

Katarzyna Witkowska-Chrzczonec*
Piotr Chrzczonec**

Wybrane problemy zapewnienia skutecznej ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony

Streszczenie: Autorzy niniejszego artykułu przedstawili w nim wybrane, aktualne problemy odnoszące się do ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej. Wejście w życie Traktatu z Lizbony, w odniesieniu do omawianej w niniejszym opracowaniu problematyki diametralnie zmieniło dotychczasowy stan prawny. Także perspektywy kolejnych zmian w tym obszarze pozwalają na postawienie optymistycznej tezy o poszerzeniu i umacnianiu ochrony praw podstawowych w systemie prawnym UE, co od dawna postulowano. Autorzy szczególną uwagę poświęcili wejściu w życie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej wraz z Protokołem nr 30 (tzw. protokołem polsko-brytyjskim), a także przeanalizowali perspektywy i uwarunkowania przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku. Bez wątpienia taka akcesja stanowi obecnie jedno z najważniejszych wyzwań zarówno dla Unii Europejskiej, jak i dla Rady Europy, ponieważ jej skutkiem będzie konieczność stworzenia wspólnym wysiłkiem obu tych organizacji spójnego i efektywnego systemu ochrony praw człowieka.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, prawa człowieka, Karta Praw Podstawowych, Traktat z Lizbony, Rada Europy, Protokół polsko – brytyjski.

Selected problems of ensuring the effective protection of fundamental rights in the European Union after the entry into force of the Lisbon Treaty

Summary: The authors of the article presented within some selected and vital current problems referring to the protection of human rights in the European Union. The entry into force of the Lisbon Treaty – in the context of issues discussed here – has changed hitherto existing legal environment diametrically. Also, the perspectives of further changes in this field let to submit an optimistic opinion on the enlargement and strengthening of the

* Dr Katarzyna Witkowska-Chrzczonec, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

** Dr Piotr Chrzczonec, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

protection of fundamental rights within the legal system of the European Union, according to earlier postulates on this matter. The authors paid their particular attention to the entry into force of the Charter of Fundamental Rights of the European Union together with the Protocol No. 30 (so-called Polish – British Protocol), as well as they analyzed the perspectives and conditions of the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950. Undoubtedly, such accession is currently one of the most important challenges, both for the European Union and the Council of Europe, because its consequence will be the necessity of creation – by the collaborative effort of these two organizations – of the coherent and effective system of the protection of human rights.

Key words: The European Union, human rights, The Charter of Fundamental Rights, The Lisbon Treaty, The Council of Europe, The Polish – British Protocol.

1. Uwagi wstępne

Unia Europejska (dalej: UE) ewoluuje stale w takim kierunku, że jej państwa członkowskie przenoszą na tę organizację międzynarodową coraz więcej kompetencji, które wcześniej były wykonywane przez organy państwowe w tych krajach. Chodzi tutaj oczywiście o konstrukcję przekazania prawa do wykonywania kompetencji zwierzchnich, a więc o ograniczenie wykonywania suwerenności państwowej. Cechą prawa UE jest jego bezpośredni skutek, co przejawia się w tym, że prawo tworzone przez instytucje unijne wiąże nie tylko państwa członkowskie, ale i ich obywateli, a zatem może stanowić bezpośrednie źródło ich praw i obowiązków. Właściwie od samego powstania nie tylko UE, ale już wcześniej – od utworzenia Wspólnot Europejskich – toczy się dyskusja dotycząca stopnia, charakteru i środków ochrony praw człowieka na obszarze prawa wspólnotowego (unijnego).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie aktualnych problemów odnoszących się do ochrony praw człowieka w UE. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (dalej: TL), zarówno obecny stan prawny, jak i perspektywy dalszych zmian w tym obszarze pozwalają na postawienie optymistycznej tezy o poszerzaniu i umacnianiu ochrony praw podstawowych w systemie prawnym UE, co zresztą od dawna postulowano. Zostaną w nim zaprezentowane naszym zdaniem najaktualniejsze, wybrane problemy ochrony tych praw w prawie UE, przy czym nacisk zostanie położony na znaczenie w tym kontekście Traktatu z Lizbony i Karty Praw Podstawowych UE¹ (dalej: KPP) wraz z Protokołem nr 30, a także na analizę perspektyw i uwarunkowań przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku (dalej: EKPC).

¹ Zob. Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010.

2. Traktat z Lizbony a ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej

Pierwszego grudnia 2009 roku wszedł w życie Traktat z Lizbony², który wprowadził zmiany do dotychczasowych traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej: Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE), natomiast nowy Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) zastąpił dotychczasowy TWE (Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską)³.

