

*Jerzy Menkes\**

## **Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a konstytucja Europy**

### **1. Ramy polityczne**

Przyczyny polityczne zadecydowały o tym, że zapoczątkowana po II wojnie światowej integracja europejska nie była realizowana w strukturze jednej instytucji; one również wyznaczyły jej zasięg geopolityczny. Zadanie budowy „jednej Europy”, opartej na wspólnym systemie wartości i realizowanej w pełnym zakresie polityk: społecznej, gospodarczej, zagranicznej i bezpieczeństwa, zainicjowane „Przesłaniem dla Europejczyków” haskiego Kongresu Ruchu Europejskiego, zostało podzielone pomiędzy Radę Europy,<sup>1</sup> Unię Zachodnio-europejską oraz trzy Wspólnoty Europejskie i stan ten trwał do czasu, gdy stało się możliwe podjęcie jego realizacji w formule instytucjonalnej Unii Europejskiej. Wielość organizacji nie oznaczała bowiem porzucenia przesłania Winstona Churchilla z 21 marca 1943 r.: „*Rada (Europy – przyp. J.M.) ... musi ostatecznie objąć całą Europę, a pewnego dnia wszelkie podstawowe gałęzie europejskiej rodziny muszą stać się w niej partnerami (...) że osiągniemy najwyższy dostępny stopień wspólnoty zintegrowanego życia Europy, bez niszczenia indywidualnych cech charakterystycznych dla tradycji jej starych i historycznych ras*”.<sup>2</sup>

Wielość instytucji integracji europejskiej była wyborem mniejszego zła – po niepowodzeniu próby powołania Europejskiej Wspólnoty Politycznej i Europejskiej Wspólnoty Obronnej można było bądź podjąć działania na rzecz integracji w wybranych, gospodarczych sferach, bądź idee integracji porzucić, a co

---

\* Dr hab. prof. SGH **Jerzy Menkes** – Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

<sup>1</sup> Mimo że artykuł 1a Statutu (nawet z wyłączeniem punktu d) Traktatu określał szeroko zakres celów Rady Europy.

<sup>2</sup> *A Four Years' Plan. A Broadcast Survey of Post-War Reconstruction. The War Speeches of Winston S. Churchill compiled by Ch.Eade*, vol. II, London 1952, s.428.

najmniej odłożyć. Pragmatyczny wybór samoograniczającej się integracji pozwalał na nieodkładanie działań, przy jednoczesnej akceptacji kosztów powielania struktur i rozproszenia środków. Zarazem jednak pozwalał minimalizować koszty politycznych turbulencji i pogłębiać integrację w tych domenach, w których było to w danym momencie możliwe, bez przenoszenia negatywnych skutków trudności integracji w jednej sferze na pozostałe.

Taka była logika czasów, w których integracja była realizowana. Ten pragmatyczny wybór okazał się wyborem racjonalnym, gdyż integracja osiągnęła poziom unii, zaś wielość instytucji nie zaburzyła europejskiej spójności. Konsekwencją integracji Europy we współzależnych instytucjach było również pominięcie w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie katalogu praw podstawowych.<sup>3</sup> Od rozwiązania tego państwa członkowskie Wspólnot odeszły dopiero podpisując Jednolity Akt Europejski i zawierając Traktat o Unii Europejskiej. Dyspozycjami preambuły JAE i artykułu F Traktatu UE formalnie włączyły do katalogu prawa europejskiego obowiązek poszanowania praw podstawowych zdefiniowanych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPCz). Zarazem nie może dziwić, że w sytuacji, gdy zniknęły przeszkody polityczne integracja europejska „powróciła” Traktatem z Maastricht w naturalny nurt skupienia pełnego spektrum domen integracji w „jednolitych ramach instytucjonalnych” – Unii Europejskiej.

UE – pogłębiając integrację – poprzez proklamowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej uzupełnia zbiór norm konstytucyjnych wspólnej Europy (obejmujący zawarte w traktatach ustanawiających Wspólnoty i Unię funkcje i kompetencje władz<sup>4</sup> oraz reguły ich podziału) o katalog gwarantowanych wolności i praw człowieka – norm podstawowych.<sup>5</sup> Oczywiście było bowiem, że statut prawny jednostek i grupy musi, na drodze pogłębienia integracji od Wspólnego Rynku do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, ewoluować od „obywatelstwa rynku” (*Marktbürgerschaft*) ku prawom podstawowym zgodnym z tradycjami i aspiracjami Europy. Proklamowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej odpowiada zarówno na wyzwanie polityczne (jakim było pozostawianie kwestii praw człowieka poza sferą bezpośrednich zainteresowań Wspólnot), jak i prawne, wynikające ze słabości unijnego systemu ochrony praw człowieka. Stanowiło to

---

<sup>3</sup> Szerzej R.Sonnenfeld, *Ochrona praw człowieka w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, „*Studia i Materiały*”, PISM, nr 51/1993, s.4.

<sup>4</sup> Ważna w tym aspekcie jest jednak opinia 1/91 Trybunału z 14 grudnia 1991 r. Por. „*Report of the European Court of Justice*” (dalej: ECR) 1991, s.6097.

<sup>5</sup> Na temat poziomów integracji zob. R.Münch, *Nation-State, Regionalism and World Society: The European Integration Process*, „*Journal of Common Market Studies*”, no 34/1996, s.379 i 384-5.

odpowieź kompromisową, uwzględniającą różnice w poglądach i tradycjach praw człowieka w różnych społeczeństwach europejskich, będąc przejawem wstrzemięźliwości wobec rozbudowy katalogu praw człowieka „II generacji”, a także obaw przed rozrostem struktur wspólnotowych. Kompromisowi temu, jak każdemu, zarzucić można przyjęcie najniższego poziomu wspólnego stanowiska, zarazem trudno nie zaakceptować podejścia uznającego, że właśnie w sferze praw człowieka szczególnie pożądane jest poszukiwanie rozwiązań nieantagonizujących – jeżeli ceną za ich przyjęcie nie jest rezygnacja z wartości.

7 grudnia 2000 r. w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji podpisali oraz proklamowali Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej.<sup>6</sup> Stanowi to ważny krok na drodze do dopełnienia europejskiego prawa katalogiem praw podstawowych, jak również podniesienia standardów ich stosowania w UE.

## 2. Postulat konstytucji

Jednym z podstawowych postulatów politycznych formułowanych w dyskusjach o przyszłości Europy i przyszłości Unii jest postulat przyjęcia konstytucji Europy. Postulat ten łączy reprezentantów różnych koncepcji Europy,<sup>7</sup> dla których jednak UE jest bez wątpienia nową rzeczywistością państwowości postwestfalskiej – *sui generis* związkiem państw.<sup>8</sup> Ta zgodność oczekiwań wynika między innymi z poziomu społecznej akceptacji idei konstytucjonalizmu, a w konsekwencji uznania za niezbędne wyposażenia Unii w konstytucję: dokument – tekst normatywny o charakterystyce deskryptywnej.<sup>9</sup> Europejska kultura prawna wymaga jednej ustawy potwierdzającej uznanie praw jednostki oraz obowiązek władz ich poszanowania, a także będącej podstawą ustroju politycznego państwa.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Tekst polski: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.

<sup>7</sup> Szerzej H.Suchocka, *Jaka konstytucja dla rozszerzającej się Europy?* w: *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E.Popławska, Warszawa 2000, s.15-18, również R.Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo”, nr 7/2000, s.35.

<sup>8</sup> Szerzej J.N.Rosenau, *Governance, Order and Change in World Politics* w: *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge 1992, s.1-29; J.G.Ruggie, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*, „*International Organization*”, vol. 47/1993, s.139-174.

