



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych  
Biuro Analiz

# BIULETYN

nr 15 (119) • 18 marca 2003 r. • © PIISM

nr egz. ~~115/03~~

Redakcja: Krzysztof Balon, Sławomir Dębaki (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowaka (redaktor techniczny),  
Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewaka, Wiesława Lach (sekretarz Redakcji), Rafał Morawiec

---

## Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Emil Pietras

Decyzję o rozpoczęciu prac nad przygotowaniem Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej Karta) podjęto na posiedzeniu Rady Europejskiej w czerwcu 1999 r. w Kolonii<sup>1</sup>. Zadanie przygotowania Karty powierzono zespołowi o nazwie Forum, (od lutego 2000 r. Konwent), złożonemu z posłów Parlamentu Europejskiego i parlamentów państw członkowskich oraz reprezentantów Komisji Europejskiej i rządów państw UE. Pracami grupy kierował były prezydent RFN Roman Herzog. Końcowy dokument został przyjęty w formie uroczystej proklamacji przez Radę UE, Parlament Europejski i Komisję Europejską w dniu 7 grudnia 2000 r., podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei. Zadaniem postawionym przed twórcami Karty, znajdującym potem odzwierciedlenie w preambule, było wzmocnienie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej, nie przez poszerzenie ich katalogu, ale przez uczynienie ich „bardziej widocznymi”<sup>2</sup>.

Karta jest deklaracją polityczną, a więc ma charakter tzw. prawa miękkiego (*soft law*) i nie wywołuje bezpośredniego skutku prawnego oraz nie może być samodzielną podstawą dochodzenia roszczeń przed sądami i innymi organami. Jednak sposób przyjęcia Karty, tzn. forma uroczystej proklamacji powoduje, iż jest dokumentem wiążącym politycznie, przynajmniej dla organów, które ją przyjęły. *Differentia specifica* Karty polega na tym, iż nie formułuje ona nowego katalogu praw i wolności, ale dotychczas rozproszone w wielu aktach normatywnych, gromadzi w jednym dokumencie. Koncepcja Karty nawiązuje do *Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284) i innych aktów prawa międzynarodowego, regulujących kwestię ochrony Praw Człowieka. Jednakże przy jednoczesnej niewielkiej objętości dokumentu, wpływa to często na zbyt ogólny charakter wielu regulacji, ujętych w formie klauzul generalnych lub odesłań do ustawodawstwa krajowego, bez jednoczesnego sformułowania standardów minimalnych ich stosowania. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej widoczna jest niekonsekwencja w przyjętych założeniach systemowych, co odzwierciedlają m.in. tytuły poszczególnych rozdziałów. Karta składa się z preambuły i 54 artykułów, zgrupowanych w siedmiu rozdziałach, noszących następujące tytuły: godność, wolności, równość, solidarność, prawa obywateli, wymiar sprawiedliwości i postanowienia ogólne.

<sup>1</sup> *Decision on the Drawing up of a Charter of Fundamental Right of the European Union*, Aneks IV, European Council Conclusions, Kolonia, 3–4 czerwca 1999 r.

<sup>2</sup> *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 8.

Rozpatrując zakres przedmiotowy Karty należy podkreślić, iż pokrywa się on z zagadnieniem szeroko rozumianych Praw Człowieka, których źródłem jest godność osobowa<sup>3</sup>. Adresatami praw i wolności sformułowanych w Karcie są wszystkie osoby, które nawet na krótko znajdują się na terytorium państwa członkowskiego UE, albo nawet poza nim, ale w granicach jego jurysdykcji. Postanowienia Karty odnoszą się głównie do osób fizycznych, co potwierdza użycie określenia "każda osoba", chociaż np. prawo dostępu do dokumentów (art. 42) i prawo petycji (art. 44) rozszerzają zakres podmiotów uprawnionych także na osoby prawne. Pewne kategorie praw przysługują tylko określonej grupie, a mianowicie obywatelom Unii Europejskiej. Dotyczy to praw politycznych, a więc biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 39) i w wyborach lokalnych w państwach członkowskich (art. 40) oraz prawa do ochrony dyplomatycznej i konsularnej (art. 46). Poza tym tylko obywatele UE posiadają pewne uprawnienia wynikające z utworzenia Jednolitego Rynku, np. prawo do poszukiwania pracy. Niezależnie od kryterium obywatelstwa UE, Karta przyznała szereg uprawnień innym kategoriom podmiotów, takim jak: dzieci, osoby niepełnosprawne, osoby w podeszłym wieku, konsumenci i pracownicy.

