

MALWINA KSIĘŻNIAKIEWICZ

Poznań

## Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: Protokół brytyjski i Sprawozdania ze stosowania KPP UE

### 1. Protokół brytyjski

Kwestia ratyfikowania Traktatu lizbońskiego, stała się sprawą sporną już na samym początku obowiązywania Karty Praw Podstawowych. Ratyfikowany przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej traktat bez samej KPP stworzył tzw. Protokół brytyjski. Protokół ten odpowiadał systemowi prawa brytyjskiego i sytuacji politycznej wewnątrz tego państwa<sup>1</sup> tj. kulturowej odmienności *common law* od prawa kontynentalnego oraz postawy tzw. *opt-out*<sup>2</sup> (*opting-out*) w zakresie prawa pracy i polityki społecznej<sup>3</sup>. Konserwatywny brytyjski eurodeputowany Philip Bradbourn, podkreślił, iż skoro Zjednoczone Królestwo nie ma konstytucji, w związku z tym znaczenie Karty Praw Podstawowych jest dla państwa o wiele większe niż np. dla RFN czy Hiszpanii. Kolejno zaznaczył, że nadmiernie rozbudowany system praw socjalnych i pracowniczych mógłby mieć katastrofalne skutki dla gospodarki. Dlatego też, powiedział: „nie sprzeciwiamy się ogólnym zapisom o godności ludzkiej, ale temu, co bezpośrednio godzi w nasz interes narodowy”<sup>4</sup>. Kolejny europoseł z Independence Party Gerard Batten, stwierdził iż „Karta jest szeregiem komunałów, z których nie tylko nie wynika nic pozytywnego, ale których skutki mogą być negatywne. Wprowadza bliżej nieokreślone regulacje, które nijak się mają do zasad obowiązujących w Wielkiej Brytanii. Jeżeli innym krajom to odpowiada, to niech ratyfikują całą kartę. My i tak poszliśmy na ustępstwa i zamiast odrzucić ją w całości, stosujemy opt-out tylko w stosunku do kuriozalnych rozwiązań”<sup>5</sup>.

Do protokołu tego przystąpiła także Rzeczpospolita Polska, jednakże podkreśla się, iż nie wykorzystała szansy odpowiednio wcześniej, na autorskie opracowanie podobnego protokołu, co skutkowało zaakceptowaniem oraz brakiem możliwości wpływu na

---

<sup>1</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, w: *Ochrona Praw Podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 88.

<sup>2</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do opt-out ws. Karty praw podstawowych bez większego znaczenia*, [http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci\\_agencyjne/pap/arttykul/ue;prof;barcz;dołączenie;polski;do;opt-out;ws;karty;praw;podstawowych;bez;większego;znaczenia,62,0,270910.html](http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/arttykul/ue;prof;barcz;dołączenie;polski;do;opt-out;ws;karty;praw;podstawowych;bez;większego;znaczenia,62,0,270910.html) (data wejścia na stronę 20.01.2012).

<sup>3</sup> Z. Brodecki, T. T. Koncewicz, J. Zajadło, *Karta praw podstawowych, czyli o cywilizacyjnym wyborze i obalaniu mitów*, „Rzeczpospolita” z 30.11.2007.

<sup>4</sup> D. Ćosić, *Karta bzdur podstawowych*, „Wprost” z 10.12.2007.

<sup>5</sup> Ibidem.

treść dokumentu. Protokół nr 7, dołączony do Traktatu z Lizbony oraz jako umowa międzynarodowa z chwilą obowiązywania Traktatu z Lizbony, stanowi prawo pierwotne Unii Europejskiej. Protokół odnosi się do zróżnicowanego charakteru praw umieszczonych w Karcie, podziału na prawa i zasady, interpretacji zgodnej z postanowieniami ogólnymi zawartymi w artykule VII Karty<sup>6</sup>, nie tworząc nowych praw, zasad czy też nowych kompetencji UE<sup>7</sup>. Tytuł VII Karty gwarantuje respektowanie kompetencji państw członkowskich w zakresie praw podstawowych stanowiąc m.in., że postanowienia Karty nie naruszają wyłączności władz krajowych w tej dziedzinie, mając zastosowanie „do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”<sup>8</sup>. Kwestię tę, podkreślono w pracach w Izbie Lordów, iż „jeżeli pomimo tego co mówią postanowienia Karty, ktoś próbowałby argumentować, że Karta tworzy nowe prawa, argument taki upadnie: Protokół wyjaśnia, że Karta nie daje sądom krajowym i europejskim żadnych nowych uprawnień do uchylecia lub reinterpretowania prawa UE, włączając w to ustawodawstwo pracy i socjalne”<sup>9</sup>.

Preambuła Protokołu składa się z trzynastu punktów, dwóch artykułów, obejmujących trzy postanowienia<sup>10</sup>. W preambule, podkreśla się, kwestię „sprecyzowania stosowania Karty w stosunku do przepisów prawnych i działań administracyjnych Polski i Zjednoczonego Królestwa oraz możliwości rozpoznawania na podstawie postanowień Karty, spraw w drodze sądowej w Polsce i Zjednoczonym Królestwie”<sup>11</sup>. W preambule teżej, podkreśla się także, iż odniesienia dotyczące danych postanowień Karty, pozostają bez straty dla wprowadzania w życie innych postanowień Karty”<sup>12</sup>. Kolejno, zaznacza się również, iż Karta ma być stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w zgodności z wyjaśnieniami<sup>13</sup>. Podaje się przykład, iż jeśli dane postanowienie Karty odnosi się do krajowych praktyk i praw krajowych np. prawo do zawarcia małżeństwa jest gwarantowane zgodnie z ustawodawstwem

<sup>6</sup> R. Piotrowski, *Uwagi o znaczeniu stanowiska Polski w sprawie Karty Praw Podstawowych*, <http://przeglad-socjalistyczny.pl/opinie/aziemski/323-piotr.html> (data wejścia na stronę 5.01.2012).

<sup>7</sup> Debata Parlamentu Europejskiego z 14.12.2010 r., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+CRE+20101214+SIT+DOC+PDF+V0//PL&language=PL> (data wejścia na stronę 5.01.2012); R. Piotrowski, *Uwagi o znaczeniu stanowiska...*, op. cit.

<sup>8</sup> R. Piotrowski, *Uwagi o znaczeniu stanowiska...*, op. cit.

<sup>9</sup> House of Lords Constitution Committee, 6th Report of Sessions 2007–2008, European Union (Amendment) Bill and the Lisbon Treaty: Implications for the UK Constitution, HL Paper 84, 28.03.2008, s. 21, pkt 69, za: A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 89.

<sup>10</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu polsko-brytyjskiego dotyczącego stosowania Karty Praw Podstawowych*, w: *Karta Praw Podstawowych w europejskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 136.

<sup>11</sup> Dz. U. UE 2007 C 306/157, za: A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90; Konferencja międzyrządowa, *Projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat Ustanawiający Wspólnotę Europejską – protokoły*, Bruksela 2007, s. 22, <http://www.consilium.europa.eu/igcpdf/pl/07/cg00/cg00002-re01.pl07.pdf> (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90.

krajowym<sup>14</sup>, ma ono zastosowanie do Rzeczypospolitej Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu, są uznawane przez prawo lub praktyki Rzeczypospolitej Polski lub Zjednoczonego Królestwa<sup>15</sup>.

