Adam Banaszkiewicz
(Poznań)

Karta Praw Podstawowych jako „uwieńczenie" unijnego systemu ochrony praw człowieka

Abstrakt

Tekst Karty Praw Podstawowych UE został przyjęty i podpisany przez premierów rządów wszystkich państw UE dnia 7 grudnia 2000 r. na szczycie w Nicei. Jak zaznacza autor artykułu, Karta rodzi wiele problemów i jest krytykowana z różnych pozycji. Zarzuty dotyczą zbytniej kumulację praw, szczególnie w odniesieniu do jej części socjalnej, jako zbyt rozbudowanej, a jednocześnie ogólnikowej pod względem użytych sformułowań i nietworzącej instrumentów egzekucji praw. Uwagę zwraca brak ważnych, z punktu widzenia licznych adresatów aktu, kwestii, np. ochrony praw mniejszości. Przedmiotem negatywnej oceny jest także dublowanie zawartych w Karcie praw z treściami znajdującymi się w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Słuszne wydają się głosy krytyczne uwypuklające możliwość rozpatrywania podobnych spraw na podstawie nieco innych dokumentów i w konsekwencji innych orzeczeń końcowych wydanych przez Trybunał w Strasburgu i Trybunał w Luksemburgu. Ponadto nie bez znaczenia dla praktycznej wagi Karty pozostaje fakt, że nie przewidziano w niej żadnego mechanizmu „realizacyjnego", który zapewniałby rzeczywiste poszanowanie i wcielanie w życie zadeklarowanych w niej praw i wolności. Jej treść w zasadzie sprowadza się zatem do przedstawienia katalogu gwarantowanych uprawnień.

Słowa kluczowe: Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, prawo Unii Europejskiej, prawa człowieka, prawa socjalne, Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie Karty Praw Podstawowych jako ostatniego etapu w ewolucji systemu regulacji dotyczących

ochrony praw człowieka, jakie obowiązują w ramach Unii Europejskiej. Przypomnieć trzeba, że, począwszy od 1945 roku, europejscy politycy, doświadczeni okrucieństwami II wojny światowej, inicjowali z wielką determinacją działania zmierzające do stworzenia ponadnarodowej organizacji, efektywnie, a nie wyłącznie deklaratywnie, strzegącej praw człowieka na kontynencie europejskim. Zaczęto stopniowo tworzyć ramy współpracy międzynarodowej w tym zakresie, zmierzające do stworzenia atmosfery wzajemnego zrozumienia i współpracy. Narody Europy oczekiwały bowiem, że koniec wojny stanie się jednocześnie początkiem nowego świata – bez wojen, przemocy i konfliktów w Europie[1]. W ten sposób w maju 1949 roku powstała organizacja strzegąca wspólnych wartości i zasad nowego europejskiego ładu – Rada Europy. Licząc pierwotnie jedynie dziesięciu członków, organizacja ta w kolejnych latach rozwijała się zarówno pod względem liczby zrzeszonych w niej państw, jak i pod względem funkcjonalno-instytucjonalnym. Fundamentalne „priorytety ideowe" państw – członków Rady Europy – stanowiły rządy prawa oraz ustrój demokratyczny, a także przestrzeganie praw człowieka i swobód obywatelskich. Aby uzyskać członkostwo w Radzie Europy, spełnianie odpowiednich wymagań w tym zakresie jest po dziś dzień najważniejsze[2].

To Rada Europy była w założeniu organizacją, która miała się skupić na wprowadzeniu mechanizmów kontroli i ochrony praw człowieka, wykrywaniu zagrożeń dla poszanowania praw człowieka, uświadamianiu opinii publicznej o znaczeniu tych praw oraz popieraniu systemu edukacji z nimi związanej[3]. Rola „tworów instytucjonalnych", jakie miały zostać utworzone po to, aby „doprowadzić do porządku" – po kryzysie wywołanym wojną, która spowodowała ruinę wielu państw głównie ze względu na zniszczenia i poniesione wydatki – systemy gospodarcze krajów europejskich, miała być zgoła inna. Nastąpił swoisty podział zadań. Rada Europy miała się zajmować kwestiami „humanitarnymi", a tworzone od początku lat 50. ubiegłego wieku Wspólnoty, z których aktualnie pozostała tylko Europejska Wspólnota Energii Atomowej – kwestiami gospodarczymi. Początkowa współpraca miała więc sprzyjać

1 B. Banaszak, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 115.

2 R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, Warszawa 2004, s. 166.

3 Por. E. Latoszek, P. Proczek, *Organizacje międzynarodowe*, Warszawa 2001, s. 322–323.

odbudowie, dynamizować rozwój przemysłu ciężkiego, aktywizować przepływ kapitału, modernizować produkcję oraz wzmagać i wzmacniać konkurencyjność gospodarczą w stosunku przede wszystkim do Stanów Zjednoczonych. Była też dogodną formułą kontrolowania i dyscyplinowania Niemiec. Ułatwiała ją bliskość geograficzna państw, które zapoczątkowały procesy integracyjne, ich zbliżony potencjał ekonomiczny, ale także sytuacja międzynarodowa, w tym napięcia wywołane zimną wojną oraz wojną w Korei[4].

Z uwagi na to właśnie (instytucje służące europejskiej integracji ekonomicznej miały być po prostu „nie od tego") pierwotnie w treści traktatów założycielskich, powołujących do życia Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (Paryż 1951, organizacja istniała w latach 1952–2002), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Rzym 1957, istniała do 30 listopada 2009 roku) oraz wspomniany EURATOM (EWEA – Rzym 1957), na temat ochrony praw przysługujących obywatelom państw członkowskich nie ma żadnej, nawet najmniejszej, deklaracji[5]. Dokumenty te gwarantowały jedynie takie prawa, które zapewniały realizację celów gospodarczych Wspólnot. Można tutaj wymienić m.in. zakaz dyskryminacji, prawo do równego wynagrodzenia kobiet i mężczyzn za jednakową pracę i prawa wynikające ze swobodnego przepływu osób, towarów i usług[6].

