

Bogusława Bednarczyk

INTEGRACJA EUROPEJSKA. TWORZENIE WSPÓLNEJ PRZESTRZENI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ

GENEZA UNII EUROPEJSKIEJ A REGULACJA OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Pierwsze koncepcje politycznej i gospodarczej integracji Europy formowane były już w XIX w. Jednakże dopiero po zakończeniu drugiej wojny światowej powstały warunki do urzeczywistnienia idei integracji regionalnej w Europie. W wyniku wojny ukształtowany został nowy układ sił tak w skali światowej, jak i, przede wszystkim, w Europie.

Obserwowana wyraźnie w Europie w latach 40. radykalizacja społeczeństwa zachodnioeuropejskiego, silna pozycja partii komunistycznych, głównie we Francji i Włoszech, obawa przed odrodzeniem się tendencji nacjonalistycznych, powstanie w Europie Wschodniej obozu państw socjalistycznych, a zwłaszcza obawa przed militarnym zagrożeniem ze strony ZSRR, potęgowały tendencje do gospodarczego i politycznego zjednoczenia Europy Zachodniej.

Kiedy jednak w latach 50. zawiązywano trzy traktaty wspólnot, nie dostrzegano potrzeby uwzględnienia w nich aspektu ochrony podstawowych praw człowieka. Jednym z nich był Paryski Traktat o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWiS) podpisany 18 kwietnia 1951 r., który wymagał ratyfikacji przez parlamenty wszystkich państw sygnatariuszy¹ i nabrał mocy obowiązującej 25 lipca 1952 r., w chwili gdy ostatni dokument ratyfikacyjny został podpisany przez Francję.

¹ Państwa sygnatariusze to: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, RFN i Włochy.

Pracom nad utworzeniem EWWiS towarzyszyły działania zmierzające do utworzenia dwóch organizacji o charakterze militarnym i politycznym: Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) oraz Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP). Układ o EWO – chociaż podpisany – nie wszedł jednak w życie ze względu na odmowę jego ratyfikacji przez francuskie Zgromadzenie Narodowe, które jako pierwsze rozpoczęło procedurę ratyfikacyjną. Tym samym oznaczało to zaprzestanie prac nad powstaniem EWP.

Bariera interesów narodowych spowodowała tymczasowe zaniechanie planów integracji politycznej i militarnej Europy Zachodniej i skoncentrowanie się na integracji gospodarczej. Doprowadziło to do podpisania przez szefów państw 25 marca 1957 r. w Rzymie Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Został on stosunkowo szybko zaaprobowany przez parlamenty wszystkich państw sygnatariuszy i nabrał mocy obowiązującej 1 stycznia 1958 r. Wraz z traktatem o EWG został opracowany i zawarty w tym samym składzie członkowskim, w Rzymie 25 marca 1957 r., traktat o trzeciej wspólnocie: Traktat o Europejskiej Wspólnocie Atomowej, zwany potocznie Euroatomem. Po ratyfikacji przez parlamenty narodowe wszystkich państw sygnatariuszy wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.²

Jak już zostało podkreślone wcześniej, żaden z traktatów nie uwzględniał problematyki związanej z zagadnieniem ochrony podstawowych praw człowieka. Teoretycznie prawa te gwarantowała Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r. Stronami tej konwencji były państwa-założyciele EWG, EWWiS oraz Euroatomu. Ponadto panowało przekonanie, że nad ochroną tych praw miały sprawować nadzór Trybunały Konstytucyjne w poszczególnych państwach członkowskich.

Zagadnienie to jednak okazało się bardziej złożone, niż sądzono na początku. Otóż w chwili kiedy Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał w swoim orzecznictwie, że prawo wspólnotowe należy stosować bezpośrednio w państwach członkowskich, a także, że ma ono wyższą rangę od prawa wewnętrznego państw (zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego), okazało się, że prawa podstawowe chronione aktami prawa wewnętrznego nie miały skuteczności prawnej wobec nadrzędności prawa wspólnotowego.

Nieuregulowana kwestia ochrony praw podstawowych na gruncie Wspólnot sprawiła, że wzrosła aktywność Trybunałów Konstytucyjnych państw członkowskich. Pewien wzór postępowania wprowadził federalny Trybunał Konstytucyjny RFN. W orzeczeniu z 29 maja 1974 r. przyjął rozwiązanie, które zostało przyjęte w podobny sposób przez Trybunały Konstytucyjne innych państw członkowskich³.

² W. Pollard, G. Ross, *European Community Law. Text and Materials*, Butterworth, London 1994.

³ Por. bardzo interesujące uwagi nt. rozwiązywania sporów we Wspólnotach Europejskich: W. Czaplinski, R. Ostryhansky, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i Orzecznictwo*, Warszawa 1994, s. 219-228.

Otóż przyjęto orzeczenie, że kontrola zgodności aktów prawnych organów Wspólnot z katalogiem praw podstawowych gwarantowanych w konstytucjach państw członkowskich miała być prowadzona przez Trybunały Konstytucyjne tych państw do czasu, kiedy wspólnoty zredagują i wprowadzą do praktyki międzynarodowej własny, wiążący (tzn. przyjęty przez Parlament Europejski) katalog praw podstawowych pozostających w związku z katalogami narodowymi⁴.

Następnie, w miarę pogłębiania się procesu integracji Europy Zachodniej, rosło w prawie wspólnotowym znaczenie praw podstawowych. Pierwszym i najistotniejszym ruchem w tej płaszczyźnie było uznanie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości swojego prawa do kontroli przestrzegania przez organy wspólnotowe i państwa członkowskie praw podstawowych w trakcie wykonywania prawa wspólnotowego. Tu pojawia się pytanie: o jakich prawach mówimy? Otóż, według interpretacji Trybunału, przede wszystkim do praw tych należało: prawo własności i prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej. Dowodziło to wagi tych praw i ich ogromnego wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Ponadto Trybunał ustalił, że prawa podstawowe zawarte są w ogólnych zasadach prawa wspólnotowego i wynikają z dwóch podstawowych źródeł: wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz z traktatów zawartych przez państwa-członków wspólnot. Odnosiło się to przede wszystkim do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁵.