Już w samej w preambule do TUE w nowym brzmieniu znalazło się sformułowanie o „kulturalnym, religijnym i humanistycznym dziedzictwie Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”.

W TUE znalazło się także znacznie więcej niż dotychczas w obu traktatach założycielskich sformułowań odnoszących się do ochrony praw człowieka i wartości, jakimi są godność, równość, poszanowanie praw człowieka, pluralizm, niedyskryminacja, tolerancja czy bogata różnorodność kulturowa i językowa oraz wzajemny szacunek między narodami. Unia Europejska w art. 2 TUE *expressis verbis* zdefiniowała swoje wartości, których przestrzeganie i zobowiązanie do ich wspierania stanowi, zgodnie z art. 49 TUE, jeden z warunków złożenia do Rady Unii Europejskiej wniosku o członkostwo w UE. Artykuł 2 TUE stanowi, że: „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

Z kolei art. 3 ust. 3 akapit 2 stanowi, że: (Unia) „zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”, natomiast akapit 4 tego przepisu stanowi, że (Unia) „szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”. Warto wskazać także na art. 3 ust. 5 TUE, który stanowi, że „w stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności

² Zob. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r.

³ Zob. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.3.2010 r.

praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”. Jeśli porównać sformułowania art. 3 TUE z dawnym art. 2 TUE sprzed wejścia w życie TL, widać wyraźnie, że doszło do lepszego wyartykułowania aspektów związanych z działalnością Unii w dziedzinie ochrony praw człowieka, zapewnienia równości i niedyskryminacji.

Co istotne, aksjologia UE wyrażona w art. 2 TUE obejmuje wartości, których przestrzeganie sama Unia chce i może efektywnie zagwarantować, zwłaszcza poprzez możliwość uruchomienia procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Polega ona na tym, że na podstawie art. 7 ust. 2 TUE⁴, Rada Europejska może – stanowiąc jednomyślnie na wniosek 1/3 państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (dalej: PE) – stwierdzić (po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag) „poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie UE wartości wymienionych w art. 2 TUE”. Wobec państwa członkowskiego, które dopuści się takiego poważnego i stałego naruszenia art. 2 TUE, Rada Unii Europejskiej może nawet podjąć większością kwalifikowaną decyzję o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania Traktatów wobec państwa, które naruszyło art. 2 TUE. W stosunku do takiego państwa Rada może nawet podjąć decyzję o zwieszeniu jego prawa do głosowania przedstawiciela tego państwa w Radzie Unii Europejskiej. Jak wiadomo to nadal Rada (mimo poszerzenia kompetencji PE w obszarze tworzenia prawa unijnego) pozostaje najważniejszym organem prawodawczym UE. Może zatem dojść do sytuacji, w której państwo nie przestrzegające podstawowych wartości Unii Europejskiej straciłoby możliwość wpływania na kształt prawa stanowionego przez organy UE, a jednocześnie nadal byłoby tym prawem związane. Taka sankcja z pewnością byłaby bardzo dotkliwa. Zatem w systemie prawa UE istnieje mechanizm umożliwiający państwom Unii Europejskiej monitorowanie i reagowanie na sytuację polegającą na naruszeniu przez którekolwiek państwo członkowskie art. 2 TUE, w tym zasady ochrony praw człowieka. Mechanizm ten był już znany prawu wspólnotowemu od wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu⁵, a następnie doskonalony poprzez postanowienia Traktatu z Nicei na podstawie doświadczeń praktyki związanych z *casusem* Austrii z 2000 roku po dojściu tam do władzy populistycznej partii ÖVP Jörga Haidera⁶. Natomiast TL zmienił w pewnym stopniu samą procedurę stwierdzenia omawianego naruszenia.

Z drugiej jednak strony, na mocy postanowień TL także państwa członkowskie uzyskują w art. 50 TUE potwierdzenie możliwości wystąpienia z Unii, która wprawdzie wcześniej istniała, ale bez wewnątrzunijnych regulacji prawnych.

⁴ Zob. także art. 354 TFUE.

⁵ Por. S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem. Traktat z Nicei z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001, s. 139.

⁶ Por. A. Florczak, *Ochrona praw człowieka w systemie prawa wspólnotowego*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 107.

