



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.5.2013
COM(2013) 271 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2012 r.

{SWD(2013) 171 final}

{SWD(2013) 172 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2012 r.

1. WPROWADZENIE

W Strategii skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską („Karty”) Komisja ogłosiła, że co roku będzie przekazywać sprawozdanie na temat konkretnych kroków podejmowanych w celu skutecznego wprowadzania w życie Karty¹. Poprzez te sprawozdania Komisja spełnia długoterminowe i uzasadnione oczekiwania, wyrażane w szczególności przez Parlament Europejski, dotyczące umieszczenia praw podstawowych w centrum poszczególnych obszarów polityki UE². Systematyczne wprowadzanie w życie Karty wymaga nie tylko ścisłej kontroli prawnej, ale w równym stopniu kontroli politycznej celem określania skutków wszystkich inicjatyw UE w odniesieniu do praw podstawowych.

Niniejsze sprawozdanie roczne jest podstawą koniecznego dialogu między wszystkimi instytucjami UE i państwami członkowskimi na temat wprowadzania w życie Karty. Jest ono zatem częścią procesu dialogu politycznego i kontroli służących zagwarantowaniu, że Karta pozostanie punktem odniesienia w kontekście uwzględniania praw podstawowych we wszystkich aktach prawnych UE oraz w przypadku stosowania przez państwa członkowskie prawa UE. Przedstawiono w nim również, jak w UE kształtuje się kultura praw podstawowych poprzez przyjmowanie nowych przepisów, w przypadkach gdy UE ma kompetencje do działania oraz w ramach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunału”). Biorąc pod uwagę, że sądy państw członkowskich odgrywają kluczową rolę w kontrolowaniu poszanowania Karty podczas stosowania prawa UE przez państwa członkowskie, niniejsze sprawozdanie zawiera również po raz pierwszy przegląd orzecznictwa sądów krajowych dotyczącego Karty.

W dokumencie roboczym służb Komisji stanowiącym załącznik do niniejszego sprawozdania przedstawiono szczegółowe informacje dotyczące stosowania Karty i podano przykłady konkretnych problemów, z którymi borykają się osoby fizyczne (zob. załącznik I). Postępy w zakresie wdrażania Strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2010-2015) przedstawiono w drugim osobnym dokumencie roboczym służb Komisji (zob. załącznik II).

2. DZIAŁANIA UE MAJĄCE NA CELU SKUTECZNE WDRAŻANIE KARTY

Karta jest skierowana przede wszystkim do instytucji UE. Dlatego też podstawowym obowiązkiem instytucji UE jest zapewnienie poszanowania praw podstawowych jako prawnego wymogu wynikającego z obowiązującej Karty.

Strategia Komisji ma na celu nadanie prawnie wiążącej Karcie praktycznego wymiaru³. Konkretnie kroki zmierzające do wdrożenia Karty sprzyjają dbałości o prawa podstawowe, gdy Komisja przygotowuje nowe wnioski ustawodawcze oraz wnioski w zakresie polityki. Podejście to ma zasadnicze znaczenie w całym procesie decyzyjnym UE, między innymi gdy

¹ Komunikat przyjęty przez Komisję dnia 19.10.2010 r. Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską – COM(2010) 573 final.

² Sprawozdanie Voggenhubera wydane przez Parlament Europejski – Dokument nr A6-0034/2007.

³ Zob. przypis 1.

Parlament Europejski i Rada wprowadzają zmiany do wniosków przygotowanych przez Komisję. Wszystkie akty prawne UE podlegają również kontroli Trybunału. Stanowi to ostateczną gwarancję poszanowania praw podstawowych w pracach ustawodawczych UE oraz wszystkich pozostałych aktach prawnych UE.

Prawa podstawowe promuje się w ramach wszystkich polityk UE. Polityka Komisji dotycząca nadawania treści statusowi obywatelstwa Unii stanowi uzupełnienie promowania praw podstawowych na terenie UE. Większość praw podstawowych zapisanych w Karcie ma zastosowanie nie tylko do obywateli UE, prawa te mają ogromne znaczenie dla ochrony wszystkich ludzi mieszkających w UE, niezależnie od tego, czy są obywatelami Unii czy nie.

2.1. Wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez przepisy UE

Na prawdziwą kulturę praw podstawowych składa się nie tylko zapewnienie zgodności przepisów z Kartą. W przypadku gdy UE posiada kompetencje do działania, Komisja może również składać wnioski dotyczące prawodawstwa UE, które nadaje konkretny skutek prawom i zasadom Karty. Jest to istotny krok, dzięki któremu obywatele mogą korzystać ze swoich praw na mocy Karty.