<sup>9</sup> Wysoka ranga konstytucji w tradycji europejskiej jest jednak również źródłem oporu przed jej przedwczesnym przyjęciem, jako konstytucji „obok” konstytucji narodowych, oraz przed decyzją o uznaniu suwerenności UE. Zob. T.von Danwitz, *Zwischen Symbolismus und Realismus. Die Grundrechtscharta der Europäischen Union*, „*Internationale Politik*”, no 2/2001, s.37-43.

<sup>10</sup> Zob. L.Henkin, *Elements of Constitutionalism*, „*The Review of International Commission of Jurists*”, no 60/1998, s.11-12.

Obywatele UE potrzebują konstytucji potwierdzającej, że są obywatelami Unii praworządnej,<sup>11</sup> po to, aby zaprzeczyć opinii Jacquesa Delorsa, że „*Europa narodziła się jako projekt elit, które wierzyły, że wszystko czego potrzeba, to przekonanie decydentów. Ta faza łagodnego despotyzmu jest już za nami*”.<sup>12</sup> Unia Europejska potrzebuje konstytucji, aby jej władze mogły odwoływać się do legitymizmu swojego istnienia i działań (art. 3 Traktatu UE);<sup>13</sup> Rada Europejska formalnie stwierdziła na „szczycie” kolońskim: „*ochrona podstawowych praw jest fundamentalną zasadą Unii i nieodzownym warunkiem wstępnym jej legitymizmu*”.<sup>14</sup>

Nie bronią się argumenty przeciwko konstytucji wskazujące na fakt, że kwestie praworządności UE regulują Traktaty, określone przez Trybunał „kartą konstytucyjną” (acz bez wątplenia tworzą one konstytucję materialną),<sup>15</sup> zaś obowiązek ochrony praw jednostki, jako podstawy wspólnego, europejskiego systemu wartości wyrażony w formule klauzuli generalnej art. 6, ustęp 1 Traktatu o Unii Europejskiej konkretyzuje EKPCz wraz z Protokołami dodatkowymi. Nie bronią się nie tylko dlatego, że spośród 15 państw członkowskich jedynie Wielka Brytania ma konstytucję w formie innego aktu prawnego niż formalny dokument. Również traktaty nie regulują wielu ważnych kwestii zaliczanych klasycznie do materii konstytucyjnej.<sup>16</sup> Materialna konstytucja UE w konfrontacji z celami Unii sformułowanymi w art. 2, akapit 2-5 posiada istotne luki prawne (w sensie ocennym). Do najistotniejszych luk tej konstytucji zaliczyć należy brak rozdziału władz czy obywatelskiej kontroli nad policją (staje się on coraz poważniejszym wyzwaniem wraz z rozwojem współpracy i integracji w ramach III filaru UE) oraz siłami zbrojnymi (w aspekcie „europejskiej armii” oraz „misji petersberskich”).

Normy te powinny dopełnić zasady konstytucyjnego porządku prawnego,<sup>17</sup> do których artykuł 6, ustęp 1 Traktatu UE zaliczył wolność, demokrację i praworządność. Wydaje się, że taki materialny sens mają zwroty o korzeniach praw podstawowych we wspólnym oświadczeniu Parlamentu, Rady i Komisji z 5 kwietnia 1977 r. oraz wspólnych tradycjach konstytucyjnych, do których

<sup>11</sup> Zob. D.Obradovic, *Policy Legitimacy and the European Union*, „JCMS”, no 34/1996, s.191-192.

<sup>12</sup> „*Independent*”, 26.06.1993.

<sup>13</sup> Jednak w taki sposób, by nie powodowało to ograniczenia w korzystaniu z praw podstawowych – por. sprawa *Schröder v. Hauptzollamt Gronau* (ECR 1989, s.2237 in.).

<sup>14</sup> *Conclusion of the European Councils in Cologne (3 and 4 June 1999) Annex IV. European Council Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Rights of the European Union.*

<sup>15</sup> Tak orzekł Trybunał w sprawie 294/83 *Les Verts v. Parlament* (ECR 1986, s.1339 i n.).

<sup>16</sup> Zob. U.Guérot, *Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für alten Kontinent?*, „*Internationale Politik*”, no 2/2001, s.28-34.

<sup>17</sup> Szerzej C.Harlow, *Citizen Access to Political Power in the European Union*, „*EUI Working Papers*”, no 99/2, s.24-27.

odwołał się Trybunał w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*. Zwroty te wyrażały wolę promowania określonych wartości i tworzenia ładu moralnego poprzez hierarchizację celów. Nie powinno się więc posądzać ich autorów o historyczną ignorancję lub niewiedzę dotyczącą różnic pomiędzy tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich Unii. Ta wspólna europejska tradycja znalazła również swój wymiar podmiotowy w aktywności wybranego już w demokratycznych wyborach Parlamentu Europejskiego – właśnie jego deklaracja polityczna z 10 lutego 1977 r. formułująca polityczne zasady definicji praw podstawowych, utorowała drogą do przyjęcia wraz z Radą i Komisją wspomnianej wspólnej Deklaracji.

Znacznie silniejszym argumentem na rzecz konstytucji Europy jest jednak obiektywna wątpliwość, czy prawa podstawowe są w prawie wspólnotowym chronione w wystarczającym stopniu. Powszechnie uznawany jest bowiem obowiązek władz do respektowania praw jednostki (co potwierdziła Powszechna Deklaracja Praw Człowieka i oparty na niej Pakt Praw Jednostki i Politycznych oraz Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych), których katalog dopełniają w konstytucjach prawa gospodarczo-społeczne oraz cywilne i polityczne. Jest to konsekwencja pierwszeństwa prawa wspólnotowego, przy jednoczesnym braku w traktatach wspólnotowych katalogu praw podstawowych. Nie podlegało bowiem wątpliwości – co potwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości – że Wspólnoty, ich organy i państwa członkowskie są związane prawami podstawowymi stosując prawo wspólnotowe. Prawa podstawowe są bowiem częścią składową ogólnych zasad prawa, wspólnych dla porządków prawnych państw członkowskich. Państwa te potwierdziły to w Traktacie UE, deklarując w art. 6 i 11, ustęp 2, związaną UE prawami podstawowymi, wyrażonymi w EKPCz, Europejskiej Karcie Socjalnej i Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników.

Prawa człowieka, podstawowe wolności oraz zasady demokracji i sprawiedliwości są objęte w UE szczególną ochroną prawną, zaś państwo członkowskie poważnie i uporczywie je naruszające może zostać zawieszony w korzystaniu ze swoich praw członkowskich.

Współczesny wspólny euroatlantycki standard konstytucyjny zalicza do tych praw: prawo do życia; prawo do wolności i bezpieczeństwa; wolność myśli, sumienia i wyznania; prawo do własności i prowadzenia działalności gospodarczej; równość wobec prawa; a także prawa pracownicze (prawo do pracy, do jej wyboru oraz właściwych warunków, do ochrony przed bezrobociem, do równej płacy za równą pracę, do właściwego wynagrodzenia, do zabezpieczenia społecznego, do czasu wolnego i wypoczynku, do zrzeszania się w związkach zawodowych); prawo do wyżywienia, mieszkania, opieki zdrowotnej i nauki (prawa gospodarcze i społeczne); prawa mniejszości.

