

Dagmara Kornobis-Romanowska

Znaczenie prawne Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/3, 185-203

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Dagmara Kornobis-Romanowska **

ZNACZENIE PRAWNE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

1. WSTĘP

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej: Karta) została uroczystie proklamowana w Nicei 7.12.2000 r. wspólnie przez Radę UE, Komisję Europejską i Parlament Europejski¹. Jest to dokument poświęcony prawom, które w świetle prawa pierwotnego UE, stanowią podstawę, na której Unia jest ustanowiona oraz część zasad, które są wspólne dla państw członkowskich². W większości prawa zawarte w Kartce przysługują każdej osobie, niezależnie od jej obywatelstwa lub miejsca zamieszkania. Dokument ten zawiera bowiem szereg praw, które przysługują tak obywatelom państw członkowskich, jak i przebywającym na terytorium tych państw obywatelom państw trzecich. Wspomniany uniwersalizm jest niewątpliwym walorem omawianego aktu i stanowi o jego znaczeniu dla Unii. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie bliżej tego dokumentu, a ściślej jednego, konkretnego zagadnienia z nim związanego, a mianowicie znaczenia prawnego Karty, czyli następstw i konsekwencji, jakie dokument ten rodzi w sferze prawa. Wydaje się, że po upływie blisko trzech lat od jego proklamowania i w perspektywie zbliżającej się Konferencji Międzyrządowej w październiku 2003 r.³, możliwa i uzasadniona jest próba analizy prawnego

* Dr Dagmara Kornobis-Romanowska – adiunkt w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa, Uniwersytet Wrocławski

¹ *The Charter of Fundamental Rights of European Union*, O.J. C 2000, 364/01.

² Traktat o Unii Europejskiej (T UE), O.J. C 2001, 80/01, art. 6.1.

³ Szerzej o przyszłości Karty w dalszej części tego opracowania.

znaczenia tego dokumentu. Opracowanie to ma zatem za cel przedstawienie roli i znaczenia Karty praw podstawowych, jakie odgrywa ona od momentu jej przyjęcia, dla Wspólnoty, jej podmiotów i systemu prawnego. Punktem wyjścia do podjęcia tych rozważań niech stanie się jednak określenie formalnego statusu tego dokumentu, jako aktu wspólnotowego.

2. KARTA JAKO AKT WSPÓLNOTOWY

Karta formalnie została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich (OJ) jako porozumienie między organami UE, stanowiąc zobowiązanie polityczne dla tychże organów, nie rodząc natomiast żadnych praw, ani też obowiązków po stronie podmiotów prawa wspólnotowego. Nie rodzi ona zatem żadnych zobowiązań natury prawnej, w tym także dla jej twórców, czyli instytucji unijnych w ich wzajemnych stosunkach⁴. Jako tzw. porozumienie międzyinstytucjonalne, Karta stanowi przykład instrumentu współpracy między organami i narzędzia wyrażania na zewnątrz wspólnego stanowiska w ważnych sprawach⁵. Najprościej rzecz ujmując, Karta nie posiada prawnej mocy wiążącej. Jako akt niewiążący, nie jest ona źródłem prawa dla Unii Europejskiej, niewątpliwie jednak rodzi pewne prawne następstwa. Co więcej, można wykazać, że proklamujące Kartę organy unijne już w chwili jej podpisywania w Nicei realizowały z góry zamierzony cel i miały przy tym pełną świadomość roli, jaką dokument ten odgrywać będzie w sferze przyszłej ich aktywności, w tym aktywności legislacyjnej. O owej świadomości „samozwiązania się”⁶ organów świadczą bezsprzecznie oświadczenia złożone podczas ceremonii składania podpisów, kiedy to Przewodniczący Komisji, Romano Prodi, powiedział:

„W opinii Komisji Europejskiej, poprzez proklamację Karty praw podstawowych instytucje Unii Europejskiej zobowiązały się przestrzegać Kartę we wszystkim, co robią oraz w każdej polityce, którą rozwija-

⁴ Szerzej na ten temat zob. np. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003; tenże, *Nabycie mocy prawnie wiążącej przez KPP UE, Refleksje teoretyczne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 1; C. Mik, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia Podstawowe* [w:] A. Podraza (red.), *Traktat nicejski*, Lublin 2001; a także A. Wyrozumska [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.

⁵ Por. S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 192.

⁶ Ibidem.

ją (...). Obywatele Europy mogą polegać na Komisji, że zapewni ona, aby Karta była przestrzegana”⁷.

W podobnym duchu przemówiła również pani Prezydent Parlamentu Europejskiego, Nicole Fontaine. Wyrażając postawę Parlamentu, oświadczyła, iż: „Podpisanie stanowi zobowiązanie (...). Wierzę, że wszyscy obywatele Unii rozumieją, że od tej chwili (...) Karta stanowić będzie prawo kierujące działaniami Zgromadzenia (...). Od tej chwili (Karta) stanowić będzie punkt odniesienia dla wszystkich aktów Parlamentu, które mają bezpośredni lub pośredni wpływ na życie obywateli w całej Unii”⁸.

Natomiast Przewodniczącą Rady Europejskiej, Jacques Chirac, swoje zdanie w tej kwestii wyraził już po podpisaniu Karty, podczas przemówienia w Strasburgu w 12.12.2000 r. Tamże skonstatował: „W Nicei proklamowaliśmy Europejską kartę praw podstawowych, tekst o wielkim znaczeniu politycznym”.

Jak to już zostało podkreślone i co wynika z oświadczeń funkcjonariuszy unijnych, Karta pozbawiona jest prawnej mocy wiążącej od momentu jej podpisania, uzyskując jedynie rangę aktu politycznego. Nie można przy tym powiedzieć i czynić zarzuty, że jest to pewien kompromis kosztem wzajemnych ustępstw, czy też niedostateczne powodzenie planowanego od lat przedsięwzięcia legislacyjnego. Wręcz przeciwnie, można stwierdzić, że brak mocy wiążącej wynikał z zamiaru przedstawicieli państw członkowskich zgromadzonych w Nicei, a przedtem w Kolonii. To właśnie szefowie państw i rządów zdecydowali w Nicei, by nie zamieszczać w Traktacie nawiązania do Karty, natomiast w konkluzjach wydanych po szczycie nicejskim poprzestali na oświadczeniu, że z radością przyjmują Kartę jako wspólną proklamację Rady, Komisji i Parlamentu, a życzeniem Rady Europejskiej jest, aby Karta została jak najszerzej rozpowszechniona pomiędzy obywatelami w Unii⁹.

