

JOLANTA BUCIŃSKA

SPÓŁECZNE PRAWA CZŁOWIEKA W EUROPEJSKIEJ KARCIE PRAW PODSTAWOWYCH

Obok systemu międzynarodowej ochrony praw człowieka, którego podstawowy trzon stanowią niewątpliwie *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* i *Pakty Praw Człowieka*, istnieje także ochrona na poziomie regionalnym, skupiająca zbliżone ideologicznie i kulturowo stanowiska, ujęta w umowach międzynarodowych i kontrolowana przez międzynarodowe organy. Jeden z najpełniejszych i najskuteczniejszych systemów został powołany w Europie. System ten powstał w ramach działalności Rady Europy i obejmuje przede wszystkim takie dokumenty jak: *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (uchwalona 4 listopada 1950 r.)¹ i przyjęte później jedenaście protokołów dodatkowych, *Europejska Karta Społeczna* (uchwalona 18 października 1961 r.)² i jej zmodyfikowana wersja z 1996 r.³ Uzupełniają one istniejący katalog praw człowieka i stanowią pewne standardy w tym zakresie, wywierając wpływ na ustawodawstwo państwowe. W tym kontekście interesujące wydaje się miejsce stosunkowo nowego dokumentu,

JOLANTA BUCIŃSKA – doktorantka WPPKiA KUL; adres do korespondencji: ul. Organowa 1/21, 20-882 Lublin.

¹ *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, przyjęta na posiedzeniu Komitetu Ministrów Rady Europy w Rzymie 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r., Dz. U. 1993, Nr 61, poz. 284. A. P r z y b o r o w s k a - K l i m - c z a k, *Prawo Międzynarodowe Publiczne. Wybór Dokumentów*, Lublin 1996.

² *Europejska Karta Społeczna*, przyjęta w ramach Rady Europy na posiedzeniu Komitetu Ministrów w Turynie 18 października 1961 r., Dz.U. 1999, Nr 8, poz. 67.

³ *Zrewidowana Europejska Karta Społeczna*, przyjęta 3 maja 1996 r., [w:] R. A. H e n - z e l, J. M a c i e j e w s k a, *Podstawowe dokumenty Rady Europy*, „Scholar” 1997, s. 54-82.

jakim jest *Europejska Karta Praw Podstawowych*⁴, przyjęta przez organy Unii Europejskiej w grudniu 2000 r. Choć nie może być zaliczona do prawa pierwotnego UE, ze względu na formę przyjęcia, jaką była jedynie uroczysta proklamacja przez Radę, Komisję i Parlament Europejski, zobowiązuje jednak politycznie organy i instytucje UE. Stanowi polityczną podstawę dla tworzenia systemu europejskiej ochrony praw człowieka (*in statu nascendi*)⁵. Normy polityczne *Karty* odnoszą się w sposób kompleksowy do problematyki ochrony praw człowieka, grupując zawarte w niej prawa w trzy kategorie praw: prawa cywilne i polityczne, prawa obywatelskie oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. W niniejszym artykule zostaną zaprezentowane jedynie prawa dające się zawrzeć w grupie problemów gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

Regulacje *Europejskiej Karty Praw Podstawowych* opierają się na standardach wypracowanych w europejskich dokumentach regionalnych odnoszących się do praw człowieka, a w szczególności *Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*. Przejawy działalności na rzecz ochrony praw człowieka uwidoczniają się w regulacjach Wspólnot Europejskich, począwszy od traktatów rzymskich, dokumentach tworzących Wspólnoty, uchwałach Rady Europejskiej, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości czy w polityce zagranicznej Wspólnot. Ochrona praw człowieka opiera się głównie na systemie konstytucyjnym (trybunały krajowe) i ustawodawstwie wewnętrznym, a w wymiarze międzynarodowym odbywa się na podstawie *Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, której stroną są poszczególne państwa wspólnotowe, a nie Wspólnoty Europejskie jako organizacja. Dotychczasowy sposób ochrony okazał się niewystarczający w obliczu uznania przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości pierwszeństwa prawa traktatowego przed prawem wewnętrznym⁶. W ten spo-

⁴ *Europejska Karta Praw Podstawowych*, [w:] S. H a m b u r a, M. M u s z y ń s k i, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Bielsko-Biała 2001.

⁵ Por. R. K u ń n i a r, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2002, s. 208.

⁶ Pomimo zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN w orzeczeniu z 29 maja 1974 r. stwierdził, że kontrola zgodności wspólnotowych aktów prawnych z katalogiem praw podstawowych gwarantowanych w konstytucji ma być sprawowana przez niego samego do momentu, aż Wspólnoty nie stworzą własnego, wiążącego katalogu praw, który by odpowiadał katalogowi krajowemu. Zob. H a m b u r a, M u s z y ń s k i, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, s. 213-214.

sób prawa człowieka chronione prawem krajowym były mniej skuteczne niż prawa wynikające z regulacji wspólnotowych. Niekiedy poziom ochrony praw człowieka przez mechanizmy wspólnotowe był niższy niż wynikający z konstytucji poszczególnych państw. W tym kontekście powstał projekt przystąpienia Wspólnot do *Europejskiej Konwencji*, który jednak rodził potrzeby wielu zmian czy to w samej *Konwencji*, czy w traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie. Wiązało się to ze znacznymi trudnościami, które mogły powodować rozbieżności w interpretowaniu i stosowaniu postanowień *Konwencji*. Ponadto Europejski Trybunał Sprawiedliwości w opinii z 1996 r. orzekł, że nie ma podstaw prawnych do działania przez Wspólnoty w zakresie ochrony praw człowieka, jak i przystępowania do międzynarodowych konwencji praw człowieka. Takie przystąpienie wiązałoby się z włączeniem całej materii *Konwencji* do prawa wspólnotowego, co przekroczyłoby zakres przedmiotowy traktatu powołującego Wspólnoty.

Wraz z pogłębianiem się procesu integracyjnego i zacieśniania unijnego następowało poszerzanie spektrum spraw, które były objęte kompetencją Wspólnot. Poza kwestiami gospodarki, handlu i finansów znacznie rozwinęły się takie dziedziny jak: wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwo, polityka społeczna, bezpieczeństwo obywateli oraz wymiar sprawiedliwości. Rozszerzenie obszarów działalności Wspólnot dotyczyło także praw człowieka. Naturalną konsekwencją tego procesu była potrzeba stworzenia własnego, wiążącego katalogu praw człowieka, jak i spójnego mechanizmu gwarantującego ich poszanowanie. W tym względzie *Europejska Konwencja*, jako akt międzynarodowy wymagający osobnego stosowania w każdym z ratyfikujących krajów, okazała się niewystarczająca. W tej sytuacji zrodziła się idea sformułowania *Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*. Obowiązkowy charakter *Karty* pozwoliłby na stworzenie „nowego reżimu praw podstawowych”, zmieniającego model europejskiej integracji na korzyść jednostki⁷. Inicjatywę podjęto w okresie niemieckiej prezydencji Rady Europejskiej w pierwszej połowie 1999 r. Podczas szczytu w Kolonii w czerwcu 1999 r. postanowiono rozpocząć prace i wyznaczono termin przedstawienia projektu na grudzień 2000 r. Kilka miesięcy później, pod przewodnictwem Finlandii, podczas szczytu w Tampere powołano kilkudziesięciosobowy zespół, który pracował nad projektem. Konwent ten składał się z przedstawicieli państw członkowskich, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parla-

⁷ A. D u f a (MEP), *Poparcie dla idei prawnie wiążącej Europejskiej Karty Podstawowych Praw*, „Challenge Europe” (11 VII 2001 r.).

mentów krajowych, a także obserwatorów reprezentujących Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Radę Europy. Prace trwały krótko, bo do jesieni 2000 r., kiedy to na nieformalnym szczycie w Biarritz zaakceptowano przygotowany tekst. Uroczyste proklamowanie *Karty* przez Radę, Komisję i Parlament Europejski nastąpiło w grudniu tego samego roku podczas szczytu UE w Nicei. Pozostała kwestia ratyfikacji przez poszczególnych członków, w trybach przewidzianych wewnętrznym ustawodawstwem. Celem *Karty*, wynikającym z deklaracji i dokumentów unijnych, ma być wzmocnienie konstytucyjnego charakteru traktatów. *Karta* miała rozszerzać i skonsolidować podstawowe prawa deklarowane już we wcześniejszych dokumentach unijnych oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Na tej podstawie *Karta* miała wzmocnić ochronę praw jednostki w systemie wspólnotowym, a także zmienić postrzeganie Unii wyłącznie jako organizacji gospodarczej. Zrodziły się obawy, że *Karta* stworzy nową strukturę unijną, izolującą się od reszty Europy, jako związku dobrze prosperujących demokracji, obojętnej na sprawy i problemy istniejące poza jej granicami⁸. W ten sposób w dziedzinie tak uniwersalnej jak ochrona praw jednostki Europa podzieliłaby się na dwa bloki, tj. stosunkowo bogate kraje unijne i te, które ze względu na sytuację polityczną i gospodarczą nie są brane pod uwagę jako ewentualni członkowie. Treść podstawowych praw jednostki i granica ich ochrony zmieniłaby się w zależności od pozycji ekonomicznej poszczególnych krajów. Przyzwolenie na takie podwójne standardy jest zaprzeczeniem idei uniwersalnych, niezbywalnych praw jednostki i równej ich ochrony. Akt przyjęcia *Karty* należy zatem traktować jako dążenie do stworzenia spójnego systemu ochrony praw człowieka w Europie.

Podniesienie poziomu ochrony praw zawartych w *Karcie* oraz samo znaczenie dokumentu nastąpiłoby niewątpliwie przez formalne jej włączenie do traktatów unijnych. Stałaby się wówczas prawem pierwotnym Unii⁹. Przyjęcie bowiem przez proklamację dokumentu międzynarodowego, jakim jest *Karta*, skutkuje brakiem mocy wiążącej. Znamienny jest brak w strukturze *Karty* postanowień końcowych, takich jak klauzula przyjęcia, wejścia w życie itp. Takie stanowisko twórców traktatu było efektem niemożności osiągnięcia porozumienia co do obligatoryjnego charakteru *Karty*. Stanowczy sprzeciw w tej sprawie

⁸ M. A. Nowicki, *Opinia na temat Karty Podstawowych Praw UE dla Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP*.

⁹ Debata nad charakterem prawnym *Karty* i ewentualnym włączeniem jej do Traktatu Unii Europejskiej zaplanowana została na konferencji międzyrządowej w 2004 r.

zapowiadał zwłaszcza przedstawiciel Wielkiej Brytanii w obawie przed ingerencją w jej wewnętrzne prawo przez sędziów sądu europejskiego, jak również konsekwencją podwyższonego standardu społecznego i ekonomicznego¹⁰. Głosy krytyki dotyczyły również możliwości utraty, po przyjęciu *Karty*, znaczenia systemu ochrony wprowadzonego przez *Europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (Trybunał Praw Człowieka). Zdaniem jednak komentatorów przez nadanie *Karcie Praw Podstawowych* charakteru wiążącego *Europejska Konwencja* nie uległaby marginalizacji w prawie unijnym i nadal pozostawałaby źródłem zasad ogólnych prawa dla tego systemu prawa¹¹. Ostatecznie *Karta* stała się dokumentem politycznym, mającym szansę wyznaczać pewne standardy uwzględniane w procesie stanowienia i stosowania prawa unijnego, zwłaszcza przez bezpośrednie włączenie jej do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Karta Praw Podstawowych jest deklaracją kompleksowo regulującą kwestie ochrony praw człowieka. Jak każdy tego typu dokument stanowi kompromis między zgłaszanymi postulatami a realnymi możliwościami¹². Jest również w znacznym stopniu zestawieniem wielu dokumentów międzynarodowych, konwencji i deklaracji Rady Europy. *Karta* obejmuje podstawowe prawa i wolności jednostki ujęte w *Europejskiej Konwencji* oraz te, które wynikają z konstytucyjnych tradycji państw członkowskich. W szczególny sposób uwzględnia także prawa gospodarcze i społeczne zawarte w *Europejskiej Karcie Społecznej* oraz w *Karcie Wspólnoty o podstawowych prawach socjalnych pracowników*¹³. Zawiera również nowe prawa, dotyczące np. bioetyki oraz ochrony danych osobowych, których regulacje były przedmiotem wcześniejszych prac Rady Europy. Odwołuje się również do bogatego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pewne zdziwienie może budzić brak odniesienia się w jakikolwiek sposób do *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, co czynią wszystkie powstałe po niej dokumenty w dziedzinie praw człowieka. Dla określenia

¹⁰ *Torysi przeciwko Europejskiej Karcie Praw*, PAP z 1 VIII 2000 r. za „The Telegraph” (Londyn).

¹¹ D. K o r n o b i s - R o m a n o w s k a, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2001, s. 197.

¹² Zob. H. J u r o s, *Projekt Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej. Katalog „bezbożnych” zasad czy „pobożnych” życzeń?*, Kraków 2000.

¹³ *Karta Wspólnoty o podstawowych prawach socjalnych pracowników*, przyjęta 9 grudnia 1989 r. w Strasburgu, [w:] B. G r o n o w s k a, T. J a s u d o w i c z, C. M i k, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 280-287.

wszystkich ujętych w *Karcie* praw posłużono się terminem „prawa podstawowe”. Wydaje się, że nie może być ono stosowane zamiennie z pojęciem praw fundamentalnych. Konstrukcja praw podstawowych jest znana i była stosowana w międzynarodowym prawie publicznym od momentu pojawienia się tego przedmiotu regulacji w prawie międzynarodowym. Już *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, odwołując się do *Karty Narodów Zjednoczonych*, wyraża wiarę w podstawowe prawa człowieka, nie definiując tego pojęcia¹⁴. Jednakże pojęcie to jest częściej spotykane na gruncie europejskim, np. w *Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, i utrwalone na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Treść pojęcia praw podstawowych można odczytać z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, z którego wynika, że są to zarówno prawa człowieka i wolności zawarte w *Europejskiej Konwencji*, jak i prawa zagwarantowane w konstytucjach państw członkowskich, stanowiące ogólne zasady prawa wspólnotowego. Ujęcie takie zatem niesie w sobie tradycyjne znaczenie praw człowieka, jak i znaczenie wolności, przewidziane w prawie wspólnotowym. Innymi słowy, w *Karcie* zawarto różne kategorie praw człowieka: obywatelskie, polityczne, społeczne, gospodarcze, kulturalne, fundamentalne.

Określenie zakresu podmiotowego *Karty* powoduje pewne trudności. Formalnie jest ona skierowana do obywateli unijnych, jednakże niektóre zawarte w *Karcie* prawa stanowią odzwierciedlenie praw zawartych w innych dokumentach wiążących państwa wspólnotowe. Wydaje się, że przysługują one zarówno obywatelom państw Unii Europejskiej, jak i innym osobom zamieszkującym ich terytorium. Są także prawa, które ze względów politycznych zostały zagwarantowane wyłącznie dla obywateli unijnych, np. prawo głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego, prawo do zasiłku społecznego. Co się tyczy podmiotu zobowiązanego do przestrzegania postanowień *Karty*, zostały do niego zaliczone organy i instytucje Unii oraz państw członkowskich. *Karta* ma być interpretowana w sposób zapewniający jak najszerszą ochronę obywateli Unii.

Oś aksjologiczną, na której jest osadzona *Karta*, można odnaleźć w treści jej preambuły. Ustęp 1 potwierdza założenie, że Unia Europejska jest wspólnotą wartości. Tworzy tym samym wspólnotę w wymiarze filozoficznym obok wymiaru gospodarczego i społecznego. Niewątpliwie do wspólnych wartości

¹⁴ Na temat kryteriów wyróżniania praw podstawowych w prawie międzynarodowym zob. A. M i c h a l s k a, *Prawa Człowieka w systemie norm międzynarodowych*, Warszawa–Poznań 1982, s. 110-118.

„Narodów Europy”, łączących się w coraz ściślejszą unię, należą duchowo-religijne i moralne dziedzictwo, niepodzielne uniwersalne wartości, godność ludzka, wolność, równość i solidarność, zasady demokracji i państwa prawa. Na takich wspólnych wartościach państwa Unii Europejskiej zdecydowały się oprzeć swoją pokojową przyszłość. Znamienny jest brak uwzględnienia w preambule sformułowania wskazującego na chrześcijańskie czy religijne korzenie cywilizacji europejskiej. Ograniczenie się do formuły podkreślającej dziedzictwo jedynie „duchowe”¹⁵ nie uwzględnia bogatszego wymiaru tożsamości Europy. Stało się tak wbrew postulatowi przedstawicieli niektórych państw, a za przyczyną udziału delegatów francuskich, broniących swej interpretacji zasady rozdziału Kościoła od państwa. W centrum swej aktywności Unia stawia jednostkę ludzką przez ustanowienie europejskiego obywatelstwa oraz stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Przyczynianie się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości ma pozostawać w harmonii z poszanowaniem różnorodności kultur i tradycji Europejczyków, a także z tożsamością narodową państw członkowskich. Równoległym celem, jaki wyznaczają sobie państwa członkowskie, jest wspieranie zrównoważonego i trwałego rozwoju, zapewnienie swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału oraz wolność przedsiębiorczości. W dokumencie wskazuje się również na konieczność ulepszania praw podstawowych w dobie przemian społecznych, postępu naukowego i technicznego. *Karta* podkreśla, że jej postanowienia wywodzą się z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, tradycji i międzynarodowych zobowiązań tych państw, a także z traktatów wspólnotowych, kart społecznych przyjętych przez Wspólnoty i Radę Europy oraz z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nie wszystkie państwa są związane takimi samymi traktatami, dlatego zróżnicowana może być podstawa i źródła praw podstawowych dla poszczególnych państw. *Karta* potwierdza prawa wynikające z owych tradycji i zobowiązań, nie nakładając żadnych nowych zobowiązań na organy Unii lub Wspólnot. Prezentowane w *Karcie* prawa podstawowe mają charakter zasadniczy, nie podlegają ograniczeniu i przysługują każdej osobie. *Karta* wyznacza jednocześnie granice swobodnego z nich korzystania. Odpowiedzialność i obowiązki wobec innych ludzi oraz wobec wspólnoty ludzkiej i przyszłych generacji stanowią ramy, w które wpisane jest korzystanie z praw podstawowych.

¹⁵ „Duchowe” dziedzictwo występuje w oryginalnym tekście angielskim (*spiritual*) i francuskim (*spirituel*), natomiast tekst niemiecki zawiera zwrot: „duchowo-religijne” (*geistig-religiöse*).

Katalog wszystkich podstawowych praw i wolności można podzielić na cztery grupy w zależności od sytuacji prawnej, w jakiej znajduje się jednostka. Sfera życia i działania jednostki wolna od ingerencji państwa jest regulowana tzw. wolnościami obywatelskimi, takimi jak np. prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania, wolność wyrażania opinii i informacji, prawo stowarzyszania się i zgromadzania, wolność sztuki i badań naukowych, wolność prowadzenia działalności gospodarczej. W pewnych sferach jednostka otrzymuje prawo do uzyskania korzyści z działań państwa, tj. otrzymuje osobiste gwarancje wolności i bezpieczeństwa, np. prawo do godności, do życia, do integralności osoby, zakaz tortur, niewolnictwa i pracy przymusowej, prawo do wolności i bezpieczeństwa, do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, do ochrony danych osobowych, do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zasada równości wobec prawa, zakaz dyskryminacji, zasada równości kobiet i mężczyzn, prawo do swobodnego poruszania się i zamieszkiwania na terytorium Unii, prawo do rzetelnego procesu sądowego, do obrony i domniemania niewinności, zasada *lex retro non agit*. W sytuacji gdy aktywność jednostki dotyka sfery publicznej, katalog praw podstawowych sprowadza się do następujących politycznych praw i wolności: prawo do głosowania i kandydowania do organów Wspólnoty, prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego, do zwracania się do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii, prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich, prawo do azylu, zakaz zbiorowego wydalania. Wreszcie gwarancje pewnych praw wymagają nie tylko określonych zabezpieczeń prawnych, lecz także działań, o charakterze organizacyjnym lub gospodarczym, ze strony państwa. Mieszczą się tutaj tzw. prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne, wśród których *Karta* wymienia następujące: prawo do nauki, wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy, prawo do własności, poszanowanie różnicowania kulturowego, religijnego i językowego, prawa dziecka, prawa osób starszych, integracja osób niepełnosprawnych, prawa pracownicze, prawa do ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia, ochrona środowiska, ochrona konsumentów.

Najbardziej interesujące dla poruszanego tematu jest wyróżnienie tych praw człowieka, które w swej istocie dotyczą kategorii praw społecznych, gospodarczych i kulturalnych lub przynajmniej z punktu widzenia merytorycznego nawiązują do omawianych wcześniej dokumentów międzynarodowych, regulujących problemy ekonomiczno-społeczne, np. do *Paktu Praw Gospodar-*

czych¹⁶ czy *Europejskiej Karty Społecznej*. Karta gwarantuje szereg swobód, z których korzystanie jest warunkiem wstępnym realizacji pozostałych praw społecznych. Chodzi tu przede wszystkim o prawo do swobodnego i pokojowego gromadzenia się i zrzeszania, na których opiera się prawo do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych. Karta obejmuje tym prawem każdego, kto pragnie tą drogą chronić własne interesy¹⁷. Nawiązuje w tej treści do art. 11 *Europejskiej Konwencji*, choć nie stanowi obowiązku państw co do sposobu traktowania tych związków i współpracy z nimi oraz nie określa prawa związków do podpisywania porozumień zbiorowych. Zbliżony standard stosuje się również w ust. 2 art. 12 *Karty Wspólnoty o podstawowych prawach socjalnych pracowników* z 1989 r. Do tego dokumentu Karta nawiązuje także w sformułowaniu prawa do nauki, gdzie podkreśla się prawo dostępu do kształcenia zawodowego i doksztalcenia¹⁸. Wprowadza bezpłatność kształcenia, ograniczając ją do obowiązku szkolnego. Nie stanowi natomiast obowiązku świadczenia takiej nauki przez podmioty prywatne. Wiele trudności w sformułowaniu ostatecznej postaci nasunął problem prawa rodziców do wychowania dzieci. Dotykał on kwestii konfliktu między rodzicami a władzami publicznymi co do prymatu w wychowaniu o określaniu interesów dziecka. Ostatecznie prawo to przysługuje rodzicom zgodnie z ich przekonaniami religijnymi i filozoficznymi. Interpretacji tego zapisu należy dokonywać w kontekście art. 24 *Karty Praw Podstawowych*, gdzie wyrażone jest pierwszeństwo praw dziecka przez prawem rodziców.

W kolejnym artykule Karta nawiązuje do trzech wolności, które legły u podstaw idei stworzenia Wspólnot Europejskich: poszukiwania pracy i jej wykonywania, do prowadzenia działalności gospodarczej oraz świadczenia usług we wszystkich państwach członkowskich¹⁹. Karta zapewnia wolność wyboru zawodu i prawo wykonywania pracy, nie zobowiązuje jednak państwa do zagwarantowania pracy. Jego zakres polega na nieingerencji w wykonywanie pracy przez jednostkę w wybranym przez siebie zawodzie. Jeśli pracownik jest obywatelem krajów trzecich, jest uprawniony do pracy w takich samych warunkach jak pracownicy unijni. Podstawą przysługiwania tego pra-

¹⁶ *Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, przyjęty 16 grudnia 1966 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, przekład urzędowy Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 169.

¹⁷ Art. 12.

¹⁸ Art. 14. Szerszy zakres tego prawa wprowadzają *Pakty Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych*, art.13.

¹⁹ Art. 15.

wa jest możliwość pracy na terenie państw członkowskich, na co wskazuje również *Europejska Karta Społeczna* w art. 19 ust. 4 i 5, mówiąc o legalności pobytu. Prawo prowadzenia działalności gospodarczej wykonywane jest na bazie zasad ustalonych na poziomie prawa wspólnotowego, prawa krajowego i zwyczaju. Do praw podstawowych *Karta* zalicza także prawo własności²⁰. Nie formułuje pojęcia własności, wskazuje tylko na własność intelektualną jako przedmiot ochrony. Prawo własności, zgodnie z regulacją dokumentu, wykonywane jest przez posiadanie, używanie, rozporządzenie i przekazywanie w spadku. Nie oznacza jednak prawa do nabywania własności. Państwo nie ma obowiązku pomagania komukolwiek w uzyskaniu własności lub w korzystaniu z niej. Może natomiast ingerować w korzystanie z tego prawa przez jego ograniczanie lub nawet pozbawienie. Jest to usprawiedliwione względami interesu publicznego, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za stosownym odszkodowaniem.

Dalszy rozdział powtarza katalog zawarty w *Karcie Wspólnoty o podstawowych prawach socjalnych pracowników*. Znajdują się tutaj prawa pracowników do informacji i bycia wysłuchanym w miejscu pracy²¹. Koresponduje to z art. 12 *Karty Społecznej* i odpowiednimi przepisami *Karty praw pracowników*²². Rola państwa polega tu na zagwarantowaniu pracownikom na odpowiednim poziomie tych praw, które określają warunki przewidziane prawem wspólnotowym, oraz zgodnie z przepisami krajowymi i zwyczajami. Przepisy wspólnotowe w tej kwestii ustanawiają jedynie standardy minimalne, które mogą być podwyższone w ustawodawstwie wewnętrznym²³. Prawo wspólnotowe mówi o dialogu między partnerami społecznymi, który zgodnie z zasadą subsydiarności może być dalej prowadzony na płaszczyźnie prawa krajowego²⁴. W tym też kontekście należy rozpatrywać prawo do rokowań zbiorowych i działań zbiorowych, przewidzianych przez *Kartę*²⁵. Przepis ten w całości opiera się na właściwych regulacjach *Karty praw pracowników*, przewidując zobowiązanie państw do popierania mechanizmu wspólnych konsultacji i negocjacji między pracodawcami a pracownikami oraz zawierania

²⁰ Art. 17.

²¹ Art. 27 rozdz. IV, zatytułowanego „Solidarność”.

²² Art. 17 i 19 *Karty Wspólnoty o podstawowych prawach socjalnych pracowników*.

²³ Por. Art. 136, 137 i 138 *Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską*.

²⁴ Art. 139 *Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, przyjęty 25 marca 1957 r. w Rzymie, [w:] A. P r z y b o r o w s k a - K l i m c z a k, E. S k r z y d ł o - T e - f a l s k a (oprac.), *Dokumenty europejskie*, t. III, Lublin 1999, s. 99-337.

²⁵ Art. 28.

układów zbiorowych. W przypadku konfliktu interesów obie *Karty* przewidują możliwość stosowania działań zbiorowych w celu obrony swoich interesów, nie wykluczając akcji strajkowej. *Karta praw pracowników* wprowadza ponadto stosowanie procedury mediacyjnej, postępowania pojednawczego oraz arbitrażowego²⁶. Norma *Karty*, wprowadzająca prawo dostępu do pośrednictwa pracy, nakłada na państwa obowiązek udzielania bezpłatnej pomocy w tym zakresie, acz nie wskazuje na środki i metody zapewniające skuteczną realizację tego prawa, jak czyni to *Karta Społeczna*²⁷. W kwestii ochrony przed wypowiedzeniem pracy *Karta* również opiera się na postanowieniach *Karty Społecznej*²⁸, ograniczając się jedynie do przesłanki niesprawiedliwego zwolnienia z pracy. Pomija zagadnienie odszkodowania w przypadku bezpodstawnego zwolnienia oraz prawa do postępowania przed bezstronnymi organami. Szczegółowo regulują to dyrektywy Rady Europejskiej, zobowiązujące np. do ochrony roszczeń pracowników przy zamianie własności przedsiębiorstw lub ich części przez przekazanie nabywcy wszystkich praw pracowniczych, wynikających ze stosunku pracy, a także ochrony w razie niewypłacalności pracodawcy przez przyjęcie wymaganych środków na zabezpieczenie wypłaty wynagrodzeń²⁹. W kwestii warunków pracy *Karta Praw Podstawowych* formułuje prawo do godnych, zdrowych i bezpiecznych warunków i w tym kontekście opiera się na art. 3 *Zrewidowanej Karty Społecznej*. Problem czasu pracy i urlopu drobiazgowo reguluje *Karta praw pracowników*, podczas gdy *Karta Praw Podstawowych* generalnie wskazuje na prawo każdego pracownika do ograniczenia maksymalnego czasu pracy, ustalenia dziennych i tygodniowych okresów wypoczynku oraz płatnego urlopu rocznego. Specjalną ochroną obejmuje dzieci i młodzież w miejscu pracy³⁰. Standard stworzony w tej regulacji jest standardem minimalnym w stosunku do innych wymienianych regulacji i przewiduje bezwzględny zakaz pracy dzieci oraz zakaz pracy młodocianych w wieku niższym niż ten, w którym kończy się obowiązek szkolny. Warunki pracy młodocianych mają odpowiadać ich wiekowi, nie szkodzić ich bezpieczeństwu, zdrowiu i rozwojowi społecznemu oraz wychowaniu, a także chronić przed wyczerpaniem ekonomicznym. Ochrona

²⁶ Art. 12-14 *Karty Wspólnoty o podstawowych prawach socjalnych pracowników*. Por także art. 6 *Europejskiej Karty Społecznej*.

²⁷ Art. 1 ust 3 *Europejskiej Karty Społecznej* oraz art. 1 ust. 3 *Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* z 1996 r.

²⁸ Art. 30 *Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej* z 1996 r.

²⁹ Dyrektywa Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nr 77/187, nr 80/987.

³⁰ Art. 32 *Karty Praw Podstawowych*.

życia rodzinnego i zawodowego oraz połączona z tym ochrona pracujących kobiet w związku z macierzyństwem, którą przyznaje *Karta*, opiera się na szczegółowych art. 8 i 16 *Europejskiej Karty Społecznej* oraz art. 27 jej zrewidowanej wersji z 1996 r. Dodatkowo *Karta* wymienia prawo do urlopu macierzyńskiego przysługujące osobie adoptującej dziecko³¹. Dużo miejsca *Karta* poświęca tematyce zabezpieczenia i pomocy społecznej³². Pojęcie to zostało ujęte szeroko i przewiduje te wszystkie sytuacje, w których należy świadczyć określone świadczenia. Wymienia następujące przypadki: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, stany wymagające opieki lub okres starości, a także utrata miejsca pracy. Nie tworzy jednak zobowiązania dla państwa do powoływania instytucji, których zadaniem byłoby udzielanie pomocy społecznej. Podmiot prawa do świadczeń w zakresie zabezpieczenia społecznego i społecznych przywilejów został ograniczony do osób legalnie zamieszkujących na terytorium Unii Europejskiej, co pozostaje w zgodzie ze standardem stworzonym w art. 137 i 140 *Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, a także dokumentem wspólnotowym, jakim jest *Karta Praw Podstawowych* w art. 2. Przedmiotem regulacji *Karty* jest również ochrona zdrowia. Mówi się tam o prawie dostępu do profilaktycznej ochrony zdrowia i korzystania z leczenia. Wiąże się z tym również obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu tej ochrony, nałożony na państwa przy kształtowaniu wszelkich innych działań i polityki unijnej. Sposoby realizacji wysokiego poziomu prawa ochrony zdrowia mogą przybierać różne formy, jednakże zawsze zgodnie z przepisami krajowymi i zwyczajami. Zapis ten koresponduje z prawem do ochrony zdrowia wyrażonym w *Europejskiej Karcie Społecznej*³³. W celu wspierania społecznej i terytorialnej spójności Unii *Karta* tworzy zasadę gwarantowania swoim obywatelom dostępu do usług w ogólnym interesie gospodarczym. Wymaga ona jednak równoczesnej zgodności z przepisami prawa wewnętrznego i prawa wspólnotowego.

Prawa uznane w *Karcie*, których podstawą są traktaty wspólnotowe, realizowane są na warunkach i w granicach naznaczonych w tych traktatach. Tam, gdzie prawa zagwarantowane w *Karcie* odpowiadają postanowieniom *Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, mają one znaczenie i zakres nadany im przez *Konwencję*. Każde inne ograniczenie praw uznanych w *Karcie* musi być przewidziane przez ustawę. *Karta* nie two-

³¹ Art. 33 *Karty Praw Podstawowych*.

³² Art. 34

³³ Art. 11 *Europejskiej Karty Społecznej*.

rzy żadnych nowych kompetencji dla organów Wspólnoty lub Unii ani nie zmienia zadań już ustalonych. Cechą wyróżniającą *Kartę Praw Podstawowych* jest to, że w jednym dokumencie udało się zebrać wszystkie rodzaje praw: prawa obywatelskie, polityczne oraz prawa społeczne, gospodarcze i kulturalne, pomimo utrzymywania się wśród państw członkowskich znacznych różnic poglądowych. Stało się tak ze względu na to, że *Karta* jest wiążąca jedynie w płaszczyźnie politycznej. Poszczególne kategorie praw powiązано z wartościami, które nadają tytuły rozdziałom *Karty*: godnością, wolnością, równością, solidarnością, sprawiedliwością³⁴. W takiej strukturze tekstu można dostrzec nawiązanie do ideologii francuskiego Oświecenia³⁵. Niekiedy zarzuca się *Karcie* brak podniosłego wyrazu, jakim niewątpliwie odznaczają się inne międzynarodowe dokumenty, np. *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*. Ponadto niektóre prawa sformułowane zostały w duchu pozytywizmu prawnego, jak ma to miejsce w przypadku prezentowanego już odwołania do religijnego dziedzictwa Europy. Praktyczne znaczenie *Karty* wyraża się w roli, jaką odgrywa ona w procesie wykładni norm prawa wspólnotowego w dziedzinie praw podstawowych.

PODSUMOWANIE

Europejska Karta Praw Podstawowych została przyjęta przez organy Unii Europejskiej w grudniu 2000 r. w formie uroczystej proklamacji. Jest to dokument o charakterze politycznym i w tym też zakresie zobowiązuje wszystkie instytucje i organy UE. Choć nie może być zaliczony do prawa pierwotnego, stanowi polityczną podstawę dla europejskiego systemu ochrony praw człowieka. W założeniach twórców *Karta* miała stworzyć własny, wiążący katalog praw człowieka oraz spójny mechanizm gwarantujący ich poszanowanie. Standard ochrony praw człowieka wynikający z *Karty* miał dorównywać standardowi ukształtowanemu w konstytucjach poszczególnych państw członkowskich. Ponadto *Karta* miała rozszerzać i konsolidować podstawowe prawa deklarowane już we wcześniejszych dokumentach unijnych oraz orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Na przeszkodzie stanął

³⁴ C. M i k, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej*, [w:] W. C h r o s t o w s k i (red.), *Czynić sprawiedliwość w miłości*, Warszawa 2001, s. 304-305.

³⁵ K u ź n i a r, *Prawa człowieka*, s. 205.

brak jednomyślności co do wiążącego charakteru *Karty*. Podnoszone były także głosy sprzeciwu w obawie przed ingerencją w jej wewnętrzne prawo przez sędziów sądu europejskiego, jak również przed konsekwencją podwyższonego standardu społecznego i ekonomicznego państwa. Ostatecznie *Karta* stała się dokumentem politycznym, mającym szansę wyznaczać pewne standardy uwzględniane w procesie stanowienia i stosowania prawa unijnego, zwłaszcza przez bezpośrednie włączenie jej do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. *Karta Praw Podstawowych* jest deklaracją kompleksowo regulującą kwestie ochrony praw człowieka. Stanowi zestawienie wielu dokumentów międzynarodowych, konwencji i deklaracji Rady Europy. Znamienny jest brak odniesienia się w jakikolwiek sposób do *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, jak czynią to wszystkie powstałe po niej dokumenty w dziedzinie praw człowieka. *Karta Praw Podstawowych* złożona jest z siedmiu rozdziałów, zatytułowanych odpowiednio: „Godność człowieka”, „Wolność”, „Równość”, „Solidarność”, „Prawa obywateli”, „Prawa sądowe”, „Postanowienia ogólne”. Spektrum praw regulowanych w dokumencie jest dosyć szerokie i można je podzielić na prawa obywatelskie, polityczne, gospodarcze, społeczne i kulturalne. Jest to cecha wyróżniająca *Kartę* spośród innych aktów odnoszących się do praw człowieka. Pomimo wielu różnic światopoglądowych udało się zawrzeć w jednym dokumencie wszystkie grupy praw. *Karta* nie tworzy żadnych nowych kompetencji dla organów Wspólnoty lub Unii ani nie zmienia zadań już ustalonych. Znaczenie *Karty* polega na tym, że jako akt polityczny wpływa na proces interpretacji norm prawa wspólnotowego w dziedzinie praw człowieka.

BIBLIOGRAFIA

- D u f a A. (MEP): Poparcie dla idei prawnie wiążącej Europejskiej Karty Podstawowych Praw, „Challenge Europe” (11 VII 2001 r.).
- G r o n o w s k a B., J a s u d o w i c z T., M i k C.: Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe, Toruń 1993, s. 280-287.
- H a m b u r a S., M u s z y Ń s k i M.: Karta Praw Podstawowych z komentarzem, Bielsko-Biała 2001.
- H e n z e l R. A., M a c i e j e w s k a J.: Podstawowe dokumenty Rady Europy, „Scholar” 1997, s. 54-82.

- J u r o s H.: Projekt Karty Podstawowych Praw Unii Europejskiej. Katalog „bezbożnych” zasad czy „pobożnych” zyczeń?, Kraków 2000.
- K o r n o b i s - R o m a n o w s k a D.: Europejska Konwencja Praw Człowieka w systemie prawa Wspólnot Europejskich, Warszawa 2001.
- K u ź n i a r R.: Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe, Warszawa 2002.
- M i c h a l s k a A.: Prawa Człowieka w systemie norm międzynarodowych, Warszawa–Poznań 1982.
- M i k C.: Europejska Konwencja Praw Człowieka w procesie integracji europejskiej, [w:] W. C h r o s t o w s k i (red.), Czynić sprawiedliwość w miłości, Warszawa 2001, s. 304-305 ???.
- N o w i c k i M. A.: Opinia na temat Karty Podstawowych Praw UE dla Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP.
- P r z y b o r o w s k a - K l i m c z a k A.: Prawo Międzynarodowe Publiczne. Wybór Dokumentów, Lublin 1996.
- P r z y b o r o w s k a - K l i m c z a k A., S k r z y d ł o - T e f a l s k a E. (oprac.): Dokumenty europejskie, t. III, Lublin 1999, s. 99-337.
- Torysi przeciwko Europejskiej Karcie Praw, PAP z 1 VIII 2000 r. za „The Telegraph” (Londyn).

SOCIAL HUMAN RIGHTS IN THE EUROPEAN CHART OF BASIC RIGHTS

S u m m a r y

The paper brings home to us the problems connected with the broadly understood social human rights, as they are regulated in the *European Chart of Basic Rights*. Economic rights, strictly speaking, social and cultural rights have been placed in the *Chart* aside to civil and political rights, making a comprehensive catalogue of human rights. Irrespective of their kind they have the same character, as it results from the political significance of the *Chart*. They exert an impact only at the level of the interpretation of the norms of the communal right in the domain of human rights. According to the *Chart*, social human rights draw on the solutions accepted in the most important European documents of this kind. Therefore the right to the protection of the natural environment and the protection of consumers is stressed with stronger emphasis.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: standardy międzynarodowe, prawa podstawowe, prawa człowieka, prawo wspólnotowe, prawa gospodarcze, prawa społeczne, prawa kulturalne, prawa obywatelskie.

Key words: international standards, basic rights, human rights, communal right, economic laws, social laws, cultural laws, civil rights.