



KOMISJA  
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.4.2014 r.  
COM(2014) 224 final

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

**Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2013 r.**

{SWD(2014) 141 final}

{SWD(2014) 142 final}

## 1. WPROWADZENIE

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta) jest skierowana przede wszystkim do instytucji UE. Karta uzupełnia systemy krajowe, ale ich nie zastępuje. Państwa członkowskie podlegają swoim własnym systemom konstytucyjnym oraz określonym w nich prawom podstawowym. Państwa członkowskie muszą przestrzegać postanowień Karty wyłącznie w zakresie, w jakim ich środki krajowe wykonują prawo UE, jak określono w art. 51 Karty.

W niniejszym sprawozdaniu podkreśla się rolę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał) we wprowadzaniu w życie postanowień Karty, zwłaszcza w odniesieniu do najnowszych zmian w jego orzecznictwie dotyczącym stosowania Karty w państwach członkowskich.

W sprawozdaniu przedstawia się również sposób przestrzegania i propagowania przez instytucje UE praw podstawowych, pod kontrolą Trybunału, we wszystkich podejmowanych przez nie inicjatywach, w tym przy opracowywaniu nowych przepisów i polityk, oraz w działaniach w zakresie egzekwowania prawa.

Ponadto w sprawozdaniu zwraca się uwagę na znaczenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz na postępy, jakie poczyniła UE na drodze do przystąpienia do tego instrumentu.

Szczegółowe informacje na temat stosowania Karty wraz z przykładami konkretnych problemów, które napotykają osoby fizyczne, przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego sprawozdania (załącznik 1). Postępy w zakresie wdrażania Strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn na lata 2010–2015 przedstawiono w oddzielnym załączniku (załącznik 2).

## 2. STOSOWANIE KARTY W ODNIESIENIU DO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Krajowi sędziowie są coraz bardziej świadomi wpływu Karty i zwracają się do Trybunału<sup>1</sup> o wydanie wytycznych w zakresie jej stosowania i wykładni w trybie prejudycjalnym<sup>2</sup>.

Aby ustalić, czy dana sytuacja jest objęta zakresem stosowania Karty, jak określono w art. 51 Karty, Trybunał bada w szczególności, czy dane przepisy krajowe mają na celu wykonanie przepisów prawa UE, jaki jest charakter tych przepisów oraz to, czy służą one realizacji celów innych niż te objęte prawem UE, a także, czy istnieją szczegółowe przepisy prawa UE, które regulują daną kwestię lub które mogą mieć dla niej znaczenie<sup>3</sup>.

Trzy niedawno rozstrzygnięte sprawy są dobrymi przykładami spraw, w których Trybunał orzekł, że państwa członkowskie **nie stosują prawa UE**, w związku z czym Karta nie ma zastosowania.

Po pierwsze w sprawie Pringle<sup>4</sup> Trybunał orzekł, że przy ustanawianiu stałego mechanizmu reagowania kryzysowego dla państw strefy euro państwa członkowskie nie stosowały prawa UE. W traktatach nie przyznaje się UE żadnych specjalnych

<sup>1</sup> Przegląd wniosków złożonych do Trybunału w 2013 r. o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach dotyczących Karty znajduje się w załączniku II.

<sup>2</sup> Zob. art. 267 TFUE.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału z dnia 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-309/96 Annibaldi, pkt 21–23 oraz wyrok z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie C-40/11 Iida, pkt 79.

<sup>4</sup> Wyrok Trybunału z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Thomas Pringle.

uprawnień do ustanowienia takiego mechanizmu. W związku z tym państwa członkowskie nie stosowały prawa UE w rozumieniu art. 51 i Karta nie miała zastosowania.

Po drugie w sprawie Fierro i Marmorale<sup>5</sup>, Trybunał zbadał włoskie przepisy, które nakładają obowiązek stwierdzenia nieważności aktu sprzedaży nieruchomości w przypadku zmian w nieruchomości dokonanych bez uwzględnienia przepisów w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Takie automatyczne stwierdzenie nieważności utrudnia wykonywanie prawa własności (art. 17<sup>6</sup>). Trybunał uznał sprawę za niedopuszczalną ze względu na brak związku między przepisami krajowymi dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego a prawem UE.

Po trzecie w sprawie Cholakova<sup>7</sup> Trybunał zbadał sytuację, w której bułgarska policja aresztowała Genę Cholakovą, ponieważ odmówiła ona okazania swojego dokumentu tożsamości w trakcie kontroli policyjnej. Trybunał stwierdził, że ponieważ Gena Cholakova nie miała zamiaru opuszczać terytorium Bułgarii, sprawa ma charakter wyłącznie krajowy. Trybunał orzekł, że nie jest właściwy do rozpatrywania tej sprawy, oraz uznał ją za niedopuszczalną.

