

Agnieszka Wedel:

## ***Prawa człowieka w Karcie Praw Podstawowych i ich miejsce w projekcie konstytucyjnym zjednoczonej Europy***

Współczesna świadomość powszechności praw człowieka oraz ich uniwersalnego charakteru stała się fundamentem tworzącym stosunki międzypaństwowe. Jednak, mimo funkcjonowania tego fundamentu, prawa człowieka nie zawsze były czy też są respektowane. W kręgu europejskim trudno przecież powiedzieć, by miniony wiek XX był okresem pełnego zagwarantowania realizacji tych praw. Jako jedną z przyczyn kryzysu w respektowaniu praw człowieka podawano bezradność społeczności międzynarodowej wobec ich naruszeń<sup>1</sup>. Dlatego właśnie z tak ogromnym entuzjazmem powitano ideę traktatowej ochrony praw człowieka.

Należy pamiętać, iż każdy prawodawca tworzący akt normatywny – bez względu na jego wagę – musi respektować pewne reguły prawotwórcze, które zostały ukształtowane w ciągu wieków i które zalicza się do kultury prawnej społeczeństw.

Jeśli mamy mówić o tworzeniu aktu normatywnego, dotyczącego praw i wolności człowieka, musimy zaakcentować, iż powinien on spełniać co najmniej cztery warunki. Jeśli chodzi o regulację wolności to, po pierwsze, powinien mieć formę normy deklarującej wolność (deklaratywnej), a nie formę normy kreującej (konstruktywnej), a to dlatego, że prawodawca nie może przyznawać czegoś, czym nie dysponuje. Wspólnota, tak samo jak i państwa wchodzące w jej skład, muszą pamiętać, iż to człowiek zawsze był i jest nosicielem swojej wolności, jak również tym, który tą wolnością dysponuje. Po drugie, twórca normy (normodawca) ma obowiązek wyczerpująco wymienić w akcie prawnym ograniczenia wolności w formie nakazów lub zakazów. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy wolność jednostki bądź jej przejawy mogą być szkodliwe dla innych.

<sup>1</sup> Zob. R. Wieruszewski: *Dylematy uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka*. W: *Konstytucjonalizm, demokracja, wolność. Wybór tekstów*. Wyb. P. Śpiewak. Warszawa 1996, s. 103.

Po trzecie wreszcie, prawodawca powinien przewidzieć takie mechanizmy, które zagwarantowałyby realizację wolności w części nie podlegającej ograniczeniom. W sytuacji, gdy mówimy o prawach, należy zwracać uwagę na konieczność enumeratywnego ich wymienienia, z tym, że w odróżnieniu od wolności należy to uczynić w formie normy kreacyjnej (konstytutywnej). Poza tym, konieczne jest także wyczerpujące określenie „co”, „od kogo”, „na jakich warunkach” i „komu” należy się w związku z danym prawem. I po czwarte, ustawodawca powinien zagwarantować realność przyznanego prawa, w tym możliwość dochodzenia realizacji tego prawa w postępowaniu przed organami wymiaru sprawiedliwości<sup>2</sup>.

Wszystkie te przesłanki zostały spełnione, gdy mówimy zarówno o formie, jak i o treści Karty Praw Podstawowych. Uzasadniając miejsce Karty Praw Podstawowych w konstytucyjnym systemie ochrony, należałoby kilka zdań poświęcić samej idei prawodawstwa wspólnotowego. Od samego początku integracja europejska nie była realizowana w ramach jednego systemu instytucjonalnego. Mając

do wyboru między realizacją projektu zjednoczonej Europy w ramach wielu instytucji a porzuceniem koncepcji jedności, wybrano to drugie rozwiązanie, koncentrując się na wybranych sferach gospodarczych. Konsekwencją tego pierwotnego rozbitcia instytucjonalnego było pominięcie w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie katalogu praw podstawowych<sup>3</sup>. Dopiero rozwiązania zawarte w Jednolitym Akcie Europejskim oraz Traktacie o Unii Europejskiej formalnie wskazały na obowiązek poszanowania praw podstawowych, zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Jednocześnie zastanawiano się, w jaki sposób wprowadzić do unijnej praktyki prawa człowieka. Powitany początkowo z entuzjazmem pomysł przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, z czasem stracił swą atrakcyjność, głównie ze względu na brak podmiotowości Unii jako takiej<sup>4</sup> oraz obawę rozbitcia organów sądownictwa – nie zapominajmy, iż na straży konwencji stoi przecież Europejski Trybunał Praw Człowieka. Zdecydowano się więc na rozwój koncepcji