Wydaje się, że z punktu widzenia gwarancji dla ochrony praw człowieka, taka możliwość jest bardzo istotna. Zgodnie bowiem z orzecnictwem sądów i trybunałów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej (w tym np. niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – dalej: FTK, ale także polskiego Trybunału Konstytucyjnego – dalej: TK) państwa członkowskie pozostają „*Herren der Verträge*” – „panami traktatów” i to do nich należy prawo „ostatniego słowa” w zakresie przekazywania prawa do wykonywania kompetencji z poziomu państwa na poziom UE. Do wyobrażenia jest sytuacja (na którą zresztą, jako na możliwą, wielokrotnie w swoim orzecznictwie wskazywały krajowe organy ochrony konstytucyjności prawa różnych państw członkowskich UE⁷), że organy UE mogłyby poprzez swoje działania naruszyć standardy ochrony praw człowieka gwarantowane obywatelom poszczególnych państw UE (tytułem przykładu można tutaj przytoczyć tzw. formułę *Solange I*⁸ z orzecznictwa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego)⁹. Wówczas mogłoby dojść do konieczności wystąpienia z UE. Taką właśnie możliwość od wejścia w życie TL przewiduje art. 50 TUE.

Zatem art. 7 TUE umożliwia UE reakcję na złamanie zasad wyrażonych w art. 2 (w tym zasady ochrony praw człowieka) przez państwo członkowskie, natomiast art. 50 TUE umożliwia państwu członkowskiemu obronę przed skrajnie sprzecznymi z zasadami demokracji czy ochrony praw człowieka działaniami UE w postaci podjęcia decyzji o wystąpieniu z tej organizacji. Naturalnie oba te mechanizmy nie zostały wprowadzone do traktatów tylko po to, by z nich często korzystać, lecz skuteczność takich rozwiązań może polegać już na samym ich sformułowaniu i wyartykułowaniu.

Warto jeszcze wspomnieć, że nowy art. 9 TUE stanowi, że UE we wszystkich swoich działaniach przestrzega zasady równości swoich obywateli.

Natomiast art. 21 ust. 1 TUE w brzmieniu nadanym przez TL stanowi, że „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad

⁷ Zob. np. wyrok TK RP z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 w sprawie konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego, pkt 6.4 uzasadnienia. Por. K. Witkowska-Chrzczonec, *Konstytucyjnoprawny wymiar członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*. Zarys wykładu, Toruń 2010, s. 427.

⁸ Zob. wyrok FTK RFN z 29 maja 1974 r., sygn. BvL 52/71.

⁹ FTK RFN w latach siedemdziesiątych XX w. opowiadał się stanowczo po stronie prymatu Ustawy Zasadniczej wobec prawa wspólnotowego w aspekcie praw podstawowych i zastrzegł sobie prawo kontroli wspólnotowych aktów prawa pochodnego w zakresie jego zgodności z prawami podstawowymi zapewnianymi przez UZ dopóki nie zostaną wypracowane gwarancje tych praw na szczeblu wspólnotowym. Potem jego stanowisko w tym zakresie widocznie ewoluowało. Ewolucje te omawia S. Biernat. Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*. Prawo materialne i polityki, Warszawa 2006, s. I-266–I-268.

równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”.

Analiza tak nowych postanowień wprowadzonych przez TL do Traktatów stanowiących podstawę UE, jak i przepisów, które do tej pory funkcjonowały na gruncie prawa wspólnotowego i unijnego, ale zostały zmienione czy też uzupełnione, pozwala na stwierdzenie, że twórcom nowego traktatu reformującego UE przyświecała idea zdecydowanie wyraźniejszego uwypuklenia aksjologii UE opartej przede wszystkim na poszanowaniu zasad demokracji, ochrony praw człowieka i państwa prawnego. Zabiegi te, polegające na wprowadzeniu postanowień umacniających te wartości należy powitać z uznaniem i ocenić je jednoznacznie pozytywnie.

3. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej i Protokół nr 30 (tzw. protokół polsko-brytyjski)

Najistotniejszym jednak z punktu widzenia naszych rozważań jest zagadnienie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP) i jej statusu w systemie źródeł prawa UE. Artykuł 6 TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Lizbony nadał bowiem KPP status równorzędny z Traktatami (art. 6 ust. 1 TUE). Co jawi się także jako bardzo istotne, art. 6 ust. 2 przewiduje przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej: EKPC). Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE, prawa podstawowe zagwarantowane w EKPC i wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

Jeśli chodzi o KPP, to nie stanowi ona integralnej części Traktatów, ale ma moc wiążącą równą Traktatom, co wynika z art. 6 ust. 1 TUE. Należy jednak przypomnieć, że Karta była integralną częścią Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (dalej: TKE). Traktat ten jednak nie wszedł w życie, ponieważ został odrzucony w referendum w Holandii i we Francji¹⁰. Nowy tzw. „traktat reformujący” został wprowadzony oparty w około 96 procentach na rozwiązaniach prawnych zawartych w TKE¹¹, ale najbardziej kontrowersyjne treści tego ostatniego zostały usunięte poprzez odejście od symboliki konstytucyjnej¹². Zabieg ten polegał m.in. na zmianie nazwy traktatu, rezygnacji z nazwy „minister spraw zagranicznych UE” oraz określenia flagi i hymnu UE, ale także na przeniesieniu

¹⁰ Por. R. Mazur, *Karta Praw Podstawowych UE*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009, s. 43.

