

*Andrzej Jackiewicz\**

## **Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską**

### **1. Karta Praw Podstawowych i podstawy systemu ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej**

Podczas „szczytu” Unii Europejskiej w Nicei w dniach 6-8 grudnia 2000 r. uroczyście ogłoszono unijną Kartę Praw Podstawowych.<sup>1</sup> Akt ten zawiera wszystkie kategorie praw: osobiste, polityczne, socjalne, kulturalne i ekonomiczne, a jego przyjęcie ma wzmocnić ochronę praw człowieka w UE.

Głosy o potrzebie opracowania takiego dokumentu podnosiły się już w latach 70., jednak prace nad stosownym projektem rozpoczęto dopiero w czerwcu 1999 r. podczas „szczytu” w Kolonii. Kilka miesięcy później powołany został Konwent,<sup>2</sup> któremu postawiono za cel opracowanie projektu Karty w terminie do grudnia 2000 r.<sup>3</sup>

Niezwykle istotna jest kwestia charakteru prawnego Karty. Początkowo większość państw opowiadała się za jej przyjęciem w formie deklaracji – tak np. brytyjski premier Tony Blair stwierdził 14 listopada 2000 r., iż Karta jest jedynie

---

\* Mgr **Andrzej Jackiewicz** – asystent w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

<sup>1</sup> Por.: O.J., 364/01, 18.12.2000. Na temat Karty patrz także F.Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; A.Jackiewicz, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (uwagi konstytucyjnoprawne)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1/2002, s.65 i nast.

<sup>2</sup> W skład Konwentu wchodziły 62 osoby: przedstawiciele rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych. W charakterze obserwatorów w pracach brali udział reprezentanci Trybunału Sprawiedliwości i Rady Europy (w tym jeden sędzia Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu). Przewodniczył Roman Herzog, były prezydent RFN. Podczas prac swoje zdanie na temat Karty wypowiedziały także państwa kandydujące do Unii (w tym Polska) oraz organizacje pozarządowe.

<sup>3</sup> Konwent zadanie swoje wypełnił wcześniej i już 2 października 2000 r. została ogłoszona ostateczna wersja projektu Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

oświadczeniem dotyczącym głównego kierunku polityki unijnej. Nie brak było jednak głosów opowiadających się za wiążącym – przynajmniej w przyszłości – charakterem Karty: kanclerz Niemiec Gerhard Schröder powiedział 14 października 2000 r., że będzie ona stanowiła jedną z części konstytucji europejskiej; w podobnym tonie wypowiadał się Carlo Azeglio Ciampi, prezydent Włoch. Podczas „szczytu” w Nicei Karta została proklamowana jako deklaracja, a definitywna decyzja, czy będzie ona miała charakter prawnie obowiązujący została odłożona do czasu planowanej na 2004 r. Konferencji Międzyrządowej. Pomimo tego jest uwzględniania przez judykaturę unijną,<sup>4</sup> jak również przesądzone wydaje się jej włączenie do przyszłej konstytucji europejskiej. (Projekt konstytucji zaprezentowany na „szczytach” w Salonikach zawiera jako drugi rozdział inkorporowaną w całości Kartę Praw Podstawowych.)<sup>5</sup>

Karta jest swoistą kompilacją dotychczasowych aktów prawnych obowiązujących w dziedzinie praw człowieka, rozproszonych i nierzadko wymagających uzupełnienia w drodze orzecznictwa międzynarodowych trybunałów. W jej artykule 51.2 wyraźnie stwierdzono, że nie ustanawia ona żadnego nowego uprawnienia ani zadania dla Wspólnoty lub Unii, ani nie zmienia uprawnień i zadań określonych w traktatach. Funkcją tego dokumentu jest stworzenie jednolitego aktu potwierdzającego prawa wynikające z innych źródeł.<sup>6</sup>

Warto zwrócić uwagę, że z wielu postanowień Karty wyłania się jej deklaracyjny charakter, a przecież uznanie jej wiążącego charakteru pozwoliłoby stworzyć w ramach Unii jednolity system ochrony praw człowieka, dając do ręki zarówno jednostkom, jak i sądom dość czytelny instrument ochrony praw podstawowych. Samo ich umieszczenie w Karcie – mające na celu uczynienie ich bardziej widocznymi – wzmacnia, ale w sposób niewystarczający system ochrony praw podstawowych, tym bardziej iż dzieje się to w ramach Unii, która poprzez Kartę stara się pokazać, iż nie jest organizacją stawiającą sobie cele

---

<sup>4</sup> Patrz m.in. orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 3 maja 2002 r. w sprawie T-177/01 *Jégo-Quéré & Cie SA przeciwko Komisji* (ECR 2002); orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji z 20 lutego 2001 r. w sprawie T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke AG przeciwko Komisji* (ECR 2001), także opinia adwokata generalnego Tizzano z 8 lutego 2001 r. w sprawie C-173/99 *Królowa przeciwko Sekretarzowi Stanu ds. Handlu i Przemysłu, ex parte Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union - BECTU* (ECR 2001).

<sup>5</sup> Por.: projekt Konstytucji dla Europy zamieszczony w niniejszym numerze „*Studiów Europejskich*” (przyp. red.).

<sup>6</sup> Należy zauważyć, że w Karcie stwierdzono, iż znajduje ona swe zastosowanie odnośnie do instytucji i organów Unii, z właściwym uwzględnieniem zasady subsydiarności, oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosować będą one prawo Unii. Taki charakter tego aktu został potwierdzony postanowieniami art. 53, w którym wyraźnie odmówiono Karcie możliwości, aby jej postanowienia ograniczały bądź podważały prawa człowieka uznane przez prawo Unii, prawo międzynarodowe i konstytucje państw członkowskich.

wyłącznie gospodarcze.<sup>7</sup> Karta jako prawo obowiązujące i część traktatów europejskich, mogłaby – oprócz możliwości jej bezpośredniego stosowania – stać się wzorcem kontroli w kwestii zgodności z nią wszystkich aktów unijnych.<sup>8</sup> Mimo takich zastrzeżeń widać, że Karta jest dowodem na to, iż kwestia ochrony praw podstawowych stanowi integralną część polityki unijnej, będąc wartością uznaną przez państwa członkowskie. Karta, jako rozdział konstytucji europejskiej, stanie się osią polityki Unii w ramach praw podstawowych, będąc jednocześnie swoistą „wizytówką” ich gwarantowanego zakresu.

Jak już wspomniano, jednym z zadań Karty jest stworzenie jednolitego, przejrzystego systemu ochrony praw podstawowych, gdyż zgodnie z *communis opinio* dotychczasowe rozwiązania w tym zakresie tego nie zapewniają. Można powiedzieć, iż obecnie w państwach członkowskich UE mamy do czynienia z dwoma systemami gwarancji praw człowieka: pierwszy, stworzony w ramach Rady Europy, oparty na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu<sup>9</sup> oraz drugi

---

<sup>7</sup> Na znaczenie Karty w procesie rozszerzania Unii Europejskiej zwrócił uwagę także Enrique Baron, szef frakcji socjalistów w Parlamencie Europejskim, który podkreślił, iż kraje kandydujące muszą być świadome, że przystępują do organizacji nie tylko zajmującej się gospodarką, ale skupiającej państwa podzielające także wspólne wartości innego rodzaju.

<sup>8</sup> M.A.Nowicki wyraził pogląd, iż powstanie Karty Praw Podstawowych UE, a później skuteczne jej egzekwowanie w systemie wspólnotowym jest obowiązkiem państw-stron EKPCz będących równocześnie członkami Unii. Wynika to z zasady sformułowanej przez Europejską Komisję Praw Człowieka, iż „przekazanie uprawnień organizacji międzynarodowej nie jest sprzeczne z Konwencją, pod warunkiem, że w tej organizacji podstawowe prawa korzystają z równorzędnej ochrony”, co ma zastosowanie także do Unii. (Idem, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Nie można dopuścić do powstania elitarnego klubu*, „Rzeczpospolita”, 24.07.2000.) Trybunał strasburski potwierdził tę tezę w orzeczeniach Matthews przeciwko Wielkiej Brytanii (z 18 lutego 1999 r.) oraz Waite i Kennedy przeciwko Niemcom (z tego samego dnia).