Karta nie ma więc formalnie waloru prawnego, bo taka była wola jej stron w momencie jej przyjmowania. Wydaje się jednak, że już w tej samej chwili kwestia dalszych losów tego dokumentu została otwarta do dyskusji, choć być może w stosunkowo odległej wtedy w czasie perspektywie Konferencji Międzyrządowej 2004¹⁰. Świadczyć o tym może

⁷ Wypowiedź z 7.12.2000 r., Nicea.

⁸ Wypowiedź z 7.12.2000 r., Nicea.

⁹ *Presidency Conclusions, Nice European Council Meeting 7, 8 and 9 December 2000, p. I. 2*, dostępne pod adresem internetowym: www.europarl.eu.int/council/off/conclu/index.htm.

¹⁰ Niezmiennie także od szczytu w Kolonii, kwestia miejsca Karty w systemie prawa wspólnotowego została odłożona na później.

choćby sposób, w jaki Karta jest zredagowana, a więc z podziałem na rozdziały i artykuły, „tak jakby” miała się kiedyś stać aktem prawnym. Oprócz tego, już w Deklaracji o przyszłości Unii Europejskiej dołączonej do Traktatu Nicejskiego (Deklaracja 23), Rada Europejska wezwała do dalszego rozważenia statusu Karty. W wydanej w grudniu 2001 w Laeken Deklaracji o przyszłości Unii, Rada zdecydowała o zwołaniu Konwencji dla zbadania głównych problemów związanych z rozwojem Unii w przyszłości, mając tu na względzie także uproszczenie i reformę Traktatów. W zakresie przyszłości Karty, Deklaracja jako punkt do rozważań poddaje zagadnienie, czy dokument ten powinien zostać inkorporowany do Traktatu Założycielskiego oraz równorzędnie, czy Wspólnoty Europejskie powinny przystąpić do Europejskiej konwencji praw człowieka¹¹ (dalej: Konwencja europejska).

Działania te, planowane i podejmowane w ramach Unii zdają się służyć stworzeniu lub, może raczej, uszczelnieniu i w efekcie zautonomizowaniu wewnętrznego unijnego systemu ochrony praw jednostek. Wspólnoty Europejskie wypracowały wprawdzie system ochrony praw podstawowych, ale jest on oparty, jak dotąd, na krajowych systemach prawnych państw członkowskich oraz funkcjonuje na bazie norm prawa międzynarodowego. System wspólnotowy, o którym mowa, powstał i rozwinął się dzięki działalności jurysdykcyjnej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: ETS), który koncepcję ochrony praw podstawowych wywiódł z teorii ogólnych zasad prawa. To dzięki temu zabiegowi rozpoznawanie przez ETS naruszeń praw jednostek przez instytucje wspólnotowe i organy państw członkowskich w toku stosowania prawa wspólnotowego stało się możliwe nawet w braku wyraźnego umocowania w tym zakresie w prawie pierwotnym WE¹².

Pytanie kluczowe dla tego opracowania, które teraz się nasuwa można sformułować następująco: czy system ochrony praw podstawo-

¹¹ „(...) thought would also have to be given to whether the Charter of Fundamental Rights should be included in the basic treaty and to whether the European Community should accede to the European Convention on Human Rights”. Tym samym jako punkt zainteresowania organów wspólnotowych powraca koncepcja formalnego przystąpienia Wspólnot do Konwencji europejskiej, zarzucona na czas jakiś na skutek opinii ETS 2/94, [1996] ECR I-1759, w której Trybunał orzekł, że zanim Wspólnoty będą mogły przystąpić do Konwencji Rady Europy, niezbędna jest najpierw zmiana Traktatów Założycielskich.

¹² Najważniejsze orzeczenia ETS w tym zakresie to: sprawa 29/69 *Stauder* [1969] ECR 419; sprawa 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970] ECR 1125; sprawa 4/73 *Nold* [1974] ECR 491; sprawa 36/75 *Rutili* [1975] ECR 1219; sprawa 222/84 *Johnston* [1986] ECR 1651; sprawa 44/79 *Hauer* [1979] ECR 3727; sprawa 46/87 *Hoechst* [1987] ECR 1549; sprawa 374/87 *Orkem* [1989] ECR 3343; sprawa 260/89 *ERT* [1991] ECR I-2925.

wych we Wspólnotach zyskał coś dzięki wysiłkowi podjętemu dla opracowania i przyjęcia Karty¹³. Wydaje się, że odpowiedź na tak postawiony problem sprowadza się do wykazania, jak wygląda praktyka organów, które proklamowały Kartę od tego czasu oraz, ostatecznie, czy Karta ma wpływ na orzecznictwo ETS oraz Sądu Pierwszej Instancji, a więc czy wspólnotowe organy sądowe wykorzystują ten dokument dla wzmocnienia ochrony jednostek, a jeżeli tak, to w jakim zakresie służy to samym jednostkom.

Analiza powyższych zagadnień posłuży ukazaniu prawnych następstw przyjęcia w ramach Unii Europejskiej niewiążącego prawnie dokumentu poświęconego prawom podstawowym, które stanowią w świetle Traktatu o Unii (wspomniany już art. 6) zasady, na których Unia jest ustanowiona. Wszystko to natomiast ma z założenia posłużyć wykazaniu znaczenia Karty w ramach prawa UE oraz wskazania kierunku i zakresu, w jakim organy unijne stosują w toku swoich działań standardy przyjęte w Karcie.

3. PRAKTYKA ORGANÓW UE

3.1. PARLAMENT EUROPEJSKI

Od momentu przyjęcia Karty, jest ona obecna w praktyce wszystkich głównych organów UE. Wśród nich, organem, dzięki któremu prawa człowieka znajdują się w centrum zainteresowań Unii przez ostatnie (już nawet) kilkadziesiąt lat jest Parlament Europejski. Instytucja ta utrzymuje stały kontakt z organizacjami zajmującymi się ochroną praw człowieka i stanowi obecnie uznane forum dyskusyjne, jak również przygotowuje raporty dotyczące szczegółowych zagadnień w tym zakresie.