<sup>2</sup> Zob. L. Wiśniewski: *Zasady normatywnej regulacji wolności i praw człowieka*. W: *Konstytucjonalizm, demokracja, wolność*. Red. P. Śpiewak. Warszawa 1996, s. 112–113.

<sup>3</sup> Zob. R. Sonnenfeld: *Ochrona praw człowieka w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*. „*Studia i materiały*” 1993, nr 5, s. 4.

<sup>4</sup> Zob. Europejski Trybunał Sprawiedliwości. *Opinia nr 2/94*. ECR 1996, s. 1579.

stworzenia zbioru europejskich praw podstawowych.

Karta Praw Podstawowych została przyjęta po ponadrocznym okresie prac w 2000 r. na szczycie w Nicei, jako dokument zawierający najważniejsze prawa człowieka uznawane we Wspólnotach. Opracowaniem Karty zajmował się specjalnie w tym celu powołany Konwent, składający się z przedstawicieli głów państw i rządów – wówczas jeszcze piętnastki, przedstawiciela Komisji Europejskiej, szesnastu przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz trzydziestu przedstawicieli parlamentów krajów Unii. Celem zwiększenia społecznej akceptacji tekstu przeprowadzono także liczne konsultacje z organizacjami społecznymi.

Odwołując się do twórców Karty, należy podkreślić, iż nie zmienia ona dotychczasowego systemu ochrony praw podstawowych Unii i państw członkowskich ani też nie tworzy nowego katalogu – po prostu kataloguje już istniejące prawa. Zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej dyspozycje czerpią swoją treść normatywną z bardzo bogatego katalogu źródeł dotyczącego rozwiązań przyjętych przez państwa europejskie w odniesieniu do praw człowieka, a także do jego podstawowych wolności. Do tego katalogu zaliczyć możemy: Powszechną

Deklarację Praw Człowieka, Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Konwencję Praw Człowieka i Biomedycyny Rady Europy, Europejską Kartę Socjalną, Konwencję Praw Dziecka oraz Wspólnotową Kartę Praw Socjalnych Pracowników<sup>5</sup>. W katalogu tym nie można pominąć regulacji, jakie znajdujemy w normach każdego z państw członkowskich, a które zawierają elementy wspólne dla wszystkich narodowych porządków prawnych.

W Karcie znajdziemy zapis praw osobistych, politycznych, socjalnych i kulturalnych. Każdy z siedmiu rozdziałów nosi swój odrębny tytuł. W pierwszym rozdziale Karta wprowadza zasadę ochrony godności ludzkiej. Należy zauważyć, iż katalog godnościowy został w tym wypadku określony bardzo szeroko i zawiera tak uregulowania dotyczące godności ludzkiej, jak i prawa do życia oraz integralności ciała człowieka, a także zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, a także zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej.

W rozdziale drugim gwarantowane jest prawo do wolności i bezpieczeństwa; poszanowania życia prywatnego i rodzinnego; ochrony danych osobowych; prawo do zawarcia małżeństwa i do założenia rodziny; wolności myśli,

<sup>5</sup> Por. J. M e n k e s: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej a konstytucja Europy*. „Kwartalnik Studiów Europejskich” 2001, nr 2; Internet: <http://www.ce.uw.edu.pl> (14.05.2005).

sumienia i wyznania; wolności wyrażania opinii i informacji; wolności zgromadzeń i stowarzyszania się; wolności sztuki i badań naukowych; prawo do nauki; wolności wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy, wolności prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do własności, prawo do azylu oraz ochrony w przypadku usunięcia, wydalenia lub ekstradycji.