¹¹ Por. K. Witkowska-Chrzczonec, *Pozycja prawna Komisji Europejskiej w systemie instytucjonalnym Wspólnot Europejskich*, Toruń 2008, s. 367.

¹² Por. M. Jeżewski, *Karta Praw Podstawowych w Traktacie Reformującym Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 15.

zasady pierwszeństwa prawa unijnego do deklaracji, a także właśnie na rezygnacji z inkorporacji całego tekstu KPP do traktatu. Zdaniem wielu przeciwników TKE, gdyby KPP miała stanowić integralną część traktatów stanowiących podstawę UE, zbyt bardzo upodobniłyby się one do konstytucji narodowych, a tego właśnie chciano uniknąć. Niemniej jednak KPP została włączona do unijnego systemu źródeł prawa poprzez art. 6 ust. 1 TUE i nadano jej taką samą rangę, jaką posiadają Traktaty, a więc status prawa pierwotnego¹³.

Postanowienia Karty nie rozszerzają kompetencji UE, ani nie tworzą nowych kompetencji, a zatem Karta nie rozciąga zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii. Ponadto, na mocy art. 51 i 52 Karty, jej postanowienia mają zastosowanie jedynie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej zgodnie z zasadą subsydiarności, a także do państw członkowskich, ale jedynie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii Europejskiej. Zobowiązania więc państw członkowskich wynikające z Karty polegają przede wszystkim na tym, by działać zgodnie z Kartą i eliminować z poszczególnych, krajowych systemów prawnych przepisy, które są z nią sprzeczne. Prawa i zasady wynikające z KPP muszą być wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych. Tymczasem na przepisy zawierające zasady wolno się powoływać w sądach jedynie dla celów dokonania wykładni tych aktów i kontroli ich legalności. Wobec tego nie mogą one stanowić podstawy podejmowania działań pozytywnych przez instytucje UE¹⁴.

Wydaje się, że bardziej szczegółowa analiza skutków prawnych działania KPP UE przekraczałaby znacznie ramy niniejszego opracowania. Zauważmy jedynie, że Unia Europejska bardzo potrzebowała aktu prawnego, który katalogowałby prawa podstawowe jej obywateli i mieszkańców, a nadanie Karcie mocy wiążącej wzmocniło ochronę praw człowieka w UE. Jednak wydaje się, że dopiero kilkuletnia praktyka sądowa, która ustabilizuje się po wejściu w życie KPP UE pokaże jak *de facto* mechanizm ten funkcjonuje.

Warto wspomnieć, że pierwszym sądem państwa członkowskiego UE, który wypowiedział się na temat statusu prawnego KPP UE, był czeski Sąd Konstytucyjny (dalej SK) w wyroku z 26 listopada 2008 roku¹⁵ w przedmiocie zgodności Traktatu z Lizbony z czeskim porządkiem prawnym. Czeski SK stwierdził w nim m.in. – co stanowi dobry prognostyk, jeśli chodzi o podwyższenie poziomu ochrony praw podstawowych w UE – że za główny cel wprowadzenia KPP UE uznaje on zapewnienie lepszej jakościowo ochrony jednostek w kontekście działań instytucji europejskich. SK zauważył, że KPP,

¹³ Por. A. Wyrozumska, *Umocnienie ochrony praw podstawowych*, [w:] J. Barcz (red.) Traktat z Lizbony. Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej, Warszawa 2008, s. 183.

¹⁴ Por. M. Wyrzykowski, *Wiele hałasu o nic? Racjonalizowanie irracjonalności na przykładzie Protokołu polsko-brytyjskiego do Karty Praw Podstawowych UE*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga Jubileuszowa Dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009, s. 502.

¹⁵ Zob. wyrok Pl. ÚS 19/08 SK Republiki Czeskiej z 26 listopada 2008 r., č. 446/2008 Sb.

mając taką samą moc prawną jak Traktaty, w pierwszym rzędzie będzie wiążąca dla organów unijnych, a dopiero potem, pośrednio, przy pośrednim lub bezpośrednim stosowaniu prawa UE, dla organów krajowych. SK stwierdził także, że Karta nie rozszerza zakresu obowiązywania prawa UE poza kompetencje UE. Ponadto SK zauważył, że w przypadku wystąpienia kolizji źródeł regulujących prawa i wolności człowieka należy przyjąć za podstawę to źródło, które przyznaje jednostce wyższy standard ochrony.

