

Karta Praw Podstawowych - w Polsce terra incognita?

Karta Praw Podstawowych wciąż jest mało znana w Polsce, także dla środowiska, które jest zobowiązane ją stosować - wychodząc z tego założenia, Komisja Praw Człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej zorganizowała konferencję poświęconą temu dokumentowi unijnemu. Całodniowa debata, ciesząca się dużą frekwencją, odbyła się w Warszawie 14 marca 2015 r.

Spotkanie otworzył **adw. Andrzej Zwara**, prezes Naczelnej Rady Adwokackiej. Podkreślił, że rozumie Kartę Praw Podstawowych także jako zobowiązanie wobec osób starszych, dzieci, osób niepełnosprawnych - a wszystkie te kwestie były przedmiotem rozważań na wcześniejszych konferencjach Komisji Praw Człowieka przy NRA. Są to też sprawy, w których adwokaci zajmują głos. Prezes NRA wyraził nadzieję, że znaczenia Karty nie umniejszą dyskusje nt. małżeństw jednopłciowych. Życzył owocnej i uczciwej dyskusji.

Gości powitał też **adw. Mikołaj Pietrzak**, przewodniczący Komisji Praw Człowieka przy NRA. Powiedział, że pomysł zorganizowania konferencji nt. Karty Praw Podstawowych (KPP) zrodził się z niewiedzy. - *Nawet my sami, członkowie Adwokatury, nie jesteśmy w stanie odpowiedzieć na elementarne pytania: czy Karta bezpośrednio obowiązuje, jakie znaczenie ma protokół brytyjski, w jaki sposób i czy można powoływać się na Kartę Praw Podstawowych przed sądem?* - wyliczał adw. Pietrzak. - *W jaki sposób nakłaniać sędziów, by korzystali z tej karty, jakie korzyści płyną dla wymiaru sprawiedliwości, ale i dla adresatów praw i wolności jednostki? Nadal Karta Praw Podstawowych to w Polsce terra incognita, stąd pomysł zorganizowania naszej konferencji.*

Konferencję otworzył wykład prof. UŚ dr. hab. **Macieja Szpunara, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE**. Mówił on o zakresie stosowania Karty. Przypomniał, że zgodnie z art. 51 ust. 1 KPP postanowienia Karty *mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii*. To sformułowanie - jak zaznaczył - rodzi wiele wątpliwości. Prof. Szpunar zwracał uwagę, że aby korzystać z Karty, sądy krajowe muszą wykazać, że w danej sprawie istnieje odniesienie do prawa unijnego. Muszą wtedy znaleźć odpowiedź na pytania, wśród których najważniejsze to: czy rozpatrywane przepisy prawa krajowego objęte są prawem UE.

Jako pierwszy prelegent w panelu moderowanym przez adw. dr Magdalenę Sykulską-Przybysz, członka KPCz przy NRA, wystąpił **prof. dr hab. Roman Wieruszewski, kierownik poznańskiego Centrum Praw Człowieka**. Na początek poruszył temat protokołu 30 (zwanego potocznie protokołem brytyjskim lub polsko-brytyjskim) i pytania, czy z perspektywy tego dokumentu, można przed polskimi sądami powoływać się na KPP? Zdaniem prof. Wieruszewskiego, w odpowiedzi na to pytanie pomaga wyrok Trybunału Sprawiedliwości z końca 2011 roku. Dotyczył on sprawy Czeczena, który uciekł ze swojego kraju do Wielkiej Brytanii przez Grecję. Korzystając z „porozumienia dublińskiego” Wielka Brytania odesłała go, mimo że starał się o status uchodźcy, z powrotem do Grecji. Uchodźca zaprotestował przeciwko temu i Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że nie można osób starających się o status uchodźcy „automatycznie” odsyłać do kraju, z którego przyjechali. Co zdaniem prof. Wieruszewskiego, w znacznym stopniu pozwala stwierdzić, że krajowe sądy w Polsce i Wielkiej Brytanii mogą czuwać nad przestrzeganiem Karty Praw Podstawowych.

Prelegent mówił także, że powoli *Karta się przebija do polskich sądów*. Zachęcał do korzystania z niej wtedy, gdy prawnicy uważają, że jest to pomocne. Poinformował, że za kilka tygodni Agencja Praw Podstawowych w UE opublikuje raport dotyczący zastosowania Karty w państwach Unii Europejskiej.

