

DAGMARA KORNOBIS-ROMANOWSKA

Uniwersytet Wrocławski

POSZANOWANIE PRAW PODSTAWOWYCH
W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ
— W STRONĘ ZAPEWNIENIA SPÓJNEGO POZIOMU
OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA W EUROPIE?

1. WPROWADZENIE

Zapewnienie skuteczności i homogeniczności w poszanowaniu praw obywateli w skali Europy winno stanowić cel i priorytet we współpracy międzynarodowej państw europejskich, skoro prawa te są chronione w konstytucjach krajowych oraz w dokumentach międzynarodowych. Także w Unii Europejskiej (UE) państwa członkowskie uczestniczą w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, opierając się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również praw człowieka¹. Zwłaszcza ochrona praw podstawowych w została wzmocniona wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, na mocy którego Karta praw podstawowych (dalej: KPP bądź Karta) zyskała rangę źródła prawa pierwotnego w UE². W następstwie tej formalnej zmiany w prawie UE pojawiły się nowe problemy teoretyczne i praktyczne, wprowadzenie Karty do systemu prawa UE skutkowało bowiem uruchomieniem nowych zależności w obrębie źródeł praw podstawowych dla UE, w tym wobec zasad ogólnych prawa³, aktów prawa wtórnego, jak też aktów prawa krajowego wdrażających prawo UE.

¹ Art. 1 ust 2 i art. 2 TUE w wersji Traktatu z Lizbony, zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, Dz.U. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271; wersje skonsolidowane: Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 13–390; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47–390.

² Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 391–407.

³ Zgodnie z art. 6 w ust. 3 TUE zasady ogólne prawa mogą wynikać z dwu podstawowych, zewnętrznych wobec prawa UE źródeł prawa w postaci EKPC oraz tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich; zob. wyroki w sprawach: C-571/10 *Kamberaj*, EU:C:2012:233, pkt 60; C-617/10 *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, pkt 44.

Oddziaływanie prawa UE na prawo krajowe państw członkowskich poprzez zasady ogólne prawa oraz na prawo krajowe wydane w związku z wykonywaniem zobowiązań UE skłania do podjęcia rozważań o zakresie skuteczności praw podstawowych w państwach członkowskich. Problem ten jest aktualny także w związku z pozaunijnymi zobowiązaniami państw członkowskich do przestrzegania praw podstawowych, zawartych w konstytucjach krajowych i umowach międzynarodowych mających za przedmiot ochronę praw człowieka. Kluczową rolę w powyższym zakresie odgrywa w wymiarze europejskim Konwencja o ochronie praw człowieka (EKPC lub Konwencja europejska), do której UE jest prawnie zobowiązana przystąpić⁴. Co istotne, prawa podstawowe, zagwarantowane w tej Konwencji, tak jak wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁵ (dalej: TSUE lub Trybunał). W tych warunkach różne poziomy i standardy ochrony praw podstawowych nakładają się na siebie, a prawo Unii musi w tym układzie współistnieć z prawem konstytucyjnym i międzynarodowym wiążącym państwa członkowskie, tak jak każde z państw członkowskich musi współistnieć w europejskiej przestrzeni prawnej, zapewniając skuteczną ochronę uprawnień swoich obywateli. W tym niejednorodnym obszarze prawnym aktualne jest pytanie o zakres stosowania normy prawa UE, której przedmiotem są prawa podstawowe w sytuacji kolizji norm unijnych, krajowych i międzynarodowych. W jakim zakresie państwa członkowskie związane są prawami podstawowymi ustanowionymi na poziomie UE i w jakim stopniu implikują to kompetencje ustawodawcze powierzone UE w traktatach, a w jakim stopniu państwa te winny dotrzymywać zobowiązań międzynarodowych? Jaka jest zatem skuteczność ochrony praw podstawowych w Europie i jakie są szanse na zapewnienie spójnego systemu ochrony praw człowieka w tej skali, to przedmiot rozważań przedstawionego artykułu?

2. KOMPETENCJE POWIERZONE UNII EUROPEJSKIEJ A ZWIĄZANIE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH PRAWAMI PODSTAWOWYMI

Unia Europejska podlega zasadzie przyznania kompetencji, zgodnie z którą Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich⁶. Zasada ta ma pełne zastosowanie w sferze praw podstawowych UE, w świetle bowiem art. 6 ust. 1 TUE, a także na podstawie art. 51 ust. 2 KPP, który stano-

⁴ Art. 6 ust. 2 TUE.