Wspólny standard obejmuje również konieczność konstytucyjnego uregulowania ograniczeń w korzystaniu z praw i wolności: „*W korzystaniu ze swych praw i wolności każdy człowiek podlega jedynie takim ograniczeniom, które są ustalone przez prawo wyłącznie w celu zapewnienia odpowiedniego uznania i poszanowania praw i wolności innych i w celu uczynienia zadość słusznym wymogom moralności, porządku publicznego i powszechnego dobrobytu demokratycznego społeczeństwa*” (art. 29.2 Deklaracji; analogicznie art. 19 Paktu Praw Jednostki i Politycznych).<sup>18</sup> W praktyce Trybunału ewentualne ograniczenia usprawiedliwiono ogólnym dobrem Wspólnoty, uznając zarazem, że ograniczenia nie mogą dotyczyć istoty praw podstawowych.<sup>19</sup> Do zakresu przedmiotowego ograniczeń należy również obowiązek prawny ustawowego zakazu propagandy wojennej, a także „*popierania (...) nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej, stanowiącego podżeganie do dyskryminacji, wrogości lub gwałtu*” (art. 20 Paktu Praw Jednostki i Politycznych; identyczna dyspozycja art. 29 Traktatu UE i art. 1 Traktatu WE).<sup>20</sup> Katalog ten ulega zarazem obecnie istotnym uzupełnieniom, gdyż do konstytucyjnych zasad społeczno-gospodarczych dodano zasadę trwałego rozwoju, a do gospodarczych – zasadę nieinflacyjnego wzrostu. Wskazane normy składają się bez wątpienia na europejskie dziedzictwo praw podstawowych.<sup>21</sup>

### 3. Prawa podstawowe a prawo europejskie

Na rzecz potrzeby sformułowania wyraźnego obowiązku ochrony praw podstawowych i ich katalogu przemawia również zasadna wątpliwość, czy prawo europejskie zawierało normy ochrony praw podstawowych. Wątpliwości te pojawiły się w wyniku negatywnego zbiegu norm. Przy braku w traktatach ustanawiających Wspólnoty katalogu praw podstawowych (państwa zaniechały tego świadomie uznając za wystarczający stan prawny wytworzony konstytucjami narodowymi i EKPCz) uznanie przez Trybunał Sprawiedliwości<sup>22</sup> nadrzędności prawa wspólnotowego nad wyrażającymi prawa podstawowe przepisami prawa krajowego mogło zagrozić możliwości oceny prawa w aspekcie jego niesprzeczności z prawami podstawowymi. Bezpośrednio spór prawny wywołany

<sup>18</sup> Analogicznie reguluje kwestię artykuł 19 Paktu Praw Jednostki i Politycznych.

<sup>19</sup> Por. sprawa 4-7/73 *J.Nold. Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Komisja* (ECR 1974, s.0491-0510).

<sup>20</sup> Wspólnoty podjęły już w 1986 r. działania w odpowiedzi na zagrożenia, jakie niesie rasizm, ksenofobia i antysemityzm.

<sup>21</sup> Powołała się nie Komisja w Memorandum w sprawie przystąpienia Wspólnot do EKPCz („*Bulletin of European Communities*”, Supplement 2, 1979, s.8).

<sup>22</sup> W sprawie 6/64 *Costa v. ENEL*, ale szczególnie wobec rozciągnięcia tego na krajowe prawa podstawowe we wspomnianej sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* (ECR 1970, s.1125-1134).

został poprzez wnoszenie do Trybunału spraw wynikających z Traktatu EWG, a związanych bezpośrednio z prawami jednostki (dotyczyło to m.in. problemów rolnictwa).

Na takie zagrożenie dla ochrony praw podstawowych wskazywały trybunały konstytucyjne państw członkowskich: Belgii, Francji, Niemiec i Włoch.<sup>23</sup> Krajowe sądy konstytucyjne badając kwestię zgodności poziomów ochrony prawnej praw podstawowych w krajowym konstytucyjnym porządku prawnym oraz w prawie wspólnotowym postawiły pod znakiem zapytania dopuszczalność uznania prymatu prawa wspólnotowego nad krajowym tak długo, dopóki nie zapewni on identycznego poziomu ochrony praw podstawowych z poziomem krajowym. Taki pogląd sądów krajowych był zasadny wobec stanowiska Trybunału Sprawiedliwości uznającego w odniesieniu do spraw z zakresu praw człowieka brak swojej kompetencji w zakresie badania zgodności *acquis* z krajowymi prawami podstawowymi.

Europejskie prawo pierwotne nie zawierało bowiem wyraźnego wskazania norm z katalogu praw podstawowych, z wyjątkiem zakazu dyskryminacji kobiet w odniesieniu do równości płacy za równą pracę (art. 119 Traktatu WE). Działo się tak mimo, że można wskazać na dyspozycje przepisów traktatów zawierające elementy wspólne z prawami podstawowymi w postaci zakazów dyskryminacji (ogólnego w art. 12 i szczegółowych w art. 39, 43, 49 Traktatu WE), prawa do własności (art.30 i 295 Traktatu WE), wolności zrzeszania się (art. 140 Traktatu WE i 48 Traktatu EWWiS), ochrony tajemnicy i danych osobowych (art. 287 Traktatu WE, art. 194 Traktatu EWEA, art. 47, ust. 2 i 4 T Traktatu EWWiS i art. 286 Traktatu WE), prawa petycji (art. 21 i 194 Traktatu WE oraz art. 48, ust. 2 Traktatu EWWiS). W pierwszej fazie integracji europejskiej obywatelstwo Wspólnot oparte na art. 48, 52, 58 i 67 Traktatu WE ograniczało się do obywatelstwa w prawach gospodarczych i socjalnych; jego ewolucję ku obywatelstwu w prawach jednostki i politycznych zapoczątkowały prawa wyborcze (wybory bezpośrednie).

Proklamowanie w trakcie „szczytu” nicejskiego Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej stanowi próbę obejścia przeszkody, jaka pojawiła się na „królewskiej drodze” do artykulacji unijnego katalogu praw podstawowych poprzez przystąpienie do EKPCz. Przystąpienie to uniemożliwił Trybunał Sprawiedliwości stwierdzając jego niedopuszczalność z punktu widzenia artykułu 308 Traktatu WE.<sup>24</sup>

Wspólnoty skonfrontowane z totalnym wyzwaniem, jakim dla integracji europejskiej był kazus *Solange I*, sprostały mu. Podstawowe znaczenie dla uznania, że prawo wspólnotowe zawiera gwarancje ochrony praw podstawowych

---

<sup>23</sup> Szerzej K.St.Clair Bradley, *Fundamental Rights and the European Union: a Selective Overview*, „*Polish Yearbook of International Law*”, t. 21/1994, s.195 i n.

<sup>24</sup> Opinia 2/94 (ECR 1996, s.1579).

miało stwierdzenie, że Wspólnoty i ich organy są związane ogólnymi zasadami prawa równoważnymi z normami prawa pierwotnego w hierarchii norm prawnych. Początkowo konstatacja ta była dziełem judykatury.<sup>25</sup> Stan ten potwierdził Traktat z Maastricht mówiąc w art. 6 o poszanowaniu przez Unię (opartą na wspólnej dla wszystkich państw członkowskich i zapisanej w ust. 1 zasadzie poszanowania praw człowieka) praw podstawowych „wynikających ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, stanowiących ogólne zasady prawa Wspólnoty” (ust. 2). Można stwierdzić, że właśnie Trybunał – dzięki „genetycznemu” zapisowi przekazanemu mu przez europejskich „ojców założycieli” – odsunął od Wspólnot najpoważniejsze zagrożenie i uratował integrację europejską.<sup>26</sup>