Tak więc Protokół brytyjski odnosi się do stosowania Karty wobec prawa krajowego obu państw. Zgodnie z nim Karta nie zmienia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości bądź sądu polskiego do twierdzenia, iż prawo i praktyki polskie są niezgodne z potwierdzonymi przez Kartę prawami podstawowymi. Dalej, podkreśla się, że prawa i zasady umieszczone w rozdziale KPP, zatytułowanym *Solidarność*, są prawami skarżalnymi przed sądem, a więc można na nie się powoływać w sądzie, jako na podstawę praw przysługujących osobie, ale jedynie w zakresie przewidzianym w prawie polskim czy brytyjskim<sup>16</sup>.

Podkreśla się, iż Protokół odnosi się do tych samych kwestii problemowych, jakie były kierowane pod adresem Traktatu z Lizbony, dlatego też, poddaje się pod wątpliwość, aby Protokół wnosił coś nowego. Podaje się przykład, iż artykuł 1 Protokołu, który stwierdza, iż „Karta nie rozszerza kompetencji ETS”, to taką treść, zawarto już wcześniej, w samej Karcie i w zmienionym artykule 6 TUE, a potwierdzili to brytyjscy prawnicy w pracach nad ratyfikacją Traktatu z Lizbony (art. 1 ust. 1 Protokołu) „Karta [...] nie może rozszerzyć jurysdykcji w odniesieniu do praw podstawowych ETS lub sądów UK poza zakres stosowania prawa wspólnotowego”<sup>17</sup>. Kolejno, stwierdzono, że „tak jest niezależnie od Protokołu, ponieważ nic w Karcie nie rozszerza jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości, poza to co jest przewidywane w obecnie obowiązujących Traktatach, tak jak interpretowane przez Trybunał”.

Stwierdza się dalej, iż „ETS prawie na pewno stwierdzi, że Protokół jest bezcelowy w świetle artykułu 6 TUE, który stanowi, że Karta nie rozszerza kompetencji Unii” oraz iż „prawie każde postanowienie Karty kodyfikuje umowy międzynarodowe, a więc jeśli sąd nie będzie mógł oprzeć się na Karcie, użyje ich, żeby osiągnąć ten sam skutek”<sup>18</sup>. Podobnie odnosi się do artykułu 2 Protokołu, który podkreśla ponowną konieczność respektowania standardu regulacji krajowych ochrony praw podstawowych. Zaznacza się, iż może być odczytywany jako dotyczący niektórych zapisów Karty, które konkretnie wskazują, odnoszą się, do prawa krajowego. Wyróżnia się przykładowo artykuł 9 KPP, dotyczący prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, w którym brak definicji małżeństwa wynika z braku zgody, co do kwestii niektórych pojęć i pozostawieniu tego zagadnienia prawu krajowemu<sup>19</sup>.

<sup>14</sup> Art. 9 (prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny); art. 10 ust. 2 (wolność myśli, sumienia i religii); art. 14 ust. 3 (prawo do nauki); art. 28 (prawa do rokowań i działań zbiorowych); art. 34 (zabezpieczenia społeczne i pomoc społeczna); art. 35 (ochrona zdrowia), za: K. Kowalik-Bańczyk, *Konsekwencje przyjęcia protokołu...*, op. cit., s. 137.

<sup>15</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90.

<sup>16</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do...*, op. cit.; A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 90.

<sup>17</sup> House of Lords Constitution Committee, 6th Report of Sessions 2007–2008, op. cit., za: A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 91.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

Kolejno w tytule IV KPP, *Solidarność*, artykuł 27 wskazuje, iż „pracownikom i ich przedstawicielom, należy zagwarantować, na właściwych poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych”. Tak więc skutkiem Protokołu do tego zapisu, jest to, iż jednostka może powołać się przed sądem krajowym, ma prawo do informacji i konsultacji, w zakresie, w jakim nie jest ono uregulowane w prawie UE, w granicach ustalonego standardu krajowego<sup>20</sup>. Protokół nie zmienia sprawy rozumienia i stosowania tego przepisu. Artykuł 28 KPP tj. odnoszący się do „pracowników i pracodawców, lub innych odpowiednich organizacji, mających zgodnie z prawem Unii oraz ustawodawstwami i praktykami krajowymi, prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy, na odpowiednich poziomach oraz do podejmowania, w przypadkach konfliktu interesów, działań zbiorowych, w tym strajku, w obronie swoich interesów”<sup>21</sup>. Zaznacza się, iż z powodu braku regulacji w prawie Unii, prawo do strajku w zakresie prawa UE, odnosi się do regulacji krajowych, o ile ono nie będzie w kolizji z prawem Unii<sup>22</sup>. W październiku 2007 roku, za rządów Jarosława Kaczyńskiego, zadecydowano, iż Rzeczpospolita Polska nie zaakceptuje całości dokumentu Karty Praw Podstawowych UE, i – jak już wspomniano – tym samym, przystępując do tzw. Protokołu brytyjskiego. Ówczesną decyzję przedstawiciel rządu argumentował jako zapobieżenie „jakimkolwiek interpretacjom prawa przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, które doprowadziłyby do zmiany definicji rodziny i przymuszały państwo polskie do uznawania małżeństw homoseksualnych”<sup>23</sup>.

Po przyjęciu Protokołu polsko-brytyjskiego w szerokim gronie uczonych rozgorzała dyskusja, na temat jego prawnego znaczenia. Kiedy jedni twierdzili, że Protokół nic nie zmienia, gdyż Rzeczpospolita Polska i tak jest związana artykułem 6 Traktatu o Unii Europejskiej, z którego wynika ogólna zasada prawa wspólnotowego tj. ochrona praw podstawowych, to w opinii innych prawników zmiany takie miały miejsce.

Znany i ceniony ekspert prawa europejskiego Jan Barcz, podkreślił, iż przepisy KPP, które budzą kontrowersję ze względu na różną wrażliwość w różnych państwach (na przykład w kwestii wychowania dzieci, pojęcia rodziny i ochrony życia), mają odniesienia do prawa krajowego, czyli są interpretowane i rozumiane tak, jak są definiowane w prawie krajowym. Jego zdaniem „niezależnie od tego, czy jesteśmy w protokole brytyjskim czy nie, państwo zachowuje w tych kontrowersyjnych kwestiach kompetencje działania według swojego uznania. To są bowiem przepisy, które wymagają konkretyzacji w prawie krajowym”<sup>24</sup>. Nierzadko spotyka się opinie, że przystąpie-

---

<sup>20</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 92.

<sup>21</sup> *Ibidem*; *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14428&Itemid=360](http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=360) (data wejścia na stronę 15.01.2012). Wymienia się również horyzontalną klauzulę społeczną, która m.in. chroniłaby i wspierała prawa do działań zbiorowych i prawa do strajku zgodnie z art. 9 Traktatu z Lizbony i Kartą Praw Podstawowych UE.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 92–93.

<sup>23</sup> D. Pszczółkowska, *Czego nie ma w traktacie*, „Gazeta Wyborcza” z 3.10.2007; D. Bawolek, *Wielka Brytania i Karta praw podstawowych*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114881,5118791.html> (data wejścia na stronę 14.01.2012).

<sup>24</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do...*, op. cit.

nie Rzeczypospolitej Polski do Protokołu jest trudne do zrozumienia, ponieważ wiele praw spisanych w KPP, to prawa i tak formalnie wiążące Polskę, a zapisane w różnych dokumentach m.in. w Konstytucji RP, która obejmuje szeroki zakres praw i wolności<sup>25</sup>. Karta jako zwięzły dokument obejmujący 54 artykuły w 7 rozdziałach tj. *Godność, Wolności, Równość, Solidarność, Prawa obywateli, Wymiar sprawiedliwości i Postanowienia ogólne*, prezentuje podstawowe wartości unijne. Stanowi swoisty świecki dekalog zasad, stąd przyłączenie się do Protokołu brytyjskiego, rodzić może podejrzenia, że Polska dystansuje do niektórych zapisów KPP.