Aby w pełni wprowadzić Kartę w życie w erze cyfrowej, Komisja zaproponowała **poważną reformę przepisów UE dotyczących ochrony danych osobowych**⁴. Doświadczenia Europy z przeszłości doprowadziły w Europie do wspólnego zrozumienia, iż ochrona prywatności stanowi integralny element godności ludzkiej i wolności osobistej. Dlatego też w Karcie uznaje się zarówno prawo do życia prywatnego (art. 7), jak i prawo do ochrony danych osobowych (art. 8). Traktat (art. 16, TFUE) daje UE uzupełniające kompetencje ustawodawcze w zakresie ustanawiania zharmonizowanych praw unijnych dotyczących ochrony danych.

Wnioski Komisji aktualizują i unowocześniają zasady zapisane w dyrektywie z 1995 r. celem zagwarantowania prawa ochrony danych osobowych w przyszłości⁵. W ramach reformy przewiduje się więcej obowiązków i zwiększoną odpowiedzialność osób zajmujących się przetwarzaniem danych osobowych oraz wzmacnia się niezależne organy krajowe zajmujące się ochroną danych. Wprowadza się „prawo do bycia zapomnianym”, co pomoże ludziom skuteczniej zarządzać zagrożeniami związanymi z ochroną danych w internecie. Reforma rozszerza ogólne zasady i przepisy dotyczące ochrony danych na krajowe organy policyjne i karne. Nowe przepisy sporządzano tak, by zapewnić odpowiednią równowagę z wszystkimi prawami podstawowymi, na które przepisy te mogą mieć wpływ, na przykład wolnością wyrażania opinii. Znaczącym przykładem jest to, że we wniosku wprowadzono szczegółowe środki ochronne w odniesieniu do danych, które są przetwarzane jedynie dla celów dziennikarskich.

⁴ a) Komunikat „Ochrona prywatności w połączonym świecie – europejskie ramy ochrony danych w XXI wieku”, COM(2012) 09 final. Dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0009:pl:NOT>; b) wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych, COM(2012) 11 final. Dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0011:FIN:PL:DOC> c) wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępstwom, prowadzenia dochodzeń w ich sprawie, wykrywania i ścigania ich albo wykonywania kar kryminalnych oraz swobodnego przepływu tych danych, COM(2012) 10 final. Dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0010:FIN:PL:DOC>.

⁵ Dyrektywa 95/46/WE w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31-50.

W 2012 r. **Komisja przyjęła aktywne podejście celem przyspieszenia postępów w zakresie poprawy równowagi płci w organach europejskich spółek, których akcje są notowane na giełdzie**⁶. Wniosek ustawodawczy Komisji stanowi przełom w przepisach unijnych w zakresie równości kobiet i mężczyzn. Łączy on w sobie, z jednej strony, wymóg równego traktowania i, z drugiej strony, możliwość wdrożenia akcji pozytywnych – poprzez promowanie niedostatecznie reprezentowanej płci – w celu doprowadzenia do faktycznej równości.

We wniosku ustanawia się cel minimalny na poziomie 40 % udziału niedostatecznie reprezentowanej płci wśród niewykonawczych członków zarządu takich spółek do 2020 r. (do 2018 r. w przypadku spółek giełdowych, które są przedsiębiorstwami publicznymi). Aby osiągnąć cel w wysokości 40 % na spółki giełdowe o niższym odsetku niedostatecznie reprezentowanej płci wśród dyrektorów niewykonawczych nałożono wymóg dokonywania nominacji na te stanowiska na podstawie oceny porównawczej kwalifikacji każdego kandydata. Będzie to realizowane poprzez stosowanie uprzednio określonych, jasnych, neutralnie sformułowanych i jednoznacznych kryteriów; oraz w przypadku równych kwalifikacji poprzez uprzywilejowanie kandydata niedostatecznie reprezentowanej płci.

Priorytetem UE pozostaje ochrona praw proceduralnych. Dyrektywa w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, przyjęta 22 maja 2012 r., zawiera wymóg, aby każda zatrzymana osoba była poinformowana o swoich prawach w języku, który rozumie⁷. Ponadto nowa dyrektywa ustanawiająca minimalne normy w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, przyjęta 25 października 2012 r., zapewnia, by ofiarom przysługiwały niedyskryminujące minimalne prawa w całej UE, niezależnie od ich narodowości czy kraju pochodzenia⁸. Gwarantuje ona, że ofiary są uznawane i traktowane z szacunkiem podczas kontaktów z policją, prokuratorami i wymiarem sprawiedliwości. Nadaje im również prawa proceduralne do uzyskania informacji, wsparcia i ochrony oraz zapewnia możliwość aktywnego uczestnictwa w postępowaniu karnym. Dyrektywa skupia się na wsparciu i ochronie ofiar narażonych na wtórną lub powtórzną wiktymizację czy zastraszenie w trakcie postępowania karnego. Do tych narażonych grup należą dzieci i ofiary przemocy na tle płciowym, przemocy w bliskich związkach, przemocy lub wykorzystywania seksualnego, przestępstw z nienawiści oraz ofiary będące osobami niepełnosprawnymi.