Co jednak daleko bardziej istotne, SK zauważył, że zawartość katalogu praw człowieka w KPP UE jest w pełni porównywalna z zawartością chronioną w Republice Czeskiej nie tylko na podstawie wewnątrz krajowej, czeskiej Karty Podstawowych Praw i Wolności, ale także na podstawie Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a zatem można wręcz stwierdzić zgodność KPP UE nie tylko z materialnym jądrem czeskiej Konstytucji, ale ze wszystkimi postanowieniami porządku konstytucyjnego. Analizując status prawny KPP UE, SK przychylił się do stanowiska rządu czeskiego, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony relacja między Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (dalej: ETS) a sądami konstytucyjnymi państw członkowskich nie przybierze zhierarchizowanej formy, ponieważ ma ona nadal stanowić dialog równorzędnych partnerów, którzy przy wykonywaniu swych kompetencji nawzajem się szanują i dopełniają, a nie konkurują ze sobą.

Wydaje się więc, że w kontekście tej analizy przeprowadzonej przez organ kontroli konstytucyjności prawa jednego z państw UE można mieć nadzieję, że Karta jednak przyczyni się do podwyższenia poziomu ochrony praw człowieka w państwach UE.

Należy jeszcze kilka słów poświęcić zagadnieniu tzw. Protokołu polsko – brytyjskiego do Traktatu z Lizbony (Protokół nr 30). Polski rząd na szczycie w Lizbonie, który odbywał się w dniach 18–19 października 2007 (negocjowano wówczas TL), kiedy już osiągnięto porozumienie w sprawie nowego Traktatu, zdecydował się o przyłączeniu do brytyjskiego protokołu, ograniczającego stosowanie Karty o następującej treści: „Art. 1 ust. 1. Karta nie rozszerza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone, ust. 2. W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”. Tymczasem art. 2 stanowi: „Jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa”. Również Irlandia uprzedzała o możliwości przystą-

pienia do Protokołu nr 30, ale ostatecznie państwo to nie podjęło takiej decyzji¹⁶. W polskiej doktrynie wybuchł spór, czy Protokół nr 30 ma jakąkolwiek wartość prawną i co oznacza jego przyjęcie. Głównym argumentem zwolenników tezy, że Protokół nic nie zmienia było bezdyskusyjne związanie się Polski artykułem 6 TUE, z którego wynika ogólna zasada prawa UE – zasada ochrony praw podstawowych. Inni z kolei uważali, że stosowanie Karty w Polsce jednak będzie miało ograniczony zakres, bo taki jest cel Protokołu. Niemniej jednak dość powszechna jest w piśmiennictwie opinia, że konsekwencje przyjęcia Protokołu polsko-brytyjskiego dla zakresu obowiązywania i stosowania KPP nie są jasne¹⁷.

Jednakże w tej sprawie kluczowe znaczenie będzie miała praktyka sądowa i to jej analiza za jakiś czas pozwoli na ostateczne stwierdzenie, czy i ewentualnie jaką rolę ma do odegrania ten Protokół.

Przyczyną ogromnej rezerwy ówczesnego polskiego rządu wobec KPP był często powtarzany, aczkolwiek zupełnie nietrafny argument (bo chodzi przecież o materię regulacji, która leży poza kompetencjami UE, jakie państwa członkowskie przekazały jej w Traktatach), że przyjmując TL wraz z KPP Polska będzie zmuszona uregulować prawnie oraz uznać związki osób tej samej płci, co stanowiło jeden z czynników, które w konsekwencji doprowadziły do przystąpienia Polski do tzw. Protokołu polsko – brytyjskiego¹⁸. Efektem obaw prezydenta RP oraz rządu RP, który negocjował TL o narzucanie polskiemu prawu standardów moralnych, a zwłaszcza bezwzględnego zakazu dyskryminacji, obejmującego także zakaz dyskryminacji z uwagi na orientację seksualną, było także zgłoszenie dwóch deklaracji interpretacyjnych, które zostały dołączone do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła TL¹⁹. To Deklaracja nr 61 w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która stanowi, że „Karta w żaden sposób nie narusza prawa Państw Członkowskich do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka” oraz Deklaracja nr 62 dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa, która stanowi, że „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że ze względu na tradycję ruchu społecznego „Solidarność” i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w tytule IV Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”.

Warto również zauważyć, że także w innych państwach KPP budziła wątpliwości i była przyczyną żywiołowych dyskusji. Przykładowo, w Republice Czeskiej

¹⁶ Por. J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 61.