Rozdział trzeci zatytułowany *Równość* dotyczy równości wobec prawa, zasady niedyskryminacji, równości mężczyzn i kobiet, poszanowania różnicowania kulturowego, religijnego i językowego oraz praw dziecka i osób starszych, a także respektowania praw osób niepełnosprawnych. Z punktu widzenia praw człowieka niezwykle istotna wydaje się regulacja dotycząca szanowania i uznawania praw osób w podeszłym wieku do godnego i niezależnego życia oraz do uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym. Jeśli spojrzeć na ten przepis z punktu widzenia starzejącego się społeczeństwa europejskiego, nabiera on szczególnego wymiaru, a jego wprowadzenie należy powitać z dużą przychylnością

W rozdziale czwartym, dotyczącym solidarności, wymienione są: prawo pracowników do informacji i konsultacji w przedsiębiorstwie, prawo do działań i rokowań zbiorowych, prawo dostępu do służb pośrednictwa pracy, ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, ochrona należytych warunków pracy, zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych, ochrona życia rodzinnego, ochrona zdrowia,

prawo do ubezpieczeń społecznych i pomocy społecznej, ochrona środowiska i konsumentów.

Prawa obywateli skatalogowane zostały w rozdziale piątym. Przede wszystkim znajdujemy tutaj regulacje mówiącego o prawach do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, do dobrej administracji, dostępu do dokumentów, zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich, składania petycji, wolności poruszania się i zamieszkania oraz prawie do opieki dyplomatycznej i konsularnej.

Kwestie związane z wymiarem sprawiedliwości reguluje rozdział szósty. Znaleźć tutaj można najważniejsze zasady prawa procesowego, takie jak: prawo do skutecznego środka odwoławczego i rzetelnego procesu sądowego, a także prawa materialnego, mówiącego o domniemaniu niewinności i prawie do obrony, zasadzie legalności oraz proporcjonalności czynów zagrożonych karą i kar oraz zakazie ponownego sądenia lub karania w sprawach karnych dotyczących tego samego czynu zagrożonego karą.

Powyższa analiza Karty wskazuje na to, iż wbrew europejskiej tradycji zawiera ona zarówno normy indywidualne – prawa jednostki, jak i prawa kolektywne. Uprawnionymi z tego tytułu są: dzieci, osoby starsze, pracownicy czy nawet obywatele Unii. Regulacje zawarte w Karcie, jako adresowane do każdego, zawierają często dość naturalne sformułowania, w szczególności

nie mamy tutaj do czynienia z częstym w konstytucjach narodowych wyrażonym zaakcentowaniem pewnego rodzaju ról społecznych. Najwyraźniej widać to w artykule 9, mówiącym o tym, iż prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny gwarantowane są zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tych praw, nie wspominając o definicji małżeństwa jako takiego.

Wprawdzie dotychczas postanowieniom Karty nie przypisuje się żadnych skutków wiążących, to jednak nie można zapomnieć, iż Karta, jak wskazano w preambule: „[...] potwierdza, szanując kompetencje i zadania Unii oraz zasadę pomocniczości, prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”<sup>6</sup>. W związku z powyższym, jest jedynie swoistym uporządkowaniem zasad, którymi państwa członkowskie Unii związały się już wcześniej, bądź

to bezpośrednio w przytoczonych powyżej konwencjach, bądź to pośrednio, akceptując wynikający z jednolitego Aktu Europejskiego czy Traktatu o Unii Europejskiej obowiązek poszanowania praw podstawowych.

Praktyczna wartość Karty Praw Podstawowych polega na tym, iż dokument ten jest już wykorzystywany, chociaż jeszcze nie obowiązuje. Jak już wspomniano, Karta porządkuje te zapisy, które już obowiązywały, zapewnia większą ich przejrzystość i akceptację. Stanowi również praktyczny katalog praw dla obywateli, na który mogą się oni powoływać. Jako deklaracja polityczna. Karta zawiera uznanie zasad zawartych w art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (mówi on o poszanowaniu praw podstawowych zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności). Natomiast praktyczne znaczenie tego dokumentu będzie takie, jakie wypracują krajowe sądy konstytucyjne. Karta ma charakter polityczny i jej moc oparta jest na wtórnym fundamencie, który stanowi punkt wyjścia dla sformułowania tych praw<sup>7</sup>.

