



OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UE

Unia Europejska opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, o których mowa w art. 2 TUE. Aby zagwarantować przestrzeganie tych wartości, UE ustanowiła mechanizm pozwalający stwierdzić, czy dane państwo członkowskie poważnie naruszyło przepisy lub czy istnieje wyraźne ryzyko ich naruszenia. Mechanizm ten uruchomiono po raz pierwszy dopiero niedawno. UE obowiązują również przepisy Karty praw podstawowych. Określa ona prawa podstawowe, których przy wdrażaniu prawa UE muszą przestrzegać zarówno UE, jak i państwa członkowskie. UE zobowiązana jest też do przystąpienia do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

OD OCHRONY SĄDOWEJ PRAW PODSTAWOWYCH DO KODYFIKACJI W TRAKTATACH

Wspólnoty Europejskie (obecnie Unia Europejska) powstały pierwotnie jako organizacja międzynarodowa działająca głównie w zakresie gospodarczym. W związku z tym nie widziano wyraźnej potrzeby wprowadzania jasnych przepisów dotyczących poszanowania praw podstawowych, które przez długi czas nie były zawarte w Traktatach, i uznawano, że i tak gwarantuje je europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (EKPC), której państwa członkowskie są sygnatariuszami.

Jednak po ustanowieniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasady skutku bezpośredniego (1.2.1) oraz zasady pierwszeństwa prawa europejskiego, niektóre sądy krajowe zaczęły obawiać się potencjalnego wpływu takiego orzecznictwa na ochronę wartości konstytucyjnych, takich jak prawa podstawowe. Jeżeli prawo europejskie miało być nadrzędne wobec krajowego prawa konstytucyjnego, mogłoby to prowadzić do naruszenia praw podstawowych. Aby uniknąć tego teoretycznego ryzyka, niemiecki i włoski trybunał konstytucyjny wydały w 1974 r. orzeczenia umożliwiające im przegląd prawa europejskiego w celu zapewnienia jego zgodności z prawem konstytucyjnym [Solange I; Frontini]. Tym samym Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w swoim orzecznictwie zasadę poszanowania praw podstawowych, stwierdzając, że Traktaty zapewniają również ochronę tych praw podstawowych, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, stanowiących ogólne zasady prawa wspólnotowego [Stauder przeciwko Miastu Ulm, sprawa C-29/69, wyrok w sprawie C-11/70].



Wraz ze stopniowym rozszerzaniem kompetencji UE na politykę mającą bezpośredni wpływ na prawa podstawowe, taką jak obszar wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW), który przekształcił się następnie w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBS), zmieniały się też Traktaty. Zmiany te miały na celu zakotwiczenie ochrony praw podstawowych w UE. Traktat z Maastricht zawierał odniesienie do EKPC i wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich jako zasad ogólnych prawa UE, a Traktat z Amsterdamu potwierdził europejskie „zasady”, na których opiera się UE (w traktacie lizbońskim jest mowa o „wartościach” wymienionych w art. 2 TUE), i wprowadził procedurę zawieszenia praw przewidzianych w Traktatach w przypadku poważnego i trwałego naruszenia praw podstawowych przez państwo członkowskie. Opracowywanie karty praw podstawowych i jej wejście w życie wraz z Traktatem z Lizbony to ostatnie zmiany w procesie kodyfikacji mające na celu zapewnienie ochrony praw podstawowych w UE.

PRZYSTĄPIENIE UE DO EUROPEJSKIEJ KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

Ponieważ EKPC jest głównym instrumentem ochrony praw podstawowych w Europie, do którego przystąpiły wszystkie państwa członkowskie, przystąpienie Wspólnot Europejskich do tej konwencji wydawało się logicznym rozwiązaniem kwestii powiązania Wspólnot ze zobowiązaniami w zakresie praw podstawowych. Komisja Europejska wielokrotnie proponowała (w 1979, 1990 i 1993 r.) przystąpienie Wspólnot Europejskich do EKPC. Na wniosek o wydanie opinii w tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w 1996 r. w opinii 2/94, że Traktat nie przewiduje kompetencji Wspólnot w zakresie ustanawiania zasad dotyczących praw człowieka lub zawierania międzynarodowych konwencji w tej dziedzinie, w związku z czym przystąpienie nie jest prawnie możliwe. Traktat z Lizbony rozwiązał tę kwestię, wprowadzając art. 6 ust. 2, który przewiduje przystąpienie UE do EKPC. Oznacza to, że UE, podobnie jak państwa członkowskie, będzie podlegała kontroli zewnętrznego organu prawnego, a mianowicie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, pod kątem poszanowania praw podstawowych. Po przystąpieniu obywatele UE, a także obywatele państw trzecich przebywający na terytorium UE, będą mogli w oparciu o postanowienia EKPC zaskarżyć akty prawne przyjęte przez UE bezpośrednio przed tym trybunałem, tak samo jak zaskarżają akty prawne przyjęte przez państwa członkowskie UE.