⁵ Art. 6 ust. 3 TUE i art. 19 TUE.

⁶ Art. 5 ust. 2 TUE.

wi, że postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości. Zgodnie z tym przepisem Karta stosowana jest do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Państwa członkowskie szanują zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach.

Z powyższego wynika, że ochrona praw podstawowych nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach⁷. Warto zauważyć, że tak określony zakres zastosowania praw podstawowych jest formułą wypracowaną przez TSUE jeszcze przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, a więc w stanie prawnym opartym na zasadach ogólnych prawa jako źródle ochrony praw podstawowych. Formuła ta została zastosowana w wyroku w sprawie *Wachauf*⁸ i doprecyzowana przez TS w późniejszym orzecznictwie⁹. Zgodnie z tym orzecznictwem przepis prawa krajowego powinien wdrażać prawo UE bez względu na stopień zachowanych przez państwo członkowskie uprawnień dyskrecjonalnych oraz czy środek krajowy wykracza poza to, co jest ściśle niezbędne do wdrożenia. Przepis prawa krajowego może się także powoływać na jakieś odstępstwo przewidziane przez prawo unijne¹⁰ albo może wchodzić w inny sposób w zakres prawa UE na tej podstawie, że dana szczegółowa norma materialna prawa UE ma zastosowanie w określonym stanie faktycznym¹¹.

Powołane powyżej reguły zachowały zasadniczo aktualność także po nadaniu KPP rangi prawa pierwotnego UE, kiedy Karta zaczęła dominować w orzecznictwie TSUE jako podstawa ochrony unijnych praw podstawowych. Trybunał potwierdził bowiem, że przestrzeganie tych praw stanowi przesłankę zgodności z prawem aktów Unii, tak że środki, które są nie do pogodzenia z tymi prawami,

⁷ Zob. wyroki w sprawach: C-376/98 *Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie*, EU:C:2000:544, pkt 83; C-402/05 P i C-415/05 P *Kadi i Al Barakaat*, EU:C:2008:461, pkt 203; C-393/07 i C-9/08 *Włochy przeciwko Parlamentowi*, EU:C:2009:275, pkt 67; C-370/07 *Komisja przeciwko Radzie*, EU:C:2009:590, pkt 46.

⁸ Państwo członkowskie, stosując prawo UE działa jako „przedstawiciel Unii”, ustanawiając przepisy krajowe wymagane przepisami UE: wyrok w sprawie 5/88 *Wachauf*, EU:C:1989:321, pkt 19; zob. także wyroki w sprawach C-260/89 *ERT*, EU:C:1991:254; C-309/96 *Annibaldi*, ECLI:EU:C:1997:631; C-292/97 *Karlsson i in.*, EU:C:2000:202.

⁹ Tak TS w wyrokach w sprawach: 230/78 *Eridania*, EU:C:1979:216, pkt 31; 77/81 *Zuckerfabrik*, EU:C:1982:70, pkt 22–28; 201/85 i 202/85 *Klensch i in.*, EU:C:1986:439, pkt 10 i 11; C-20/00 i C-64/00 *Booker Aquaculture i Hydro Seafood*, EU:C:2003:397, pkt 88–93.

¹⁰ Wyroki w sprawach C-260/89 *ERT*, pkt 41–45; C-368/95 *Familiapress*, EU:C:1997:32, pkt 24.

¹¹ Tak rzecznik generalna E. Sharpston w opinii w sprawie C-427/06 *Bartsch*, EU:C:2008:297, pkt 69 z odwołaniem do wyroków w sprawach: C-71/02 *Karne*, EU:C:2004:181, pkt 48–53; 804/79 *Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, Rec. s. 1045, pkt 23–30; C-286/94, C-340/95, C-401/95 oraz C-47/96 *Garage Molenheide i in. przeciwko Belgische Staat*, EU:C:1997:623, pkt 45–48.

