



KARTA PRAW PODSTAWOWYCH

Karta praw podstawowych określa podstawowe prawa, których zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie muszą przestrzegać przy wdrażaniu prawa UE. Jest to prawnie wiążący instrument przyjęty w celu wyraźnego uznania i podkreślenia roli praw podstawowych w porządku prawnym Unii.

STATUS PRAWNY

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej została uroczyście ogłoszona przez Parlament, Radę i Komisję w Nicei w 2000 r. Po wprowadzeniu zmian, karta została ponownie ogłoszona w 2007 r.

Uroczyste ogłoszenie karty nie oznaczało jednak, że stała się ona prawnie wiążąca. Przyjęcie projektu Konstytucji dla Europy, podpisanego w 2004 r., nadałoby karcie moc wiążącą. Niepowodzenie procesu ratyfikacyjnego ([1.1.4](#)) oznaczało, że do czasu przyjęcia traktatu lizbońskiego karta pozostawała wyłącznie deklaracją praw.

Karta stała się prawnie wiążąca z dniem 1 grudnia 2009 r. Artykuł 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi obecnie, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (...), która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. W związku z tym karta stanowi akt prawa pierwotnego UE, i jako taki służy za kryterium oceny ważności aktów prawa wtórnego UE i przepisów krajowych.

KONTEKST

Wspólnoty Europejskie (obecnie Unia Europejska) były pierwotnie organizacją międzynarodową o głównie gospodarczym zakresie działania. Dlatego też na początku nie istniała wyraźna potrzeba wprowadzenia zasad dotyczących przestrzegania praw podstawowych.

Jednak po ustanowieniu przez Trybunał Sprawiedliwości zasady skutku bezpośredniego ([1.2.1](#)) oraz zasady pierwszeństwa prawa europejskiego, zgodnie z którą prawo Wspólnoty ma pierwszeństwo przed prawem krajowym [Costa przeciwko ENEL, sprawa 6/64], niektóre sądy krajowe wyraziły obawy o potencjalny wpływ takiego orzecznictwa na ochronę wartości konstytucyjnych. Jeżeli prawo europejskie miało mieć pierwszeństwo przed krajowym prawem konstytucyjnym, mogłoby ono naruszać praw podstawowych zagwarantowanych w krajowych konstytucjach. W odpowiedzi na te wątpliwości niemiecki i włoski trybunał konstytucyjny wydały w 1974 r. orzeczenia umożliwiające im rewizję prawa europejskiego w celu zapewnienia jego zgodności z prawem konstytucyjnym [Solange I; Frontini].

Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości rozwinął własną linię orzecznictwa w odniesieniu do roli praw podstawowych w europejskim porządku prawnym. Już w 1969 r. Trybunał uznał, że podstawowe prawa człowieka są „częścią ogólnych zasad prawa Wspólnoty” i, jako takie, podlegają ochronie Trybunału [Stauder, sprawa 29/69]. Późniejsze potwierdzenie tej samej

zasady przez Trybunał spowodowało ostatecznie, że niemiecki Trybunał Konstytucyjny przyjął bardziej zniuansowane stanowisko, uznając, że Trybunał Sprawiedliwości zapewnia poziom ochrony praw podstawowych zasadniczo zbliżony do wymaganego konstytucją krajową, wobec czego nie ma potrzeby weryfikowania zgodności wszystkich aktów ustawodawczych Wspólnoty z konstytucją [Solange II, 1987].

W rezultacie ochrona praw podstawowych przed działaniami Wspólnot na długi czas stała się zadaniem Trybunału Sprawiedliwości, który określił katalog praw oparty na ogólnych zasadach prawa Wspólnoty oraz na wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich. Problemem pozostawał natomiast brak jednoznacznego, spisane katalogu praw podstawowych, który byłby wiążący dla Wspólnoty Europejskiej i łatwo dostępny dla obywateli. Przy różnych okazjach proponowano dwa zasadnicze sposoby usunięcia tej luki legislacyjnej.

Pierwszym była propozycja przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), istniejącego już regionalnego instrumentu na rzecz ochrony praw człowieka, którego prawidłowe stosowanie przez strony nadzoruje Europejski Trybunał Praw Człowieka. Opcja ta została jednak odrzucona w opinii Trybunału Sprawiedliwości [2/94] ze względu na brak uprawnień Wspólnoty do przystąpienia do konwencji. W konsekwencji taka możliwość istniałaby tylko pod warunkiem zmiany traktatów. Konieczne zmiany zostały ostatecznie wprowadzone wraz z wejściem w życie traktatu Lizbońskiego. Artykuł 6 TUE przewiduje obecnie wymóg przystąpienia Unii do EKPC. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jednak, że projekt umowy o przystąpieniu wynegocjowany przez UE i Radę Europy nie jest zgodny z prawem UE (opinia 2/13).