W miarę rozszerzania się obszarów objętych działalnością Unii Europejskiej następowała konieczność dokonywania przemian politycznych i strukturalnych. Dotyczy to lat 80. Przejście od sektorowego charakteru umów do globalnego spowodowało konieczność jednoznacznego sprowadzenia przestrzegania praw podstawowych do fundamentalnej zasady Unii. W tym punkcie istotną rolę w ewolucji trzech Wspólnot Europejskich spełnił podpisany w 1986 r. Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Dokonał on, między innymi, prawnej regulacji współpracy politycznej państw członkowskich Wspólnot w ramach tzw. Europejskiej Współpracy Politycznej. We wstępie do Aktu zostało podkreślone oparcie demokracji na prawach podstawowych. Równocześnie Trybunały Konstytucyjne państw członkowskich uznały się za merytorycznie niekompetentne do orzekania w tych kwestiach⁶.

Kolejnym przedsięwzięciem zmierzającym do wzmocnienia rangi praw podstawowych w prawie wspólnotowym był Traktat z Maastricht. Po wieloletnich pracach przygotowawczych został on podpisany przez dwanaście państw członkowskich Wspólnot 7 lutego 1992 r. Zgodnie z postanowieniami tego dokumentu miał on

⁴ A.G. Totha (ed.), *The Oxford Encyklopaedia of European Union Law. Institutional Law*, Oxford Univ. Press, Oxford, 1993, vol. I.

⁵ A.H. Robertson, *The Law of Institutions in Europe*, Oxford Univ. Press, Oxford 1987.

⁶ Por. J. Barcz, A. Kolinski, *Jednolity Akt Europejski. Zagadnienia Prawne i Instytucjonalne*, PWN, Warszawa 1991.

wejść w życie po ratyfikacji przez parlamenty narodowe wszystkich państw sygnatariuszy 1 stycznia 1993 r. Ze względu jednak na przedłużającą się procedurę ratyfikacyjną zyskał moc wiążącą 1 listopada 1993 r.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Maastricht pozycja praw podstawowych uległa kolejnej zmianie. W art. F ust. 2 (obecnie art. 6 ust. 2) zostało podkreślone, iż: „Unia Europejska przestrzega praw podstawowych jako zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji, podpisanej w Rzymie czwartego listopada 1950 r. oraz praw wynikających ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, stanowiącej ogólne zasady prawa wspólnotowego”⁷. Coraz częściej także mówiono o konieczności przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jednakże ekspertyza dokonana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości wykazała, iż w oparciu o obowiązujące prawo wspólnotowe przystąpienie nie jest możliwe.

Art. 6 ust. 1 Traktatu Amsterdamskiego wprowadził kolejną zmianę, która bardzo poważnie wzmocniła ochronę praw podstawowych. Stanowi on, iż: Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności i praworządności. Zasady te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. W tej sytuacji, gdyby doszło do naruszenia przez państwo-członka Unii Europejskiej zasad z art. 6 ust. 1 traktatu, to na wniosek Komisji Europejskiej lub 1/3 państw członkowskich, a także za zgodą Parlamentu Europejskiego (przy zwykłej większości i *quorum* 2/3), można by wszcząć postępowanie. W wyniku tego postępowania Rada stwierdza naruszenie (mówi o tym art. 7 ust. 1 traktatu). Wówczas następuje wezwanie rządu takiego państwa do zajęcia stanowiska. Następnie, jeśli naruszenie zostanie stwierdzone, Rada może to państwo pozbawić praw wynikających z traktatu. Równocześnie obowiązki traktatowe państwa pozostają nienaruszone.

Następnym istotnym elementem jest to, że możliwość rozszerzenia Unii uzależniona jest od przestrzegania zasad określonych w art. 6 ust. 1. A zatem wniosek, jaki się nasuwa na podstawie powyższych rozważań, jest taki, iż wniosek o przyjęcie może złożyć tylko państwo przestrzegające m.in. praw i podstawowych wolności człowieka. Należy podkreślić, iż zmiana stanowiska Trybunałów Konstytucyjnych nie powstrzymała pewnych żądań natury politycznej. Innymi słowy, pojawiły się głosy wnioskujące sporządzenie katalogu praw podstawowych w formie pisemnej. Wówczas to idea Karty Praw Podstawowych po raz pierwszy stała się przedmiotem rozważań państw członkowskich Unii Europejskiej.

⁷ *The Protection of Human Rights under the Maastricht Treaty*, [w:] D. Curtin, T. Henkels (eds.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schre-mers*, Dodrecht, Nijhoff 1994.

EUROPEJSKA KARTA PRAW PODSTAWOWYCH

Zasadniczym zadaniem Karty miało być wzmocnienie elementu ochrony oraz uzupełnienie dotychczasowego europejskiego katalogu praw człowieka opartego na Europejskiej Konwencji. Pod uwagę brano trzy zasadnicze elementy: upływ czasu, ewolucje prawa oraz pojawienie się nowych gałęzi i technologii wprowadzających np.: standardy ochronne danych osobowych, biotechnologii, ochrony środowiska itp. Innymi słowy, całość przemian i postępu, jaki nastąpił w europejskiej cywilizacji od czasu wejścia w życie Europejskiej Konwencji. Karta miała również stać się swoistym zbiorem praw podstawowych Unii Europejskiej.