<sup>9</sup> Pierwszy z tych systemów wykreowany został przez państwa będące członkami powstałej 5 maja 1949 r. Rady Europy poprzez ustanowienie 4 listopada 1950 r. w Rzymie EKPCz (która weszła w życie 8 września 1953 r. z chwilą jej ratyfikacji przez dziesięć państw). Konwencja była bezpośrednią kontynuacją idei zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 r. Podczas opracowywania tekstu Konwencji ograniczono się do tych praw i wolności, co do których osiągnięto porozumienie wśród członków Rady Europy i które to prawa oraz wolności były najważniejsze i realnie było, iż Konwencja będzie je realnie gwarantować. Ten katalog był sukcesywnie powiększany na drodze protokołów dodatkowych. Po reformie proceduralnej wprowadzonej przez protokół jedenasty, od 1 listopada 1998 r. zamiast Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka funkcjonuje jednolity Europejski Trybunał Praw Człowieka, do którego kompetencji należy jurysdykcja we wszystkich sprawach wniesionych w drodze skarg indywidualnych (art. 34) bądź międzypaństwowych (art. 33), w których skarżący uważa, iż państwo-strona EKPCz dopuściło się naruszenia prawa gwarantowanego przez Konwencję. Na wniosek Komitetu Ministrów Rady Europy Trybunał wydaje także opinie. W większości państw, które ratyfikowały EKPCz, jest ona integralną częścią ich porządków prawnych i w związku z tym stanowi podstawę orzekania dla organów sądowych i administracyjnych – por.: H.Suchocka, *Europejska Konwencja*

system, stworzony w ramach WE z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości z siedzibą w Luksemburgu.

We Wspólnotach mamy obecnie do czynienia ze swoistym systemem ochrony praw człowieka opartym na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który chroni zasady ogólne prawa wspólnotowego zawierające także prawa podstawowe. Formułując kategorię praw uznanych za takowe czerpie on inspirację z dwóch źródeł – są nimi, po pierwsze, dokumenty międzynarodowe, takie jak EKPCz, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, Europejska Karta Socjalna, Pakty Praw Człowieka czy też konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy,<sup>10</sup> a po drugie, należą do nich tradycje konstytucyjne państw członkowskich. W ten sposób Trybunał Sprawiedliwości wykształcił poprzez swoje orzecznictwo swoistą kategorię „praw podstawowych”, których treść ustalana jest na podstawie konkretnych orzeczeń.

Funkcjonowanie dwóch odrębnych (potencjalnie konkurencyjnych) mechanizmów dochodzenia praw człowieka, każdy z niezależnym organem sądowym, autonomicznie od siebie stosujących i interpretujących ten sam tekst EKPCz, stwarza niebezpieczeństwo różnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach. Sprzyja to pojawianiu się niepewności co do zakresu gwarantowanych praw, gdyż obywatele państw Unii są nadal poddani dwóm systemom. W sprawach objętych prawem wspólnotowym mogą korzystać z procedury przed Trybunałem Sprawiedliwości (na podstawie art. 173 Traktatu Rzymskiego trzeba udowodnić bezpośredni indywidualny interes). W innych sprawach muszą jednak występować ze skargą do Trybunału Praw Człowieka, przy czym nie mogą wnieść skargi na działalność organów Wspólnot do Trybunału w Strasburgu, ponieważ Unia nie jest stroną EKPCz. Jak wskazuje A.G.Toth, warto również pamiętać, iż system ochrony praw podstawowych tworzony przez Trybunał Sprawiedliwości – jak każdy system nieskodyfikowany – rozwija się w sposób dość przypadkowy. Poszczególne kwestie zostają rozstrzygnięte dopiero wtedy, gdy na wokandzie Trybunału znajdzie się sprawa ich dotycząca.<sup>11</sup>

---

*Praw Człowieka a prawo wewnętrzne państw - członków Rady Europy - wzajemne zależności w: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci Janiny Zakrzewskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 1996, s.443 i nast.*

<sup>10</sup> Art. 6, ust. 2 (F) Traktatu z Maastricht: „Unia respektuje prawa podstawowe, które są gwarantowane przez Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisaną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. i wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako ogólne zasady prawa Wspólnoty.” Ograniczenie tylko do EKPCz wydaje się być niesłuszne ze względu na fakt, iż w orzecznictwie Trybunału pojawiają się prawa wynikające także z innych dokumentów.

<sup>11</sup> A.G.Toth, *The European Union and Human Rights: The Way Forward*, „Common Market Law Review”, no. 3/1997, s.491 i nast.

## 2. Karta Praw Podstawowych a polski porządek prawny

Rzeczpospolita Polska jako członek UE będzie zobowiązana do zapewnienia odpowiednich standardów ochrony praw człowieka. W sytuacji, gdy Karta stanie się wiążącym unijnym aktem prawnym, kompatybilność polskich rozwiązań ze standardami Karty będzie miała istotne znaczenie dla polskiego porządku prawnego. Ponadto pamiętać należy, iż z biegiem czasu prawa podstawowe podlegają dynamicznemu procesowi dostosowywania się do nowych warunków i zadań stawianych przez rzeczywistość. W związku z tym istotne jest obserwowanie tego rodzaju tendencji w świetle rozwiązań Karty, które, wnosząc nowatorskie idee, być może będą tworzyć w przyszłości nowe kanony w dziedzinie praw podstawowych. Tytułem przykładu podać można art. 41 Karty formułujący prawo do dobrej administracji, czy też art. 26 mówiący o integracji osób niepełnosprawnych. Karta powinna zatem wpływać nie tylko na treść ustawodawstwa, ale także na procesy stosowania prawa. Istotne jest również to, że „zawartość normatywna poszczególnych praw i wolności, jak i ich otoczka doktrynalna i orzecznicza, określać będą rozumienie tych praw i wolności w systemie prawa polskiego”.<sup>12</sup>

Warto więc przyjrzeć się polskiej ustawie zasadniczej pod kątem jej zgodności z Kartą, tym bardziej że na potrzebę zgodności tych dokumentów zwracają uwagę politycy zachodnioeuropejscy.<sup>13</sup> Pomimo iż Karta formalnie nie stawia żadnych nowych warunków krajom kandydującym, państwa te akceptując *acquis communautaire* zobowiązały się do poszanowania pewnych standardów, w tym dotyczących ochrony praw człowieka. Warto więc podjąć analizę poszczególnych rozwiązań, prezentowanych w Karcie i odpowiadających im rozwiązań konstytucyjnych – czy czasem nie pojawiają się tu sprzeczności, które mogłyby prowadzić do potrzeby dokonania stosownych modyfikacji polskiej konstytucji. Przystępując do Unii nasz kraj przyjmuje bowiem na siebie zobowiązania, od których nie będzie można uciec poprzez odwołanie się do wyższej pozycji konstytucji w hierarchii systemu źródeł prawa.<sup>14</sup> Akcesja Polski do UE spowoduje także pojawienie się pytania

---

<sup>12</sup> M.Wyrzykowski, *Miejsce prawa międzynarodowego w wewnętrznym porządku prawnym (wybrane zagadnienia)* w: *Konstytucja Federalna Szwajcarskiej Konfederacji z 1999 r. i Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, red. Z.Czeszejko-Sochacki, Białystok 2001, s.135 i nast.

<sup>13</sup> Por.: wystąpienia premiera Hiszpanii Jose Maria Aznara 4 października 2000 r. lub lidera francuskich socjalistów w Parlamencie Europejskim Pervenche Berés 26 września 2000 r.