Niemalą rolę w kształtowaniu pozycji Karty Praw Podstawowych przypię-

<sup>6</sup> Karta Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r. Internet: [http://www.ms.gov.pl/uc/translation/32000X1218\(01\).doc](http://www.ms.gov.pl/uc/translation/32000X1218(01).doc) (10.05.2005).

<sup>7</sup> Centrum Stosunków Międzynarodowych Raporty i Analizy nr 10/01. *Karta Praw Podstawowych – początek drogi do konstytucji europejskiej?* Internet: [http://www.rci.e.zgora.pl/pliki/opracowania/karta\\_praw\\_podst\\_droga\\_do\\_europejskiej\\_konstytucji.pdf](http://www.rci.e.zgora.pl/pliki/opracowania/karta_praw_podst_droga_do_europejskiej_konstytucji.pdf) (18.05.2005).

suje się Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Z wyraźnym wypowiedzeniem się w sprawie mocy wiążącej, którą posiadać może Karta, mieliśmy do czynienia, gdy Trybunał analizował sprawę Mannesmannroehren-Werke AG, w dniu 18 grudnia 2000 r., czyli zaledwie w kilka dni po konferencji w Nicei – tej, która przyjęła Kartę Praw Podstawowych. Do kancelarii Sądu I Instancji wpłynął faks dotyczący toczącej się już sprawy przeciwko Komisji. Skarżąca wnosiła, aby w jej sprawie uwzględnić również nowo przyjętą Kartę. W żądaniu Komisji udzielenia informacji, zgodnie z art. 11 ust. 5 rozporządzenia nr 17/68 Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, widziała ona naruszenie zasady *nemo tenetur se ipsum accusare* („nikt nie jest zobowiązany do samooskarżenia się”), która wynika nie tylko z art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ale również z praw podstawowych o charakterze proceduralnym zawartych w art. 47 ust. 2 i art. 48 Karty Praw Podstawowych. Sąd I Instancji w wyroku z 20 lutego 2001 r. nie uwzględnił jednak postanowień Karty, uzasadniając, iż została ona proklamowana dopiero po zaskarżonym działaniu<sup>8</sup>.

Sytuacja taka wystąpiła pierwszy raz w uzasadnieniu wyroku z 30 stycznia 2002 r., wtedy to Sąd I Instancji powołał się wyraźnie na Kartę Praw Podstawowych. Ponownie uczynił to w wyroku z 3 maja 2002 r. Tym samym, urzeczywistniona została zapowiedź z 20 lutego 2001 r. o tym, iż będzie uwzględniał postanowienia Karty Praw Podstawowych w swoim orzecnictwie. W pierwszej z omawianych spraw zaskarżone działanie Komisji nastąpiło wprawdzie przed proklamacją Karty, jednak sąd przywołał jej postanowienia tylko w ramach kontroli dopuszczalności skargi, a więc w sprawach proceduralnych. Skarżąca wystąpiła do Sądu I Instancji przeciwko Komisji, ponieważ ta podjęła decyzję o odrzuceniu zażalenia. Wprawdzie ostatecznie samo zażalenie okazało się nieuzasadnione, nie było ono jednak – wbrew temu, co twierdziła Komisja – niedopuszczalne. Sąd I Instancji stwierdził, iż art. 41 ust. 1 Karty Praw Podstawowych wzmocnił prawo skarżącej do starannego i bezstronnego traktowania zażalenia. To polegało na dobrej administracji, która należy do ogólnych zasad prawa, a te z kolei należą do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. W związku z tym, na Komisji ciążył

<sup>8</sup> Zob. M. Muszyński, S. Hamburga: *Dużo znaczy, choć nie wiąże*. „Rzeczpospolita” 2002, nr 198. Internet: <http://www.rzeczpospolita.pl> (18.05.2005).

obowiązek kontroli zażalenia zgodnie z art. 86 ust. 3 TWE, a skarżąca tym samym była uprawniona do jego wniesienia<sup>9</sup>.