¹⁷ Por. np. M. Jeżewski, *op.cit.*, s. 34.

¹⁸ Zob. Protokół nr 30 do Traktatu z Lizbony w sprawie stosowania KPP UE do Polski i Zjednoczonego Królestwa.

¹⁹ Por. A. Wyrozumska, *op.cit.*, s. 193.

pojawił się m.in. argument, że obowiązywanie TL wraz z KPP podważy tzw. dekrety Beneša, co mogłoby skutkować otwarciem drogi dla roszczeń majątkowych zwłaszcza ze strony Niemców wysiedlonych z terytorium Czechosłowacji pod koniec II wojny światowej i po jej zakończeniu.

Wprawdzie Republika Czeska nie zdecydowała się na przystąpienie do tzw. Protokołu polsko-brytyjskiego do Traktatu z Lizbony, ale uznała, że celowym będzie dołączenie do TL Deklaracji, w której państwo to oświadcza, jak rozumie zobowiązania wynikające z KPP UE. Przede wszystkim w Deklaracji nr 53 Republika Czeska przypomina, że „postanowienia KPP UE mają zastosowanie do instytucji i organów Unii Europejskiej przy poszanowaniu zasady pomocniczości i podziału kompetencji między Unię Europejską a jej Państwa Członkowskie, co zostało potwierdzone w deklaracji (nr 18) dotyczącej rozgraniczenia kompetencji. Republika Czeska podkreśla, że postanowienia Karty mają zastosowanie do Państw Członkowskich wyłącznie wtedy, gdy stosują one prawo Unii, nie zaś gdy przyjmują i stosują prawo krajowe niezależnie od prawa Unii”²⁰. Ponadto Republika Czeska „kładzie również nacisk na fakt, że Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii ani nie ustanawia nowych kompetencji Unii”²¹ oraz „podkreśla, że w zakresie, w jakim Karta uznaje prawa i zasady podstawowe wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw Członkowskich, prawa te i zasady interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami”²². Republika Czeska w omawianej Deklaracji oświadcza także, jak rozumie relacje między krajowym prawem konstytucyjnym zawierającym przepisy odnoszące się do praw człowieka i podstawowych wolności, przepisami konwencji międzynarodowych, których UE lub państwa członkowskie UE są stronami oraz Karty Praw Podstawowych UE, podkreślając, że „żadne z postanowień Karty nie może być interpretowane jako ograniczające lub naruszające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii oraz konwencje międzynarodowe, których Unia lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, w szczególności przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”²³.

4. Perspektywy przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka

Idea przystąpienia UE do EKPC była przez ponad dwadzieścia lat promowana przez różne organy UE – zwłaszcza przez Komisję Europejską, PE,

²⁰ Zob. Deklaracja nr 53 dołączona do Aktu Końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła TL – Deklaracja Republiki Czeskiej w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, pkt. 1.

²¹ Ibidem, pkt. 2.

²² Ibidem, pkt. 3.

²³ Ibidem, pkt. 4.

a także przez państwa członkowskie²⁴. Komisja Europejska już w 1979 r., a następnie w 1990 r. przedstawiła Radzie Europejskiej formalne propozycje przystąpienia Wspólnot Europejskich (dalej: WE) do EKPC). Wprawdzie poprzez dawny art. 6 ust. 2 TUE, który stanowił, że „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”, EKPC faktycznie „przeniknęła” do prawa wspólnotowego, ale istnieje wiele argumentów na rzecz formalnego przystąpienia UE do EKPC.