Polityki unijne i prawodawstwo UE muszą się opierać na **obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych** w zakresie poszanowania praw podstawowych w UE. **Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej („agencję”)** ustanowiono w celu zapewnienia takich danych. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego agencja powinna być w stanie wykonywać swoje zadania we wszystkich obszarach kompetencji UE, w których w grę wchodzi prawa podstawowe. Aby to osiągnąć, Komisja zaproponowała, że obszarami działania agencji mogłyby być współpraca policyjna i współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych⁹. Rada nie poparła tego podejścia i zadecydowała o wykluczeniu tych

⁶ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie i odnośnych środków, COM (2012) 614 final. Dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0614:FIN:pl:PDF>.

⁷ Dyrektywa 2012/13/UE w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym, Dz.U. L 142 z 1.6.2012, s. 1-10.

⁸ Dyrektywa 2012/29/UE ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315 z 14.11.2012, s. 57-74.

⁹ Wniosek dotyczący decyzji Rady ustanawiającej wieloletnie ramy prac dla Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na lata 2013-2017, COM (2011) 880 final. Dostępny na stronie: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0880:FIN:PL:HTML>.

dwóch istotnych obszarów kompetencji Unii z wieloletnich ram pracy Agencji określających obszary tematyczne, w których może ona prowadzić działania w latach 2013-2017. Dodatkowym zagrożeniem dobrego funkcjonowania Agencji było opóźnienie w przyjęciu nowych wieloletnich ram pracy. W konsekwencji Agencja nie była w stanie wykonywać swoich zadań w normalnych warunkach i w celu ich wykonywania musiała skorzystać z wniosku *ad hoc*, przyjętego przez Radę pod koniec 2012 r. Rada przystąpiła do przyjęcia nowych wieloletnich ram pracy dnia 11 marca 2013 r., po tym, jak Zjednoczone Królestwo zniosło swoje zastrzeżenie parlamentarne¹⁰.

2.2. Działania zewnętrzne UE w wymiarze praw podstawowych

Kartę stosuje się do wszystkich działań Unii Europejskiej, w tym w dziedzinie stosunków zewnętrznych.

Bazując na wspólnym komunikacie Komisji / Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) Rada przyjęła **ramy strategiczne w dziedzinie praw człowieka i demokracji oraz plan działania** mające na celu zwiększenie skuteczności i spójności polityki unijnej w zakresie praw człowieka jako całości w kolejnych latach¹¹. Jednym z pierwszych działań w ramach nowych unijnych ram strategicznych i planu działania było powołanie przez Radę Stavrosa Lambrinidisa na stanowisko Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka¹².

W sprawie dotyczącej **zamrożenia aktywów** przedsiębiorstwa i jego większościowego akcjonariusza wprowadzonego przez Radę w **ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa** Trybunał stwierdził nieważność podjętych środków z powodu nieprzedstawienia przez Radę żadnych informacji bądź dowodów. Czyniąc tak, Trybunał podtrzymał, że zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 47 Karty) oznacza, że uzasadnienie środka ograniczającego musi zostać przekazane zainteresowanemu podmiotowi i zainteresowanej osobie¹³. Jest to niezbędne zarówno w celu umożliwienia adresatowi obrony swoich praw, jak również w celu umożliwienia Trybunałowi kontroli zgodności danego środka z prawem. Ta sądowa kontrola obejmuje również ocenę faktów i okoliczności wykorzystanych do uzasadnienia środka, jak również zbadanie dowodów i informacji, na których ocena ta została oparta.

Dnia 4 lipca 2012 r. **Parlament Europejski odrzucił projekt umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi (ACTA)**, której celem było podwyższenie globalnych norm egzekwowania praw własności intelektualnej w celu skuteczniejszego zwalczania handlu towarami podrobionymi i pirackimi. Czyniąc tak, Parlament Europejski wykorzystał Kartę w ramach wykonywania swoich nowych prerogatyw w sprawie międzynarodowych umów handlowych¹⁴. Parlament Europejski odniósł się w szczególności do potrzeby zachowania odpowiedniej równowagi w projekcie umowy handlowej między wolnością słowa oraz informacją a prawem własności. Komisja uwzględniła również te

¹⁰ Decyzja Rady ustanawiająca wieloletnie ramy prac Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na lata 2013-2017, przyjęta 11 marca. Dostępna na stronie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st10/st10449.pl12.pdf>.