Zasady te Trybunał wyprowadzał ze stwierdzenia identyczności konstytucji i regulacji w krajowych porządkach prawnych z EKPCz. W swoim orzecznictwie potwierdził m.in. prawo do ochrony godności (sprawa *Casagrande*), do równego traktowania (*Klöckner-Werke AG*), do prywatności (*National Panasonic*), do tajemnicy medycznej (*Komisja v. Niemcy*), do własności (*Hauer*), zakaz dyskryminacji (*Defrenne v. Sabena*), wolności religii, wyznania, myśli i publikacji (sprawy *VBVB*, *VBBB*), stowarzyszenia się (*Gewerkschaftsbund*), wolności gospodarczej (sprawy *Hauer*, *International Trade Association*, *Usinor, France*), obowiązek poszanowania życia rodzinnego (*Komisja v. Niemcy*) i ochrony domostwa (*Hoechst AG v. Komisja*).<sup>27</sup>

Zauważalna jest w tym zakresie ewolucja linii orzecznictwa Trybunału: od uznania niekompetencji w przedmiotowym zakresie (na przełomie lat 1959/1960);<sup>28</sup> poprzez przywoływanie w orzeczeniach począwszy od 1969 r. praw podstawowych jako części ogólnych zasad wspólnotowego porządku prawnego<sup>29</sup> (uznając, że żadne działania sprzeczne z prawami podstawowymi mającymi charakter norm konstytucyjnych w krajowych ustawach zasadniczych nie mogą zostać uznane za legalne); aż po uznanie umów międzynarodowych o ochronie praw człowieka za uzupełnienie wspólnotowego porządku prawnego,<sup>30</sup> czy to jako wzorca, z którym porównywał *acquis* (sprawa *Rutili*), czy nawet jako źródło poznania katalogu praw podstawowych (sprawa *Hauer*). Do

<sup>25</sup> Tak w sprawach połączonych 7/56 i 3-7/57 (ECR 1957, s.83 i 118).

<sup>26</sup> Zob. C.Harlow, op.cit., s.2-5.

<sup>27</sup> *European Parliament Fact Sheets. Respect for fundamental rights in the Union*, [http://www.Europol.eu.int/factsheets/2\\_1\\_0\\_en.htm?redirected=1](http://www.Europol.eu.int/factsheets/2_1_0_en.htm?redirected=1).

<sup>28</sup> Zob. Sprawy 1/58 *Stork v. High Authority* i 40/59 *Ruhrkohlenveraufsgesellschaften v. High Authority*.

<sup>29</sup> Por. sprawę 29/69 *Erich Stauder v. Stadt Ulm – Sozialamt*. W orzeczeniu w tej sprawie ETS po raz pierwszy podjął kwestię praw podstawowych, jednak znaczenie fundamentalne dla miejsca i roli tych praw w prawie europejskim miało dopiero orzeczenie w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*. Zob. W.Czapliński, R.Ostrijansky, A.Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, Warszawa 1994, s.346.

<sup>30</sup> Sprawa 4-7/73.



Międzynarodowego Paktu Praw Jednostki i Politycznych Trybunał odwołał się bezpośrednio w sprawie 374/87 *Orkem*.

Nie podlega wątpliwości, że punkt początkowy tej drogi wyznaczyła sprawa *Stauder*, a za punkt wyznaczający jej koniec można będzie dopiero uznać ustanowienie katalogu praw podstawowych stanowiącego integralną część formalnej konstytucji Europy.

Równoległe do procesu rozszerzania treści normatywnej instytucji obywatelstwa europejskiego postępowała – ściśle z nią związana – współpraca sądowa w sprawach karnych. To ona doprowadziła, poczynając od konwencji Rady Europy w sprawie ekstradycji w 1957 r. i współpracy w sprawach karnych w 1959 r., poprzez decyzje Maastricht ustanawiające III filar, do uregulowań Tytułu VI Traktatu Amsterdamskiego.

#### **4. Motywy prawne opracowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej**

Decyzja o opracowaniu Karty stanowiła odpowiedź na podwójne wyzwanie:

1. O charakterze **prawnym**. Wynikało ono z obiektywnego faktu, jakim jest słabość oparcia unijnego systemu ochrony praw człowieka na uchwałach Rady i orzeczeniach Trybunału (prawie wtórnym). Z punktu widzenia potrzeb praktyki dalece niewystarczające są bowiem stypulacje art. 6 Traktatu UE nie zapewniające wystarczającej jasności prawa organom i instytucjom je stosującym, jak również osobom, których prawa podstawowe zostały potencjalnie naruszone. Sprowokowane to zostało bezpośrednio orzeczeniami niemieckiego i włoskiego trybunału konstytucyjnego podważającymi prymat prawa europejskiego nad prawem krajowym w sytuacji braku we Wspólnotach ochrony praw podstawowych (trybunały te odstąpiły od tak restryktywnego stanowiska dopiero po przywołaniu praw podstawowych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości),<sup>31</sup> wynikającej z nieadekwatności poziomu unijnych regulacji praw człowieka do poziomu unijnej integracji.

Wydaje się jednak, że Karta nie tylko nie zamyka kontrowersji w odniesieniu do relacji pomiędzy sądowym stosowaniem prawa przez Trybunał Sprawiedliwości a prawami podstawowymi, ale stwarza warunki do ich zaognienia.<sup>32</sup> Odpowiedzi na pytania: czy podlega sądowej kontroli stosowanie Karty na zasadzie jej art. 51 (pamiętając, że Trybunał orzeka na podstawie

---

<sup>31</sup> Ewolucja ta nastąpiła poczynając od orzeczenia niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 1974 r. (sprawa *Solange I*), do orzeczenia z 22 października 1986 r. w sprawie *Solange II*; od kontroli zgodności *acquis* dokonywanej przez krajowe trybunały konstytucyjne do uznania, że Wspólnota posiadają już katalog praw podstawowych i gwarantują ich skuteczną ochronę.

<sup>32</sup> Na możliwe kontrowersje wskazują doświadczenia spraw *Hoechst* i *Open Door & Dublin World Women*.

prawa) i jakie są relacje Karty do artykułów 230, 232 i 235/285, a także 234 Traktatu WE co najmniej do czasu zawarcia nowego traktatu musi udzielić judykatura. Analogiczne kontrowersje może budzić norma artykułu 50 proklamująca *res iudicata* na terytorium UE. Pamiętać bowiem musimy, że Trybunał nie uznaje swego materialnego związania prawami podstawowymi i stwierdzając brak własnej kompetencji do kontroli zgodności ustawodawstwa krajowego z EKPCz odsyłał skarżących się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Oznacza to, że Trybunał wyłącznie przenosi do wspólnotowego porządku prawnego materialne przepisy EKPCz.<sup>33</sup>

2. O charakterze **politycznym**. Karta – zrywająca z przekonaniem towarzyszącym „uwspólnotowianiu” kolejnych polityk, że w sferze praw człowieka wystarczy instytucja Rady Europy (acz jej proklamowanie nie przesądza negatywnie kwestii ewentualnego przystąpienia Unii do EKPCz) oraz odrzucająca filozofię wąskiej, sektorowej integracji – stanowi dla Wspólnot instrument rewolucyjny.<sup>34</sup> Jednak opór polityczny niektórych państw spowodował odłożenie albo rezygnację z przyjęcia konstytucji Unii. Oponenti przywołali w dyskusji dwojakie argumenty: z jednej strony wskazywali, że UE ma już konstytucję *de facto* (jaką są traktaty regulujące wszystkie kwestie kompetencyjne). Z drugiej zaś strony, oponując przeciwko włączeniu Karty do prawa pierwotnego, podnosili kwestie ekonomiki integracji (groźba powoływania kolejnej, tym razem unijnej, maszyny ochrony praw człowieka) oraz różnic poglądów i tradycji praw człowieka pomiędzy państwami członkowskimi w kwestiach zasadności rozbudowywania katalogu pionowych praw pozytywnych (praw, w konsekwencji których państwo daje jednostce tytuł do roszczeń społecznych i gospodarczych).<sup>35</sup>

## 5. Przebieg prac nad Kartą

W trakcie „szczytu” w Kolonii (3-4 czerwca 1999 r.) Rada Europejska podjęła uchwałę o powołaniu Konwentu złożonego z 15 osobistych przedstawicieli szefów państw i rządów, reprezentanta Komisji, 16 członków

<sup>33</sup> Szerzej patrz C.-O.Lenz, *Prawo wspólnotowe a Europejska Konwencja Praw Człowieka w: Wzajemne relacje prawa międzynarodowego, wspólnotowego oraz prawa krajowego*, red. A.Jeneralczyk-Sobierajska, Łódź 1998, s.82 i 83.