są niedopuszczalne w Unii¹², a w zakresie stosowania prawa UE ustawodawstwo krajowe musi być zgodne z Kartą oraz że stosowanie prawa UE oznacza jednocześnie zastosowanie praw podstawowych chronionych na jej podstawie¹³. Poszanowanie praw podstawowych na poziomie państw członkowskich jest zatem konieczne w każdym przypadku, gdy przepisy krajowe mieszczą się w zakresie stosowania prawa Unii (stosowanie to także wdrożenie prawa UE do prawa krajowego), jak również wtedy, gdy państwo członkowskie wprowadza odstępstwo od podstawowej swobody traktatowej, powołując się na nadrzędne względy interesu ogólnego¹⁴. W tym względzie Trybunał orzekł, że tak uzasadnione odstępstwo, dopuszczone przez prawo UE, powinno być interpretowane w świetle ogólnych zasad prawa Unii, a w szczególności praw podstawowych zagwarantowanych obecnie w KPP. Jak podkreśla TS w swoim orzecznictwie, odnośne przepisy krajowe mogą zatem być objęte przewidzianymi wyjątkami, wyłącznie jeżeli są zgodne z prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał¹⁵. W nauce zwraca się jednak uwagę, że interpretacja uzasadnionego odstępstwa od zastosowania prawa UE przez państwo członkowskie w świetle zasad ogólnych prawa (w tym mieści się EKPC i konstytucje krajowe) może doprowadzić do niepożądanego rozdziału praw podstawowych na dwie kategorie. Pierwsza z nich, tj. przypadki uzasadnionego odstępstwa od prawa UE, podlegałyby regulacji przez prawo konstytucyjne i EKPC, a dla kategorii drugiej, tj. wykonywanie prawa UE oraz badanie zgodności aktów prawa wtórnego z traktatami, właściwy byłby art. 51 ust. 1 KPP. Jak wskazuje się w doktrynie, wiąże się z tym ryzyko powstania podwójnego systemu ochrony praw podstawowych, któremu należy zapobiec. Jest to możliwe poprzez włączenie środków krajowych ustanawiających odstępstwo od zastosowania prawa UE do zakresu pojęcia wykonywania prawa UE¹⁶, a więc, by rozumieniem stosowania prawa UE objąć także sytuacje derogacyjne.

Dokonując ustaleń, jak powyżej, należy mieć dodatkowo na względzie, że wprawdzie art. 51 ust. 2 KPP, mówiący o zakresie stosowania KPP wobec państw

¹² Zob. wyroki: C-260/89 ERT, pkt 41; C-299/95 *Kremzow*, EU:C:1997:254, pkt 14; C-112/00 *Schmidberger*, EU:C:2003:333, pkt 73; a także C-402/05 P i C-415/05 P *Kadi i Al Barakaat*, pkt 283, 284.

¹³ Wyroki w sprawach C-617/10 *Åkerberg Fransson*, pkt 17 i 21; C-418/11 *TEXTDATA Software*, EU:C:2013:588, pkt 73.

¹⁴ Prawo krajowe ma wówczas negatywny skutek na uprawnienia jednostek, które wynikają z prawa UE, tak TSUE w wyroku w sprawie C-260/89 ERT, a także w sprawach połączonych C-20/00 i C-64/00 *Booker Aquaculture i Hydro Seafood*.

¹⁵ Wyroki w sprawie C-260/89 ERT, pkt 43; C-390/12 *Pfleger i in.*, EU:C:2014:281, pkt 35 i 36.

¹⁶ A. Ward, *Article 51— Field of Application*, [w:] S. Peers et al., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford 2014, s. 1429; zob. także: K. Lenaerts, *The Court of Justice of the European Union and the Protection of Fundamental Rights*, 31 PYIL, 2011, s. 89–90; T. von Danwitz, K. Paraschas, *A Fresh Start for the Charter: Fundamental questions on the application of the European Charter of Fundamental Rights*, Fordham International Law Journal (FILJ), 2012, s. 1406–1407.