¹¹ Wspólny komunikat „Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia”, COM(2011) 886 final. Dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0886:FIN:PL:PDF>. Ramy strategiczne w dziedzinie praw człowieka i demokracji oraz plan działania nr 11417/12 EXT 1 z dnia 28.6.2012. Dostępny na stronie: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st11/st11417-ex01.pl12.pdf>.

¹² Decyzja Rady 2012/440/WPZiB z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, Dz.U. L 200, s. 21-23.

¹³ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa T-439/10 i T-440/10, *Fulmen i F. Mahloudian przeciwko Radzie*, 21.3.2012.

¹⁴ Zalecenie Parlamentu Europejskiego, dokument nr A7-0204/2012 z 22.6.2012.

kwestie, zwróciwszy się do Trybunału o ocenę, czy umowa ACTA jest zgodna z Kartą. Komisja wycofała swój wniosek o opinię Trybunału, gdy Parlament Europejski stwierdził jasno, że nie może przyjąć projektu umowy.

2.3. Kontrola aktów prawnych UE przez Trybunał pod kątem zgodności z Kartą

Orzeczenia wydane przez Trybunał w 2012 r., które dotyczyły zgodności aktów prawnych UE z Kartą, nakreśliły wytyczne dotyczące tego, jak uwzględniać prawa podstawowe w pracach ustawodawczych UE oraz wszystkich pozostałych aktach prawnych UE, które mają moc prawną.

Trybunał stwierdził jasno, że Kartę należy uwzględniać, gdy prawodawca podejmuje decyzję o **przekazaniu uprawnień** Radzie lub Komisji. Stwierdził nieważność decyzji wykonawczej Rady w sprawie monitorowania zewnętrznych granic morskich UE dowodząc, że przyjęcie przepisów nadających strażnikom granicznym uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa niesie za sobą możliwości podejmowania politycznych decyzji należących do obowiązków prawodawcy Unii, oraz tego, że przepisy te mogłyby mieć wpływ na wolność osobistą i prawa podstawowe o takiej intensywności, że konieczna staje się interwencja prawodawcy Unii¹⁵.

Trybunał zbadał również, czy instytucje UE w swojej polityce rekrutacyjnej rzeczywiście działają w poszanowaniu **zasady niedyskryminacji**. Trybunał stwierdził nieważność ogłoszeń o kilku konkursach otwartych na urzędnika służby cywilnej instytucji UE, które opublikowano w pełnej wersji jedynie w trzech językach urzędowych¹⁶. Trybunał uznał, że potencjalny kandydat, którego język ojczysty nie jest jednym z języków pełnej publikacji zakwestionowanego konkursu znajdował się w niekorzystnym położeniu w porównaniu z kandydatem, którego język ojczysty jest jednym z tych trzech języków. To niekorzystne położenie wynikało z nieproporcjonalnej różnicy w traktowaniu ze względu na język zakazanej w art. 21 Karty.

Trybunał skontrolował również stosowanie **zasady dobrej administracji** przez instytucje UE (art. 41 Karty). Stwierdził nieważność decyzji Komisji o odrzuceniu oferty w kontekście zaproszenia do składania ofert dotyczących usługi w ramach zamówienia publicznego, ponieważ Komisja nie przedstawiła wystarczającego uzasadnienia swojej decyzji¹⁷. Trybunał wykazał związek między art. 41 (dobra administracja) a art. 47 (dostęp do sprawiedliwości) Karty, ponieważ przyczyny podane przez administrację są niezbędne do podjęcia przez daną osobę decyzji, czy odwoływać się od decyzji do właściwych sądów.

Szereg orzeczeń wydanych przez Trybunał w minionych latach spowodowało zmiany w przepisach UE. W tym względzie Parlament Europejski, Rada i Komisja uwzględniły orzecznictwo Trybunału podczas negocjowania nowego „rozporządzenia Dublin” dotyczącego warunków przenoszenia osób ubiegających się o azyl w UE¹⁸. W konsekwencji,

¹⁵ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C-355/10, *Parlament Europejski przeciwko Radzie UE*, 5.9.2012.

¹⁶ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wielka izba, sprawa C-566/10 P, *Republika Włosa przeciwko Komisji*, 27.11.2012.

¹⁷ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa T-183/10, *Sviluppo Globale GEIE przeciwko Komisji*, 10.10.2012.