W 2008 roku, sekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jan Borkowski, stwierdził iż „KPP zawiera w większości prawa i wolności ujęte w Konstytucji RP lub w wiążących Polskę umowach międzynarodowych. Objęcie Polski protokołem w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych wobec Polski i Zjednoczonego Królestwa ma na celu zabezpieczenie przed ewentualną rozszerzającą interpretacją karty i nie ma wpływu na jej moc wiążącą. Protokół nie zawiera żadnych stwierdzeń dotyczących nieważności KPP, lecz jedynie zawęża dopuszczalność orzekania sądów unijnych i krajowych na podstawie karty o naruszeniu niektórych praw w niej zawartych, potwierdzając tym samym konieczność szanowania standardu krajowego ochrony praw podstawowych”<sup>26</sup>.

Przystąpienie Polski do Protokołu brytyjskiego spotkało się z szeroką krytyką i niezrozumieniem, o czym już wspomniano powyżej. Tak jak próbowano usprawiedliwić Zjednoczone Królestwo, tak nie czyniono tego w stosunku do stanowiska polskiego. Jan Barcz, podkreślił iż, „przystąpienie do protokołu brytyjskiego uważa za niepotrzebne, gdyż sama Karta Praw Podstawowych ma klauzule, które w pełni gwarantują suwerenność działań państw w obszarach wrażliwych”<sup>27</sup>. Profesor z Instytutu Filozofii Uniwersytetu Zielonogórskiego i Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Marek Piechowiak, za „nieszczęście” uznał fakt, że Polska przystąpiła do Protokołu brytyjskiego ograniczającego stosowanie Karty Praw Podstawowych, „w związku z tym Polska nie może uczestniczyć w interpretacji Karty, tymczasem działania polskich sądów również wpisują się przecież w ramy dziedzictwa europejskiego”. Zaznaczył też, że na podstawie obowiązujących Rzeczpospolitą Polskę traktatów, jej obywatel może dochodzić tych samych praw, które gwarantowałaby mu Karta Praw Podstawowych. Protokół brytyjski jednak utrudnia mu zadanie o tyle, że nie może odwoływać się do Karty, a uzasadnienia swoich roszczeń musi szukać bezpośrednio w traktatach<sup>28</sup>. Przewodniczący komisji ochrony środowiska naturalnego w Parlamencie Europejskim, niemiecki socjalista Jo Leinen, stwierdził, iż Karta Praw Podstawowych jest „miłowym krokiem od Europy państw do Europy obywateli, UE otrzymuje najbardziej

<sup>25</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 94.

<sup>26</sup> J. Borkowski, *Zapytanie w sprawie przystąpienia w pełni przez Polskę do Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, <http://www.gover.pl/k6/poslowie/szczegolyInterpelacji/posel/iwinskita-deusz/interpelacja/zapytanie-w-sprawie-przyst-261-pienia-w-pe-322-ni-przez-polsk-281-do-karty-praw-podstawowych-unii-europejskiej> (data wejścia na stronę 21.01.2012).

<sup>27</sup> I. Czerny, *UE: Prof. Barcz: dołączenie Polski do...*, op. cit.,

<sup>28</sup> *Warszawa: Debata nt. Karty Praw Podstawowych UE*, <http://ekai.pl/europa/debata/x16576/warszawa-debata-nt-karty-praw-podstawowych-ue/> (data wejścia na stronę 10.01.2012).

nowoczesny katalog praw podstawowych, możemy być z tego dumni”, oraz położył nacisk, o jak najszybszą rezygnację z klauzul *opt-out* po to, aby „wszystkie 27 państw, bez wyjątków, tak samo chroniły prawa obywateli”<sup>29</sup>. Polityk, ekspert od prawa konstytucyjnego w UE, który reprezentował Parlament Europejski w pracach nad unijną konstytucją, Andrew Duff, zaznaczył, że „głównym celem Karty, jest ochrona obywateli przed nadużyciami ze strony instytucji państwowych, a polsko-brytyjski protokół to dowód na to, że oba te kraje, starają się wymknąć spod kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE”<sup>30</sup>. Niemiecki polityk, przynależący do Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej, Elmar Brok, stwierdził między innymi, iż w Rzeczypospolitej Polskiej w przeciwieństwie do Zjednoczonego Królestwa „parlamentarna większość jest za Kartą, a to prezydent nadużywa swej władzy”<sup>31</sup>. Kolejno podkreśla się sprawę, co do niezgodności Opinii Rady Legislacyjnej z 17 marca 2008 roku, na temat skutków prawnych KPP w świetle Protokołu, który według tej opinii, wyłącza jurysdykcję ETS wobec kontroli zgodności prawa polskiego z Kartą, natomiast „w sposób uproszczony wprowadza w błąd na temat rzeczywistych skutków” Protokołu<sup>32</sup>.

Zaznacza się również, iż ta opinia jest sprzeczna ze sobą, pomimo że stwierdza się, iż Protokół wyłącza stosowanie Karty przez sądy w stosunku do prawa polskiego, oraz podkreśla, że „gdy Karta odsyła do prawa lub praktyk krajowych, Karta będzie stosowana tylko w zakresie, w jakim prawa i zasady są już znane w prawie i praktyce krajowej, tak jeżeli Karta będzie stosowana, to nie może jej stosowanie nie podlegać kontroli ETS”<sup>33</sup>. W Opinii podkreślono również, iż „spisane w KPP prawa podstawowe będą w pełni działały jako zasady ogólne prawa. W ten sposób Karta będzie mogła być stosowana w Polsce jako element interpretacyjny i porównawczy dla prawa krajowego. Będzie to jednak stosowanie ograniczone. W tej procedurze nie jest bowiem możliwe odrzucenie przepisów prawa krajowego niezgodnych z Kartą, czy narzucenie przez instytucje UE ich modyfikacji w taki sposób, by były zgodne z KPP. Jeśli w procesie interpretacji organ krajowy zauważy zróżnicowanie, doprowadzenie do zgodności z KPP będzie mogło nastąpić jedynie poprzez zmianę linii interpretacyjnej norm krajowych w procesie stosowania prawa lub – gdy treść normy wykluczy możliwość przychyłnej interpretacji – przez stosowną aktywność ustawodawcy krajowego opartą na woli politycznej Sejmu (formalnie)”<sup>34</sup>.

Rzeczpospolita Polska oprócz przystąpienia do Protokołu brytyjskiego, złożyła także dwie deklaracje w sprawie Karty Praw Podstawowych UE, nr 61<sup>35</sup> (czerwiec 2007)

<sup>29</sup> *Eurodeputowani krytykują stosunek Polski do Karty Praw Podstawowych*, „Rzeczpospolita” z 28.11.2007; T. Myslek, *Karta Praw Podstawowych, euro i inne*, „Najwyższy Czas” z 5.12.2007.

<sup>30</sup> *Eurodeputowani krytykują stosunek*, op. cit.; T. Myslek, *Karta Praw Podstawowych...*, op. cit.

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> *Opinia w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych z 17.03.2008 (RL-0303-8/08)*, Pkt III. 1, za: A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 94–95; *Opinia w sprawie skutków prawnych Karty Praw Podstawowych z 17.03.2008*, <http://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-17-marca-2008-r-w-sprawie-skutkow-prawnych-karty-praw-podstawowych> (data wejścia na stronę 3.02.2012).

<sup>33</sup> A. Wyrozumka, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 96.