członkowskich, zasadniczo dotyczy uprawnień UE, jednak są to uprawnienia prawodawcze, a nie jurysdykcyjne i w żaden sposób nie może to mieć wpływu na kompetencje TSUE. Prawa podstawowe są więc wiążące dla państw członkowskich także w obszarach, w których traktaty nie powierzają Unii kompetencji ustawodawczych, ale powierzają TSUE uprawnienia do sprawowania wymiaru sprawiedliwości w UE. W tym układzie uwidacznia się, że zakres stosowania prawa UE jest pochodną kompetencji powierzonych Unii. Wielce konstruktywna w tym względzie zdaje się propozycja rzecznik generalnej E. Sharpston w opinii w sprawie *Ruiz Zambrano*¹⁷, jak uporządkować współzależność między kompetencjami powierzonymi, a zakresem stosowania prawa UE i za jaką cenę. Najczytelniejszą w uznaniu rzecznik generalnej byłaby reguła, która nie uzależniałaby dostępności ochrony ustanowionej prawami podstawowymi Unii Europejskiej od tego, czy postanowienia traktatu mają bezpośrednie zastosowanie, ani czy prawo wtórne zostało uchwalone. To raczej istnienie i zakres materialnej kompetencji UE w danej dziedzinie prawa (wyłącznej lub dzielonej) powinny stanowić o ochronie praw podstawowych obywatela Unii, nawet gdyby kompetencja ta nie została jeszcze wykonana. Przedstawiona przez rzecznik generalną propozycja ma tę niewątpliwą zaletę, że pojęcie „zakresu zastosowania prawa UE” zyskałoby na przejrzystości i jasności¹⁸. Zasadna jest jednakże również obawa, że uzależnianie stosowania praw podstawowych UE jedynie od istnienia kompetencji wyłącznych lub dzielonych powodowałoby wprowadzenie do struktury prawnego i politycznego systemu Unii Europejskiej jawnie federalnego elementu¹⁹. Jak zauważa rzecznik generalna Sharpston, zmiana tego rodzaju odmieniłaby w sensie prawnym i politycznym sam charakter praw podstawowych wynikających z prawa UE, co wymaga m.in. wytyczenia nowej roli tych praw w UE²⁰. Jak nietrudno oszacować, polityczna cena, jaką należałoby zapłacić za uporządkowanie sfery praw podstawowych, znacząco wykracza poza aktualną gotowość integracyjną państw członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości nie zrobił jednostronnie takiego kroku, co zresztą było zgodne z przewidywaniami rzecznik generalnej Sharpston w opinii w sprawie *Zambrano*²¹. Według najnowszego orzecznictwa w kwestii, czy i kiedy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa UE w rozumieniu art. 51 KPP, Trybunał stwierdził, że wymaga to przede wszystkim zbadania, czy dane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii oraz jaki

¹⁷ Opinia rzecznik generalnej w sprawie C-34/09 *Zambrano*, ECLI:EU:C:2010:560, pkt 175.

¹⁸ O pozostałych zaletach takiego rozwiązania, tj. unikanie fikcyjnych lub hipotetycznych powiązań z prawem UE, utrzymanie UE w granicach jej kompetencji i określenie zakresu zastosowania praw podstawowych spójnie z konsekwencjami wynikającymi z obywatelstwa UE, zob. opinia w sprawie C-34/09 *Zambrano* pkt 167–170.

¹⁹ *Ibidem*, pkt 172.

²⁰ *Ibidem*, pkt 167–170.

²¹ *Ibidem*, pkt 171.

jest jego charakter. Dalej należy ustalić, czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż objęte prawem Unii oraz czy istnieją szczególne przepisy prawa UE dla danej dziedziny lub mogące mieć dla niej znaczenie²². W uznaniu TS celem ochrony praw podstawowych jest bowiem zapewnienie, że prawa te nie będą naruszane we wszystkich obszarach działalności Unii, bez względu na to, kto powoduje takie naruszenie: instytucje UE czy państwa członkowskie. Uzasadnieniem dla TS jest zapewnienie poszanowania zasad pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa UE w wyniku ochrony praw podstawowych, które nie może różnić się w zależności od danego prawa krajowego²³. Tym samym w uznaniu TS w zakresie stosowania KPP pozostają wszystkie sytuacje, które mogą oddziaływać na zasadę pierwszeństwa lub efektywności prawa UE.

A contrario, Trybunał nie jest właściwy, by czuwać nad przestrzeganiem praw podstawowych przez państwo członkowskie, które wydaje przepisy krajowe poza zakresem stosowania prawa UE²⁴. Jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem stosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia KPP nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości²⁵. Trybunał ma jurysdykcję do rozpatrywania naruszenia postanowień KPP tylko wówczas, gdy w sprawie znajdzie zastosowanie przepis Karty oraz inny przepis prawa UE, który jest przedmiotem skargi, np. prawa pierwotnego lub wtórnego. W tych okolicznościach szczególne znaczenie należy przyznać relacji Karty wobec innych norm prawa UE, w szczególności wobec zasad ogólnych prawa, które stanowią źródło praw podstawowych.