Inicjatywa przygotowawcza tego dokumentu została podjęta w okresie niemieckiej prezydentury Rady Europy. Podczas szczytu w Kolonii, w czerwcu 1999 r., postanowiono rozpocząć prace, a w kilka miesięcy później, już pod przewodnictwem Finlandii, podczas szczytu w Tampere, powołano specjalny organ nazwany Konwentem⁸. Miał on za zadanie przygotować projekt Karty. W skład Konwentu wchodził: szefowie państw i rządów piętnastki, członkowie Parlamentu Europejskiego w liczbie szesnastu, trzydziestu członków parlamentów krajowych oraz jeden przedstawiciel Komisji Europejskiej. Konwentowi przewodniczył Roman Herzog, były prezydent Niemiec, a wcześniej prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec.

W trakcie przygotowywania Karty wysłuchano opinii organizacji pozarządowych, a także opinii państw kandydujących do Unii. Wypracowany pierwszy projekt został zaprezentowany i wstępnie przyjęty na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach dziewiętnastego i dwudziestego czerwca 2000 r. Odbyło się to w trakcie szczytu w Santa Maria de Feira, w związku z zakończeniem portugalskiego przewodnictwa UE. Ostateczne uchwalenie tekstu projektu nastąpiło drugiego października 2000 r.⁹

Jeżeli chodzi o prawa podstawowe, to Karta jest ważnym i ciekawym dokumentem. Przede wszystkim jest kontynuacją rozwiązania przyjętego w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej i właśnie w oparciu o ten przepis formułuje katalog praw podstawowych Unii Europejskiej, dla którego bazą i wzorem jest Europejska Konwencja. Karta składa się z siedmiu rozdziałów. Rozdział pierwszy (art. 1-5), zatytułowany *Godność człowieka*, zawiera normy odzwierciedlające klasyczne, światowe standardy dotyczące zakazu tortur i niewolnictwa. Ponadto przedstawia politykę Unii w dziedzinie praw człowieka, mówi o zakazie kary śmierci, klonowania reprodukcyjnego oraz o zakazie handlu organami ludzkimi. Rozdział drugi (art. 6-19) dotyczy kwestii *Wolności*. Wolność jest tu potraktowana w sposób bardzo szeroki

⁸ P. Kilborn, *European Union; New Projects of the Human Rights Protection*, [w:] „The Economist”, VIII 1999.

⁹ A. Evans, *The Charter of the Basic Rights of the European Union*, [w:] *Legal Issues of European Integration*, Fall, 2000.

i wieloaspektowy. Toteż w tak przyjętej, obszernej formule mieszczą się takie kwestie, jak: wolność jednostki, bezpieczeństwo jednostki, poszanowanie małżeństwa i rodziny. Gwarancje innych praw z kategorii praw człowieka oparte są o zasadę pluralizmu. Należy także podkreślić, iż Karta nie używa sformułowania prawo do pracy, tylko prawo do wykonywania zawodu (art. 15). Rozdział trzeci (art. 20-26) odnosi się do *Równości*. W trakcie opracowywania tekstu Karty budził szereg kontrowersji. Zadaniem tego rozdziału jest dostosowanie się do najbardziej współczesnej interpretacji tej kategorii praw. Uzewnętrznia się to szczególnie w przepisach mówiących o równości mężczyzn i kobiet, jak i praw dziecka i osób starszych czy niepełnosprawnych.

Bardzo silnie jest wyartykułowany zakaz dyskryminacji. Wychodzi on poza klasyczne standardy prawa międzynarodowego (narodowość, obywatelstwo itp.) i moralności europejskiej (chrześcijańskiej). Na uwagę zasługuje fakt, iż następuje tu potwierdzenie prawa do odmiennego światopoglądu czy nawet orientacji seksualnej. Rozdział czwarty (art. 27-38) mówi o *Solidarności*. Porusza problematykę praw ekonomicznych i społecznych. Podobnie jak przy opracowaniu rozdziału o wolności i tu pojawiło się wiele różnic poglądowych. Niełatwo było osiągnąć kompromis. Przykładem trudności może być próba bezpośredniego odwołania się do Europejskiej Karty Praw Socjalnych z 1961 r. Wynikało to z faktu, iż nie wszystkie państwa członkowskie Unii są związane tym aktem. Także inny dokument, rewizja Karty z 1966 r., nie został jeszcze ratyfikowany przez szereg państw (np. Wielką Brytanię). Stąd też, jedynie we wstępie do Karty wpisano ogólne sformułowania o powołaniu się na „...karty społeczne uchwalone przez Wspólnotę i Radę Europy”.

Ze względu na fakt, iż Wspólnota Europejska ma ograniczone kompetencje w dziedzinie praw socjalnych, gwarancja tych praw musiała zostać przyjęta jedynie w formule odwołania się do prawa wewnętrznego i zwyczajów państw. Także kwestie ochrony środowiska i ochrony konsumentów (art. 37, 38) uregulowane są w sposób ogólnikowy. Rozdział piąty (art. 39-46) to *Prawa obywateli*. Wprowadzone tu regulacje w zasadzie odpowiadają regulacjom Traktatu o Ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (art. 17 i nast.). Pewnym rozszerzeniem wprowadzonym w Karcie jest art. 41, który dotyczy prawa do dobrej administracji. Równocześnie też ustanawia w sposób szczególny tzw. standard minimalny. Kolejny rozdział, szósty (art. 47-50), to *Prawo sądowe*. Nie ma tu żadnych nowych praw. Jest to po prostu pewne podsumowanie osiągnięć prawa procesowego państw europejskich. *Postanowienia końcowe* znajdują się w rozdziale siódmym i dotyczą miejsca Karty w systemie kodyfikacji prawa międzynarodowego. Art. 53 ustala, iż nie można dokonywać wykładni praw zawartych w Karcie z naruszeniem lub ograniczeniem standardów wynikających z prawa międzynarodowego, umów międzynarodowych zawartych przez Unię, Wspólnotę, wszystkie państwa członkowskie ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej Konwencji oraz standardów konstytucyjnych państw członkowskich. Art. 52 formułuje zakres działania gwarancji praw. Ust. 3 tego artykułu stwierdza, że prawa przewidziane w Karcie odpowiadają standardom Europejskiej

Konwencji. Znajduje się tu także zastrzeżenie, iż można sformułować szerszy zakres ochrony.