W 2010 r., po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, UE rozpoczęła negocjacje z Radą Europy w sprawie projektu umowy o przystąpieniu, która została sfinalizowana w kwietniu 2013 r. W lipcu 2013 r. Komisja zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzenie zgodności projektu umowy o przystąpieniu z Traktatami. W dniu 18 grudnia 2014 r. Trybunał wydał opinię negatywną, w której stwierdził, że projekt umowy może mieć niekorzystny wpływ na specyfikę i autonomię prawa UE (opinia 2/13). Trwają obecnie rozmowy na temat tego, jak rozwiązać kwestie podniesione przez Trybunał Sprawiedliwości i kontynuować negocjacje.



KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE

Równolegle do „zewnętrznego” mechanizmu kontroli przewidzianego w związku z przystąpieniem Wspólnot Europejskich do EKPC, w celu zapewnienia zgodności prawodawstwa i polityki z prawami podstawowymi potrzebny był „wewnętrzny” mechanizm kontroli na szczeblu Wspólnot, aby umożliwić wstępną i autonomiczną kontrolę ze strony Trybunału. W tym celu konieczny był akt o prawach właściwych dla UE. I tak na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w 1999 r. postanowiono zwołać Konwent przygotowujący Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej.

Uroczyste ogłoszenie Karty przez Parlament, Radę i Komisję odbyło się w Nicei w 2000 r. Po wprowadzeniu zmian Karta została ponownie ogłoszona w 2007 r. Jednak dopiero po przyjęciu Traktatu z Lizbony w dniu 1 grudnia 2009 r. Karta weszła w życie bezpośrednio, zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE, i stała się tym samym wiążącym źródłem prawa pierwotnego.

Karta, mimo że opiera się na EKPC oraz na innych instrumentach europejskich i międzynarodowych, jest innowacyjna pod wieloma względami, w szczególności dlatego, że obejmuje m.in. niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną jako zakazane przyczyny dyskryminacji, a także zapewnia dostęp do dokumentów, ochrony danych i dobrej administracji w zakresie praw podstawowych, które znajdują w niej potwierdzenie.

Chociaż z jednej strony zakres stosowania Karty jest potencjalnie bardzo szeroki, ponieważ większość praw uznanych w Karcie przysługuje „każdemu”, niezależnie od narodowości lub statusu, z drugiej strony art. 51 ogranicza jej stosowanie do instytucji i organów UE oraz, w przypadku gdy działają one w zakresie wdrażania prawa UE, do państw członkowskich. Postanowienie to ma na celu oddzielenie zakresu Karty od zakresu konstytucji krajowych i EKPC:

MECHANIZM PRZEWIDZIANY W ART. 7 TUE

Po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu stworzono nowy mechanizm sankcji, aby zagwarantować, że państwa członkowskie UE przestrzegają praw podstawowych, a także innych zasad i wartości europejskich, takich jak demokracja i praworządność, ponad granicami prawnymi wynikającymi z kompetencji UE. W przypadku poważnego i trwałego naruszenia tych wartości przez państwa członkowskie mechanizm ten uprawnia UE do podjęcia działania w dziedzinach pozostających zwyczajowo w gestii państw członkowskich. Parlament Europejski zaproponował podobny mechanizm po raz pierwszy w projekcie tekstu Traktatu UE w 1984 r. W Traktacie z Nicei dodano mechanizm zapobiegawczy w przypadku „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” unijnych wartości w państwie członkowskim. Procedura ta miała na celu zapewnienie, że ochrona praw podstawowych, a także demokracji, praworządności i praw mniejszości, wymienionych wśród kryteriów kopenhaskich dotyczących przystąpienia nowych państw członkowskich, pozostanie w mocy również po przystąpieniu, i to jednakowo dla wszystkich państw członkowskich.