<sup>14</sup> Tak orzekł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (ECR 1970). Sprawa ta powracała w wyrokach niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w odniesieniu do spraw Solange I (BVerfGE t.37, s.371) i Solange II (BVerfGE t.73, s.339). Patrz: M.A.Dausses, *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo niemieckie w świetle niemieckiego porządku konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa Europejskiego”, nr 1/98, s.23 i nast.

o miejsce praw podstawowych proponowanych przez Kartę w przyszłym systemie źródeł prawa, o ich stosunek do praw zawartych w konstytucji, umowach międzynarodowych i ustawach.

### **3. Analiza prawno porównawcza wybranych rozwiązań Karty Praw Podstawowych i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej**

Analiza prawno porównawcza wszystkich rozwiązań Karty i odpowiadających im w polskim systemie rozwiązań prawnych przekraczałaby ramy niniejszego opracowania, toteż przedstawione zostaną tu jedynie uwagi na temat wybranych instytucji, istotnych z punktu widzenia ich nowatorstwa, bądź możliwego wpływu na pozycję prawną obywatela polskiego.

Nowoczesna koncepcja praw człowieka opiera się na uznaniu godności jako wartości najwyższej, z której wywodzi się wszystkie inne prawa. Taki zapis odnajdujemy m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela („*prawa te wynikają z godności przyrodzonej osobie ludzkiej*”). Nie inaczej jest także w Karcie i polskiej Konstytucji – obydwie akty, już w swych preambułach wskazują godność jako fundament Unii bądź Rzeczypospolitej Polskiej. W preambule Karty czytamy: „*Czerpiąc inspirację z dziedzictwa duchowego i moralnego, Unia jest zbudowana na nierozdzielnych, powszechnych zasadach ludzkiej godności, równości i solidarności*”; podobne sformułowanie odnajdujemy w preambule naszej Konstytucji: „*Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej*”. Następnie ustawodawca dokonuje doprecyzowania zasady godności w tekście normatywnym.

W Karcie regulacja ta znajduje się już w art. 1 o brzmieniu „*Godność człowieka jest nienaruszalna. Należy ją szanować i chronić*”. Konstytucja mówi o godności w art. 30: „*Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych*”. Samo już umieszczenie tej regulacji w pierwszym artykule Karty i w artykule rozpoczynającym rozdział II Konstytucji dotyczącym wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela ma swoją wymowę, gdyż przez to legislator wysunął tę zasadę przed wszystkie inne. Czyniąc z zasady godności aksjologiczną podstawę innych wolności i praw, twórcy obu aktów mają na myśli jej znaczenie osobowe,<sup>15</sup> tj. ten zespół cech człowieka, który stanowi o jego

<sup>15</sup> Jednocześnie J.Krukowski twierdzi, że „*godność w znaczeniu osobowościowym nie może stanowić źródła wolności i praw, gdyż opierając się na elementach postrzegania jednostki przez siebie lub innych ludzi nie jest wartością ani trwałą, przyrodzoną ani niezbywalną*” (idem,

człowieczeństwie. Tak jak w wielu innych postanowieniach Karty, tak i tutaj regulacja opiera się na wskazaniu istoty danego prawa (źródła praw). Karta mówi jedynie o nienaruszalności godności człowieka, co oznacza, że nie może ona być ograniczana, a tym bardziej znoszona. W polskiej Konstytucji nie tylko nadaje się godności przymiot nienaruszalności, ale stwierdza się, iż jest ona przyrodzona i niezbywalna, czyli że jest nierozdzielnie związana z człowiekiem, którego nie da się jej ani pozbawić, ani on sam nie jest w stanie tego zrobić. Oba akty wyraźnie formułują obowiązek władz publicznych poszanowania i ochrony godności; jednak Karta nie kieruje wyraźnie tego obowiązku do konkretnego adresata, co mogłoby wskazywać, iż powinność ta nie dotyczy tylko władz publicznych, ale także ma swój wymiar horyzontalny, czyli odnoszący się bezpośrednio do stosunków międzyludzkich. Karta często posługuje się zwrotami bez wyraźnego adresata, takimi jak „należy szanować i chronić,” co podkreśla jej deklaracyjny charakter.

Postanowienia wyrażone w art. 3 Karty: „*Prawo do integralności osoby ludzkiej*” są powtórzeniem odpowiednich fragmentów konwencji o ochronie praw człowieka i godności istoty ludzkiej w kontekście zastosowań biologii i medycyny (Konwencja o prawach człowieka i biomedycynie z 4 kwietnia 1997 r. oraz Protokół dodatkowy do tej konwencji o zakazie klonowania istot ludzkich z 12 stycznia 1998 r.).<sup>16</sup> Karta w art. 3.1 ogólnie wyraża powszechne prawo do poszanowania integralności fizycznej i psychicznej, a w art. 3.2 zawiera postanowienia, które wynikają z potrzeby dostosowywania katalogu praw człowieka do nowych zagrożeń, jakie są związane z rozwojem współczesnej nauki. Jest to przeniesienie prawa do integralności osoby ludzkiej na dziedzinę medycyny i biologii. Karta posługuje się tu konstrukcją otwartą, toteż wymienione kwestie nie wyczerpują ogólnej zasady i ich przestrzeganie nie oznacza, iż nie naruszono integralności fizycznej bądź psychicznej w inny sposób. W Karcie za szczególnie istotne uznane zostały: swobodna i świadoma zgoda osoby zainteresowanej wyrażona zgodnie z procedurą określoną przez prawo; zakaz praktyk eugenicznych, w szczególności mających na celu selekcję osób; zakaz wykorzystywania ludzkiego ciała i jego poszczególnych części jako źródła korzyści finansowych; zakaz reproduktywnego klonowania istot ludzkich (Karta nie zabrania ani nie zezwala na inne formy klonowania, tak więc w żaden sposób nie narzuca ustawodawcom krajowym rozwiązań co do dopuszczalności innych form klonowania).

---

*Godność człowieka podstawą konstytucyjnego katalogu praw i wolności jednostki w: Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s.39-41).

<sup>16</sup> *Europejskie standardy bioetyczne. Wybór materiałów*, oprac. T. Jasudowicz, Toruń 1998, s.3 i 51.

W polskiej Konstytucji brak jest ogólnie wyrażonej zasady poszanowania integralności osoby ludzkiej, tymczasem w Karcie kwestię tę odniesiono zarówno do sfery fizycznej, jak i psychicznej. Przyjmując następującą definicję pojęcia integralności można jednak odnaleźć w treści Konstytucji postanowienia korespondujące z omawianym art. 3 Karty. Za integralność fizyczną rozumieć należy autonomię jednostki w zakresie dysponowania swoim ciałem, a także nietykalność osobistą i cielesną jednostki, a za integralność psychiczną – integralność osobowości w znaczeniu psychologicznym.<sup>17</sup> Do tak rozumianej integralności Konstytucja nawiązuje w art. 39, w którym wyrażono zakaz (dotyczący każdej osoby ludzkiej) poddawania jej eksperymentom naukowym, w tym medycznym, bez dobrowolnie wyrażonej zgody; w art. 41, ust. 1, zdanie 1, gdzie każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą oraz w art. 40, gdzie zabrania się tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania i karan, a także stosowania kar cielesnych. Brak jest jednak w Konstytucji postanowień *expressis verbis* zakazujących praktyk eugenicznych,<sup>18</sup> wykorzystywania ludzkiego ciała i jego poszczególnych części jako źródła korzyści finansowych czy zakazu reproduktywnego klonowania istot ludzkich.