W ten sposób Karta tworzy bardziej kompleksowe podejście do ochrony tych praw. Wprowadzona zostaje także możliwość regulacji sytuacji nowych, będących wynikiem postępu naukowego, czy technicznego, jaki nastąpił od r. 1950, czyli od czasu uchwalenia Europejskiej Konwencji¹⁰. Nasuwa się zatem pytanie, jak będzie się przedstawiał system ochronny Karty po włączeniu jej do traktatów unijnych?

Otóż nie ulega wątpliwości, iż ochrona mogłaby zyskać na znaczeniu. Karta bowiem stałaby się prawem pierwotnym Unii Europejskiej. Jednakże, jak widać z przebiegu dotychczasowych debat, nie jest to sprawa prosta. Już podczas pierwszej debaty na temat Karty, na szczycie Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira, niechętnie stanowisko reprezentowała Wielka Brytania. Premier Tony Blair sprzeciwił się zarówno zakresowi przedmiotowemu aktu, jak i nadaniu Kartie planowanego charakteru.

Należy podkreślić, że również podczas konsultacji z państwami kandydującymi do członkostwa w UE, pojawiły się rozbieżności co do zakresu ochrony poszczególnych praw podstawowych oraz ich mocy. Część delegacji, w tym także polska, podkreślała zagrożenie dla roli i znaczenia Europejskiej Konwencji. Uznano bowiem, iż Karta niepotrzebnie dubluje zawarte w Konwencji regulacje. To może doprowadzić do hierarchizacji oraz dyferencjacji instrumentów ochrony praw człowieka w Europie.

Ponadto znaczna część państw opowiedziała się przeciwko włączaniu praw socjalnych do tekstu Karty. Na szczycie w Biarritz, jedenastego października 2000 r., przywódcy państw Unii Europejskiej zatwierdzili co prawda projekt Karty, jednak nie rozstrzygnęli jej ostatecznego charakteru. Zdecydowane weto w sprawie przyjęcia jej w przyszłości jako części nowego Traktatu o Unii Europejskiej zapowiedziała ponownie Wielka Brytania, której nie odpowiadają zawyżone standardy praw ekonomicznych i socjalnych.

Szczyt Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. uznał Kartę za „deklarację moralności europejskiej”. Nie można jednak zapominać o tym, że istnieje nadal znaczna różnica zdań odnośnie znaczenia i celu Karty. Właśnie formuła „deklaracja moralności” stwarza pytanie: czy Karta jest zbędna, czy też jest początkiem konstytucji zjednoczonej Europy i może zatem przynieść korzyści mieszkańcom państw Unii? W sytuacji, kiedy forma demokracji w Unii nie ma pełnej przejrzystości, celem Karty powinno być uwidocznienie praw, które posiadają mieszkańcy państw członkowskich oraz ostateczne wytyczenie granicy władzy organów unijnych. W takim kontekście nasuwa się kolejne pytanie: jaka jest realna moc Karty? Kiedy przyjrzymy się sporom, dyskusjom, decyzjom pozbawionym zdecydowania, to wy-

¹⁰ M.A. Nowicki (wprov. i tłum.), *Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej*, Zakamycze, Kraków 2001.

rażnie nasuwa się odpowiedź, że nawet dla organów Unii – pomijając już aspekt jej powszechnego, deklaratywnego charakteru – moc ta jest bardzo ograniczona. W art. 51 Karty istnieje zapis, iż obowiązuje ona organy i instytucje Unii z zastosowaniem zasady subsydiarności, a państwa członkowskie wyłącznie przy realizowaniu prawa Unii. A zatem oznacza to, iż wszystkie 54 artykuły obowiązują tylko w odniesieniu do personelu UE. Inaczej mówiąc, w chwili obecnej, około dwudziestu tysięcy osób. Natomiast w odniesieniu do obywateli i mieszkańców Unii Karta nie wnosi żadnych zmian. W ich przypadku nadal obowiązują prawa podstawowe poszczególnych państw członkowskich. Zakres takiego zbioru¹¹ ukazany jest w art. 52 Karty. Warto tu jeszcze nadmienić, iż często pojawiają się obawy, aby nie doszło do marginalizacji tzw. strasburskiego systemu ochrony praw człowieka, tak jak miało to miejsce w przypadku Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Spadek znaczenia Paktu dla Europy nastąpił po przyjęciu regionalnej regulacji problemu praw człowieka w Europejskiej Konwencji.

Nie można także pominąć faktu, iż w odniesieniu do Karty krytykowane są liczne klauzule generalne, a także odesłania do prawa wewnętrznego bez jednoczesnego sformułowania standardów minimalnych. Jak każde inne porozumienie na tak wysokim szczeblu regionalnym stanowi ona pewien kompromis pomiędzy rzeczywistością, czyli tym co jest możliwe do osiągnięcia drogą negocjacji i ustępstw, a wyłącznie życzeniami pozostającymi w sferze marzeń nadmiernych optymistów. Ważne jest także to, iż jest ona również katalogiem wskazującym, iż Unia Europejska to coś więcej niż wypadkowa spraw socjalnych i wspólnego rynku. Niemniej jednak jej rola okaże się znacząca tylko wtedy, gdy Europejski Trybunał Sprawiedliwości włączy ją do swego orzecznictwa. Ostateczna debata na temat charakteru prawnego Karty i jej ewentualnego inkorporowania do Traktatu o Unii Europejskiej ma odbyć się na planowanej na rok 2004 konferencji międzynarodowej, mającej być kolejnym etapem na drodze przemian i modernizacji wspólnoty europejskiej.