Pisząc o pozycji, jaką zyskuje Karta Praw Podstawowych, nie sposób nie wspomnieć o znaczącej w tym procesie roli rzeczników generalnych. Urząd rzecznika generalnego nie odpowiada w pełni żadnej instytucji sądowej w jakimkolwiek państwie członkowskim. Jego obecność stanowi niewątpliwą innowację dla każdego ze Wspólnotowych porządków prawnych. Jego opinia ma na celu przedstawienie sędziom w sposób bezstronny i niezależny danej sprawy, a także zaproponowanie jej rozstrzygnięcia, wskazanie argumentów przemawiających za tym rozwiązaniem, a także wpływ, jaki wywrze to orzeczenie na przyszłe orzecznictwo<sup>10</sup>. Rekompensuje ona – zdaniem delegacji francuskiej, która wniosowała o powołanie urzędu rzecznika generalnego – zdanie odrębne, do którego zgłoszenia sędziowie nie mają prawa<sup>11</sup>. Jednocześnie coraz częściej to na niej właśnie opiera się wydany przez Trybunał wyrok, wska-

zuje się nawet bezpośrednio punkty opinii, do których podczas wyrokowania się odwołano. Ponadto, opinia, jako pogląd osoby niezaangażowanej bezpośrednio w daną sprawę, posiadającej jednak dużą wiedzę i doświadczenie, może w sposób istotny wzbogacić postępowanie poprzez zwrócenie uwagi na kwestie, które nie zostały wzięte pod uwagę przez strony i w związku z tym nadać sprawie nowy punkt widzenia<sup>12</sup>. Istotną cechą opinii jest też to, że pozwala ona na większe zrozumienie wyroków wydawanych przez Trybunał. Te ostatnie, jako wyraz niejednokrotnie niełatwych kompromisów, mogą być często mało czytelne, w związku z tym opinia rzecznika generalnego, obejmująca cały stan faktyczny i prawny danej sprawy, ułatwia jego zrozumienie.

Koniecznym jest, by pamiętać, iż rzecznik generalny korzysta z pełnej swobody w formułowaniu swej opinii. W związku z tym, jej ostateczna forma i styl są determinowane wykształceniem rzecznika generalnego oraz kulturą i tradycją prawną państwa, z którego pochodzi. Takie rozwiązanie wpływa

<sup>9</sup> Ibidem.

<sup>10</sup> Zob. D. L a s o k, J.W. B r i d g e: *Law and institutions of the European Communities*. Butterworths 1987, s. 250; T. K o n c e w i c z: *Urząd Adwokata Generalnego w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*. „Radca prawny” 2000, nr 4, s. 31–32.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 36.

<sup>12</sup> Zob. *Mniej znany bohater europejskiej integracji*. „Palestra” 2000, nr 11–12, s. 137. Z Adwokatem Generalnym w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu Philippem Legerem rozmawia Tomasz Koncewicz.

na duży poziom niezależności każdej z opinii oraz pozwala rzecznikowi na komparatystyczne podejście do różnych systemów prawnych i znalezienie takiego stanowiska, które byłoby najbardziej satysfakcjonujące z punktu widzenia porządku prawnego Wspólnot.

Wskazując na charakter prawny tego urzędu, podkreśla się, iż niewiążąca opinia, która nie musi, ale może zostać uwzględniona, czyni z rzecznika generalnego członka sądu rozstrzygającego merytorycznie pojawiające się kwestie prawne<sup>13</sup>. Można go także postrzegać jako niezależnego i bezstronnego doradcę sądu, który tak przygotowuje, opracowuje i referuje sprawę, by sędziowie mieli pełen jej obraz<sup>14</sup>.

Początkowo rzecznicy generalni wskazywali na Kartę Praw Podstawowych jedynie uzupełniająco. Pierwszym zwolennikiem eksponowania roli Karty stał się rzecznik generalny Alber, który uczestniczył także jako reprezentant Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w obradach konwentu przygotowującego tę Kartę. We wnioskach końcowych do sprawy TNT z 1 lutego 2001 r. powołał

się na art. 36 Karty mówiący o tym, iż Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii<sup>15</sup>.