Postanowienia Karty są adresowane do instytucji i organów Unii, a więc Parlamentu Europejskiego, Rady UE, Komisji Europejskiej, Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) i Trybunału Obrachunkowego<sup>4</sup> oraz do państw członkowskich, ale „wyłącznie w zakresie, w jakim stosują prawo Unii” (art. 51 ust. 2). W praktyce postanowienia Karty odnoszą się do instytucji i organów Unii, które najczęściej ingerują w prawa jednostki, a więc głównie do Komisji Europejskiej. W wewnętrznym memorandum (*internal memorandum*) z marca 2001 r., adresowanym do pracowników Komisji Europejskiej, przewodniczący Romano Prodi i komisarz spraw wewnętrznych i sprawiedliwości Antonio Vitorino stwierdzili, iż przyszłe działania Komisji Europejskiej powinny być zgodne z postanowieniami dokumentu z Nicei. W nadawanie legitymacji postanowieniom Karty włączyły się także inne podmioty. Na szczególną uwagę zasługuje orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji, który już niejednokrotnie odwoływał się do postanowień Karty (np. orzeczenia w sprawach; *British American Tobacco Investments and Imperial Tobacco*, C-491/01 z 2002 r., *Philip Morris International v Commission*, T-377/00 z 2003 r.). Od grudnia 2000 r. także rzecznicy generalni ETS, przedkładający wnioski w zakresie spraw wniesionych przed sąd w Luksemburgu, coraz częściej powołują się na jej regulacje (np. sprawy; C-340/99, C-173/99). Pośrednio ten proces wspierają niektóre sądy konstytucyjne w państwach członkowskich<sup>5</sup>. Jak dotychczas, organ, którego postawa w tej kwestii posiada zasadnicze znaczenie, tzn. ETS, nie zajął wyraźnego stanowiska, jakkolwiek wśród jego sędziów są zwolennicy włączenia Karty do podstaw orzekania<sup>6</sup>.

Do chwili obecnej Karta pozostaje deklaracją polityczną, a o tym czy uzyska odpowiednie instrumenty ochrony prawnej zadecyduje Konferencja Międzyrządowa w 2004 r. Instytucje i organy Unii popierają jej włączenie do prawa pierwotnego UE. Pomysłowi temu sprzeciwiają się niektóre państwa członkowskie, głównie Wielka Brytania, niechętna zawarciu w Karcie, zawyżonych jej zdaniem, standardów w zakresie praw ekonomicznych i socjalnych<sup>7</sup>. Oceniając skuteczność systemu ochrony praw podstawowych, wprowadzonego przez Kartę, należy pamiętać, iż omawiany dokument jest efektem kompromisu. Stąd też jego znaczenie należy rozpatrywać nie tylko w obecnym praktycznym wymiarze, ale także w szerszej perspektywie debaty konstytucyjnej w Unii Europejskiej. Dodanie Karty Praw Podstawowych do prawa pierwotnego, jako odrębnego traktatu, bądź jako części innego traktatu, np. ustanawiającego konstytucję dla Europy, byłoby wyraźnym sygnałem, iż zwycięża pogląd nadawania Unii Europejskiej coraz wyraźniejszych cech państwowych, z aktem prawnym regulującym materię *stricto* konsty-

<sup>3</sup> C. Mił, *Wprowadzenie do prawa międzynarodowego praw człowieka. Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów*, Zeszyt 3, Warszawa 1996, s. 23.

<sup>4</sup> Komisja Europejska stoi na stanowisku, iż postanowienia Karty mają zastosowania także do ciał powołanych na mocy umowy międzyrządowej, np. Europolu.