<sup>34</sup> „Europa nie jest dłużej tylko Jednolitym Rynkiem” (wystąpienie Barona, przewodniczącego Frakcji Socjalistycznej w Parlamencie Europejskim); „Ta Karta jest symbolem przejścia od Europy ekonomicznej do Europy politycznej oraz stanowi przesłanie dla państw kandydujących” (podkr.- J.M.), (Paciotti, deputowana do PE),

[http://europe.eu.int/comm/justice\\_home/unit/charte/en/charter03.html](http://europe.eu.int/comm/justice_home/unit/charte/en/charter03.html).

<sup>35</sup> Z tego punktu widzenia wysoce kontrowersyjny jest zresztą przepis art. 6, ust. 2 Traktatu UE, gdyż nie uzupełnia go katalog praw podstawowych, a przede wszystkim bardzo różne są tradycje w odniesieniu do owych praw.

Parlamentu Europejskiego i 30 członków parlamentów narodowych (po 2 z każdego państwa członkowskiego). Postawiono przed nimi zadanie opracowania projektu karty praw podstawowych UE; dokumentu wpisującego się w sekwencję wyznaczoną przez uchwaloną przez Parlament „Deklarację podstawowych praw i wolności” z 1989 r. i uchwałę z 10 lutego 1994 r. Należy podkreślić wyrazisty politycznie fakt, że miało to miejsce zaledwie w parę tygodni po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego.

Kolejny „szczyt” Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15-16 października 1999 r. ustalił skład i procedury pracy Konwentu. Ukonstytuował się on w grudniu tegoż roku, wybierając na przewodniczącego byłego prezydenta Niemiec Romana Herzoga. Prace Konwentu przebiegały przy podniesionej kurtynie: informacje były rozpowszechniane przez Internet, umożliwiono pełny dostęp do informacji nie tylko przedstawicielom organów Wspólnot, ale i reprezentantom społeczeństwa obywatelskiego (swoje stanowisko zaprezentowali przedstawiciele ponad 70 organizacji pozarządowych<sup>36</sup> krajów kandydujących). Trybunał Sprawiedliwości oraz Rada Europy uczestniczyli w pracach nad Kartą na statusie specjalnego obserwatora.

Prace Konwentu przebiegały bardzo sprawnie. Ich zakończenie 26 września 2000 r. umożliwiło przewodniczącemu Herzogowi przekazanie projektu Radzie Europejskiej 2 października. Projekt stał się przedmiotem prac nieformalnego „szczytu” Rady Europejskiej w Biarritz w dniach 13 i 14 października 2000 r., na którym zdecydowano o przekazaniu go do dalszych prac Parlamentowi i Komisji. Ostry spór polityczny przesądził zarazem o tym, że proces legislacyjny (czyli droga do uzyskania traktatowej mocy wiążącej i włączenie Karty do katalogu prawa pierwotnego UE) został przerwany czy też zawieszony. Prezydent Francji Chirac ogłosił: „*Dziś rano, my, szefowie państw i rządów, jednomyślnie zaakceptowaliśmy projekt karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zostanie ona **proklamowana** (podkr. – J.M.) w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei po wyrażeniu zgody przez wszystkie zainteresowane instytucje*”.<sup>37</sup>

Tym samym Karta została skierowana na „boczny tor” legislacyjny – akceptacji ze strony Parlamentu (11 listopada 2000 r.) i Komisji (6 grudnia 2000 r.). Spotkało się to z niezadowoleniem Komisji, która w komunikacie z 13 września 2000 r. skrytykowała samoograniczenie się Unii do wymiaru ekonomicznego i wskazała na niezbędność kontynuowania integracji opartej na wspólnych

---

<sup>36</sup> M. in. kościołów i organizacji religijnych, ruchów praw człowieka, posiadaczy ziemskich, związkowców, pracodawców, azylantów, obrońców interesów kobiet i dzieci, homoseksualistów i lesbijek, mediów, ekologów itd.

<sup>37</sup> Conférence de presse de Monsieur Jacques Chirac, Président de la République (14.10.2000): [http://www.elysee.fr/disc/disc\\_.htm](http://www.elysee.fr/disc/disc_.htm)

wartościach.<sup>38</sup> Próby zmiany stanowiska politycznego państw podejmowane przez Komisję Parlamentu Europejskiego,<sup>39</sup> Komitet Społeczno-Ekonomiczny,<sup>40</sup> Komitet Regionów<sup>41</sup> oraz liczne grupy i osobistości życia politycznego okazały się jednak nieskuteczne. Komisja wyraziła jedynie w komunikacie z 11 października 2000 r. wiarę we włączenie w przyszłości Karty do Traktatu i w wykorzystanie jej przez Trybunał w wyroku. <sup>42</sup> Zgodnie z tą zapowiedzią, Karta została proklamowana w trakcie nicejskiego „szczytu” Rady Europejskiej.

## 6. Moc wiążąca Karty i możliwości jej implementacji

Należy jednoznacznie stwierdzić, że prawu europejskiemu nie jest znana instytucja proklamacji jako *modus operandi* stanowienia prawa i jako rodzaj uchwały (nie tylko prawotwórczej); aczkolwiek nie można przeprowadzać charakterystyki uroczystej proklamacji Karty abstrahując od art. 6, ust. 2 Traktatu UE. Oznacza to jednoznacznie, że proklamowana Karta nie ma charakteru tekstu prawnie wiążącego w systemie norm prawa europejskiego. Wszelkie wypowiedzi podnoszące jej znaczenie fakt ten jedynie potwierdzają: „Komisja uważa, że Karta z racji swej zawartości, precyzji zapisu, wartości politycznej i symbolicznej powinna wcześniej lub później zostać włączona stosownie do traktatów”.<sup>43</sup> Sama Karta stwierdza to w paragrafie 2 artykułu 51: „Niniejsza Karta nie stanowi jakiegokolwiek nowej kompetencji bądź zadania dla Wspólnoty lub Unii, ani nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach.”<sup>44</sup>

Formuła prawna stanowienia Karty jest poważnym kompromisem politycznym. Przeciwno nadaniu jej mocy wiążącej, a więc za uznaniem, że jest wyłącznie drogowskazem politycznym wypowiedzieli się wyraźnie Brytyjczycy. Premier Blair podkreślał, że Wielka Brytania nie jest w swoim negatywnym stanowisku osamotniona.<sup>45</sup>

<sup>38</sup> COM (2000) 559 final.

<sup>39</sup> Rezolucje A5-0065/2000 i B5-767/2000.

<sup>40</sup> Rezolucja 1005/2000.

<sup>41</sup> Rezolucja 140/2000.

<sup>42</sup> COM (2000) 644 final.

<sup>43</sup> *Communication from the Commission on the legal nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, Brussels, 11.10.2000, COM(2000) 644 final.