Obecnie mamy do czynienia z trzema sytuacjami, w których **Karta ma zastosowanie w sposób oczywisty**.

Po pierwsze „stosowanie prawa UE” obejmuje **działania państwa członkowskiego o charakterze ustawodawczym oraz praktyki sądowe i administracyjne w ramach wypełniania zobowiązań na mocy prawa UE**. Dotyczy to na przykład sytuacji, w której państwa członkowskie zapewniają skuteczną ochronę sądową w celu zabezpieczenia praw przysługujących osobom fizycznym na mocy prawa UE, ponieważ są one do tego zobowiązane na mocy art. 19 ust. 1 TUE. W dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się<sup>8</sup> zezwala się państwom członkowskim na ograniczanie swobodnego przepływu obywateli UE uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. W sprawie ZZ Trybunał orzekł, że uzasadnienie takiej odmowy wjazdu musi zostać ujawnione zainteresowanej osobie<sup>9</sup>. W omawianym przypadku nie ujawniono uzasadnienia decyzji o odmowie wjazdu do Zjednoczonego Królestwa ze względów bezpieczeństwa narodowego. Trybunał potwierdził, że dana osoba ma prawo otrzymać informacje na temat przesłanek decyzji o odmowie wjazdu, ponieważ ochrona bezpieczeństwa narodowego nie może stać w sprzeczności z prawem do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, uniemożliwiając skuteczne wykonanie prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47).

Po drugie Trybunał ustalił, że Karta ma zastosowanie, **w przypadku gdy organ państwa członkowskiego wykonuje uprawnienia dyskrecjonalne powierzone mu na mocy prawa UE**. W sprawie Kaveh Puid<sup>10</sup> Trybunał przywołał swoje wcześniejsze orzecznictwo<sup>11</sup> i orzekł, że państwo członkowskie nie może przekazać

<sup>5</sup> Postanowienie Trybunału z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-106/13 Francesco Fierro, Fabiana Marmorale przeciwko Edoardowi Ronchiemu, C.Scocozzie.

<sup>6</sup> Kolejne artykuły podawane w nawiasie odnoszą się do artykułów Karty.

<sup>7</sup> Postanowienie Trybunału z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-14/13 Gena Ivanova Cholakova.

<sup>8</sup> Dyrektywa 2004/38/WE, Dz.U. L 158 z 2004, s. 77.

<sup>9</sup> Wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie C-300/11 ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału z dnia 14 listopada 2013 r. w sprawie C-4/11 Bundesrepublik Deutschland przeciwko Kaveh Puid.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10 NS przeciwko Secretary of State for the Home Department.

osoby ubiegającej się o azyl do państwa członkowskiego uznanego początkowo za odpowiedzialne, jeżeli istnieją uzasadnione powody, aby przypuszczać, że osoba taka może być narażona na faktyczne niebezpieczeństwo związane z byciem poddaną nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu z naruszeniem przepisów art. 4 Karty.

Ponadto środki krajowe związane z wydatkowaniem funduszy UE w ramach zarządzania dzielonego mogą stanowić stosowanie prawa UE. W sprawie *Blanka Soukupová*<sup>12</sup>, Trybunał orzekł, że przy wykonywaniu rozporządzenia Rady nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegać zasady równego traktowania i niedyskryminacji, zapisane w art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 23 Karty. Przy zapewnianiu wcześniejszych emerytur dla rolników w podeszłym wieku państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić równe traktowanie kobiet i mężczyzn oraz zakazać wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć.

W 2013 r. prowadzono wiele dyskusji na temat wyroku w sprawie *Åkerberg Fransson*<sup>13</sup> dotyczącego **stosowania Karty**. Orzeczenie to jest ważnym krokiem w procesie mającym na celu doprecyzowanie wykładni art. 51 Karty.

Zwrócono się do Trybunału o wyjaśnienie, czy sprawy podlegające prawu krajowemu, które spełniają cele ustanowione w prawie UE, również zaliczają się do sytuacji, w których prawo UE jest „stosowane” w rozumieniu art. 51 Karty. Sprawa została przekazana do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przez sąd rejonowy w Szwecji, który nie miał pewności, czy dopuszczalne jest prowadzenie postępowania karnego w związku z oszustwem podatkowym w kontekście deklaracji VAT przeciwko oskarżonemu, wobec którego zastosowano już administracyjne sankcje podatkowe za ten sam czyn polegający na podaniu nieprawdy w deklaracji. Postępowanie takie miało zostać zbadane w odniesieniu do zasady *ne bis in idem* (zgodnie z którą nie można nikogo sądzić ani skazywać powtórnie za ten sam czyn) zapisanej w art. 50 Karty, chociaż przepisy krajowe będące podstawą tych sankcji administracyjnych i postępowań karnych nie zostały przyjęte w celu dokonania transpozycji przepisów prawa UE.