¹³ Wysiłek ten był znaczny, o czym świadczy procedura opracowania projektu przez specjalny zespół, Konwencję. Ciało to tworzyło piętnastu przedstawicieli państw i rządów państw członkowskich, przedstawiciel Przewodniczącego Komisji Europejskiej, szesnastu członków Parlamentu Europejskiego i trzydziestu członków parlamentów krajowych. Jako obserwatorzy w pracach brali również udział dwaj sędziowie ETS oraz dwaj przedstawiciele Rady Europy, w tym sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Przewodniczącym Konwencji był Roman Herzog, a miejscem pracy – Bruksela. Pierwsze posiedzenie Konwencji odbyło się 17.12.1999 r. W opracowaniach dotyczących Karty wskazuje się jednak, że ostateczny tekst jest kompromisem pomiędzy życzeniami i realiami, który został osiągnięty dużym kosztem, zob. S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem, Dokumenty Europejskie*, t. III, Bielsko-Biała 2001, s. 225. Szerzej na temat powstawania Karty zob. także F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych...*

Raporty takie zostały również opracowane po podpisaniu Karty i z jej uwzględnieniem. Pierwszym przykładem jest raport przyjęty przez Parlament w formie uchwały z 5.7.2001. Treść tego dokumentu stanowiła analiza sytuacji odnośnie praw podstawowych w Unii w roku 2000 z perspektywy praw zawartych w Karcie¹⁴. Tamże Parlament zalecił, aby państwa członkowskie, które jeszcze tego nie zrobiły, ratyfikowały umowy międzynarodowe dotyczące ochrony uchodźców i osób bez statusu prawnego. Wezwał także do szybkiego ustalenia wspólnej polityki w sprawie procedur azylowych, a także do umożliwienia zapewnienia dodatkowej ochrony osobom, które nie podlegają ochronie gwarantowanej przez instrumenty międzynarodowe, w tym Konwencję genewską z 28.7.1951 r., wymieniając tu ofiary handlu ludźmi oraz niewolnictwa. W omawianej uchwale Parlament zaleca państwom członkowskim uproszczenie ich procedur naturalizacyjnych, aby w ten sposób ułatwić nabycie obywatelstwa. Pod względem strukturalnym, omawiany dokument bardzo przypomina samą Kartę, zachowano w nim bowiem podział na sześć rozdziałów zatytułowanych kolejno: poszanowanie godności, wolności, równość obywateli, solidarność, obywatelstwo europejskie i wymiar sprawiedliwości. Każda z tych części dotyczy podsumowania głównych instrumentów prawnych podjętych w danej materii oraz aktualnej sytuacji państw członkowskich¹⁵.

Kolejny dokument omawianego typu¹⁶ dotyczył propozycji dla dyrektywy Rady w sprawie minimalnych standardów dotyczących procedur w państwach członkowskich dla przyznawania i cofania statusu uchodźcy. W uchwale tej Parlament wezwał do zapewnienia przestrzegania porozumień międzynarodowych oraz Karty praw podstawowych oraz do ustanawiania i wzmacniania szczegółowych uregulowań i procedur dotyczących postępowania związanego z przyznawaniem azylu oraz statusu uchodźcy, mając tu na względzie, m. in. takie regulacje, jak prawo do tłumacza, prawo do odpowiedniej reprezentacji prawnej w toku całego postępowania dotyczącego osób nieletnich, prawo do odwołania ze skutkiem zawieszającym, ograniczenie przesłanek uzasadniających zatrzymanie, jaśniejsze kryteria wyznaczania tzw. krajów bezpiecznych, czy też prawo osoby występującej z wnioskiem o azyl do

¹⁴ A5-0223/2001.

¹⁵ Więcej na temat raportu zob.: O. de Schutter, *The questions to be decided – Protecting fundamental rights, an issue in the Convention on the Future of Europe*, pod adresem internetowym: www.europa.eu.int/comm/justice_home/unit/chrt/en/questions.htm

¹⁶ COM(2000) 578 – C5-0705/2000 – 2000/0238(CNS)) (A5-0291/2001), dokument z 28.8.2001 r.

pozostania na terytorium państwa przyjmującego do czasu podjęcia ostatecznej decyzji i wyczerpania procedur odwoławczych.

Parlament Europejski przyjął z własnej inicjatywy również kolejny raport, wzywający do włączenia Karty do nowego Traktatu Konstytucyjnego UE¹⁷. W tymże raporcie Parlament podniósł, że nowoczesna konstytucja Unii potrzebuje wiążącego *Bill of Rights*. Nadanie Karcie mocy prawnej ma na celu zainicjowanie nowego etapu w rozwoju obywatelstwa unijnego, przy czym, zdaniem Parlamentu, konieczne jest jednak wypracowanie środków sądowej ochrony poprzez np. rozszerzenie bezpośredniego dostępu do Sądu Pierwszej Instancji wraz z prawem apelacji do ETS. W tym samym raporcie Parlament podkreślił, że utrzymywane są dobre stosunki pomiędzy ETS a Trybunałem Praw Człowieka i przypomniał, że ewentualne przystąpienie Unii do Europejskiej konwencji jest środkiem uzupełniającym, a nie zastępczym wobec nadania Karcie statusu wiążącego w ramach prawa UE. Oba rozwiązania zostały uznane przez Parlament za konieczne i pilne.

3.2. KOMISJA EUROPEJSKA I RADA UE

Problemy związane z poszanowaniem praw podstawowych w nie mniejszym stopniu, niż ma to miejsce w Parlamencie Europejskim, znajdują się również w centrum zainteresowań Komisji Europejskiej i Rady UE. Ich praktyka zasługuje na osobną uwagę, gdyż organy te, w myśl prawa wspólnotowego, posiadają samodzielne uprawnienia prawotwórcze. Z tej przyczyny, prawne następstwa, jakie Karta wywołuje w ich działalności, są łatwiejsze do zilustrowania. Znajdują one bowiem swój wyraz w inicjatywie prawodawczej (przysługującej Komisji) lub we wtórnym prawodawstwie wspólnotowym.

Przykłady inicjatywy prawodawczej w prawie wspólnotowym powstającej przy uwzględnieniu Karty można mnożyć. Przywołajmy zatem w tym miejscu kilka z nich dla zobrazowania roli i znaczenia Karty w tym procesie. Za pierwszy przykład niech posłuży projekt dyrektywy Rady ustalającej minimalne wymogi dotyczące przyjmowania osób występujących z wnioskiem o azyl w państwach członkowskich¹⁸, czy też projekt dyrektywy Rady dotyczącej statusu obywateli państw trzecich

¹⁷ *Resolution on the impact of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and its future status, A5-0332/2002, INI/2002/2139.*

¹⁸ *Proposal for a Council Directive laying down minimum standards on the reception of applicants for asylum in Member States, COM(2001) 181, O.J. 2001, C 213 E/286.*

zamieszkujących długoterminowo¹⁹. W pierwszym projekcie stwierdza się, że dyrektywa zgodna jest z prawami podstawowymi i zasadami zawartymi w szczególności w Karcie unijnej. Dyrektywa ta, zgodnie z założonymi w niej celami, służyć ma zapewnieniu pełnego poszanowania godności ludzkiej oraz prawa do azylu osób występujących z wnioskiem o azyl oraz towarzyszących im członków rodziny, a także rozwiąć stosowanie art. 1 i 18 Karty praw podstawowych. Natomiast drugi z przywołanych projektów dodatkowo podkreśla, że zakres podmiotowy Karty jest szeroki i nie ogranicza się do obywateli Unii. Karta zawiera bowiem szereg praw, które przysługują zarówno obywatelom UE, jak i przebywającym tam obywatelom państw trzecich. W tym sensie, zdaniem Rady wyrażonym w projektowanej dyrektywie, Karta stanowi samą istotę europejskiego *acquis* w sferze praw podstawowych i poszanowania zasad uniwersalizmu²⁰.