¹⁸ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawy połączone C-411/10 i C-493/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department oraz M. E. i in. przeciwko Refugee Applications Commissioner*, 21.12.2011. Wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca, COM(2008) 820 final. Dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0820:FIN:PL:PDF>.

na mocy nowo uzgodnionych przepisów, osób ubiegających się o azyl nie można odesłać do państwa członkowskiego, w którym istnieje poważne ryzyko naruszenia ich praw podstawowych. Zamiast tego obowiązek udzielenia szybkiego dostępu do procedury azylowej powinno wykonać inne państwo członkowskie.

Komisja uwzględniła również orzecznictwo Trybunału podczas przygotowywania swojego zmienionego wniosku dotyczącego publikacji informacji o beneficjentach europejskich funduszy rolniczych¹⁹. Proponowane nowe przepisy opierają się na zmienionym, szczegółowym uzasadnieniu, koncentrując się na potrzebie zapewnienia publicznej kontroli w odniesieniu do wykorzystania europejskich funduszy rolniczych w celu ochrony finansowych interesów Unii. Przewidują one wymóg podawania bardziej szczegółowych informacji dotyczących charakteru oraz opisu środków, na które przeznaczane są fundusze. Jednak nazwa beneficjenta nie będzie publikowana w przypadku beneficjentów poniżej minimalnego progu. Przepis ten jest zgodny z zasadą proporcjonalności, mianowicie zachowuje się proporcjonalność między celem kontroli publicznej w zakresie wykorzystania funduszy publicznych, z jednej strony, a prawem beneficjentów do ogólnego poszanowania ich życia prywatnego oraz do ochrony ich danych osobowych, z drugiej strony.

3. WDRAŻANIE KARTY W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

W ramach UE ochronę praw podstawowych zapewnia dwuwarstwowy system: system krajowy oparty na konstytucjach państw członkowskich i międzynarodowych zobowiązaniach prawnych, takich jak europejska konwencja praw człowieka (EKPC); oraz unijny system oparty na Karcie, który ma zastosowanie jedynie w odniesieniu do działań instytucji UE lub w przypadku gdy państwa członkowskie wprowadzają prawo UE. Karta uzupełnia istniejące systemy ochrony praw podstawowych, a nie je zastępuje.

Ograniczenia zakresu stosowania Karty podkreślił Trybunał. Uznał za niedopuszczalny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym bułgarskiego sądu administracyjnego dotyczący prawa do środka prawnego w odniesieniu do decyzji nakładających sankcje karne za niektóre naruszenia przepisów ruchu drogowego, odnosząc się do utrwalonego orzecznictwa, w którym stwierdzono, że wymogi wynikające z ochrony praw podstawowych wiążą państwa członkowskie zawsze, gdy wdrażają one prawo UE²⁰.

Przepisy Karty są adresowane do państw członkowskich jedynie wówczas, gdy wdrażają one prawo UE, a ani Karta, ani traktat nie nadają żadnych nowych kompetencji UE w dziedzinie praw podstawowych. Trybunał nie jest zatem właściwy, gdy dany krajowy akt prawny nie jest środkiem służącym wdrożeniu prawa UE ani nie jest w inny sposób związany z prawem UE²¹.

Istotne skutki Karty widać we wzrastającej liczbie wniosków sądów krajowych o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym otrzymywanych przez Trybunał. Na przykład w dziedzinie azylu Trybunał podtrzymał stanowisko, że za każdym razem w przypadku złożenia wniosku o azyl na granicy lub na terytorium państwa członkowskiego dane państwo członkowskie jest zobowiązane do stworzenia minimalnych warunków do

¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawy połączone C-92/09 i C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR & Hartmut Eifert przeciwko Land Hessen & Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, 10.11.2010. Zmiana wniosku Komisji COM(2011) 628 final/2 dotyczącego rozporządzenia w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej, COM(2012) 551 final. Dostępna na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0515:FIN:PL:PDF>.

²⁰ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C-27/11, *Vinkov*, 7.6.2012

²¹ Zob. również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C 370/12, *Pringle przeciwko Irlandii*, 27.11.2012.

przyjęcia osób ubiegających się o azyl ustanowionych w prawie UE niezależnie od tego, czy dane państwo członkowskie ma obowiązek rozpatrzenia wniosku o azyl na mocy prawa UE²². W szczególności konieczność zapewnienia podstawowych zasad ludzkiej godności (art. 1) i prawa azylu (art. 18) oznacza, że obowiązek na mocy prawa UE²³ zapewnienia osobom ubiegającym się o azyl zakwaterowania, wyżywienia, ubrania i dziennych diet, a następnie obciążenie finansowe, spoczywa na wnioskującym państwie członkowskim do chwili przeniesienia osoby ubiegającej się o azyl do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku.