Trybunał wskazał na fakt, że na mocy prawa UE państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia poboru całego należnego podatku VAT w celu zwalczania nielegalnych działań naruszających interesy finansowe Unii oraz stosowania takich samych środków w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie interesów finansowych Unii, jakie stosują one w celu zwalczania przestępczości powodującej naruszenie ich własnych interesów<sup>14</sup>.

Zasoby własne UE obejmują dochody wynikające z zastosowania stawki jednolitej do zharmonizowanej podstawy opodatkowania VAT określonej zgodnie z normami UE. Istnieje zatem bezpośredni związek między poborem zgodnie z obowiązującym prawem Unii należności z tytułu podatku VAT a wpłatą do budżetu Unii odpowiednich środków pochodzących z tego podatku. Wszelkie braki w poborze wspomnianych należności na poziomie krajowym potencjalnie wpływają na budżet UE. Trybunał orzekł, że: „poszanowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty jest [...] konieczne, w sytuacji gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie zastosowania prawa Unii. Nie mogą więc występować sytuacje podlegające prawu

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału z dnia 11 kwietnia 2013 r. w sprawie C-401/11 *Blanka Soukupová*.

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10 *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*.

<sup>14</sup> Ibid., pkt 26.

Unii, w których wspomniane prawa podstawowe nie miałyby zastosowania. Stosowanie prawa Unii oznacza więc jednocześnie zastosowanie praw podstawowych chronionych na mocy Karty<sup>15</sup>. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału prawo krajowe w tym kontekście „stanowi sankcję za naruszenie przepisów owej dyrektywy, ma więc na celu wypełnienie nałożonego na państwa członkowskie w traktatach obowiązku skutecznego sankcjonowania działań mogących naruszać interesy finansowe Unii”<sup>16</sup>.

W odniesieniu do wyniku sprawy Trybunał zauważył, że zasada zapobiegania sytuacji, w której dana osoba jest karana dwukrotnie za ten sam czyn nie stoi na przeszkodzie stosowaniu przez państwo członkowskie kolejno sankcji podatkowych i sankcji karnych za te same czyny, pod warunkiem że sankcja podatkowa nie ma charakteru karnego.

### 3. DZIAŁANIA NA RZECZ WSPIERANIA SKUTECZNEGO WDRAŻANIA KARTY

Prawa podstawowe są propagowane za pośrednictwem wszystkich polityk UE. Jeżeli UE ma kompetencje do podejmowania działań, Komisja przedstawia wnioski dotyczące unijnych aktów prawnych, które nadają konkretny skutek prawom i zasadom zapisanym w Karcie. Komisja również podejmuje aktywne środki na rzecz propagowania Karty i egzekwuje przestrzeganie prawa UE za pośrednictwem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Przestrzeganie Karty przez same instytucje podlega kontroli Trybunału, który sprawdza zgodność aktów UE z Kartą.

#### 3.1. Przepisy UE

Komisja zapewnia przestrzeganie i propagowanie praw podstawowych we wszystkich **wnioskach ustawodawczych** oraz szczegółowo monitoruje tę kwestię. Komisja stosuje to podejście w trakcie całego procesu ustawodawczego, począwszy od przedstawienia wniosku po debatę nad nim w trakcie negocjacji między instytucjami UE i jego ostateczne przyjęcie.

##### 3.1.1. Wnioski ustawodawcze

W dziedzinie prawa karnego **Komisja przedstawiła wnioski w sprawie pięciu środków prawnych mających na celu dalsze propagowanie agendy na rzecz praw procesowych** oraz wzmocnienie podstawy europejskiej polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Środki te obejmują trzy wnioski dotyczące dyrektywy w sprawie:

- wzmocnienia określonych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (art. 48 i 47);
- specjalnych gwarancji dla dzieci będących podejrzanymi lub oskarżonymi w postępowaniu karnym (art. 24 i 49);
- tymczasowej pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych, którzy zostali pozbawieni wolności, oraz w sprawie pomocy prawnej w ramach postępowania dotyczącego europejskiego nakazu aresztowania (art. 47 ust. 3).