Wydaje się, że przywołane powyżej słowa, wyraźnie dobitne i stanowcze, powinny prowadzić do konkluzji, że oto, w uznaniu Rady UE, każdy akt wspólnotowy, który dotyczy praw podstawowych powinien uwzględniać Kartę, skoro ta stanowi „istotę *acquis*”. W tym miejscu wypada przyrzeć się aktom już przyjętym, aby zobrazować zakres uwzględniania w nich przez legislatora postanowień Karty.

Obecnie przykłady obowiązujących aktów prawa wtórnego, przyjętych przez organy unijne a uwzględniających Kartę są liczne. Ilustracjami omawianego wątku znaczenia Karty dla prawa wtórnego WE mogą być dyrektywy Rady, w tym np. dyrektywa w sprawie zwiększenia dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sporach transgranicznych poprzez ustanowienie minimum wspólnych zasad odnośnie pomocy prawnej w takich sporach²¹, czy też w sprawie ustanowienia standardów minimalnych dla przyjmowania osób ubiegających się o azyl²². Dalej, można przywołać tutaj także dyrektywę dotyczącą przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze komunikacji elektronicznej²³, czy też dyrektywę dotyczącą wprowadzania zasady równego traktowa-

¹⁹ *Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, COM/2001/0127 final – CNS 2001/0074, O.J. 2001, C 240 E.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Council Directive 2002/8/EC to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes*, O.J. 2003, L 026/41–47.

²² *Directive 2003/9/EC laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, O.J. 2003, L 031/018–25.

²³ *Directive 2002/58/EC on privacy and electronic communications*, O.J. 2002, L 201/37–47.

nia mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, szkolenia zawodowego i awansu, oraz warunków pracy²⁴. Owo „uwzględnienie” Karty przez podane powyżej przykładowo akty polega na jej przywołaniu we wstępie w ten sposób, że dokument ten figuruje w zestawieniu źródeł prawa, tak wspólnotowych, jak i międzynarodowych, oraz podstawowych zasad, a także orzecznictwa ETS. Dyrektywa „uwzględnia” (*respects*) zatem prawa podstawowe i „przestrzega” (*observes*) zasad zawartych w szczególności w Karcie.

Za kolejny przykład aktu prawa wtórnego, który w swojej treści zgodny jest z Kartą, niech posłuży rozporządzenie Rady 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy dla określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za badanie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego²⁵. Jak sam omawiany akt stanowi, rozporządzenie to „przestrzega” praw podstawowych oraz zasad rozpoznanych w szczególności w Karcie, a szczególnie (powtórzenie w rozporządzeniu, p. 15) zapewnia pełne przestrzeganie prawa do azylu gwarantowanego w art. 18 Karty.

Prawo wtórne, obok rozporządzenia i dyrektywy, może przybrać także formę decyzji. Jako przykład w omawianym kontekście niech posłuży decyzja Parlamentu i Rady w sprawie ustanowienia programu działania Wspólnoty popierającego współpracę pomiędzy państwami członkowskimi dla zwalczania izolacji społecznej²⁶. Tamże we wstępie wskazuje się dokumenty międzynarodowe, których przedmiotem jest zwalczanie izolacji, jak np. Europejska karta społeczna, czy wspólnotowa Karta socjalna praw podstawowych pracowników z 1989 r. Wśród nich wymieniona jest także Karta praw podstawowych UE.

Jak wynika z powyższego, odniesienia do Karty, jako źródła praw podstawowych w UE, na które wskazuje się w aktach prawa wtórnego są częste, a aktywność legislacyjna organów UE jest znaczna. Dokumenty opracowane i uchwalane w zgodności z Kartą są liczne, a wszystkie one stanowią specjalną więź z prawami podstawowymi zawartymi

²⁴ *Directive 2002/73/EC amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions*, O.J. 2002, L 269/15.

²⁵ *Regulation /2003/343/EC of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national*, O.J. 2003, L 050/1.

²⁶ *Decision of the European Parliament and of the Council 50/2002/EC establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion*, O.J. 2002, L 010/1–7.

w Karcie, poprzez to, że dotyczą określonej materii. Ogólnie można powiedzieć, że dokumenty te dotyczą takich problemów i sfer, jak prawo azylu i związane z nim kwestie prawne, w tym np. prawa socjalne osób występujących o azyl w państwie członkowskim lub osób stale tam przebywających. Wydaje się, że w omawianym aspekcie to właśnie azyl znajduje się w centrum zainteresowania Wspólnoty i państw członkowskich, jako zagadnienie leżące w obszarze filaru wspólnotowego w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 2 u. 5 T UE oraz Tytuł IV T WE). Te same wartości ujęto także w Karcie, a dokładnie jej art. 45 stanowiącym wolność poruszania się i zamieszkania każdego obywatela UE na terytorium państw członkowskich. Zgodnie z Kartą, wolność ta może być także przyznana obywatelom krajów trzecich mieszkających legalnie na terytorium państwa członkowskiego²⁷. Prawo do azylu zostało *expressis verbis* wyrażone w art. 18 Karty. W polityce azylowej UE chodzi zatem o ustanowienie reguł wspólnotowych, ale także i pogłębienie współpracy między państwami członkowskimi, zbliżenie stosowanych kryteriów i procedur krajowych oraz rozsądne i sprawiedliwe traktowanie występujących z wnioskiem o azyl, zawsze z poszanowaniem praw podstawowych, których standard określa Karta.

Dalej, obok kwestii azylowych, kolejnymi zagadnieniami normowanymi prawem wtórnym WE z uwzględnieniem Karty są sprawy z zakresu sprawiedliwości, bezpieczeństwa i współpracy jurysdykcyjnej tj. np. zwalczanie rasizmu i ksenofobii, zakaz dyskryminacji, prawo do ochrony sądowej czy zakaz handlu ludźmi.