<sup>44</sup> Dobrze się stało, że nikt nie podjął próby poszukiwania analogii w zakresie mocy wiążącej pomiędzy Kartą a Powszechną Deklaracją Praw Człowieka. Zapobiegając jednak takim próbom w przyszłości należy wskazać na fakt, że Deklaracja potwierdzała zobowiązanie państw do poszanowania zakazu gwałcenia negatywnych praw człowieka (adresowany do państwa zakaz ingerencji w prawa podmiotowe), zaś Karta zawierając normy ustanawiające prawa pozytywne wymaga podejmowania działań socjalnych, m. in. wydatkowania pieniędzy, co wymaga istnienia podstawy prawnej, czyli stanowienia prawa we właściwej formie.

<sup>45</sup> „The Times”, 14.11.2000.

Karta tworzy zarazem szerokie ramy normatywne legislacji i praktyki państw zgodnej z ich prawnomiędzynarodowymi zobowiązaniami, europejską tradycją i wspólnymi wartościami. Zarazem jednak organy proklamujące Kartę: Rada, Komisja i Parlament uznają się za związane dyspozycją art. 51, par. 1: *„Postanowienia niniejszej Karty są kierowane do instytucji i organów Unii z właściwym uwzględnieniem zasady subsydiarności i do państw członkowskich wyłącznie w zakresie w jakim stosują prawo Unii. Mają więc one obowiązek szanować prawa, przestrzegać zasad i promować ich stosowanie zgodnie ze swoimi kompetencjami”*. Oznacza to zarazem, że dyspozycja art. 51, par. 1 (dotycząca zasady subsydiarności) w związku z akapitem 5 Preambuły nakazuje odwołanie do Karty w konkretnych przypadkach (*„just in case”*). Zarazem jednak nie podlega wątpliwości prawo Trybunału Sprawiedliwości do oceny respektowania Karty przez organy wspólnotowe. Samoistną podstawą kompetencji orzeczniczej Trybunału jest w tym zakresie artykuł 46 D Traktatu UE, zawierający odesłanie do art. 6, ust. 2.

Analizując normy Karty w związku z artykułami 6, a przede wszystkim 7 Traktatu UE, należy uznać za wysoce kontrowersyjną kwestię nie tyle praw gwarantowanych, co gwarancji praw w Unii Europejskiej. Problem ten jest również niezwykle istotny z punktu widzenia państw kandydujących w aspekcie stypulacji art. 49 Traktatu UE. Bez wątpienia Karta nie mająca charakteru wiążącego w odniesieniu do państw członkowskich, ma pośrednio taki charakter dla państw kandydujących poszerzając i precyzując katalog kryteriów akcesji.

We „Wnioskach” posiedzenia nicejskiego Rady Europejskiej znalazła się wyraźna zapowiedź podjęcia (co jest już realizowane) kwestii statusu prawnego Karty w całościowej debacie nad przyszłością UE. Potwierdza to więc polityczny charakter decyzji o rezygnacji ze sporu o miejsce Karty w europejskim prawie pierwotnym. Traktat z Nicei objął swoim zakresem przedmiotowym wyłącznie tzw. pozostałości amsterdamskie, usuwając formalne przeszkody dla rozszerzenia UE, a odłożył na później inne problemy.<sup>46</sup>

Z punktu widzenia krajów kandydujących Karta stawia trudne wyzwania, ale zarazem precyzując katalog kryteriów akcesji ułatwia stosowanie art. 46 Traktatu WE, gdyż czyni procedury przystępowania do UE bardziej transparentnymi, a oceny przewidywalnymi. Nie podlega zarazem wątpliwości, że mamy do czynienia z kolejnym – po Schengen – przypadkiem podniesienia poprzeczki wymagań wobec krajów kandydujących wyżej niż ma to miejsce w odniesieniu do obecnych członków.

---

<sup>46</sup> Nie przesądzając o momencie rozszerzenia i nowych członkach broni zarazem Unię Europejską przed zarzutem, że opóźnienie rozszerzenia wynika z jej instytucjonalnej niezdolności do admisji.

## **7. Treść normatywna Karty**

Karta zawiera w jednym tekście międzynarodowym zróżnicowane kategorie praw: prawa jednostki, prawa polityczne oraz prawa gospodarczo-społeczne, a także kolektywne prawa „III generacji”. Stanowi to nowe rozwiązanie w europejskiej tradycji legislacyjnej praw człowieka. Połączono w jednym instrumencie międzynarodowym prawa jednostki i prawa polityczne obywateli UE z prawami gospodarczo-społecznymi (prawa „I” i „II generacji”), a więc prawa negatywne z pozytywnymi, czyli prawa deklarowane z prawami wymagającymi stanowienia prawa jednostki i prawa grup. Twórcy Karty uznali, że połączenie w jednym dokumencie praw różnych generacji odzwierciedla nierozdzielność praw człowieka. Ten kontrowersyjny zabieg legislacyjny był jedną z przyczyn niezgody państw na nadanie Karcie mocy wiążącej.<sup>47</sup> Nie można zapominać bowiem o różnicach w podejściu do nich, wyrażającym się m.in. w pominięciu Europejskiej Karty Socjalnej w art. 6 Traktatu UE (mającym wydźwięk negatywny wobec jednoczesnego przywołania w ustępie 2 EKPCz) czy „miękkim” wskazaniu w art. 136 Traktatu WE „świadomości istnienia podstawowych praw socjalnych” (różnym od „respektowania” praw zagwarantowanych EKPCz, co zawiera art. 6 Traktatu UE). Założony uniwersalizm Karty zaowocował również objęciem uprawnieniami wszystkich osób niezależnie od obywatelstwa czy domicylu.

Licząca 54 artykuły i poprzedzona Preambułą Karta zawiera regulacje normatywne sześciu podstawowych wartości: godności (artykuły 1-5), wolności (6-19), równości (20-24), solidarności (25-36), praw obywateli (37-44) i wymiaru sprawiedliwości (45-48).

Wstępna analiza prawnicza Karty wskazuje na fakt, że jakby wbrew tytułowi i europejskiej tradycji praw człowieka katalog praw Karty zawiera nie tylko prawa indywidualne (prawa jednostki), ale i prawa kolektywne. Uprawnionymi z tytułu praw zbiorowych są: dzieci (art. 23); pracownicy (prawa socjalne); obywatele Unii w zakresie wolności wyboru zawodu i podejmowania pracy, wolności prowadzenia działalności przedsiębiorczej i świadczenia usług (art. 15.2), prawa do świadczeń w zakresie zabezpieczenia społecznego i opieki w innym kraju (34.2), czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych (39) i komunalnych (40), wolności poruszania się i pobytu (43.1), ochrony dyplomatycznej i konsularnej (44); obywatele UE i osoby mające na terytorium Unii swoją siedzibę (artykuły 40-42); obywatele i rezydenci UE w zakresie prawa dostępu do dokumentów (art. 42), prawa do zwracania się do Ombudsmana (43) oraz prawa do petycji (44).

---

<sup>47</sup> Stale bowiem aktualny pozostaje heglowski problem „*der Begriff und dessen Verwirklichung*”.

Karta została zaadresowana do każdego, a przy jej formułowaniu posłużono się językiem „gender-neutral”.<sup>48</sup> Ta uniwersalność może skutkować poważnym sporem o wartości aksjologiczne, na których usadowiona jest Karta (np. w związku z art. 9 zawierającym prawo do małżeństwa i założenia rodziny i nie uzależniającym możliwości korzystania z tego prawa od różnicy płci).