<sup>34</sup> *Opinia w sprawie skutków...*, op. cit.

<sup>35</sup> M. Ahlüt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 60–61.

i 62<sup>36</sup> (październik 2007). Pierwsza z nich zawiera zapewnienie, że w dziedzinach o szczególnym znaczeniu jak: moralność, prawo rodzinne, ochrona godności i integralności osoby ludzkiej, Rzeczpospolita Polska zachowa możliwość samodzielnej regulacji. Polityczne znaczenie deklaracji polega również na tym, że mogą one stanowić podstawę argumentacji w procesie tworzenia nowego prawa wspólnotowego. Druga deklaracja (tj. nr 62), powyżej już wspomniana, jest jednostronną deklaracją o charakterze pozytywnym, podkreślającą wypełnianie przez nią wszystkich standardów zawartych w porządku prawnym UE w zakresie praw socjalnych<sup>37</sup> – prawa potwierdzone w tytule VI KPP UE<sup>38</sup>.

Ponieważ decyzja polskiego Rządu w sprawie stosowania KPP, początkowo w Polsce była przedstawiana jako prowadząca do wyłączenia obowiązywania Karty, związki zawodowe odebrały ją jako zagrożenie dla stosowania części IV Karty w stosunku do Polski, dlatego też pod presją związków zawodowych nastąpiła zmiana polskiego stanowiska poprzez zgłoszenie deklaracji nr 62 w sprawie stosowania KPP w odniesieniu do Polski i Zjednoczonego Królestwa<sup>39</sup>. Natomiast sekretarz Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych desygnowany przez NSZZ Solidarność Józef Niemiec, podkreślił iż „[...] sprzeczne jest to, że polski rząd oficjalnie dołącza do specjalnego protokołu Wielkiej Brytanii – w którym jest wyraźnie napisane, że dotyczy praw związkowych – a jednocześnie wydaje deklarację, że standardów zapisanych w Karcie Praw Podstawowych chce przestrzegać”<sup>40</sup>. W 2008 roku, sekretarz stanu w MSZ Jan Borkowski, zaznaczył iż „analizy nie dają podstaw do przypuszczeń, że wymienione deklaracje i protokół mogłyby prowadzić do ograniczania praw związkowych lub pracowniczych”<sup>41</sup>.

Zastrzeżenia wobec Karty Praw Podstawowych, wyraziła także Republika Czeska, która również wyrażała chęć przystąpienia do Protokołu brytyjsko-polskiego, jednakże jakiegokolwiek obiekcje wobec Karty, nie pojawiły się w debacie politycznej przed 2009 rokiem, ale podpisując Traktat z Lizbony złożyła swoją Deklarację nr 53<sup>42</sup>, w sprawie KPP, o podobnej treści co Protokół<sup>43</sup>. Deklaracja ta jest tylko dokumentem interpretacyjnym w przeciwieństwie do Protokołu brytyjsko-polskiego, który stał się prawnie wiążący. Jednakże zaznacza się, iż „dodatek Klausaa” zyska taką samą moc prawną, kie-

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 97; *Opinia w sprawie skutków...*, op. cit.

<sup>38</sup> M. Ahlut, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, op. cit., s. 60–61.

<sup>39</sup> J. Borkowski, *Zapytanie w sprawie przystąpienia...*, op. cit.

<sup>40</sup> K. Niklewicz, *Związkowcy nadal domagają się unijnej Karty*, „Gazeta Wyborcza” z 9.10.2007; A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania...*, w: *Ochrona Praw Podstawowych...*, red. J. Barcz, op. cit., s. 98.

<sup>41</sup> J. Borkowski, *Zapytanie w sprawie przystąpienia...*, op. cit.

<sup>42</sup> *Deklaracja Republiki Czeskiej w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej*, [http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14434&Itemid=431#53](http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14434&Itemid=431#53) (data wejścia na stronę 12.01.2012).

<sup>43</sup> A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego projektu protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Republiki Czeskiej (art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej)*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/afco/pr/886/886583/886583pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/pr/886/886583/886583pl.pdf) (data wejścia na stronę 13.01.2012).

dy będzie go można przenieść do treści traktatu akcesyjnego Chorwacji, który z kolei, będą ratyfikować wszystkie kraje UE<sup>44</sup>.

Warto wspomnieć, iż Republika Czeska, była ostatnim krajem, który nie ratyfikował traktatu, a do ukończenia tego procesu brakowało tylko podpisu prezydenta Vaclava Klause, który miał zastrzeżenia, co do zgodności Traktatu z czeską Konstytucją, oraz domagał się gwarancji, że Karta Praw Podstawowych nie będzie miała wpływu na dekrety Benesa, które odnosiły się do konfiskaty majątku i deportacji ludności niemieckiej, przymusowo wysiedlonej, po II wojnie z terenu byłej Czechosłowacji<sup>45</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał, iż Traktat z Lizbony jest zgodny w całości z czeską Konstytucją, tak więc w końcu prezydent Republiki Czeskiej, jako ostatni przywódca z 27 państw unijnych, zakończył proces i tak już zbyt długiej ratyfikacji tego dokumentu<sup>46</sup>. Jednakże pomimo tego faktu, prezydent Klaus zasadniczo nie zgodził się z treścią i uzasadnieniem, według którego wyrok Trybunału – jak podkreślił, nie jest neutralną analizą prawną, ale zaangażowaną politycznie obroną Traktatu lizbońskiego ze strony jego zwolenników<sup>47</sup>.

Podsumowując, każde z trzech państw powyżej omawianych, tj. Rzeczpospolita Polska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Republika Czeska, inaczej podchodziły do debaty nad kwestią Protokołu. Rzeczpospolita Polska, chciała ograniczyć ingerencję prawa do wprowadzenia przepisów w dziedzinie moralności publicznej, prawa rodzinnego, aborcji, praw osób homoseksualnych<sup>48</sup>, a także ochronę przed przepisami w zakresie praw społecznych; a jak się podkreśla, w przeciwieństwie do Zjednoczonego Królestwa, iż „ze względu na tradycję ruchu społecznego «Solidarność» i jego znaczący wkład w walkę o prawa społeczne i pracownicze, w pełni szanuje prawa społeczne i pracownicze ustanowione prawem UE [...]”<sup>49</sup>. Zaznacza się, iż po wejściu Traktatu z Lizbony, polskie sądownictwo pomija kwestię Protokołu, oraz iż opracowany mechanizm konstytucyjny daje możliwość zmiany bądź wycofania się z Protokołu<sup>50</sup>. Zjednoczone Królestwo pragnęło ograniczyć możliwości, aby Karta dawała Unii możliwość do implementowania nowych regulacji zwłaszcza w dziedzinie prawa pracy, co przekraczałoby „brytyjskie dozwolone granice”<sup>51</sup>. Ówczesny premier Tony Blair, podkreślił, iż „nie ma żadnych wątpliwości że mamy klauzulę *opt-out* dotyczącą stosowania zarówno postanowień Karty, jak i przepisów w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych”<sup>52</sup>. Natomiast Republika Czeska

<sup>44</sup> L. Palata, T. Bielecki, *Lizbońskie dodatek Klause*, „Gazeta Wyborcza” z 9.10.2009.

<sup>45</sup> J. Pawlicki, *Oczy Europy zwrócone na Brno*, „Gazeta Wyborcza” z 27.10.2009.

<sup>46</sup> *Trybunał Konstytucyjny: Traktat z Lizbony zgodny z Konstytucją*, „Gazeta Wyborcza” z 3.11.2009.

<sup>47</sup> *Klaus podpisał Lizbonę. Kto na prezydenta UE?*, „Gazeta Wyborcza” z 3.11.2009.