Krótko reasumując część rozważań dotyczącą znaczenia Karty praw podstawowych w praktyce organów wspólnotowych biorących udział w procesie tworzenia prawa, można zauważyć ewolucję i przydanie Karcie nowej funkcji w toku tej praktyki. O ile, jak już była o tym wcześniej mowa, w momencie proklamowania Karty w Nicei, jej status sprowadzał się do aktu o charakterze solennej deklaracji, a więc o znaczeniu politycznym, to obecnie, jak to zostało zobrazowane, Karta stała się niewątpliwie uprzywilejowanym narzędziem w procesie legislacji. Fakt ten można określić mianem sukcesu, choć wydaje się, że nie jest to sukces samej Karty, która, jak dotąd, nie zmieniła swojego statusu formalnego. Jest to natomiast bezsprzecznie osiągnięcie samych instytucji wspólnotowych, które dotrzymują zaciągniętego zobowiązania politycznego. W tym kontekście, Karta niewątpliwie posłużyła instytucjom jako narzędzie służące rozwinięciu celów integracji z zamierzeń

²⁷ Art. 45 (2) Karty.

stricte gospodarczych w ramach WE do realizacji zamierzeń politycznych w Unii²⁸.

Wypełnianie zobowiązania natury politycznej przez organy UE jest godne odnotowania. Pozwala ono bowiem oczekiwać, że dzięki temu dokona się postęp w zapewnieniu poszanowania praw fundamentalnych na poziomie twórców norm wtórnego prawa wspólnotowego. Osobną, a wydaje się, że istotniejszą jednak kwestią jest zapewnienie poszanowania tychże praw w interpretacji i stosowaniu Traktatów, a więc w toku wykonywania funkcji przez organy jurysdykcyjne WE.

3.3. ORGANY SĄDOWE WE

Traktat o WE po zmianach w Traktacie Nicejskim, mocą art. 220 powierza funkcję zapewnienia poszanowania prawa w interpretacji i stosowaniu Traktatu dwóm instytucjom, Trybunałowi Sprawiedliwości oraz Sądowi Pierwszej Instancji (dalej Sąd lub SI I), a więc głównym organom sądowym WE. Do czasu wejścia w życie Traktatu Nicejskiego, SI I – ustanowiony przy ETS decyzją Rady z 1988 r. – sprawował jedynie pomocniczą funkcję wobec Trybunału. Obecnie kompetencje tego organu, jako organu głównego, zostały znacznie wzmocnione i poszerzone²⁹. Nie wchodząc tu jednak w szczegóły nowych uregulowań prawnych i ograniczając się do kwestii objętych przedmiotem badań tego opracowania, można skonstatować, że zakres kognicji tego organu obejmuje wszystkie sprawy wnoszone przez jednostki tj. osoby fizyczne, prawne i inne, co w rezultacie czyni ten organ właściwym jako adresata większości pozwów o naruszenie praw jednostek. Z tego więc powodu to właśnie SI I jako pierwszy mierzy się z problemami prawnymi, jakie rodzi stosowanie Karty w ramach Wspólnot.

3.3.1. SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI

Pierwsze odniesienie do Karty w postępowaniu przed SI I miało miejsce w sprawie *Mannesmannroehren-Werke AG*³⁰ w zaledwie kilka dni po Konferencji w Nicei. Skarżący wnosił o uwzględnienie Karty w sprawie już toczącej się przed Sądem w aspekcie prawa do obrony i prawa do rzetelnego procesu. SI I w wyroku, który zapadł 20.2.2001 r.

²⁸ Zob. G. De Burca, *Human Rights: The Charter and Beyond*, Jean Monnet Program, New York, University School of Law, Jean Monnet Working Paper, 10/01, s. 7.

²⁹ Art. 225 T WE.

³⁰ Sprawa 112/98, Rec. 2001, s. II-729.

nie uwzględnił jednak Karty z tego względu, że została ona przyjęta dopiero po zaistnieniu zaskarżonego działania³¹. W omawianej sprawie Sąd wydał więc rozstrzygnięcie na czysto formalnych podstawach, ale *a contrario*, z tej części wyroku można wyprowadzić wniosek, że Karta może mieć zastosowanie w postępowaniu jurysdykcyjnym wobec tych aktów organów, które zostały przyjęte po jej uchwaleniu.

W niespełna rok później, w styczniu 2002 r. zapadł przed Sądem I Instancji znaczący dość wyrok, jeżeli chodzi o ulokowanie Karty w późniejszym orzecznictwie tego organu. W sprawie *Territorio Histórico de Álava*³² Karta została wymieniona wśród innych źródeł, które zawarte są w art. 6(2) T UE, przy czym Sąd pominął milczeniem jej brak mocy wiążącej w zestawieniu ze źródłami prawa.

Już wkrótce Sąd zdał się postąpić o kolejny krok naprzód w kwestii wykorzystania Karty w toku orzekania w zakresie praw fundamentalnych. Miało to miejsce w związku z postępowaniem w sprawie *Max. Mobil Telekommunikation Service GmbH*³³, w której sieć telefonii komórkowej skarżyła działanie Komisji Europejskiej. Wprawdzie działanie to miało miejsce przed proklamacją Karty, podobnie jak w sprawie przywołanej powyżej, jednakże Karta została tu powołana w aspekcie proceduralnym, w ramach warunków dopuszczalności skargi, nie zaś dla merytorycznego rozpoznania sprawy. W wyroku zapadłym w tej sprawie Sąd po raz pierwszy powołał Kartę i zawarte w niej prawo do rzetelnego procesu oraz dobrej administracji³⁴, podkreślając jednocześnie, że prawo to stanowi jedną z zasad ogólnych, których przestrzeganie zapewnia państwo prawa, i które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Zapewnienie tego prawa jest zatem obowiązkiem, a jego wykonanie winno podlegać rozpoznaniu sądowemu³⁵. Tym samym prawo do zbadania sprawy przez sąd również stanowi jedną z zasad ogólnych, których przestrzeganie zapewnia państwo prawa, i które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i które potwierdza Karta w art. 47³⁶.

Obserwowana w powyższej sprawie ewolucja stanowiska Sądu w stosunku do dotychczasowej linii orzeczniczej polega na tym, że Sąd

³¹ Ibidem, s. 76.

³² Sprawa T-77/01 *Diputación Foral de Álava and others v. Komisja*, Rec. 2002, s. II-81.

³³ Sprawa 54/99 *Max. mobil v. Komisja*, Rec. 2002, s. II-3207.

³⁴ Art. 41(1) Karty.

³⁵ Sprawa *Max. mobil*, s. 56.

³⁶ Ibidem, s. 57.

po raz pierwszy w sposób bezpośredni powołał Kartę w odniesieniu do dwu różnych praw, poszukując w tymże dokumencie możliwie najszerszego oparcia. Niewiązący charakter tego aktu nie został przy tym podniesiony, w czym Sąd postąpił podobnie, jak w poprzednio omówionej sprawie.