3. ZAKRES STOSOWANIA PRAW PODSTAWOWYCH ZAWARTYCH W KPP WOBEC ZASAD OGÓLNYCH PRAWA UE

Na tle rozważań o zakresie zastosowania praw podstawowych w państwach członkowskich zasadne staje się pytanie o zakresy zastosowania pierwotnych źródeł praw podstawowych w UE: zasad ogólnych prawa Unii oraz KPP, a ściślej zasad ogólnych prawa na podstawie art. 6 ust 3 TUE niezależnie od KPP z art. 6 ust. 1 TUE. W ramach orzecznictwa Trybunału pytanie to nie znalazło dotych-

²² Sprawa C-206/13 *Siragusa*, EU:C:2014:126 pkt 25; zob. też wyroki w sprawach: C- 309/96 *Annibaldi*, pkt 21–23, pkt 79; C-87/12 *Ymeraga i in.*, EU:C:2013:291, pkt 41.

²³ Sprawa C-206/13 *Siragusa*, pkt 31, 32; zob. wyroki w sprawach: 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, EU:C:1970:114, pkt 3; C-399/11 *Melloni*, EU:C:2013:107, pkt 60.

²⁴ Karta nie wywiera tzw. skutku federalistycznego, czyli nie może być stosowana bez względu na zasięg prawa UE; zob. K. Lenaerts, *Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of European Union*, 6/1 Columbia Journal of European Law (CJEU), 2000, s. 21.

²⁵ Wyrok w sprawie C-265/13 *Emiliano Torralbo Marcos*, EU:C:2014:187, pkt 30; według K. Lenaerts, zakres stosowania Karty jest filarem gwarantującym przestrzeganie zasady przyznania, *idem*, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych*, EPS 2013/1, s. 5.

czas ostatecznej odpowiedzi²⁶, podejmuje się jej natomiast doktryna prawa UE²⁷. Punktem wyjścia są cechy wspólne: normy wynikające z Karty oraz z zasad ogólnych mają równoprawną pozycję w systemie prawa UE²⁸ i stanowią źródła prawa pierwotnego UE. Oba źródła odgrywają także podobną rolę w systemie prawa UE, tj. służą jako podstawa interpretacji i badania legalności aktów przyjmowanych przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie, objętych prawem UE. Mogą więc być stosowane kumulacyjnie jako podstawa dalej sięgającej ochrony, z zastrzeżeniem jednak, że uprawnienie kontrolowania środków krajowych pod kątem zgodności z ogólnymi zasadami przez TSUE dotyczy tylko tych środków, które wchodzą w zakres stosowania prawa UE. Jak słusznie podnosi rzecznik generalna E. Sharpston w opinii w sprawie *Bartsch*, zasady ogólne prawa „nie działają w oderwaniu”²⁹, podobnie jak normy zawarte w KPP z mocy art. 51 KPP.

Są też różnice w zakresie stosowania zasad ogólnych i KPP, bo art. 51 KPP ust. 1 zdanie pierwsze stanowi, że Karta wiąże tylko Unię i państwa członkowskie, podczas gdy zasady ogólne nie doznają takiego ograniczenia³⁰. Jeżeliby zatem prawo podstawowe wynikające z Karty oraz z ogólnej zasady prawa było tym samym prawem podstawowym, przyznającym jednak dalej idącą ochronę, to w takim przypadku sprzeczność zasady ogólnej z art. 51 ust. 1 zdanie pierwsze KPP w zależności od okoliczności mogłaby być pomijalna³¹ na jej rzecz. Do uniknięcia tej sprzeczności i spełnienia wymogu spójnej ochrony praw podstawowych w UE niezbędna jest więc zharmonizowana wykładnia KPP i zasad ogólnych prawa, co jest zadaniem i rolą TSUE.