<sup>5</sup> 30 listopada 2000 r., a więc jeszcze przed przyjęciem Karty w Nicei, hiszpański Sąd Konstytucyjny odwołał się w trakcie orzekania do art. 8 Karty.

<sup>6</sup> Sędzia ETS M. Wathelet uważa, iż ETS może uznawać Kartę, jako „wiążące porozumienie między instytucjami” (*binding inter-institutional agreement*), zob. *La charte de droits fondamentaux: un bon pas dans une course qui reste longue*, „Cahiers de droit européen”, 2000, t. 5–6, s. 585–593.

<sup>7</sup> Por. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych*, Bielsko-Biała 2001, s. 13.

tucyjną. Jednocześnie powyższy sposób nie jest jedyną możliwością podniesienia rangi Karty w systemie ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej. Może tego dokonać ETS, odwołując się w trakcie orzekania do zawartych w niej zasad. Takie rozwiązanie wydaje się napotykać mniejszy opór ze strony tych państw członkowskich, które są niechętne włączaniu Karty do prawa pierwotnego.

Możemy przyjąć, iż Rzeczpospolita Polska po przystąpieniu do Unii Europejskiej może stać przed jedną z dwóch sytuacji, albo Karta zachowa status deklaracji politycznej, albo zostanie włączona do prawa pierwotnego. W pierwszym przypadku Karta będzie stanowić dodatkowy instrument ochrony praw i wolności obywateli RP. Będzie się można na nią powoływać podczas występowania przed europejskimi instytucjami sądowymi, przy jednoczesnym ograniczeniu jej stosowania wobec organów państwowych RP. Gdyby jednak Karta została włączona do prawa pierwotnego<sup>8</sup>, to jako źródło powszechnie obowiązującego prawa o randze ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP), po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, będzie stanowić część krajowego porządku prawnego i będzie bezpośrednio stosowana (art. 91 ust. 1 Konstytucji RP). Choć drugie rozwiązanie wydaje się być mniej prawdopodobne, to należy pamiętać, iż prawa i wolności zawarte w Karcie są dalej idące niż te wpływające np. z *Konwencji o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, której normy są podstawą skarg obywateli polskich do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. W takich okolicznościach, związanie się przez RP postanowieniami Karty prowadziłoby *de iure* do poszerzenia praw i wolności obywateli. Nastąpiłoby to jednak w sytuacji, gdy już istniejący katalog nie znalazł jeszcze *de facto* pełnego zastosowania w działalności organów władzy państwowej.

<sup>8</sup> Por. Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, *Opinia w sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej*, RL-0303-103/02/03: „Na gruncie prawa polskiego prawo pierwotne, ..., będzie miało rangę umów ratyfikowanych w trybie «dużej» ratyfikacji, tj. będzie usytuowane pomiędzy konstytucją a ustawami”.

## OGŁOSZENIA

***Kryteria bezpieczeństwa międzynarodowego państwa***

Pod redakcją  
Sławomira Dębskiego i Beaty Górka-Winter

PISM, Warszawa 2003  
ISBN 83-918046-0-7, stron 280

**Autorzy wstępu:**  
Sławomir Dębski, Beata Górka-Winter

**Autorzy opracowań:**  
Jacek Czaputowicz  
Sławomir Dębski  
Adriana Dudek  
Beata Górka-Winter  
Artur Gradziuk  
Monika Izydorczyk  
Remigiusz W. Kaszubski  
Wiesława Lach  
Teresa Łoś-Nowak  
Wojciech Łuczak  
Marek Menkiszak  
Marcin Mróz  
Piotr Naimski  
Jan Nowak-Jeziorański  
Marek Pietraś  
Edyta Posel-Częścik  
Katarzyna Sochacka  
Katarzyna Żukrowska

**Autorzy komentarzy:**  
Bolesław Balcerowicz  
Stanisław Koziej  
Maria Wągrowaska  
Jerzy Jaskiernia  
Bronisław Komorowski  
Ryszard Stemplowski

*Sprzedaż w Instytucie oraz w Głównej Księgarni Naukowej im. B. Prusa,  
Krakowskie Przedmieście 7, Warszawa*