Pierwsze próby wyjścia poza stworzone ramy, przez rozszerzenie współpracy na sferę wojskową i polityczną, skończyły się niepowodzeniem. Nie powiodły się inicjatywy utworzenia EWO – Europejskiej Wspólnoty Obronnej (Plan René Plevena) i Europejskiej Wspólnoty Politycznej. W działalności Wspólnot nie można było się dopatrzyć jakichkolwiek elementów mogących świadczyć o zainteresowaniu ich członków społecznym i kulturowym aspektem współpracy. Taka sytuacja utrzymywała się przez kilkanaście kolejnych lat, kiedy to wzrastała liczba członków Wspólnot i następowało pogłębianie integracji poprzez kształtowanie i doskonalenie organów wewnętrznych oraz rozszerzanie

---

4 K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 143–156.

5 Jak się podkreśla, wynikało to z dwóch powodów: po pierwsze, teoretycznie gwarancje takie znalazły się w Europejskiej Konwencji Praw człowieka i Podstawowych wolności z 1950 r. Drugim powodem był pogląd, iż nad ochroną tych praw czuwały trybunały konstytucyjne w poszczególnych państwach członkowskich.

6 Zob. np. S. Hambra, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Bielsko-Biała 2001, s. 213, A. Łazowski, *Traktaty Europejskie, wprowadzenie*, Warszawa–Bydgoszcz 2003; B. Banaszak *et al.*, *System ochrony…*, s. 202–203.

obszarów wspólnych działań. W pierwszej połowie lat 70. zaczęto prace nad regulacjami służącymi polepszeniu warunków życia, zatrudnienia i pracy oraz równemu traktowaniu kobiet i mężczyzn.

Wszelkie dywagacje o ochronie praw człowieka pozostawały jednak w tamtym okresie bez echa. Dla przyjęcia spójnej koncepcji w tej dziedzinie brakowało woli politycznej. Zbyt wiele było, rzeczywistych lub potencjalnych, sporów i kontrowersji. Nie do zakwestionowania był też argument, że nie takie są cele Wspólnot, a ponadto wszystkie należące do nich państwa są jednocześnie członkami Rady Europy, która programowo zajmuje się ochroną praw człowieka. Wchodzenie w obszar jej kompetencji traktowano jako zbędne powielanie działań. Zrodzone w latach 50. inicjatywy dalekie były od podejmowania ryzyka tworzenia jakichkolwiek związków czy współzależności, które nosiłyby w sobie element ideologiczny. Okazało się jednak, że wraz z integracją ewentualność naruszeń praw Europejczyków stanie się realnym zagrożeniem[7]. Przyczyną były tutaj zatem nie tylko względy „altruistyczne" i ludzkie dobro, ale także pragmatyczne, związane z dążeniem do uniknięcia nadmiernych problemów w funkcjonowaniu instytucji wspólnotowych, wynikających z ich znacznego zaabsorbowania sprawami (roszczeniami, skargami itp.) przedsiębiorców i obywateli państw członkowskich, jakie pojawiały się wraz z podejmowaniem działań stanowiących realizację celów Wspólnot[8].

---

7 J. Hołda, Z. Hołda, J.A. Rybczyńska, D. Ostrowska, *Prawa człowieka. Zarys wykładu*, Kraków 2004, s. 74.

8 Dodania wymaga, że istniał pogląd, iż ochrona praw człowieka stanowi tzw. cel poziomy traktatów i z tego względu Wspólnota jest upoważniona do stanowienia przepisów zapewniających ochronę tych praw na podstawie art. 308 TWE, zgodnie z którym w wypadku, gdy w trakcie funkcjonowania wspólnego rynku okaże się, że niezbędne jest podjęcie przez Wspólnotę działania do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, a w traktacie tym nie przewidziano niezbędnych w tym zakresie uprawnień, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego, podejmuje odpowiednie środki. Z taką koncepcją nie zgodził się jednak ETS (TSUE), który w opinii 2/94 (tej samej, w której wykluczona została możliwość przystąpienia Wspólnoty do EKPCz) uznał, że art. 308 TWE nie może służyć poszerzeniu zakresu uprawnień Wspólnoty poza generalne ramy wynikające z ogółu przepisów Traktatu, zwłaszcza tych, które wyznaczają zadania i pole aktywności Wspólnoty. Oprócz tego podnoszone było stwierdzenie, że ochrona praw człowieka to nie cel UE, ale obowiązek, któremu jest ona poddana. Stanowiąc akty prawne, Unia musi dbać o to, by nie naruszały one praw podstawowych, ale

Początkowo Europejski Trybunał Sprawiedliwości (aktualnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) niechętnie odnosił się do praw podstawowych gwarantowanych prawem wewnętrznym, jednak w obawie przed utratą kontroli nad sądami krajów członkowskich zmienił zasady działania. W 1969 r. przyjął nową taktykę, polegającą na ochronie praw podstawowych, zwracając uwagę, że są nieoderwalne od prawa wspólnotowego. Działał w dwóch płaszczyznach: jako interpretator aktów prawa wspólnotowego i jako organ kontrolny. W licznych orzeczeniach, poczynając od przełomu lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych, ETS stwierdził, że prawa podstawowe są zawarte w ogólnych zasadach prawa wspólnotowego, które Trybunał jest zobowiązany chronić[9].

Pierwszy znaczący sygnał zapowiadający zmianę nastawienia znalazł się w deklaracji z 5 kwietnia 1977 roku, przyjętej wspólnie przez Parlament Europejski, Komisję i Radę. Podkreślono w niej, że instytucje wspólnotowe przywiązują dużą wagę do przestrzegania praw podstawowych.

„Problem" praw człowieka pojawił się we Wspólnotach z okazji dwusetnej rocznicy rewolucji francuskiej w formie deklaracji Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 1989 roku na temat podstawowych praw i wolności. Deklaracja stanowi, że „Każdy powinien mieć prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego", a następnie powtarza główne prawa osobiste zawarte w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Europejskiej Konwencji wraz z protokołami. Zawiera także kilka elementów nawiązujących do Europejskiej Karty Socjalnej i praw przysługujących obywatelom we Wspólnotach, jak prawo petycji czy ochrona konsumentów. Na wspólnotowy charakter dokumentu wskazuje tylko

---

to nie do niej należy stanowienie szczegółowych przepisów w tym zakresie i domaganie się od państw członkowskich, by ich przestrzegały. Innymi słowy Unia Europejska nie powinna „deklarować praw", ale powinna dbać o przestrzeganie praw już uznanych, wynikających z art. 6 TUE.

9 Po raz pierwszy (już w roku 1969) w sprawie 29/69 Stauder v. miasto Ulm Trybunał uznał prawa podstawowe za część ogólnych zasad prawa wspólnotowego oraz własną kompetencję do zapewnienia ich poszanowania. Kolejnym przykładem jest sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, w której Trybunał odwołał się do konstytucyjnych tradycji wspólnych państwom członkowskim jako źródła inspiracji dla wspólnotowej ochrony praw człowieka. Z kolei w sprawie 4/73 Nold z 1974 r. ETS posunął się o krok dalej, uznając, że nie może utrzymać w mocy środków, które są niezgodne z prawami zasadniczymi gwarantowanymi w konstytucjach krajów członkowskich. Istotne były również: sprawa Hoechst (1989) i sprawa Niemietz (1992). Zob. np. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 417 i n.

jeden jego fragment, mówiący, że obywatele Wspólnoty powinni mieć prawo do swobodnego poruszania się, wyboru miejsca zamieszkania i wyboru zajęcia na jej obszarze. Prawo to nie może być przedmiotem żadnych restrykcji, z wyjątkiem tych, które są uwzględnione w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie[10].

Dnia 9 grudnia 1989 roku przyjęta została Karta Wspólnotowa Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Stanowi ona dokument polityczny, uchwałę Rady Europejskiej, i nawiązuje w swoich treściach do Europejskiej Karty Społecznej. Była też bezpośrednim nawiązaniem do art. 117 TWE, w którym „Państwa członkowskie zgadzają się z koniecznością przyczyniania się do polepszania warunków życia i pracy pracowników i do ujednolicania ich poprzez stały postęp (…)", i do zmienionego przez JAE art. 118a Traktatu[11]. 29 czerwca 1991 roku wydana została, jako uchwała Rady Europejskiej, deklaracja o prawach człowieka. Stanowiła ona wyraz rosnącego znaczenia poszanowania praw człowieka w stosunkach międzynarodowych i krajowych porządkach prawnych. Zobowiązywała państwa członkowskie do poprawy ich polityki popierania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności przez działania indywidualne i zbiorowe. Wezwała wszystkie państwa, by ratyfikowały obowiązujące w tej dziedzinie umowy międzynarodowe[12]. Z kolei pierwsze odniesienie „formalne" do praw podstawowych pojawiło się w preambule do Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 roku, w której nawiązano do koncepcji demokracji budowanej w oparciu o prawa podstawowe uznane w konstytucjach i ustawach państw członkowskich, w EKPCz i w europejskiej karcie socjalnej.

Następnie w Traktacie o Unii Europejskiej z 1992 roku (Traktat z Maastricht, TUE), w którym powołano UE „do życia", wprowadzono

---

10 Deklaracja, o której mowa, miała charakter incydentalny i nie wywołała bezpośrednich skutków w toku dyskusji nad włączeniem całego kompleksu praw człowieka do procesów integracyjnych w Europie – J. Hołda, Z. Hołda, J.A. Rybczyńska, D. Ostrowska, *op. cit.*, s. 73.

11 Mimo traktatowego umocowania kwestie socjalne nie cieszyły się nadmiernym zainteresowaniem Wspólnoty. Do 1971 roku wydała ona tylko dwa rozporządzenia w tej sprawie. Na paryskim „szczycie" w 1972 roku postanowiono rozszerzyć integrację gospodarczą o wymiar socjalny. Na podstawie Karty Wspólnotowej zreformowany został Europejski Fundusz Socjalny, wzrosły środki funduszy strukturalnych, zaczęto wprowadzać programy zwalczania bezrobocia – K. Głąbicka, *Polityka socjalna w Unii Europejskiej*, Studia Europejskie, 1997 nr 4, s. 45.

12 B. Banaszak *et al.*, *System ochrony…*, s. 117 i n.

art. F ust. 2 oraz (Traktat Amsterdamski) ust. 1 art. 6 (nowe nazewnictwo – art. 12 TA), które stanowią[13]: Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich; Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego[14].

Naruszenie powyższych zasad (art. 6 TUE) może pociągnąć za sobą sankcje przewidziane w art. 7 Traktatu (dawny art. F.1). Zgodnie z tym przepisem Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu pewnych praw wynikających ze stosowania Traktatu wobec państwa członkowskiego, włączając w to prawo do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa członkowskiego w Radzie. Decyzja tego rodzaju może zostać podjęta wtedy, gdy Rada w składzie głów państw lub szefów rządów, stanowiąc jednogłośnie na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich albo Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, stwierdzi istnienie poważnego i uporczywego naruszania przez państwo członkowskie zasad wymienionych w powołanym przepisie.

Powszechnie panował pogląd, że mimo wieloletnich dyskusji i zapisów traktatowych, koncepcja praw człowieka w Unii Europejskiej nie była wewnętrznie spójna. Normy określające te prawa były rozproszone w różnych aktach wspólnotowych, miały różną moc wiążącą i bardziej kojarzyły się z realizacją pierwotnych założeń Wspólnot, do których należy chociażby doskonalenie wspólnego rynku, niż wynikały z potrzeby utworzenia odrębnego systemu ochrony praw człowieka.