3.1. Działania podjęte przez Komisję w celu zapewnienia poszanowania Karty przez państwa członkowskie

Komisja, stojąc na straży realizacji traktatów, gwarantuje również, że Karta będzie przestrzegana i w razie konieczności zdecydowanie interweniuje w tym względzie, gdy ma do tego uprawnienia. W 2012 r., po raz pierwszy, Komisję wezwano do wszczęcia postępowań w sprawie naruszenia przepisów przed Trybunałem Sprawiedliwości, które dotyczyły nieprzestrzegania przez państwo członkowskie najważniejszych przepisów Karty.

W przeciągu minionych lat **Węgry przyjęły szereg ustaw**, z których niektóre są tzw. ustawami kwalifikowanymi przyjętymi bezpośrednio na mocy nowej konstytucji, **które wzbudziły istotne obawy dotyczące praw podstawowych** i zostały poddane badaniu przez Radę Europy. Komisja przeprowadziła analizę prawną w dziedzinach związanych z prawem UE, zgodnie z zakresem stosowania Karty (art. 51) oraz funkcją Komisji jako strażniczki traktatów. Po wysłaniu pism z ostrzeżeniem pod koniec 2011 r. Komisja zdecydowała dnia 7 czerwca 2012 r. o wszczęciu przed Trybunałem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Komisja w pierwszym rzędzie zakwestionowała ingerencję w niezależność węgierskiego organu ds. ochrony danych na podstawie tego, iż „całkowita niezależność” krajowych organów ds. ochrony danych jest wymogiem na mocy dyrektywy o ochronie danych z 1995 r. i jest wyraźnie uznana w art. 16 TFUE, jak również w art. 8 Karty. W drugim postępowaniu w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zakwestionowała wcześniejsze przejście na emeryturę około 274 sędziów i prokuratorów na Węgrzech spowodowane nagłym obniżeniem obowiązkowego wieku emerytalnego dla tego zawodu z 70 do 62 lat. Podstawą działania Komisji była dyrektywa Rady 2000/78/WE w sprawie równego traktowania w zakresie zatrudnienia, która zakazuje dyskryminacji w miejscu pracy ze względu na wiek. Dotyczy to również zwolnienia z przyczyn związanych z wiekiem bez obiektywnego uzasadnienia. Tym samym sprawa ta przyczynia się do wprowadzenia ogólnego zakazu dyskryminacji, w tym ze względu na wiek, gwarantowanego w art. 21 Karty. W orzeczeniu Trybunału z 6 listopada 2012 r. podtrzymano ocenę Komisji, zgodnie z którą obowiązkowy wiek emerytalny dla sędziów, prokuratorów i notariuszy w bardzo krótkim okresie przejściowym jest niezgodny z unijnym prawem o równym traktowaniu. Węgry będą musiały zmienić te przepisy, by dostosować się do prawa UE²⁴.

Wolność i pluralizm mediów również stały się podstawą dyskusji między Komisją a władzami węgierskimi na temat nowego prawa medialnego w odniesieniu do wymogu wyważonego relacjonowania i zasad dotyczących treści obraźliwych. Komisja uzgodniła

²² Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C-179/11 *Cimade and Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) przeciwko Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration*, 27.09.2012.

²³ Dyrektywa Rady 2003/9/WE ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz.U. L 31 z 6.2.2003, s. 18 – 25.

²⁴ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, sprawa C 286/12, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*, 6.11.2012.

również z władzami węgierskimi pewne zmiany w innych przepisach, które w przeciwnym razie mogłyby stanowić naruszenie dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych lub przepisów dotyczących swobodnego przepływu usług i swobody przedsiębiorczości.

Jeżeli chodzi ogólnie o kwestię niezawisłości organów sądowych na Węgrzech, Komisja wyraziła swoje obawy w szeregu pism w 2012 r., w szczególności w odniesieniu do uprawnień węgierskiego Przewodniczącego Krajowego Biura Sądownictwa do przenoszenia spraw z jednego sądu do drugiego oraz przenoszenia sędziego wbrew jego lub jej woli. Komisja wskazała, że środki te mogą mieć wpływ na skuteczne stosowanie prawa unijnego na Węgrzech i praw podstawowych obywateli i przedsiębiorstw do skutecznego środka prawnego przez niezależny sąd w sprawach opartych na prawie unijnym, gwarantowane w art. 47 Karty. Odbyły się również dyskusje między Radą Europy (w szczególności Komisją Wenecką) a władzami węgierskimi. Komisja bacznie przygląda się tej kwestii, w szczególności w celu weryfikacji zgodności z prawem do skutecznego środka prawnego.