Naturalnie najistotniejszą kwestią pozostaje zapewnienie możliwie szerokiej i zarazem efektywnej ochrony praw człowieka w relacji „jednostka-Unia Europejska”. Ponadto Unia, stawiając wysokie wymagania państwom kandydującym do jej struktur, musi sama udowodnić, że chce i potrafi sprostać warunkom, które stawia innym. Należy także wziąć pod uwagę fakt, że państwa członkowskie UE, podejmując decyzje o kolejnych zmianach traktatowych systematycznie rozszerzają kompetencje, do których wykonywania upoważniają organy Unii Europejskiej. Rozrasta się zatem obszar, na którym UE zyskuje nowe kompetencje. W konsekwencji organy UE mogą tworzyć prawo w coraz to nowych dziedzinach, a prawo to wywiera skutek bezpośredni wobec obywateli państw członkowskich UE, tworząc dla nich nowe prawa, ale i obowiązki, a zatem kształtując ich sytuację jako jednostek. Wobec tego powinni oni mieć prawo do korzystania z efektywnych mechanizmów ochrony swoich praw. Nie podlega dyskusji, że za jeden z najskuteczniejszych mechanizmów ochrony tych praw uważa się powszechnie skargę indywidualną do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPC), a tylko przystąpienie do EKPC stworzyłoby obywatelom UE możliwość uruchamiania takiej procedury. Siła mechanizmu skargowego w systemie EKPC tkwi w dwóch elementach: w wiążącym charakterze orzeczeń ETPC oraz w mechanizmie implementacyjnym stosowanym przez Komitet Ministrów Rady Europy²⁵. Komitet ten wymaga od państw stosowania środków o charakterze indywidualnym, tj. wykonania wyroku w danej sprawie i (nierzadko) zapłaty kwot zasądzonych przez ETPC tytułem odszkodowania lub zadośćuczynienia, ale także środków o charakterze ogólnym. Środki te mają na celu zapobieżenie powtarzaniu się podobnych naruszeń Konwencji w przyszłości i polegają np. na wprowadzeniu zmian w prawie, zmiany praktyki organów władzy publicznej itd. Należy także zauważyć, że KPP i EKPC mają jednak nieco inne przeznaczenie. Podczas gdy KPP stanowi dla UE coś w rodzaju wewnętrznego „*Bill of Rights*”, wyznaczającego ograniczenia władzy dla instytucji UE,

²⁴ Por. I. Justyńska, *Zasada poszanowania praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2009, s. 204.

²⁵ Por. M. Balcerzak, *Proceduralne gwarancje ochrony praw człowieka*, [w:] B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona. Podręcznik dla studentów prawa i administracji*, Toruń 2005, s. 147.

to EKPC i jej mechanizmy stwarzają szanse zewnętrznej kontroli działań UE²⁶. Przystąpienie UE do EKPC umożliwiłoby także uzyskanie większej jednolitości europejskiego systemu ochrony praw człowieka.

Przypomnijmy, że długo nie było możliwości przystąpienia UE do EKPC. Na drodze takiemu posunięciu stanął zwłaszcza ETS, który wprawdzie od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku zaczął uwzględniać w swym orzecznictwie EKPC, ale w swojej powszechnie znanej opinii 2/94²⁷ stwierdził, że „niemożliwe jest podjęcie decyzji w sprawie akcesji Wspólnot Europejskich (WE) do EKPC, ze względu na brak kompetencji WE do takich działań”²⁸. Dopiero TL stworzył mechanizmy prawne, które umożliwiają przystąpienie UE do EKPC. Zasadne nawet jest stwierdzenie, że wręcz zobowiązał on UE do przystąpienia do EKPC poprzez sformułowanie art. 6 ust. 2 TUE: „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Kluczową kwestią w analizowanym kontekście jest także uzyskanie przez UE osobowości prawnej na mocy art. 47 TUE.

TL określił procedurę przystąpienia UE do EKPC, wprawdzie nie wprowadzając odnośnie do tej kwestii osobnego przepisu, ale przewidział wyraźnie tę akcesję artykułem 218 TFUE w związku z art. 216 TFUE. Nowy art. 218 TFUE określa procedurę zawierania umów międzynarodowych przez UE z państwami trzecimi lub z organizacjami międzynarodowymi. Szczegółowa rekonstrukcja tej stosunkowo skomplikowanej procedury przekraczałaby znacznie ramy niniejszego opracowania. Wskazać jednak wypada na przepisy odnoszące się ściśle do przystąpienia UE do EKPC. Zgodnie z art. 218 ust. 6 pkt a) (ii), Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy, lecz dla podjęcia takiej decyzji przez Radę konieczne jest uzyskanie zgody Parlamentu Europejskiego w przypadku umowy dotyczącej przystąpienia Unii do EKPC. Zgodnie z art. 218 ust. 8 akapit 2 zdanie 2, „Rada stanowi również jednomyślnie w przypadku umowy dotyczącej przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności; decyzja dotycząca zawarcia takiej umowy wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”. Przystąpienie więc UE do EKPC wymaga zgody Parlamentu Europejskiego (a nie jedynie jego konsultacji), jednomyślności w Radzie oraz dodatkowo zatwierdzenia decyzji Rady w przedmiocie zawarcia umowy o przystąpieniu UE do EKPC przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Zatem paradoksalnie, chociaż art. 6 ust. 2 TUE statuuje obowiązek przystąpienia UE do Konwencji, to do wyobrażenia jest sytuacja, że w praktyce mogłoby nie dojść do tej akcesji, kiedy jedno (lub kilka państw) sprzeciwiłoby się takiej decyzji, mimo że wcześniej ratyfiko-

²⁶ Por. I. Justyńska, *op.cit.*, s. 204.