Jak to wynika z już przedstawionych „danych", do aktów unijnych poświęconych w całości ochronie praw obywatelskich zaliczyć można: Deklarację Podstawowych Praw i Wolności z 1989 roku, Kartę Wspól-

---

13 J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 427.

14 W artykule K.2 TUE nakazano poszanowanie EKPCz oraz Konwencji Genewskiej o uchodźcach w zakresie objętym tytułem VI Traktatu, odnoszącym się do współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Wśród przepisów zmieniających ówczesny Traktat WE znalazł się artykuł 130 U, zgodnie z którym jednym z celów współpracy dla rozwoju było zapewnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

notową Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 roku, Deklarację o Prawach Człowieka z 1991 roku oraz Kartę Podstawowych Praw Unii Europejskiej z 2000 roku. Najistotniejsze jest przy tym znaczenie tego ostatniego dokumentu, z uwagi na uzyskany przez niego wraz z wejściem w życie tzw. Traktatu z Lizbony (1 grudnia 2009 roku) walor prawny. Przypomnienia wymaga, że sam termin „prawa człowieka" w źródłach prawa Unii Europejskiej występuje równolegle z określeniem „prawa podstawowe", przy czym to ostatnie określenie dominuje w orzecznictwie unijnych sądów. Brak merytorycznych podstaw do rozróżnienia tych pojęć skłania doktrynę do stwierdzenia, że są one w istocie tożsame. Świadczy o tym również fakt, że dokument, którego niniejsze opracowanie dotyczy, został nazwany właśnie – Karta Praw Podstawowych (*Charter of Fundamental Rights of the European Union*)[15].

Wspomniano już o tym, że przez wiele lat wiodący był pogląd, iż to nie do Wspólnot czy – obecnie – Unii Europejskiej należy stanowienie szczegółowych przepisów w zakresie ochrony praw człowieka i domaganie się od państw członkowskich, by ich przestrzegały. Stanowiąc akty prawne, Unia musi jedynie dbać o to, by nie naruszały one praw podstawowych. Zasadne wydaje się zatem pytanie, czy stworzenie wiążącej prawnie unijnej regulacji gwarantującej określone prawa człowieka było konieczne w sytuacji, gdy już od ponad półwiecza istnieją unormowania prawne, które obowiązujące te same państwa, jakie są członkami UE, i na których mocy zostały stworzone standardy i instytucje zapewniające właściwą, jak się wydaje, ochronę praw podstawowych.

Dokument, o którym mowa, miał zebrać wspólną część podstawowych praw obywatelskich, jakie w tej czy innej formie są wpisane do konstytucji i innych aktów prawnych państw członkowskich UE, aby stworzyć spójny zestaw norm dla tworzenia przyszłego prawa UE. Chodziło zatem przede wszystkim o wątek „przedmiotowy" – o to, by określone prawa i pojęcia były w przyszłości jednolicie i jednoznacznie rozumiane i interpretowane, na potrzeby prawodawstwa Unii oraz

15 Jednocześnie w stosunkach zewnętrznych Unia posługuje się tradycyjną nazwą „prawa człowieka". Podejście takie zdają się potwierdzać sformułowania zawarte we wstępie do *Jednolitego Aktu Europejskiego*, gdzie w trzecim akapicie jest mowa o prawach fundamentalnych (podstawowych) w odniesieniu do państw członkowskich, a w piątym –o prawach człowieka w stosunku do „reszty świata" – B. Banaszak *et al.*, *System ochrony…*, s. 199 i n.; D. Gomien, *Vademecum Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 1996.

na potrzeby praktyki stosowania prawa. Wątek „podmiotowy" nie posiada w tym przypadku znaczenia, ponieważ nie ma państwa będącego członkiem Unii Europejskiej, które jednocześnie nie byłoby członkiem Rady Europy (i zarazem stroną EKPCz) i na którym nie ciążyłaby powinność stosowania postanowień Konwencji z 1950 roku[16]. Uwolnienie się zaś od obowiązku stosowania tych postanowień przez wypowiedzenie Konwencji (oraz wystąpienie z Rady Europy) wydaje się w aktualnej sytuacji międzynarodowej zupełną abstrakcją, przynajmniej jeżeli chodzi o demokracje europejskie, a o takich przecież mowa.

Inicjatywa stworzenia samodzielnego katalogu praw człowieka w Unii Europejskiej zrodziła się na spotkaniu Rady Europejskiej w Kolonii 3–4 czerwca 1999 roku. Jednym ze źródeł decyzji było odrzucenie przez ETS dość popularnej wśród polityków koncepcji przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W opinii 2/94 z 28 marca 1996 roku Trybunał uznał, że nie jest to możliwe, ponieważ Wspólnota korzysta wyłącznie z kompetencji powierzonych jej w Traktacie ją ustanawiającym, kompetencji dorozumianych i kompetencji zawartych w art. 308[17].

Dla wypracowania tekstu powołany został Konwent. W jego skład wchodzili przedstawiciele głów państw i rządów krajów członkowskich, Komisji Europejskiej, 16 członków Parlamentu Europejskiego i 30 przedstawicieli parlamentów krajów Unii – w sumie 62 osoby. Przewodniczył im były prezydent Niemiec Roman Herzog. Tekst był także konsultowany z organizacjami pozarządowymi. Stanowi więc formułę kompromisową, zaakceptowaną przez różne państwa i środowiska, choć nie wszystkie jednakowo satysfakcjonującą. Prace nad nim zakończono 26 września 2000 roku[18].

Tekst Karty został przyjęty i podpisany przez premierów rządów wszystkich państw UE dnia 7 grudnia 2000 r. na szczycie w Nicei. Pierwotnie, jak łatwo zauważyć, Karta była porozumieniem międzyinstytucjonalnym, zawartym między „organami" Wspólnot, i nie miała charakteru prawnie wiążącego dla jakichkolwiek podmiotów „zewnętrznych".

---

16 Nie było tym samym potrzeby „dyscyplinowania" państw, które wcześniej nie przyjęły określonych zobowiązań.

17 B. Banaszak *et al.*, *System ochrony…*, s. 217 i n.

18 A. Szejna, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i jej znaczenie dla Polski i Europy*, Warszawa 2008, s. 5–8.

