



POSZANOWANIE PRAW PODSTAWOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Podstawę prawną w zakresie praw podstawowych w UE przez długi czas stanowiło zasadniczo zawarte w traktatach odniesienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Tym samym orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej od dawna ma znaczący udział w egzekwowaniu poszanowania praw człowieka w UE. Z chwilą wejścia w życie Traktatu z Lizbony ta podstawa prawna została rozszerzona na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która uzyskała prawnie wiążący charakter.

PODSTAWA PRAWNA

Ochrona praw podstawowych jest jednym z zasadniczych elementów prawa UE. Przez długi czas traktaty europejskie nie zawierały spisu tych praw, a jedynie odniesienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). W traktatach znalazło się też odniesienie do tych praw podstawowych, które wynikają ze wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych, stanowiących ogólne zasady prawa Wspólnoty. Ponadto Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej poprzez swoje orzecznictwo przyczynił się w dużej mierze do rozwijania i respektowania praw podstawowych.

Po przyjęciu Traktatu z Lizbony pod koniec 2009 r. sytuacja uległa istotnej zmianie, ponieważ UE dysponuje obecnie Kartą praw podstawowych, która ma wiążącą moc prawną. Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi, 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”.

Artykuł 6 TUE stanowi, że:

„Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej [...], w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. [...], która ma taką samą moc prawną jak traktaty”.

„Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

„Prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa”.

W art. 7 TUE przejęto przepis zawarty już we wcześniejszym traktacie z Nicei, wprowadzający mechanizm zapobiegania w przypadku istnienia „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” przez państwo członkowskie wartości wymienionych w art. 2 TUE oraz mechanizm stosowania sankcji, gdy zostanie stwierdzone „poważne i stałe naruszenie” przez państwo członkowskie tych wartości. Parlament Europejski ma zarówno prawo inicjatywy, na mocy którego

może wezwać do zastosowania pierwszego ze wspomnianych mechanizmów, jak i prawo sprawowania demokratycznej kontroli, ponieważ musi wyrazić zgodę na ich wdrożenie.

Odniesienie do praw człowieka i podstawowych wolności można znaleźć także w postanowieniach dotyczących działań zewnętrznych Unii (art. 21 TUE). Zgodnie z art. 67 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich”.

Szczególne prawa zapisano również w niektórych postanowieniach traktatów. Dotyczy to na przykład art. 8 TFUE odnoszącego się do równości mężczyzn i kobiet oraz art. 10 odnoszącego się do zwalczania dyskryminacji.

W art. 15 TFUE, który przejmuje przepis zawarty we wcześniejszym traktacie z Nicei, zapisano przysługujące każdej osobie fizycznej lub prawnej pochodzącej z państwa członkowskiego prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. W art. 16 zapisano prawo do ochrony danych osobowych.

OSIĄGNIĘCIA

A. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) od dawna podkreśla konieczność poszanowania praw podstawowych przynależnych każdej osobie. W jego obszernym orzecznictwie określono standardy ochrony na podstawie szeregu źródeł prawnych: postanowień traktatów, w tym Karty praw podstawowych UE, konwencji międzynarodowych, do których odniesienia znajdują się w traktatach – w szczególności europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., praw podstawowych wynikających ze wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych, a także międzynarodowych instrumentów prawnych, których stronami są państwa członkowskie i tych, których stroną jest UE.

Trybunał Sprawiedliwości bada nie tylko zgodność prawodawstwa UE z prawami podstawowymi, ale również zgodność środków podejmowanych na szczeblu krajowym przez państwa członkowskie w celu stosowania lub przestrzegania prawa UE.

Orzecznictwo TSUE rozwijało się głównie w oparciu o orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE).

B. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej;

Karta ([1.1.6](#)) została proklamowana przez Komisję, Radę i Parlament w dniu 7 grudnia 2000 r. na szczycie Rady Europejskiej w Nicei, a następnie w 2007 r. została potwierdzona i zmieniona. Od grudnia 2009 r. jest prawnie wiążąca i ma taką samą moc prawną jak traktaty, zgodnie z art. 6 TUE.