ARGUMENTY ZWOLENNIKÓW I PRZECIWNİKÓW KARTY

Karta Podstawowych Praw Unii Europejskiej jest obecnie jedną z najżywiej dyskutowanych kwestii w państwach członkowskich Unii i w Radzie Europy. Nie pozostają także obojętne w tej kwestii państwa kandydujące, które stoją na stanowisku, iż decyzje co do karty nie mogą zapaść bez ich udziału jako potencjalnych członków wspólnoty.

Współcześnie można zauważyć stopniowy wzrost i umacnianie ochrony praw jednostki we Wspólnotach i UE. Jest to naturalny rezultat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, a także kolejnych nowelizacji traktatów odnoszą-

¹¹ Zbiór ten oznacza prawa podstawowe zawarte częściowo w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w traktatach wspólnotowych oraz konstytucjach państw członkowskich i tradycji.

cych się do praw człowieka, a w tym do Europejskiej Konwencji. Ten proces wskazuje na coraz większe znaczenie poszanowania podstawowych praw w systemie wspólnotowym. W takiej sytuacji musiała wcześniej czy później pojawić się kwestia normatywnego uregulowania praw ludzkich na gruncie Unii. Komisja Europejska optowała już za takim dokumentem w końcu lat 70.

Po przeprowadzeniu merytorycznej analizy Karty należy postawić kolejne pytanie o to, jakie cele stawiają sobie współcześni autorzy Karty. Z aktualnych deklaracji i dokumentów głoszonych i redagowanych przez przywódców państw Unii wynika, iż widzą w niej remedium na wzmocnienie konstytucyjnego charakteru aktualnie obowiązujących traktatów oraz środek na rozszerzenie i skonsolidowanie podstawowych praw deklarowanych już wcześniej w różnych dokumentach i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Tą drogą miałyby nastąpić wzmocnienie ochrony praw jednostki w systemie prawnym Wspólnot. Karta miałaby być punktem odniesienia instytucji europejskich i władz państw członkowskich w sferze prawa wspólnotowego i środków unijnych.

Kolejna istotna korzyść to wzmocnienie prestiżu i zmiana postrzegania Unii w świecie. Nie tylko jako organizacji czysto gospodarczej, lecz także jako wspólnoty państw, dla której wartością niepodważalną i nadrzędną jest ochrona podstawowych praw jednostek zamieszkujących ich terytoria.

Nasuwa się tu pewna teza, która na pierwszy rzut oka może wydawać się zaskakująca: obowiązkiem państw będących równocześnie członkami Unii powinno być dążenie do stworzenia Karty Praw Podstawowych Unii, a następnie skuteczne egzekwowanie jej postanowień w systemie wspólnotowym. Czy można jednak logicznie uzasadnić źródło takiego obowiązku? Otóż źródłem jest tu zasada sformułowana przez Europejską Komisję Praw Człowieka, która głosi, iż „przekazanie uprawnień organizacji międzynarodowej nie jest sprzeczne z konwencją pod warunkiem, że w tej organizacji prawa podstawowe korzystają z równorzędnej ochrony”. Zasada ta ma również zastosowanie do Unii. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w Strasburgu potwierdził ją wielokrotnie w orzeczeniach dotyczących indywidualnych skarg przeciwko Wielkiej Brytanii i Niemcom w r. 1999.

Spójrzmy teraz na argumenty przedstawiane przez przeciwników Karty. Szereg z nich wynika z obaw, iż Karta może zainicjować nową strukturę polityczną Unii, izolując ją od reszty Europy. Mówi się o idei elitarnego klubu dobrze prosperujących demokracji, obojętnego na sprawy i problemy istniejące poza jego terytorium. Nie można zaprzeczyć, iż z pewnego punktu widzenia obawy te nie są pozbawione racji. Nie wolno bowiem dopuścić, aby w dziedzinie, w której tak mocno podkreśla się uniwersalny charakter ochrony, Europa podzieliła się na dwa bloki: stosunkowo bogate kraje Unii i pozostałe, które ze względów politycznych i gospodarczych nie są, przynajmniej na razie, brane pod uwagę jako jej ewentualni członkowie. Ponadto byłoby to także odwróceniem trwających od dziesięciu bez mała lat procesów, których wyrazem są przygotowania do wielkiego rozszerzenia Unii na wschód w ciągu najbliższych kilku lat.

Podział taki usprawiedliwiałby także pogląd, iż treść podstawowych praw jednostki, a w związku z tym i granic ich ochrony, może się zmieniać w zależności np. od sytuacji ekonomicznej poszczególnych krajów. A to oznaczałoby nic innego, jak przyzwolenie na podwójne standardy będące zaprzeczeniem idei uniwersalnych, niezbywalnych praw jednostki i równej ich ochrony.

A zatem nie ulega wątpliwości, iż idea Karty zasługuje na poparcie, lecz pod warunkiem, że nie stworzy nowych podziałów w Europie. Wręcz przeciwnie, pozwoli umocnić europejski system ochrony praw jednostki.

I takie właśnie stanowisko zajęła Rada Europejska w imieniu Unii Europejskiej w maju 1999 r. w związku z pięćdziesiątą rocznicą Powstania Rady Europy. W deklaracji zostało podkreślone, że Europejska Konwencja musi pozostać punktem odniesienia w systemie ochrony praw człowieka w Europie. I to nie tylko w sferze samych praw, lecz także międzynarodowej sądowej kontroli ich przestrzegania. Z tego jasno wynika, że Unia jest świadoma zagrożeń, które mogą być związane z reformą systemu ochrony praw ludzkich. We wspomnianej powyżej deklaracji Rada uwypukliła także to, iż Karta nie może być rozumiana jako próba tworzenia systemu konkurencyjnego w odniesieniu do systemu strasburskiego. A zatem muszą być ustanowione precyzyjne wzajemne relacje między obu systemami: Karty i Europejskiej Konwencji.