Wspomniane środki obejmują również dwa zalecenia, tj. w sprawie gwarancji procesowych dla osób wymagających szczególnego traktowania podejrzanych lub

---

<sup>15</sup> Ibid., pkt 21.

<sup>16</sup> Ibid., pkt 28.

oskarżonych w postępowaniu karnym oraz w sprawie prawa do pomocy prawnej dla podejrzanych lub oskarżonych o popełnienie przestępstwa w trakcie postępowania karnego (art. 47)<sup>17</sup>.

Konieczność oparcia środków w obszarze prawa karnego na solidnych ogólnounijnych normach w zakresie praw procesowych i praw ofiar, zgodnie z Kartą, ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia zasady wzajemnego zaufania, na której opiera się współpraca wymiarów sprawiedliwości.

Komisja zapewniła również skuteczną ochronę poufności wymiany informacji między adwokatem a klientem w ramach przepisów UE dotyczących prania pieniędzy. We wniosku dotyczącym **dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy** z lutego 2013 r. nakłada się na podmioty prowadzące działalność w różnych dziedzinach obowiązek zgłaszania organom podejrzenia przypadków prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu. Uwzględniając jednak podstawowe znaczenie prawa od obrony (art. 48), w proponowanej dyrektywie zobowiązuje się państwa członkowskie do tego, aby nie stosowały tego obowiązku wobec adwokatów w określonych okolicznościach, na przykład w odniesieniu do informacji otrzymanych w trakcie ustalania sytuacji prawnej klienta<sup>18</sup>.

Ponadto Komisja zapewniła, by **pracownicy korzystający z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE** mogli korzystać ze środka prawnego. Celem tego wniosku ustawodawczego<sup>19</sup> jest bowiem między innymi nałożenie obowiązku prawnego na państwa członkowskie polegającego na zapewnieniu unijnym pracownikom mobilnym odpowiedniego środka prawnego na poziomie krajowym (art. 47).

We wrześniu 2013 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie indeksów stosowanych jako **wskaźniki w instrumentach finansowych i umowach finansowych**<sup>20</sup>. Celem Komisji było objęcie wskaźników, przedstawionych przez uczestników rynku w sektorze finansowym, bardziej przejrzystymi normami i nadzorem. We wniosku przewidziano przekazanie właściwym organom uprawnień do kontrolowania i egzekwowania prawa, w tym dostęp do przekazywania danych na żądanie. Komisja oceniła wpływ wniosku na szereg praw chronionych na mocy Karty: ochronę danych osobowych (art. 8), wolność wypowiedzi i informacji (art. 11) oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16).

We wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Frontex<sup>21</sup>, przyjętym w kwietniu 2013 r., Komisja wprowadza wymóg, aby wszelkie środki podejmowane w trakcie operacji w zakresie ochrony granic koordynowanych przez Frontex były w pełni zgodnie z prawami podstawowymi i zasadą *non-refoulement*, która oznacza zakaz wydalenia uchodźcy do państwa, w którym istnieje ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (art. 19 ust. 2). Przed sprowadzeniem na ląd w państwie trzecim państwa członkowskie muszą wziąć pod uwagę ogólną sytuację w tym państwie, aby upewnić się, że państwo to nie

<sup>17</sup> COM(2013) 821, 822 i 824 z 27.11.2013 oraz COM(2013) 8178 i 8179 z 27.11.2013.

<sup>18</sup> Wyrok Trybunału z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05 *Ordre des barreaux francophones et germanophone*.

<sup>19</sup> COM(2013) 236 final z 26.4.2013.

<sup>20</sup> COM(2013) 641 final z 18.9.2013.

<sup>21</sup> COM(2013) 197 final z 12.4.2013.

uczestniczy w praktykach sprzecznych z zasadą *non-refoulement*, należy ustalić tożsamość przechwyconych lub uratowanych osób oraz ocenić ich osobistą sytuację.

### 3.1.2. *Negocjacje międzyinstytucjonalne dotyczące istotnych aspektów związanych z prawami podstawowymi*

Rok 2013 był ważnym rokiem, jeżeli chodzi o prawo do ochrony danych osobowych. W świetle ujawnionych w tym roku informacji dotyczących globalnych programów nadzoru potencjalnie monitorujących komunikację wszystkich obywateli instytucje UE musiały poczynić postępy w zakresie negocjacji dotyczących nowego standardu ochrony danych<sup>22</sup>. W październiku 2013 r. komisja LIBE Parlamentu Europejskiego poparła wniosek Komisji<sup>23</sup>. Celem reformy jest przywrócenie osobom fizycznym kontroli nad ich danymi przez aktualizację ich praw (art. 8). Kluczowymi elementami są: wyraźna zgoda, prawo do bycia zapomnianym, prawo do przenoszenia danych i prawo do bycia poinformowanym o naruszeniu ochrony danych. Pomogą one zmniejszyć coraz większy rozdźwięk między obywatelami a przedsiębiorstwami, którym przekazują oni swoje dane, dobrowolnie lub w inny sposób.