Na tym ewolucja stanowiska Sądu, rozumiana jako rozwijanie i pogłębianie wykorzystania Karty na potrzeby uzasadniania wydawanych orzeczeń, się nie zakończyła. Istotną z tego punktu widzenia sprawą jest *Jégo-Quéré*³⁷, gdzie głównym problemem prawnym było zbadanie praw jednostki do wszczęcia postępowania przeciwko aktowi wtórnego prawa wspólnotowego o zasięgu ogólnym (art. 230(4) TWE). W sprawie tej skarżąca jednostka, a było nią pewne przedsiębiorstwo francuskie, domagała się unieważnienia rozporządzenia na gruncie procedury przewidzianej w art. 230(4) TWE. Powód podnosił, że na poziomie krajowym nie został przyjęty żaden akt, przeciwko któremu możliwe byłoby wszczęcie procedury sądowej. Uznanie zatem jego skargi za niedopuszczalną będzie równoważne z odmową jedyne go środka prawnego umożliwiającego zaskarżenie legalności kwestionowanych przepisów. Przywołując zatem art. 6 Konwencji europejskiej, powód zażądał szerokiej interpretacji art. 230 TWE, przyznającej każdej osobie fizycznej lub prawnej prawo do wszczęcia postępowania przeciwko decyzji odnoszącej się do niej lub przeciwko decyzji, która, pomimo iż jest wydana w formie rozporządzenia lub ma postać decyzji odnoszącej się do innej osoby, dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie.

Sąd w rzeczonyj sprawie przychylił się do żądań powoda i uznał, że zaskarżone przepisy dotyczą wnioskodawcę w sposób bezpośredni³⁸, przyznając tym samym możliwość składania skarg o unieważnienie rozporządzenia we wspólnym interesie wyrażonym przez organizację o charakterze reprezentatywnym w celu ochrony społecznych celów realizowanych przez tę instytucję. Dodatkowo, Sąd zaznaczył, że prawo do skutecznej ochrony praw i wolności zagwarantowanych w prawie UE zostało potwierdzone w art. 47 Karty³⁹. Należy zauważyć, że Sąd, tak jak już czynił to wcześniej, przywołał Kartę równolegle z innymi źródłami praw człowieka z przemilczeniem jej braku mocy wiążącej. Tym razem jednak odwołanie do Karty znalazło się w odrębnym akapicie, co świadczyć może o samodzielnej roli tego dokumentu we wnioskowaniu Sądu.

³⁷ Sprawa T-177/01 *Jégo-Quéré et Cie v. Komisja*, Rec. 2002, s. II-2365.

³⁸ Ibidem, s. 53.

³⁹ Ibidem, s. 43.

3.3.2. EUROPEJSKI TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI

Dotychczasowe, zmieniające się, orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji pokazuje, że Karta odgrywa w nim coraz większą rolę. Znaczące jednakowoż jest jednak to, że politycznie bardziej istotny organ sądowy, jakim jest ETS, nie powołał Karty w swoim wyroku. Jak dotąd, ETS milczy na temat Karty, choć były już okazje, by to milczenie przełamać, tym bardziej, że adwokaci generalni nie wahają się korzystać z Karty w swoich opiniach przedkładanych Trybunałowi i traktować jej jako wyrazu zasad ogólnych prawa wspólnotowego.

Znaczenie opinii sporządzanych przez adwokatów generalnych uzasadnione jest ich funkcją w ramach ETS. Ich zadaniem, w świetle prawa WE jest wspieranie sędziów ETS w ich pracy, poprzez publiczne przedkładanie, w sposób całkowicie bezstronny i niezależny, umotywowanych wniosków w zakresie spraw wniesionych do Trybunału⁴⁰. Ich funkcją jest zatem merytoryczne przygotowanie sprawy, łącznie z propozycją jej rozstrzygnięcia. Propozycje te oczywiście nie są wiążące dla sędziów i mają stanowić jedynie pomoc w rozstrzygnięciu sprawy. W sytuacji zatem, gdy sędziowie ETS nie wypowiedzieli się dotąd na temat Karty, a tymczasem – dla kontrastu – opinie adwokatów w tej kwestii są liczne i zawierają ciekawe wnioski, wydaje się, że zasługują one w tym opracowaniu na uwagę.

Interesująca dla omawianego tematu jest opinia przedstawiona przez adwokata generalnego Tizzano, w której zawarł on rozważania i własne przekonania na temat natury praw podstawowych oraz znaczenia Karty na tym tle. Punktem wyjścia dla tych rozważań był problem prawny wynikły przed ETS w trybie postępowania o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie *BECTU*⁴¹. Złożony wniosek sprowadzał się do sformułowania pytania o interpretację, a mianowicie, czy na gruncie dyrektywy Rady⁴² państwa członkowskie mogą za pomocą ustawodawstwa krajowego uzależnić uprawnienie pracownika do płatnego urlopu (lub jego ekwiwalentu) po roku pracy od osiągnięcia minimalnego okresu zatrudnienia u jednego (tj. tego samego) pracodawcy.

W sporządzonej w powyższej sprawie opinii adwokat Tizzano podkreślił, że Karta jest aktem pozbawionym mocy prawnej w bezpośrednim znaczeniu. Jednakowoż, dalej wyraził swoje przekonanie, że Karta

⁴⁰ Art. 222(4) TWE.

⁴¹ Sprawa C-173/99 *BECTU v. Secretary of State for Trade and Industry* [2001], ECR I-4881; opinia wydana 8.2.2001 r.

⁴² *The „Working Time Directive” 93/104/EC*

może rodzić skutek prawny, ponieważ zawiera treści, które w znacznej mierze potwierdzają prawa zawarte w innych dokumentach⁴³. Z tego punktu widzenia, w postępowaniach dotyczących natury i zasięgu prawa podstawowego, odpowiednie postanowienia Karty nie mogą być pomijane. W szczególności, powinny one służyć jako samodzielny punkt odniesienia w aspekcie prawa wspólnotowego dla wszystkich jego podmiotów, państw członkowskich, organów, osób fizycznych i prawnych. Biorąc powyższe pod uwagę, w opinii w omawianej sprawie znalazła się konkluzja, że Karta zapewnia najbardziej czytelne i dokładne potwierdzenie, że prawo do płatnego urlopu stanowi prawo podstawowe⁴⁴.

Nie mniej stanowcza wydaje się opinia adwokata generalnego Jacobsa we wnioskach do sprawy *Królestwo Holandii v. Parlament i Rada UE*⁴⁵. Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte na podstawie art. 230 TWE w trybie o unieważnienie dyrektywy 98/44 w sprawie prawnej ochrony wynalazków biotechnologicznych. W swojej opinii, adwokat Jacobs stwierdza, że w jego uznaniu, prawo do ludzkiej godności ma prawdopodobnie najbardziej podstawowy charakter spośród wszystkich praw. Teraz prawo to jest wyrażone w art. 1 Karty, w świetle którego jest nienaruszalne, musi być przestrzegane i podlegać ochronie. Również na polu medycyny i biologii, za podstawowe prawa winny być uznane wolna i świadoma zgoda – zgodnie z procedurami przewidzianymi prawem – tak dawcy narządów ciała, jak i biorcy podlegającego leczeniu, wynika to bowiem z art. 3(2) Karty. W konsekwencji uznania tych praw za podstawowe każdy akt wspólnotowy, który narusza te prawa, musi być bezprawny⁴⁶.

