

Izabela Oleksiewicz*

Ewolucja systemu praw człowieka w Unii Europejskiej

1. Rys historyczny

Jednym z najstarszych kodeksów świata dotyczących ochrony praw człowieka, jest Kodeks Hammurabiego. Opracowany został on jeszcze w XVIII/XVII w. p.n.e. za czasów króla Hammurabiego, władcy Babilonii. Celem Kodeksu Hammurabiego była unifikacja przepisów prawa zwyczajowego. Na Kodeks składały się 282 artykuły, prolog i epilog dotyczące prawa karnego, prywatnego oraz procesowego. Kodeks Hammurabiego miał charakter kazuistyczny, a system kar oparty był tutaj na zasadzie talionu i na tzw. karach odzwierciedlających¹.

W przeszłości ideę wrodzonych praw człowieka odnajdujemy przede wszystkim w tradycji judeo-chrześcijańskiej. Zarówno *Talmud* jak i *Nowy Testament* przeniknięte są ideałami przyrodzonej godności człowieka, równości, sprawiedliwości i pokoju w stosunkach między ludźmi. Dwanaście wieków później chrześcijański teolog Św. Tomasz z Akwinu rozbudował koncepcje wrodzonych, naturalnych praw człowieka uznając je za nieodłączne samej ludzkiej naturze. Stawia je wyżej niż prawa stanowione przez władców. Prawo stanowione musi pozostawać w zgodzie z prawem naturalnym,

* Dr Izabela Oleksiewicz jest adiunktem na Politechnice Rzeszowskiej.

¹ B. Lesiński, W. Rozwadowski, *Historia prawa*, wyd. IV, Warszawa-Poznań 1985, s. 22.

pochodzącym od Boga, w przeciwnym razie traci swoją moc. W tym duchu w Anglii przyjęta została również Wielka Karta Swobód (Magna Charta Libertatum). Był to akt wydany w Anglii w 1215 r. przez króla Jana bez Ziemi, pod naciskiem możnowładztwa, wzburzonego królewską samowolą oraz uciskiem podatkowym. Zmiana postrzegania i ochrona praw człowieka ma swoje historyczne zaplecze w Habeas Corpus Act z 1619 r. i Bill of Rights w Anglii, we Francji właśnie w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela², a w Stanach Zjednoczonych Ameryki w Deklaracji Niepodległości z 1776 r.

Rozwój szkoły prawa natury przypada na XVII w. Jej przedstawiciele, Grocjusz, Locke, Hobbes sformułowali *teorię praw naturalnych*, przypominając, że ludzie żyjący w stanie natury, tzn. przed uformowaniem swoich zbiorowości w społeczeństwo, korzystali bez przeszkód z nieodłącznych ich człowieczeństwu praw: do życia, do wolności, własności i równości. Zgodnie z teorią umowy społecznej, społeczeństwo przekazało państwu uprawnienia władcze, ale w zamian uzyskało ochronę praw obywateli. Teoria ta przerodziła się w praktykę za sprawą wielkich rewolucji XVIII wieku: amerykańskiej oraz francuskiej. Podstawowe swobody znalazły się w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, pierwszym tego typu akcie prawnym w dziejach świata, który obowiązuje do dzisiejszego dnia. Natomiast we francuskiej *Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela* z 1789 r. znalazł się katalog współczesnych podstawowych wolności: „Ludzie rodzą się wolni i równi wobec prawa; wolność, równość, bezpie-

² Już Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r. stwierdzała, że *Celem wszelkiej organizacji politycznej jest zachowanie naturalnych i nieprzedawnionych praw człowieka. Prawami tymi są wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciwko uciskowi.*

czeństwo, prawo do oporu są prawami przyrodzonymi i niezbywalnymi; wolność jest możliwością czynienia wszystkiego, co nie szkodzi innym; wolny przepływ myśli i poglądów jest najcenniejszym prawem człowieka”³.

Na przestrzeni wieków coraz powszechniej uznawano wolności jednostki oraz ograniczenia władzy sprawowanej przez rządy, już w średniowieczu rozwijały się też liczne procedury prawne, co ograniczało samowolę władców. Większość z tych idei złożyła się w okresie oświecenia na spójne pojęcie praw człowieka. Koncepcja ta wymierzona była w absolutyzm władców, kładła też nacisk na wolności jednostki i ograniczenie władzy państwa. Oświeceniowa idea praw była jednak ograniczona i choć uwalniała jednostkę od więzów poddaństwa, prawa polityczne przyznawała jedynie wybranym jednostkom, ignorując kobiety, dzieci, czy osoby pozbawione majątku. W Europie idea praw człowieka objęła ochronę podstawowych potrzeb ekonomicznych i socjalnych wszystkich ludzi. Nowe ujęcie obejmowało również obowiązek odpowiedniej regulacji stosunków pracy oraz rynku dla zapobieżenia rażącemu wyzyskowi oraz ochrony pracowników przed przeważającą siłą posiadaczy. W ten sposób pojęcie „wolność od państwa” rozszerzono na „wolność przez państwo”. Dążenie do lepszego życia uzasadniano jednak w kategoriach pomyślności narodu, historii, czy wzrostu produkcji lub sprawiedliwości społecznej, nie zaś w kategoriach praw człowieka⁴.

³ T. Jasudowicz, *Administracja wobec praw człowieka*, Toruń 1997, s. 63.

⁴ W. Osiatyński, *Wprowadzenie do pojęcia praw człowieka*, [w:] *Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów*, Warszawa 1996, s. 6. Patrz szerzej: J. Hołda, Z. Hołda, D. Ostrowska, J.A. Rybczyńska, *Prawa człowieka – zarys wykładu*, Zakamycze 2004.

Dalszy rozwój praw człowieka miał miejsce w XIX w., z którym to wiąże się geneza prawa humanitarnego oraz rozszerzanie katalogu praw politycznych. Nastąpiło również rozróżnienie sfery publicznej i prywatnej w życiu jednostki⁵, a zasada poszanowania prywatnej przestrzeni życiowej stała się elementem uznania jej przyrodzonej godności deklarowanej w państwie prawa.

Wiek XX przyniósł wiele zmian w tym zakresie i dopiero wówczas możemy mówić o powstaniu pojęcia międzynarodowej ochrony praw człowieka. W pierwszej połowie XX wieku nastąpił całkowity regres w rozwoju doktryny praw człowieka i w ich ochronie. Totalitarne ideologie, komunizm i faszyzm nie tolerowały wolności jednostki, podporządkowując wszystkie sfery jej życia władzy państwowej. Obywatel pozbawiony był praw, natomiast narzucono mu liczne obowiązki, a przede wszystkim ślepe posłuszeństwo wobec państwa i partii. Wolność słowa i poglądów była zakazana, wszelkie próby oporu tłumione, a obrońcy praw człowieka poddawani represjom⁶. Rozwój praw politycznych przejawiał się głównie w poszerzaniu zakresu uczestnictwa w wyborach parlamentarnych. Najdłużej utrzymywał się cenzus płci⁷. Szczególną rolę odegrała tu Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10 grudnia 1948 r., która uznała przyrodzoną godność i wynikające z niej prawa człowieka jako podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju w świecie. Podkreśliła też to, że „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności

⁵ A. Redelbach, *Prawa naturalne-prawa człowieka-wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowiek*, Toruń 2000, ss. 65-135, G. Michałowska, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Warszawa 2000, ss. 7-14.

⁶ Z. Hołda, *Ochrona...*, s. 62.

⁷ Dopiero po II wojnie światowej zniesiono to ograniczenie w Belgii, Francji, Jugosławii i niektórych kantonach szwajcarskich.

i w prawach. Są one obdarzone rozumem i sumieniem oraz powinny postępować w stosunku do siebie w duchu braterstwa”⁸. Jednak w różnych krajach świata brakuje nadal podstawowych gwarancji ochrony praw człowieka⁹.

Podstawowym aktem międzynarodowym regulującym problematykę ochrony praw i wolności człowieka jest przyjęta przez Radę Europy Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4.XI.1950 r.¹⁰, która weszła w życie we wrześniu 1953 r. Należy ona do tzw. regionalnych traktatów ogólnych i koncentruje się na prawach obywatelskich. Konwencja nawiązuje do Deklaracji Powszechnej, ale różni się od niej stopniem szczegółowości. Prawdą jest, że niezależnie od postępów międzynarodowej ochrony praw człowieka to właśnie ochrona krajowa pozostanie pierwszym i najważniejszym frontem ochronnym. Skoro, ochrona krajowa stanowi podstawowy front gwarantowania praw ludzkich, dlatego niewątpliwie ważną rzeczą jest, aby konstytucje i ustawy wewnętrzne optymalnie normowały taką ochronę¹¹.

Postanowienia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka zostały następnie skonkretyzowane i rozwinięte w wielu aktach prawnomiędzynarodowych, wśród których pierwsze miejsca zajmują: Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych¹² oraz Międzynarodowy Pakt Praw Cywilnych i Politycznych¹³. Ko-

⁸ Ust. 1 Wstępu oraz art. 1 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

⁹ *Taking action for human rights in the twenty-first century*, red. F. Mayor, Paris 1998.

¹⁰ Polska ratyfikowała EKPC 19.01.1993 r, Dz.U. Nr 61, poz. 284 z 1993 r. Pierwsze w stosunku do niej orzeczenie Trybunału wydane zostało w roku 1997.

¹¹ Patrz szerzej. I. Oleksiewicz, *Godność jako podstawowe prawo człowieka*, Kwartalnik „Ius et Administratio”, Rzeszów 2005 z. 1.

¹² Dz.U. z 1977 Nr 38, poz. 169.

¹³ Dz.U. z 1977 Nr 38, poz. 167.

lejnymi ważnymi aktami międzynarodowymi regulującymi sprawy ochrony praw człowieka są Konwencja o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa z 9 grudnia 1948 r.¹⁴ oraz Konwencja o likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 21 grudnia 1965 r.¹⁵ Szczególnego rodzaju problemem jest problem praw dziecka ujęty w Konwencji z 20 listopada 1989 r.¹⁶, Konwencji o zakazie stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania czy karania¹⁷ z 10 grudnia 1984 r. oraz w Europejskiej Konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiego lub poniżającemu traktowaniu czy karaniu z 26 listopada 1987 r.¹⁸

Reasumując, można stwierdzić, iż prawa człowieka zostały uznane za wartość obowiązującą w całym świecie dopiero po II wojnie światowej. Odtąd zaczęły one wyznaczać kierunek dalszej ewolucji systemów politycznych i prawa międzynarodowego. Po przyjęciu Powszechnej Deklaracji z 1948 r. pojawiło się jeszcze wiele międzynarodowych i regionalnych dokumentów mających na celu ochronę praw. Niektóre z nich wymieniały kolejne prawa wraz z uzasadnieniem, pozostawiając kwestię mechanizmów ich wprowadzenia w życie do regulacji drogą protokołów dodatkowych. Protokoły te lub porozumienia regionalne podpisywane były zazwyczaj przez te kraje, które wprowadziły już prawa człowieka do swego wewnętrznego porządku prawnego i konstytucyjnego, natomiast próby wywarcia wpływu na inne kraje powodowały sprzeciw tych krajów. Bardziej skuteczne było wcielanie praw człowieka do kon-

¹⁴ Dz.U. z 1952 Nr 2, poz. 9 z późn. zm.

¹⁵ Dz.U. z 1969 Nr 25, poz. 187.

¹⁶ Dz.U. z 1991 Nr 120, poz. 526 z późn. zm.

¹⁷ Dz.U. z 1989 Nr 63, poz. 378.

stytucji poszczególnych państw. Jednak liczne konstytucje deklaro-
wały prawa, nie przewidując przy tym żadnych mechanizmów ich
realizacji¹⁹. Obecnie międzynarodowy system ochrony praw czło-
wieka opiera się umowach podzielonych na trzy kategorie:

- umowy ogólne, takie jak *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka* z 1948 r., *Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 1950 r.;
- umowy dotyczące konkretnych kwestii, takich jak: ludobójstwo, zbrodnie wojenne, praca przymusowa, zapobiegania dyskryminacji, polityka azylowa, wolność informacji, np. *Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej* z 1966 r., *Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa* z 1948 r.;
- umowy poświęcone ochronie poszczególnych grup osób: cudzoziemców, bezpaństwowców, uchodźców, kobiet, dzieci, jeńców, np. *Konwencja o prawach dziecka* z 1989 r., *Konwencja dotycząca statusu uchodźców* z 1951 r.

Dopiero jednak w roku 1975, po uchwaleniu Aktu Końcowego Helsińskiej Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, prawa człowieka stały się ogólnie przyjętym standardem międzynarodowym w ramach tzw. trzeciego koszyka. Wówczas zaczęły one stawać ponadto wobec rzeczywistego problemu poważnych pogwałceń praw człowieka na świecie.

¹⁸ Dz.U. z 1995 Nr 46, poz. 238 z późn. zm.

¹⁹ J. Zajadło, *Godność jednostki w aktach międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 4-6/1989, Uniwersytet Gdański, Gdańsk 1989, s. 127.

2. Pojęcie praw człowieka

Podjmując rozważania w zakresie problematyki praw i wolności jednostki należy ustalić treść tych pojęć. Chcąc zrozumieć, czym są prawa człowieka trzeba wyjść poza prawo stanowione jego teorię, poza politologię czy etologię²⁰. Prawa człowieka są pojmowane jako realne relacje, które w różnych dziedzinach działalności ludzkiej, w tym w prawie stanowionym, rozumiane są w rozmaity sposób.

Najczęściej pod pojęciem wolności jednostki rozumie się kategorię uprawnień jednostki, która ma na celu zapienienie jej sfery prywatności. W sferze określanej jako wolność jednostka jest uprawniona do podejmowania decyzji, zachowań i działań motywowanych własną wolą, a co najważniejsze jest to strefa wolna od ingerencji państwa, tym samym jest to dobro chronione prawem. Co więcej nie bez podstaw uznaje się, że wolności stanowią gwarancję pozostałych uprawnień, gdyż tylko człowiek wolny może korzystać z pełni przysługujących mu praw.

Należy podzielić stanowisko L. Wiśniewskiego²¹ i przyjąć, że aktualnie koncepcję jednostki tworzą trzy przesłanki:

- wolność wyboru;
- nie szkodenie innym w toku realizacji własnych decyzji;
- ograniczenie władzy państwowej nad jednostką.

Bogusław Banaszak i Artur Preisner uważają z kolei, że prawa człowieka, to prawa pierwotne w stosunku do państwa przysługujące

²⁰ M. Piechowiak, *Powszechność praw człowieka. Zagadnienia filozoficzno-prawne* [w:] *O prawach człowieka w podwójną rocznicę paktów*. „Księga pamiątkowa w hołdzie profesor Annie Michalskiej”, red. T. Jasudowicz, C. Mik, Toruń 1996, s. 50.

²¹ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka – pojęcie i konstrukcja prawna* [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 53.

każdemu człowiekowi bez względu na jego przynależność państwową czy pozycję w społeczeństwie.²²

Z kolei amerykański prawnik konstytucjonalista, Louis Henkin, wprowadził jeszcze kilka dodatkowych określeń praw człowieka. Według niego są to prawa jednostek żyjących w społeczeństwie, co zobowiązuje społeczeństwa do realizacji roszczeń wynikających z tych praw. Mają one charakter uniwersalny i należą do wszystkich ludzi żyjących w każdym społeczeństwie. Mają też charakter podstawowy, tzn., iż nie trzeba ich uzasadniać, powołując się na jakiegokolwiek inne prawa. Nie oznacza to jednak, że prawa człowieka mają charakter absolutny; mogą one podlegać pewnym ograniczeniom, ale tylko w wyjątkowych, z góry przewidzianych wypadkach oraz zgodnie z uznanymi procedurami.²³

W sensie formalnym – jak uważa Roman Kuźniar – prawa człowieka stanowią dziedzinę prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, której zadaniem jest obrona w sposób zindywidualizowany praw osoby ludzkiej²⁴.

Niekiedy w terminologii konstytucyjnej te same uprawnienia jednostki raz są określane jako prawa, innym razem jako wolności, co nie jest bez znaczenia i bez konsekwencji prawnej dla korzystających z nich. Wolność jednostki nie wynika, bowiem z aktów prawnych, czyli prawa podmiotowego²⁵. Prawo ich nie nadaje, a jedynie określa granice ich stosowania. Zadaniem państwa jest ochrona i

²² B. Banaszak, Preisner A., *Prawo konstytucyjne. Wprowadzenie*, Wrocław 1993, s. 17.

²³ B. Banaszak, (red.), *Prawa człowieka i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995, s. 36.

²⁴ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 12.

²⁵ Patrz szerzej: W. Skrzydło, *Ustrój ...*, s. 85.

gwarancja wolności człowieka. Cechą charakterystyczną wolności jest to, że państwo i jego organy mają obowiązek powstrzymywania się od działania w sferach życia objętych konkretną wolnością.

Wolności mogą dotyczyć różnych dziedzin życia, stąd wyróżnia się wolności osobiste, a także wolności polityczne, społeczne i ekonomiczne. Współcześnie przyjmuje się, że wszystkie wolności zagwarantowane w konstytucji przysługują jednostkom bez względu na ich przynależność państwową. Najbardziej typowe wolności osobiste to: nietykalność osobista, wolność sumienia i wyznania.

Prawa natomiast służą ochronie interesów jednostki. Poza stosunkowo wąską sferą ograniczeń, prawa jednostki przyznawane są każdej osobie niezależnie od posiadanego przez nią obywatelstwa. Prawa jednostki ich zakres i dziedziny, których dotyczą ulegały ewolucji. Prawa jednostki muszą mieć oparcie w konstytucji lub w ustawach, czyli nie ma prawa podmiotowego bez normy prawnej. Zadanie państwa w tym wypadku polega na zapewnieniu jednostce realizacji jej praw lub ich ochronie.

Co przesądza o tym, czy ustrojodawca zalicza dane prawo do grupy praw podstawowych czy też nie otrzymujemy stosując kryterium materialne. Można spotkać stanowisko głoszące, że prawo podstawowe charakteryzuje się tym, że dotyczy „najbardziej istotnych stosunków społecznych w danym etapie rozwoju”²⁶. Inni uważają, że prawa podstawowe to takie, które „rozstrzygają o pozycji jednostki w danym państwie, bowiem są niezbędne dla realizacji i

²⁶ A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 370.

zagwarantowania innych”²⁷. Spotkać można też pogląd, że podstawowe prawa i wolności to te, „które gwarantują akty prawa międzynarodowego”²⁸ czy te, „które mają najistotniejsze znaczenie z punktu widzenia interesów obywatela i państwa”²⁹. Powyższe definicje, chociaż nie są jednoznaczne to jednak dają podstawę do stwierdzenia, że kryterium podmiotowe odgrywa bardzo ważną rolę w kształtowaniu konstytucyjnego katalogu praw podstawowych.

Zbyt wielkie są w świecie różnice w rozwoju cywilizacyjnym, kulturowe i geopolityczne, by możliwe było wyraźniejsze określenie tego, co wspólne wszystkim ludziom w sferze ich praw, co dałoby się generalizować, określić, sprawnie zapewnić i strzec przed naruszeniami. Na gruncie powyższych założeń są rozwijane regionalne systemy praw człowieka. Nie budzi wątpliwości, że konieczna jest współpraca i harmonizacja obu tych tendencji oraz formowania na ich podstawie konkretnych systemów ochrony praw człowieka.

Również w powszechnym systemie ochrony prawa człowieka już od dłuższego czasu widoczna jest tendencja do poszukiwania sposobu zwiększenia stopnia ochrony poszczególnych grup ludzi np. uchodźcy, więźniowie czy dzieci. Pojawia się tu także kategoria praw zbiorowych, a w ich perspektywie i przez ich pryzmat ochrona praw człowieka z uwzględnieniem całej złożoności współwystępowania praw zbiorowych *sensu stricto* i praw jednostki realizowanych zbiorowo³⁰.

²⁷ W. Sokolewicz, *O socjalistycznej koncepcji podstawowych praw i obowiązków obywateli*, Studia prawnicze 1978, nr 2, s. 4.

²⁸ W. Zakrzewski, *Zakres przedmiotowy i formy działalności prawotwórczej*, Warszawa 1979, s. 173.

²⁹ Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 213.

³⁰ A. Redelbach, *Prawa...*, s. 111.

W systemie uniwersalnym ochrony praw człowieka obok wskazanych już traktatów współwystępuje wiele innych istotnych umów międzynarodowych takich jak Konwencja w sprawie Zapobiegania i Karania Zbrodni Ludobójstwa, Konwencja w sprawie Zwalczenia i Karania Zbrodni Apartheidu, Konwencja w sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Nieludzkiego lub Poniżającego Traktowania albo i Karania, Konwencja o Ochronie Uchodźców. Wyróżnienie systemów uniwersalnego i regionalnych w ochronie praw człowieka nie może jednak prowadzić do zatracenia kompleksowości tej ochrony. Kompleksowość zezwala uchwycić rzeczywistą sytuację konkretnej osoby w danym czasie i na określonym terytorium. Zawsze też będą powracać pytania o priorytet poszczególnych praw, ich znaczenia dla pokoju. Nie mniej złożona jest relacja pomiędzy prawami jednostki a prawami zbiorowości oraz prawami i obowiązkami danej osoby. Wysoki poziom ochrony praw jednostki nie może przecież paraliżować społeczeństwa w zwalczaniu takich zagrożeń jak: klęski żywiołowe czy przestępczość zorganizowana.

Prawa człowieka ponadto, będąc prawami fundamentalnymi, stanowią uprzywilejowaną kategorię powszechnych praw moralnych. Ich przyrodzony charakter polega na tym, że nie wymagają one jakichkolwiek uzasadnień, a uzasadnień wymagają odstępstwa od tych praw. W razie naruszenia praw człowieka można odwoływać się, jak w przypadku naruszenia innych praw moralnych, do sumienia, poczucia sprawiedliwości, opinii publicznej, czy powszechnie panujących zwyczajów społecznych³¹.

³¹ M. Piechowiak, *Filozofia praw człowieka*, Lublin 2000, s. 29.

Wszelkie podejmowane wysiłki, zmierzające do zagwarantowania mechanizmów ochrony praw człowieka, zarówno w aktach prawa międzynarodowego, jak i przepisach prawa krajowego, prowadzą do przeniesienia praw człowieka ze sfery powinności do sfery rzeczywistości prawnej, tak aby były one jednocześnie prawem moralnym i prawem pozytywnym³².

Najważniejszym aspektem praw człowieka jest zdolność dochodzenia tych praw. Prawa człowieka bowiem, to przede wszystkim usprawienia stanowiące podstawę roszczeń w przypadku ich naruszenia. Roszczenie opiera się na wcześniejszym założeniu wolności jednostki i jest istotnym składnikiem godności ludzkiej. Z kolei ochrona godności, to jedna z głównych funkcji praw człowieka. Prawa człowieka regulują ponadto stosunki między jednostką i państwem, jego organami i funkcjonariuszami sprawującymi władzę na różnych szczeblach. W odróżnieniu od wielu innych praw moralnych czy nadanych przepisami, praw człowieka dochodzi się właśnie od państwa³³.

Odwoływanie się do praw człowieka jako elementu ładu międzynarodowego tak oczywiście u końca XX wieku wyrosło na negatywnych doświadczeniach minionego stulecia. Filarem obecnego systemu współpracy stało się demokratyczne państwo prawne respektujące swobody obywatelskie i prawa człowieka. Doświadczenia II wojny światowej i późniejszego okresu zimnej wojny uświadomiły państwom europejskim, że ustroje demokratyczne są mniej podatne

³² L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 49.

³³ W. Osiatyński, *Wprowadzenie...*, s. 2.

na destabilizację wewnętrzną i mniej skłonne do wszczynania agresji zewnętrznej niż ustroje autorytarne.

3. Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej

Prawa fundamentalne nie miały swojego źródła w TWE³⁴. Natomiast w TWE zostały uregulowane cztery podstawowe swobody: przepływu towarów, usług, osób i kapitału. Swoboda przepływu osób wynikała z art. 48 TWE i była pochodną swobody zatrudnienia i prowadzenia działalności gospodarczej w innych państwach. Początkowo nie była również traktowana jako jedno z praw podstawowych gwarantowanych przez system wspólnotowy. Aby uzyskać prawo pobytu w innym państwie należało zatem wykazać, że jest ono niezbędne do wykonywania wymienionych wyżej swobód. Jednakże stopniowo zasada swobody przepływu osób rozrosła się i uniezależniła od innych norm, obejmując również inne poza pracownikami i przedsiębiorcami kategorie podmiotów. Było to możliwe zarówno dzięki rozwojowi prawa pozytywnego jak i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości³⁵.

Katalog fundamentalnych praw zawartych w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego był oparty w szczególności na zasadach: wolności, równości i sprawiedliwości społecznej zawartych w takich aktach jak Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz w Europejskiej Karcie Socjalnej. Podkreślał świadomość odpowiedzialności spoczywającej na Europie, chęć tworzenia jednolitej polityki, realizowania wspólnych celów, soli-

³⁴ T. j. O.J.C 224 z 31 sierpnia 1992 r.

darności, skuteczności działania wspólnotowego, priorytetu prawa i praw człowieka, demokracji, dążenia do stworzenia światowego pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w ramach zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych³⁶. Europejska Współpraca Polityczna była deklaracją państw członkowskich o dążeniu do wypracowania wspólnego stanowiska w sprawach polityki zagranicznej.

Traktat z Maastricht³⁷ rozszerzył zasadę swobodnego przepływu osób na wszystkich obywateli Europy i wyraził ją w art. 7a oraz stworzył nowe regulacje prawne dotyczące tylko obywateli Unii w art. 8a³⁸. Zniesienie kontroli osób na granicach³⁹ wewnętrznych Unii było jednym z głównych przedmiotów, który nie został wprowadzony tak jak planowano od 1 stycznia 1993 r., tzn. równocześnie ze stworzeniem jednolitego rynku. Traktat z Maastricht był szczególnie krytykowany za przeszkodę w zniesieniu granic wewnętrznych wynikającą z niejasnego rozróżnienia pomiędzy legislacją wspólnotową i współpracą międzyrządową⁴⁰. Nie było porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi, co do podziału obywateli państw trzecich na kategorie „pozytywne” i „negatywne” lub na tych w stosunku, do których powinien zostać zniesiony obowiązek wizowy. Ponadto,

³⁵ K. Purc-Kurowicka, *Swoboda przemieszczania się pracowników w systemie wspólnotowym* [w:] A. Olak, I. Oleksiewicz, S. Wieczorek (red.)

³⁶ E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, Lublin 1994, s. 313-314.

³⁷ T. j. O.J.C. nr 325 z 24 grudnia 2002 r.

³⁸ O dyskusji na temat czy prawa wynikające z obywatelstwa UE są prawami człowieka zob. C. Mik: *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, tom I, Warszawa 2000, s. 443-444.

³⁹ Ten cel został osiągnięty dopiero w Traktacie Amsterdamskim. Porozumienie rządowe z 1998 r. dało możliwość stworzenia SIS (*Schengen Information System - System Informacyjny Schengen*), do którego przystąpiło trzynaście państw.

⁴⁰ S. Magiera, *Essays in honour of Klaus Stern*, LAN, Gemeinschaftsrecht der Drittstaatsangehörigen 1998, s. 339. Cyt. za K. Hailbrouner, *Immigration ...*, s. 48.

podejmowanie decyzji w ramach trzeciego filaru nie przyniosło ustalenia minimalnych standardów regulujących wszystkie wspólne interesy na podstawie art. K.1, który przewidywał międzyrządową współpracę z poszanowaniem polityki azylowej, zasad przekraczania i dokonywania kontroli, polityki imigracyjnej i polityki odnoszącej się do obywateli państw trzecich. Ponadto, nowe instrumenty przyjęte w ramach trzeciego filaru były źródłem prawa międzynarodowego a nie wspólnotowego, w związku z czym nie miały bezpośredniego wpływu ani na prawo wewnętrzne w poszczególnych państwach, ani nie stanowiły precedensu na tle prawa narodowego. Najważniejsze były niewątpliwie dwie konwencje, których zadaniem miało być uproszczenie procedur ekstradycyjnych pomiędzy państwami członkowskimi.

Ważną rzeczą było wprowadzenie w art. 13 Traktatu Amsterdamskiego⁴¹ zasady niedyskryminacji, polegającej na zwalczaniu wszelkich form i przejawów dyskryminacji związanych z rasą, płcią, pochodzeniem bądź wyznaniem. Był i jest to na pewno przełom oraz pierwszy krok postawiony w kierunku ochrony praw człowieka. Również art. 29 Traktatu dotyczy zwalczania i tym razem też zapobiegania zjawiskom rasizmu i ksenofobii. Nowością był zapis wprowadzony przez art. 286 Traktatu Amsterdamskiego o ochronie danych osobowych od 1 stycznia 1999 r. Wcześniej czyniła to dyrektywa z roku 1995⁴².

⁴¹ T. j. O.J.C nr 340 z 10 listopada 1997 r.

⁴² Dyrektywa Parlamentu nr 95/46/WE z dn. 24.10.1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych.

W Traktacie Nicejskim⁴³ poświęcono wiele uwagi podstawowym prawom człowieka wprowadzając nowe sformułowanie w art. 6, że Unia opiera się na zasadach praworządności. Mowa jest także o przestrzeganiu przez Unię podstawowych praw zagwarantowanych przez Konwencję Europejską⁴⁴. W powyższym kontekście wprowadzono możliwość zawieszenia przez Unię Europejską niektórych praw państw członkowskich, które naruszają w istotny i trwały sposób podstawowe prawa (art. 7).

Zapis art. 6 ust. 2 Traktatu Nicejskiego jest kolejnym krokiem na drodze szerszej integracji problematyki praw człowieka (w tym praw uchodźców) w porządku prawnym Unii Europejskiej. Od początku swego istnienia Wspólnoty były organizacjami zajmującymi się przede wszystkim zagadnieniami gospodarczymi. Nie przewidywały ochrony praw człowieka jako odrębnej swej aktywności. Wobec podpisania w 1950 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz stworzenia przez państwa członkowskie własnych katalogów praw człowieka zawartych w konstytucjach, osobny zapis w prawie wspólnotowym uznano za zbędny⁴⁵. Prawdopodobnie twórcy traktatów założycielskich nie przypuszczali, że Wspólnoty nabiorą aż takiego tempa rozwoju i obejmą tyle dziedzin współpracy. Temat praw człowieka był zupełnie obcy Wspólnotom.

Natomiast po raz pierwszy w Traktacie Lizbońskim w art. 1a pojawia się zapis, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa

⁴³ *O.J.C.*321E z 29 grudnia 2006 r.

⁴⁴ W Tytule VI Europejska Konwencja Praw Człowieka stanowi wyznacznik prawidłowości działań państw członkowskich w ramach współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Nigdy wcześniej godność ludzka nie stanowiła przedmiotu regulacji w prawie traktatowym. Jest więc to następny przejaw w kierunku standaryzacji praw człowieka w ramach prawa wspólnotowego. Kolejnym tego potwierdzeniem jest art. 3a tego Traktatu, który odwołuje się do tożsamości narodowej. Przełomowym wydarzeniem jest jednak nie tylko włączenie treści samej Karty Praw Podstawowych do Traktatu, a przepis wyrażony w art. 6, który jasno stanowi, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych i nadaje im taką samą moc prawną jak Traktatom.

W celu zapewnienia pełnej swobody przepływu osób w ramach Unii Europejskiej oraz stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości poddano zasadom wspólnotowej procedury decyzyjnej⁴⁶ politykę wizową, azyłową, imigracyjną oraz współpracę sądową w sprawach cywilnych. Prawa człowieka stanowią również jeden z celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa⁴⁷.

Prawo do swobodnego przemieszczania się zostało przewidziane jako podstawowa zasada wspólnej procedury azyłowej oraz ujednoczenia statusu. Ten sam problem dotyczy prawa do uczestniczenia w wyborach lokalnych. Niektóre z państw przyznały to prawo uchodźcom zapewniając sobie w ten sposób ich integrację ze społeczeństwem lokalnym.

⁴⁵ Zob. F. Emmert: *Europarecht*, Monachium 1996, s. 257.

⁴⁶ K. Lankosz (red.), *Traktat o Unii Europejskiej – komentarz*, Warszawa 2003, s. 121.

⁴⁷ Art. 11 TUE, uprzednio J.1.2. (wersja z Maastricht) a następnie J.1.1. (wersja Traktatu Amsterdamskiego)

Współczesne prawo uchodźców nie urzeczywistnia w pełni ani zasad humanitarnych, ani zasad praw człowieka. Prawo uchodźców stanowi środek umożliwiający pogodzenie suwerennych prerogatyw państw do kontrolowania imigracji z rzeczywistością przymusowego przemieszczania się ludzi, których życie i wolność są zagrożone. Ono nie narusza prawa państw do postępowania w sposób, który wywołuje uchodźstwo, ani nie narusza praw państw do decydowania o tym, czy przyjąć ofiary przymusowych przemieszczeń. Współczesne prawo uchodźców jest nie tyle związane z ogólnymi prawami człowieka, ile raczej z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego umożliwiającymi państwom realizowanie własnych interesów w kontekście globalnym.

Europejska Konwencja Praw Człowieka uznawana jest za „konstytucyjny instrument europejskiego porządku prawnego (*order public*)”⁴⁸. Mimo, że jest ona traktowana jako źródło inspiracji dla ochrony praw podstawowych w Unii zarówno przez art. 6 ust. 2 Traktatu Nicejskiego, jak i orzecznictwo ETS, nie posiada ona mocy wiążącej we wspólnotowym porządku prawnym. Ani Wspólnota, ani Unia nie są stronami Konwencji. Ma jednak istotne znaczenie w interpretowaniu prawodawstwa wspólnotowego i ocenianiu praktyki administracyjnej UE⁴⁹. Dlatego Konwencja Europejska nie może być traktowana w całości jako integralna część prawa wspólnotowego. Skutek taki mogą jednak wywierać poszczególne postanowienia tego aktu, o ile zagwarantowane w nim prawa znajdą swoje powtórzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nie

⁴⁸ Wyrok ETPC *Loizidou przeciwko Turcji* (zastrzeżenia wstępne), 23.03.1995 r.

wszystkie, więc prawa ujęte w Konwencji Europejskiej są prawami *a priori* chronionymi we Wspólnotach, gdyż do momentu powołania ich przed Trybunałem znajdują się one poza zasięgiem prawa wspólnotowego. Znaczenie, jakie należy przypisać postanowieniom Konwencji Europejskiej zależy, zatem od specyfiki konkretnego przypadku. Mogą one stanowić dla ETS „źródło inspiracji”, „więź prawną” lub też być pozbawione znaczenia dla Unii. Zauważyć tu jednak należy, że nie jest to stan stały, jednorazowo ustalony i niezmiennie obowiązujący w przyszłości⁵⁰.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w którym ograniczanie praw podstawowych⁵¹ było dość często spotykane i nie zawsze następowała kontrola proporcjonalności wydaje się, że to zastrzeżenie jest zbyt ogólne i budzi pewne obawy⁵².

Kolejnym system ochrony praw człowieka w Europie jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Już w art. 2 czytamy, że Unia jest zbudowana na wartościach poszanowania ludzkiej godności, wolności, demokracji, państwa prawnego i poszanowania praw człowieka. Dotyczą one dążenia do przystąpienia do Europejskiej

⁴⁹ Zob. K. Starmer, *European Human Rights Law. The Human Rights Act 1998 and the European Convention on Human Rights*, London 1999, s. 40.

⁵⁰ Tamże.

⁵¹ Prawa fundamentalne nie mają charakteru absolutnego, możliwość ich czasowego uchylecia bądź zmiany w każdym przypadku musi być rozważana w oparciu o ich funkcję społeczną. Wszelkie ograniczenia w ich wykonaniu nakładane przez organy Unii Europejskiej jak i państw członkowskich mogą zaistnieć jedynie w celu zapewnienia ogólnego interesu Unii z uwzględnieniem zasady konieczności i proporcjonalności. W żadnym razie ograniczenia te nie mogą stanowić naruszenia substancji tych praw i są interpretowane w świetle Konwencji Europejskiej. Patrz: *Position paper on key standards for the reception of asylum seekers* [w:] *Fair Treatment for asylum seekers*, Caritas Europa 2001.

⁵² *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Hamburga S., Muszyński M., Bielsko-Biała 2002 s. 18-19.

Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i innych Podstawowych Wolności. W ust. 3 art. 7 pada stwierdzenie, że prawa podstawowe zagwarantowane w powyższej Konwencji oraz prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią zasady ogólne prawa Unii. Przepisy końcowe ustalają miejsce Karty w systemie prawa. Zgodnie, z art. 53 nie można dokonywać wykładni praw zawartych w Karcie sprzecznie z prawem unijnym, międzynarodowym, umowami międzynarodowymi zawartymi przez Unię, Wspólnoty lub państwa członkowskie ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Karta posiada swoją skuteczność i działanie jako wyraz wspólnych wartości i zasad prawa państw członkowskich niezależnie od nich. Podkreśla ona, że Unia Europejska przeobraża się w unię narodów. Prawa podstawowe zawarte w Karcie uzupełniają wolności podstawowe, adresowane do państw członkowskich jako obiektów nimi związanych, o pewien odmienny kierunek obowiązywania. Im silniej rozwija się wspólnotowa władza, tym bardziej znaczące staje się ich obowiązywanie, mające na celu zabezpieczenie wolności indywidualnych.

4. Wnioski końcowe

Na początku prawo pierwotne Unii Europejskiej nie formułowało katalogu uprawnień jednostki. Zajmowało się przede wszystkim zagadnieniami gospodarczymi i administracyjnymi. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie zawierał katalogu praw i wolności człowieka, stąd istotne są jedynie uregulowania

dotyczące tzw. społecznego wymiaru wspólnego rynku. W ramach Traktatu zakazana jest wszelka dyskryminacja⁵³ ze względu na obywatelstwo. Traktat sformułował, między innymi, prawo do swobodnego przemieszczania się pracowników⁵⁴ oraz zakaz wszelkiej dyskryminacji⁵⁵.

To rozwój terytorialny Wspólnot oraz zaistniała sytuacja geopolityczna zadecydowała, że sama współpraca na poziomie gospodarczym stała się niewystarczająca. Od początku swego istnienia Wspólnoty były organizacjami zajmującymi się przede wszystkim zagadnieniami gospodarczymi. Nie przewidywały ochrony praw człowieka jako odrębnej swej aktywności. Wobec podpisania w 1950 r. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz stworzenia przez państwa członkowskie własnych katalogów praw człowieka zawartych w konstytucjach, osobny zapis w prawie wspólnotowym uznano za zbyteczny⁵⁶. Prawdopodobnie twórcy traktatów założy-

⁵³ Potwierdza to Opinia 2/94, European Court Reports 1996, s. I-1759.

⁵⁴ Zasada swobodnego przepływu pracowników na terytorium Wspólnoty Europejskiej została stworzona jeszcze przez Traktat Rzymski z 1957 r. Jednolity Akt Europejski z 1986 r. stanowił, że: „rynek wewnętrzny będzie stanowił obszar bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony wolny przepływ pracowników”. Rozszerzenie tej zasady w stosunku do wszystkich obywateli Wspólnoty oraz prawa do osiedlenia się zostało ustanowione w art. 7a Traktatu z Maastricht. Traktat Amsterdamski wezwał w preambule państwa członkowskie do stosowania Europejskiej Karty Socjalnej z 1961 r. oraz Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników z 1989 r. Oprócz tego włączył do obszaru kwestii wspólnych politykę azylową i imigracyjną, ustanawiając pięcioletni okres przejściowy w celu dostosowania wszystkich procedur. Celem nadrzędnym jest stworzenie „obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, gdzie nie będzie kontroli osób na granicach wewnętrznych.

⁵⁵ Poszanowanie praw fundamentalnych stanowi integralną część ogólnych zasad prawa chronionych przez Trybunał Sprawiedliwości. Ochrona takich praw „inspirowana konstytucyjnymi tradycjami wspólnymi dla wszystkich Państw członkowskich musi być zagwarantowana w ramach struktur i celów wspólnoty [w:] Spawra 11/70 Internationale Handelsgesellschaft GmbH v. Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreideun Futermittel, European Court Reports 1970, s.1161.

⁵⁶ Zob. F. Emmert: *Europarecht*, Monachium 1996, s. 257.

cielskich nie przypuszczali, że Wspólnoty nabiorą aż takiego tempa rozwoju i obejmą tyle dziedzin współpracy. Temat praw człowieka był zupełnie obcy Wspólnotom. Stąd przeprowadzono rewizję celów Wspólnot, a jej efektem stał się właśnie Jednolity Akt Europejski. To właśnie w nim po raz pierwszy znalazły się zapisy dotyczące poszanowania praw człowieka oraz zasad demokratycznych w stosunkach między państwami.

Kolejne traktaty są rozwinięciem myśli zapoczątkowanej przez JAE. Traktat z Maastricht rozszerzył zasadę swobodnego przepływu osób na wszystkich obywateli Europy i wprowadził pojęcie obywatelstwa Unii. Zniósł także kontrolę osób na granicach wewnętrznych UE równocześnie ze stworzeniem jednolitego rynku. Najważniejsze były niewątpliwie dwie konwencje, których zadaniem miało być uproszczenie procedur ekstradycyjnych pomiędzy państwami członkowskimi.

Ważną rzeczą było wprowadzenie w art. 13 Traktatu Amsterdamskiego zasady niedyskryminacji, polegającej na zwalczaniu wszelkich form i przejawów dyskryminacji związanych z rasą, płcią pochodzeniem bądź wyznaniem. Był i jest to na pewno przełom oraz pierwszy krok postawiony w kierunku ochrony praw człowieka. Również art. 29 Traktatu dotyczy zwalczania i tym razem też zapobiegania zjawiskom rasizmu i ksenofobii. Nowością był też zapis wprowadzony przez art. 286 Traktatu Amsterdamskiego o ochronie danych osobowych.

W Traktacie Nicejskim poświęcono wiele uwagi podstawowym prawom człowieka wprowadzając nowe sformułowanie w art. 6, że Unia opiera się na zasadach praworządności. Mowa jest także

o przestrzeganiu przez Unię podstawowych praw zagwarantowanych przez Konwencje Europejską⁵⁷. W powyższym kontekście wprowadzono możliwość zawieszenia przez Unię Europejską niektórych praw państw członkowskich, które naruszają w istotny i trwały sposób podstawowe prawa (art. 7).

Zapis art. 6 ust. 2 Traktatu Nicejskiego jest kolejnym krokiem na drodze szerszej integracji problematyki praw człowieka (w tym praw uchodźców) w porządku prawnym Unii Europejskiej. Natomiast po raz pierwszy w Traktacie Lizbońskim w art. 1a pojawił się zapis, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Jest więc to następny przejaw w kierunku standaryzacji praw człowieka w ramach prawa wspólnotowego. Przełomowym wydarzeniem jest jednak nie tylko włączenie treści samej Karty Praw Podstawowych do Traktatu, a przepis wyrażony w art. 6, który jasno stanowi, że Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych i nadaje im taką samą moc prawną jak Traktatom.

⁵⁷ W Tytule VI Europejska Konwencja Praw Człowieka stanowi wyznacznik prawidłowości działań państw członkowskich w ramach współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Ewolucja systemu praw człowieka w Unii Europejskiej

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza ewolucji i rozwoju praw człowieka w Unii Europejskiej. Ukazano w nim genezę rozwoju praw człowieka oraz wyjaśniono terminologię tego pojęcia, jednocześnie wskazano na przyczyny przebiegu ewolucji praw człowieka oraz zasugerowano kierunek rozwoju regulacji prawa unijnego w tym zakresie. Podkreślono, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, praw człowieka, wolności, demokracji, równości i państwa prawnego w celu zapewnienia pełnej swobody przepływu osób w ramach UE oraz stworzenia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Evolution of a human rights system in the European Union

Abstract

The subject of this article is an analysis of the evolution and development of human rights in the European Union. It was presented the genesis and development of human rights and the terminology of this notion was explained. The human rights evolution reasons` were pointed out and the direction of EU regulation development in this area was suggested. It was stressed that Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, rule of law and respect for human rights to ensure full freedom of movement within the EU and to create an area of freedom, security and justice.