W późniejszym okresie Karta Praw Podstawowych wchodziła w skład Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (jako jego część II), który ostatecznie nie został ratyfikowany (negatywny wynik referendów we Francji i w Holandii w maju i w czerwcu 2005 roku). Dopiero tzw. Traktat Lizboński (TL – „traktat reformujący", czyli Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską[19]), który został podpisany 13 grudnia 2007 r. i wszedł w życie z dniem 1 grudnia 2009 r.[20], nadał moc prawną Karcie. Co przy tym istotne, rządy Wielkiej Brytanii i Polski ograniczyły dla swoich obywateli ochronę prawną Karty Praw Podstawowych przez przyjęcie dodatkowego protokołu, będącego częścią Traktatu Lizbońskiego[21].

Podkreślenia wymaga, że KPP nie tworzy dla Unii Europejskiej nowych kompetencji, podobnie jak nie rozszerza tych, które istniały do tej pory na podstawie traktatów. Tym samym Unia Europejska w dalszym ciągu nie posiada generalnej kompetencji prawodawczej w dziedzinie praw człowieka[22].

W art. 1 TL określone zostały zmiany wprowadzone m.in. do treści Traktatu z Maastricht. W konsekwencji wspomniany art. 6 tego traktatu brzmi aktualnie: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, któ-

---

19 Tekst traktatu został również opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C, nr 306 z 17 grudnia 2007 r. Wersja ujednolicona zmienianych traktatów (Traktatu Rzymskiego z 1957 i Traktatu z Maastricht z 1992) ukazała się w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej Seria C, nr 115 z 9 maja 2008 r.

20 W hierarchii źródeł prawa porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej Traktat obowiązuje od chwili ogłoszenia w Dzienniku Ustaw, co nastąpiło 2 grudnia 2009 r. (Dz.U. nr 203, poz. 1569).

21 29 listopada 2007 r. Parlament Europejski, stosunkiem głosów 534 za, 85 przeciw oraz 21 wstrzymujących się, przyjął rezolucję, w której poparł Kartę Praw Podstawowych oraz zwrócił się z apelem do Polski i Wielkiej Brytanii, by zrezygnowały z protokołu ograniczającego stosowanie dokumentu w tych krajach. Decyzją premiera Donalda Tuska i wbrew przedwyborczym obietnicom Karta w Polsce podlega ograniczeniu wynegocjowanemu wcześniej przez rząd Jarosława Kaczyńskiego; por. J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 428.

22 Zarówno Traktat Lizboński, jak i Karta Praw Podstawowych, z formalnego punktu widzenia, stanowią umowę międzynarodową między państwami, które są członkami Unii Europejskiej. Ich moc wiążąca jest „emanacją" podmiotowości prawnomiędzynarodowej państw jako podstawowych podmiotów prawa międzynarodowego.

ra ma taką samą moc prawną, jak traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należytym uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień". Art. 61 zaś brzmi: „Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich"[23].

Wszelkie szczegóły związane z praktycznym znaczeniem Karty Praw Podstawowych dla Polski i Wielkiej Brytanii reguluje protokół do Traktatu Lizbońskiego w sprawie stosowania Karty do tych państw. Potwierdzając (mając na uwadze) ogólne założenia Karty, protokół postanawia (art. 1 protokółu), że karta nie rozszerza zdolności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone. W tym samym artykule dodano, że w szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty, nie tworzy praw, które mogłyby być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Wielkiej Brytanii (UK), z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym. W drugim i zarazem ostatnim artykule protokółu dotyczącego m.in. RP mowa jest o tym, że w wypadku, gdy postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Rzeczypospolitej Polskiej i UK tylko i wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki obu państw[24].

Generalnym punktem odniesienia jest zatem istniejący w obu państwach stan prawny i aktywność legislatywy, a nie możliwe kierunki działania „trzeciej władzy". W szczególności w Polsce wkomponowuje się

---

23 Traktat z Lizbony, art. 1, pkt 8 oraz pkt 64.

24 Protokół do Traktatu Lizbońskiego w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa. Tytułem uzupełnienia należy przypomnieć, że wzmianka o Karcie Praw Podstawowych pojawia się również w Protokole w sprawie prawa azylu dla obywateli Unii.

to w ideologię funkcjonowania Parlamentu jako pochodzącego z demokratycznych wyborów reprezentanta faktycznego Suwerena, czyli Narodu.

Przechodząc do kwestii dotyczących merytorycznej zawartości Karty Praw Podstawowych, należy stwierdzić, że interesująca jest organizacja tekstu Karty, w której, jak słusznie zauważa R. Kuźniar, pobrzmiewa echo ideologii francuskiego Oświecenia[25]. Są w nim zawarte prawa osobiste, polityczne, socjalne i kulturalne. Karta składa się z preambuły[26] i 54 artykułów zgrupowanych w 7 rozdziałach[27]:

---

25 R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 205.

26 W preambule karty postanowiono, że: „Narody Europy, tworząc między sobą coraz ściślejszy związek, są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach. Świadoma swego duchowo-religijnego i moralnego dziedzictwa, Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opiera się na zasadach demokracji i państwa prawnego. Poprzez ustanowienie obywatelstwa Unii oraz stworzenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stawia jednostkę w centrum swych działań. Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową Państw Członkowskich i organizację ich władz publicznych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym; dąży do wspierania zrównoważonego i stałego rozwoju oraz zapewnia swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału oraz swobodę przedsiębiorczości. W tym celu, 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 przez to uczynienie ich bardziej widocznymi. Niniejsza Karta potwierdza, uwzględniając kompetencje i zadania Wspólnoty i Unii oraz zasadę pomocniczości, prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatów wspólnotowych, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Korzystanie z tych praw rodzi odpowiedzialność i nakłada obowiązki wobec innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń". Następnie stwierdzono, że Unia uznaje (zatem) prawa, wolności i zasady wymienione poniżej, w treści Karty. Jak łatwo zauważyć, nie mamy do czynienia z prostym powtórzeniem Konwencji. Oryginalną cechą Karty jest to, że po raz pierwszy w dokumencie tego rodzaju zebrano razem prawa cywilne i polityczne oraz prawa ekonomiczne i socjalne, choć nie nadano im równej rangi, ze względu na utrzymywanie się wśród członków Unii Europejskiej znacznych różnic poglądów w dziedzinie praw socjalnych i ekonomicznych.

27 Poszczególne kategorie praw powiązano w Karcie z pewnymi wartościami–ideami, które znalazły wyraz w tytułach pierwszych sześciu rozdziałów. Niektóre z praw

a) Godność człowieka (art. 1–5) – ochrona godności ludzkiej; prawo do życia (w tym zakaz orzekania i wykonywania kary śmierci); prawo do integralności cielesnej (w tym zakaz praktyk eugenicznych, zakaz czerpania zysków z ciała ludzkiego jako takiego i jego części, zakaz klonowania w celach reprodukcyjnych), zakaz tortur i poniżającego traktowania lub karania; zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej.
b) Wolność (art. 6–19) – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego; prawo do poszanowania prywatności i życia rodzinnego; ochrona danych osobowych; prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny; wolność myśli, sumienia i religii (wyznania); wolność przepływu informacji i wyrażania opinii; wolność zgromadzania się i stowarzyszania się; wolność sztuki i badań naukowych; prawo do edukacji; wolność wyboru zawodu i prawo do zatrudniania się w każdym państwie UE; wolność prowadzenia działalności gospodarczej; prawo własności (w tym własności intelektualnej); prawo do azylu; ochrona na wypadek wydalenia i ekstradycji.
c) Równość (art. 20–26) – równość wobec prawa; zakaz wszelkiej dyskryminacji; poszanowanie różnorodności kulturowej, religijnej i językowej; równość płci, ale przy dopuszczeniu specyficznych korzyści dla płci niedostatecznie reprezentowanych; prawa dziecka; prawa osób starszych; integracja osób niepełnosprawnych.
d) Solidarność (art. 27–38) – prawo pracowników do informacji i konsultacji; prawo do układów zbiorowych i wspólnych działań; prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej; prawo do ochrony przed nieuzasadnionym zwolnieniem; prawo do dobrych warunków pracy; zakaz pracy dzieci i ochrona pracującej młodzieży; zakaz zwolnień z powodu macierzyństwa, prawo do zasiłku macierzyńskiego i opiekuńczego; prawo do pomocy socjalnej; prawo dostępu do służby zdrowia; ochrona środowiska; ochrona konsumenta.
e) Prawa obywatelskie (art. 39–46) – prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawo do głosowania i kandydowania w wyborach samorządowych; prawo do do-

---

przysługują wyłącznie obywatelom UE, ale większość służy jednostkom, wobec których prawo unijne jest stosowane. Por. C. Mik, *Rola Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. Chrostowski (red.), *Czynić sprawiedliwość w miłości*, Warszawa 2001, s. 304–305; B. Banaszak *et al.*, *System ochrony…*, s. 218.

brej administracji; prawo dostępu do dokumentów unijnych; prawo składania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo składania petycji do Parlamentu; prawo przemieszczania się i osiedlania; prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej.

f) Wymiar sprawiedliwości (art. 47–50) – prawo do rzetelnego procesu sądowego; domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasada legalizmu i proporcjonalności w procesie karnym, *ne bis in idem procedatur*[28].

g) Postanowienia ogólne (art. 51–54) – zakres stosowania Karty (podczas implementacji prawa wspólnotowego przez ciała unijne); zakres gwarantowanych praw (mogą być ograniczone tylko, jeśli jest to konieczne dla ochrony dobra publicznego lub innego z praw, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności); zakaz interpretacji Karty w sposób uszczuplający prawa człowieka gwarantowane przez inne akty prawa międzynarodowego; zakaz nadużycia praw (nie mogą być interpretowane jako uprawnienie do wydania aktu prawnego niweczącego którekolwiek z praw i wolności)[29].

---

28 Nikt nie może być ścigany lub skazywany z powodu faktów, co do których został już uniewinniony lub skazany (nie można „sądzić" jednej osoby dwa razy za to samo).

29 W tym rozdziale, który ma znaczenie dla ogólnego odbioru faktycznego wydźwięku Karty Praw Podstawowych, stwierdzono, że postanowienia przedmiotowej Karty mają zastosowanie do instytucji i organów Unii z właściwym uwzględnieniem zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te zatem szanują prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi kompetencjami. Poza tym, co istotne, Karta nie ustanawia żadnej nowej kompetencji ani zadania dla Wspólnoty lub Unii, ani nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście realizują cele interesu ogólnego uznawane przez Unię lub wynikają z potrzeby ochrony praw i wolności innych osób. Prawa uznane w Karcie, których podstawą są Traktaty wspólnotowe lub Traktat o Unii Europejskiej, są wykonywane na warunkach i w granicach określonych w tych Traktatach. W zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPCz, ich znaczenie i zakres są takie same, jak praw ustanowionych przez tę Konwencję. Postanowienie to nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii zapewniało szerszą ochronę. Żadne z postanowień Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub podważające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz umowy międzynarodowe, których Unia, Wspólnota lub

Bez wątpienia Karta Praw Podstawowych obejmuje szerszy zakres praw niż dotychczasowe orzecznictwo ETS (TSUE). Jej twórcy chcieli sprostać wszystkim wymogom współczesnego świata. Dlatego też w Karcie znalazł się: zakaz klonowania istot ludzkich, zakaz handlu organami ludzkimi (art. 3), prawo do ochrony danych osobowych (art. 8), prawa osób starszych, integracja społeczna niepełnosprawnych[30].