Bezpośrednio z walorem prawnym Karty zmierzył się adwokat generalny Léger w sprawie *Heidi Hautala*, która dotyczyła prawa do możliwie najszerszego i pełnego dostępu do dokumentów wspólnotowych oraz zasady ochrony uprawnionego oczekiwania (*legitimate expectations*)⁴⁷. Zdaniem tego adwokata generalnego, przedstawionym w omawianej sprawie, moc zasady dostępu do dokumentów wynika z faktu, że jest to prawo podstawowe⁴⁸, ujęte w Karcie – dokumencie pozbawionym mocy wiążącej wyraźną wolą jej twórców. Jednakowoż, natura praw, którym poświęcona jest Karta, wyklucza traktowanie jej jako zwyczaj-

⁴³ Opinia w sprawie *BECTU*, s. 27.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 28.

⁴⁵ Sprawa C-377/98 *Królestwo Holandii v. Parlament i Rada UE* [2001] ECR I-7079; opinia wydana 14.6.2001 r.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 197.

⁴⁷ Sprawa C-353/99 *Rada UE v. Heidi Hautala* [2001], ECR I-9565.

⁴⁸ *Ibidem*, opinia z 10.7.2001 r., s. 77.

na listę zasad czysto moralnych. Dalej należy zauważyć, co podkreśla Léger, że zasady, które proklamuje Karta, stanowią najwyższe wartości, które zgodnie dzielają państwa członkowskie⁴⁹. To właśnie te państwa zdecydowały o zamieszczeniu tychże wartości w Kartie, aby uczynić je lepiej czytelnymi i aby zwiększyć ich ochronę⁵⁰. Prawa, wolności i zasady zostały spisane i, jak ma to miejsce w przypadku Karty, stanowią one najwyższy poziom powołanych wartości we wszystkich państwach członkowskich. Z tego powodu byłoby niewytłumaczalne, aby nie czerpać zeń składników, które pozwolą na rozróżnienie praw podstawowych od innych praw⁵¹. Także uroczysta forma i procedura prowadząca do przyjęcia Karty pozwalają, zdaniem autora omawianej opinii, na wyprowadzenie wniosku, że Karta w zamierzeniu miała stanowić uprzywilejowany dokument służący rozpoznawaniu praw podstawowych. Jest to więc źródło orientacji o prawdziwej naturze wspólnotowych zasad prawa stanowionego⁵².

Można jeszcze przywołać w tym miejscu *passus* z opinii adwokata generalnego Mischo w sprawie *Booker Aquaculture*⁵³. Tamże, we wnioskach, autor opinii wyraził silne przekonanie, iż, pomimo że Karta nie jest wiążąca, to należy się do niej odnosić, gdyż stanowi ona wyraz osiągniętego na najwyższym poziomie, w sposób demokratyczny, porozumienia politycznego i musi być obecnie uważana za katalog praw podstawowych zabezpieczonych przez wspólnotowy porządek prawny.

Jak wynika ze we wszystkich powołanych powyżej orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji oraz opinii adwokatów generalnych, w obydwu przypadkach Karta, co oczywiste, nie jest wykorzystywana jako samodzielne źródło prawa wspólnotowego. Stanowi ona jednak szczególny wyraz praw podstawowych, których przestrzeganie zapewniają organy sądowe Wspólnot. Adwokaci generalni nie wahają się przy tym sięgać po Kartę, stosując ją jako wyraz praw podstawowych Unii. Odwołania do Karty czynione przez nich są przy tym dość liczne⁵⁴. Dzieje się tak po-

⁴⁹ Ibidem, s. 80.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Ibidem, s. 81.

⁵² „It is a source of guidance as to the true nature of the Community rules of positive law”, ibidem, s. 83.

⁵³ Sprawa 20/00 *Booker Aquaculture*, dotychczas nie zamieszczona w zbiorze orzeczeń, opinia z 20.9.2001.

⁵⁴ Zob. np sprawy: C-340/99 *Poste Italiane* [2001] ECR I-4109, opinia z 1.2.2001 r.; C-131/00 *Nilsson* [2001] ECR I-10165, opinia z 12.7.2001 r.; C-413/19 *Baumbast and R. v. Secretary for the Home Department* [2002] ECR I-7091, opinia z 5.7.2001 r.; C-313/99 *Mulligan and others* [2002] ECR I-5719, opinia z 12.7.2001 r.; C-309/99 *Wouters and others* [2002] ECR I-1577, opinia z 10.7.2001 r., C-270/99 *Z v. Parlament* [2001]

mimo wyraźnego braku mocy wiążącej tego dokumentu, co zresztą jest w opiniach często podkreślane. Niektórzy adwokaci jednak abstrahowali od niewiążącego charakteru Karty, kładąc nacisk na jej wartość merytoryczną i demokratyczną. Dla tych adwokatów generalnych Karta stanowi uprzywilejowany dokument umożliwiający identyfikację praw podstawowych, a w rezultacie określenie i potwierdzenie treści i rangi zasad ogólnych. Z tego punktu widzenia Karta stanowi dokument bez formalnej mocy wiążącej, ale za to zawierający prawnie wiążącą treść.

4. KONKLUZJE

Podsumowując całość rozważań o prawnym znaczeniu Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która została proklamowana blisko trzy lata temu, można zacząć od znaczenia, jakie nadała jej rozwijana w tym czasie judykatura. Choć obecnie dokument ten nie posiada jasnego statusu prawnego, niewątpliwie pozostaje jednak nowym, obok dotychczasowych, źródłem inspiracji dla organów sądowych WE. Co więcej, można stwierdzić, powtarzając słowa Sądu pierwszej Instancji, że Karta stanowi dla tego organu już coś więcej niż „inspirację” w toku orzekania o prawach podstawowych, stanowi mianowicie ich „potwierdzenie”. Można, jak się wydaje wyprowadzić więc stąd dalszy wniosek, że Karta, jeszcze jako dokument formalnie niewiążący, stanowi dla już organu orzekającego w kwestiach prawnych dowód na to, że zawarte w niej wartości uzyskały rangę zasad ogólnych, których prawa podstawowe stanowią część i których poszanowanie jest zapewnione przez sądy działające na poziomie prawa wspólnotowego.