Problematyka ochrony danych osobowych w Konstytucji znalazła się po raz pierwszy, stanowiąc swoiste przedłużenie prawa do prywatności. Jego znaczenie jest nie do przecenienia w czasach, gdy informacja jest niezwykle pożądanym towarem, szczególnie dla podmiotów zajmujących się marketingiem. Regulacje obu dokumentów są w tej kwestii dość zgodne – Karta w art. 8 przyznaje każdemu prawo do ochrony dotyczących go danych osobowych, które muszą być przetwarzane w sposób rzetelny, w określonym celu i na podstawie prawa (za możliwą podstawę prawną uznając zgodę osoby zainteresowanej). Regulacja ta bazuje na postanowieniach art. 286 Traktatu WE, dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Komisji 95/46/EWG dotyczącej ochrony jednostki w kontekście przetwarzania danych osobowych i ich swobodnego przepływu,<sup>19</sup> art. 8 EKPCz

---

<sup>17</sup> Z.Kędzia, *Prawo człowieka do integralności*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Społeczny*”, 3/1989, s.23-24.

<sup>18</sup> *Explanatory notes. Text of the explanations relating to the complete text of the Charter as set out in CHARTE 4487/00 CONVENT 50*. Objasnienia biura Konwentu opracowującego Kartę nie stanowią jednak wykładni legalnej. Ich treść znajduje się na oficjalnej stronie Unii Europejskiej (<http://europa.eu.int>). Według tego dokumentu zakaz praktyk eugenicznych, o którym jest mowa w Karcie, odnosi się do takich sytuacji jak gwałt, niewolnictwo o charakterze seksualnym, zmuszanie do prostytucji, wymuszona ciąża, zmuszanie do sterylizacji, przymusowe małżeństwa a także inne formy przemocy o charakterze seksualnym o porównywalnej wadze, które są uważane za międzynarodowe przestępstwa zgodnie z art. 7.1. Statutu Międzynarodowego Trybunału Kryminalnego przyjętego w Rzymie 17 lipca 1998 r. Statut tego Trybunału znajduje się na oficjalnej stronie ONZ (<http://www.un.org/law/icc/statute/rome.htm>).

<sup>19</sup> O.J., L 281, 23.11.1995.



i Konwencji Rady Europy z 28 stycznia 1981 o ochronie jednostek w kontekście automatycznego przetwarzania danych o charakterze osobowym. Zgodnie z art. 52.2 Karty prawo to – jako mające podstawę traktatową – realizowane może być na warunkach i w granicach w tymże dokumencie przewidzianych. Podobnie polska Konstytucja w art. 51 stwierdza, iż nikt nie może być obowiązany do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, chyba że dzieje się to na podstawie ustawy, a w ust. 2 określa jakie informacje o obywatelach władze publiczne mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać, uznając za celowe te, które są niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (np. do celów fiskalnych).

Dalej obydwa dokumenty przyznają każdemu prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą oraz prawo do ich korygowania (Karta: art. 8, ust. 2, zd. 2; Konstytucja: art. 51, ust. 3 i 4). Karta nie określa żadnych wymogów wobec danych, które dana osoba pragnie skorygować, tymczasem Konstytucja stwierdza, iż żądanie sprostowania lub usunięcia informacji dotyczy takich, które są nieprawdziwe, niepełne bądź zebrane w sposób sprzeczny z ustawą. W Kartie w art. 8, ust. 3 stwierdzono ponadto, iż przestrzeganie tego rodzaju zasad podlega kontroli niezależnego organu. Na gruncie polskiego systemu prawa organem takim jest Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, jednak nie jest to organ konstytucyjny (powołany został mocą art. 8 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych).<sup>20</sup>

Karta w art. 22 formułuje zasadę poszanowania zróżnicowania kulturowego, religijnego i językowego. Na treść tego artykułu wpływ miały art. 6(F) Traktatu UE, art. 151.1 i 151.4 Traktatu WE dotyczące kultury oraz jedenasta deklaracja do aktu końcowego Traktatu Amsterdamskiego dotycząca statusu kościołów i organizacji niewyznaniowych.<sup>21</sup> Na tle innych regulacji o wymiarze międzynarodowym jest to ujęcie bardzo umiarkowane, gdyż zapisy w takich dokumentach, jak Europejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych<sup>22</sup> czy Deklaracja Praw Osób Należących do Mniejszości Narodowych lub Etnicznych, Religijnych i Językowych<sup>23</sup> idą znacznie dalej. Odpowiednie przepisy wskazują tu bowiem nie tylko na samą deklarację poszanowania praw mniejszości kulturowych, religijnych i językowych, ale (jak np. drugi z wymienionych wyżej dokumentów) wyraźnie wskazują na potrzebę zagwarantowania osobom należącym do mniejszości prawa do skutecznego uczestnictwa na szczeblu krajowym

---

<sup>20</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U., nr 133/1997, poz. 883.

<sup>21</sup> „Unia Europejska szanuje i nie narusza statusu, z którego korzystają, na mocy prawa krajowego, Kościoły i stowarzyszenia lub wspólnoty religijne w państwach członkowskich. Unia Europejska szanuje również status organizacji etnicznych i niewyznaniowych” (Traktaty europejskie, oprac. E.Wojtaszek- Mik, C.Mik, Zakamycze 2000, s.303).

<sup>22</sup> Konwencja uchwalona w ramach systemu Rady Europy 1 lutego 1995 r.

<sup>23</sup> Deklaracja w ramach systemu Narodów Zjednoczonych z 10 grudnia 1992 r.

i regionalnym w decyzjach dotyczących mniejszości. Ponadto w Konwencji Ramowej przepisy zobowiązują strony do „*przyjęcia środków w celu popierania (...) pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami należącymi do większości*” (art. 4, ust. 2).

Natomiast w polskiej Konstytucji zauważamy konstrukcję polegającą na połączeniu dwóch aspektów: ochronnego działania klauzuli antydyskryminacyjnej oraz pozytywnej formuły indywidualno-grupowej, wskazującej prawa przysługujące zarówno poszczególnym członkom danej mniejszości, jak też przynajmniej jednej z grup należących do całej mniejszości.<sup>24</sup> Tak więc oprócz klauzuli antydyskryminacyjnej wyrażonej w art. 32, zawarto także przepisy szczegółowe w art. 27 i 35. Ponadto poszczególne jednostki tworzące daną grupę mniejszościową zostały wyposażone w szeroki katalog praw i wolności, które przysługują im podobnie jak pozostałym członkom społeczeństwa. Tak więc w art. 35 Rzeczpospolita „*zapewnia obywatelom polskim należącym do mniejszości narodowych i etnicznych wolność zachowania i rozwoju własnego języka, zachowania własnych obyczajów i tradycji oraz rozwoju własnej kultury*.” Ponadto w ust. 2 tegoż artykułu mniejszościom przyznane zostało prawo do tworzenia instytucji edukacyjnych, kulturalnych i takich, które służą ochronie tożsamości religijnej, a także prawo do uczestnictwa w rozstrzyganiu spraw dotyczących ich tożsamości kulturowej (dzięki tej konkretyzacji zapewniono możliwość bezpośredniego stosowania art. 35).<sup>25</sup> Oprócz praw gwarantowanych w omawianym poprzednio artykule, znaczącą regułą zawiera art. 27, bowiem uznając za język urzędowy język polski, stwierdza się, iż „*nie narusza to praw mniejszości narodowych wynikających z ratyfikowanych umów międzynarodowych*.” Również w art. 2 ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim zasada ta znalazła potwierdzenie, gdyż stwierdzono tam, iż „*Ustawa nie narusza praw mniejszości i grup etnicznych*”.<sup>26</sup> Natomiast regulację zamieszczoną w Karcie cechuje duża ogólnikowość, ale dość trudno byłoby sformułować inną konstrukcję ze względu na specyfikę organizacji, w której potencjalnie będzie ona obowiązywać.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> B.Gronowska, *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela w: Prawo konstytucyjne*, red. Z.Witkowski, Toruń 1998, s.95.

<sup>25</sup> Por.: G.Janusz, *Prawo mniejszości narodowych, etnicznych i językowych w: Szkoła Praw Człowieka. Teksty wykładów*, część 5, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 1998, s.30.