W celu promowania wolności prowadzenia działalności gospodarczej, zapisanej w art. 16 Karty, Komisja przedstawiła w 2012 r. wniosek dotyczący modernizacji przepisów w zakresie **transgranicznych postępowań upadłościowych**<sup>24</sup>. Wpływ tego wniosku na prawo wierzycieli mniejszościowych do skutecznego środka prawnego (art. 47) oraz na prawo własności (art. 17) został dogłębnie przeanalizowany w trakcie negocjacji, w których osiągnięto istotne postępy w 2013 r.

### 3.1.3. *Wdrażanie Karty za pośrednictwem środków przyjętych przez organy ustawodawcze UE i przez Komisję*

W obszarze praw procesowych przyjęto **dyrektywę w sprawie prawa dostępu do adwokata** oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności<sup>25</sup>. Dzięki temu przełomowemu aktowi prawnemu wszyscy podejrzani mają gwarantowane prawo do skorzystania z usług adwokata od najwcześniejszych etapów postępowania aż do jego zakończenia (art. 47 i 48).

Parlament Europejski i Rada przyjęły wersję przekształconą **rozporządzenia Dublin II**<sup>26</sup>, w której gwarantuje się wnioskodawcom skuteczny środek prawny w formie odwołań od decyzji o przekazaniu, zapewniając tym samym pełne wykonanie prawa osoby ubiegającej się o azyl do pozostania na terytorium, a także ograniczając ryzyko „odesłań łańcuchowych” (art. 19 ust. 2). Do rozporządzenia włączono także orzecznictwo Trybunału zapewniające nieodesłanie osoby ubiegającej się o azyl do państwa członkowskiego, w którym istnieje poważne ryzyko naruszenie jego/jej praw podstawowych. W takim przypadku inne państwo członkowskie bezzwłocznie przejmuje odpowiedzialność, tak aby nie utrudniać osobie ubiegającej się o azyl dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Parlament Europejski i Rada przyjęły także **dyrektywę w sprawie procedur azylowych**<sup>27</sup> i **dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania**<sup>28</sup>. W pierwszej z

<sup>22</sup> COM(2012) 11 final z 25.1.2012 oraz COM(2012) 10 final z 25.1.2012.

<sup>23</sup> Parlament Europejski, dokument nr A7-0403/2013.

<sup>24</sup> COM(2012) 744 final z 12.12.2012.

<sup>25</sup> Dyrektywa 2013/48/UE, Dz.U. L 294.

<sup>26</sup> Rozporządzenie nr 604/2013, Dz.U. L 180, s. 31.

<sup>27</sup> Dyrektywa 2013/32/UE, Dz.U. L 180.

nich wzmacnia się gwarancje zabezpieczające prawo podstawowe do azylu, w szczególności przez wzmocnienie prawa dostępu do procedur azylowych (art. 18 i 19), druga natomiast zawiera udoskonalone i bardziej przejrzyste normy służące do skuteczniejszego zabezpieczenia prawa podstawowego do godności, zwłaszcza w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl, które wymagają szczególnego traktowania, jak również ujednolicone zasady w zakresie zatrzymania, w których określa się wyraźne i restrykcyjne przesłanki, warunki zatrzymania, a także gwarancje dla osób zatrzymanych (art. 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 i 47).

Jeżeli chodzi o **prawa ofiar, w rozporządzeniu w sprawie wzajemnego uznawania środków ochrony w sprawach cywilnych**<sup>29</sup> ustanowiono prosty i szybki mechanizm uznawania środków ochrony wydanych w państwach członkowskich w sprawach cywilnych. Osoby chronione takimi środkami (głównie kobiety, które uzyskały zakaz zbliżania się) mogą dzięki temu mieć pewność, że zakaz uzyskany w ich kraju pochodzenia będzie miał takie samo znaczenie w każdym państwie UE.

**Wybory do Parlamentu Europejskiego** w 2014 r. będą pierwszymi odbywającymi się na mocy traktatu lizbońskiego, który wzmacnia uprawnienia Parlamentu Europejskiego. W zaleceniu z marca 2013 r.<sup>30</sup> Komisja wezwała partie polityczne do poparcia kandydata na Przewodniczącego Komisji Europejskiej w następnych wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz do ujawnienia, z którą europejską partią polityczną są powiązane. Celem zalecenia jest promowanie prawa do głosowania, zapisanego w art. 39 Karty, przez informowanie wyborców o kwestiach istotnych w tych wyborach i zachęcanie do ogólnoeuropejskiej debaty, co ma doprowadzić do poprawy frekwencji wyborczej.

### 3.2. Środki propagujące prawa podstawowe

Duże przedsiębiorstwa w całej UE nadal są zarządzane głównie przez mężczyzn. W celu osiągnięcia istotnej równości kobiet i mężczyzn w organach spółek, zgodnie z art. 23 Karty, Komisja przedstawiła w ubiegłym roku wniosek w sprawie dyrektywy w celu poprawy równowagi płci wśród dyrektorów niewykonawczych spółek, których akcje są notowane na giełdzie<sup>31</sup>. W listopadzie w 2013 r. Parlament Europejski w pierwszym czytaniu przyjął rezolucję w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy<sup>32</sup>, potwierdzając powszechną zgodę co do zwiększenia reprezentacji kobiet w organach spółek i w dużej mierze popierając podejście Komisji do zniwelowania występujących obecnie nierówności.

Innym obszarem, w którym UE nadal wzmacnia ochronę praw do równości i propaguje przyjmowanie działań pozytywnych, jest **integracja Romów**. W 2013 r. osiągnięto znaczne postępy w zakresie wypracowania ogólnounijnego podejścia do kwestii zwalczania wykluczenia Romów. W grudniu 2013 r. jednogłośnie przyjęto zalecenie Rady<sup>33</sup>. Państwa członkowskie zobowiązały się do zwiększenia ekonomicznej i społecznej integracji społeczności romskich. W trakcie całego procesu do debaty – prowadzonej na najwyższych szczeblach decyzyjnych – zapraszano Romów.

---

<sup>28</sup> Dyrektywa 2013/33/UE, Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96.

<sup>29</sup> Rozporządzenie nr 606/2013, Dz.U. L 181.

<sup>30</sup> Zalecenie 2013/142/UE, Dz.U. L 79, s. 29.

<sup>31</sup> COM(2012) 614 final z 14.11.2012.

<sup>32</sup> Parlament Europejski, dokument nr A7-0340/2013.

<sup>33</sup> Zalecenie Rady w sprawie skutecznych środków integracji Romów w państwach członkowskich, 9.12.2013.

### 3.3. Działania UE związane z egzekwowaniem prawa

Komisja, stojąc na straży traktatów, podjęła działania w celu zapewnienia egzekwowania przez państwa członkowskie przepisów UE, które nadają konkretny skutek przepisom Karty.

W następstwie analizy krajowego wdrażania **kodeksu wizowego**<sup>34</sup> w zakresie prawa do odwołania się od decyzji o odmowie/unieważnieniu/cofnięciu wizy Komisja podniosła szereg kwestii dotyczących zgodności przepisów krajowych z przepisami kodeksu wizowego i Karty. Komisja stwierdziła, że prawo do skutecznego środka prawnego, zapisane w art. 47 Karty, wymaga, aby odwołanie od decyzji o odmowie, unieważnieniu lub cofnięciu wizy obejmowało dostęp do organu sądowego jako jedynej lub ostatniej instancji odwoławczej. Do kilku państw członkowskich skierowano wezwania do usunięcia uchybienia.

W 2012 r.<sup>35</sup> Trybunał orzekł, że nagłe i radykalne obniżenie wieku emerytalnego dla sędziów, prokuratorów i notariuszy na Węgrzech jest niezgodne z dyrektywą 2000/78, która zapewnia pełne przestrzeganie zasady niedyskryminacji – uznanej w art. 21 Karty – w obszarze zatrudnienia. W następstwie owocnego dialogu z Komisją Węgry przyjęły w marcu 2013 r. ustawę, która reguluje wszystkie wskazane problemy oraz wykonuje w pełni i prawidłowo wyrok Trybunału.

Ponadto w odniesieniu do **ochrony danych** Komisja monitorowała wykonanie przez Austrię orzeczenia Trybunału z 2012 r.<sup>36</sup> w sprawie braku niezależności organu nadzorującego ochronę danych. Austria wprowadziła zmiany w swoich przepisach w zakresie ochrony danych i zagwarantowała, że członek organu, który zarządza jego sprawami bieżącymi, podlega wyłącznie nadzorowi przewodniczącego organu oraz że organ nie jest już częścią Urzędu Kanclerza Federalnego i posiada swój własny budżet oraz personel.

### 3.4. Kontrola Trybunału nad instytucjami UE

Przestrzeganie Karty przez instytucje UE jest kontrolowane przez Trybunał, który wydał szereg wyroków mających na celu zapewnienie, aby instytucje UE działały zgodnie z Kartą. Wyroki te były również związane z tym, w jakim stopniu przepisy UE i decyzje skierowane do osób fizycznych są zgodne z przepisami Karty.

Unia może nakładać sankcje lub środki ograniczające, które mogą wpływać na prawa podstawowe osoby, której dotyczą. W wyroku wydanym w postępowaniu odwoławczym w sprawie Kadi II<sup>37</sup> Trybunał wyjaśnił określone prawa procesowe osób podejrzanych o powiązania z terroryzmem, w tym prawo do dobrej administracji, prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu (art. 41 i 47). Trybunał **zapewnił ochronę praw podstawowych i wolności, uznając bezwzględną konieczność walki z międzynarodowym terroryzmem**. Zgodnie z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ Komisja zamroziła aktywa Kadiego, wykonując decyzję podjętą przez Komitet Sankcji ONZ. Trybunał stwierdził, że ponieważ Komisja nie przedstawiła żadnych informacji ani dowodów na poparcie zarzutów – zdecydowanie odpieranych przez Kadiego – dotyczących jego zaangażowania w międzynarodową działalność terrorystyczną, zarzuty te nie uzasadniają przyjęcia wobec niego środków ograniczających na szczeblu UE.

<sup>34</sup> Rozporządzenie nr 810/2009, Dz.U. L 243.

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału z dnia 6 listopada 2012 r. w sprawie C-286/12 Komisja przeciwko Węgrom.

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału z dnia 16 października 2012 r. w sprawie C-614/10 Komisja przeciwko Austrii.

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawie C-584/10 P Komisja i in. przeciwko Kadiemu (Kadi II), odwołanie od wyroku w sprawie T-85/09 Kadi przeciwko Komisji (Kadi I).

W wielu sprawach instytucje UE, niezależnie od rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, przyjmowały decyzje i rozporządzenia w sprawie zamrożenia środków finansowych osób i podmiotów, które zostały wskazane przez instytucje UE jako zaangażowane w rozprzestrzenianie broni jądrowej. Niektóre z tych osób i podmiotów wniosło skargi o stwierdzenie nieważności tych decyzji. W szeregu wyroków<sup>38</sup> Sąd unieważnił działania podjęte przez instytucje UE wobec kilku skarżących. Sąd ustalił, że instytucje UE nie przedstawiły wystarczających dowodów uzasadniających podjęte środki oraz że w niektórych przypadkach instytucje UE naruszyły obowiązek uzasadnienia decyzji i ujawnienia dowodów.

W wyroku w sprawie Besselink<sup>39</sup> Sąd skonkretyzował **prawo dostępu do dokumentów**, zapisane w art. 42 Karty, i stwierdził nieważność części decyzji Rady o odmowie udzielenia dostępu do dokumentu dotyczącego przystąpienia UE do EKPC. Sąd stwierdził, że Rada popełnia błąd w ocenie sytuacji, odmawiając dostępu do jednej z wytycznych negocjacyjnych, które przyjęła. Stanowisko przedstawione w tym dokumencie zostało już przekazane stronom negocjacji. W związku z tym jego ujawnienie nie mogło zagrozić atmosferze zaufania pomiędzy stronami negocjacji.

Decyzje te były skierowane do osób fizycznych; przy czym akty ustawodawcze UE skierowane do państw członkowskich również podlegają kontroli Trybunału.

Trybunał dokonał przeglądu **zgodności decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania**<sup>40</sup> z art. 47 i 48 Karty. Do Trybunału zwrócono się z pytaniem, czy państwo członkowskie mogłoby uzależnić przekazanie osoby skazanej zaocznie od umożliwienia ponownego rozpoznania sprawy zakończonej wyrokiem skazującym w państwie członkowskim wydającym nakaz w celu uniknięcia naruszenia prawa do bezstronnego sądu i prawa do obrony zawartych w konstytucji państwa członkowskiego przekazującego daną osobę<sup>41</sup>. Trybunał uznał, że decyzja ramowa w sprawie europejskiego nakazu aresztowania jest w pełni zgodna z Kartą. Uzależnienie przekazania osoby od warunku nieprzewidzianego w decyzji ramowej podważyłoby zasady wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania, których wzmocnienie jest celem tej decyzji, i zagroziłoby jej skuteczności.

#### 4. ROLA EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA (EKPC)

Sam fakt, że Karta ma zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy państwa członkowskie stosują prawo UE, nie oznacza, że istnieje luka w ochronie praw podstawowych. Osoby fizyczne mają dostęp do krajowych środków prawnych, a po ich wyczerpaniu mogą one złożyć skargę do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zgodnie z EKPC, której stroną są wszystkie państwa członkowskie UE.

W Traktacie z Lizbony nałożono na UE obowiązek przystąpienia do EKPC. W kwietniu 2013 r. zakończono prace nad projektem umowy dotyczącej przystąpienia

<sup>38</sup> Wyrok Sądu z dnia 6 września 2013 r. w sprawach połączonych T-35/10 i T-7/11 Bank Melli Iran; w sprawie T-493/10 Persia International Bank plc; w sprawach połączonych T-4/11 i T-5/11 Export Development Bank of Iran; w sprawie T-12/11 Iran Insurance Company; w sprawie T-13/11 Post Bank Iran; w sprawie T-24/11 Bank Refah Kargaran; w sprawie T-434/11 Europäisch-Iranische Handelsbank AG; w sprawach połączonych T-42/12 i T-181/12 Naser Bateni; w sprawie T-57/12 Good Luck Shipping oraz w sprawie T-110/12 Iranian Offshore Engineering & Construction Co. przeciwko Radzie. Wyrok Sądu z dnia 12 września 2013 r. w sprawie T-331/11 Besselink przeciwko Radzie.

<sup>39</sup> <sup>40</sup> Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW zmieniona decyzją ramową 2009/299/WSiSW, Dz.U. L 81 z 2009, s. 24.

<sup>41</sup> Wyrok Trybunału z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-399/11 Stefano Melloni przeciwko Ministerio fiscal.

UE do EKPC, co stanowi przełom w tym procesie. Komisja zwróciła się następnie do Trybunału o wydanie opinii na temat projektu umowy.

## **5. WNIOSKI**

W 2013 r. do Trybunału wniesiono bardzo wiele spraw dotyczących stosowania Karty na szczeblu krajowym. Fakt ten podkreśla coraz większy związek Karty z krajowymi systemami prawnymi. Chociaż orzecznictwo w tej dziedzinie zmienia się i będzie stale doprecyzowywane, wyrok w sprawie Åkerberg Fransson odgrywa w tym kontekście istotną rolę, ponieważ określa się w nim warunki stosowania Karty w państwach członkowskich przez sędziów krajowych.

Sędziowie krajowi odgrywają zasadniczą rolę w nadawaniu konkretnego skutku prawom i wolnościom zapisanym w Karcie, ponieważ w bezpośredni sposób zapewniają oni osobom fizycznym możliwość skutecznego dochodzenia swoich praw w sprawach, w których prawa podstawowe objęte zakresem prawa UE nie są przestrzegane.

Instytucje UE podjęły znaczące wysiłki w celu zapewnienia spójnego stosowania przepisów Karty, od czasu gdy Karta uzyskała wiążącą moc prawną jako akt prawa pierwotnego UE. W trakcie procedur ustawodawczych należy dokładnie rozważyć możliwy wpływ na prawa podstawowe, zwłaszcza na etapie opracowywania ostatecznych rozwiązań kompromisowych. Aby osiągnąć ten cel, konieczne jest zdecydowane zaangażowane międzyinstytucjonalne.

Akty prawne UE również mogą zostać zaskarżone do Trybunału w związku z jakimkolwiek naruszeniem praw podstawowych. Kontrola Trybunału obejmuje także państwa członkowskie, ale tylko jeżeli stosują one prawo UE. Poza tym obszarem państwa członkowskie stosują swoje własne krajowe systemy praw podstawowych. Jest to wyraźny i umyślny wybór dokonany przez państwa członkowskie w trakcie opracowywania Karty i Traktatu.

Działania instytucji UE muszą wykraczać poza samo przestrzeganie wymogów prawnych wynikających z Karty. Muszą one kontynuować realizację zadania politycznego polegającego na propagowaniu kultury praw podstawowych dla wszystkich, tj. zarówno obywateli, jak podmiotów gospodarczych i organów publicznych. Fakt, że Komisja otrzymała od ogółu społeczeństwa ponad 3 000 pism dotyczących przestrzegania praw podstawowych, wskazuje, że poszczególne osoby są świadome swoich praw i żądają ich przestrzegania. Komisja popiera te dążenia.