Prof. Wieruszewski odniósł się również do często podnoszonej w dyskusjach o Karcie kwestii: „czy stosowanie KPP wymusza akceptowanie małżeństw jednopłciowych?” By rozwiązać wątpliwości,

przywołał wyrok austriackiego trybunału konstytucyjnego. Para osób homoseksualnych, które zawarły związek małżeński w Holandii, domagała się uznania tego związku również w Austrii, powołując się na Kartę Praw Podstawowych. Jednak austriacki trybunał uznał, że przepisy Karty nie nakładają obowiązku automatycznego uznania małżeństwa jednopłciowego zawartego w innym kraju, jeśli prawo danego państwa takiej możliwości nie przewiduje. I takiej odmowy uznania małżeństwa homoseksualnego nie można uznać za dyskryminację.

Prelegent zachęcał też uczestników konferencji do zapoznania się z Komentarzem do Karty Praw Podstawowych, który ukazał się w języku angielskim. Tysiącstronicowa pozycja zawiera omówienie artykułów KPP, ich znaczenie oraz implikacje.

Profesor dr hab. Anna Wyrozumska, z Uniwersytetu Łódzkiego, również nawiązała do protokołu brytyjskiego. Stwierdziła, że przełomowym w dyskusji na temat obowiązywania Karty w Wielkiej Brytanii – a zatem również w Polsce, która przystąpiła do protokołu – jest wyrok sądu Zjednoczonego Królestwa w sprawie dotyczącej pracownika ambasady. Do tej pory sądy brytyjskie nie zajmowały się sprawami pracowniczymi ambasad, uznając ich immunitet. Tym razem jednak sąd rozpatrzył sprawę, biorąc pod uwagę dyrektywę unijną o czasie pracy.

Prof. Wyrozumska mówiła też o relacji między krajowym systemem prawnym a systemem KPP. Przyznała, że żyjemy w trudnych dla prawników czasach, gdzie istnieje kilka poziomów ochrony praw podstawowych. Z jednej strony to potężny oręż w rękach adwokatów, ale z drugiej wymaga znajomości systemów prawnych i relacji między nimi.

Panelistka zwróciła uwagę na artykuł 53 KPP, dotyczący poziomu ochrony (*„Żadne z postanowień niniejszej Karty nie będzie interpretowane jako ograniczające lub podważające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowania, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz umowy międzynarodowe, których Unia, Wspólnota lub wszystkie Państwa Członkowskie są stronami, łącznie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz przez konstytucje Państw Członkowskich”*). Jej zdaniem, przepis ten do tej pory nie wzbudzał większego zainteresowania, ale już niedługo będzie to klauzula kolizyjna, jeśli chodzi o ocenę pierwszeństwa prawa unijnego w sytuacji, gdy prawo krajowe ma wyższy standard ochrony praw człowieka.

Tak było w przypadku sprawy, z którą hiszpański Trybunał Konstytucyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości UE w 2013 roku. Chodziło o wydanie skazanego wyrokiem zaocznym pana Melloniego organom włoskim. Pan Melloni argumentował, że przed włoskim sądem będzie miał ograniczone prawo do obrony ze względu na to, że we Włoszech nie można się odwołać od wyroku wydanego zaocznie. TSUE nie dopuścił wykładni, zgodnie z którą art. 53 Karty zezwalałby państwu członkowskiemu na stosowanie standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego konstytucją, jeśli jest on wyższy od standardu wynikającego z Karty i na sprzeciwienie się w razie potrzeby stosowaniu przepisów prawa Unii. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że niedopuszczenie do ekstradycji podważałoby pierwszeństwo i jednolitość prawa Unii.

Prof. Wyrozumska podsumowała, że możliwość ochrony standardu krajowego wobec pierwszeństwa prawa Unii będzie się z czasem zmniejszać.

Jako trzeci panelista wystąpił **prof. Andrzej Wróbel, sędzia Trybunału Konstytucyjnego**. Już na wstępie zaznaczył, że w jego ocenie stosowanie Karty Praw Podstawowych przez „przeciętnego sędziego” przekracza możliwości tegoż. Zwrócił uwagę na to, jak poważne są obowiązki sędziego w zakresie stosowania KPP: sąd krajowy ma obowiązek stosowania bezpośrednio skutecznego prawa unijnego, sędzia w pewnych przypadkach powinien wysłać pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE, ma też obowiązek dokonywać wykładni zgodnej z prawem unijnym. Do tego sędzia ma obowiązek odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym. Co skutkuje np. chaosem wokół przepisów o grach hazardowych.