²⁷ Zob. opinia ETS w sprawie C-2/94 z 28 marca 1996 roku.

²⁸ Cyt. za I. Justyńska. Por. I. Justyńska, *op.cit.*, s. 207.

wały one TL²⁹. Taka sytuacja byłaby jednak szkodliwa przede wszystkim dla obywateli i mieszkańców UE.

5. Konkluzje

Rozwój ochrony praw podstawowych w UE nabrał w ostatnim dziesięcioleciu swoistego „rozpędu”. Odzwierciedlają to w znacznym stopniu nowe postanowienia wprowadzone do traktatów stanowiących podstawę Unii odwołujące się do ochrony praw człowieka, godności osoby ludzkiej i do szeroko rozumianej aksjologii praw człowieka. Za najważniejsze osiągnięcia na tym polu należy niewątpliwie uznać proklamowanie na szczycie w Nicei 7 grudnia 2000 roku KPP³⁰, a następnie nadanie jej mocy wiążącej, i to mocy równej Traktatom stanowiącym podstawę Unii wraz z wejściem w życie TL oraz przyjęcie w tym Traktacie procedury umożliwiającej przystąpienie UE do EKPC, co postulowano już od kilku dziesięcioleci. Niewątpliwie taka akcesja stanowi obecnie jedno z najważniejszych wyzwań zarówno dla UE, jak i dla Rady Europy, ponieważ jej skutkiem będzie konieczność stworzenia wspólnym wysiłkiem obu tych organizacji spójnego i efektywnego systemu ochrony praw człowieka³¹. Może to być dość trudne zadanie, ponieważ taki system musi zostać stworzony z uwzględnieniem szczególnego charakteru UE. Chodzi tutaj przede wszystkim o konieczność zachowania autonomii unijnego porządku prawnego, ale także o kwestię zakresu zmian w EKPC i innych aktów prawnych z nią związanych³². Nie bez wpływu na prawidłowość działania mechanizmów systemu, o którym mowa będzie miała także w praktyce liczba nowych skarg indywidualnych dotyczących UE, ponieważ jeśli liczba ta będzie znaczna, może się to negatywnie odbić na efektywności pracy ETPC.

Zapewnienie wysokiego poziomu ochrony praw podstawowych będzie polegać w praktyce na zbudowaniu dobrej współpracy i dialogu między włączonymi do niego organami sądowniczymi i na ustaleniu uprawnień, jakie prawo UE gwarantuje jednostkom na podstawie KPP i EKPC³³. To bowiem do ETPC będzie należało np. stwierdzanie niezgodności między aktami prawa unijnego a EKPC, gdy tymczasem instytucje UE i poszczególne państwa członkowskie będą ponosiły odpowiedzialność za zapewnienie zgodności swoich działań z wymogami, jakie stawia EKPC³⁴.

²⁹ Por. M. Jeżewski, *op.cit.*, s. 17.

³⁰ Por. T. Astramowicz-Leyk, *Międzynarodowe systemy ochrony praw i wolności człowieka*, Olsztyn 2009, s. 98.

³¹ Por. H. Machińska, *Przystąpienie UE do EKPCz. Relacje instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej i Rady Europy*, [w:] J. Barcz (red.) *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 263.

³² Por. *Ibidem*.

³³ Por. D. Kornobis-Romanowska, *Umocnienie statusu jednostek w UE po przystąpieniu UE do EKPCz. Konsekwencje dla ustawodawcy i sądów krajowych – następstwa praktyczne*, [w:] J. Barcz (red.) *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 314.

³⁴ Por. *ibidem*, s. 313.

Co jednak najważniejsze, po przystąpieniu UE do EKPC jednostka będzie mogła dochodzić swoich praw zagwarantowanych w Konwencji i wnieść skargę przeciwko UE w przypadku, w którym państwo stosuje wobec niej akt prawa unijnego (lub korzysta z określonej przez to prawo tzw. klauzuli derogacyjnej)³⁵. Na te prawa (i wolności) będzie można się powołać bezpośrednio przeciwko organom UE, a jurysdykcja będzie należeć do obu europejskich Trybunałów – do ETPC i do Trybunału Sprawiedliwości UE, przy czym wybór drogi pozostawiony zostanie jednostce, w zależności od tego, czy prawo (wolność) zapewnione mocą Konwencji zostało naruszone przez instytucje UE czy też przez państwo członkowskie, np. poprzez implementację prawa UE do krajowego porządku prawnego³⁶.

³⁵ Por. *ibidem*, s. 314.

³⁶ Por. *ibidem*.