<sup>48</sup> Deklaracja Nr 61 tj. *Karta w żaden sposób nie narusza prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka*, w: *Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010, s. 359, [http://europa.eu/Pol/pdf/qc3209190\\_plc\\_002.pdf](http://europa.eu/Pol/pdf/qc3209190_plc_002.pdf) (data wejścia na stronę 20.01.2012); A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 9.

<sup>49</sup> Deklaracja Nr 62, ibidem.

<sup>50</sup> *Wersje skonsolidowane Traktatu...*, op. cit., s. 9.

<sup>51</sup> A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 8.

<sup>52</sup> Tony Blair w przemówieniu w Izbie Gmin w dniu 25.06.2007, za: A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 8–9.



z inicjatywy prezydenta Klausa, przyjęła „bardziej eurosceptyczne stanowisko”<sup>53</sup>, forsując własną wersję Deklaracji (opisana powyżej), w której, znajduje się strach, przed wpływem postanowień Karty, na zasady pomocniczości, podziału kompetencji, poszanowania konstytucji krajowych i konwencji międzynarodowych<sup>54</sup>.

## 2. Stosowanie Karty Praw Podstawowych UE

W październiku 2010 roku, Komisja Europejska, przedstawiła strategię wprowadzania w życie KPP. Jak podkreśliła wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, Viviane Reding<sup>55</sup> „zadbałam o to, by Karta stała się kompasem dla wszelkiej polityki przyjmowanej na szczeblu unijnym”<sup>56</sup>. Natomiast dyrektor Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Morten Kjaerum powiedział iż, „Sprawozdanie stanowi ważny krok na drodze do wypełnienia zobowiązań UE w zakresie ochrony praw podstawowych. Stanie się ono drogowskazem dla Unii w jej działaniach politycznych i ustawodawczych, a ponadto wyraźnie pokazuje, w jakich obszarach potrzebne są aktywniejsze działania – tak ze strony UE, jak i państw członkowskich – aby zagwarantować wszystkim obywatelom UE przestrzeganie ich praw podstawowych”<sup>57</sup>. Jak stwierdza się, „system ochrony praw podstawowych musi być zrozumiały, dostępny, skuteczny i użyteczny, ponieważ cała struktura jest warta tyle, ile może z niej skorzystać obywatel”<sup>58</sup>.

Strategia ta, odnosi się do regularnej kontroli praw podstawowych w przygotowanym przez instytucje UE, unijnym ustawodawstwie, obejmującej także publikowane roczne sprawozdanie ze stosowania Karty. Należy również podkreślić, iż Sprawozdanie roczne, przybliży społeczeństwu europejskiemu, stan stosowania Karty, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Zawiera przykłady stosowania Karty, przez instytucje unijne i państwa członkowskie w kwestii wdrażania przepisów prawa unijnego. O istotnej wadze „stworzenia ugruntowanej kultury” praw podstawowych, o zasięgu ogólnounijnym, świadczą liczne skargi obywatelskie oraz zapytania, jakie co roku otrzymuje Komisja Europejska, wobec domniemania naruszenia praw podstawowych. Bardzo istotne jest to przy ocenie konieczności i proporcjonalności wniosków, zwłaszcza iż są prawa, które mają charakter bezwzględny, jak godność ludzka czy zakaz tortur, podczas gdy inne, w pewnych okolicznościach, podlegają określonym ograniczeniom<sup>59</sup>.

Z analizy pism i skarg skierowanych do Komisji Europejskiej, w sprawie praw podstawowych, wynika że w 2010 roku otrzymała ona 69% pism, 61% zapytań oraz 52%

<sup>53</sup> A. Duff, *Projekt Sprawozdania dotyczącego...*, op. cit., s. 9.

<sup>54</sup> Ibidem.

<sup>55</sup> Szerzej zob. Vice-President of the European Commission [http://ec.europa.eu/commission\\_20102014/reding/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_20102014/reding/index_en.htm) (data wejścia na stronę 10.02.2012).

<sup>56</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, Luksemburg 2011, [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual\\_report\\_2010\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_pl.pdf) (data wejścia na stronę 13.02.2012).

<sup>57</sup> *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, <http://www.eurofundnews.pl/content/view/14242/260/> (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>58</sup> G. Pittella, *Debata Parlamentu Europejskiego*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/GetDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+CRE+20101214+SIT+DOC+PDF+V0//PL&language=PL>.

<sup>59</sup> Ibidem.

petycji, będących poza zakresem kompetencji UE. Natomiast, pozostających w zakresie kompetencji, odpowiednio 31% pism, 39% zapytań oraz 49% petycji<sup>60</sup>.

Stwierdza się, iż wiele skarg, ale nie tylko, skierowanych do Komisji, nadal dotyczy spraw, spoza zakresu uprawnień nadanych instytucjom unijnym, na mocy traktatów; o czym świadczą powyższe liczby, dlatego też niezwykle istotnym faktem, jest mówienie, przypominanie o tym, gdzie, w jakiej sprawie i do kogo, należy się zwrócić, w przypadku naruszenia praw podstawowych, a także w jakiej sytuacji, można zwracać się w ostatecznej instancji do ETS, w jakich sytuacjach za skuteczność dochodzenia praw odpowiadają organy krajowe, a kiedy należy zwracać się w ostatecznej instancji do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Poprzez opublikowane przez Komisję Europejską Sprawozdanie, dotyczące stosowania KPP, uwidacznia się, iż prawa podstawowe mają znaczenie w wielu obszarach polityki, począwszy od ochrony danych po imigrację i azyl. W Sprawozdaniu podkreślono także, że postanowienia Karty, często bywają interpretowane niewłaściwie, jak już wspomniano powyżej, co z pewnością wynika z niezrozumienia roli Unii Europejskiej.

W 2010 roku, Komisja, otrzymała od obywateli ponad 4 tysiące pism dotyczących praw podstawowych<sup>61</sup>. Około trzy czwarte z nich, odnosiło się do sytuacji niewchodzących w zakres prawa UE<sup>62</sup>. Z wyników sondażu, przeprowadzonego przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Nikiforosa Diamandourasa, wynikało, że 72% Europejczyków, uważa, iż nie czuje się dość dostatecznie poinformowanymi na temat KPP, natomiast badanie pokazało również, że 13% obywateli nigdy nawet nie słyszało o Karcie<sup>63</sup>. RPO podkreślił, iż 42% pytanych, nie było zadowolonych z poziomu przejrzystości w administracji UE, w połączeniu z brakiem informacji na temat Karty, co stało się bardzo niepokojące, tak więc oczywistym jest fakt, że ma we współpracy z innymi instytucjami UE, dużo więcej do zrobienia, aby skuteczniej informować obywateli o ich prawach<sup>64</sup>.

Roczne Sprawozdanie, stanowi część Strategii Komisji, zmierzającej do zapewnienia rzeczywistego wykonania praw podstawowych – co już zostało wspomniane, tak, aby obywatele mogli się na nie powoływać. Viviane Reding, podkreśliła, iż „aby Karta była skuteczna w praktyce, obywatele muszą znać swoje prawa i muszą wiedzieć jak je stosować, aby sprawiedliwości stało się zadość”<sup>65</sup>, dodając iż „Unia nie jest policjantem stojącym na straży praw podstawowych. Karta ma zastosowanie w pierwszej kolejności do instytucji UE. W pierwszej instancji egzekwowaniem praw zajmują się sędziowie sądów krajowych orzekający zgodnie z konstytucją danego kraju. Gdy chodzi jednak o stosowanie prawa unijnego, nie będą tolerować jakichkolwiek naruszeń

<sup>60</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 3.

