowych, ale także dla działalności interpretacyjnej sędziów”.

²² A. Spadaro, op. cit., s. 259.