Obowiązkiem dodatkowym jest m.in. niezwykle trudne zagadnienie – ustalenia zakresu obowiązywania KPP, czyli np. sędzia sądu okręgowego musi rozstrzygnąć, czy dana sprawa mieści się w zakresie stosowania prawa unijnego. Musi także ustalić relacje między różnymi porządkami prawnymi. - *Sędzia jest wrzucony między prawo krajowe, prawo unijne, konwencje, traktaty akcesyjne, umowy, rozporządzenia etc.* – wymieniał prof. Wróbel. - *To on musi ustalić formalnie relacje między tymi systemami.*

Sędzia musi ustalić także, jaki charakter ma dane prawo podstawowe – czy jest to zasada, czy prawo? Musi też ustalić poziom ochrony, gwarantowany w różnych systemach. Stąd wymieniona już na wstępie konkluzja, że sędziowie mogą sobie nie poradzić z wszystkimi tymi obowiązkami.

W panelu drugim, który moderował adw. Artur Pietryka, członek Komisji Praw Człowieka przy NRA, jako pierwszy z referatem wystąpił **dr Adam Bodnar, wiceprezes zarządu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka**. Zastanawiał się on nad tematem „Ochrona praw socjalnych na podstawie KPP – miraż czy rzeczywistość?”

Na początku przypomniał, że żyjemy w świecie „prawnego pluralizmu”, co widać szczególnie przy rozpatrywaniu praw socjalnych – które gwarantowane są na wielu poziomach a sama Karta Praw Podstawowych zachęca do stosowania instrumentów międzynarodowych.

Dr Bodnar wrócił także do kwestii protokołu brytyjskiego – Polska związała się protokołem z powodów natury ideologicznej, choć motywem sporządzenia protokołu były prawa socjalne. Stąd decyzja naszego rządu, by jednocześnie przyjąć deklarację do Traktatu z Lizbony nr 62, która podkreśla znaczenie praw socjalnych i tradycji solidarności.

Prelegent przedstawił kilka przykładowych spraw, które rozpatrywał Trybunał Sprawiedliwości, m.in. dotyczących praw uchodźców, czy kwestii związanych z płatnym urlopem. Zaznaczył, że duże znaczenie przy rozstrzyganiu ma zasada równości i walki z dyskryminacją – ze względu na płeć, ale i wiek czy niepełnosprawność pracownika.

Prof. dr hab. Paweł Wiliński, z Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu, mówił o sprawach karnych w kontekście Karty Praw Podstawowych. Zażartował, że obserwuje dwa sprzeczne zjawiska: gdy jest dużo skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach karnych, to zastanawiamy się, co zrobić, by było ich mniej, a gdy jest ich mało, to zastanawiamy się co zrobić, żeby skarg było więcej.

Zdaniem prof. Wilińskiego, warto zadać sobie pytanie komu Karta Praw Podstawowych ma służyć. Sporządził też swego rodzaju diagnozę o znaczeniu Karty: wg optymisty, pesymisty i realisty. Zgodnie z tym podziałem, można postrzegać Kartę jako nie posiadającą znaczenia (i oceniać to zjawisko pozytywnie bądź negatywnie), ale też, mimo niewielkiego znaczenia Karty obecnie, warto zadawać pytania i poszerzać wiedzę na jej temat. Tu pochwalił inicjatywę Komisji Praw Człowieka przy NRA, by zorganizować konferencję na ten temat.

Prelegent analizował też, kiedy stosowanie KPP w zakresie spraw karnych jest pomocne? Jego zdaniem, jest pomocne w przypadku „martwych pól normatywnych”, *czyli w sytuacjach, w których obowiązujące ustawodawstwa albo sposób, w jakie je dzisiaj odtwarzamy nie daje nam dostatecznych gwarancji na określonym poziomie systemu prawa a poszukujemy uzasadnienia dla tego, co uznajemy za słuszne*. Karta ma również znaczenie dla stron procesu, dając uzasadnienie uprawnień i walki o te uprawnienia. Karta ma też służyć ujednoczeniu systemu zasad prawnych, temu miały służyć pytania prejudycjalne, jednak, jak zaznaczył prof. Wilicki, sądy karne nadmiernie z tego nie korzystają. Na koniec prelegent przedstawił prognozę, zgodnie z którą niezależnie od przydatności Karty, będzie ona istniała, póki będą chcieli tego jej twórcy oraz podmioty, które ją stosują.

Dr hab. Małgorzata Wąsek- Wiaderek z KUL Jana Pawła II, członek Biura Studiów i Analiz

Sądu Najwyższego, porównywała ochronę praw oskarżonego zawartą w Karcie Praw Podstawowych ze standardem strasburskim. Powróciła do wspomianej już na tej konferencji sprawy Melloni – gdy Trybunał Sprawiedliwości zakazał stosowania prawa krajowego, choć miało ono wyższy stopień ochrony oskarżonego. W tym przypadku Karta Praw Podstawowych – zdaniem prelegentki – potwierdziła *status quo*. Dr hab. Wąsek-Wiaderek zwróciła uwagę, że sprawa Melloni jest ważna dla polskiego sądownictwa, ponieważ od 1 lipca wchodzi w życie nowelizacja kpk, a w znowelizowanych przepisach są także te dotyczące orzekania pod nieobecność oskarżonego. Prelegentka przywołała jeszcze kilka przykładów, w świetle których widać, że KPP ma zarówno węższe, jak i szersze standardy ochrony w odniesieniu do standardu strasburskiego.

W ostatnim panelu, którego moderatorem **była adw. Katarzyna Szoda-Wolska**, wiceprzewodnicząca KPCz przy NRA, jako pierwszy wystąpił **adw. dr Jacek Skrzydło**, członek Komisji Praw Człowieka przy NRA.

Prelegent przypomniał, że protokół 30 był pomysłem brytyjskim, do którego przyłączyła się Polska. Dlatego przedstawił tę kwestię z brytyjskiego punktu widzenia. Początkowo KPP miała być pozbawiona charakteru prawnego. Po zmianie koncepcji najważniejsze zastrzeżenie Wielkiej Brytanii względem Karty Praw Podstawowych dotyczyło zbyt wielu praw socjalnych, np. w zakresie prawa do strajku, płacy minimalnej etc. Wielka Brytania w czasie prac nad KPP stała na stanowisku, że Karta, pomyślana jako katalog praw podstawowych, powinna działać jako hamulec przede wszystkim w stosunku do instytucji UE. Sprzeciwiała się też nadawaniu "sądowego" charakteru prawom społecznym i ekonomicznym (chyba że prawa te już taki charakter mają) oraz kreowaniu Kartą nowych praw.

Prelegent przedstawił także – w porządku chronologicznym – opinie i orzeczenia dotyczące stosowania Karty w Wielkiej Brytanii, zaczynając od wypowiedzi premiera Tony'ego Blaira w 2007 roku "jest jasne i oczywiste, że UK skorzystała z mechanizmu opt-out w stosunku do Karty", przez stanowisko brytyjskiego rządu, wyrok sędziego Mostyna (High Court of England and Wales), który w uzasadnieniu orzekł, że Karta jest częścią prawa brytyjskiego – w całości; debatę w Izbie Gmin z 2013 roku, kiedy minister sprawiedliwości stwierdził, że Karta nie ma zastosowania w prawie brytyjskim poza kontekstem UE, po interpretację Karty i protokołu 30 przez rząd brytyjski: KPP stosuje się tylko wtedy, gdy sądy brytyjskie stosują prawo UE, a nie prawo brytyjskie w czysto wewnętrznych przypadkach; protokół 30 nie ma charakteru opt-out – protokół ma charakter czysto interpretacyjny, który podkreśla ograniczony zakres Karty i jako taki ma niewielkie znaczenie praktyczne dla UK.

Prof. UW dr hab. Robert Grzeszczak z Uniwersytetu Warszawskiego, mówił o sądowym stosowaniu Karty. Przyznał, że sądy powszechne w Polsce jeszcze rzadko zadają pytania prejudycjalne. Sędziowie mają przed sobą trudne zadanie: obowiązek stosowania prawa unijnego, dostrzegania konfliktów z prawem krajowym, uwzględniania celów integracyjnych. Zaznaczył, że pierwszym krokiem sędziego jest ustalenie czy rozpatrywana sprawa ma związek z prawem unijnym.

Prelegent przyznał, że zasady stosowania KPP przez sądy krajowe są jasne, ale sądy mają niekiedy inną ich wizję. Krajowi sędziowie są coraz bardziej świadomi wpływu Karty i zwracają się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie wytycznych w zakresie jej zastosowania. Prof. Grzeszczak podkreślał jak istotne jest zadanie właściwego pytania prejudycjalnego.

Mecenas **Mirostław Wróblewski, radca prawny, członek zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, podzielił się informacjami o tym, jakie krajowe instytucje ochrony praw człowieka odnoszą się do Karty Praw Podstawowych. Najczęściej dotyczy to spraw związanych z ochroną danych osobowych, dyskryminacji kobiet czy osób niepełnosprawnych. W naszym kraju w ciągu ostatnich 5 lat najczęściej do Karty odnosił się Rzecznik Praw Obywatelskich, np. przy sprawie uboju rytualnego czy podatku VAT dla e-booków. Mecenas Wróblewski zaznaczył, że Trybunał Konstytucyjny używa Karty jako elementu wspierającego swoją argumentację, źródło inspiracji do stwierdzenia standardu ochrony praw człowieka. – *Nie znam orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, na które Karta Praw Podstawowych wpłynęłaby znacząco* – przyznał.

Ostatnią prelegentką konferencji była **adw. dr Małgorzata Kożuch**, członek NRA. Zastanawiała się nad pytaniem, czy Karta Praw Podstawowych jest samoistnym źródłem prawa. Przypomniała, że Karta nie ustanawia nowego prawa, nowych kompetencji ani zadań Unii, ani nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach. Karta tylko *wydobywa* to, co istnieje w prawie Unii. Prelegentka stwierdziła również, że wskazówką dla adwokatów, jako praktyków, jest to, że państwa członkowskie Unii Europejskiej, zgodnie z zasadą lojalności, mają zrobić wszystko, by osiągnąć cele Unii i powstrzymać się od wszystkich działań, które stoją tym celom na przeszkodzie. Prawo Unii jest prawem celowym, zmierza do utworzenia jednolitego rynku wspólnego, swobód gospodarczych, pełnej ochrony praw człowieka.

Adw. dr Kożuch omówiła kilka przypadków, z którymi mogą się zetknąć adwokaci: gdy zarówno prawo materialne, jak i prawo procesowe jest określone w akcie prawa Unii Europejskiej lub gdy prawo materialne jest określone w prawie UE, ale nie ma prawa procesowego dla określonych roszczeń. *Wtedy mówimy o autonomii procedury krajowej dla wdrożenia prawa europejskiego. Gdybyśmy nie znaleźli procedury krajowej, która by się do tego nadawała, to musimy stosować jakąś najbardziej zbliżoną, żeby ten skutek zapewnić* - wyjaśniała. Mówiła także, że standard, o którym wielokrotnie mówiono podczas konferencji, jest określony w innych przepisach Unii, a Karta połączyła to wszystko w jedno ogólne hasło.

Zdaniem prelegentki, gdyby nie było KPP, to treść prawa unijnego byłaby taka sama, byłoby tylko trudniej się do niego odwołać. Adw. dr Kożuch omówiła też sposób powoływania się na KPP. - *Z praktycznego punktu widzenia na Kartę należy się powoływać zawsze, gdy norma prawna, która ma być podstawą rozstrzygnięcia w stanie faktycznym, służy osiągnięciu jednego z celów traktatowych* - powiedziała.

Na zakończenie konferencji **adw. Mikołaj Pietrzak** przyznał, że była ona lekcją pokory, ponieważ pokazała jak trudnym zadaniem jest stosowanie Karty Praw Podstawowych. - *Wymaga od adwokatów, sędziów, prokuratorów, radców prawnych zmierzenia się z wielocentrycznym systemem źródeł prawa, pogodzeniem przepisów unijnych i krajowych* - mówił. Zaznaczył, że przed tymi problemami stoi także system szkolenia aplikantów.

Konferencja „Karta Praw Podstawowych w polskim porządku prawnym” odbyła się 14 marca w Pałacu Prymasowskim w Warszawie.