Do postanowień Karty nawiązał także rzecznik generalny Tizzano w swoich wnioskach końcowych w sprawie BECTU. W ramach postępowania o wydanie orzeczenia wstępnego wyjaśniano kwestię roszczenia o płatny urlop, zgodnie z art. 7 dyrektywy 93/104/WE. Wiązała się ona z regulacją Karty mówiącą o tym, iż każdy pracownik ma prawo do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy, okresów dziennego i tygodniowego odpoczynku oraz do corocznego płatnego urlopu<sup>16</sup>. Wywodził on, że Karta Praw Podstawowych nie posiada *stricte* normatywnego znaczenia, uznał jednak, iż zawiera sformułowania uznane w innych dokumentach prawnie wiążących. Odzwierciedla to ust. 5 preambuły Karty, w którym powołuje się

<sup>13</sup> Zob. N. F e n n e l l y: *Reflections of an Irish Advocate General*. „Irish Journal of European Law” 1996, nr 5, s. 6; T. K o n c e w i c z: *Urząd Adwokata Generalnego w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich...*, s. 43.

<sup>14</sup> Zob. *ibidem*, s. 45; D. O. E d w a r d, R. L a n e: *European Community Law: an introduction*. Edinburgh 1995, s. 31.

<sup>15</sup> Zob. *Karta Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r.*, art. 36. Internet: [http://www.ms.gov.pl/ue/translation/32000X1218\(01\).doc](http://www.ms.gov.pl/ue/translation/32000X1218(01).doc) (14.05.2005).

<sup>16</sup> *Ibidem*, art. 31 ust. 2.

ona na wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich oraz wiążące je umowy międzynarodowe. Pozwoliło to na wniosek, iż w sporze o naturę i doniosłość prawa podstawowego odpowiednie normy Karty nie mogą być ignorowane, ponieważ służą jako istotne ramy dla działań wszelkich podmiotów we Wspólnocie. Dlatego Tizzano dostrzegł w art. 31 ust. 2 Karty kwalifikowane i definitywne potwierdzenie charakteru prawa podstawowego w prawie do płatnego urlopu<sup>17</sup>.

Kompleksowo problemem prawnego charakteru Karty zajął się rzecznik generalny Leger w swoim wniosku końcowym z 10 lipca 2001 r. Przedmiotem sporu była decyzja Rady, która odmawiała jednemu z członków Parlamentu Europejskiego dostępu do raportu grupy roboczej Rady *Wywóz broni konwencjonalnej*. Jak podkreślił rzecznik, prawo dostępu do dokumentów jest określone w art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i w art. 42 Karty. Dowiódł on, iż nie można zignorować wyraźnej woli autorów Karty (państw członkowskich), by pozostała ona bez wiążącego charakteru, lecz charakter praw wymienionych w Karcie Praw Podstawowych nie pozwala na traktowanie ich jako zwykłego katalogu norm moral-

nych, lecz bezskutecznych. Kartę tworzą przecież wartości podzielane przez wszystkie państwa członkowskie. Leger podkreślił, nawiązując do preambuły Karty Praw Podstawowych, iż państwa członkowskie, tworząc jeden akt prawny, chciały nie tylko uczynić prawa te bardziej czytelnymi, ale i wzmocnić ich ochronę. W kontekście prawa dostępu do dokumentów, określonego w art. 255 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, oznacza to, że art. 42 Karty nadaje mu jakość pozwalającą na przeprowadzenie wykładni, mimo że sam nie stanowi prawa pozytywnego<sup>18</sup>.

Decyzja o włączeniu Karty Praw Podstawowych do Traktatu Konstytucyjnego przyjęta została z umiarkowanym entuzjazmem. Przez cztery lata swojej egzystencji Karta zdążyła już wypracować sobie pewną pozycję, na tyle silną, by w przyszłości nie rozpląnąć się w niebycie. Niezależnie od szumnej nazwy, jaką posiada Traktat Konstytucyjny, jest on, tak jak i poprzednie traktaty założycielskie, umową międzynarodową, której stronami są państwa członkowskie. Należy pamiętać, iż europejski porządek prawny służy w pierwszym rzędzie związkowi celowemu – został utworzony, by doprowadzić

<sup>17</sup> Zob. M. M u s z y Ń s k i, S. H a m b u r a: *Dużo znaczy, choć nie wiąże...* Internet: <http://www.rzeczpospolita.pl> (10.05.2005).