<sup>26</sup> Dz.U., nr 90/1999, poz.999.

<sup>27</sup> B.Gronowska zarzuca regulacjom sytuacji mniejszości w Konstytucji, iż swe gwarancje uzależniają od kryterium obywatelstwa polskiego oraz ograniczają swój zakres do praw z zakresie edukacji, religii i kultury. Co prawda mniejszości narodowe są zdefiniowane przez zalecenie Rady Europy z 1990 r. w sprawie praw mniejszości z uwzględnieniem kryterium obywatelstwa, ale autorka ta, obserwując najnowsze trendy międzynarodowe, zauważa tendencję odchodzenia od tak nakreślonych, sztywnych kryteriów. Podaje jako przykład art. 27 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Komitetu Praw Człowieka, w którym zrezygnowano całkowicie

Zasada równości kobiety i mężczyzny wyrażona w Karcie (art. 23) i Konstytucji (art. 33), stanowi uszczegółowienie ogólnej zasady równości, zawartej w Karcie w art. 20 i odpowiednio w Konstytucji w art. 32. Nierówne traktowanie kobiet, ich dyskryminacja szczególnie widoczna w stosunkach prawa pracy, pozostaje niestety nadal jednym z elementów stosunków społecznych w kręgu kultury europejskiej. Oba dokumenty zawierając zasadę równouprawnienia płci wyrażają wolę ich twórców umiejscawiania jej na najwyższym możliwym szczeblu hierarchii aktów prawnych. Zarówno w Karcie, która w art. 21.1 zawiera zakaz dyskryminacji ze względu na płeć, jak i w polskiej konstrukcji otwartej klauzuli antydyskryminacyjnej, zasada ta jest powtórzona przepisami mającymi charakter *superfluum*, jednak jak najbardziej usprawiedliwionymi ze względu na ważkość problemu i dotychczasowe trudności z zagwarantowaniem w praktyce równości kobiet i mężczyzn. Regulacja Karty oparta jest na art. 2 i 3.1 oraz 141.3 Traktatu WE. Nawiązuje także do art. 20 tzw. Poprawionej Karty Praw Socjalnych z 3 maja 1996,<sup>28</sup> do pkt. 16 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników i do art. 2(4) Dyrektywy Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzania równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.<sup>29</sup>

Karta w art. 23, zd. 1 wyznacza zadania instytucjom unijnym, stwierdza bowiem, iż „*należy zapewnić równość mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach, łącznie z zatrudnieniem, wykonywaniem pracy i wynagrodzeniem.*” Regulacja taka wyznacza obowiązek zarówno w sferze stanowienia prawa (odpowiednie regulacje prawne), jak i w sferze jego stosowania (odpowiednia interpretacja tekstów prawnych). Jednocześnie twórcy Karty posługują się najszerszą z możliwych konstrukcją zakresu, w jakim równouprawnienie płci ma swe miejsce, stwierdzając, iż dotyczy to wszystkich dziedzin życia, zwłaszcza w odniesieniu do stosunków pracy.

Konstytucja posługuje się natomiast konstrukcją polegającą na stwierdzeniu, iż kobieta i mężczyzna mają równe prawa. Rezultat przyjęcia takiego rozwiązania jest jednakowy z regulacją Karty – Konstytucja wyraźnie, a nawet bardziej stanowczo niż Karta, ustanawia równość praw dla kobiety i mężczyzny. Nieco inną konstrukcją posługuje się Konstytucja określając zakres, w jakim to równouprawnienie winno znaleźć miejsce – do dziedzin określonych przy okazji konstruowania klauzuli antydyskryminacyjnej (czyli życia politycznego, społecznego i gospodarczego) dodaje sferę życia rodzinnego. Posługując się wyliczeniem, legislator zawsze naraża się na możliwość nieuwzględnienia

---

z wymogu obywatelstwa, a ponadto z warunku odpowiednio długiego pobytu na terytorium określonego państwa – por.: B.Gronowska, op.cit., s.96.

<sup>28</sup> *Revised Social Treaty*, ETS 163.

<sup>29</sup> O.J., L 39, 12.02.1976, s.40.

pewnych sytuacji, jednak w tym przypadku katalog ten jest na tyle szeroki, iż można zaryzykować stwierdzenie, że obejmuje on wszystkie dziedziny życia. Konstytucja nie poprzestaje jednak na tej regulacji i dodatkowo w art. 33, ust. 2 dodaje listę przykładowych sytuacji, w których kobieta i mężczyzna mają równe prawa, wymieniając tu kształcenie, zatrudnienie i awanse, jednakowe wynagrodzenie za pracę jednakowej wartości, zabezpieczenie społeczne, zajmowanie stanowisk, pełnienie funkcji oraz uzyskiwanie godności publicznych i odznaczeń. Lista ta ma charakter otwarty.

W art. 23, zd. 2 Karta zawiera klauzulę umożliwiającą utrzymywanie bądź przyjmowanie „środków zapewniających określone korzyści dla płci niedostatecznie reprezentowanej”. Jest to wyraźne nawiązanie do art. 141.4 Traktatu WE, co w świetle art. 51.2 Karty nie oznacza, że omawiane prawo zmienia znaczenie tego przepisu (tj. art. 141.4 Traktatu WE). Wyrażono tutaj możliwość tzw. dyskryminacji pozytywnej, czyli zróżnicowania statusu prawnego polegającego na stworzeniu określonych zabezpieczeń gwarantujących faktyczną równość.<sup>30</sup> Głównym powodem uznania tych środków za niezbędne są względy natury biologicznej. Konstytucja nie zawiera takiego wyraźnego stwierdzenia, jednak zawiera w swej treści rozwiązania będące takimi zabezpieczeniami, np. obowiązki władz publicznych polegające na zapewnianiu szczególnej opieki zdrowotnej kobietom ciężarnym (art. 68, ust. 3) czy też na udzielaniu szczególnej pomocy matce przed i po urodzeniu dziecka (art. 71, ust. 2).

Przy okazji omawiania regulacji pozycji kobiety i mężczyzny na szczeblu konstytucyjnym należy się również zastanowić, czy w świetle obowiązujących przepisów dopuszczalna jest akcja afirmatywna wobec kobiet. Wspomniany wyżej art. 23, zd. 2 Karty posługując się sformułowaniem „płeć niedostatecznie reprezentowana” zwraca uwagę na sferę reprezentowania danej płci na forum różnych gremiów (np. parlamentu), a więc wydaje się pozwalać na regulacje polegające na ustanawianiu minimalnej puli stanowisk przypadających kobietom. W systemie prawa polskiego, na gruncie art. 32 i 33, akcja afirmatywna byłaby chyba również dopuszczalna, jednakże należałoby tu rozważyć, czy wyznaczenie określonego parytetu nie byłoby czynnikiem krepującym wolność podejmowania decyzji wyborczej. (Trzymając się przykładu parlamentu, przyznanie określonej minimalnej puli głosów kobietom mogłoby sprawić, iż kandydatka na parlamentarzystkę uzyskiwałaby mandat zdobywając nieraz o wiele mniej głosów niż rywalizujący o ten mandat mężczyzna.)<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> B.Gronowska, op.cit., s.94.

<sup>31</sup> P.Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s.52. Autor stwierdza, iż jeżeli taka akcja afirmatywna miałaby być jedynym skutecznym sposobem przeciwstawienia się dyskryminacji kobiet w życiu publicznym, to byłaby usprawiedliwiona.