Jak słusznie zauważa A. Szejna, Karta, jak każdy dokument powstały w drodze szerokiego kompromisu, rodzi wiele problemów i jest krytykowana z różnych pozycji[31]. Zarzuty dotyczą zbytniej kumulacji praw, szczególnie w odniesieniu do jej części socjalnej, jako zbyt rozbudowanej, a jednocześnie ogólnikowej pod względem użytych sformułowań i, co istotne, nietworzącej instrumentów egzekucji praw. Uwagę zwraca brak ważnych, z punktu widzenia licznych adresatów aktu, kwestii, np. ochrony praw mniejszości. Przedmiotem negatywnej oceny jest także, co wydaje się oczywiste, dublowanie zawartych w KPP praw z treściami znajdującymi się w EKPCz. Słuszne wydają się głosy krytyczne uwypuklające możliwość rozpatrywania podobnych spraw na podstawie nieco innych dokumentów i w konsekwencji innych orzeczeń końcowych wydanych przez Trybunał w Strasburgu i Trybunał w Luksemburgu.

Zdaniem europarlamentarzysty Konrada Szymańskiego dla środowisk kościelnych i reprezentujących je działaczy politycznych w preambule Karty zabrakło odniesień do wartości chrześcijańskich, niektóre zawarte w niej prawa naruszają natomiast kanony postaw dopuszczanych przez Kościół. Swoje rozczarowanie Kartą wyraził papież Jan Paweł II już 14 grudnia 2000 roku, zarzucając jej brak „odwołania do Boga, który jest najwyższym źródłem godności ludzkiej i jej podstawowych praw", jego negacja zaś w XX wieku „doprowadziła do dyktatury bożków, wyrażającej się w uwielbieniu rasy, klasy, państwa, narodu czy partii, zamiast żywego, prawdziwego Boga"[32]. Jestem przekonany, iż, podobnie jak w przypadku

---

wszystkie państwa członkowskie są stronami, łącznie z Europejską Konwencją, oraz przez konstytucje członków Unii. Oprócz tego żadne z postanowień dokumentu, o którym mowa, nie będzie interpretowane jako przyznające prawo do podejmowania jakiejkolwiek działalności lub dokonywania jakichkolwiek aktu zmierzającego do zniweczenia któregokolwiek z praw i którejkolwiek z wolności uznanych w Karcie lub ich ograniczenia w większym stopniu, aniżeli jest to w niej przewidziane.

30 Por. J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. 429.

31 A. Szejna, *op. cit.*, s. 5–8.

32 K. Szymański, *Wąska droga*, Teologia Polityczna, 2006, nr 2.

preambuły do „Konstytucji Europejskiej", argumenty te zasługują na przyjęcie do wiadomości, aczkolwiek nie na literalne odzwierciedlenie w treści wspomnianych aktów prawnych. Odmienne „podejście do tematu" oznaczałoby dyskryminację osób wyznania innego niż chrześcijańskie (jak również osób będących „bezwyznaniowcami"), których liczba wśród obywateli UE jest co najmniej godna uwzględnienia. Nie ulega przy tym wątpliwości, że nie tylko wiara w „określonego" Boga może stanowić podstawę właściwych ludzkich emocji, wyborów, odruchów i zachowań. Moralność nie musi mieć przecież podłoża religijnego, czego praktycznym wyrazem jest chociażby porównywalny współczynnik osób popełniających przestępstwa wśród chrześcijan i (odpowiednio) tzw. ateistów.

Poza tym krytykę „środowisk katolickich" wywołuje kilka artykułów znajdujących się w samej treści Karty. W ich opinii w art. 2, zapewniającym prawo do życia i wykluczającym orzekanie i stosowanie kary śmierci, zabrakło stwierdzenia, że życie chronione jest od chwili poczęcia. Z kolei artykuł 3 wprawdzie zawiera zakaz reproduktywnego klonowania ludzi, ale wprost nie wyklucza go dla celów terapeutycznych. Moim osobistym zdaniem za negatywnym ustosunkowaniem się do uwag odnoszących się do tego pierwszego przepisu powinny przemawiać te same argumenty, co w przypadku analogicznych argumentów podnoszonych swego czasu w stosunku do treści art. 8 § 2 polskiego Kodeksu cywilnego z 1964 roku[33]. Negatywny stosunek do tych drugich podpowiada zdrowy rozsądek osób, które w Boskim akcie kreacji człowieka kładą mniejszy nacisk na Boskość, a większy na samo istnienie.

---

33 Powołany przepis (art. 8 § 2 k.c.) został uchylony przez Ustawę z 30 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 139, poz. 646). O takim stanie rzeczy przesądziły głównie poglądy, zgodnie z którymi przyznanie dziecku poczętemu zdolności prawnej nie jest niezbędne dla ochrony jego interesów i z tego punktu widzenia ma znaczenie drugorzędne. Negatywne konsekwencje pozbawienia *nasciturusa* zdolności prawnej ustawodawca kompensuje za pomocą innych instrumentów legislacyjnych. Nie bez znaczenia były również kwestie dotyczące aborcji, której nie można by dokonywać (w przewidzianych w ustawie przypadkach) ze względu na prawną ochronę płodu ludzkiego. Zob. M. Safjan, *Prawo wobec ingerencji w naturę ludzkiej prokreacji*, Warszawa 1990, s. 347, 386–387; B. Kaczmarek, *Prawa dziecka poczętego i ich ochrona w Polsce*, Przegląd Prawa i Administracji, tom LXIX, Wrocław 2005, s. 127; T. Smyczyński, *Nasciturus jako dobro prawne*, [w:] *Problemy kodyfikacji prawa cywilnego*, Poznań 1990, s. 72; *idem*, *Pojęcie i statut prawny dziecka poczętego*, Studia Prawnicze, 1989, z. 4, s. 23.

Oprócz tego podnosi się, że zamieszczona w art. 9 gwarancja prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny nie wyszczególnia niezbędnej różnicy płci, przez co dopuszcza legalizację nieakceptowalnych przez środowiska konserwatywne związków homoseksualnych. Z tego m.in. wynikałaby potrzeba odwołania się do stanowiących konkretyzację ogólnych deklaracji przepisów ustawowych państw członkowskich, m.in. do postanowień polskiego Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego[34].

Wreszcie art. 12, traktujący o związkach zawodowych i partiach politycznych, nie wyodrębnia związków wyznaniowych i przysługującego im prawa do działania według własnych statutów.

