

### Opinia prawna

#### n.t. Protokołu Wyłączającego oraz normy temporalnej, dotyczących Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej.

Załamaniem się procedury ratyfikacji przez państwa Unii Europejskiej t.zw. „Konstytucji Europejskiej”, której częścią składową miała być Karta Praw Podstawowych, pociągnęło za sobą konieczność znalezienia odpowiedniego rozwiązania statutowego określającego charakter prawny tej Karty.

Należy bowiem pamiętać, że Karta Praw Podstawowych w swej aktualnej postaci, przyjętej na „Szczyście Nicejskim” w 2000 r., jest od strony prawnej w istocie niczym więcej, jak tylko dokumentem o charakterze deklaracyjnym, potwierdzającym międzynarodową i konstytucyjną praktykę państw członkowskich Unii Europejskiej w obszarze ochrony praw i wolności człowieka. Nie stwarza ona natomiast ani bezpośrednich zobowiązań prawnomiędzynarodowych w zakresie zagwarantowania przez te państwa przestrzegania wymienionych w Karcie praw i wolności, ani też nie określa ewentualnych metod weryfikacji i kontroli przestrzegania przez państwa takich zobowiązań.

Istotne zmiany w tym zakresie mają nastąpić w rezultacie wynegocjowania i przyjęcia nowego instrumentu, mającego stanowić swoistą alternatywę dla nieudanej inicjatywy „Konstytucji Europejskiej”. Zgodnie z „Mandatem dla Konferencji Międzyrządowej”, przyjętym przez Radę Europejską w czerwcu 2007 r., ma to być „Traktat Reformujący” Unię Europejską. Zawierać on będzie przepisy zmieniające zarówno „Traktat o Unii Europejskiej”, jak i „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską”.

Jak zauważono w polskiej doktrynie: *„Przyszły traktat ma wzmacniać ochronę praw podstawowych przede wszystkim poprzez inkorporację Karty Praw Podstawowych do prawa pierwotnego UE, a więc nadanie Karcie Praw Podstawowych charakteru prawnie wiążącego (w tym celu Karta ma być ponownie uroczystie proklamowana), oraz wyposażenie UE w kompetencję do przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz) i zobowiązanie UE do przystąpienia do tejże Konwencji.”*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A.Wyrozumska, „Traktat reformujący” UE – umocnienie ochrony praw podstawowych (status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz)”, w: „Traktat reformujący Unię Europejską. Mandat Konferencji Międzyrządowej – analiza prawno-polityczna. Wnioski dla Polski”, Materiały z konferencji ekspertów 11 lipca 2007 r., Warszawa 2007; s.54.

Nie negując pozytywnych aspektów rozwiązania proponowanego w projekcie „Traktatu reformującego” w odniesieniu do swoistego „ustabilizowania prawnego” Karty Praw Podstawowych, nie można jednak pominąć milczeniem ewentualnych zagrożeń prawnych, jakie mogą wynikać z tego rozwiązania dla poszczególnych państw<sup>2</sup>, w tym również dla Rzeczypospolitej Polskiej. Mogą to być niebezpieczeństwa dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze – stosunku do naszego państwa takie ewentualne zagrożenia mogą wynikać z konieczności uznania takich praw i wolności, których Rzeczpospolita Polska w chwili obecnej – z różnych względów – nie jest w stanie uznać i przestrzegać w postaci nadanej im przez Kartę. Stąd też zasadna wydaje się propozycja złożenia przez Polskę w tej materii jednostronnej deklaracji o charakterze wyjaśniającym w jaki sposób będą wykonywane przez nasze państwo odpowiednie zobowiązania w tym zakresie. Taka możliwość jest nieodzowna biorąc pod uwagę fakt, że Karta Praw Podstawowych kumuluje w sobie prawa człowieka o bardzo różnej proveniencji – polityczne, obywatelskie, ekonomiczne, społeczne itp. Wiążące nasz kraj dotychczasowe zobowiązania traktatowe, dotyczące ochrony praw człowieka, wyraźnie różnicują zakres i charakter obowiązków państwa w odniesieniu – na przykład – do praw i wolności politycznych i obywatelskich oraz w stosunku do praw ekonomicznych.

Jednakże bardziej skutecznym dla osiągnięcia wspomnianego celu wydaje się wynegocjowanie w tym obszarze – wzorem t.zw. „Protokołu Brytyjskiego” – odpowiedniego „Protokołu Polskiego”, którego pozycja prawna byłaby mocniejsza aniżeli deklaracji interpretacyjnej. Propozycje dotyczące treści takiego Protokołu, przygotowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, wydają się wystarczająco i w sposób zrównoważony zabezpieczać zarówno interesy państwa polskiego, jak i osób fizycznych korzystających z dobrodziejstw Karty Praw Podstawowych. Wspomniany „Protokół Polski” mógłby również zawierać odpowiednie przepisy temporalne, o ile nie udałoby się ich wprowadzić do treści Art.6 projektu „Traktatu Reformującego (Zob. niżej, uwagi dotyczące kwestii temporalnych).

Po drugie – zarówno projekt „Traktatu Reformującego” jako całość, jak i Karta Praw Podstawowych w szczególności, pozostawiają bez odpowiedzi podstawowe pytanie, w jakim przedziale czasowym Rzeczpospolita Polska ma być związana prawami i wolnościami osób mogących korzystać z dobrodziejstw Karty. Ten brak stwarza szerokie pole do ewentualnych „nadinterpretacji”, mogących poważnie zagrażać interesom ekonomicznym państwa, zwłaszcza w obszarze roszczeń dotyczących prawa do własności.

---

<sup>2</sup> Zob. t.zw. Protokół Brytyjski, wyrażający obawy i zastrzeżenia tego państwa co do przyszłego stosowania niektórych przepisów Karty Praw Podstawowych.

Nieodzowne jest tutaj przywołanie w odpowiednich przepisach „Traktatu Reformującego” (tj. w Art.6) ogólnych zasad interpretacyjnych zawartych w art.28 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., zgodnie z którym traktaty nie mają mocy wstecznej.

Powinno też zostać tamże wyraźnie stwierdzone, że organy Unii Europejskiej oraz państw członkowskich ( w tym również sądy) mogą decydować lub rozstrzygać w oparciu o Kartę Praw Podstawowych jedynie w odniesieniu do faktów, stanów prawnych lub decyzji powstałych po dniu wejścia w życie „Traktatu Reformującego”.

Należałoby też dokładniej sprecyzować pojęcie naruszenia ciągłego praw określonych w Karcie, również z uwzględnieniem wspomnianej poprzednio klauzuli przewidującej takiego „ciągłego naruszenia” jedynie w odniesieniu do faktów, stanów prawnych lub decyzji powstałych po dniu wejścia w życie „Traktatu Reformującego”.

/Zdzisław Galicki/