<sup>61</sup> *Sprawozdanie Komisji Europejskiej przedstawia postępy w egzekwowaniu praw podstawowych w UE*, <http://polskawue.gov.pl/pdf,7688.html> (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>62</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit. s. 6; *Sprawozdanie Komisji Europejskiej przedstawia postępy w egzekwowaniu praw podstawowych w UE*, op. cit.

<sup>63</sup> Ombudsman: 72% of European citizens do not feel well informed about the Charter of Fundamental Rights, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=EO/11/6&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (data wejścia na stronę 13.02.2012).

<sup>64</sup> Ibidem.

<sup>65</sup> *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej*, <http://www.eurofundsnews.pl/content/view/14242/260/> (data wejścia na stronę 14.02.2012).

praw podstawowych. Sprawozdanie roczne pomoże nam ocenić postępy, tak abyśmy mogli podjąć konieczne działania i wyciągnąć wnioski na przyszłość<sup>66</sup>.

Wobec ochrony praw podstawowych w UE, na poziomie unijnym, zaznacza się, iż w razie naruszenia praw zawartych w KPP, przez organ krajowy (administracyjny lub sąd), przy wdrażaniu przepisów prawa unijnego, Komisja może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Wyraźnie podkreśla się, że Komisja nie jest organem sądowym, a także nie jest sądem odwoławczym, rozpatrującym decyzje sądów krajowych lub międzynarodowych. Z zasady, nie rozpatruje ona także spraw indywidualnych, o ile nie jest to konieczne, w celu zadbania o prawidłowe stosowanie przepisów prawa unijnego przez państwa członkowskie. Natomiast, w przypadku pojawienia się większego problemu, Komisja może porozumieć się z organami krajowymi w celu jego rozwiązania, a w ostateczności, może wystąpić przeciwko państwu członkowskiemu do Trybunału Sprawiedliwości. Odnośnie do osoby fizycznej lub prawnej, która domniema, iż dany akt jednej instytucji unijnej mający na nią bezpośredni wpływ, narusza jej podstawowe prawa, może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości, który w określonych sytuacjach, może stwierdzić nieważność aktu<sup>67</sup>. Kolejno, na poziomie krajowym, w państwach członkowskich, sędziowie działający według wskazań Trybunału Sprawiedliwości UE, mogą egzekwować poszanowanie Karty, przez państwa członkowskie, wyłącznie w ramach wdrażania przez nie przepisów prawa unijnego. Osoby fizyczne, których prawa, wynikające z przepisów unijnych, zostały naruszone, mogą również otrzymać zadośćuczynienie lub odszkodowanie. Natomiast w obszarach, w których Karta nie ma zastosowania, prawa podstawowe obywateli gwarantowane są przez organy krajowe, zgodnie z systemem konstytucyjnym. W przypadku mającego siedzibę w Strasburgu, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>68</sup>, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, zobowiązał on Unię, do przystąpienia do EKPC [ Natomiast jeszcze w Lutym 2012 roku, Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy i Parlament Europejski wyraziły jednak zaniepokojenie działaniami Zjednoczonego Królestwa oraz Republiki Francuskiej, które blokują akcesję UE do EKPC. Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC) wystosowała w tej sprawie list do ambasador Polski w Londynie oraz ambasadora w Paryżu. Ambasador Barbara Tuge-Ercieńska w odpowiedzi na pismo HFPC napisała, że sprawy zawarte w piśmie stanowią stały przedmiot zainteresowania Ambasady RP w Londynie. W jej opinii stroną konwencji stanie się Unia, co oznacza dla obywateli UE, że będą mogli skarżyć przed Trybunałem jej instytucje, jednakże dopiero po przejściu przez krajowe sądy<sup>69</sup>.

<sup>66</sup> *Karta praw podstawowych...*, op. cit.; *Sprawozdanie Komisji Europejskiej przedstawia postępy w egzekwowaniu praw podstawowych w UE*, <http://polskawue.gov.pl/pdf,7688.html> (data wejścia na stronę 14.02.2012).

<sup>67</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 14.

<sup>68</sup> *European Court of Human Rights*, ustanowiono w 1998 roku pod auspicjami Rady Europy, chociaż jest od niej niezależny (wcześniej podobną rolę pełniła Europejska Komisja Praw Człowieka, sąd i Trybunał Praw Człowieka). Trybunał ten jest właściwy dla orzekania we wszelkich sprawach dotyczących praw człowieka zapisanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i jej protokołach dodatkowych.

<sup>69</sup> *Apel do ambasadorów w sprawie przystąpienia UE do EKPC*, <http://www.europapraw.org/news/apel-do-ambasadorow/>; *Będzie można zaskarżyć UE do Trybunału w Strasburgu*, „Gazeta Prawna” z 17.03.2010.

Omawiane Sprawozdanie, podobnie jak KPP, odzwierciedla sześć tytułów tj. *Godność, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa Obywatelskie, Wymiar Sprawiedliwości*. W 2010 roku w ramach tytułu *Godność*, Komisja otrzymała, liczne pisma, zapytania oraz petycje, w większości których, treść dotyczyła sytuacji nielegalnych imigrantów na granicach zewnętrznych oraz dotyczyła zatrzymań. Natomiast, domniemane naruszenie godności, nie było związane z wdrażaniem prawa unijnego a przypadków związanych z nieodpowiednim traktowaniem podczas rutynowych kontroli policyjnych. Zaznacza się również, iż organizacje pozarządowe przekazały informacje, o przypadkach niewłaściwego traktowania i naruszenia godności człowieka, jakich miała dopuścić się straż graniczna, wobec migrantów. Odnosnie do pism od społeczeństwa, dotyczących kwestii zatrzymania, wskazywano, złe warunki panujące w więzieniach; jak przepełnienie czy osadzanie skazanych z oczekującymi na proces (zapytania skierowane do Komisji: prawo do życia 1%, zakaz tortur 2%, zatrzymanie 2%)<sup>70</sup>. Kolejno, jak stwierdziła Agencja Praw Podstawowych UE (FRA), Komisja zaproponowała nowe przepisy dotyczące sprawy handlu ludźmi, mające skuteczniej ścigać handlarzy ludźmi, przez organy krajowe. W przypadku części dotyczącej *Wolności*, istotnym zainteresowaniem stała się kwestia ochrony danych osobowych<sup>71</sup>, oraz kwestia prawa własności (np. przywrócenie mienia znacjonalizowanego lub skonfiskowanego przez komunistyczne reżimy totalitarne), a zostały odnotowane poprzez liczne zapytania ze strony obywateli UE, jak i sam PE. Po raz pierwszy, Trybunał Sprawiedliwości, stwierdził nieważność regulacji prawa unijnego ze względu na jego niezgodność z Kartą a dotyczącego opublikowania danych osobowych beneficjentów dopłat rolnych, co zostało uznane za naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych<sup>72</sup>. Kolejno w przypadku części zatytułowanej *Równość*, w pismach, zapytaniach i petycjach, najczęstszą poruszaną kwestią okazały się prawa dziecka. Zaznacza się, iż pewna liczba pism i zapytań od obywateli, dotyczyła spraw odebrania jednemu bądź obydwójgu rodzicom, prawa do opieki nad dzieckiem (pierwszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, w którym Trybunał powołał się na Kartę, dotyczył prawa opieki nad dzieckiem, po rozpadzie małżeństwa rodziców, pochodzących z dwóch różnych państw członkowskich)<sup>73</sup>. Agencja Praw Podstawowych UE, podkreśliła także, że nadal mniejszość etniczna i religijna w UE, zmaga się z problemami rasizmu i ksenofobii oraz z wykluczeniem, marginalizacją ludności romskiej w Europie<sup>74</sup>. Ze Sprawozdania wynika także, że większość osób padających ofiarą homofobii, nie powiadamia policji, natomiast precedens ten nadal ma miejsce<sup>75</sup>. FRA,

<sup>70</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 21–22.

