Ryszard Piotrowski

Uwagi o znaczeniu stanowiska Polski w sprawie Karty Praw Podstawowych

1. Europa jako wspólnota węgla i stali, paliw i energii elektrycznej, waluty i rynku pracy, towarów i usług, banków i żołnierzy, okazuje się łatwiejsza do zaprojektowania i zrealizowania aniżeli europejska koncepcja praw człowieka. Świadczą o tym dotychczasowe starania dotyczące stworzenia konstytucji dla Europy, która miała przecież określać podstawowe prawa Europejczyków, sformułowane w Karcie proklamowanej przez Radę, Komisję i Parlament Europejski w 2000 r. w Nicei. Dokument ten, nie mający znaczenia prawnie wiążącego, obejmował swoim zakresem zarówno prawa zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, Europejskiej Karcie Socjalnej, Paktach Praw Człowieka, jak też prawa wynikające z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, do których respektowania zobowiązywało europejskie prawo pierwotne, a ponadto ustanawiał prawa w istocie nowe, związane z nowymi zagrożeniami (np. zakaz klonowania istot ludzkich), doświadczeniami i potrzebami (np. prawa solidarnościowe, prawa osób starszych, prawa dotyczące ochrony środowiska).
Znaczenie Karty polegało także na tym, że była ona odzwierciedleniem jedności praw politycznych, ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, a zarazem stanowiła aksjologiczny fundament integracji europejskiej. Twórcy Karty kierowali się założeniem, że stanowi ona jedynie rejestr praw już istniejących, spisanych dla ich potwierdzenia lub interpretacji. W tym też celu na postanowienia Karty powołał się Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 2006 r. potwierdzając, że prawo do życia rodzinnego i prawa dziecka podlegają ochronie w prawie wspólnotowym. W Traktacie z Lizbony włączono Kartę Praw Podstawowych do prawa pierwotnego Unii Europejskiej stanowiąc w art. 6 nowego Traktatu o Unii Europejskiej, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie (...) w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty". Jednocześnie – jakby dla rozwiania ewentualnych obaw państw członkowskich dodano, że „postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach", a prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie „są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należytym uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień".
Tytuł VII Karty gwarantuje respektowanie kompetencji państw członkowskich w zakresie praw podstawowych stanowiąc m.in., że postanowienia Karty nie naruszą monopolu władz krajowych w tej dziedzinie mając zastosowanie „do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa te szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach", a więc Karta ma zastosowanie jedynie do prawa krajowego implementującego prawo unijne .
Jakby tego było mało do Traktatu dołączono Deklarację w sprawie Karty Praw Podstawowych wyjaśniającą, że nie rozszerza ona zakresu stosowania prawa Unii na dziedziny leżące poza kompetencjami Unii, nie ustanawia nowych uprawnień ani zadań Unii, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w Traktatach, ale potwierdza prawa zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i wynikające z konstytucyjnej tradycji państw członkowskich. Jest to o tyle istotne, że w myśl Traktatu z Lizbony „Prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające

z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa".
Inaczej mówiąc państwo europejskie należące do Unii może nie obawiać się Karty z dwóch powodów: 1) nie ustanawia ona nowych praw, a jedynie rejestruje istniejące; 2) prawa w Karcie zawarte i tak są przez to państwo respektowane, ponieważ inaczej nie byłoby ono w Unii. Argumentacja ta nie wystarczyła rządom brytyjskiemu i polskiemu. Stosowanie Karty do Polski i Wielkiej Brytanii precyzuje protokół stanowiący część Traktatu z Lizbony.