Podobnie natychmiast po uzyskaniu w sierpniu 2012 r. wiedzy o **wydarzeniach we Francji** dotyczących likwidacji osad romskich oraz powrotów Romów do ojczystego kraju, Komisja skontaktowała się z władzami francuskimi, w następstwie czego odbyły się dyskusje umożliwiające wyjaśnienie faktów i ram prawnych. Sytuacja znacznie się zmieniła w ostatnich kilku latach. Po podjęciu przez Komisję działań w 2010 r. zmierzających do zagwarantowania stosowania dyrektywy o swobodnym przepływie przez wszystkie państwa członkowskie oraz do ustanowienia europejskich ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów, Francja zmieniła swoje prawo celem zagwarantowania pełnej zgodności z dyrektywą o swobodnym przepływie, w szczególności jeśli chodzi o zabezpieczenia proceduralne związane z wydaleniami obywateli UE, oraz przyjęła krajową strategię dotyczącą integracji Romów. Na podstawie tej nowej strategii ma miejsce ścisła współpraca oraz czynione są wzmożone wysiłki na rzecz integracji Romów przy aktywnym udziale Francji.

W 2012 r. Komisja wszczęła również **postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Malcie** z powodu niewłaściwego wdrażania przepisów UE dotyczących swobodnego przepływu, a w szczególności w odniesieniu do **prawa małżonków lub zarejestrowanych partnerów tej samej płci do przyjazdu do obywateli UE na Maltę i zamieszkania tam z nimi**. W wyniku działań Komisji zmieniono ustawodawstwo maltańskie i jest ono obecnie zgodne z przepisami UE dotyczącymi praw obywateli UE do swobodnego przepływu i niedyskryminacji.

3.2. Rozwój krajowego orzecznictwa w zakresie stosowania Karty przez państwa członkowskie

Wspólnota prawa, na której opiera się Unia, bazuje na sądach krajowych. Prawa obywateli wynikające z przepisów UE mogą być skutecznie gwarantowane jedynie wówczas, gdy sędziowie krajowi będą w pełni wykonywali swoje uprawnienia. Krajowe sądy konstytucyjne i najwyższe mają szczególnie obowiązek współpracy z Trybunałem celem zapewnienia skutecznego stosowania Karty.

Dane zgromadzone przez **Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelných Sądów Administracyjnych (ACA)** wskazują, że do chwili obecnej o Karcie była mowa w wielu wyrokach sądów administracyjnych w państwach członkowskich UE²⁵. Przepisy Karty, o których najczęściej była mowa w sprawozdaniach to poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), wolność wypowiedzi i informacji (art. 11), prawo własności (art. 17),

²⁵ Szczegółowe informacje znajdują się w sprawozdaniach dla ACA Europa. Dostępne na stronie: http://www.aca-europe.eu/en/colloquiums/colloq_en_23.html.

prawo azylu (art. 18), zakaz zbiorowego wydalania i zasada *non-refoulement* (art. 19), prawa dziecka (art. 24), prawo do dobrej administracji (art. 41) oraz prawo do skutecznego środka prawnego i bezstronnego sądu (art. 47).

Kwestie związane z imigracją i azylem stanowią dziedzinę prawa, w przypadku której dotychczas najczęściej przywoływano Kartę²⁶. Analiza przedstawiona przez Agencję Praw Podstawowych UE w zakresie informacji przekazanych przez niektóre państwa członkowskie dotyczących orzecznictwa w sprawie Karty wskazuje również, że skutki Karty znacznie wykraczają poza ten obszar i dotyczą bardzo różnorodnych obszarów, takich jak przepisy w zakresie rynków finansowych, prawa pracy, ochrony konsumentów, prawa ochrony środowiska i opieki nad dziećmi²⁷.

Analiza orzeczeń sądowych odnoszących się do Karty wskazuje ponadto, że sędziowie krajowi wykorzystują Kartę do poparcia swojego wyводу, również gdy niekoniecznie istnieje związek z prawem UE. Istnieją też pewne dowody na **włączenie Karty w krajowe systemy ochrony praw podstawowych**. Austriacki Trybunał Konstytucyjny wydał przełomowe orzeczenie dotyczące Karty w ramach krajowej sądowej kontroli zgodności z Konstytucją²⁸. Uznał bardzo szczególną rolę Karty w ramach systemu prawnego UE oraz jej odmienny charakter w porównaniu ze zbiorem praw i przepisów, które Trybunał Sprawiedliwości wypracowywał na przestrzeni lat. Przyjął pogląd, iż Karta stanowi podstawę zaskarżenia w postępowaniach wszczynanych przed tym trybunałem w celu przeprowadzenia kontroli sądowej krajowego ustawodawstwa, a zatem osoby fizyczne mogą powoływać się na prawa i przepisy uznane w Karcie, gdy podnoszą niezgodność z prawem ustawodawstwa krajowego. Austriacki Trybunał Konstytucyjny dostrzegł wyraźne podobieństwa między rolą, jaką Karta odgrywa w systemie prawnym UE, a rolą, jaką odgrywa EKPC na mocy austriackiej konstytucji, zgodnie z którą EKPC ma moc prawa konstytucyjnego.