Karta w art. 25 zawiera regulację dotyczącą osób w podeszłym wieku. Poświęcenie temu zagadnieniu oddzielnego przepisu nie jest rozwiązaniem unikalnym w ustawodawstwie unijnym – artykuł ten nawiązuje do art. 23 Poprawionej Karty Praw Socjalnych i do art. 24 i 25 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników, co samo w sobie świadczy o traktowaniu tego zagadnienia z należytą uwagą. Karta posługuje się tu konstrukcją przepisu szczególnego w stosunku do ogólnej zasady równości (art. 20) i zakazu dyskryminacji z powodu wieku (art. 21). Celem dodatkowych zabezpieczeń, jakie przyznaje art. 25 Karty, jest podobnie jak w przypadku innych grup ludności szczególnie chronionych (dzieci, osoby niepełnosprawne, kobiety), zapewnienie faktycznej równości. W tym celu deklarowane jest poszanowanie praw osoby w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz uczestnictwa w życiu społecznym i kulturalnym. (Partycypacja w życiu społecznym zawiera w sobie oczywiście udział w życiu politycznym.) Ponadto w art. 34 poświęconym zabezpieczeniu społecznemu i pomocy społecznej przyznaje się osobom w podeszłym wieku uprawnienie do świadczeń z ubezpieczenia społecznego i opieki społecznej zgodnie z zasadami określonymi w prawie wspólnotowym, ustawach i praktyce krajowej.

W Konstytucji nie odnajdujemy przepisu będącego odpowiednikiem rozwiązania art. 25 Karty. Osobom w podeszłym wieku poświęcone są jedynie dwie wzmianki w przepisach dotyczących zabezpieczenia społecznego i ochrony zdrowia: w art. 67 ustanowiono prawo do zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego, a w art. 68 obowiązek władz publicznych polegający na zapewnieniu prawa do szczególnej opieki zdrowotnej osób w podeszłym wieku. Porównując regulację w obu dokumentach należy stwierdzić, iż brak w Konstytucji ogólnego przepisu spełniającego funkcję taką, jak art. 25 Karty (który wymieniając prawa osoby w podeszłym wieku wyznacza pewien standard ochronny), może wpływać niekorzystnie na status tych osób w polskim systemie prawnym.

Pomimo iż zarówno Karta, jak i Konstytucja zawierają szczegółowe postanowienia odnoszące się do osób niepełnosprawnych, to warto przypomnieć, że dotyczą ich również wszystkie pozostałe postanowienia Karty i Konstytucji ustanawiające wolności oraz prawa człowieka i obywatela. Karta w art. 21 mówiącym o dyskryminacji, jako jedno z jej zakazanych kryteriów wymienia właśnie niepełnosprawność. Zasada ta opiera się w dużej mierze na postanowieniach art. 15 EKS („*Prawo osób niepełnosprawnych fizycznie lub umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej*”), na art. 23 Poprawionej Karty Praw Socjalnych i pkt. 26 Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników. Przy polskiej konstrukcji otwartej klauzuli antydyskryminacyjnej (art. 32 Konstytucji) w zwrocie „*jakiegokolwiek powody*” mieści się również i to kryterium. Tak więc,

klauzule te mają za zadanie, aby nie traktować niepełnosprawnych jako osób „drugiej kategorii”.

Ponadto Karta i Konstytucja zawierają dodatkowe postanowienia, których celem jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym faktycznej równości, czyli stworzenie warunków do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Art. 26 Karty przyznaje im prawo do korzystania ze środków mających zapewnić niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu społeczności. Ustawodawca posługuje się w tym przepisie zwrotem „*Unia uznaje i szanuje*”, który mógłby wskazywać, że prawa osób niepełnosprawnych wynikają nie z postanowień Karty, lecz z innych aktów. Tak więc należy rozważyć, czy art. 26 przyznaje jakiegokolwiek prawa tym osobom czy też jedynie wyraża przeświadczenie, iż skoro w innych dokumentach takie postanowienia już są zawarte, to Unia respektując je zezwala osobom niepełnosprawnym na korzystanie z nich.

Inną konstrukcją posługuje się polski ustawodawca, a mianowicie w art. 69 Konstytucji wyraźnie nakłada na władze publiczne określone obowiązki. Należą do nich: udzielanie osobom niepełnosprawnym pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, udzielanie pomocy w zakresie przysposobienia do pracy oraz pomocy w zakresie komunikacji społecznej.<sup>32</sup> Konstytucja co do sposobu, w jaki realizowane będą te postawione państwu zadania, odsyła do regulacji szczebla ustawowego. Warto podkreślić, że tym, co jednak różni regulację polską od postanowień Karty jest fakt, iż Konstytucja w wyraźny sposób określa obowiązki władz publicznych, a nie jak Karta posługuje się dość niepewnym z punktu widzenia osób niepełnosprawnych zwrotem „*uznaje i szanuje*”. Poza tą regulacją, w Konstytucji odnajdujemy także wzmiankę o osobach niepełnosprawnych w art. 67 mówiącym o zabezpieczeniu społecznym i w art. 68 o ochronie zdrowia. Osobom niepełnosprawnym (w art. 67 jest mowa o inwalidztwie, które nie musi być skutkiem zatrudnienia) ustawa zasadnicza przyznaje na wypadek niezdolności do pracy prawo do zabezpieczenia społecznego. Natomiast w zakresie ochrony zdrowia, oprócz powszechnego prawa do ochrony zdrowia, Konstytucja statuuje obowiązek władz publicznych szczególnego potraktowania określonych grup ludności, w tym m.in. osób niepełnosprawnych („*zapewnienie szczególnej opieki zdrowotnej*” – art. 68, ust. 3).

Karta w art. 36 zawiera regulację nieznaną Konstytucji. Stwierdzono tu bowiem, iż Unia uznaje i szanuje zapewnienie dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym na podstawie ustaw i praktyki krajowej zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej UE. Artykuł ten jest wzorowany na art. 16 Traktatu WE i nie ustanawia żadnego nowego prawa, a jedynie potwierdza

---

<sup>32</sup> P. Winczorek, op.cit., s.92. Za komunikację społeczną autor ten uznaje „*możliwość osobistego, fizycznego i duchowego kontaktu z innymi ludźmi*”, która jest często utrudniona na skutek istnienia m.in. barier architektonicznych.

poszanowanie przez Unię dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przewidzianym przez ustawy krajowe, jeżeli te postanowienia są zgodne z ustawodawstwem Unii. Pojęcie usług używane na potrzeby tego artykułu dotyczy świadczenia usług rzeczowych bądź dostarczania energii. Podstawową cechą, która odróżnia przedsiębiorstwa „usługowe” od innych przedsiębiorstw jest fakt, że świadczenie określonych usług leży w ogólnym interesie gospodarczym i dlatego okazuje się, iż w rezultacie leży również w interesie zadań szczególnych przekazanych im przez państwa członkowskie. Jednak aby można było zaliczyć takie przedsiębiorstwo do grupy „przedsiębiorstw usługowych”, świadczenie owych usług musi mieć charakter ogólny, tj. leżeć w interesie Unii jako całości, a nie w partykularnym interesie państwa członkowskiego, jak również usługi te muszą mieć charakter gospodarczy. Przedsiębiorstwa takie nabywają status uprzywilejowanych wyłącznie poprzez akt publicznoprawny.<sup>33</sup> Podmioty te wypełniają bowiem w pewnym określonym zakresie funkcje państwa i z tego wynika prawo dostępu do usług przez nie świadczonych.

Po raz pierwszy zagadnienie ochrony środowiska pojawiło się w traktatach wspólnotowych w 1987 r. jako wynik ich nowelizacji dokonanej przez Jednolity Akt Europejski.<sup>34</sup> Do trzeciej części Traktatu WE dodano Tytuł XIX: „Środowisko naturalne” (art. 174-176), w którym wyznaczono Wspólnotom następujące cele: zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska naturalnego, ochrona zdrowia człowieka, rozsądne i racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych, wspieranie działań na poziomie międzynarodowym oraz działań dotyczących rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska naturalnego.