Automatycznie pojawia się tu pytanie: czy takie rozwiązanie jest możliwe? Nie można udzielić absolutnie jednoznacznej odpowiedzi: tak lub nie. Można jednak stwierdzić, iż nie jest to trudne, pod warunkiem istnienia uczciwej woli politycznego działania, głównie ze strony Unii Europejskiej.

Istota tzw. „zbiorowego zagwarantowania” praw człowieka, która to gwarancja jest osią systemu stworzonego na bazie Europejskiej Konwencji, polega na wspólnej zewnętrznej międzynarodowej kontroli¹². Karta natomiast powinna zapewnić wzmocnioną wewnętrzną kontrolę we Wspólnotach, natomiast nie może być dodatkowym mechanizmem ochrony praw człowieka w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W tym sensie idea Karty nie jest sprzeczna z celami systemu Konwencji. Tak więc można sobie wyobrazić istnienie kontroli wewnątrzspółnotowej sprawowanej przez Trybunał w Luksemburgu oraz kontroli zewnętrznej pod nadzorem Trybunału Strasburskiego. Lecz wówczas należy pamiętać o tym, że kontrola strasburska ma charakter subsydiarny i jest ograniczona wyłącznie do sfery podstawowych praw zagwarantowanych w Konwencji.

W dyskusji o relacjach między Kartą a Konwencją należy uwzględnić dwa różne poziomy ochrony: zewnętrzny (z Unią jako stroną Konwencji) oraz wewnętrzny (na podstawie Karty). A zatem widzimy, iż Unia Europejska niezależnie

¹² Jest to wyraźnie podkreślone w art. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka: „Wysokie Układające się Strony zapewniają każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej Konwencji”, [w:] M. Nowicki (wyb. i oprac.), *Europejska Konwencja Praw Człowieka*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 24.

od prac nad Kartą, musi podjąć ważną, polityczną decyzję o przystąpieniu do Konwencji. Już wiele lat temu Jaques Delors podkreślał, że właśnie przystąpienie Unii, jako całości, do systemu strasburskiego ochrony praw człowieka wzmocniłoby polityczne znaczenie Wspólnot i ich wiarygodność w międzynarodowej debacie o prawach człowieka, a także umożliwiłoby jednolitą ochronę tych praw w Europie.

Po wydaniu w 1996 r. przez Trybunał Sprawiedliwości opinii, że przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji jest możliwe wyłącznie pod warunkiem zmian traktatowych, sprawa Karty ucichła na pewien czas¹³. W okresie przygotowywania Traktatu Amsterdamskiego wyraźny był brak woli politycznej do dokonania odpowiednich zmian w traktacie ustanawiającym Unię Europejską. Z drugiej strony, nie można zapominać o tym, że idea przystąpienia do Konwencji znalazła także poparcie w raporcie z marca 2000 r., nad którym przez szereg miesięcy toczyła się dyskusja w Parlamencie Europejskim. Nie ulega wątpliwości, iż każda międzynarodowa konferencja jest dobrą okazją do zaproponowania odpowiednich zmian w traktacie ustanawiającym Unię Europejską. W opinii wielu polityków Unia powinna dokonać tego w odniesieniu do wszystkich Konwencji Rady Europy w sferze ochrony praw człowieka, a zwłaszcza w stosunku do Europejskiej Karty Socjalnej.

Dość szeroko jest również rozpowszechniony pogląd, iż przystąpienie Unii do Konwencji jest konieczne dla zachowania spójności i większej skuteczności całego europejskiego systemu ochrony praw ludzkich i podstawowych wolności. Prawo wspólnotowe i jego stosowanie oraz działalność Unii nie mogą być jedynymi obszarami wolnymi od międzynarodowej kontroli. Unia Europejska nie ma obecnie – podobnie jak nie miały jej państwa członkowskie Wspólnot – argumentów przeciwko poddaniu się międzynarodowemu systemowi wspólnego poszanowania, a więc właśnie systemowi Konwencji.

Wraz z reformą systemu strasburskiego, wprowadzoną na podstawie Protokołu nr 11 do Konwencji, odpadł poważny argument przeciwko przystąpieniu, wysuwany swego czasu przez państwa członkowskie Wspólnot¹⁴. Nie ma już Europejskiej Komisji Praw Człowieka, a przede wszystkim organ polityczny Rady Europy – Komitet Ministrów – nie rozstrzyga już o naruszeniu Konwencji. Wszystkie skargi rozpatrywane są wyłącznie w procedurze sądowej przed Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu. Kolejny dylemat, często podnoszony przez przeciwników przystąpienia Unii do Konwencji, to kwestia ewentualnego ryzyka konfliktu przedmiotowego obu trybunałów. Otóż faktycznie, po przystąpieniu UE do systemu strasburskiego konieczne byłoby opracowanie mechanizmu pozwalającego obu trybunałom działać równolegle, z wzajemnym poszanowaniem swej odrębności, lecz bez zasadniczych różnic interpretacyjnych.

¹³ J. Brown, A. Jacobs, *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet & Maxwell, London 1997.

¹⁴ Tekst Protokołu nr 11 został opublikowany w Dz. U. z 1998 r., nr 147, poz. 962.