Karta, co podkreślają jej twórcy, nie zmienia więc dotychczasowego systemu ochrony praw podstawowych Unii i państw członkowskich, ani nie tworzy nowego – Karta kataloguje tylko prawa istniejące.<sup>49</sup> Dyspozycje Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej czerpią treść normatywną z bogatego katalogu źródeł zobowiązań państw europejskich w odniesieniu do praw człowieka i podstawowych wolności. Należą do nich Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, EKPCz, Konwencja Praw Człowieka i Biomedycyny Rady Europy, Europejska Karta Socjalna, Konwencja Praw Dziecka, Wspólnotowa Karta Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, a także normy wspólne dla wszystkich konstytucji europejskich. Zauważalna jest skłonność do podkreślania, że przepisy Karty mają swoje korzenie normatywne w innych źródłach prawa, jak również do precyzyjnego przywoływania ich podstawy prawnej w umowach międzynarodowych lub *acquis*.<sup>50</sup>

| Artykuł Karty |            | Źródło  |
|---------------|------------|---|
| artykuł 1     |            | Preambuła Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka   |
| artykuł 2     |            | EKPCz (art. 2 i 1), VI Protokół dodatkowy do EKPCz  |
| artykuł 3     |            | Konwencja Praw Człowieka i Biomedycyny Rady Europy, Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego <sup>51</sup> |
| artykuł 4     |            | EKPCz (art. 3)  |
| artykuł 5     | par. 1 i 2 | EKPCz (art. 4, par. 1 i 2)  |
|               | par. 3     | Konwencja Europolu  |

---

<sup>48</sup> Patrz *Communication ...*, op.cit., s.2.

<sup>49</sup> Wskazać należy np. na relację art. 1 Karty do preambuły Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 2 do art. 2 EKPCz i art. 1 Protokołu 6, art. 3 do Konwencji biomedycznej Rady Europy i Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, art. 4 do art. 3 EKPCz, art. 5.1 i 2 do art. 4.1 i 2 EKPCz, art. 5.3 do Konwencji Europolu itd.

<sup>50</sup> Zob. *How the Charter was drawn up - The sources of rights*, <http://europa.eu.int/comm/justice-home/unit/charte/encharter02.html>, *Project de Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne*, Bruxelles, 19.10.2000, [fundamental.rights@consilium.eu.int](mailto:fundamental.rights@consilium.eu.int)

<sup>51</sup> Dyspozycja Karty powtarza rozwiązanie Konwencji; zachowuje neutralność wobec różnych form klonowania (przy podtrzymaniu zakazu reproduktywnego), dopuszcza ustawy zakaz klonowania. Na uwagę zasługuje powtórzenie sformułowanego w art. 7, par. 1 Statutu Rzymskiego wyraźnego zakazu praktyk eugenicznych.

|            |        |   |
|------------|--------|---|
| artykuł 6  |        | EKPCz (art. 5)  |
| artykuł 7  |        | EKPCz (art. 8)  |
| artykuł 8  |        | Traktat WE (art. 286; dalej TWE) Dyrektywa 95/46, EKPCz (art. 8), Konwencja Rady Europy w sprawie ochrony jednostek w odniesieniu do gromadzenia danych osobowych |
| artykuł 9  |        | EKPCz (art. 12)   |
| artykuł 10 | par. 1 | (dyspozycja ogólna) EKPCz (art. 9)  |
|            | par. 2 | (prawo do odmowy służby wojskowej) państwowe tradycje konstytucyjne   |
| artykuł 11 | par. 1 | (dyspozycja ogólna) EKPCz (art. 10)   |
|            | par. 2 | Orzecznictwo Trybunału (sprawa 288/89), protokół dodatkowy do TWE w sprawie radia publicznego i dyrektywa Rady 89/552   |
| artykuł 12 | par. 1 | EKPCz (art. 11), Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników (art. 11, dalej: WKPPSP)   |
|            | par. 2 | TWE (art. 191)  |
| artykuł 13 |        | Normy art. 10 i 11 w związku z art. 1 Karty   |
| artykuł 14 |        | Wspólna tradycja konstytucyjna, I Protokół Dodatkowy EKPCz (art. 2), Europejska Karta Socjalna (art. 10, dalej EKS)   |
| artykuł 15 | par. 1 | (dyspozycja ogólna) orzecznictwo Trybunału: sprawy <i>Nold</i> , <i>Hauer</i> , <i>Keller</i> , EKS (art. 1, par. 2), WKPPSP (pkt. 4), TWE (art. 140)             |
|            | par. 2 | TUE (art. 39, 43 i 49)  |
|            | par. 3 | TUE (art. 137.3), EKS (art. 19. 4)  |
| artykuł 16 |        | Orzecznictwo w sprawach: <i>Nold</i> , <i>SPA Eridania</i> , <i>Sukkerfabriken Nykoebing</i> , <i>C-240/97 Hiszpania v. Komisja</i> ; TUE (art. 4.1 i 4.2)        |
| artykuł 17 |        | I Protokół Dodatkowy EKPCz (art. 1), sprawa <i>Hauer</i>  |
| artykuł 18 |        | TWE (art. 63), Protokół brytyjski i irlandzki do Traktatu Amsterdamskiego   |
| artykuł 19 | par. 1 | (wydalenie zbiorowe) IV Protokół Dodatkowy EKPCz (art. 1)   |
|            | par. 2 | orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: sprawy <i>Ahmed v. Austria</i> , <i>Soering</i>  |



|            |        |  |
|------------|--------|--|
| artykuł 20 |        | wszystkie konstytucje europejskie, podstawowa zasada prawa europejskiego potwierdzona w orzecznictwie Trybunału: sprawy <i>Racke, EARL, Karlsson</i>   |
| artykuł 21 | par. 1 | (ogólnie) TUE (art. 13), EKPCz (art. 14), Konwencja w sprawie biomedycyny (art. 11)  |
|            | par. 2 | TUE (art. 12)  |
| artykuł 22 |        | TWE (art. 6 i 151, par. 1, 4)  |
| artykuł 23 | par. 1 | TWE (art. 2, 3, par. 2, 141, par. 3), zmieniona Europejska Karta Socjalna (art. 20, dalej: EKS), WKPPSP (pkt. 6), art. 2, par. 4 dyrektywy Rady 76/207 |
| dd         | par. 2 | TWE (art. 141, par. 4)   |
| artykuł 24 |        | Konwencja Praw Dziecka (art. 3, 9, 12, 13)   |
| artykuł 25 |        | EKS (art. 23), WKPPSP (art. 24, 25)  |
| artykuł 26 |        | EKS (art. 15), EKS (art. 23), WKPPSP (pkt. 26)   |
| artykuł 27 |        | EKS (art. 21), WKPPSP (pkt. 17 i 18)   |
| artykuł 28 |        | EKS (art. 6), WKPPSP (pkt. 12, 14), orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z art. 11 EKPCz                                      |
| artykuł 29 |        | EKS (art. 1, par. 3), WKPPSP (pkt. 13)   |
| artykuł 30 |        | EKS (art. 24), dyrektywy 77/187 i 80/987   |
| artykuł 31 | par. 1 | TWE (art. 140), dyrektywa 89/391, EKS (art. 3), EKS (art. 26), WKPPSP (pkt. 19)  |
|            | par. 2 | dyrektywa 93/104, EKS (art. 2), WKPPSP (pkt. 8)  |
| artykuł 32 |        | dyrektywa 94/33, EKS (art. 7), WKPPSP (pkt. 20-23)   |
| artykuł 33 | par. 1 | EKS (art. 16)  |
|            | par. 2 | dyrektywa Rady 92/85, EKS (art. 8), EKS (art. 27)  |
| artykuł 34 | par. 1 | TWE (art. 137 i 140), EKS (art. 12), WKPPSP (pkt. 10)  |
|            | par. 2 | EKS (art. 13, par. 4), WKPPSP (pkt. 2), rozporządzenia 1408/71 i 1612/68   |
|            | par. 3 | EKS (art. 30 i 31), WKPPSP (pkt. 10)   |
| artykuł 35 |        | TWE (art. 152), EKS (art. 11)  |
| artykuł 36 |        | TWE (art. 16)  |
| artykuł 37 |        | Konstytucje krajowe, TWE (art. 2, 6 i 174)   |
| artykuł 38 |        | TWE (art. 153)   |

|            |        |   |
|------------|--------|---|
| artykuł 39 | par. 1 | TWE (art. 19, par. 2)   |
|            | par. 2 | TWE (art. 190, par. 1)  |
| artykuł 40 |        | TUE (art. 19, par. 1)   |
| artykuł 41 |        | TWE (art. 253), orzecznictwo Trybunału: sprawy <i>Burban, Nölle, New Europe Consulting e.a., Heylens, Orkem, TU München, Lisrestal</i>  |
| artykuł 42 |        | TWE (art. 255)  |
| artykuł 43 |        | TWE (art. 21 i 195)   |
| artykuł 44 |        | TWE (art. 21 i 194)   |
| artykuł 45 | par. 1 | TWE (art. 18)   |
|            | par. 2 | TWE (art. 62, par. 1 i 3, 63, par. 4)   |
| artykuł 46 |        | TWE (art. 20)   |
| artykuł 47 | par. 1 | EKPCz (art. 13), orzecznictwo Trybunału: sprawy 222/84, <i>Heylens, Borelli</i>   |
|            | par. 2 | EKPCz (art. 6, par. 1), sprawa <i>Les Verts</i>   |
|            | par. 3 | wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: sprawa <i>Airey</i>   |
| artykuł 48 |        | EKPCz (art. 6, par. 2 i 3), konstytucje krajowe   |
| artykuł 49 |        | EKPCz (art. 7), Pakt Praw Jednostki i Politycznych (art. 15), krajowy porządek prawny, wspólna tradycja konstytucyjna państw członkowskich, orzecznictwo Trybunału  |
| artykuł 50 |        | VII Protokół Dodatkowy EKPCz (art. 4), Konwencja Schengen (art. 54-58), Konwencja w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (art. 7), Konwencja w sprawie zwalczania korupcji (art. 10) |
| artykuł 51 |        | TWE (art. 6, par. 2), orzecznictwo Trybunału: sprawy <i>Wachauf, ERT</i>  |
| artykuł 54 |        | EKPCz (art. 17).  |

Prezentacja potwierdza, że jedynie artykuły 52 i 53 Karty nie posiadają korzeni w innych źródłach prawa.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> Ten zabieg prawniczy zmierzający do skonwalidowania mocy wiążącej całej Karty poprzez wskazanie, że poszczególne normy mają samoistną, wcześniejszą moc wiążącą nie jest nowym zabiegiem prawniczym. Szukając analogii takiego postępowania przywołać można przykład prawniczej klasyfikacji zasad Aktu Końcowego KBWE.

Zmodyfikowane lub nowe są jednak w niektórych przypadkach dyspozycje norm. Wynika to z różnych przyczyn – jest konsekwencją neutralności języka Karty bądź woli sprostania wyzwaniom, jakimi dla praw podstawowych mogą być potencjalnie szkodliwe sposoby wykorzystania osiągnięć nauki. Karta podejmuje wyzwanie, jakie niesie postęp w zakresie inżynierii genetycznej, potwierdzając w art. 3 prawo do integralności osoby ludzkiej; nakazując poszanowanie woli zainteresowanego w dziedzinie medycyny i biologii oraz zakazując praktyk eugenicznych, klonowania człowieka i handlu organami ludzkimi. Odnosi się także do rozwoju technik informatycznych poprzez regulacje w odniesieniu do ochrony danych.

## **8. Uwagi końcowe**

Analizując Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie możemy tracić z pola widzenia szerokiego kontekstu jej tworzenia i implementacji; pochodnego od wyrażonej jeszcze w 1986 r. woli politycznej państw członkowskich Wspólnot do podjęcia współpracy na rzecz ustanowienia obywatelstwa WE oraz swobody podróżowania i wolności wyboru siedziby dla obywateli państw członkowskich. Traktat z Maastricht uczynił III filar dotyczący współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych sferą prawnej współpracy państw. W prawie europejskim znalazły się zatem normy regulujące ruch obywateli krajów trzecich, w tym politykę migracyjną. Międzyrządowy charakter współpracy w tym filarze (m.in. tworzenie prawa na drodze konwencji i mało efektywne procedury uchwałodawcze) zdecydował o niewielkich dokonaniach prawotwórczych w tej dziedzinie. Kolejnymi krokami w zakresie wytworzenia i realizacji unijnej polityki w zakresie III filaru była likwidacja granic pomiędzy państwami tzw. Grupy Schengen, włączenie układów z Schengen do prawa wspólnotowego i podjęcie uchwał w trakcie „szczytu” w Tampere (15-16 października 1999 r.) w odniesieniu do polityki azylowej, zwalczania przestępczości oraz współpracy sądowej i policyjnej.

Karta może okazać się przełomowym instrumentem integracji europejskiej, zadecyduje o tym jednak dopiero unijna praktyka i konsekwentna wola polityczna budowy Europy jako przestrzeni praw człowieka. Na rzecz uznania, że implementacja przebiegać będzie w kierunku zgodnym z reprezentowanym przez Kartę systemem wartości przemawia, oprócz woli politycznej, istnienie w Unii Europejskiej mechanizmów kontroli i nadzoru ochrony praw podstawowych. Istotnym ich elementem jest praktyka corocznego (poczynając od 1993 r.), przedstawiania Parlamentowi przez Komisję ds. Wolności Jednostki i Spraw Wewnętrznych raportu na temat poszanowania praw człowieka w UE.

\* \* \*

Traktat Nicejski i Karta spotkały się z poważną krytyką ze względu na znikomość postępów integracji. Analiza prawnicza powinna te aspekty dyskusji dostrzegać, gdyż wiele argumentów czerpie inspiracje z motywów politycznych. Krytykując powolność postępu integracji europejskiej musimy pamiętać, że prawdziwym zagrożeniem dla Wspólnoty nie jest powolność integracji, spory wśród jej zwolenników czy kunktatorstwo polityków. Prawdziwym zagrożeniem są emocje pobudzone samym faktem, że narody jednoczą się, a także głęboko, w sferze podświadomości, odczuwana niechęć do obcych.

Z tego punktu widzenia za dowód wielkiej inteligencji i przezorności polityków europejskich należy uznać powtarzającą się praktykę głośnych i solennych zapowiedzi kolejnego milowego kroku na drodze integracji europejskiej poprzedzającą każdy kolejny traktat i „klęskę” w postaci kolejnego małego kroku na drodze integracji. Przeciwnicy integracji mogą odczuwać *schadenfreude* – są bowiem świadkami „klęski” integracji (i to uczucie z punktu widzenia integracji jest korzystne), zaś frustracja jej zwolenników nie jest groźna. Groźnym memento dla każdego nowego marzenia o przyspieszeniu integracji musi być bowiem nie połowiczność reform kolejnych Konferencji Międzyrządowych, ale klęska prób ustanowienia Europejskiej Wspólnoty Obronnej czy Europejskiej Wspólnoty Politycznej, aby nie przywoływać bardziej spektakularnych klęsk idei jedności w obliczu rozpadu Jugosławii czy Czechosłowacji.