



Integracja europejska: Rada Europy

Anna Michalska
Katedra Prawa Międzynarodowego
Publicznego
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza
Poznań

1. Idea integracji

Winston Churchill mówił w 1946 r. „...w jakże opłakanym stanie znajduje się dziś Europa. Na wielkich przestrzeniach naszego kontynentu masa udręczonych, głodnych, załamanych i oszołomionych ludzi z drżeniem spogląda na ruiny swoich miast i domów, wodząc oczyma po mrocznym kontynencie, czy aby nie zbliża się jakieś nowe niebezpieczeństwo, nowa tyrania lub terror. Od strony zwycięzców, jak z wieży Babel, dolatuje jazgot skłóconych głosów, wśród pokonanych panuje posępna cisza i rozpacz. A jednak jest na to rada. Należy odbudować Rodzinę Europejską i nadać jej taką strukturę, w której mogłaby żyć spokojnie, bezpiecznie i swobodnie. Ale muszę was ostrzec. Mamy być może mało czasu, musimy zacząć teraz” (1). Idea padła na podatny grunt. Podstawowe zasady polityki jednoczenia Europy przygotowano podczas Kongresu Europejskiego w Hadze (maj, 1948).

Rada Europy została utworzona jako pierwszy krok instytucjonalny na

drodze do integracji europejskiej. Podstawą prawną jej funkcjonowania jest Statut (2) przyjęty 4.05.1949 r. przez dziesięć państw założycielskich. Były to: Francja, Wielka Brytania, Włochy, Irlandia, Dania, Szwecja, Norwegia, Belgia, Holandia i Luksemburg. Inauguracyjne posiedzenie odbyło się w Strasburgu (siedziba organizacji) 8.08.1949 r. Całe to stare i malownicze miasto, przystrojone flagami, emanowało nastrojem uroczystego oczekiwania. Zgromadzenie blisko dwustu sławnych i ważnych osobistości życia publicznego robiło wrażenie.

Sygnatariusze Statutu wyrażają przekonanie, że „...umacnianie pokoju opartego na sprawiedliwości i współpracy ma zasadnicze znaczenie dla ochrony społeczności ludzkiej i cywilizacji” i proklamują „przywiązanie do wartości duchowych i moralnych, które znajdują się u źródła zasad wolności osobistej, wolności politycznej i praworządności, będących podstawą każdej prawdziwej demokracji” (ze wstępu do Statutu).

Celem Rady Europy jest osiągnięcie ściślejszego związku między jej członkami dla ochrony i popierania ideałów i zasad, które stanowią ich wspólne dziedzictwo oraz dla przyczyniania się do ich postępu gospodarczego i społecznego. Do tego celu będzie się dążyć poprzez rozpatrywanie spraw będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, przez zawieranie układów i prowadzenie wspólnych działań w dziedzinie gospodarczej, społecznej, kulturalnej, naukowej, prawnej i administracyjnej, jak również przez ochronę i rozwijanie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 1 Statutu). Warto zwrócić uwagę, że w Statucie nie wspomina się o sprawach politycznych, a zagadnienia obrony narodowej zostały wyłączone (art. 1, lit. c Statutu). W cytowanych przepisach wyraźnie widoczna jest idea integracji globalnej. Koncepcja częściowych integracji, określana jako „*l'Europe á la carte*”, została odrzucona.

Państwa, które powołały do życia Radę Europy uczyniły to z myślą o dniu, w którym obejmie ona swym zasięgiem cały kontynent. Toteż już w 1950 r. powołany został Komitet Specjalny zajmujący się problemami państw znajdujących się po drugiej stronie „żelaznej kurtyny”. Był to konkretny wyraz zamiaru zjednoczenia Europy i symbol pamięci o narodach żyjących w systemach totalitarnych. Wiele lat trzeba było czekać na realizację tej idei, bowiem nie dla każdego państwa organizacja jest otwarta.

Członkiem Rady Europy może zostać wyłącznie państwo demokratyczne, które uznaje zasady praworządności i poszanowania praw człowieka (art. 3 i 4 Statutu). Przez wiele lat drzwi do Strasburga były zatem zamknięte dla państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jeszcze w 1989 r. do Rady Europy należały 23 państwa, spośród których 12 należało jednocześnie do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej [dziś: Unii Europejskiej]. Dopiero zmiana sytuacji politycznej w byłych państwach socjalistycznych uświadomiła państwom członkowskim Rady Europy, że nadarza się — być może niepowtarzalna — okazja, by z organizacji o charakterze elitarnym uczynić organizację paneuropejską.