Karta jednak służy jako punkt odniesienia nie tylko dla sądów, ale także dla wszystkich podmiotów prawa wspólnotowego, a więc dla pozostałych organów, państw członkowskich oraz jednostek. Jeżeli chodzi o organy i ich praktykę w związku z Kartą, to można tu przypomnieć słowa przedstawiciela Komisji, które zostały wypowiedziane w Parlamencie Europejskim jeszcze przed proklamowaniem Karty⁵⁵. Zdaniem Komisji, już wtedy oczywistym było, że dla niej samej oraz dla Rady

ECR I-9517; C-208/00 *Überseering* [2002] ECR I-9919; C-224/00 *Komisja v. Włochy* [2002] ECR I-2965; C-50/00 *Unión de Pequeños Agricultores* [2002] ECR I-6677; C-459/99 *Komisja v. Trenker* [2001] ECR I-2823; C-210/00 *Käserei* [2002] ECR I-6453.

⁵⁵ Ustne zapytanie Giorgio Napolitano z 3.10.2000 r., 0-0115/00.

trudno byłoby pomijać wspólnie proklamowaną Kartę w wykonywaniu ich funkcji ustawodawczej w przyszłości. Impuls dla przygotowania tego dokumentu pochodzi bowiem od Rady Europejskiej, a jego opracowanie i przyjęcie nastąpiło z pełnym zaangażowaniem działających zgodnie legislatyw krajowych i wspólnotowych. Przedstawiona w tym opracowaniu praktyka organów w toku procesu tworzenia prawa wspólnotowego potwierdza wypełnianie tego założenia.

Pozostaje więc jeszcze podsumować wpływ Karty, który tak widoczny jest w działaniu organów, na jednostki, a więc podmioty najbardziej tym zainteresowane. Na tym polu, niestety, prawne znaczenie omawianego dokumentu nie można zbyt wysoko ocenić. Oczywiście przyczyną tego stanu rzeczy są wady mechanizmu ochrony, a w zasadzie brak takiego systemu w prawie WE, którego nie zapewnia również Karta. Z tego względu nie wydaje się więc, żeby Karta przyczyniła się do zwiększenia poczucia pewności prawa po stronie jednostek, co najwyżej jedynie uczyniła pewne prawa czytelniejszymi. Znaczenie zatem, jakie akt ten ma bezpośrednio dla osób fizycznych i prawnych, ma raczej wymiar formalny i techniczny, aniżeli merytoryczny i faktyczny.

W tym miejscu pozostaje jeszcze zadać pytanie o przyszłość Karty i o to, czy może stać się ona środkiem skutecznej ochrony praw człowieka od momentu, kiedy uzyska moc prawnie wiążącą. Jest to o tyle dobry moment na prognozowanie przyszłości, że obecnie dane są już wszelkie przesłanki, by prognozy się sprawdziły, a kwestia prawnego statusu omawianego dokumentu jest przesądzona. Oto bowiem prace nad projektem Konstytucji Europejskiej zostały zakończone. W projekcie tym natomiast przewiduje się włączenie Karty do Traktatu Konstytucyjnego, a ściślej Karta stanowić ma drugą jego część⁵⁶. Projekt ten, przyjęty przez Radę Europejską w Salonikach dla 25 państw członkowskich rozszerzonej Unii Europejskiej będzie przedmiotem obrad Konferencji Międzyrządowej podczas zbliżającej się Prezydencji włoskiej⁵⁷. Zgodnie z konkluzjami z Salonik, Konferencja powinna zakończyć swą pracę i przyjąć Traktat Konstytucyjny tak szybko, jak to tylko możliwe, w czasie, który umożliwi obywatelom Unii zapoznanie się z nim jeszcze przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2004 r.⁵⁸

Tym samym szefowie państw i rządów rozszerzonej Unii Europejskiej podjęli już decyzję o włączeniu Karty do Konstytucji UE i co

⁵⁶ CONV 797/1/03 z 12.6.2003 r.

⁵⁷ *Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council Meeting, 19 and 20 June 2003*, dostępne pod adresem internetowym: www.europarl.eu.int/council/offconclu/index.htm.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 5.

więcej, realizacja tej decyzji jawi się jako bardzo pilna. Zasadniczą kwestią jest jednak to (i tego pytania nie sposób przemilczeć), czy zabieg ten, poza rozstrzygnięciem kwestii formalnej, niesie za sobą także (co najistotniejsze) rozwiązanie problemów materialnych związanych z ochroną praw podstawowych w UE. Niestety, wydaje się, że przyszła inkorporacja Karty do Traktatu Konstytucyjnego nie jest w pełni skutecznym rozwiązaniem. Faktycznie bowiem „konstytualizacja” tego aktu niewiele zmieni, jeżeli chodzi o jego znaczenie dla podmiotów prawa UE. Karta wprawdzie stanie się częścią Konstytucji, a więc rozstrzygnięte zostaną wątpliwości co do jej waloru prawnego, pozostaną natomiast niezmiennie znane od początku funkcjonowania organizacji luki w systemie ochrony praw podstawowych. Wydaje się tymczasem, że dla wypełnienia tych luk konieczne byłoby przyjęcie, oprócz dokonanych regulacji materialnych, także nowych rozwiązań proceduralnych, których ani Karta, ani nowa Konstytucja, nie przewidują. Należy przy tym podkreślić, że wspomniane regulacje materialne też nie są zupełną nowością dla Wspólnoty, bo w większości istniały one w prawie wspólnotowym już wcześniej, niezależnie od Karty, w niepisanych zasadach ogólnych prawa, których prawa podstawowe stanowią część. Do prawnego porządku wspólnotowego zasady te były wprowadzane przez ETS, który czerpał je z porządków krajowych państw członkowskich, bądź też z prawa międzynarodowego, w tym najszerzej z systemu stworzonego przez Konwencję Europejską. Wspomniana Konwencja jednak, w odróżnieniu od aktualnych i projektowanych rozwiązań unijnych, zapewnia pełen mechanizm ochrony, wraz ze stosowną, sprawdzoną w działaniu procedurą. W tym ujęciu wydaje się jak najbardziej trafne pytanie, postawione w powołanej już w tym opracowaniu Deklaracji z Laeken o przyszłości Unii, o to, czy obok włączenia Karty do Traktatu Założycielskiego, Wspólnoty Europejskie powinny także przystąpić do Europejskiej konwencji praw człowieka. Pytanie o tyle zasadne, że jest to rzeczywiście skomplikowane zagadnienie prawne, ale przede wszystkim z tego względu, że istnieje tego pilna potrzeba, jeżeli przyjąć, że celem Unii jest skuteczna prawna ochrona jednostek.