<sup>18</sup> Ibidem.

do integracji państw i narodów europejskich w zakresie połączenia rynków narodowych. Prawo europejskie było w swoim początkowym założeniu instrumentem głębokiej, politycznej i społecznej, restrukturyzacji<sup>19</sup>. Oznacza to, iż wśród jego zadań nie znajdziemy ochrony jednostek, lecz postulat przebudowy społeczeństw demokratycznych w celu budowania wspólnej europejskiej przyszłości. Sukcesywnie prawa podstawowe były stopniowo uwzględniane, a potem również stosowane tylko po to, by ograniczyć swobodne interpretowanie pojęcia ponadnarodowej integracji. Idea wspólnego rynku nie zawiera przecież żadnej przekonywującej idei dla przyszłej, ściślejszej integracji; albo należy zrobić kolejny krok do przodu, albo po prostu pozostać przy formule unii celnej. Warto podkreślić, że samo ukierunkowanie Unii na progresywną politykę praw człowieka mogłoby zagrozić równowadze prawno-konstytucyjnej między Unią Europejską a państwami trzecimi. W związku z tym, należy ją spleść z całością reformy Unii, czyli stworzeniem konstytucji. Jako kompleksowa regulacja praw podstawowych, stanowi ona doskonałe i już gotowe do wykorzystania, jak i uznane w praktyce, źródło regulacji.

Kartę Praw Podstawowych należy traktować jako część wspólnego europejskiego *acquis* w obszarze praw podstawowych. Jak już podkreślono, nie tworzy ona nowego prawa, lecz „kodyfikuje” już istniejące „wspólnotowe zasady niepisane”. Jej niewątpliwa wartość polega na uczynieniu tych praw widocznymi i bardziej przemawiającymi do organów sądowych. Karta odzwierciedla przecież ogólne zasady prawa wspólnotowego, jakie wynikają nie tylko z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, ale także ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Ogólne zasady prawa wspólnotowego, o których mówi art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, zostają wzmocnione przez Kartę Praw Podstawowych. Zamiast wnikać w szczegółową kwestię, można uzasadnić prawo podstawowe przez wskazanie na Kartę. Jednocześnie Karta nie staje się tym samym prawnie wiążąca, ale prawnie znacząca, nawet bez przyjęcia jej w formie traktatu, ponieważ może być przez orzecznictwo stosowana do identyfikacji wspólnotowych praw podstawowych jako źródło prawa. Ostatnie słowo na temat roli Karty Praw Podstawowych będzie więc mieć

<sup>19</sup> Zob. M. M u s z y Ń s k i: *Karta jako element przyszłej konstytucji dla Europy*. „Prawo europejskie i międzynarodowe” 2002. Internet: <http://www.prawo-europejskie.pl> (10.05.2005).

Europejski Trybunał Sprawiedliwości, a nie państwa członkowskie.

Podsumowując, można jeszcze wskazać, iż „nie” dla traktatu konstytucyjnego – które wyraziły bądź zamierzają wyrazić niektóre z państw Europy – nie oznacza, iż prawa człowieka zawarte w Karcie Praw Podstawowych i w konstytucji przestaną funkcjonować. Przyjęcie formuły włączenia tekstu

Karty Praw Podstawowych niemal bez poprawek do traktatu konstytucyjnego stanowi o jej doniosłości. Gdyby unijny ustawodawca tworzył konstytucyjny system praw człowieka od początku wraz z odrzuceniem traktatu, byłby on bezwartościowy. Obecna konstrukcja gwarantuje mu natomiast wprowadzie nieformalne, ale coraz istotniejsze znaczenie.

---

Agnieszka Wedeł:

***Human rights in the Charter of Fundamental Rights and their place in the constitutional treaty of the European Union***

The aim of the analysis is to present a development of the human rights idea in the common legal system that is being created. The analysis concerns the Charter of Fundamental Rights proclaimed in 2000, being a document providing compliance with basic rights in the European Union order. Particular chapters emphasize that the Charter does not create new regulations but only gathers the existing ones, those already respected or at least observable, and puts them in one document. The paper also shows a significant role of general commissioners who are able and have courage, validating their opinions, to apply rightful solutions, though not in force officially. Another problem concerns issues which, in the Charter of Fundamental Rights, seem to be innovative or may become controversial in the future. As a summary, it was pointed that the birth of the Charter was justifiable, even if it is only journals of laws formulated in other legal acts.