Metody rozszerzania Rady Europy były przedmiotem ostrych kontrowersji w łonie organizacji. Ścierały się w tej kwestii dwie koncepcje. Zwolennicy pierwszej argumentowali, że podstawową wartością Rady Europy jest rozwi-

nięty system demokracji, a zatem nowymi członkami powinny zostać wyłącznie państwa, które te standardy gwarantują. Zwolennicy drugiej koncepcji stali na stanowisku, że żądanie od nowych demokracji spełnienia wszystkich wymagań przed przyjęciem do organizacji odsunie przystąpienie wielu państw na dziesiątki lat. W konsekwencji oddziaływanie organizacji na procesy demokratyzacji byłoby ograniczone, a rozwój współpracy międzynarodowej — spowolniony. Ostatecznie zwyciężyła druga orientacja i uznano, że wystarczy, by dane państwo „wkroczyło na drogę” przemian demokratycznych i zobowiązało się do spełnienia dalszych warunków określanych każdorazowo przez Zgromadzenie Parlamentarne (por. dalej). Organ ten formułował postulaty dotyczące zmian w systemach prawa wewnętrznego poszczególnych państw aspirujących do członkostwa w Radzie Europy. Zawsze dotyczyły one praw człowieka, przy czym centralne miejsce zajmowała ochrona mniejszości narodowych, językowych i religijnych.

Decyzja o trybie przyjmowania „niedojrzałych” demokracji miała charakter niewątpliwie polityczny, a podjęto ją m.in. pod naciskiem Rosji. Kraj ten domagał się pełnego członkostwa i nie zadowolął go status obserwatora. Problem przyjęcia Rosji podzielił członków Rady Europy. Francja, Włochy, Hiszpania i Portugalia uważały, że Rosję należy jak najszybciej przyjąć do organizacji, bez względu na to, czy spełnia wymogi statutowe. Odwoływano się przy tym do wyższych celów politycznych i obaw przed izolacją Rosji. W pewnym momencie determinacja tych państw doprowadziła do powiązania członkostwa Rosji z poparciem kandydatury Ukrainy. Wielka Brytania, państwa skandynawskie oraz kraje Europy Środkowo-Wschodniej uważały, że należy większą uwagę zwracać na rzeczywiste funkcjonowanie systemów demokratycznych i wypełnianie przynajmniej większości zobowiązań. Niemcy z jednej strony były za jak najszybszym przyjęciem Rosji i Ukrainy, z drugiej zaś — z obawy przed niebezpieczeństwem, jakie niesie za sobą ich przystąpienie — zachowywały daleko idącą ostrożność. Ostatecznie Ukraina została przyjęta w listopadzie 1995 r., Rosja zaś w lutym 1996 r., a zatem w czasie trwania konfliktu w Czeczenii.

W połowie 1997 r. członkami Rady Europy było 40 państw, z tego 24 określane mianem „starych” demokracji. 15 państw członkowskich Rady Europy należy jednocześnie do Unii Europejskiej. Rzeczpospolita Polska została przyjęta do Rady Europy 26.11.1991 r.

Decyzja o rozszerzeniu Rady na wschód zapoczątkowała dyskusję o granicach Europy. Trudno było nawet rozstrzygnąć, jakie kryteria należy przyjąć — ściśle geograficzne, czy też kulturowe i polityczne. Pierwsze, odrzucono już przed laty przyjmując Turcję, której zaledwie kilka procent terytorium leży w Europie. Nikt nie kwestionował europejskości Rosji, Ukrainy, Białorusi, Mołdowy. Odrzucając kryteria geograficzne podjęto decyzję polityczną, że o członkostwie w Radzie Europy ubiegać się mogą republiki zakaukaskie: Gruzja, Armenia i Azerbejdżan. Chodziło tu niewątpliwie zarówno o ugruntowanie niezawisłości tych państw, jak i o ochronę przed wpływami fundamentalistów islamskich.

Z wnioskami o przyznanie statusu obserwatora wystąpiły USA, Kanada i Japonia, a nosi się z takim zamiarem Izrael i kraje Maghrebu. Nie oznacza

to oczywiście rozszerzenia samej organizacji, ale tak rozległy zakres współpracy może wpłynąć na zmiany jej priorytetów.

Rada Europy przez wiele lat postrzegana była jako strażnik poszanowania praw człowieka i praworządności oraz jako forum różnych form współpracy pomiędzy państwami. Ostatnie lata to okres większego upolitycznienia organizacji. Zwiększa się liczba debat na temat głównych problemów polityki europejskiej, a merytoryczne działania coraz częściej przechodzą z organów „technicznych” w ręce organów politycznych. Utworzono polityczny mechanizm stałego nadzorowania realizacji zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie, przekazując stosowne kompetencje Komitetowi Delegatów Ministrów (por. dalej). Rada Europy umacnia się jako jedyne forum współpracy ogólnoeuropejskiej, obejmujące szerokie spektrum zagadnień społecznych. W efekcie powstaje mechanizm integracji poprzez ujednocnianie systemów prawnych, instytucjonalnych i społecznych państw członkowskich (3).