2. Protokół, znany jako brytyjski, ma podstawowe znaczenie dla określenia stanowiska rządu polskiego wobec Karty. W preambule wyjaśniono, że Karta wyłącznie „potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że prawa te są bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad". Skoro tak, to jaki jest sens protokołu? Preambuła stwierdza, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych", a Karta „jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa" w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Ponadto „Wysokie umawiające się strony" - przypominając „zobowiązania Polski i Zjednoczonego Królestwa" wynikające z członkostwa tych krajów w Unii – stwierdzają, że pragną „sprecyzować stosowanie Karty w stosunku do przepisów prawnych i działań administracyjnych Polski i Zjednoczonego Królestwa oraz możliwość rozpoznawania na podstawie postanowień Karty spraw na drodze sądowej w Polsce i Zjednoczonym Królestwie". Sprecyzowanie następuje już w preambule i polega na wyjaśnieniu, że „zawarte w niniejszym protokole odniesienia do wprowadzenia w życie poszczególnych postanowień Karty pozostają ściśle bez uszczerbku dla wprowadzania w życie innych postanowień Karty".
Polska zatem – wbrew niektórym opiniom – nie odrzuca Karty w całości, a obowiązujący Traktat z Lizbony mówi nam, że Karta Praw Podstawowych ma być w Polsce realizowana „ściśle bez uszczerbku" z wyjątkiem postanowień, które protokół wskazuje. W myśl art. 1 protokołu Karta „nie rozszerza zdolności" Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ani żadnego polskiego sądu lub Trybunału „do uznania, że przepisy" oraz „praktyki lub działania administracyjne (...) są niezgodne" z Kartą. Ponadto „nic, co zawarte jest w tytule IV Karty nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej" z wyjątkiem przypadków, gdy Polska przewidziała takie prawa „w swoim prawie krajowym".
Tytuł IV Karty „Solidarność" dotyczy w zasadzie praw socjalnych. Art. 1 protokołu stwierdza więc jedynie, że Karta nie tworzy nowych praw, ale zawiera reguły programowe, na które można się powoływać, gdy będą częścią prawa krajowego . Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie zyskuje kompetencji do stwierdzania niezgodności prawa i praktyki krajowej z Kartą, bo nie może ich mieć ze względu na art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Art. 2 Protokołu stanowi, że jeśli „dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski (...) wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski", a więc zobowiązuje do poszanowania standardu krajowego. Karta Praw Podstawowych wiąże zatem Polskę, co wynika z Traktatu z Lizbony. Jej postanowienia nie mogą być jednak stosowane bezpośrednio, ale to z kolei wynika z samej Karty.
Stanowisko Polski w sprawie Karty Praw Podstawowych składa się również z jednostronnej deklaracji, że „ze względu na tradycje ruchu społecznego „Solidarność" i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze" Rzeczpospolita „w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem Unii Europejskiej, w szczególności prawa potwierdzone w

tytule IV Karty". Deklaracja potwierdza sens protokołu brytyjskiego zobowiązującego do respektowania praw socjalnych i pracowniczych zgodnie z prawem krajowym.
Istotnym elementem stanowiska Polski w sprawie stosowania Karty jest również deklaracja jednostronna o charakterze interpretacyjnym, „przyjęta do wiadomości przez Konferencję Międzyrządową i dołączona do Aktu Końcowego", w myśl której „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". Tego rodzaju deklaracja nie stanowi zastrzeżenia, które mogłoby wywoływać skutki prawne o charakterze wyłączającym . Treść deklaracji potwierdza obowiązywanie Konstytucji RP.
W istocie więc stanowisko Polski – w kształcie, jaki uzyskało w procesie tworzenia Traktatu z Lizbony - nie sprowadza się do odrzucenia Karty Praw Podstawowych. Trudno jednoznacznie ocenić, czy rzeczywiście cokolwiek zyskujemy lub tracimy jako obywatele w wyniku protokołu brytyjskiego i obu deklaracji. Protokół przecież jednoznacznie stwierdza nasze przywiązanie do Karty, a to, że nie można stosować jej bezpośrednio wynika zarówno z samej Karty, która przecież w założeniu nie tworzy nowych praw ani nie kreuje nowych kompetencji organów unijnych, jak i z postanowień Konstytucji, która nie może być zmieniona w sposób dorozumiany w sytuacji kolizji z prawem europejskim. Zarazem jednak poprzez Protokół ma nastąpić – co najmniej w intencjach - ograniczenie wolności, praw i zasad traktatowych wobec obywateli polskich . Protokół nie zmienia zasady, zgodnie z którą naruszenie Karty może polegać na naruszeniu norm niesamowykonalnych, a więc wymagających realizacji w krajowym porządku prawnym. Nie wyłącza również możliwości kierowania przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie interpretowania protokołu .
Sformułowaniu tego stanowiska towarzyszyły jednak oświadczenia i dyskusje świadczące o istnieniu obaw o naszą tożsamość duchową i materialną w jednoczącej się Europie, rzeczywistych i podsycanych dla wewnątrzkrajowych potrzeb politycznych. Politycy, w tym przedstawiciele rządu, stwierdzali, że Karta zagraża krajowym standardom w dziedzinie prawa rodzinnego, aborcji i eutanazji, a także stwarza zagrożenie dla polskiej własności na ziemiach zachodnich i północnych. W opiniach tych nie uwzględniano konsekwencji związania Polski orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a zarazem nie brano pod uwagę znaczenia Konstytucji RP wobec prawa europejskiego oraz zasad dotyczących podziału materii między prawem krajowym a prawem europejskim.
Krajowa debata dotycząca Karty Praw Podstawowych i ukształtowane w jej wyniku stanowisko rządu wydaje się zdeterminowane względami racjonalności politycznej odległej od standardów klasycznej racjonalności. Przyłączenie się do protokołu brytyjskiego odzwierciedlało potrzebę zaspokojenia oczekiwań tych wyborców, którzy preambuły do protokołu raczej nie przeczytają, co pozwoli prezentować tezę o wyłączeniu stosowania Karty wobec Polski. W ten sposób straciliśmy szansę – poprzez racjonalną refleksję - budowania fundamentów integracji, która zależy przecież o wiele bardziej od wspólnych wartości i ugruntowania europejskiej kultury prawnej, aniżeli od wspólnej waluty.

Ryszard Piotrowski, *dr nauk prawnych, konstytucjonalista, Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego*