

Mariusz Heler

## OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W JEDNOCZĄCEJ SIĘ EUROPIE\*

Obecne prawo wspólnotowe układa się w hierarchiczny i spójny system, będący specyficznym porządkiem prawnym istniejącym obok prawa międzynarodowego i prawa krajowego, rządzący się własnym systemem zasad obowiązywania i stosowania<sup>1</sup>.

Droga do utrwalenia autonomicznego porządku prawnego rozpoczęła się jednak od klasycznych umów prawnomiędzynarodowych skupiających się zasadniczo na kwestiach natury ekonomicznej<sup>2</sup>. Dynamicznie rozwijająca się współpraca gospodarcza pociągała za sobą konieczność wypracowania stosowych gwarancji socjalnych i ekonomicznych, a dla harmonijnego rozwoju prawa europejskiego niezbędnym stało się jasne określenie wartości prawnohistorycznych na których miałyby opierać się ów porządek, w tym oczywiście rozwój praw człowieka<sup>3</sup>. Rzecz jasna prawa te nie pozostawały w Zachodniej Europie bez ochrony, lecz stosowne gwarancje wynikały bądź to z dokumentów ustawodawstwa wewnątrz krajowego, bądź z umów międzynarodowych.

Obok potrzeby rozwinięcia zamkniętego systemu prawnego przyczyną, dla której ochrona praw podstawowych znalazła odbicie w prawie traktatów, była ko-

---

\* Komunikat przedstawiony w październiku 2002 r. podczas konferencji pt. „Przemiany w Unii Europejskiej” zorganizowanej przez Krakowską Szkołę Wyższą im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

<sup>1</sup> Por. H. G. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer 1992, s. 88.

<sup>2</sup> 18 kwietnia 1951 r. podpisano w Paryżu Układ o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWS), a 25 marca 1957 r. tzw. Traktaty Rzymskie, tj. Układ o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) oraz Układ o Utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EWEA-Euroatom). Układy te weszły w życie 1 stycznia 1958 r. Obecnie umowa obowiązuje od dnia 1 września 1993 r., tj. od dnia wejścia w życie Traktatu Unii Europejskiej. Zob. *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, red. W. Czaplński, R. Ostrihansky, A. Wyrozumska, Warszawa 1966, s. 11.

<sup>3</sup> Bliżej: Z. Maciąg, *Idee państwa demokratycznego, prawnego i socjalnego w prawie międzynarodowym*, [w:] *Dziedzictwo prawne XX wieku*, red. A. Zoll, J. Stelmach, J. Halberda, Kraków 2001, s. 242.

nieczność pełnego niezależnienia go od wewnętrznych porządków prawnych, co miało w efekcie doprowadzić do wypracowania jednolitego modelu ich ochrony dla wszystkich państw członkowskich.

Podwaliny pod regulacje ochronne w samym prawie traktatowym położył Europejski Trybunał Sprawiedliwości<sup>4</sup> w szeregu orzeczeń z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych, wypracowując „niepisane” reguły w postaci ogólnych zasad prawa<sup>5</sup>.

Oczywiście, brak jasno rozpoznawalnego – „pisanego” – katalogu praw człowieka w porządku wspólnotowym zaowocował powściągliwą postawą krajowych Trybunałów Konstytucyjnych wyrażających obawę przed zbytnią dowolnością w rozstrzygnięciach Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, pozbawionych jakiegokolwiek kontroli. Wyrazem tych obaw było orzeczenie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 29 maja 1974 r. w sprawie Solange I, „niemiecki Sąd Konstytucyjny zachowa uprawnienie do badania zgodności aktów prawa europejskiego z Konstytucją do czasu uchwalenia wiążącego katalogu praw podstawowych”.