Druga propozycja przewidywała, że Wspólnota powinna przyjąć własną kartę praw podstawowych, uprawniając Trybunał Sprawiedliwości do zapewnienia jej prawidłowego wdrożenia. Podejście to było przez ostatnie lata wielokrotnie omawiane przy różnych okazjach i ponownie zaproponowano je podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii w 1999 r.

PROCES OPRACOWYWANIA

Zasadnicza treść karty została ukształtowana konkluzjami z posiedzenia w Kolonii, zgodnie z którymi głównym celem karty miało być większe uwidocznienie obywatelom UE nadrzędnej roli i znaczenia praw podstawowych. Głównym źródłem inspiracji dla autorów karty miały być EKPC oraz tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich – jako ogólne zasady prawa Wspólnoty. Dodatkowymi źródłami inspiracji miały także być Europejska karta społeczna (traktat Rady Europy) oraz Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników, ponieważ nie określały one jedynie celów działania.

Skład zespołu odpowiedzialnego za opracowanie karty został ustalony na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere w 1999 r. Zespół ten, nazwany „konwentem”, składał się z 15 stałych członków – przedstawicieli szefów państw i rządów ówczesnych 15 państw członkowskich, jednego przedstawiciela przewodniczącego Komisji, 16 posłów do Parlamentu Europejskiego oraz 30 posłów do parlamentów narodowych (po dwóch z każdego parlamentu). Status obserwatora przyznano dwóm przedstawicielom Trybunału Sprawiedliwości oraz dwóm przedstawicielom Rady Europy, w tym jednemu z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Inne organy UE (takie jak Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów czy Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz inne podmioty, grupy społeczne i eksperci mogli być zapraszani do przedstawienia opinii, lecz nie brali bezpośredniego udziału w procesie opracowywania karty. Głosy obywateli i społeczeństwa obywatelskiego były reprezentowane dzięki zapewnieniu przeważającej liczby przedstawicieli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego.

Skład i metody pracy konwentu posłużyły jako wzór dla Konwentu w sprawie przyszłości Europy (1.1.4).

TREŚĆ

Karta praw podstawowych dzieli się na siedem tytułów, z których sześć dotyczy poszczególnych rodzajów praw, a siódmy wyjaśnia zakres stosowania karty i zasady jej wykładni. Jedną z istotnych cech charakterystycznych karty jest innowacyjna klasyfikacja praw odchodząca od tradycyjnego rozróżnienia na prawa obywatelskie i polityczne, z jednej strony, a prawa ekonomiczne i socjalne, z drugiej strony. Jednocześnie w karcie wprowadzono wyraźne rozróżnienie pomiędzy prawami a zasadami. Zasady, zgodnie z art. 52 ust. 5 karty, mają być wdrażane przez dodatkowe akty ustawodawcze i mają znaczenie dla sądów wyłącznie w sprawach wymagających wykładni i kontroli legalności takich aktów ustawodawczych.

Zasadnicza część karty podzielona jest w sposób przedstawiony poniżej:

W tytule I („Godność człowieka”) określono prawa człowieka do godności, życia i poszanowania jego integralności oraz potwierdzono zakaz stosowania tortur i niewolnictwa.

W tytule II („Wolności”) określono prawa do wolności i poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, prawa do wolności myśli, sumienia i religii oraz prawa do wolności wypowiedzi i zgromadzania się. Zapewniono w nim także prawa do nauki, pracy, własności i azylu.

W tytule III („Równość”) potwierdzono zasadę równości i niedyskryminacji oraz poszanowania różnorodności kulturowej, religijnej i językowej. W tytule tym przewidziano również szczególną ochronę praw dziecka, osób w podeszłym wieku oraz osób niepełnosprawnych.

W tytule IV („Solidarność”) zapewniono ochronę praw pracowników, w tym praw do rokowań i działań zbiorowych oraz do należytych i sprawiedliwych warunków pracy. Określono w nim również dodatkowe prawa i zasady, takie jak prawo do zabezpieczenia społecznego, prawo dostępu do ochrony zdrowia oraz zasady ochrony środowiska i konsumentów.

W tytule V („Prawa obywatelskie”) określono prawa obywateli Unii – prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych, prawo do dobrej administracji, prawo petycji, prawo dostępu do dokumentów, prawo do opieki dyplomatycznej oraz prawo do swobodnego przemieszania się i pobytu (2.1.1).

Tytuł VI („Wymiar sprawiedliwości”) określa prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, prawo do obrony, zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary oraz zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary.