4. PRZYSTĄPIENIE UE DO EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA

Traktat z Lizbony nałożył na UE **jednoznaczny obowiązek przystąpienia do EKPC**. Wszystkie państwa członkowskie wyraziły na to zgodę, gdy ratyfikowały traktat lizboński.

W pierwszej połowie roku wstrzymano negocjacje w sprawie umowy o przystąpieniu, gdyż niektóre państwa członkowskie wyraziły wątpliwości i poruszyły kwestie dotyczące projektu umowy sporządzonego na poziomie technicznym w czerwcu 2011 r. Ostatecznie osiągnięto porozumienie w Radzie w kwietniu 2012 r., więc można było wznowić negocjacje w czerwcu 2012 r. w formule 47 + 1 (47 członków Rady Europy i Komisja w imieniu UE).

Równolegle podjęto pracę nad zasadniczymi elementami przepisów wewnętrznych mających na celu uregulowanie udziału UE i państw członkowskich w postępowaniach przed Trybunałem w Strasburgu w sytuacjach, w których kwestionowane jest prawo Unii.

²⁶ We wszystkich państwach oprócz Hiszpanii, Węgier i Austrii odwoływano się w tej dziedzinie do Karty.

²⁷ Zob. w szczególności: *The Protection of Fundamental Rights Post Lisbon: the Interaction between Charter of Fundamental Rights of the European Union, the European Convention on Human Rights and National Constitutions Vol I*, [Ochrona praw podstawowych w okresie po przyjęciu traktatu lizbońskiego: związek między Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, europejską konwencją praw człowieka i konstytucjami krajowymi, Tom 1], pod redakcją Laffranque, Julia, sprawozdania z kongresu Międzynarodowej Federacji Prawa Europejskiego (FIDE– Fédération Internationale pour le Droit Européen) w Tallinnie w 2012 r., Uniwersytet w Tartu.

²⁸ Austriacki Trybunał Konstytucyjny, sprawy U 466/11 i U 1836/11, 14.3.2012.

W tym kontekście jednomyślność wymagana do zawarcia umowy o przystąpieniu do EKPC i przyjęcia towarzyszących jej środków nie powinna służyć jako wymówka dla opóźnienia procesu, który jest jednoznacznym i obowiązkowym celem zapisanym w traktacie.

5. WNIOSKI

Po zaledwie trzech latach obowiązywania Karty jako prawa pierwotnego, stosowanie jej przez sądy krajowe w przypadkach dotyczących prawa UE można uznać za pozytywny znak. Coraz częstsze powoływanie się na Kartę jest pierwszą oznaką skutecznego i zdecentralizowanego stosowania Karty w ramach krajowych porządków konstytucyjnych. Jest to ważny krok na drodze do bardziej spójnego systemu ochrony praw podstawowych gwarantującego równy poziom praw i ochrony we wszystkich państwach członkowskich w toku wdrażania prawa UE.

W orędziu o stanie Unii z 2012 r. przewodniczący Barroso podkreślił, że należy stale chronić i wzmacniać podwaliny, na których zbudowana jest nasza Unia – poszanowanie praw podstawowych, rządy prawa i demokrację²⁹. Dlatego też Komisja podejmuje starania, by stanowić przykład w zakresie gwarantowania zgodności wszystkich aktów UE z Kartą. Komisja jest gotowa podejmować zdecydowane działania w celu nadania Karcie konkretnych skutków, gdy ma w tym zakresie kompetencje. Podobnie, gdy państwa członkowskie wdrażają prawo UE, Komisja jest gotowa interweniować w razie konieczności, tak aby zapewnić skuteczne wdrażanie Karty; przykładem może tu być sprawa wniesiona do Trybunału, w której zakwestionowano wcześniejsze przejście na emeryturę sędziów i prokuratorów na Węgrzech.

Komisja będzie dokładnie obserwować zmiany w zakresie ochrony praw podstawowych w UE, w tym ewolucję orzecznictwa dotyczącego stosowania Karty zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym³⁰, oraz wzywa Parlament Europejski i Radę Ministrów do szczegółowego omówienia niniejszego sprawozdania.

²⁹ Dostępne na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_pl.htm.

³⁰ Przemówienie wiceprzewodniczącej Viviane Reding na XXV kongresie FIDE w Tallinnie w dniu 31 maja 2012 r. Dostępne na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-403_pl.htm?locale=en.