Konsekwentna postawa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości polegająca na stopniowym rozwijaniu „niepisanego” katalogu praw człowieka doprowadziła z czasem do złagodzenia postaw krajowych sądów konstytucyjnych, czego dobrym przykładem jest wyrok z 22 października 1989r. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Solange II:

dotóki orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości gwarantuje skuteczną ochronę podstawowych praw i wolności jednostki wobec suwerennej władzy Wspólnot, która to ochrona może być traktowana na równi z ochroną zapewnioną w konstytucji niemieckiej, dotąd Federalny Trybunał Konstytucyjny nie będzie kontrolował zgodności prawa wspólnotowego z konstytucją Republiki i nie będzie ingerował w kwestię stosowności prawa wspólnotowego.

Z drugiej zaś strony, pozwala na wnioskowanie o treści i zasięgu praw podstawowych, do których zaliczono m.in. prawo do własności, swobodnego wypowiedzenia poglądów, uczciwego procesu sądowego, rzetelnego działania administracji, wolnego zrzeszania się. Ten szeroki katalog praw gwarantowanych orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości określa się często mianem „powszechnych zasad prawnych prawa wspólnotowego”.

Ujmując prawa podstawowe jako prawa człowieka przysługujące wszystkim ludziom, niezbywalne i nadrzędne, bądź też jako przysługujące jedynie oby-

---

<sup>4</sup> Założyciele Wspólnot określili rolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości następująco: ma on znajdować prawne rozwiązania sporów, których nie zdołano uniknąć, w zgodzie z filozofią Traktatu. Zob.: A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999, s. 77.

<sup>5</sup> Fundamentalne znaczenie dla rozwoju regulacji ochronnych miały orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z lat 60., a w szczególności wyrok z 5 lutego 1963 r., Sp. 26/62, van Gend v Loos, w którym Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „Wspólnota jest nowym porządkiem prawnym w systemie prawa międzynarodowego”, a swoje kompetencje czerpie z przelanych nań praw zwierzchnich państw członkowskich. Trybunał uwzględnił podmiotowość nie tylko państw członkowskich, lecz także pojedynczych osób zaznaczając, iż normy prawa traktatowego są względem jednostek bezpośrednio stosowne a ich implementacja nie wymaga żadnego aktu pośredniego. Kolejnym orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o ogromnym znaczeniu, dla rozwoju ogólnoeuropejskiego, jednolitego porządku prawnego był wyrok z 15 lipca 1964 r., Sp. 6/64, Costa/ENEL, w którym Trybunał wywiódł pierwszeństwo stosowania prawa EWG przed przepisami krajowymi.

watelom, tzw. prawa obywatelskie należy zauważyć, że w zasadzie do 1991 r. nie było w Traktatach ani jednego artykułu odwołującego się bezpośrednio do praw człowieka co nie oznacza, że prawu europejskiemu obce były regulacje dotyczące praw obywatelskich, na przykład politycznych, czy socjalnych<sup>6</sup>.

Koncentrując się na zagadnieniu ochrony praw człowieka w ścisłym tego słowa znaczeniu zauważyć trzeba, iż poza twórczą wykładnią Traktatu dokonywaną przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości były przed 1993 rokiem próby wiążącego regulowania tej problematyki. Działalność Trybunału nie pozostała bez wpływu na „pisane” prawo traktatowe, czego konsekwencją było wspólne oświadczenie Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego z dnia 5 kwietnia 1977 r., w którym organy te akceptują wyznaczony przez orzecznictwo Trybunału model ochrony praw podstawowych, podobnie zresztą jak preambuła Jednolitego Aktu Europejskiego podpisanego w 1986 roku. Co prawda ani wspólne oświadczenie z 1977 r., ani też zapisy, które znalazły się w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego nie wiązały bezpośrednio państw ratyfikujących, jednak w obu przypadkach można uznać „pośrednie” zaaprobowanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez krajowe porządki prawne<sup>7</sup>.

Kluczowe znaczenie dla pozytywnego uregulowania kwestii ochrony praw człowieka miał traktat o Unii Europejskiej podpisany w holenderskim Maastricht w 1991 r. Już w preambule umawiające się strony układów opowiadają się za „respektowaniem zasad wolności, praw człowieka, państwa prawa i podstawowych wolności”. Zawarte w preambule postulaty służą oczywiście wyłącznie interpretacji traktatu, lecz obok nich znalazły się również egzekwowalne regulacje wewnątrztraktatowe. W artykule 6 Traktatu o Unii Europejskiej znajdujemy odwołanie do wspólnych zasad dla wszystkich państw członkowskich w szczególności zasady wolności jednostki, demokracji. Regulacja ta wzmocniona została artykułem 7 wprowadzającym mechanizm sankcji wobec państw, które poważnie i uparcie łamią zasady wspomniane w artykule 6. Ponadto, z przestrzegania wyżej wymienionych zasad uczyniono warunek konieczny dla państw starających się o członkostwo w strukturach Unii.

Coraz bardziej dynamiczne wkraczanie autonomicznej władzy Wspólnot w obszar zarezerwowany dotychczas dla państw członkowskich, szczególnie silnie rysujące się po powstaniu Unii Europejskiej prowadzi do coraz powszechniejszego przekonania o potrzebie wprowadzania ogólnoeuropejskiej konstytucji, której podstawowym elementem byłby spójny system ochrony praw człowieka.

W projekcie ogólnoeuropejskiej Konstytucji<sup>8</sup> wypracowanym przez Parlament Europejski w 1994 r. w preambule odwoływano się do podstawowych wartości uznawanych przez narody Unii Europejskiej a w szczególności wolności, równości, solidarności, ludzkiej godności, demokracji, poszanowania praw człowieka, zaś pośród celów tego aktu wymieniono potrzebę zagwarantowania w obowiązują-

<sup>6</sup> Bliziej: Z. Maciąg, *Probleme der Anpassung der polnischen Verfassungsordnung an europäische Standards*, Bamberg 1993, s. 185-186.

<sup>7</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, wyd. 3 zm., Warszawa-Wrocław 2002, s. 259.

<sup>8</sup> Zob. R. Arnold, *Perspektywy prawne powstania konstytucji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000 nr 7; M. Safian, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.

cym prawie praw człowieka i fundamentalnych wolności. Obok preambuły cały rozdział VIII poświęcono gwarantowanym przez Unię Europejską podstawowym prawom i wolności człowieka w szczególności: prawu do życia, godności, równości wobec prawa, wolności myśli, sumienia i religii.

Ponadto, w projekcie szeroko ujęto zbiorowe prawa pracownicze i zagwarantowano ochronę socjalną. Istotną rolę przypisano również gwarancjom wynikającym z zasady państwa prawa, a w szczególności zapewniono jednostkom swobodny dostęp do niezależnego i bezstronnego sądu rozpatrującego sprawy w odpowiednich terminach. Projekt zawiera także podstawowe gwarancje procesowe tj. zasadę nie działania prawa wstecz oraz domniemania niewinności. Z kolei, artykuły 14 i 15 zapewniają swobodny dostęp do informacji oraz prawo do nauki (wolność edukacji).

Kolejnym ważnym unijnym dokumentem, rozwijającym kwestię ochrony praw człowieka był Traktat Amsterdamski z 2 października 1997 r., który w artykule 1 określającym cele wspólnoty zaznacza, iż wszystkie decyzje powinny być podejmowane na szczeblu jak najbliższym obywatelowi. Choć sam Traktat Amsterdamski nie formułuje własnego katalogu praw podstawowych, to jednak utrzymuje w mocy artykuł 6 Traktatu Unii Europejskiej, a do preambuły włącza zapis o przywiązaniu państw członkowskich do praw socjalnych, określonych Europejskiej Karcie Praw Socjalnych z 1961 r. i we Wspólnotowej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r.

Traktat Amsterdamski upoważnia Radę Unii do uchwalania aktów prawnych służących zwalczaniu dyskryminacji rasowej, etnicznej, religijnej, z powodu płci, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej.