Nawet jeśli Karta zostanie przyjęta w wersji obecnego projektu, czyli będzie miała zastosowanie tylko w odniesieniu do instytucji i organów UE w ramach uprawnień i zadań, jakie wynikają dla nich z traktatów oraz w stosunku do państw członkowskich przy zastosowaniu prawa wspólnotowego, ryzyko konfliktu jest praktycznie nierealne. Dotychczas Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu był bardzo ostrożny i w przeważającej części spraw, w których orzekał, starał się powoływać na Konwencję zgodnie z interpretacją Trybunału w Strasburgu. Nie można jednak zapominać o tym, że istnieją dziedziny, w których zachodzą poważne rozbieżności pomiędzy interpretacjami obu trybunałów. Trybunał w Strasburgu rozpatrywał już sprawy, w których stosowanie prawa wspólnotowego rodziło problemy na tle zobowiązań państw wynikających z Konwencji.

Ryzyko to może być jeszcze większe ze względu na różnice sformułowań niektórych praw zapisanych w Konwencji i ich odpowiedników w Karcie. Na pewno też pojawi się kwestia waloru dotychczasowego orzecznictwa strasburskiego. Czy i w jaki sposób można uniknąć powyższych zagrożeń?

Jednym ze sposobów uniknięcia tego rodzaju zagrożeń mogłoby być przyjęcie procedury pozwalającej Trybunałowi Sprawiedliwości w Luksemburgu zwracać się do Strasburga o opinie doradcze w kwestiach prawnych dotyczących interpretacji Konwencji i jej Protokołów Dodatkowych.

Ze względu na fakt, iż nadal istnieje ewentualność niemożności przystąpienia UE do Konwencji ze względów politycznych, prezes Trybunału Praw Człowieka w Luksemburgu Luzius Wildhaben wystąpił niedawno z ciekawą propozycją, która mówi, iż minimalnym warunkiem powinno być zapewnienie we Wspólnotach praw i wolności zagwarantowanych w Konwencji zgodnie z interpretacją Trybunału w Strasburgu¹⁵. A zatem wedle formuły, którą starał się do tej pory stosować w praktyce Trybunał Luksemburski. W ten sposób nie byłoby zewnętrznej, bezpośredniej kontroli nad prawem Wspólnot w sferze ochrony praw ludzkich, lecz formuła kontroli pośredniej przez to, że konwencja, interpretowana w Strasburgu, byłaby wiążąca jako część prawa wspólnotowego. A zatem byłaby stosowana w systemie wspólnotowym przez jej własne instytucje.

Należy podkreślić, iż do tej pory orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu było skoncentrowane na prawach i wolnościach związanych z celami traktatów wspólnotowych. Prawdopodobnie sytuacja ta nie ulegnie zmianie, nawet jeśli dojdzie do przyjęcia Karty jako dokumentu prawnie obowiązującego. Natomiast Trybunał w Strasburgu pozostanie organem międzynarodowym, do którego jednostka będzie mogła wystąpić bezpośrednio ze skargą dotyczącą: krajowych wyroków sądowych, decyzji administracyjnych, ustaw, a nawet postanowień konstytucji. Po przystąpieniu UE do Konwencji dotyczyłoby to także aktów prawnych Unii.

¹⁵ L. Wildhaben, *General Report on the Activities of the Court of Justice of the European Communities*, [w:] „European Law Review”, Spring 2001.

Już dzisiaj państwa członkowskie Unii poddane są w dużym stopniu jurysdykcji Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu w sferze implementacji prawa wspólnotowego w krajowych systemach prawnych. Trybunał uznał, iż jest właściwy do rozpatrywania skarg dotyczących każdego aktu krajowego lub środka wynikającego z implementacji stosowania prawa wspólnotowego lub wszelkich innych aktów Unii, jeśli pozostawiają one organom krajowym minimum swobody działania.

Nie może on natomiast kontrolować aktów i środków podejmowanych przez organy Wspólnot lub Unii, bezpośrednio wpływających na sytuację konkretnych osób, jeśli władze krajowe nie mogą podjąć dodatkowych kroków dla wprowadzenia ich w życie. Podobnie nie jest uprawniony do rozpatrywania skargi dotyczącej działania państwa w wykonywaniu aktu wynikającego z prawa wspólnotowego, jeśli państwo to nie ma w tym przypadku żadnego marginesu swobody; na przykład, w razie konieczności wykonania wyroku wydanego przez Trybunał w Luksemburgu.

Jedno z zasadniczych pytań, które wiąże się z Kartą Podstawowych Praw Unii Europejskiej dotyczy formy i zakresu jej obowiązywania: czy ma to być deklaracja, czy też akt prawnie wiążący. Innymi słowy, czy będzie to jedynie dokument o charakterze politycznym, czy też obowiązujące prawo.

W chwili obecnej większość państw członkowskich Unii Europejskiej opowiada się za Kartą w formie deklaracji. Taką właśnie strukturę posiada jej aktualna wersja, którą, w razie potrzeby, stosunkowo łatwo będzie można przekształcić w instrument prawnie wiążący. Ostateczna jednak decyzja w tej sprawie będzie należała do szefów państw UE.

Szereg argumentów przemawia za tym, aby Karta była dokumentem prawnie wiążącym. Przede wszystkim jest to warunek przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji. W przypadku niezaakceptowania takiej jej formy przez państwa członkowskie pozostanie niczym innym, jak tylko bardzo ważną, lecz wyłącznie polityczną deklaracją.

Jeśli stanie się częścią traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), wszystkie akty wspólnotowe dotyczące stosunków wewnętrznych i zewnętrznych podlegałyby ocenie z punktu widzenia zgodności z jej zapisami. Karta, w postaci dokumentu prawnie wiążącego, wzmocniłaby konstytucyjny charakter traktatów wspólnotowych, a objęte jej gwarancjami podstawowe prawa i wolności osobiste i polityczne jednostki oraz prawa społeczne i ekonomiczne otrzymałyby mocną podstawę prawną.