Prawa, które określa nie są nowe: podstawę karty stanowi „prawo ustanowione”, tzn. łączy ona w jednym dokumencie prawa podstawowe uznane już w traktatach UE, wspólnych przepisach konstytucyjnych państw członkowskich, EKPC oraz karcie socjalnej UE i karcie społecznej Rady Europy. Jednak w akcie tym szczególne miejsce poświęcono problemom, których źródłem jest obecny i przyszły rozwój technologii informacyjnych czy inżynierii genetycznej, zapisując w nim takie prawa jak ochrona danych osobowych czy też prawa związane z bioetyką. Karta jest również odpowiedzią na współczesne postulaty przejrzystości i bezstronności w funkcjonowaniu administracji unijnej, gdyż przewiduje prawo do dobrej

administracji i prawo dostępu do dokumentów administracyjnych, korzystając w tej dziedzinie z najważniejszych rozstrzygnięć orzecznictwa TSUE.

Dzięki karcie wszystkie prawa jednostki zgromadzono w jednym akcie, co stanowi praktyczny wyraz zasady niepodzielności praw podstawowych. Zrywając z utrzymywanym dotychczas w aktach europejskich i międzynarodowych podziałem na prawa obywatelskie i polityczne z jednej strony oraz prawa gospodarcze i społeczne z drugiej strony, karta wymienia wszystkie odnośne prawa, grupując je według kilku kluczowych zasad: godności ludzkiej, podstawowych wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i sprawiedliwości.

Celem karty jest jedynie ochrona praw podstawowych jednostek w związku z działaniami podejmowanymi przez instytucje UE oraz przez państwa członkowskie w stosowaniu traktatów UE. W protokole ustalono szereg odstępstw w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i Polski, jednak zakres ich stosowania jest niejasny.

C. Przystąpienie UE do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC)

Konwencja ta, przyjęta przez Radę Europy w 1950 r. i uzupełniona szeregiem protokołów, stanowi zasadniczy dokument w dziedzinie praw podstawowych. Jest ona podzielona na dwie części: część poświęconą prawom i wolnościom, zawierającą 17 artykułów, oraz część, w której opisano sposób działania i uprawnienia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu. Wynikiem prac trybunału jest obszerne orzecznictwo, w którym uściślono poszczególne prawa zapisane w EKPC, m.in. prawo do życia (art. 2), zakaz tortur (art. 3), zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 4).

UE jako taka nie jest stroną EKPC, natomiast wszystkie jej państwa członkowskie są członkami konwencji. Na mocy art. 6 ust. 2 TUE Unia jest zobowiązana przystąpić do EKPC, co oznacza, że UE, podobnie jak obecnie jej państwa członkowskie, podlegałyby w zakresie przestrzegania praw podstawowych kontroli organu sądowiczego zewnętrznego w stosunku do UE, specjalizującego się w ochronie praw podstawowych, tzn. Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Po przystąpieniu obywatele europejscy, ale także obywatele państw trzecich przebywający na terytorium UE, będą mogli w oparciu o postanowienia EKPC zakwestionować akty prawne przyjęte przez UE bezpośrednio przed tym trybunałem w taki sam sposób, jak kwestionują akty prawne przyjęte przez państwa członkowskie UE.

Negocjacje między UE a Radą Europy w sprawie przystąpienia UE są w toku. W lipcu 2013 r. Komisja zwróciła się do TSUE o stwierdzenie zgodności projektu umowy o przystąpieniu z traktatami. W dniu 18 grudnia 2014 r. TSUE stwierdził, że projekt umowy o przystąpieniu UE do EKPC nie jest zgodny z prawem UE (opinia 2/13).

D. Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Agencja zastąpiła utworzone w 1997 r. Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii. Jego głównym celem było przekazywanie UE i państwom członkowskim obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych na szczeblu europejskim informacji dotyczących zjawisk rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu, aby pomóc UE i państwom członkowskim w podejmowaniu odpowiednich środków i określaniu odpowiednich strategii. Agencja została utworzona na mocy rozporządzenia Rady z lutego 2007 r.^[1]; działa od marca 2007 r., a jej siedziba znajduje się w Wiedniu. Agencja służy instytucjom UE i państwom członkowskim pomocą i wiedzą specjalistyczną z zakresu praw podstawowych. Agencja nie ma uprawnień do rozpatrywania indywidualnych skarg ani uprawnień decyzyjnych w zakresie regulacji, nie posiada też uprawnień do nadzorowania sytuacji w zakresie praw podstawowych w państwach

[1]Rozporządzenie (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007 r., Dz.U. L 53 z 22.2.2007.

członkowskich na podstawie art. 7 TUE. Obszary działania agencji określone są w planie pięcioletnim. Zadania agencji obejmują w szczególności zbieranie, analizę, rozpowszechnianie i ocenę stosownych informacji i danych, prowadzenie badań i przeglądów naukowych, sporządzanie analiz wstępnych i studiów wykonalności, publikowanie rocznego sprawozdania dotyczącego praw podstawowych oraz sprawozdań tematycznych.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

A. Podejście ogólne

Parlament zawsze przywiązywał ogromną wagę do poszanowania praw podstawowych w Unii. Począwszy od 1993 r. Parlament co roku organizuje debatę i przyjmuje rezolucję w tej sprawie 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.

B. Działania szczegółowe

Parlament skupiał uwagę w szczególności na kwestii kodyfikacji praw podstawowych w formie prawnie wiążącego dokumentu. Parlament opracował deklarację zasad dotyczącą definicji praw podstawowych, przyjętą przez trzy instytucje polityczne UE (Komisję, Radę i Parlament) w dniu 5 kwietnia 1977 r. i rozszerzoną w 1989 r. W 1994 r. Parlament sporządził listę praw podstawowych gwarantowanych przez Unię. Specjalną uwagę Parlament poświęcił opracowaniu karty, czyniąc z niej „jeden ze swoich konstytucyjnych priorytetów” oraz określając wymogi, jakie powinna spełniać karta, w szczególności stwierdzając, że:

- dokument ten powinien zyskać w pełni wiążący status prawny poprzez włączenie go do Traktatu o Unii Europejskiej („Karta [...] stanowiąca jedynie niewiążącą deklarację i [...] ograniczająca się do wyliczenia istniejących praw zawiodłoby uzasadnione oczekiwania obywateli europejskich”); w związku z tym Parlament postulował włączenie karty do traktatu z Nicei i do nowego traktatu konstytucyjnego;
- w karcie należy uwzględnić fakt, że prawa podstawowe są niepodzielne, obejmując zakresem jej zastosowania wszystkie instytucje i organy UE oraz wszystkie dziedziny polityki Unii – w tym należące do drugiego i trzeciego filaru – w kontekście kompetencji i funkcji powierzonych jej na mocy traktatów.

Ponadto Parlament regularnie wzywał UE do przystąpienia do EKPC, podkreślając, że nie stanowiłoby ono powielenia karty mającej obecnie moc wiążącą. Parlament wielokrotnie apelował o utworzenie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

W dwóch rezolucjach z 2014 r. Parlament wzywał również do utworzenia mechanizmu kopenhaskiego, tzn. skuteczniejszego narzędzia, które pozwoliłoby dopilnować, aby państwa członkowskie faktycznie respektowały podstawowe wartości Unii oraz wymogi demokracji i praworządności. W dniu 25 października 2016 r. Parlament przyjął rezolucję zawierającą zalecenia dla Komisji dotyczące ustanowienia unijnego mechanizmu na rzecz demokracji, praworządności i praw podstawowych.

[Sarah Sy](#)
[04/2017](#)