Obecnie najbardziej aktualnym dokumentem europejskiego prawa konstytucyjnego jest proklamowana w grudniu 2000 r. w Nicei Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej<sup>9</sup>. Już w preambule wyraźnie zaznaczono, że centralnym punktem każdego porządku prawnego jest człowiek, jego godność i wolność. Obok klasycznych, występujących również w konstytucjach krajowych czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, praw podstawowych dokument ten wychodzi również naprzeciw nowym wyzwaniom cywilizacyjnym; są to gwarancje w dziedzinie medycyny i biologii, m.in. zakaz klonowania, zarobkowego wykorzystywania ludzkiego ciała lub jego części, zakaz praktyk genetycznych prowadzących do selekcjonowania ludzkości (art. 3). W Karcie Praw Zasadniczych zamieszczony został też art. 8, chroniący dane osobowe, czy regulacje gwarantujące wysoki standard ochrony środowiska naturalnego (art. 27) oraz ochronę konsumenta (art. 38), czy zdrowia.

W Karcie Praw Zasadniczych Unii Europejskiej prawo do wykonywania zawodu uznano za prawo człowieka – wbrew na przykład art. 12 ust. 1 niemieckiej Ustawy Zasadniczej RFN, która traktuje je jako prawo obywatelskie – poszerzając je zakres o możliwości swobodnego wyboru zawodu.

---

<sup>9</sup> R. Arnold, *Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 3, s. 45-46.

Karta wyodrębnia w osobnych artykułach elementy składające się na zasadę państwa prawa, i tak samodzielnie ujęte są: prawo do sądu, prawo do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie, zasadę domniemania niewinności.

Karta Praw Zasadniczych normatywnie ujednocza liczne i rozproszone, często nazbyt kazuistycznie ujęte prawa podstawowe, uwzględniając niepisane reguły, wypracowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości tworząc jednolity, spójny system o charakterze kodyfikacji. Karta ma charakter recepcji, ponieważ trafiły do niej postanowienia ujęte w konwencjach Rady Europy co jest szczególnie widoczne w rozdziałach dotyczących praw socjalnych, czy procesowych. Karta wskazuje również na Europejską Konwencję Praw Człowieka, jako instrument pomocniczy przy wykładni praw zasadniczych czyniąc tym sposobem zadość nie tylko tendencjom żywym niemal od samego początku w prawie europejskim, ale również odniesieniom, które można znaleźć w konstytucji austriackiej czy hiszpańskiej.

Traktat Nicejski wzmacnia kontrolę Unii Europejskiej nad respektowaniem praw podstawowych, ponieważ w toku odpowiedniego postępowania Rada Europejska może w jednomyślnym głosowaniu definitywnie stwierdzić istnienie poważnego i trwałego naruszenia praw podstawowych, za zgodą Parlamentu Europejskiego zawiesić wykonywanie przez to państwo pewnych praw, wynikających z prawa wspólnotowego. Jednocześnie utrzymane zostają wszelkie obowiązki z tegoż prawa wynikające. Dzięki możliwości włączenia do procedury kontrolnej niezależnych specjalistów, wzrosło również zaufanie do obiektywności samego postępowania.

W obecnej sytuacji Kartę należy traktować jako deklarację o charakterze przedkonstytucyjnym, a ewentualnej mocy wiążącej można upatrywać w samowiązaniu się państw Unii Europejskiej poprzez działanie organów Wspólnoty.

Analizując obecną sytuację ochrony praw człowieka w państwach Unii Europejskiej można stwierdzić, iż:

- wspólnotowy system prawny zawiera własny katalog praw człowieka, jednak dopiero regulacja rangi konstytucyjnej pozwoli położyć kres sporom co do zakresu kognicji krajowych trybunałów konstytucyjnych,
- regulacja wspólnotowa jest tylko jedną z płaszczyzn ochrony praw człowieka bowiem równoległe podlegają one ochronie w krajowych porządkach prawnych i na gruncie ratyfikowanej przez wszystkie państwa Wspólnoty Europejskiej Konwencji Praw Człowieka,
- obecnie najbardziej kompleksową i spójną regulacją zagadnienia jest Karta Praw Zasadniczych Unii Europejskiej, która wsparta częścią instytucjonalną oraz w odpowiednim trybie ratyfikowana ma szansę stać się istotną częścią przyszłej konstytucji Zjednoczonej Europy.