„Mechanizm zapobiegawczy” przewidziany w art. 7 ust. 1 TUE uprawnia jedną trzecią państw członkowskich, Parlament Europejski i Komisję do wszczęcia procedury,



w ramach której Rada może – stanowiąc większością czterech piątych głosów – stwierdzić istnienie „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” w państwie członkowskim wartości UE określonych w art. 2 TUE, takich jak poszanowanie praw człowieka, godności ludzkiej, wolności i równości oraz praw osób należących do mniejszości. Przed przystąpieniem do takiego ustalenia Rada przeprowadza wysłuchanie danego państwa członkowskiego. Konieczne jest także uzyskanie zgody Parlamentu Europejskiego większością dwóch trzecich oddanych głosów i bezwzględną większością głosów wchodzących w jego skład członków (art. 354 ust. 4 TFUE). Rada może również skierować do tego państwa zalecenie. Procedurę tę, która ma charakter zapobiegawczy, zastosowała niedawno Komisja wobec Polski, a Parlament Europejski wobec Węgier.

Na mocy art. 7 ust. 2 i 3 TUE w przypadku istnienia „poważnego i stałego naruszenia” wartości UE, po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag, Komisja Europejska lub jedna trzecia państw członkowskich (ale nie PE) mogą uruchomić „mechanizm sankcji”. Rada Europejska stwierdza naruszenie jednomyślnie, po uzyskaniu zgody PE taką samą większością głosów jak w przypadku mechanizmu zapobiegawczego. Rada Europejska, stanowiąc w tym przypadku większością kwalifikowaną, może następnie podjąć decyzję o zawieszeniu niektórych praw członkowskich danego państwa członkowskiego, w tym prawa głosu w Radzie. Może też zdecydować większością kwalifikowaną o zmianie lub uchyleniu sankcji. Zainteresowane państwo członkowskie nie bierze udziału w głosowaniach w Radzie lub w Radzie Europejskiej.

Aby wypełnić lukę istniejącą między trudnym pod względem politycznym uruchomieniem procedur na mocy art. 7 TUE (stosowanych w sytuacjach wykraczających poza zakres prawa UE) a procedurami w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego o ograniczonym skutku (stosowanymi w konkretnych sytuacjach wchodzących w zakres prawa UE), w 2014 r. Komisja ustanowiła ramy UE na rzecz umocnienia praworządności. Ramy te mają na celu zapewnienie skutecznej i spójnej ochrony praworządności, która stanowi warunek wstępny poszanowania praw podstawowych w sytuacji zagrożenia systemowego dla tych praw. Poprzedzają one i uzupełniają art. 7 TUE i przewidują trzy etapy: ocenę Komisji, tj. zorganizowany dialog między Komisją a danym państwem członkowskim, w razie potrzeby w oparciu o opinię na temat praworządności; zalecenie Komisji w sprawie praworządności; oraz działania następcze państwa członkowskiego w związku z zaleceniem. Ramy te zostały niedawno zastosowane po raz pierwszy wobec Polski.

INNE INSTRUMENTY UE NA RZECZ OCHRONY PRAW PODSTAWOWYCH

UE dysponuje innymi instrumentami służącymi ochronie praw podstawowych.

Podejmując nową inicjatywę ustawodawczą, Komisja uwzględnia jej zgodność z prawami podstawowymi w drodze oceny skutków, którą w dalszej kolejności badają również Rada i Parlament. Ponadto Komisja publikuje roczne sprawozdanie w sprawie stosowania Karty praw podstawowych, które jest następnie przedmiotem analizy



i debaty w Radzie, która przyjmuje konkluzje na ten temat, oraz w Parlamencie – w ramach rocznego sprawozdania na temat sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE.

W kontekście europejskiego semestru kwestie związane z prawami podstawowymi są monitorowane i mogą być przedmiotem zaleceń dla poszczególnych krajów. Odnośne obszary obejmują systemy wymiaru sprawiedliwości (na podstawie tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości), jak również niepełnosprawność, prawa socjalne i prawa obywatelskie (w odniesieniu do ochrony przed przestępczością zorganizowaną i korupcją). Bułgaria i Rumunia są również objęte mechanizmem współpracy i weryfikacji, który zawiera elementy związane z prawami podstawowymi.

Komisja Europejska przedstawiła też ostatnio wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, w którym łączy wypłatę środków unijnych z poszanowaniem praworządności. Jeżeli instrument ten zostanie przyjęty, umożliwi wywieranie presji na państwa członkowskie naruszające prawa podstawowe.

Postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są ważnym narzędziem karania za naruszenie praw podstawowych w UE. Można je wszcząć w przypadku niezgodności prawa krajowego z prawem UE i objętymi ochroną prawami podstawowymi w indywidualnych i szczególnych przypadkach (podczas gdy art. 7 ma zastosowanie do sytuacji, które nie wchodzą w zakres prawa UE, i do naruszenia praw podstawowych o charakterze systematycznym i trwałym).

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), ustanowiona w 2007 r. w Wiedniu, odgrywa główną rolę w monitorowaniu sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE. FRA ma za zadanie gromadzenie, analizowanie, rozpowszechnianie i ocenę informacji oraz danych dotyczących praw podstawowych. Prowadzi również badania naukowe i społeczno-prawne oraz publikuje roczne i tematyczne sprawozdania dotyczące praw podstawowych.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament zawsze opowiadał się za umocnieniem poszanowania i ochrony praw podstawowych w UE. Już w 1977 r. Parlament, wraz z Radą i Komisją, przyjął wspólną deklarację o przestrzeganiu praw podstawowych, w której trzy wspomniane instytucje zobowiązały się do poszanowania praw podstawowych przy wykonywaniu swoich uprawnień. Ponadto w 1979 r. Parlament przyjął rezolucję z propozycją przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do EKPC.

Projekt Traktatu ustanawiającego Unię Europejską z 1984 r. (1.1.2) stanowił, że Unia musi chronić godność człowieka i przyznać każdej osobie znajdującej się na jej terytorium podstawowe prawa i wolności wynikające z zasad wspólnych dla konstytucji krajowych i EKPC. Przewidywał on także przystąpienie Unii do EKPC. W rezolucji z dnia 12 kwietnia 1989 r. Parlament ogłosił przyjęcie Deklaracji podstawowych praw i wolności^[1].

[1]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 1989 r. w sprawie przyjęcia Deklaracji podstawowych praw i wolności, Dz.U. C 120 z 16.5.1989, s. 51.



Od 1993 r. Parlament co roku organizuje debatę i przyjmuje rezolucję w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w UE na podstawie sprawozdania parlamentarnej Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Ponadto Parlament przyjął szereg rezolucji poruszających konkretne kwestie związane z ochroną praw podstawowych w państwach członkowskich.

Instytucja ta zawsze wspierała UE za pomocą własnych narzędzi prawnych i wzywała do nadania Kartie praw podstawowych mocy wiążącej.

Niedawno Parlament przedstawił szereg propozycji mających na celu zwiększenie ochrony praw podstawowych w UE dzięki nowym mechanizmom i procedurom, które wypełnią istniejące luki. Począwszy od 2012 r. w wielu rezolucjach Parlament wzywał do utworzenia komisji kopenhaskiej, a także cyklu europejskiej polityki w dziedzinie praw podstawowych, mechanizmu wczesnego ostrzegania, procedury zamrażania oraz do umocnienia FRA. W najnowszym tekście przyjętym w tej sprawie Parlament skonsolidował swe poprzednie wnioski i wezwał do ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych, który opierałby się pakcie Unii Europejskiej w formie porozumienia międzyinstytucjonalnego z Komisją i Radą. Obejmowałby on roczny cykl kształtowania polityki w oparciu o sprawozdanie przygotowane przez Komisję i panel ekspertów, a następnie debatę parlamentarną wraz ustaleniami dotyczącymi zagrożeń lub naruszeń. Parlament zaapelował również o nowy projekt umowy w sprawie przystąpienia UE do EKPC oraz o zmiany w Traktacie, takie jak skreślenie art. 51 Karty praw podstawowych, przekształcenie jej w unijną kartę praw oraz zniesienie wymogu jednomyślności w kwestiach równości i niedyskryminacji^[2].

W 2018 r. Parlament uchwalił rezolucję, w której z zadowoleniem przyjął decyzję Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE wobec Polski^[3], a także rezolucję w sprawie wszczęcia procedury na mocy art. 7 ust. 1 TUE w odniesieniu do Węgier. Przedłożył jednocześnie Radzie uzasadniony wniosek, wzywając ją do ustalenia, czy istnieje wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz do skierowania do Węgier odpowiednich zaleceń w tym zakresie^[4].

Ottavio Marzocchi
10/2018

[2]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 25 października 2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych, Dz.U. C 215 z 19.6.2018, s. 162.

[3]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 1 marca 2018 r. w sprawie decyzji Komisji o zastosowaniu art. 7 ust. 1 TUE w związku z sytuacją w Polsce – Teksty przyjęte, [P8_TA\(2018\)0055](#).

[4]Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 września 2018 r. w sprawie wniosku wzywającego Radę do stwierdzenia, zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Węgry wartości, na których opiera się Unia – Teksty przyjęte, P8_TA(2018)0340.