Chociaż karta co do zasady potwierdza prawa już obowiązujące w państwach członkowskich i stanowiące część ogólnych zasad prawa UE, w niektórych aspektach jest ona również innowacyjna. Na przykład wyraźnie zakazuje się obecnie dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, wiek i orientację seksualną. Ponadto karta zawiera kilka „nowoczesnych” praw, które znajdują odzwierciedlenie w przepisach dotyczących zakazu reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich.

Zasadnicza wartość karty nie polega jednak na jej innowacyjnym charakterze, ale na wyraźnym uznaniu kluczowej roli praw podstawowych w porządku prawnym UE. W karcie jasno uznano zatem, że Unia jest wspólnotą praw i wartości, a prawa podstawowe obywateli odgrywają w Unii Europejskiej zasadniczą rolę.

ZAKRES STOSOWANIA I WYKŁADNIA

Tytuł VII karty zawiera szereg postanowień ogólnych dotyczących jej wykładni i stosowania.

Zakres podmiotowy karty jest potencjalnie bardzo szeroki: większość praw w niej określonych przyznana została „każdemu”, bez względu na narodowość czy status. Niektóre prawa przyznano jednak wyłącznie obywatelom (w szczególności większość praw określonych w tytule V), inne z kolei odnoszą się raczej do obywateli państw spoza UE (np. prawo do azylu) lub do określonych kategorii osób (jak na przykład pracownicy).

Zakres przedmiotowy karty wyraźnie określono w art. 51, który stanowi, że jej postanowienia mają zastosowanie wyłącznie do instytucji i organów UE oraz do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo UE (2.1.2). Postanowienie to ma na celu oddzielenie zakresu karty od zakresu konstytucji krajowych: karta nie wiąże państw, chyba że działają one w celu stosowania prawa UE. Ponadto karta nie rozszerza uprawnień ani kompetencji Unii, co sprawia, że przyjęcie tego dokumentu nie stanowi samo w sobie rozszerzenia uprawnień Unii kosztem uprawnień państw członkowskich.

Dodatkowe zasady potwierdzające znaczenie krajowych tradycji konstytucyjnych i przepisów wyrażone zostały w art. 52 i 53. Pierwszy z tych artykułów przewiduje, że prawa podstawowe muszą być interpretowane zgodnie z tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich, jak również z EKPC, z pełnym uwzględnieniem prawa krajowego i krajowych praktyk. Artykuł 53 wyraźnie stanowi, że karta nie może ograniczać ani negatywnie wpływać na stopień ochrony praw podstawowych przewidziany już w prawie Unii, prawie międzynarodowym (w szczególności EKPC) oraz w konstytucji państw członkowskich.

Chociaż karta obejmuje różne prawa, nie są one chronione w sposób nieograniczony. Artykuł 52 dopuszcza ograniczenie wykonywania praw, gdy ograniczenia takie zostały przewidziane przepisami, nie ograniczają istoty danego prawa oraz są proporcjonalne i konieczne dla ochrony praw innych osób lub interesu ogólnego. Ponadto niektóre prawa mają charakter absolutny, inne z kolei zostały przyznane jedynie „zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi”, co oznacza, że zakres tych praw może podlegać dodatkowym ograniczeniom.

Karta obowiązuje jednakowo wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej. Mimo że w Polsce i Zjednoczonym Królestwie przyjęto protokół w celu sprecyzowania stosowania karty, nie ogranicza on ani nie wyklucza jej wpływu na porządek prawny tych państw członkowskich, co znalazło wyraźne odzwierciedlenie w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości [N.S., sprawa C-411/10].

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Niezwłocznie po uznaniu przez Trybunał Sprawiedliwości pierwszeństwa prawa Wspólnoty przed prawem krajowym, Parlament wskazał na ryzyko, jakie wiąże się z możliwością podważenia przez nową doktrynę ochrony praw człowieka zagwarantowanej w konstytucjach krajowych.

W 1977 r. Parlament, Rada i Komisja przyjęły wspólną deklarację o przestrzeganiu praw podstawowych, w której 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 kwietniu 1989 r. Parlament ogłosił Deklarację podstawowych praw i wolności. Późniejsze próby nadania tej deklaracji wiążącej mocy prawnej okazały się jednak bezskuteczne.

W 1997 r., po przyjęciu traktatu z Amsterdamu, Parlament ponownie wezwał do przyjęcia wiążącej karty praw podstawowych. W trakcie procesu opracowywania karty, który doprowadził do jej uchwalenia, Parlament przyjął kilka rezolucji, nalegając na nadanie temu instrumentowi mocy wiążącej poprzez włączenie jej do Traktatów. Po uroczystym ogłoszeniu karty Parlament wyraził rozczarowanie jej niewiążącym charakterem i ponownie wezwał do włączenia tego dokumentu do Traktatów w prawnie wiążący sposób.

[Sarah Sy](#)
06/2017