Inną, obiektywną i pozbawioną odniesień religijnych, refleksją, do której skłania lektura Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, jest stwierdzenie, iż w treści Karty znalazły się liczne unormowania, które w takiej samej lub zbliżonej postaci już od dawna funkcjonowały w ramach zapisów zawartych w aktach rangi ustawowej państw członkowskich Unii. Ich przestrzeganie jest zatem i tak obowiązkiem tych państw. Chodzi tutaj zarówno o normy gwarantujące uprawnienia o charakterze podstawowym, jak i takie, które dotyczą uprawnień mniej fundamentalnych i niejako bardziej „szczegółowych", stanowiących konsekwencję praw pierwszego rodzaju i ściśle z nimi związanych. Przykładem (jednym z wielu) tych ostatnich może być przepis, jaki znalazł się w art. 47 Karty (*in fine*). Przewidziano w nim, że pomoc prawna jest dostępna dla tych osób, które nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W art. 117 polskiego Kodeksu postępowania cywilnego stwierdzono z kolei, że strona zwolniona przez sąd od kosztów sądowych w całości lub części może domagać się ustanowienia adwokata lub radcy prawnego. Sąd uwzględni wniosek, jeżeli udział adwokata lub radcy prawnego w sprawie uzna za potrzebny[35]. Z tak sformułowanego przepisu wynika w praktyce to samo, co z postanowień Karty. Jeżeli, zdaniem orga-

---

34 Ustawa z 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. nr 9, poz. 59 z późn. zm.). W art. 1 Kodeksu stwierdzono, że małżeństwo zostaje zawarte, gdy mężczyzna i kobieta jednocześnie obecni złożą przed kierownikiem urzędu stanu cywilnego oświadczenia [(3)], że wstępują ze sobą w związek małżeński. Z tego i kolejnych przepisów aktu prawnego, o którym mowa, wynika, że małżeństwem jest wyłącznie związek kobiety i mężczyzny.

35 Ustawa z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

nu władzy sądowniczej, strona postępowania będzie wymagała wsparcia i pomocy ze strony czynnika fachowego w postaci adwokata lub radcy prawnego, a z powodów finansowych nie może ona pokryć kosztów takiej pomocy, zostaje jej przyznane wsparcie nieodpłatne (koszty pokrywa Skarb Państwa), jak to się określa „z urzędu"[36].

Do praw i wolności posiadających dla człowieka zasadnicze znaczenie zaliczyć można np. prawo do życia (art. 2 Karty), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6) czy też prawo do własności (art. 17). Wspomnieć należy także chociażby o równości każdego człowieka wobec prawa (art. 20). Dokładnie te same kwestie stały się przedmiotem regulacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. Mowa jest o nich odpowiednio w art. 38, art. 31 (oraz 41), art. 64 oraz w art. 32 polskiej ustawy zasadniczej[37]. Stanowią one we współczesnych demokratycznych państwach europejskich standard. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej miałaby zatem w praktyce charakter wtórny.

Nie bez znaczenia dla praktycznej wagi Karty pozostaje fakt, że nie przewidziano w niej żadnego mechanizmu „realizacyjnego", który zapewniałby rzeczywiste poszanowanie i wcielanie w życie zadeklarowanych w niej praw i wolności. Jej treść w zasadzie sprowadza się do przedstawienia katalogu gwarantowanych uprawnień (nie wspominając o kwestiach „technicznych", związanych z jej stosowaniem). Przypomnienia wymaga ponadto, że prawa uznane w Karcie, których podstawą są Traktaty wspólnotowe lub Traktat o Unii Europejskiej, są wykonywane na warunkach i w granicach określonych w tych Traktatach. Oznacza to, że treść podstawowych praw podlega licznym ograniczeniom przewidzianym w prawie pierwotnym, np. w odniesieniu do swobodnego przepływu osób. Ograniczenia w korzystaniu z praw uznanych w Karcie mogą wynikać także z ustaw, ale z zastrzeżeniem istoty treści prawa. Tam, gdzie prawa zawarte w Karcie odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPCz, znaczenie i zakres tych praw są zgodne z nadanymi im przez Konwencję[38]. Jedno nie ulega wątpliwości: to, jak wykonanie

---

36 Okoliczność, że wsparcie przyznawane jest na wniosek zainteresowanego podmiotu, stanowi wyraz przyjętej w prawie cywilnym zasady dyspozycyjności uprawnieniami przysługującymi podmiotom tego prawa, a nie próbę ograniczenia należnych im praw.

37 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

38 Art. 52 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

unormowań Karty Praw Podstawowych UE i jej wpływ na stan praw i wolności człowieka i obywatela będą się realnie przedstawiały, okaże się dopiero w miarę, jak postanowienia tego dokumentu będą wcielane w życie.

Summary

Adam Banaszkiewicz

The Charter of Fundamental Rights as the "crowning achievement" of the EU system of human rights protection

The body of the Charter of Fundamental Rights of the EU was adopted and signed by the prime ministers of all the EU countries on December 7, 2000 at a summit in Nice. The author of the article notes that like any other document drafted by way of far-reaching compromise, the Charter gives rise to many problems and is criticized from many different standpoints. The allegations concern the accumulation of rights as too voluminous, in particular with regard to its social section, which appears to be too broad and simultaneously general considering the expressions used, and, what is more important, does not create instruments for the enforcement of rights. Failure to tackle issues important from the point of view of the large number of addressees, such as minority rights, also deserves attention. As would appear obvious, negative criticism has also been drawn due to the doubling of the rights contained in the Charter with the content of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Critical voices that emphasize the possibility of considering similar cases on the basis of slightly different documents and, consequently, different final judgments made by the Courts in Strasburg and Luxembourg, do not seem unwarranted, either. Moreover, the fact that no "implementation" mechanism to ensure that the rights and freedoms declared in the Charter are observed and brought into force has been stipulated, is not without meaning with regard to its practical merit. The Charter's content, therefore, essentially comes down to a presentation of a catalogue of guaranteed entitlements.

Translated by Marzena Bąk

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the EU, European Union law, human rights, social rights, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms