

MARIUSZ JABŁOŃSKI
JUSTYNA WĘGRZYN
JAKUB RZUCIDŁO
Uniwersytet Wrocławski

ZNACZENIE PROTOKOŁU NR 7 DO TRAKTATU Z LIZBONY DLA PROCESÓW INTEGRACYJNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Z przeprowadzonej analizy postanowień zawartych w traktatach założycielskich wynika, że Wspólnoty Europejskie¹ oraz Unia Europejska na samym początku swojego istnienia nie sformułowały konkretnego katalogu praw podstawowych. Ze względu jednak na permanentny proces integracji europejskiej państwa członkowskie dostrzegły potrzebę opracowania własnego aktu prawnego uwzględniającego tę problematykę. Istotne znaczenie w działaniach podejmowanych w tym kierunku ma orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunał Sprawiedliwości UE, dalej jako ETS lub Trybunał), który zwrócił w nim szczególną uwagę na rolę przypisywaną prawom podstawowym w systemie prawa unijnego².

¹ W tym miejscu warto wskazać, że w § 31 traktatu założycielskiego Europejskiej Wspólnoty Obronnej (EWO) znalazło się odwołanie do praw podstawowych. „Okazało się jednak, że państwa założycielskie nie były jeszcze wówczas gotowe na kompromis w zakresie praw człowieka. Traktaty założycielskie Wspólnoty — z wyjątkiem odwołania się do czterech podstawowych wartości: wolnego przepływu osób, towarów, kapitału i usług, oraz sformułowanego w art. 6 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, w art. 40 (3) zakazu dyskryminacji producentów lub konsumentów produktów rolniczych i w art. 119 nakazu równego wynagrodzenia dla obu płci za pracę takiej samej wartości — nie sformułowały konkretnego katalogu praw podstawowych. Dominował pogląd, że ochrona tych praw należy wyłącznie do państw członkowskich oraz Rady Europy”, R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 85, 2008, nr 2, s. 42.

² Przed 1969 rokiem ETS stanął na stanowisku, że prawa podstawowe nie są częścią prawa unijnego i dlatego to sądy krajowe poszczególnych państw członkowskich są powołane do ich ochrony. Zob. wyrok ETS w sprawie *Stork v. High Authority*, nr 1/58, Orz. 1959, s. 17; wyrok ETS w sprawie *Geitling v. High Authority*, nr 36–38, 40/59, Orz. 1960, s. 423; wyrok ETS w sprawie *Sgarlata i inni v. Komisja*, nr 40/64, Orz. 1965, s. 215.

Po raz pierwszy nastąpiło to w sprawie *Stauder*³, w której Trybunał nadał ochronie praw jednostki rangę zasad ogólnych i uznał swoją kompetencję do ochrony tych praw. Warto jednak zaznaczyć, że dopiero w sprawie *Handelsgesellschaft*⁴ Trybunał wskazał na miejsce i rolę praw zasadniczych w unijnym systemie prawnym, podkreślając, iż „ochrona norm wynikających ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich oznacza, że nie może być ona pozostawiona porządkom krajowym”⁵.

³ Wyrok ETS w sprawie *Stauder v. City of Ulm*, nr 29/69, Orz. 1969, s. 419. W sprawie tej chodziło o konieczność redukcji nadwyżek masła we Wspólnocie Europejskiej (obecnie UE). Komisja Europejska wydała decyzję upoważniającą państwa członkowskie do sprzedaży tego produktu po obniżonych cenach osobom pobierającym świadczenia z pomocy społecznej. Warunkiem skorzystania z tej formy sprzedaży było przedstawienie kuponu zawierającego nazwisko odbiorcy świadczenia. Celem takiej regulacji było zapewnienie, aby masło po obniżonych cenach trafiło do właściwych odbiorców. Jednym z odbiorców uprawnionych do skorzystania z tej formy zakupu masła był Erich Stauder. Sprzeciwił się on jednak obowiązkowi ujawnienia swojego nazwiska i zakwestionował ten wymóg przed sądem niemieckim, twierdząc, że narusza on jego prawa podstawowe zagwarantowane w niemieckiej Ustawie Zasadniczej. Sąd niemiecki wniósł o wydanie przez ETS wyroku wstępnego w kwestii zgodności warunku ustanowionego w decyzji Komisji z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego. Trybunał, rozpatrując tę sprawę, doszedł do wniosku, że kwestionowany przepis nie wymaga ujawnienia tożsamości adresata. Ponadto podkreślił, że taka interpretacja nie zawiera w swojej treści niczego, co mogłoby naruszać prawa podstawowe stanowiące część zasad ogólnych prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), które podlegają ochronie sprawowanej przez ETS.

⁴ Wyrok ETS w sprawie *Handelgesellschaft GmbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, nr 11/70, Orz. 1970, s. 1125. Sprawa ta dotyczyła niemieckiej spółki Internationale Handelsgesellschaft, która uzyskała licencję na eksport kukurydzy. Zgodnie z rozporządzeniem Rady UE w sprawie organizacji zbóż uzyskanie takiej licencji zostało uzależnione od złożenia kaucji pieniężnej. W przypadku gdy towar nie został wyeksportowany we właściwym czasie, kaucja ulegała przypadkowi. Po wygaśnięciu licencji część kaucji złożonej przez spółkę została zajęta, gdy pewna partia kukurydzy nie została wyeksportowana. W związku z takim stanem spółka wszczęła postępowanie przed sądem niemieckim, kwestionując legalność systemu zabezpieczeń pieniężnych i domagając się zwrotu zajętej kwoty. Według niemieckiego sądu kwestionowany system był sprzeczny z Ustawą Zasadniczą, a zwłaszcza z zasadą swobody działalności gospodarczej i dlatego sprawa została skierowana do Trybunału z zapytaniem o legalność tego systemu. Trybunał w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne orzekł, że „odwołanie się do reguł prawnych lub pojęć prawa krajowego w celu osądzenia ważności rozstrzygnięć przyjętych przez instytucję Wspólnoty [obecnie UE], wywarłoby niepożądany skutek względem jednolitości i skuteczności prawa wspólnotowego [obecnie prawa unijnego]. Ważność takich reguł może być oceniana jedynie w świetle prawa wspólnotowego, które nie może z samej swej natury mieć niższej rangi niż reguły prawa krajowego, bez pozbawienia go jego charakteru prawa wspólnotowego oraz bez zakwestionowania podstaw prawnych samej Wspólnoty. Niemiecki Sąd Administracyjny nie zgodził się z orzecznictwem ETS i zwrócił się o rozstrzygnięcie sprawy do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, uznając, iż zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie obowiązuje w odniesieniu do wszystkich przepisów prawa narodowego. Trybunał Konstytucyjny, nie kwestionując wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, zastrzegł sobie prawo rozstrzygania o zgodności przepisów prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi zawartymi w konstytucji Niemiec, dopóki Wspólnota nie stworzy katalogu praw podstawowych, który byłby adekwatny z katalogiem praw podstawowych zawartych w Konstytucji Republiki Federalnej”, T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 163–164.

⁵ *Ibidem*, s. 164.

W kolejnych latach dotychczasowe stanowisko ETS wobec analizowanej problematyki zaczęło się wzmocniać. Świadczy o tym wyrok w sprawie *Nold*⁶, w którym organ orzekający wskazał, że prawa zasadnicze mające swoje odzwierciedlenie w konstytucji państwa członkowskiego nie mogą być przeszkodą w realizacji celów wyznaczonych przez traktaty założycielskie. Ponadto w wyroku tym Trybunał uznał umowy międzynarodowe z zakresu ochrony praw człowieka jako podstawę przy tworzeniu systemu ochrony tych praw w ramach UE.

W orzeczeniu z 1979 roku w sprawie *Hauer*⁷ Trybunał wyraźnie podkreślił, że wspólna tradycja konstytucyjna państw członkowskich oraz umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka stanowią znaczący punkt odniesienia przy

⁶ Wyrok ETS w sprawie *Nold, Kohler-und Baustoffgroßhandlung v. European Commission*, nr 4/73, Orz. 1974, s. 491. W sprawie tej spółka Nold wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji, która upoważniała niemiecką agencję sprzedaży węgla do uzależnienia bezpośrednich dostaw węgla od zawarcia dwuletnich umów, na podstawie których spółka miałaby zakupić co najmniej 6000 ton węgla rocznie. Zaciągnięcie takiego zobowiązania znacznie przekraczałoby możliwości spółki, a jego brak spowodowałoby utratę statusu bezpośredniego hurtownika. Według poglądu wyrażonego przez spółkę zaskarżona decyzja — ze względu na zmianę warunków prowadzenia przedsiębiorstw hurtowych — narusza jej prawo własności oraz prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, chronione przez konstytucję Niemiec, konstytucje innych państw członkowskich, a także przez umowy międzynarodowe, w szczególności przez Europejską konwencję praw człowieka (EKPC) oraz Protokół nr 1 do EKPC. Trybunał stwierdził, że prawo własności nie jest prawem bezwzględny i dlatego może podlegać ograniczeniom. Oddalił wniosek, stwierdzając, że prawa podstawowe stanowią część ogólną zasad prawa, których przestrzeganie organ ten zapewnia.

⁷ Wyrok ETS w sprawie *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, nr 44/79, Orz. 1979, s. 3727. Sprawa dotyczyła obywatelki Niemiec L. Hauer, właścicielki działki, na której chciała założyć plantację winorośli. Postanowiła więc złożyć wniosek o wydanie zezwolenia na założenie plantacji. Nie spotkało się to jednak z aprobatą. Wskazano, że w świetle niemieckiej ustawy regulującej przemysł wina działka L. Hauer jest niezdatna do prowadzenia tego rodzaju uprawy. Hauer zaskarżyła więc decyzję. W czasie kiedy sprzeciw ten był rozpatrywany przez właściwy organ administracyjny, wydane zostało rozporządzenie Rady UE nr 1162/76 z dnia 17 maja 1976 roku, którego art. 2 przewidywał zakładanie nowych winnic przez okres trzech lat. Kilka miesięcy później organ administracyjny oddalił odwołanie, uzasadniając to dwojako. Po pierwsze, tak jak poprzednio powołał się na niewłaściwy ku temu teren. Po drugie, uwzględnił zakaz wynikający z powyższego przepisu. W związku z tym Hauer wniosła skargę do sądu administracyjnego. Po przeprowadzonych ekspertyzach okazało się, że działka nadawała się do uprawiania winorośli. Spowodowało to, że organ administracyjny gotowy był na wydanie zezwolenia, ale dopiero po upływie okresu zakazu, o którym mowa we wspomnianym rozporządzeniu. W konsekwencji niemiecki sąd administracyjny skierował wniosek do ETS w celu wydania orzeczenia wstępnego, zawierający pytania o czas, w którym rozporządzenie ma być stosowane, oraz o charakter zakazu wydawania zezwoleń na zakładanie nowych winnic. Na zadane pytania organ odpowiedział następująco. Zakaz funkcjonuje od momentu wejścia w życie rozporządzenia i nawet jeżeli byłaby wcześniejsza zgoda na założenie winnicy, to jej wykonanie i tak pozostałoby zawieszone na okres trzech lat. Zakaz, o którym mowa, był podyktowany nadrzędnym interesem publicznym i w tym zakresie ograniczenie korzystania z własności jest uzasadnione. Co do drugiego pytania Trybunał stwierdził, że zakaz ten ma charakter generalny.

konstruowaniu unijnego systemu ochrony praw podstawowych⁸. Mając na względzie tę sprawę, warto podkreślić, że to właśnie w niej po raz pierwszy Trybunał w nawiązaniu do gwarancji praw podstawowych w porządku prawnym Unii bezpośrednio powołał się na art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC. Badając rozporządzenie Rady (Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) nr 1162/76 pod kątem wyrażonych przez niemiecki sąd administracyjny wątpliwości, Trybunał dostrzegł, że wymieniony akt prawny nie zawierał żadnego unormowania, które mogłoby podważyć jego ważność ze względu na sprzeczność z wymogami ochrony praw podstawowych UE.

Dokonując analizy orzecznictwa ETS we wskazanym zakresie, warto także zwrócić uwagę na wyrok w sprawie *Sodemare*⁹, w którym nastąpiło odniesienie do wymogów obowiązujących organy stosujące prawo unijne, wynikające z zasady ochrony praw podstawowych. Zgodnie z opinią Trybunału „uzasadnienie wskazujące, jakie prawa przyznawane jednostkom w prawie wspólnotowym [obecnie w prawie unijnym] mogą być realizowane na podstawie przepisów krajowych, wymagane jest tylko dla aktów organów podejmujących decyzję mogące wpłynąć na zakres korzystania przez jednostki z praw fundamentalnych przyznanych Traktatem”¹⁰.

Mając na względzie przedstawione orzecznictwo, trzeba dostrzec, że Trybunał, chroniąc prawa podstawowe, czerpał inspirację z czterech źródeł: wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich, umów międzynarodowych, deklaracji Parlamentu, Rady i Komisji¹¹ Europejskiej oraz traktatów. Mimo to w żadnym z tych orzeczeń Trybunał nie zdefiniował praw podstawowych ani też nie określił ich katalogu. Wobec tego inicjatywę w tym zakresie przejęły państwa członkowskie. Pierwsze decyzje w tym zakresie zostały podjęte w czerwcu 1999 roku podczas szczytu w Kolonii¹². Kilka miesięcy później, a dokładnie w październiku, doszło do spotkania w Tampere, podczas którego powołany został konwent¹³

⁸ R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 44.

⁹ Wyrok ETS w sprawie *Sodemare SA, Anni Azzuri Holding SpA and Anni Azzuri Rezzato SrC v. Regione Lombardia*, nr 70/99, Orz. 1997, s. I-03395.

¹⁰ T. Jurczyk, *op. cit.*, s. 167.

¹¹ Warto dodać, że w 1977 roku Rada UE, Komisja Europejska i Parlament Europejski „wydały wspólną deklarację, stwierdzając, że Wspólnoty [obecnie UE] będą przestrzegały praw zasadniczych wynikających z konstytucji państw członkowskich oraz EKPCz (OJ nr 102 z 1977 r.)”, T. Jurczyk, *op. cit.*, s. 165.

¹² Podczas posiedzenia w Kolonii Rada Europejska stwierdziła, że prawa obywateli powinny być skatalogowane w formie Karty w celu lepszej ich prezentacji obywatelom Unii. Ponadto wyraźnie zostało zastrzeżone, że w Karcie nie może dojść do uszczuplenia praw podstawowych już obowiązujących w Unii, między innymi tych zawartych w EKPC, *ibidem*.

¹³ „W skład Konwentu wchodziły 62 osoby: przedstawiciele rządów państw członkowskich, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych. W charakterze obserwatorów w pracach brali udział reprezentanci Trybunału Sprawiedliwości i Rady Europy (w tym jeden sędzia Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu). Przewodniczącą Roman Herzog, były prezydent RFN. Podczas prac swoje zdanie na temat Karty wypo-

mający na celu opracowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP lub Karta) do grudnia 2000 roku. Karta została uroczystie proklamowana 7 grudnia 2000 roku na konferencji w Nicei¹⁴. Mimo to nie uznano jej za dokument wiążący. Stała się jedynie „deklaracją moralności europejskiej”¹⁵, co wywołało wiele kontrowersji. Wobec tego postanowiono, aby w projekcie traktatu konstytucyjnego dla Europy umieścić KPP, jako jego część II. Taki zabieg miał wyraźnie podkreślić wysoką rangę, jaką zamierzano nadać Karcie, aby stała się ona dokumentem prawnie wiążącym, a nie tylko i wyłącznie politycznym fundamentem Unii. Proces ten nie został jednak sfinalizowany¹⁶. Ostatecznie w drodze uzgodnień międzypaństwowych taki status (wiązący) został nadany Karcie na podstawie traktatu reformującego podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 roku¹⁷. Dokument ten został podpisany przez przedstawicieli państw członkowskich, z tym że Wielka Brytania i Polska uczyniły to z zastrzeżeniem, określanym potocznie jako protokół brytyjski¹⁸, który wprowadza ograniczenia co do stosowania Karty (tak zwana opcja *opt-out*).

2. ELEMENTY TREŚCI PROTOKOŁU NR 7 I POLSKICH DEKLARACJI W SPRAWIE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH

Włączenie Karty praw podstawowych do prawa pierwotnego Unii oraz przyjęcie EKPC ma się przyczynić do wzmocnienia systemu praw podstawowych¹⁹ działającego w ramach UE. Pomimo gwarancji, do których odnosi się zarówno

wiedziały także państwa kandydujące do Unii (w tym Polska) oraz organizacje pozarządowe”, A. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, „Studia Europejskie” 2003, nr 2, s. 53.

¹⁴ Dz. Urz. UE 2000/C 364/01.

¹⁵ M. Muszyński, *Opinia z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych*, „Przegląd Legislacyjny” 64, 2008, nr 2, s. 134.

¹⁶ Związane to było z niepowodzeniem procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, w wyniku którego charakter Karty praw podstawowych nie uległ zmianie, a więc nadal nie była ona dokumentem prawnie wiążącym.

¹⁷ Właściwie Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. UE 2007/C306, s. 1).

¹⁸ Odnosząc się do protokołu brytyjskiego, trzeba zwrócić uwagę, że chodzi o Protokół nr 7 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa.

¹⁹ Na temat odniesień w Karcie do praw podstawowych, a nie praw człowieka zob. R. Wieruszewski, *op. cit.*, s. 43–46. Trzeba dodać, że system praw podstawowych tworzą prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim (zob. art. 6 ust. 3 TUE).

Karta²⁰, jak i art. 6²¹ Traktatu o Unii Europejskiej²² (dalej jako TUE) — w obawie przed niekorzystnymi konsekwencjami zmiany charakteru Karty — Wielka Brytania²³ wynegocjowała protokół w sprawie stosowania wskazanego dokumentu²⁴, do którego przystąpiła także Polska.

W świetle art. 51 TUE wskazany dokument stanowi integralną część Traktatu z Lizbony i jest wiążącą umową międzynarodową. Odnosząc się do treści tego dokumentu, należy dostrzec, że jego twórcom chodziło o zapewnienie braku możliwości rozszerzenia, a nie wyłączenia przez Kartę kompetencji ETS i sądów krajowych do uznania, iż prawo i praktyki polskie są niezgodne z postanowieniami Karty — art. 1 ust. 1 Protokołu. Z kolei w dalszej części postanowień Protokołu, w art. 1 ust. 2, odniesiono się do rozdziału IV *Solidarność* zawierającego prawa i zasady²⁵, które mogą być powoływane przed sądami tylko wtedy, gdy mają swoje odzwierciedlenie w prawie krajowym. Artykuł 2 zaś wyraźnie akcentuje,

²⁰ Art. 51 ust. 2 KPP: „Niniejsza Karta nie wyposaża Wspólnoty ani Unii w żadne nowe uprawnienia czy też zadania, jak również nie zmienia uprawnień i zadań określonych w traktatach”.

²¹ Art. 6 TUE stanowi:

„1. Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc jak Traktaty.

Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach.

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 należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień.

2. Unia Przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach.

3. 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”.

²² Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 2010/C 83, s. 13).

²³ Zgodnie z wyjaśnieniami rządu brytyjskiego przedstawianymi w pracach Izby Lordów Protokół miał stanowić dodatkowe zabezpieczenie: „jeżeli pomimo tego, co mówią postanowienia Karty, ktoś próbowałby argumentować, że Karta tworzy nowe prawa, argument taki upadnie: Protokół wyjaśnia, że Karta nie daje ani krajowym, ani europejskim sądom żadnych nowych uprawnień do uchylenia lub zreinterpretowania prawa UK, włączając w to ustawodawstwo pracy i socjalne”, *European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution*, House of Lords, Constitution Committee, 6th Report of Session 2007–2008, HL Paper 84, Published 28 March 2008, s. 21, pkt 69, cyt za: A. Wyrozumska, *Inkorporacja Karty Praw Podstawowych do prawa UE: status Karty w prawie UE, zakres obowiązywania i stosowania, główne problemy interpretacyjne z uwzględnieniem stanowiska polskiego*, [w:] *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 89.

²⁴ A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 88.

²⁵ Rozdział IV KPP odnosi się do następujących kwestii: prawo pracowników do informacji oraz konsultacji w ramach przedsiębiorstwa; prawo do umów i działań zbiorowych; prawo dostępu do pośrednictwa pracy; ochrona przed nieuzasadnionym zwolnieniem z pracy; uczciwe i sprawliwe warunki pracy; zakaz pracy dzieci i ochrona młodych osób w pracy; życie rodzinne i zawodo-

że postanowienia Karty będą miały zastosowanie do Polski, jeśli zostały one implementowane do prawa krajowego, w takim zakresie, w jakim w nim funkcjonują. Przykładem może być prawo własności, o którym mowa w art. 17²⁶ KPP i które ma swoje odniesienie w prawie polskim. W tym miejscu warto dodać, że problem związany z roszczeniami majątkowymi, spowodowanymi przede wszystkim drugą wojną światową, stał się jednym z argumentów politycznych, który doprowadził do związania się przez Polskę protokołem brytyjskim. Dodać wypada, że podczas negocjacji nad traktatem reformującym obawa przed takimi roszczeniami była bardzo duża, ze względu na kilka postępowań wytoczonych przeciwko państwu polskiemu, w szczególności przez obywateli niemieckich²⁷. Jednakże argument, że KPP może dawać podstawy do roszczeń majątkowych związanych z drugą wojną światową, nie ma uzasadnienia. Prawo własności wyrażone w omawianym dokumencie należy bowiem rozumieć w zgodzie z tym samym prawem ustanowionym w EKPC. Na podstawie konwencji nie ma przesłanek do tego, by dochodzić wskazanych, niesłusznych, roszczeń²⁸.

Oprócz Protokołu Polska zgłosiła dwie deklaracje odnoszące się do stosowania Karty. Pierwsza o numerze 61²⁹ dotyczy tak zwanych dziedzin wrażliwych, do których zalicza się: moralność publiczną, prawo rodzinne, ochronę godności ludzkiej, poszanowanie fizycznej i moralnej integralności człowieka. Jej złożenie związane było z obawami, które pojawiały się na tle bezwzględного zakazu dyskryminacji obejmującego dyskryminację ze względu na orientację seksualną³⁰, a także problemu aborcji i eutanazji. Nie bez przyczyny decyzja ta została zaapro-

we; zabezpieczenie socjalne i pomoc społeczna; opieka zdrowotna; dostęp do powszechnych usług ekonomicznych; ochrona środowiska naturalnego; ochrona konsumentów.

²⁶ Art. 17 ust. 1 KPP: „Każdy ma prawo posiadać, korzystać, dysponować oraz pozostawiać w spadku legalnie nabyte przez siebie mienie. Nikt nie może zostać pozbawiony majątku, z wyjątkiem sytuacji, kiedy leży to w publicznym interesie oraz zgodnie z warunkami przewidzianymi przez prawo, pod warunkiem otrzymania w odpowiednim czasie uczciwej rekompensaty z tytułu utraty mienia. Korzystanie z mienia może być regulowane przepisami prawa, o ile jest to konieczne w interesie ogólnym”. Ust. 2: „Własność intelektualna powinna być chroniona”.

²⁷ Zob. na przykład I. Trusewicz, *Przyszli ludzie od Niemki*, „Rzeczpospolita” 15 września 2006.

²⁸ *Ibidem*, s. 81.

²⁹ Deklaracja nr 61 Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi: „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” (Dz. Urz. UE 2010/C 83/358, s. 360).

³⁰ „Dziennik» z 30 czerwca–1 lipca 2007 r. doniósł, że premier J. Kaczyński potwierdził, iż Polska chce odrzucić część zapisów Karty, przede wszystkim bezwzględny zakaz dyskryminacji: »Chodzi o to, aby w oparciu o ten fragment nie narzucano Polsce rozwiązań odnoszących się do spraw moralnych i obyczajowych, takich jak na przykład zawieranie małżeństw homoseksualnych«. Według premiera takie działanie byłoby »przeciwko polskim obyczajom i polskiej integralności kulturowej«. Nieco wcześniej rzecznik MSZ wyjaśnił w tej sprawie: »Nie chcemy, by w dziedzinie moralności publicznej obowiązywało to co ustanowiły unijne instytucje [...]. Podczas szczytu (Polska) uzyskała gwarancję, że Karta nie ograniczy krajom członkowskim możliwości stanowienia

bowana przez przedstawicieli Kościoła katolickiego, którzy uzasadniali jej słuszność możliwością odmiennych interpretacji ustanowionych w Karcie praw odnoszących się do wrażliwych tematów³¹. Wątpliwości powstałe na tym tle odnoszą się do treści art. 9 KPP, który wskazuje, że „Prawo do małżeństwa oraz prawo do założenia rodziny powinny być gwarantowane zgodnie z przepisami prawa krajowego dotyczącymi wykonywania tych praw”. Takich wątpliwości nie ma co do art. 12 ETPC, który stanowi: „Mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa”. Naszym zdaniem obawy, jakie pojawiły się w „obszarach szczególnie wrażliwych”, są niepotrzebne, ponieważ to, że art. 9 KPP nie precyzuje małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny, nie oznacza wcale, iż dane państwo członkowskie nie może ustalić właśnie takiego rozumienia wskazanego pojęcia. Należy jednak zwrócić uwagę, że kwestie te (małżeństwa, rodziny, ochrony życia) zgodnie z postanowieniami tego dokumentu są regulowane przez prawo krajowe i to ono ma w tej sferze największe znaczenie. Dlatego też — jak słusznie podkreśla Jan Barcz — „Niezależnie od tego, czy jesteśmy w protokole brytyjskim czy nie, państwo zachowuje w tych kontrowersyjnych kwestiach kompetencje działania według swojego uznania. To są bowiem przepisy, które wymagają konkretyzacji w prawie krajowym”³².

Jeśli chodzi o zasadę niedyskryminacji ze względu na orientację seksualną, również i w tym przypadku uważamy, że nie ma obaw, aby za jej pomocą domagano się legalizacji związków homoseksualnych. Nie ma najmniejszych wątpliwości, że Polska związana jest tą zasadą, która charakteryzuje każde demokratyczne społeczeństwo i która ma swoje odzwierciedlenie zarówno w obecnie obowiązujących traktatach (art. 6 ust. 1 TUE), jak i w Karcie³³. Odnosząc się do tej kwestii, warto zwrócić uwagę na dotychczasowe orzecznictwo ETS, z którego wynika, że Unia nie narzucała i w dalszym ciągu nie narzuca państwom członkowskim konkretnych standardów w zakresie ochrony praw podstawowych. Przykładem

własnego prawa w zakresie moralności publicznej”, A. Wyrozumska, *Karta Praw Podstawowych — polskie obiekty*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 75.

³¹ Zob. wypowiedź kardynała Tarcisia Bertonego, *Sojusz w walce o wartości. Pochwała dla Polski*, „Rzeczpospolita” 17 września 2007.

³² I. Czerny, UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do opt-out ws. Karty praw podstawowych bez większego znaczenia, http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/ue;prof;barcz;dolaczenie;polski;do;opt-out;ws;karty;praw;podstawowych;bez;wiekszego;znaczenia;62,0,270910.html (dostęp: 4 kwietnia 2011).

³³ Art. 20 KPP: „Każdy jest równy wobec prawa”. Art. 21 KPP: „Ust. 1. Zabrania się wszelkiej dyskryminacji ze względu na: płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, wyznanie lub wiarę, przekonania polityczne i inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, własność, urodzenie, niepełnosprawność, wiek bądź orientację seksualną. Ust. 2. W ramach, w jakich mają zastosowanie Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejską oraz Traktat o Unii Europejskiej, jak również z zastrzeżeniem przepisów szczególnych określonych w tych Traktatach, zabrania się jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na narodowość”.

może być wyrok z dnia 4 października 1991 roku w sprawie C-159/90 *The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v. Grogan*³⁴ lub wyrok z 14 października 2004 roku w sprawie C-36/02 *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH v. Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*³⁵. Z kolei w odniesieniu do związków homoseksualnych na uwagę zasługuje wyrok z dnia 1 kwietnia 2008 roku w sprawie C-267/06 *Tadao Maruko v. Versorgungsanstalt der deutsche Bühnen*³⁶.

Druga deklaracja, o numerze 62³⁷, wyłącza rzekomo działanie art. 1 ust. 2 Protokołu w sprawie stosowania Karty w odniesieniu do Polski³⁸. Wymienione

³⁴ „Zb. Orz. 1991, s. I-4685. Trybunał ani nie narzucił standardu irlandzkiego innym państwom, ani nie stwierdził, że surowe prawo antyaborcyjne tego kraju jest sprzeczne z prawem wspólnotowym. Trybunał uniknął rozstrzygnięcia w tak wrażliwym przedmiocie. Gdyby przyjął podejście maksymalistyczne, godząc się ze stanowiskiem Irlandii, standardem wspólnotowym byłby zakaz aborcji. Trybunał narzuciłby w ten sposób wysoki standard innym państwom, dopuszczającym w pewnych przypadkach aborcję. Prowadziłoby to do dyktatu konstytucji jednego państwa wobec innych (zakaz aborcji uregulowany był w konstytucji irlandzkiej), a w konsekwencji do konfliktów politycznych”, A. Wyrozumska, *Inkorporacja...*, s. 104.

³⁵ „Zb. Orz. 2004, s. I-9609. W sprawie *Omega* TS UE stwierdził wyraźnie, że godność ludzka jest chroniona przez prawo wspólnotowe. Nie narzucił jednak żadnego wspólnotowego standardu. Wrażliwość na kwestie moralne może bowiem być różna w Niemczech, Zjednoczonym Królestwie i w Polsce. Trybunał »zezwoił« zarówno na produkowanie gry w Zjednoczonym Królestwie, jak i na zakazanie jej udostępniania na laserdromie w Niemczech. »Pozwoił« w ten sposób również Polsce dokonać swobodnej oceny. Warto zauważyć, że w Polsce podobna gra *paintball* również polegająca na »zabijaniu«, nie jest uważana za godzącą w godność ludzką”, *ibidem*, s. 105.

³⁶ Wyrok, o którym mowa dotyczył sporu pomiędzy T. Maruko a Versorgungsanstalt der deutsche Bühnen (kasą emerytalną teatrów niemieckich, zwanej dalej „VdB”) ze względu na odmowę przyznania Maruko renty wdowiej z tytułu świadczeń dla osób pozostałych przy życiu przewidzianych w pracowniczym obowiązkowym systemie emerytalnym, w którym jego zmarły partner życiowy był ubezpieczony. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006CJ0267:PL:HTML>.

³⁷ Deklaracja nr 62 Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca Protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa stanowi: „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”.

³⁸ Deklaracja, o której mowa, została przyjęta pod presją związków zawodowych, które skrytykowały decyzję polskiego rządu o wyłączeniu obowiązywania Karty i postrzeganie zagrożenia dla stosowania jej części IV w stosunku do Polski. Rzecznik MSZ Robert Szaniawski wyjaśnił, że „chodzi np. o to, żeby zapobiec jakimkolwiek interpretacjom prawa przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, które doprowadziłyby do zmiany definicji rodziny i przymuszałyby państwo polskie do uznawania małżeństw homoseksualnych. Polska w pełni podpisuje się natomiast pod rozdziałem dotyczącym praw socjalnych i pracowniczych, m.in. prawa do strajku. Rząd chce nawet dołączyć do traktatu deklarację w tej sprawie, by było jasne, że ta część karty nie budzi wątpliwości”, www.innastrona.pl/newsy/3476/karta-praw-podstawowych-nie-dla-polakow (dostęp: 4 maja 2011).

Deklaracje³⁹ mają charakter interpretacyjny, a to oznacza, że mogą być przez ETS uwzględnione jedynie jako element pomocniczy.

Biorąc pod uwagę poczynione spostrzeżenia odnoszące się do Protokołu i Deklaracji, trzeba podkreślić, że Polska obwarowała stosowanie postanowień Karty w swoim prawie wewnętrznym w sposób „piętrowy”:

1. przez jednostronną Deklarację nr 61;
2. przystępując do Protokołu;
3. dołączając do Protokołu Deklarację nr 62⁴⁰.

Prima facie wydaje się, że Protokół powtarza pewne kwestie, które wcześniej zawarto w samej Karcie i art. 6 TUE. Na tym zaś tle pojawia się problem, czy inicjatywę taką można uznać za sprzyjającą procesom integracyjnym w UE. Na to pytanie postaramy się odpowiedzieć w dalszej części artykułu.

3. ZNACZENIE PROTOKOŁU NR 7 DLA PROCESÓW INTEGRACYJNYCH

Przypomnijmy, że termin „integracja” oznacza „proces tworzenia całości z części lub włączenia pewnych elementów w całość”⁴¹. Zatem jeden z ważniejszych problemów, które powstają podczas analizy omawianego zagadnienia, dotyczy tego, czy Protokół nr 7 do traktatu reformującego sprzyja powstawaniu całości, czy też przeciwnie — powoduje, że owa całość powstać nie może. Tym monolitem powinno być, w badanym przykładzie, uznanie Karty praw podstawowych za dokument wiążący wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz respektowanie i wykonywanie jej postanowień. W pierwszej kolejności należy się jednak zastanowić, z jakimi w ogóle poziomami, czy rodzajami integracji, możemy mieć do czynienia. Leszek Jasień wymienia cztery (jak twierdzi podstawowe) rodzaje integracji: polityczną, gospodarczą, militarną oraz mieszaną. Integracja militarna ma najbardziej pierwotny charakter. Państwa wchodziły między sobą w sojusze, by zapewnić sobie bezpieczeństwo. Integracja gospodarcza dotyczy tylko i wyłącznie sfery wymiany handlowej między poszczególnymi państwami. Zespolenie polityczne z kolei zmierza najczęściej do utworzenia nowego państwa lub do powstania nowych struktur, które pełniłyby funkcję zbliżoną do państwa. Wreszcie integracja mieszana ma charakter polityczno-gospodarczy z elementami zagwarantowania bezpieczeństwa⁴². Oczywiście wskazane rodzaje

³⁹ Szerzej na ten temat zob. M. Wyrzykowski, *Wiele hałasu o nic? Racjonalizowanie irracjonalności na przykładzie Protokołu polsko-brytyjskiego do Karty Praw Podstawowych UE*, [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 506 nn.

⁴⁰ A. Wyrozumska, *Inkorporacja...*, s. 71.

⁴¹ A. Przyborowska-Klimczak, *Prawne aspekty procesu integracji europejskiej — rys historyczny*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-1.

⁴² L. Jasień, *Idea integracji europejskiej*, Warszawa 2010, s. 2-4.

integracji dotyczą głównie sytuacji, w której państwa dopiero planują podjąć działania zmierzające do zacieśnienia współpracy. W omawianym przypadku mamy sytuację nieco inną. Mianowicie chodzi o zreformowanie istniejących już zasad współpracy, a ściślej tej funkcjonującej w sprawach ochrony wolności i praw jednostek. Koordynacja działań we wskazanej sferze będzie się opierać głównie na czynnikach natury prawnej i politycznej.

Rozpatrując te pierwsze czynniki, należałoby się zastanowić, w jakim stopniu stosowanie protokołu brytyjskiego wpływa na egzekucję norm KPP. Chodzi zatem o wyjaśnienie, czy modyfikacje wynikające z przystąpienia do protokołu wpływają na stosowanie unijnego dokumentu w sprawie wolności i praw jednostek. Jak wskazuje się w opinii Rady Legislacyjnej, podpisanie przez Polskę zastrzeżeń do KPP nie wpływa na formalne związanie Rzeczypospolitej jej postanowieniami. Zauważa się ponadto, że z treści preambuły do protokołu wynika, iż jego celem nie jest wyeliminowanie możliwości stosowania Karty, lecz sprecyzowanie niektórych jej postanowień. Podobnie należałoby postrzegać złożone przez Polskę deklaracje. Z tym że nie mają one, w przeciwieństwie do protokołu, mocy prawa powszechnie obowiązującego. Zawierają swoiste wskazówki interpretacyjne. Mają w zasadzie znaczenie polityczne, a nie prawne⁴³. Jak wskazuje Anna Wyrozumska, ETS na poziomie prawa unijnego „nie chroni wcale standardu maksymalnego danego prawa podstawowego, lecz standard, który może być zaakceptowany przez wszystkie państwa albo rozsądnie uzasadniony w danym momencie”⁴⁴. Dalej autorka pisze, że polskie zastrzeżenia do KPP wynikają przede wszystkim z braku zaufania do unijnego modelu kontroli przestrzegania praw podstawowych przez państwa członkowskie, choć w zasadzie model ten nie odbiega od praktyk stosowanych przez inne międzynarodowe organy i instytucje stojące na straży wolności i praw jednostek⁴⁵.

Stwierdzić zatem wypada, że z tego punktu widzenia protokół brytyjski nie jest czynnikiem, który powodowałby dezintegrację. Ale także, skoro jest w zasadzie bez większego znaczenia, nie wpływa on na pożądane przez euroentuzjastów procesy. Natomiast samo zaakceptowanie przez obydwa państwa, które wniosły swoje uwagi, powszechnie obowiązującej mocy unijnego katalogu wolności i praw jednostki poprzez ratyfikację traktatu reformującego jak najbardziej sprzyja przemianom mającym na celu jednolite pojmowanie uznanych przywilejów jednostek⁴⁶. Na koniec tej części rozważań warto przytoczyć tezę Rady Legislacyj-

⁴³ M. Muszyński, *op. cit.*, s. 137.

⁴⁴ A. Wyrozumska, *Inkorporacja...*, s. 76.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 79.

⁴⁶ Niemniej warto zauważyć, że prasa brytyjska wyraźnie wskazywała, iż dzięki protokołowi Karta praw podstawowych nie będzie miała mocy powszechnie obowiązującej w Wielkiej Brytanii, zob. *Brown agrees EU Reform Treaty: The British people, are safe, he says*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-488334/Brown-agrees-EU-Reform-Treaty-The-British-people-safe-says.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011); P. McComish, *EU signs rights charter amid treaty protest; UK, Poland*

nej. Zgodnie z nią przystąpienie przez Rzeczpospolitą do protokołu brytyjskiego stwarza problemy w przypadku chęci odstąpienia od niego. Nie jest bowiem możliwe jednostronne wycofanie się Polski od związania tymże dokumentem⁴⁷. Dokument ten, którego przyjęcie było uzasadniane w zasadzie tylko argumentami natury politycznej, może więc wkrótce stać się ciężarem. Pamiętać bowiem należy o zupełnie innych motywach sporządzenia tej swoistej deklaracji przez obydwa państwa⁴⁸.

Zastanowić się jeszcze można, przyjmując marginalne z punktu prawnego znaczenie protokołu brytyjskiego, jaką wartość dokument ten ma dla integracji politycznej państw. Jan Barcz wskazuje, że to właśnie w sferze politycznej można poszukiwać jedynej wartości protokołu⁴⁹. Wydaje się, że problem ten można spróbować rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. Po pierwsze współpracy między państwami przystępującymi do protokołu, a po drugie współpracy między tymi państwami a Unią Europejską i innymi państwami członkowskimi.

Analizując prasę wydawaną na terytorium największej europejskiej wyspy, próżno szukać jakichkolwiek reakcji władz brytyjskich na przystąpienie Polski do protokołu. Także i w polskich gazetach podkreślane są wyłącznie krajowe interesy. W ogóle nie zauważa się okazji do zacieśnienia współpracy między oboma krajami, które ewentualnie mogłoby się stać skutkiem zaakceptowania zastrzeżeń do KPP⁵⁰. Co więcej, jeden z polskich ministrów w ostatnim czasie atakował brytyjskie władze za utrzymywanie unijnego rabatu⁵¹. Do skutku nie doszła także

opt out, <http://www.forbes.com/feeds/afx/2007/12/12/afx4430626.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011). Można także znaleźć informacje, jakoby ETS nie mógł w ogóle stosować karty wobec Wielkiej Brytanii. Co więcej, zauważa się, że nawet w takim wypadku istnieje prawdopodobieństwo oddziaływania wyroków wydanych przez ETS na podstawie postanowień KPP w innym państwie. Dojść bowiem może do sytuacji, w której Wielka Brytania, inaczej rozumiejąc określone wolności lub prawa, niż orzekł unijny sąd, zostanie zobligowana do przyjęcia właściwych rozwiązań unifikujących wskazane zagadnienie zob. *Blair's EU safeguards 'may not be watertight'*, <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/1555656/Blairs-EU-safeguards-may-not-be-watertight.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011).

⁴⁷ M. Muszyński, *op. cit.*, s. 139.

⁴⁸ Innego zdania jest J. Barcz, który uważa, że przystąpienie do brytyjskiego *opt-out* można w przyszłości anulować jedynie oświadczeniem rządu, jest to bowiem sprawa wewnątrzpolska, zob. I. Czerny, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ Zob. na przykład tekst przemówienia prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego na temat ratyfikacji traktatu lizbońskiego, <http://www.rp.pl/artykul/108231.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011); *Fotyga: przyjęcie Karty Praw Podstawowych — szkodliwe dla Polski*, <http://www.rp.pl/artykul/64812.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011); A. Smolar, *Co zrobić z Kartą Praw Podstawowych*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/opinie/artykuly/122507,smolar-co-zrobic-z-karta-praw-podstawowych.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011).

⁵¹ Za archiwalną stroną Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej: „Zniżka w brytyjskiej wpłacie do wspólnotowego budżetu. Rabat brytyjski to inaczej system, zgodnie z którym Londyn wpłaca o 1/3 mniej do unijnego budżetu niż »powinien«. Brytyjczycy otrzymali zgodę na takie rozwiązanie, gdyż z powodu słabo rozwiniętego rolnictwa i niewielkiego udziału biednych regionów otrzymują

wizyta prezesa Rady Ministrów w Londynie, którą szef polskiego rządu odwołał „z niezbyt jasnych powodów”⁵². Wobec tego należy stwierdzić, że przystąpienie Polski do protokołu nie miało i nie ma żadnego wpływu na poprawę współpracy z Wielką Brytanią. Protokół powstał bowiem na potrzeby jednego państwa, przy czym drugie uznało, że zagwarantuje on ochronę jego interesów. Z tym że motywy przyjęcia tego dokumentu w obydwu krajach były inne. Zatem trudno w tym wypadku mówić o jakiejś kooperacji dwóch krajów, którym przyświecał jeden cel. Protokół powstał z powodu „kulturowej odmienności *common law* od prawa kontynentalnego oraz postawy tzw. *opting-out* w zakresie prawa pracy i polityki społecznej”⁵³. Przykładem obrazującym różnice między systemami może być prawo do strajku. Jak wskazuje Catherine Barnard, w Wielkiej Brytanii taki przywilej nie został nigdzie ustanowiony. Zamiast tego, w określonych okolicznościach, związki zawodowe korzystają z immunitetu chroniącego przed odpowiedzialnością z powodu przeprowadzonego strajku, o ile spełnione zostaną przewidziane w przepisach prawa warunki. Odmienne sytuacja wygląda w prawie kontynentalnym, w którym zasadniczo takie prawo jest przyznane określonym grupom. Warunki korzystania i jego granice wyznaczają przepisy powszechnie obowiązujące. Zatem wyłączając stosowanie tytułu IV, brytyjski rząd chciał się uchronić przed „przymusowym” wprowadzeniem prawa do strajku, co z kolei ma chronić elastyczność rynku pracy w Zjednoczonym Królestwie⁵⁴. W zasadzie bez większych zmian zastrzeżenia do traktatu lizbońskiego zostały przyjęte także przez Polskę⁵⁵. Wobec podanych argumentów wydaje się to kompletnie bezcelowe.

Pozostaje zatem kwestia relacji krajów przystępujących do protokołu z resztą państw członkowskich, a przede wszystkim z całą Unią Europejską. Zasadnicze znaczenie dla procesów integracyjnych miałyby na pewno brak przyjęcia Traktatu z Lizbony, a zatem i KPP. Jak stwierdził José Manuel Barroso, odbyłoby się to ze szkodą dla jednolitego rynku, solidarności wśród państw członkowskich oraz spójności gospodarczej. Po doświadczeniach związanych z niezaakceptowaniem tak zwanej konstytucji europejskiej znowu mielibyśmy do czynienia z integracyjnym patem. Niemniej przewodniczący Komisji Europejskiej negatywnie ustosunkował się także do samej idei *opt-out*, a zatem i do protokołu brytyjskiego. Choć w dalszej części swojej wypowiedzi stwierdził, że jeśli jest to jedyne wyjście,

relatywnie niewiele dotacji Brukseli”, <http://www.cie.gov.pl/www/quest.nsf/0/26C3FAA1A16B9131C1256E8600280105?Open&RestrictToCategory=> (dostęp: 4 kwietnia 2011).

⁵² M. Magierowski, *Polityka dwóch fortepianów*, „Rzeczpospolita” 26–27 marca 2011, dodatek „PlusMinus”, s. C3.

⁵³ J. Zajadło, T. Konciewicz, Z. Brodecki, *Karta praw podstawowych, czyli o cywilizacyjnym wyborze i obalaniu mitów*, <http://www.rp.pl/artykul/73060.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011).

⁵⁴ C. Barnard, *The ‘opt-out’ for the UK and Poland from the Charter of Fundamental Rights: Triumph of rhetoric over reality?*, <http://www.law.cam.ac.uk/faculty-resources/download/barnard-uk-opt-out-and-the-charter-of-fundamental-rights/7309/pdf>, s. 10–11 (dostęp: 4 kwietnia 2011).

⁵⁵ A. Wyrozumka, *Inkorporacja...*, s. 68.

to nie zamierza stawiać na drodze do jego przyjęcia⁵⁶. W literaturze można także znaleźć pogląd, że przystępując do protokołu, Polska wysłała do państw członkowskich UE sygnał, że ma „jakiś problem z pełną i bezwarunkową ochroną praw człowieka”, a ponadto „przyczyniamy się do wyłomu w budowaniu jednolitego [...] poziomu ochrony praw podstawowych”⁵⁷. O ile z tym pierwszym argumentem można się zgodzić, to jednak drugi w świetle większości poglądów doktryny budzi wątpliwości. Problematiczne jest już samo określenie „jednolitego poziomu ochrony”. Wydaje się, że można by mówić co najwyżej o jednolitym minimalnym poziomie ochrony. Pamiętać bowiem trzeba, że państwa członkowskie mogą mieć szersze katalogi wolności i praw jednostek, niż przewiduje to KPP, a ponadto zapewniać inne, szersze rozumienie takich samych przywilejów.

Warto także zauważyć, że ani Wielka Brytania, ani Rzeczpospolita Polska nie dążyły do wyłączenia mocy powszechnie obowiązującej KPP na terytorium UE. Nie przeciwstawiły się zatem nadaniu temu aktowi prawnemu charakteru prawa pierwotnego UE. Przyjęcie protokołu zaś pozwoliło przeforsować ideę nowego katalogu praw człowieka i obywatela w państwach członkowskich UE. Emanuje ona nie tylko na członków Unii, ale też stwarza podstawy do sformułowania tezy o istnieniu regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Jest on charakterystyczny z dwóch względów. Po pierwsze dlatego, że wszystkie kraje nim objęte są zobowiązane do przestrzegania także EKPC, a po wtóre jest on mocno zakorzeniony właśnie w dorobku wypracowanym na podstawie analizy przepisów tej konwencji⁵⁸.

Mając na względzie sprawę z zakresu dziedzin wrażliwych związane z niedyskryminacją, należy wyraźnie podkreślić, że mogą być one rozpatrywane na podstawie innych praw podstawowych również przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) (niezależnie od kontroli ETS). Przykładem może być sprawa *Karner v. Austria*⁵⁹, w której chodziło o prawo osoby będącej w związku homoseksualnym do dziedziczenia wynajmowanego lokalu po zmarłym partnerze. Rozpatrując tę sprawę, ETPC uznał, że Austria naruszyła art. 14 EKPC (zakaz dyskryminacji) w związku z art. 8 (prawo do poszanowania mieszkania). Organ orzekający powtórzył przy tym, że dla usprawiedliwienia odmiennego traktowania jednostki ze względu na jej orientację seksualną konieczne jest wskazanie

⁵⁶ *EU chiefs urge Poland and UK to compromise on treaty*, <http://www.dailymail.co.uk/news/article-461559/EU-chiefs-urge-Poland-UK-compromise-treaty.html> (dostęp: 4 kwietnia 2011). Warto przy tym zauważyć, że przewodniczący Komisji Europejskiej podnosił, że skoro Polska zabiegała o solidarność UE w rozmowach z Rosją dotyczących gazu oraz eksportu mięsa, to powinna tym samym solidarnie postępować w sprawie unijnych przemian.

⁵⁷ B. Kuźniak, *Polska a Karta Praw Podstawowych — skuteczność Protokołu brytyjskiego w świetle celu postawionego przez Polskę*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. E. Dynia, Rzeszów 2009, s. 110.

⁵⁸ Jednak systematyka aktu budzi zastrzeżenia części doktryny, zob. B. Banaszak, *Zalety i wady Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 85, 2008, nr 2, s. 9 nn.

⁵⁹ Wyrok ETPC z 24 lipca 2003 roku w sprawie *Karner v. Austri*, nr skargi 40016/98.

„szczególnie ważnych powodów”. Austria podnosiła z kolei, że celem ustawy była ochrona tradycyjnej rodziny. Trybunał stwierdził, że co do zasady mógłby przyjąć taką argumentację jako „ważką i uprawnioną”, ale w tym przypadku jest to raczej cel abstrakcyjny, który mógłby być zrealizowany wieloma środkami. Gdy swoboda uznania umawiających się stron jest wąska — tak jak ma to miejsce w tym przypadku — zasada proporcjonalności między zastosowanym środkiem i celem, który ma on osiągnąć, wymaga nie tylko, by środek był odpowiedni do zrealizowania celu. Niezbędne jest także udowodnienie konieczności wyłączenia par homoseksualnych z zakresu ustawy. Zdaniem ETPC rząd nie przedstawił odpowiednich argumentów w tym względzie⁶⁰. Identyczna podstawa prawna została wskazana przez ten trybunał w sprawie polskiej dotyczącej prawa do dziedziczenia mieszkania przez jednego z partnerów pozostających w związku homoseksualnym⁶¹.

4. UWAGI KOŃCOWE

Traktat z Lizbony jest dużym krokiem naprzód, jeśli idzie o integrację krajów członkowskich Unii Europejskiej. Przy okazji tej zasadniczej reformy ponadpaństwowych instytucji przypomniały jednak o sobie narodowe interesy, obawy, wątpliwości, czy w końcu i niechęć obywateli niektórych krajów do Brukseli. Przypomnieć można choćby irlandzkie referendum z 9 czerwca 2008 roku, w którym przy 53,1% frekwencji 53,4% głosujących opowiedziało się przeciwko traktatowi reformującemu.

Przejawem takich obaw czy interesów narodowych jest także Protokół nr 7 do traktatu lizbońskiego. Jest on warunkiem powodzenia całego przedsięwzięcia — dzięki niemu było ono w ogóle możliwe. Patrząc na tę problematykę z tego punktu widzenia, można dojść do wniosku, że zastrzeżenia umożliwiają rozwój unijnych instytucji. Nie powinno jednak budzić wątpliwości, że najbardziej pożądaną sytuacją byłaby taka, w której państwa członkowskie przyjmują traktaty reformujące bez zastrzeżeń. Oznaczałoby to, że interesy wszystkich uczestników organizacji zostały zaspokojone (lub nie zostały naruszone).

⁶⁰ A. Wyrozumska, *Mandat Konferencji Międzynarodowej z 2007 r. a umocnienie ochrony praw podstawowych — status Karty Praw Podstawowych UE do EKPCz*, www.rpo.gov.pl/pliki/1190026998.pdf (dostęp: 11 maja 2011).

⁶¹ Piotr Kozak po śmierci partnera chciał odziedziczyć mieszkanie komunalne. Władze Szczecina uznały, że nie ma do tego prawa, i mężczyzna został eksmitowany. Podobnego zdania był Sąd Rejonowy w Szczecinie. W obu przypadkach argumentacja była taka sama — prawo dziedziczenia mieszkania komunalnego należy się tylko związkom heteroseksualnym. Apelację oddalił również sąd okręgowy. Piotr Kozak postanowił więc skierować sprawę do ETPC. Jak wskazaliśmy, organ ten powołał się na art. 14 EKPC w związku z art. 8, które zostały naruszone, zob. <http://www.mmszczecin.pl/232242/2010/3/2/trybunal-w-strasburgu-gej-ze-szczecina-ma-prawo-do-dziedziczenia-mieszkania-po-partnerze?category=news> (dostęp: 4 maja 2011).

W omawianym przypadku nie można także mówić o integracji dwóch państw przyjmujących dodatkowy dokument. Obydwa kraje zrobiły to z innych pobudek. Nie da się zatem tutaj doszukać obrony jakichś wspólnych celów czy idei. Co ciekawe, te różne interesy chronić ma jedna treść protokołu, co już samo w sobie wydaje się interesującym rozwiązaniem.

Protokół nr 7 do Traktatu z Lizbony, wobec jego nikłego znaczenia prawnego, z pewnością nie przyczynia się także do ujednolicania czy nawet harmonizacji porządków prawnych podmiotów UE. Do opinii publicznej (zarówno brytyjskiej, jak i polskiej) przedostawały się informacje, że dzięki niemu niektóre postanowienia KPP nie będą obowiązywać na terytorium państw przyjmujących zastrzeżenia. Niemniej analizy, które znaleźć można w polskim i brytyjskim piśmiennictwie, świadczą o czymś zgoła innym. W związku z tym uważamy, że Protokół nr 7 nie przyczynia się do, ale też i nie przeszkadza, integracji porządków prawnych w zakresie ochrony wolności i praw jednostek.

Warto na koniec zauważyć, że przystąpienie Unii do EKPC ma znaczenie dlatego, że potwierdza jednolity, minimalny poziom ochrony praw podstawowych wśród państw członkowskich. Umacnia ponadto rolę tej konwencji jako „instrumentu europejskiego porządku prawnego”. Może to doprowadzić do ujednolicenia systemu praw podstawowych w UE⁶². Trzeba jednak zauważyć, że ten minimalny poziom ochrony wolności i praw jednostki jest już zagwarantowany. Wszystkie państwa członkowskie UE są bowiem stronami EKPC, a w związku z tym uznają jurysdykcję ETPC. Niemniej przystąpienie UE do EKPC pozwoli jednostkom wносить skargi do trybunału w Strasburgu przeciwko samej Unii. Konsekwencją będzie także możliwość wyboru „unijnego” sędziego do ETPC, gdzie mógłby on odgrywać rolę eksperta w sprawach, w których skarżący powołał się na przepisy prawa UE⁶³. Co więcej, jak podnosi się w literaturze⁶⁴, przystąpienie UE do EKPC mogłoby być dobrą alternatywą dla nadawania mocy powszechnie obowiązującej KPP. Dzięki temu można by było wyeliminować nie tylko problemy, które zostały podniesione w tym opracowaniu, ale także te wynikające z funkcjonowania samej KPP w przestrzeni prawnej państw członkowskich⁶⁵.

⁶² Por. A. Wyrozumski, *Planowane w Traktacie Lizbońskim przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka — przyczyny i skutki*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/080616_ue_i_ekpcz_pl.htm (dostęp: 4 maja 2011).

⁶³ Por. *Raport końcowy przewodniczącego grupy roboczej II — „Włączenie karty praw podstawowych do traktatów/przystąpienie unii do konwencji praw człowieka” dla Konwentu Europejskiego*, <http://www.konstytucjaue.gov.pl/konstue.nsf/ME6707.pdf> (dostęp: 11 maja 2011).

⁶⁴ Zob. B. Banaszak, *op. cit.*, s. 23.

⁶⁵ Szerzej *ibidem*.