<sup>71</sup> Zob. także *Komisja Europejska przestawiła wyniki ankiety Eurobarometru o ochronie danych*, [http://www.giodo.gov.pl/560/id\\_art/4173/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/560/id_art/4173/j/pl/) (data wejścia na stronę 15.02.2012).

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 29–31.

<sup>73</sup> *Ibidem*, s. 52.

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 42; *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 2011/C 4 E/02, Drugi europejski szczyt w sprawie Romów*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:004E:0007:0011:PL:PDF> (data wejścia na stronę 15.02.2012); *Nierówne postępy w dziedzinie praw podstawowych*, [http://ec.europa.eu/news/justice/110620\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/news/justice/110620_pl.htm) (data wejścia na stronę 20.01.2012).

<sup>75</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 45; zob. także szerzej o tym problemie *Przemoc motywowana homofonią*, red. M. Makuchowska, Warszawa 2011.

stwierdziła także „ogólną tendencję wzrostową w obszarze odnotowanych przestępstw rasistowskich, w 10 z 12 państw członkowskich, które zebrały szczegółowe dane z zakresu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych”<sup>76</sup>. Natomiast, w 2010 roku Komisja w ramach równości kobiet i mężczyzn, przyjęła Kartę kobiet i Strategię na lata 2010–2015<sup>77</sup>. W przypadku treści poświęconej tytułowi *Solidarność*, w Sprawozdaniu zaznacza się, iż wiele zapytań otrzymano, na przykład w związku z przypadkami zwolnień w dużych zakładach motoryzacyjnych itd., wobec których, Komisja udzieliła państwom członkowskim, pomocy w ramach procesu wdrożenia przyjętych w 2009 roku, nowych ram prawnych, dla europejskich rad zakładowych<sup>78</sup>. W treści kolejnego tytułu, *Prawa obywatelskie*, tematem przeważającym w zapytaniach, pismach czy petycjach, była kwestia swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego (np. wiele skarg dotyczyło warunków wjazdu i pobytu pochodzących z państw trzecich członków rodzin obywateli UE)<sup>79</sup>. W tytule *Wymiar Sprawiedliwości*, Komisja, otrzymała wiele pism, od społeczeństwa wyrażającego niezadowolenie z postępowania przed sądami krajowymi, w sprawach spoza zakresu prawa unijnego. Dlatego też, Komisja wyjaśniła, że prawo do skutecznego środka prawnego ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach z zakresu kompetencji UE<sup>80</sup>. Komisja Europejska, zamieściła drugie Sprawozdanie dotyczące stosowania Karty Praw Podstawowych UE za rok 2011<sup>81</sup>. Zaznacza się, iż zarówno Strategia dotycząca Karty, jak i pierwsze sprawozdanie roczne, w sprawie stosowania Karty, wywołały dyskusję w Parlamencie Europejskim, a także w Radzie, Komitecie Regionów i Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Według *badania Eurobarometru*<sup>82</sup>, dwie trzecie respondentów w całej UE, wyraża zainteresowanie uzyskaniem większej wiedzy na temat przysługujących im praw, zapisanych w Karcie (66%), tym, gdzie należy się udać, gdy mają wrażenie, że ich prawa są naruszane (65%) oraz kiedy Karta ma zastosowanie, a kiedy

<sup>76</sup> *Sprawozdanie roczne Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej za 2010 rok*, ‘European Union Minorities and Discrimination Survey. Main Results Report 2009’ (Badanie UE na temat mniejszości i dyskryminacji. Główne wyniki – Sprawozdanie za rok 2009) oraz ‘Antysemityzm – Summary overview of the situation in the European Union 2001–2009’ (Antysemityzm – Ogólny przegląd sytuacji w Unii Europejskiej w latach 2001–2009), za: *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 47.

<sup>77</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 46; rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2012 r. w sprawie równości kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej – 2011 roku 2011/2244, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0069+0+DOC+XML+V0//PL> (data wejścia na stronę 17.02.2012).

<sup>78</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 59.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 74; *Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE – 2010: Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE*, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0603:FIN:PL:PDF> (data wejścia na stronę 17.02.2012); *Sprawozdanie na temat postępów w tworzeniu skutecznego obywatelstwa Unii Europejskiej 2007–2010*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0602:FIN:PL:PDF> (data wejścia na stronę 18.02.2012).

<sup>80</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE 2010 roku*, op. cit., s. 81.

<sup>81</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, Bruksela 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:FIN:PL:PDF> (data wejścia na stronę 24.04.2012).

<sup>82</sup> Eurobarometr Flash są to *ad hoc* tematyczne wywiady telefoniczne przeprowadzane na wniosek każdej służby Komisji Europejskiej. Badania Flash mają umożliwić Komisji uzyskanie wyników stosunkowo szybko i pozwalają skupić się na konkretnych grupach docelowych.

nie (60%)<sup>83</sup>. W Sprawozdaniu podkreślono, iż Komisja otrzymuje nadal wiele pism od obywateli, dotyczących praw podstawowych, w sprawach leżących, poza zakresem kompetencji UE (55%)<sup>84</sup>. „Badanie Eurobarometru ujawniło, że chociaż ogólna świadomość istnienia Karty wzrasta (64%) w 2012 roku w porównaniu z 48% w 2007 roku”, niewielu obywateli wie, czym naprawdę Karta jest (11%) i kiedy podlega zastosowaniu (14%). Największa niepewność dotyczy tego, czy Karta ma zastosowanie do wszystkich działań państw członkowskich, w tym kwestii należących do kompetencji krajowych. Karta nie ma zastosowania we wszystkich tych zagadnieniach, mimo to ponad połowa respondentów (55%) uważa, że jest inaczej. Poza tym prawie jedna czwarta (24%) respondentów stwierdziła, że nieprawdą jest, że Karta ma zastosowanie do państw członkowskich jedynie wtedy, gdy wdrażają one prawo UE, co jeszcze bardziej uwydatnia te nieporozumienia”<sup>85</sup>.

Należy zaznaczyć, iż wdrożenie zawartości Karty, dokonuje się na trzech poziomach, po pierwsze, przez zapewnianie zgodności nowych regulacji UE z prawami podstawowymi, po drugie, przez monitorowanie legislacji i działań państw członkowskich i reagowanie w przypadkach łamania przez nie postanowień Karty, i po trzecie, przez współpracę z innymi organami UE, w celu bardziej kompleksowej ochrony praw podstawowych na terenie Unii i poza nią<sup>86</sup>. Jako jeden z większych sukcesów odniesionych w związku z wdrożeniem Karty w 2011 roku, wymienia się między innymi interwencje Komisji w sprawie ograniczenia przepisów antyimigracyjnych w Danii. Zwłaszcza przy tworzeniu i wdrażaniu w życie, nowych aktów prawnych, Sprawozdanie skupia się przede wszystkim, na działaniach Komisji na Węgrzech, w związku z nową konstytucją<sup>87</sup>, a także prawem medialnym, które budziły zastrzeżenia pod względem zgodności z prawami zawartymi w Karcie<sup>88</sup>. Po interwencji Komisji w sprawie węgierskiego prawa prasowego, z wykorzystaniem pełnego zakresu jej kompetencji

<sup>83</sup> Badanie Flash Eurobarometr 340: „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej”, za: *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 2.