Państwa Europy Środkowej i Wschodniej — zwłaszcza Czechy, Polska i Węgry — koncentrują dziś swą uwagę na jak najszybszym i najkorzystniejszym uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej. Maleje — jak się wydaje — zainteresowanie współpracą w ramach Rady Europy, która w zmiennej sytuacji geopolitycznej staje wobec konieczności określenia priorytetowych kierunków działań i rozwoju.

2. Podstawowe organy i ich kompetencje

Rada Europy ma dwa podstawowe organy: Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne (nie mylić z Parlamentem Europejskim, który jest organem Unii Europejskiej).

W **Komitecie Ministrów** zasiadają ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich lub inni przedstawiciele rządów. W praktyce funkcjonuje on w składzie Komitetu Delegatów Ministrów, który skupia przedstawicieli dyplomatycznych akredytowanych przy Radzie Europy*. Każdemu państwu członkowskiemu przysługuje jedno miejsce i jeden głos.

Komitet Ministrów ma kompetencje normotwórcze, a w pewnych sprawach, które nie są tu przedmiotem naszego zainteresowania, także kompetencje decyzyjne (np. o zawieszeniu państwa w prawach członkowskich, o wykluczeniu z organizacji).

Normotwórcza działalność Komitetu Ministrów przybiera dwie formy. Są to: — konwencje, opracowywane przez organy doradcze i pomocnicze, uchwalane przez Komitet Ministrów, przedkładane są rządów państw członkowskich. Konwencja nakłada na państwo zobowiązania prawne, przy czym państwo związuje się nią w trybie przewidzianym przez swoje prawo wewnętrzne, z reguły poprzez ratyfikację. Nieratyfikowanie konwencji nie rodzi dla

* Skalę prac ilustruje statystyka za rok 1995: liczba posiedzeń — 36; liczba punktów porządku dziennego — 2035.

państwa skutków negatywnych. Powszechną akceptację uzyskała *Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* (ratyfikacja lub zobowiązanie się państwa do ratyfikacji było warunkiem przyjęcia do Rady Europy).

Komitet Ministrów przyjął dotychczas około 150 konwencji. Nie można na razie oczekiwać ich powszechnej ratyfikacji, gdyż niemal każda wymaga uprzedniego wprowadzenia stosownych zmian w prawie wewnętrznym. Polska ratyfikowała dotychczas ponad 50 konwencji, a kilka dalszych podpisała i przygotowuje się do ich ratyfikacji;

— rezolucje i rekomendacje (zalecenia) formalnie nie wiążą państw członkowskich, jednakże Komitet Ministrów może zwrócić się o udzielenie informacji o zakresie ich wykonywania.

Akty te dotyczą z reguły sfer, które są — co prawda — uregulowane w konwencjach, ale w sposób niedostateczny. Ponadto przedmiotem rekomendacji i rezolucji są zagadnienia nie nadające się jeszcze do regulacji prawnej, na co wpływa nowość materii w połączeniu z niechęcią państw do zaciągania zobowiązań prawnych. Toteż poza *Konwencją bioetyczną*, która nakłada na ratyfikujące je państwo zobowiązania prawne, wszelkie standardy dotyczące badań naukowych i eksperymentów regulowane są rekomendacjami Komitetu Ministrów lub Zgromadzenia Parlamentarnego (por. dalej).

Rekomendacje o szczególnym znaczeniu i uroczystej formie noszą nazwę deklaracji, przy czym tytuł ten nie wpływa na ich charakter prawny — pozostają zaleceniami.

Zgromadzenie Parlamentarne składa się z przedstawicieli parlamentów państw członkowskich wybieranych przez te parlamenty. Obowiązuje tu zasada proporcjonalności reprezentacji, w zależności od wielkości państwa, liczby jego ludności i wysokości składki wpłacanej do budżetu Rady Europy. Liczba przedstawicieli jednego kraju waha się od 2 do 18. Polska ma ich 12.

Deputowani w Zgromadzeniu Parlamentarnym nie zasiadają „według państw”, a łączą się we frakcje, zgodnie ze swymi orientacjami politycznymi. W obecnym składzie Zgromadzenia mamy ich pięć: socjalistyczna, chrześcijańsko-demokratyczna, konserwatywna, liberalna i komunistyczna, znana też jako Zjednoczona Lewica Europejska.

Zgromadzenie Parlamentarne nie jest — jak mogłaby sugerować nazwa — organem ustawodawczym, czyli tworzącym prawo. Jest to forum dyskusji nad problemami leżącymi w polu zainteresowania Rady Europy (por. Statut) i kierunkami działania organizacji wytyczanymi przez Komitet Ministrów.

Zgromadzenie Parlamentarne uchwała:

— rekomendacje (zalecenia) adresowane do Komitetu Ministrów i mające skłonić go do podjęcia stosownych inicjatyw, między innymi prawotwórczych;

— rezolucje adresowane do państw członkowskich;

— opinie wydawane na życzenie Komitetu Ministrów.

Ponad 1/4 wszystkich uchwał Zgromadzenia Parlamentarnego dotyczyła praw człowieka.

Najważniejszym organem pomocniczym jest **Sekretariat Rady Europy**

z Sekretarzem Generalnym na czele. Funkcje te pełni obecnie Daniel Tarschys.

W ramach Rady Europy funkcjonuje „niezliczona” liczba Komisji i Komitetów o kompetencjach doradczych, konsultacyjnych, koordynacyjnych itp., toteż budżet zwyczajny organizacji na rok 1997 wynosił prawie 250 milionów dolarów. Wtajemniczeni twierdzą, że Unia Europejska wydaje taką kwotę w ciągu trzech dni. Należy jednak mieć na uwadze, że obok budżetu zwyczajnego Rada Europy dysponuje środkami finansowymi pochodzącymi z dobrowolnych wpłat państw na działania celowe.

3. Sfery działalności i nowe priorytety

Do połowy lat osiemdziesiątych zainteresowanie Rady Europy koncentrowało się na takich problemach jak:

- 1) promocja i ochrona praw człowieka,
- 2) środki masowego przekazu i swoboda przepływu informacji,
- 3) tworzenie standardów sprawiedliwości społecznej w kontekście zagadnień społeczno-ekonomicznych,
- 4) edukacja europejska, współpraca kulturalna, promowanie sportu,
- 5) współpraca młodzieży,
- 6) ochrona zdrowia poprzez tworzenie jednolitych standardów europejskich,
- 7) ochrona środowiska i planowanie regionalne,
- 8) demokracja lokalna,
- 9) współpraca prawna i harmonizacja ustawodawstw krajowych państw członkowskich.

Rozwijając współpracę międzynarodową w tych dziedzinach Rada Europy koncentrowała się przede wszystkim na wypracowaniu standardów normatywnych (konwencje, rezolucje, rekomendacje). Nowe państwa wniosły do organizacji nie tylko багаż doświadczeń, lecz również swoje problemy społeczne i ekonomiczne, a także zróżnicowane systemy prawne. Toteż uchwalaniu norm muszą towarzyszyć, a nawet je poprzedzać, inne formy współpracy, które przyczynią się do „wyrównania poziomów”.

Wypracowane w końcu lat osiemdziesiątych nowe priorytety realizowane są w trzech płaszczyznach:

- Democratic Cohesion — dział obejmujący prawa człowieka, media, demokrację lokalną, współpracę prawną;
- Social Cohesion and Quality of Life — obejmujący sprawy socjalne, opiekę zdrowotną, środowisko naturalne, planowanie regionalne i przestrzenne;
- Cultural Cohesion and Cultural Pluralism — dotyczący edukacji, kultury, dziedzictwa kulturowego, sportu, współpracy młodzieżowej.

Jednym z najważniejszych, perspektywicznych celów Rady Europy jest konstrukcja wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej, której podstawę tworzy katalog praw człowieka.

4. Bioetyka dla Europy

Przedmiotem refleksji bioetycznej są problemy prawne i etyczne, dotyczące podstawowych pytań naszej egzystencji, związanych z poszanowaniem życia i integralności każdej istoty ludzkiej, autonomii i wolności w decydowaniu o sobie samym, granic wolności badań naukowych, sposobu rozumienia fundamentalnej wartości, jaką jest godność człowieka. Postęp naukowy w sferze biologii, medycyny, a zwłaszcza genetyki prowadzi do przewartościowania i podważenia wielu dotychczasowych koncepcji prawnych, a także ich podstawowych założeń aksjologicznych, które uznawane były do niedawna za jednoznacznie określone, niepodważalne i nie budzące wątpliwości interpretacyjnych (4).

Dylematy te mają charakter uniwersalny i we współczesnym świecie nie da się ich uniknąć. Rodzą się w każdym systemie prawnym i wymagają pilnych rozstrzygnięć. W jednoczącej się Europie, wśród państw o wspólnych korzeniach kulturowo-cywilizacyjnych, powinny to być rozwiązania paneuropejskie. Partykularne rozstrzygnięcia przejmowane w skali poszczególnych państw mogą doprowadzić do chaosu prawnego, niemożliwego do zaakceptowania w warunkach, gdy badania naukowe i ich rezultaty swobodnie przemieszczają się przez granice.

Rada Europy jest szczególnie predestynowana do wypracowania międzynarodowych standardów bioetycznych. Fundamentem tej organizacji jest poszanowanie praw człowieka i właśnie w obrębie tych praw należy poszukiwać odpowiednich rozwiązań prawnych i rozstrzygnięć skomplikowanych dylematów bioetyki.

Wypracowanie wspólnych normatywnych standardów bioetycznych może nastąpić bądź poprzez *consensus*, bądź w drodze kompromisu. Nie ma innej drogi, gdy wchodzi w grę wartości i interesy, których jednoczesna absolutyzacja jest niemożliwa, gdy trzeba zagwarantować równowagę pomiędzy wolnością badań naukowych a ochroną godności i integralności każdej osoby. Nie brak tu jednak sceptyków. I. Kennedy z Centrum Prawa Medycznego i Etyki Kings College w Londynie stwierdził w 1994 r., podczas konferencji europejskich komitetów etycznych, że „*consensus europejski w trudnych problemach, które należy rozstrzygnąć 'tak' lub 'nie' jest niemożliwy*” (5). Akty normatywne przyjęte w Radzie Europy w ostatnich latach, a zwłaszcza *Konwencja bioetyczna*, o której mowa, przeczą sceptykom. Kompromis osiągnięto w wielu trudnych sprawach, choć może nie zawsze wszystkich on satysfakcjonuje.

Europejska *Konwencja bioetyczna* ma charakter „ramowy”, co oznacza, że zasady w niej ustanowione wymagają rozwinięcia i sprecyzowania w prawie krajowym państw członkowskich. Normy tej konwencji nie mają charakteru *self-executing*, to znaczy nie nadają się do bezpośredniego stosowania z uwagi na duży stopień ogólności. Organy państwowe mają zatem stosunkowo dużą swobodę w ukształtowaniu norm prawa wewnętrznego. Wyrażam przy tym głębokie przekonanie, że w Polsce zadanie to nie zostanie powie-

rzne wyłącznie prawnikom. Współpraca z przedstawicielami nauk ścisłych jest warunkiem racjonalnego tworzenia stosownych regulacji prawnych.

Rekomendacje i rezolucje uchwalone przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne nie mają charakteru wiążącego prawnie. Nie oznacza to bynajmniej, że można je pomijać milczeniem lub lekceważyć. Państwo przystępując do Rady Europy wyraża zamiar współpracy międzynarodowej w dziedzinach, które leżą w zakresie jej zainteresowania. Poza tym w rekomendacjach i rezolucjach rozwija się postanowienia *Konwencji bioetycznej* w wybranych dziedzinach.

Rzeczpospolita Polska nie ratyfikowała dotychczas *Konwencji bioetycznej*, należy się jednak stopniowo do tego dnia przygotowywać. Problematyka testów genetycznych i wynikających z nich konsekwencji wymaga stosownych regulacji normatywnych, podobnie jak całe bogactwo zagadnień związanych ze sztuczną prokreacją. Stosowne projekty winny być wzorowane na aktach Rady Europy. Wyrażany jest — co prawda — pogląd, że prawo nie może zastępować norm etycznych, ale przecież regulacje prawne w zakresie bioetyki są przede wszystkim kodyfikacją norm etycznych. Poprzez nadanie im formy prawnej zyskują dodatkowe gwarancje ich poszanowania.

Literatura

1. Z przemówienia wygłoszonego 19.09.1946 r. na Uniwersytecie w Zurichu, w: *Wspólnota Europejska*, (1982), red. Grodzicki B., Pomian J., Polonia Book Fund, Londyn, 28.
2. Gronowska B., Jasudowicz T., Mik C., (1996), *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Wyd. Comer, Toruń, 123-125 (fragmenty).
3. Wereszczyński J., (1996), *Rada Europy 1949-1996. Polska w Radzie Europy. 5 lat członkostwa*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn 4, 44-57.
4. Safjan M., (1992), *Dylematy bioetyki w pracach Rady Europy*, w: *Polska w Radzie Europy*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Biuletyn 3, 79.
5. Rogers A., Durand de Bousingen D., (1995), *Une bioéthique pour l'Europe*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 108.

European Integration: Council of Europe

Summary

The author discusses the European integration process within the framework of the Council of Europe. Normative competencies of the Committee of Ministers as well as of the Parliamentary Assembly are presented. General characteristic features of conventions, resolutions and recommendations are given. Some basic spheres of the activities of the Council of Europe and chosen new priorities of this organization are next analysed. Legal regulations made in connection with bioethic's problems are placed in the final part of the article.

Key words:

Council of Europe, European integration, democracy, rule of law, human rights, bioethics.

Adres do korespondencji:

Anna Michalska, ul. Ogrodowa 13/4, 61-821 Poznań.

Biotechnologia w świetle prawa Wspólnoty Europejskiej — komentarz objaśniający

Cezary Mik
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
Toruń

Biotechnologia należy do stosunkowo młodych dziedzin nauki. Badania naukowe w tej sferze rozwijają się jednak bardzo szybko, a ich praktyczne zastosowania uzyskują coraz większe znaczenie i rozprzestrzeniają się na coraz szerszą skalę, rodząc jednocześnie różne problemy gospodarcze, społeczne i etyczne. Nic więc dziwnego, że biotechnologią zainteresowało się prawo, które zmierza do poddania jej pewnym regulacjom. Z uwagi na ponadnarodowe w dużym stopniu wymiary biotechnologii, jej problematyka znalazła się również w centrum uwagi organizacji integracji europejskiej: Unii Europejskiej.

Unia Europejska powstała na mocy Traktatu o UE z 7.02.1992 r. (wszedł w życie 1.11.1993 r.). Zbudowana ona została na podstawie trzech filarów: I, tzw. wspólnotowego, bo złożonego z trzech Wspólnot (Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, powstałej w 1951 r., Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, stworzonej w 1957 r., i najważniejszej z nich — Wspólnoty Europejskiej, dawnej EWG, także powołanej do życia w 1957 r.), II, który obejmuje tzw. wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, oraz III, obejmującego współpracę w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (gdy wejdzie w życie kolejna reforma procesu integracyjnego — Traktat amsterdamski z 2.10.1997 r., filar III zostanie zmieniony i ograniczony do sfery współpracy sądowej w sprawach karnych i współpracy policyjnej).

Unia Europejska jako całość nie tworzy spójnego porządku prawnego. Akty prawne różnią się bowiem w swej naturze, zależnie od tego, czy zostały stworzone w filarze I (należą wówczas do tzw. europejskiego prawa wspólnotowego lub prawa Wspólnot/y Europejskich/iej), czy też w II i III (są traktowane jako poddane bardziej klasycznemu prawu międzynarodowemu publicznemu). Biotechnologią zainteresowano się przede wszystkim w ramach filaru I, a zatem prawa wspólnotowego.

Prawo Wspólnoty Europejskiej jest traktowane w doktrynie prawa albo jako specyficzny, w gruncie rzeczy ponadnarodowy porządek prawny (tj. taki, którego podmiotami są nie tylko państwa, lecz także podmioty podległe ich jurysdykcji), różny od prawa międzynarodowego (rządzącego stosunkami międzypaństwowymi) i prawa krajowego, albo jako część dynamicznie zmieniają-

cego się prawa międzynarodowego (przy założeniu, że prawo to nigdy nie ograniczało się do regulacji wyłącznie stosunków między państwami, a także, że zawsze wkraczało w stosunki krajowe).

Niezależnie od tego dylematu, należy powiedzieć, że prawo wspólnotowe niewątpliwie jest dość dobrze ukształtowanym porządkiem prawnym. Jego cechami specyficznymi są zwłaszcza pierwszeństwo norm tego prawa przed jakąkolwiek wcześniejszą lub późniejszą normą prawa krajowego (także przed normą konstytucyjną), a także skutek bezpośredni całego szeregu norm wspólnotowych w krajowych porządkach prawnych. Pierwszeństwo przesądza o tym, że każdy organ rozstrzygający sprawę (np. sąd wspólnotowy lub krajowy) musi, w razie sprzeczności między przepisem prawa Wspólnoty i prawa krajowego, uznać pierwszeństwo tego pierwszego i zaniechać stosowania przepisu krajowego. Skutek bezpośredni odnosi się do sytuacji, gdy przepis wspólnotowy jest dostatecznie precyzyjny i bezwarunkowy. Jako taki może on kreować uprawnienia i obowiązki dla jednostek, które mogą się powołać wprost na przepis wspólnotowy i dochodzić ochrony przed sądami krajowymi i wspólnotowymi.

Uważa się, że u źródeł specyfiki prawa wspólnotowego leży przekazanie wykonywania kompetencji w niektórych dziedzinach przez państwa członkowskie na rzecz organów Wspólnot, a zatem zgoda państw członkowskich na wydawanie przez Wspólnoty aktów prawnych, które będą wiązały nie tylko je same, ale także jednostki (osoby fizyczne i prawne) im podległe.

Prawo wspólnotowe jako zorganizowany porządek prawny zbudowany jest z różnych źródeł prawa. Są nimi najpierw traktaty założycielskie trzech Wspólnot (traktat paryski z 1951 r. i dwa traktaty rzymskie z 1957 r.) oraz traktaty je zmieniające i uzupełniające, w tym Traktat z Maastricht z 1992 r., Traktat z Amsterdamu z 1997 r. i wszystkie umowy o przystąpieniu do Unii (tzw. prawo pierwotne). Wszystkie te umowy są tworzone przez same państwa członkowskie. Biotechnologia nie została jednak uregulowana na tym poziomie. Wynika to, jak się wydaje, przede wszystkim z dość wyspecjalizowanego charakteru dziedziny, a także z jej względnej nowości.

Drugą część prawa wspólnotowego stanowią akty stworzone przez instytucje Wspólnot (tj. główne ich organy), kompetentne w sferze tworzenia prawa: Radę (organ złożony z ministrów rządów państw członkowskich), Radę razem z Parlamentem Europejskim (od 1979 r. w PE zasiadają deputowani wybrani wprost przez obywateli państw członkowskich) oraz Komisję (w skład tego organu wchodzi niezależni od państw komisarze). Do aktów wydawanych przez instytucje Wspólnot należą zatem rozporządzenia, dyrektywy i decyzje.

Rozporządzenia są to akty mające ogólne zastosowanie, bezpośrednio wprowadzane i wiążące w pełnym zakresie. Ogólne stosowanie rozporządzeń oznacza, że mają one charakter normatywny (zawierają normy skierowane do kategorii podmiotów, a nie do podmiotów o określonej tożsamości), oraz że ich adresatami są zarówno wszystkie państwa członkowskie, jak też osoby poddane ich jurysdykcji, chyba że rozporządzenie stanowi inaczej. Bezpośrednie stosowanie rozporządzeń stanowi o tym, że z chwilą ich wejścia w życie stają się częścią porządków prawnych państw członkowskich, w których są stosowane na takich samych zasadach, jak ustawy czy inne akty

prawa krajowego (nie mogą być powielane w ustawach, nie mogą być publikowane w krajowych dziennikach urzędowych), a także, że ich normom przysługuje domniemanie skutku bezpośredniego, które może być jednak wzruszone przez udowodnienie, iż norma rozporządzenia albo nie jest dostatecznie precyzyjna, albo poddana jest warunkowi (np. dla jej wykonania niezbędne jest wydanie dodatkowego aktu prawnego) lub terminowi (np. wykonanie przepisu musi być dokonane dopiero po upływie oznaczonego czasu; przed jego upływem przepis może, ale nie musi być urzeczywistniony). Normy rozporządzenia mogą być powoływane zarówno przeciwko organom państwowym, jak też przeciwko jednostkom. Rozporządzenie wreszcie wiąże w całości, co znaczy tyle, że państwa nie mają większego marginesu swobody działania. Muszą one osiągnąć cel wskazany przez rozporządzenie, które ponadto nie pozostawia wyboru formy prawnej działania i samo najczęściej oznacza procedury i organy wykonawcze, a nawet sankcje za naruszenie postanowień.

Dyrektywy, na odmianę, to akty skierowane do państw członkowskich z zamiarem związania ich co do celu, lecz pozostawiające im swobodę odnośnie do formy i metod ich zrealizowania. Dyrektywy zatem to także akty wiążące. Ich adresatami mogą być wszystkie państwa (mają wówczas faktycznie normatywny charakter), bądź tylko niektóre z nich, bądź tylko jedno. Formalnie adresatami są tylko państwa członkowskie, a nie jednostki. W dyrektywach domaga się ich wykonania i zabezpieczenia w prawie krajowym. Proces ten, nazywany transpozycją dyrektywy do prawa krajowego, najczęściej polega na wydaniu w czasie wskazanym przez dyrektywę ustawy (akty te zawsze wskazują ostateczną datę osiągnięcia celu), która przenosi treść dyrektywy do prawa krajowego. Państwa wszakże mają swobodę wyboru formy działania (mogą wybrać inne niż ustawa formy) i metod działania. Swoboda ta może ulec ograniczeniu, gdy cel dyrektywy jest określony ze znaczną precyzją, szczegółowo. Bywają jednak sytuacje, gdy państwo nie dokonuje transpozycji w ogóle lub w czasie wskazanym, albo też czyni to w sposób wadliwy. Dla zapewnienia ochrony jednostek, których prawa zostały objęte celem dyrektywy, możliwe jest, by w tych właśnie sytuacjach korzystały one wprost z jej dobrodziejstw, o ile tylko jej postanowienia są dostatecznie precyzyjne i bezwarunkowe (skutek bezpośredni dyrektywy). Może być ona jednak powoływana wyłącznie przeciwko organom państwowym, a nie jednostkom.

Aktem prawnym jest też decyzja. Zgodnie ze sztuką prawniczą jest to akt administracyjny, to znaczy skierowany do konkretnego państwa lub danej jednostki, wiążący w pełni (a zatem tak, jak rozporządzenie). Bywają jednak decyzje *sui generis*, tj. decyzje mające wymiar bardziej ogólny: skierowane są one do wszystkich państw. Przykładem są decyzje o programach badawczo-rozwojowych na określone lata.

Do wspólnotowego porządku prawnego należą także umowy zawarte przez Wspólnoty z państwami trzecimi lub z organizacjami międzynarodowymi, a także tzw. zasady ogólne prawa wspólnotowego, a zatem takie, które mają wprawdzie ogólne znaczenie, pozwalają jednak zapewnić pełniejszą ochronę (np. zasady: ochrony praw nabytych, proporcjonalności, równości, efektywności, bezpieczeństwa prawnego, prawa podstawowe jednostki).

Nad przestrzeganiem prawa wspólnotowego czuwają zarówno organy krajowe (zwłaszcza sądy), jak też sądy wspólnotowe (Sąd I Instancji oraz Trybunał Sprawiedliwości) i Komisja Europejska.

W sferze biotechnologii zasadniczą rolę odgrywają dyrektywy Rady (postać dyrektyw mają trzy akty podstawowe: 90/219 o izolowanym użyciu organizmów genetycznie modyfikowanych, 90/220 o celowym wprowadzaniu do środowiska tych organizmów i 90/679 o ochronie pracowników przed zagrożeniami w pracy związanymi z działaniem czynników biologicznych, a także akty regulujące niektóre dziedziny szczegółowe: o umieszczaniu środków ochrony roślin na rynku, o dodatkach do artykułów żywnościowych). Rozporządzenia dotyczą spraw wycinkowych, chociaż jest ich sporo (obrotów towarami medycznymi, używanie substancji dodatkowych w/lub na artykułach żywnościowych, nowej żywności i nowych jej składników, prawa wspólnotowe własności intelektualnej w zakresie różnorodności roślinnej, ochrona zasobów genetycznych w rolnictwie). Poważną rolę odgrywają również decyzje, które służą wykonaniu dyrektyw i rozporządzeń (jako decyzje *sui generis*), a także egzekwowaniu przestrzegania ich postanowień.

Przedstawiony układ źródeł w sferze biotechnologii oznacza, że aktywność państw członkowskich zasadniczo skierowana jest na transpozycję dyrektyw, jako aktów zasadniczych w tej dziedzinie, do własnych porządków prawnych, a ponadto na zapewnienie przestrzegania rozporządzeń. Transpozycja dyrektyw musi odbyć się w taki sposób, aby zapewnić efektywne, pełne stosowanie treści tych aktów. A zatem chodzi nie tylko o przeniesienie treści, lecz także o dołączenie do nich sankcji za naruszenie przepisów przetransponowywanej dyrektywy.

Polska nie jest członkiem Unii Europejskiej. Związana jest jednak Układem o stowarzyszeniu ze Wspólnotami i ich państwami członkowskimi z 16.12.1991 r. (tzw. Układ europejski, wszedł w życie 1.02.1994 r.). Układ ten zobowiązuje nasz kraj do dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego. Dostosowanie oznacza obowiązek przyjęcia aktów prawnych lub zmiany bądź uchylecia aktów obowiązujących w taki sposób, aby zapewnić zgodność (niesprzeczność) naszego prawa z prawem wspólnotowym. Obowiązek ten odnosi się do całego prawa wspólnotowego (w sferze prawa wtórnego: zarówno do dyrektyw, jak też rozporządzeń, przy czym akty wydane w ramach dostosowania do rozporządzeń z chwilą przystąpienia do UE będą musiały być uchylone chyba, że będą regulowały także sytuacje „czysto” krajowe).

W Układzie nie ma mowy wprost o biotechnologii, tym bardziej o genetycznie modyfikowanych organizmach (GMO). Nie oznacza to jednak braku obowiązku dostosowania prawa w tym zakresie (dziedziny objęte dostosowaniem są w Układzie wymienione jedynie przykładowo). Zarazem w Polsce nie ma aktu prawnego, który w pełnym zakresie regulowałby kwestie związane z GMO. Istnieje zatem potrzeba opracowania aktu prawnego, który na odpowiednim poziomie i w miarę kompleksowo uregulowałby zagadnienia związane z GMO. Właściwym aktem, jak się wydaje, jest ustawa wraz z aktami wykonawczymi.

Biotechnology in the light of the law of European Community — some comments

Summary

The author discusses EU regulations concerning biotechnology, a new technology which strongly influences the internal market. Primary regulations (the treaty), secondary (regulations, directives, decisions) and general principles of the Community Law are considered. The association agreement between Poland and the European Community (the European Agreement) is also taken into account. Directives Nos 90/219, 90/220 appear to play a key role in the field of biotechnology. The activities of the Member States (soon including Poland) are concentrated on making the national regulatory frameworks compatible with the EU directives concerning biotechnology.

Key words:

biotechnology, EC law, directive, regulation, primary law, Europe Agreement.

Adres do korespondencji:

Cezary Mik, Katedra Praw Człowieka, Uniwersytet Mikołaja Kopernika,
ul. Reja 25, 87-100 Toruń.