Ponadto w art. 2 Traktatu WE mówiącym o zadaniach Wspólnot stwierdzono, iż jednym z nich jest wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Postanowienia dotyczące tej kwestii znajdują się także w art. 6 tegoż Traktatu. Także w Karcie poświęcono temu zagadnieniu artykuł 37. Zgodnie z duchem postanowień Traktatu WE stwierdzono w nim, że „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą stać się częścią składową polityk Unii i być zapewnione zgodnie z zasadą stałego rozwoju”. Jest to dyrektywa skierowana do instytucji Unii, które przy ustalaniu kierunków swojej działalności mają obowiązek uwzględniania potrzeb związanych z ochroną i poprawą jakości środowiska.

Natomiast w polskiej Konstytucji zagadnieniu ochrony środowiska poświęcony został art. 74. Podobnie jak regulacja Karty wyznacza on obowiązek władzom publicznym, co *expressis verbis* stwierdzono w art. 74, ust. 2:

---

<sup>33</sup> V.Emmerich, *Monopole i przedsiębiorstwa publiczne w: Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, red. M.A.Dausses, Warszawa 1999, s.923-936.

<sup>34</sup> O.J., L 169, 29.06.1987.

„Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych”. Mają one prowadzić politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Oprócz uwzględniania potrzeb ochrony i poprawy stanu środowiska przy realizacji własnej działalności, ustęp 4 tegoż artykułu zobowiązuje je do wspierania działań w tym zakresie podejmowanych przez obywateli. Ustęp 3 ma natomiast odmienny charakter, gdyż wynika z niego prawo każdej osoby do informacji o stanie i ochronie środowiska, co jest rozwiązaniem bardzo korzystnym z punktu widzenia aktywizacji działalności zarówno organizacji proekologicznych, jak i pojedynczych jednostek.

Karta zawiera także w art. 39 i 40 postanowienia dotyczące praw wyborczych. Regulacje te odnoszą się do wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyborów samorządowych (lokalnych). Po raz pierwszy bezpośrednie, powszechne, tajne i równe wybory do Parlamentu Europejskiego odbyły się 7-10 stycznia 1979 r. na podstawie regulacji uchwalonej przez Radę 20 września 1976 r.<sup>35</sup> Niezwykle istotną kwestią dotyczącą praw wyborczych było pytanie, czy udział w nich powinien być uzależniony od posiadania obywatelstwa czy miejsca stałego zamieszkania, co przez wielu jest uważane za rozwiązanie bardziej „europejskie”.<sup>36</sup> Od Traktatu z Maastricht, w którym wprowadzona została instytucja obywatelstwa Unii Europejskiej, prawa wyborcze zostały uniezależnione od obywatelstwa kraju członkowskiego-kraju pobytu. W Traktacie WE w art. 19.1 zasada ta wyrażona została odnośnie do wyborów samorządowych, a w art. 19.2 i 191 – wyborów do Parlamentu Europejskiego. Postanowienia Karty są zbieżne z tymi regulacjami. Karta w art. 39, ust. 1 przyznaje każdemu obywatelowi Unii prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Co jednak jest istotne dla procesów integracyjnych, prawo to przysługuje w państwie członkowskim, w którym obywatel Unii zamieszkuje, na takich samych zasadach jak obywatele danego kraju. Podobnie rzecz ma się z wyborami lokalnymi – prawo głosowania i kandydowania przysługuje wszystkim obywatelom Unii w państwie, w którym zamieszkują, na takich samych zasadach jak jego obywatelom (art. 40).

Zgodnie z polską Konstytucją, czynne i bierne prawo wyborcze przysługuje – tak jak, zgodnie z Kartą, wszystkim obywatelom Unii – oczywiście każdemu obywatelowi RP (art. 62 i 99). Jedyne ograniczenia wynikają z cenzusu wieku (co do czynnego prawa wyborczego wymogiem jest ukończenie 18 lat najpóźniej w dniu głosowania, a w przypadku prawa biernego odpowiednio 21 lub 30 lat ukończone w dniu wyboru do Sejmu i Senatu) lub są wynikiem prawomocnego orzeczenia sądowego (prawo wybierania nie przysługuje osobom ubezwłasno-

<sup>35</sup> O.J., 278, 08.10.1976.

<sup>36</sup> F.Jacobs, R.Corbett, M.Shackleton, *The European Parliament*, London 1992 (w przekładzie: J.Chłopecki, E.Gawron, S.Marczuk, Z.Sobolewski: *Parlament Europejski*, Rzeszów 1996, s.56-57).



wolnym, pozbawionym praw publicznych albo wyborczych).<sup>37</sup> W art. 39.2 Karty odnoszącym się do wyborów do Parlamentu Europejskiego podano ponadto katalog cech opisujących te wybory (przymiotniki wyborcze): są one powszechne i bezpośrednie, odbywające się w głosowaniu wolnym i tajnym. W Konstytucji w odpowiednich artykułach definiuje się wybory do Sejmu jako powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywające się w głosowaniu tajnym (art. 96, ust. 2), a do Senatu jako powszechne, bezpośrednio i odbywające się w głosowaniu tajnym (art. 97, ust. 2). Występują tu więc różnice, które nie oznaczają jednak, iż chodzi o odmienny system wyłaniania ciał przedstawicielskich. Karta mówiąc o głosowaniu wolnym jedynie podkreśla znaczenie swobodnego udziału w wyborach (chodzi tu zarówno o swobodne oddanie głosu, jak i o szeroko pojęte kandydowanie). Natomiast brak w Karcie przymiotnika określającego sposób rozdzielania mandatów (większościowy, proporcjonalny) jest spowodowany faktem uzależnienia tej czynności od przepisów prawa krajowego. Brak przymiotnika „równość” wynika z tego, iż liczba mandatów przypadających na liczbę głosujących w danym państwie członkowskim jest z góry ustalona, przez co można temu rozwiązaniu zarzucić brak równości materialnej (pomimo tego, że przydzielając głosy starano się przede wszystkim uwzględnić liczbę ludności zamieszkującą dane państwo).<sup>38</sup>

Karta w art. 41 zawiera prawo, które jest swoistym *novum*, ponieważ pojawia się po raz pierwszy w takim ujęciu w dokumentach typu katalogowego na poziomie międzynarodowym: prawo do dobrej administracji. O ile na płaszczyźnie człowiek-sądownictwo funkcjonuje prawo do sądu, to jego odpowiednikiem na płaszczyźnie człowiek-administracja jest właśnie prawo do dobrej administracji. Posłużono się tu konstrukcją zbliżoną do zastosowanej w przypadku prawa do sądu, bowiem po ogólnym stwierdzeniu, iż każdej osobie przysługuje prawo do tego, aby jej sprawy były załatwiane przez instytucje i organa Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie (art. 41.1), dodano kolejne ustępy definiujące zakres tego prawa. I tak zaliczono tutaj prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację, prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, obowiązek administracji uzasadniania swych decyzji (art. 41.2). Dodano także w tym miejscu klauzulę odszkodowawczą pozwalającą każdej osobie dochodzić od Wspólnoty naprawienia, zgodnie z ogólnymi zasadami wspólnymi dla prawa państw członkowskich, wszelkich szkód wyrządzonych przez jej instytucje lub jej funkcjonariuszy przy

---

<sup>37</sup> Czynne prawo wyborcze dotyczy udziału w referendum oraz prawa wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego.

<sup>38</sup> Pierwszego takiego podziału dokonano we wspomnianym wyżej dokumencie Rady w 1979 r.; podobnie postępowano podczas przyznawania mandatów w Nicei w 2000 r.

wykonywaniu ich funkcji (art. 41.3). Ponadto znalazł się tu zapis, że każdy może pisać do instytucji Unii w jednym z języków traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku (art. 41.2).