<sup>84</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 8–9.

<sup>85</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 8.

<sup>86</sup> *Implementacja Kart Praw Podstawowych – najważniejsze sukcesy i największe wyzwania. Raport Komisji Europejskiej*, <http://www.europapraw.org/news/implementacja-karty-praw-podstawowych-naj-wazniejsze-sukcesy-i-najwieksze-wyzwania-raport-komisji-europejskiej-2> (data wejścia na stronę 24.04.2012).

<sup>87</sup> „Podczas czerwcowej sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego Komisja podkreśliła, że konstytucja każdego państwa członkowskiego powinna odzwierciedlać europejskie wartości wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, ludzkiej godności i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, bez dyskryminacji, zgodnie z postanowieniami art. 2 Traktatu oraz być zgodna z tymi wartościami. W grudniu Komisja wyraziła zaniepokojenie potencjalnym naruszeniem prawa UE przez niektóre przepisy projektu prawnego. Węgierskie władze przyjęły przedmiotowe przepisy nie uwzględniając zastrzeżeń Komisji co do ich prawnych konsekwencji. W związku z tym Komisja, jako strażnik Traktatów, zdecydowała się podjąć działania przeciwko licznym nowym przepisom w węgierskim prawodawstwie, mianowicie tym dotyczącym niezależności organu ochrony danych oraz dyskryminacyjnych skutków obowiązkowego wieku przechodzenia na emeryturę przez sędziów, prokuratorów i notariuszy”, cytowane za: *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 4.

<sup>88</sup> *Implementacja Kart Praw Podstawowych – najważniejsze sukcesy i największe wyzwania*, op. cit.; *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 3–4.

prawnych, w celu egzekwowania dorobku prawnego, węgierski rząd zgodził się zmienić krajowe prawo prasowe, aby było ono zgodne z materialnymi przepisami prawa UE. Wyrażono zaniepokojenie z tytułu innych przepisów prawa prasowego, nieobjętych zakresem przepisów UE<sup>89</sup>.

Za spore osiągnięcie Komisji, podkreśla się zmiany w prawie karnym Unii Europejskiej, między innymi, wobec nowych narzędzi, mających na celu ochronę ofiar i zapewnienie im godności. Nowa dyrektywa bierze pod uwagę prawa ofiar szczególnie narażonych na nierówne traktowanie, bądź stania się ponowną ofiarą. Podkreśla się również, propozycję zmiany systemu w celu wzmocnienia praw proceduralnych oskarżonych, takich jak, dostęp do adwokata i możliwość zapoznania się z zarzutami i przysługującymi im prawami w języku, który jest dla nich zrozumiały<sup>90</sup>. Podkreśla się również, zauważalny wpływ Karty na sądownictwo, zarówno na szczeblu krajowym, jak i UE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej coraz częściej, odwoływał się do Karty w swoich orzeczeniach, a liczba orzeczeń, w których przywołano Kartę w uzasadnieniu, wzrosła o ponad 50% w stosunku do roku 2010, z 27 do 42. Także sądy krajowe kierujące pytania do Trybunału Sprawiedliwości, częściej odwoływały się do Karty w 2011 roku, a liczba takich przywołań wzrosła o 50% w porównaniu z rokiem 2010, z 18 do 27<sup>91</sup> (przykładowo w sprawie *Test-Achats*, Trybunał unieważnił odstępstwo zawarte w unijnych przepisach, dotyczących równouprawnienia płci, które umożliwiało ubezpieczycielom odmienne traktowanie mężczyzn i kobiet, w zakresie indywidualnych składek i bonifikat jako niegodne z przepisami Karty. W następstwie orzeczenia Trybunału Komisja wydała wytyczne na temat stosowania prawa UE w zakresie równouprawnienia płci w odniesieniu do ubezpieczeń<sup>92</sup>). Po przyjęciu przez Komisję Strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn (2010–2015), wspomnianą w opisie poprzedniego Sprawozdania, Rada przyjęła Europejski pakt na rzecz równości płci<sup>93</sup>. Pakt ustanawia silne powiązanie ze strategią Europa 2020 (a w ramach tej strategii, Komisja, wydała zalecenia dla państw członkowskich, dotyczące dyskryminacji płacowej ze względu na płeć, opieki nad dziećmi oraz regulacji podatkowych zniechęcających do uzyskiwania drugiego źródła dochodu w celu wzmocnienia pozycji kobiet na rynku pracy oraz osiągnięcia celu zakładającego podniesienie poziomu zatrudnienia kobiet i mężczyzn w wieku 20–64 do 75% do 2020 roku)<sup>94</sup>. Pomimo znaczących osiągnięć, przed Komisją wciąż jest wiele wyzwań. Jednym z nich, jest dalsze zapewnienie lepszej ochrony praw kobiet, a także dążenie do pełnego równouprawnienia. Następnym wyzwaniem, jest zapewnienie lepszego dostępu do informacji o Karcie Praw

<sup>89</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 4.

<sup>90</sup> *Implementacja Kart Praw Podstawowych – najważniejsze sukcesy i największe wyzwania*, op. cit.

<sup>91</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 6.

<sup>92</sup> ETS, sprawa C-236/09. *Test-Achats*, 30.4.2011, *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit.

<sup>93</sup> *Konkluzje Rady na temat Europejskiego paktu na rzecz równości płci (2011–2020)*, Bruksela 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lisa/119628.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/119628.pdf) (data wejścia na stronę 25.04.2012); *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 7.

<sup>94</sup> *Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2011 rok*, op. cit., s. 8.

Podstawowych UE, a także centralizacja stosowania praw człowieka i praw podstawowych w polityce zewnętrznej UE. To zagadnienie, znajduje się poza tematami omawianymi w Sprawozdaniu, które odnosi się jedynie do stosowania Karty Praw Podstawowych w państwach członkowskich, jednakże jest istotnym z punktu widzenia spójności polityki UE w tym zakresie<sup>95</sup>. Należy również podkreślić, iż w Sprawozdaniu o realizacji KPP UE za rok 2010 i 2011, nie ma informacji o tym, jak jest stosowany artykułu 34<sup>96</sup> tj. dotyczący przeciwdziałania ubóstwu, a z pewnością należy uznać skrajne ubóstwo, jako naruszenie praw człowieka. Dlatego też warto zastanowić się, czy państwa nie powinny być zobowiązane do składania sprawozdań dotyczących tego, jak wywiązują się z ochrony, poszanowania i realizacji podstawowych praw w sferze społecznej.

### Summary

#### **The application of the European Union Charter of Fundamental Rights: the British Protocol and the Reports on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights**

The first part of the paper analyzes the content of the British Protocol and the justification for its drafting. It also presents individual standpoints, and in particular Polish responses which triggered a general discussion, as was the case with the Charter of Fundamental Rights. Another part of the paper is devoted to analyzing the Reports on the Application of the EU Charter of Fundamental Rights, published annually since the Chart came into effect in 2010. The reports discuss issues that were successfully resolved, as well as those continuing to pose a challenge for the EU.

---

<sup>95</sup> *Implementacja Kart Praw Podstawowych – najważniejsze sukcesy i największe wyzwania*, op. cit.; *Rezolucja Parlamentu Europejskiego o strategii UE w dziedzinie Praw Człowieka*, <http://www.europa.praw.org/news/rezolucja-parlamentu-europejskiego-o-strategii-ue-w-dziedzinie-praw-czlowieka> (data wejścia na stronę 26.04.2012).

<sup>96</sup> *W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków* (art. 34 ust. 3 KPP UE).