MECHANIZM KONTROLNY KARTY PODSTAWOWYCH PRAW UNII EUROPEJSKIEJ

Osobny, nadal otwarty problem dotyczy mechanizmu kontrolnego na podstawie Karty i możliwości uruchomienia go bezpośrednio przez osoby pokrzywdzone. Skuteczna kontrola przestrzegania postanowień Karty będzie wymagała znacznego

rozszerzenia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu i wprowadzenia odrębnego środka prawnego w postaci np. skargi na podstawie Karty, a więc systemu kontrolnego podobnego do indywidualnej skargi konstytucyjnej. Będzie to miało ogromne znaczenie dla ochrony praw jednostki i zwiększy kontrolę obywateli nad instytucjami wspólnotowymi.

W obowiązującym aktualnie systemie wspólnotowym jednostka (osoba fizyczna lub prawna) ma ograniczone możliwości bezpośredniego wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości (dotyczy to także Trybunału I Instancji). Środki krajowe prowadzą do implementacji i stosowania prawa lub aktów wspólnotowych, jak również inne autonomiczne akty krajowe dotyczące w jakiś sposób sfery prawa wspólnotowego/unijnego nie mogą być przez jednostkę zaskarżone do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Można natomiast wystąpić do sądu krajowego, przed którym toczy się sprawa, aby zwrócił się do tego Trybunału o rozstrzygnięcie wstępnego zagadnienia dotyczącego interpretacji prawa wspólnotowego. Jest ono dla sądu krajowego wiążące¹⁶. Pod pewnymi warunkami procedura taka jest obecnie możliwa także w związku z działaniami podejmowanymi w sferach dotyczących spraw międzynarodowych, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w płaszczyźnie wymiaru sprawiedliwości, policji i porządku publicznego.

Do czasu wejścia w życie 1 maja 1999 r. Traktatu Amsterdamskiego z 2 października 1997 r., modyfikującego Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r., Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu nie był w żadnej mierze właściwy do rozpatrywania niezwykle ważnych dla praw człowieka zagadnień ze sfery współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Równocześnie Trybunał zwracał uwagę na możliwość poważnych problemów prawnych spowodowanych odmową ochrony sądowej osób dotkniętych działalnością Unii. Do maja 1999 r. była to głównie sfera współpracy międzyrządowej i wszelkie skargi można było wnosić tylko do sądów krajowych lub Trybunału Sprawiedliwości w Strasburgu. Dopiero po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego duża część tej problematyki stała się częścią prawa wspólnotowego i w rezultacie może być poddana jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. Jest ona jednak ograniczona i uzależniona od zakresu wyraźnego uznania jej przez państwo członkowskie¹⁷.

Wejście w życie Karty będzie oznaczało obowiązek respektowania w pełni jej postanowień także w sferach, o których była mowa powyżej. Sprawy te zostaną objęte bezwarunkową jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu¹⁸.

Prawa wynikające z Karty, wzorem Europejskiej Konwencji, powinny przysługiwać, poza pewnymi wyjątkami, każdej osobie. Wyjątki mogą stanowić niektóre

¹⁶ Art. 177 TWE, obecnie art. 234 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹⁷ Art. K [7], art. 35 TUE.

¹⁸ W formie wynikającej ze struktury mechanizmu kontrolnego Karty.

prawa polityczne, głównie wyborcze¹⁹. Podstawowe prawa z definicji przysługują każdej jednostce ludzkiej. Z tego wynika, że kryteria związane z pochodzeniem lub okolicznościami geograficznymi, finansowymi lub kulturowymi nie mogą wpływać na granice, w jakich jednostka może z nich korzystać. Takie stanowisko w dyskusji nad Kartą zajmuje również m.in. Rada Europy oraz organizacje pozarządowe, takie jak Amnesty International i Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka.

Podsumowując należy stwierdzić, że sygnałem pozytywnej zmiany może być deklaracja Europejskiej Konferencji Ministerialnej Praw Człowieka w Rzymie zwołanej w pięćdziesiątą rocznicę przyjęcia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w której ministrowie spraw zagranicznych państw Rady Europy przyjęli z jednej strony z zadowoleniem fakt, iż Unia Europejska przywiązuje coraz większą wagę do praw człowieka, czego wyrazem jest Karta, z drugiej strony jednak podkreślili potrzebę znalezienia środków umożliwiających uniknięcie sytuacji, w której istniałyby konkurujące ze sobą i potencjalnie sprzeczne systemy ochrony praw człowieka, rodzące ryzyko jej osłabienia w Europie.

Wcześniej Zgromadzenie parlamentarne Rady Europy w rezolucji z 29 października 2000 r.²⁰ zwróciło się jeszcze raz do Unii Europejskiej o zapewnienie spójności systemowi ochrony praw człowieka w Europie – tak, aby tekst Karty oraz sposób jej stosowania w przyszłości były w pełni zgodne z ochroną, jaką zapewnia Europejska Konwencja i Trybunał Sprawiedliwości w Strasburgu każdej osobie pozostającej pod jurysdykcją państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgromadzenie wezwało do podjęcia niezwłocznie negocjacji z Radą Europy umożliwiających jak najszybsze przystąpienie Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dopóki jednak nie będzie porozumienia wśród krajów piętnastki, nie ma szans na konsensus w tej sprawie również w Radzie Europy.

Wiele pytań i problemów związanych z Kartą pozostaje więc otwartych. Na razie jedno jest pewne: Unia Europejska ma swoją Kartę Podstawowych Praw. Karta jest ważnym dokumentem, który będzie prawdopodobnie jedną z podstaw funkcjonowania przyszłej, już rozszerzonej Unii – takiej, w której znajdzie się miejsce dla Polski. Czy Karta spełni zadania i pokładane w niej nadzieje, pokaże czas.

¹⁹ Konwencja również wprowadza ograniczenia dotyczące politycznej działalności cudzoziemców – art. 16 – krytykowane jednak jako nie wytrzymujące próby czasu.

²⁰ Rezolucja nr 1228/2000.