Art. 41 jest oparty na zasadach prawa wypracowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w sprawach: *Burban*,<sup>39</sup> *Nölle*<sup>40</sup> i *New Europe Consulting*.<sup>41</sup> Brzmienie dwóch pierwszych paragrafów wynika ponadto z orzeczeń w sprawach: *Heylens*,<sup>42</sup> *Orkem*,<sup>43</sup> *TU München*<sup>44</sup> i z orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji w sprawie *Lisrestal*,<sup>45</sup> jak również z obowiązku uzasadniania decyzji wynikającego z art. 253 Traktatu WE. Paragraf 3 powtarza prawa wynikające z art. 288 Traktatu WE, a paragraf 4 powtarza prawo gwarantowane trzecim akapitem art. 21 Traktatu WE. W związku z art. 52.1 Karty, prawa te mogą być zastosowane pod warunkami i na podstawie ograniczeń traktatowych. Prawo do skutecznego środka prawnego będące istotnym aspektem tej kwestii jest gwarantowane w art. 47 Karty.

Karta i Konstytucja instytucjonalizują status rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana). Jest to organ, który już od dawna jest obecny w tradycji konstytucjonalizmu europejskiego i o ile nie mogło go zabraknąć w polskiej Konstytucji, to obecność takiej regulacji w Karcie unijnej jest ewenementem, jeśli traktować ją jako ponadnarodowy akt gwarantujący prawa człowieka. Cały rozdział V Karty grupujący prawa obywateli, posiada tę specyficzną cechę wynikającą z charakteru organizacji, w ramach której dokument ten powstał. Oba akty konstruuja instytucję rzecznika w podobny sposób – jest to organ, do którego mogą się zwrócić: według Karty, wszyscy obywatele Unii i wszystkie osoby fizyczne lub prawne zamieszkujące lub mające siedzibę zarejestrowaną w państwie członkowskim (art. 43) lub, zgodnie z Konstytucją, każdy (art. 80).

Przyczyną uzasadniającą wystąpienie do rzecznika jest, w przypadku Karty, złe zarządzanie działalnością instytucji i organów Wspólnoty,<sup>46</sup> a w przypadku Konstytucji – naruszenie wolności i praw przez organy władzy publicznej. Chociaż w obu przypadkach dotyczy to nieprawidłowości w postępowaniu tych samych podmiotów, to jednak w Karcie kategoria działań została zarysowana szerzej, gdyż jest tu mowa o złym zarządzaniu w ogólności, podczas gdy w Konstytucji wyraźnie ograniczono się do sfery naruszania wolności lub praw konkretnej osoby. Warto jednak zauważyć, że regulacja instytucji rzecznika

<sup>39</sup> Orzeczenie z 31.03.1992, C-255/90, (1992) ECR I-2253.

<sup>40</sup> Orzeczenie z 18.09.1995, T-167/94, (1995) ECR II-2589.

<sup>41</sup> Orzeczenie z 9.07.1999, T-231/97, (1999) ECR II-2403.

<sup>42</sup> Orzeczenie z 15.10.1987, 222/86, (1987) ECR 4097.

<sup>43</sup> Orzeczenie z 18.10.1989, 374/87, (1989) ECR 3283.

<sup>44</sup> Orzeczenie z 21.11.1991, C-269/90, (1991) ECR I-5469.

<sup>45</sup> Orzeczenie z 6.12.1994, T-450/93, (1994) ECR II-1177.

<sup>46</sup> Wyłączenie Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji w odniesieniu do ich funkcji sądowej jest oczywiście podyktowane ich niezależnością i niezawisłością.

w Konstytucji jest nieporównywalnie szersza, gdyż zawiera także przepisy dotyczące powoływania, statutu, niezależności i niezawisłości, immunitetu,

obowiązku informowania Sejmu (art. 208-212). Na gruncie prawa wspólnotowego zagadnienia te są szerzej potraktowane w artykułach 21 i 195 Traktatu WE, które to wywarły największy wpływ na kształt regulacji Karty dotyczącej ombudsmana.

Zarówno Karta w art. 45, jak i Konstytucja w art. 36 wyrażają powszechnie uznaną w prawie międzynarodowym zasadę opieki państwa nad obywatelami przebywającymi poza terytorium ojczystym. Konstytucja stwierdzając, iż „*podczas pobytu za granicą obywatel polski ma prawo do opieki ze strony Rzeczypospolitej Polskiej*”, wyraża obowiązek władz publicznych realizowany, najczęściej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne, na drodze pomocy prawnej i faktycznej (udzielenie schronienia, pomoc finansowa). Podobne regulacje znajdują się w konstytucjach państw członkowskich UE, nie taki jest więc cel regulacji zawartej w Karcie. Oprócz tego, że każdy obywatel jakiegokolwiek państwa członkowskiego korzysta z opieki służb dyplomatycznych i konsularnych swego własnego kraju, to dzięki art. 45 Karty „*każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego jest obywatelem, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony przez służby dyplomatyczne i konsularne każdego państwa członkowskiego na takich samych zasadach jak jego obywatele*”. Warto dodać, że prawo to jest zagwarantowane postanowieniami art. 20 Traktatu WE i podobnie jak szereg innych, może być stosowane na warunkach określonych w traktatach.

#### **4. Wnioski podsumowujące**

Porównując poszczególne postanowienia Karty i Konstytucji RP, często natrafia się na rozwiązania uderzająco podobne. Wynika to z faktu, że proces powstawania obu tych dokumentów oparty był na tym samym systemie wartości reprezentowanym w tych samych aktach dotyczących praw człowieka. Jak wskazuje Karta, a z drugiej strony, jak wynika z Biuletynów Komisji Konstytucyjnej przygotowującej Konstytucję,<sup>47</sup> do dokumentów stanowiących fundament obu tych aktów należą przede wszystkim: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz Europejska Karta Socjalna. Wywarły one wpływ na znakomitą większość rozwiązań Karty i Konstytucji, a niektóre ich postanowienia są wiernymi powtórzeniami ich odpowiednich rozwiązań.

---

<sup>47</sup> Patrz: „*Biuletyny Komisji Konstytucyjnej*”, zwłaszcza nr XII, s.72, nr XV, s.23, nr XVI, s.87, nr XVII, s.50.

W Karcie pojawiają się – wyniesione na poziom dokumentu o potencjalnie najwyższej randze – postanowienia, które do tej pory znajdowały się w regulacjach szczebla krajowego bądź miały charakter wspólnotowego prawa wtórnego. Należą do nich choćby przedstawione powyżej prawo do dobrej administracji (art. 41), prawa osób w podeszłym wieku (art. 25) czy też prawo dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36). Na podobieństwo regulacji wpływ miało także opracowanie obu aktów w niedużym odstępnie czasowym, co pozwoliło na zadośćuczynienie nowym trendom w dziedzinie praw człowieka, takim jak np. umieszczanie godności na pierwszym miejscu jako kategorii, do której odwołują się inne prawa i wolności, zaliczenie do katalogu praw podstawowych zagadnień ochrony danych osobowych, inżynierii genetycznej, integracji osób niepełnosprawnych.

Karta jest odpowiedzią unijnych legislatorów na współczesne tendencje w dziedzinie ochrony praw człowieka. Pomimo że jest dokumentem o charakterze kompilacyjnym, to poprzez umieszczenie w nim postanowień dotychczas niedostatecznie wyeksponowanych stanowi kolejny krok w kierunku stworzenia w Europie przejrzystego systemu ochrony praw człowieka. Podążając w tym kierunku Unia nie będzie jednak w stanie „ominać” zagadnienia konkurencyjności tego systemu z mechanizmami strasburskimi.

Rozwój unijnego systemu praw człowieka jest kluczowy z punktu widzenia konsekwencji, jakie Karta może spowodować w polskim systemie prawa: czy będzie oddziaływać nieformalnie jako standard, czy też będzie wiążącym kryterium dla regulacji krajowych i będzie tym samym wymuszać zmiany w polskim ustawodawstwie? Należy jednak pamiętać, że przedstawione wyżej prawa podstawowe są już uznanymi standardami w państwach członkowskich Unii Europejskiej (choć ich źródłem pozostają inne dokumenty i orzecznictwo ETS).