²⁶ Z orzecznictwa wynika natomiast, że wymogi dotyczące ochrony ogólnych zasad prawa UE, wśród których znajdują się też prawa podstawowe, wiążą również państwa członkowskie, gdy te wprowadzają w życie uregulowania unijne i gdy następnie są zobowiązane, w najszerszym możliwym zakresie, do stosowania przyjętych rozwiązań prawnych na warunkach, które nie naruszają tych wymogów; tak TS w wyroku w sprawie C-540/03 *Parlament przeciwko Radzie*, EU:C:2006:429, pkt 105; zob. także: zob. wyroki w sprawach C-2/92 *Bostock*, EU:C:1994:116, pkt 16; C-107/97 *Rombi i Arkopharma*, EU:C:2000:253, pkt 65; C-260/89 *ERT*, pkt 43.

²⁷ Zob. np. K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, CMLRev, 2010, Nr 47, s. 1629, w szczególności s. 1657–1660; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, wyd. II, Oxford 2006, s. 363; A. Egger, *EU-Fundamental Rights in the National Legal Order: The Obligations of Member States Revisited*, YEL, 25, 2006, s. 515, w szczególności s. 547–550; J.P. Jacqué, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: aspects juridiques généraux*, REDP, 14, 2002, no. 1, s. 107, w szczególności s. 111; S. Peers *et al.*, *op. cit.*

²⁸ K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *op. cit.*, s. 1656.

²⁹ Tak rzecznik generalna E. Sharpston w opinii w sprawie C-427/06 *Bartsch*, pkt 69.

³⁰ Horyzontalny skutek zasad ogólnych w sporach prawnych pomiędzy podmiotami prywatnymi został przyznany i potwierdzony w orzecznictwie TSUE, zob. wyroki w sprawach: C-282/10 *Dominguez* EU:C:2012:33: zasada ogólna prawa, która przyznaje prawo podmiotowe, ma bezwarunkową i precyzyjną treść, spełnia przesłanki bezpośredniego zastosowania w stosunkach między jednostkami.

³¹ Rzecznik generalna V. Trstenjak w opinii w sprawie C-282/10 *Dominguez*, EU:C:2011:559, pkt 129–131.

W kwestii praktyki orzeczniczej TSUE w omawianej dziedzinie warto zauważyć, że po wejściu w życie Traktatu z Lizbony odwołanie do praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa dotyczyło przede wszystkim stanów faktycznych zaistniałych przed tym traktatem³². Obecnie natomiast koronne źródło prawa stanowi Karta, przy założeniu, że w tym dokumencie dokonana została kodyfikacja niepisanych zasad ogólnych prawa. Widoczna w orzecznictwie tendencja, polegająca na przechodzeniu od zasad ogólnych do KPP, pozwala przypuszczać, że z czasem powoływanie zasad ogólnych przez TSUE stanie się posiłkowe jako prawna podstawa uzupełniająca KPP³³. Nie wydaje się jednak, by był to pożądanym kierunkiem zmian w prawie UE, o czym przekonuje literalne brzmienie art. 6 ust. 3 TUE, który powierza TSUE jurysdykcję do rozpoznania zasad ogólnych, nieprzewidzianych w KPP. Uwzględniając to rozwiązanie prawne, bardziej właściwe wydaje się utrzymanie równoległego i równego zakresu stosowania KPP i zasad ogólnych prawa, a więc pośrednio europejskiej Konwencji oraz tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim.

4. ZAKRES STOSOWANIA PRAW PODSTAWOWYCH UE A KONSTYTUCJE PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

W obszarach, w których państwa członkowskie stosują prawo UE, unijne prawa podstawowe zastępują regulacje krajowe. Odniesienie do konstytucyjnego prawa państw członkowskich w stosowaniu praw podstawowych UE następuje w KPP za pomocą odwołania do wspólnych dla tych państw tradycji konstytucyjnych. Co istotne dla tych rozważań i co jest warte podkreślenia, celem tego odwołania jest interpretacja praw podstawowych UE w sposób zharmonizowany z krajowymi tradycjami konstytucyjnymi, tzn. w sposób zapewniający odpowiedni poziom ochrony w UE zgodnie z celami i strukturą organizacji, a nie zapewnienie poziomu przynajmniej równego poziomowi gwarantowanemu w konstytucjach państw członkowskich³⁴. We wskazanej materii Karta stanowi więc w art. 52 ust. 4 KPP, że w zakresie, w jakim dokument ten uznaje prawa podstawowe wynikające z tradycji konstytucyjnych, prawa podstawowe interpretuje się zgodnie z tymi tradycjami. Ponadto, na podstawie art. 53 KPP, żadne z postanowień Karty nie może być interpretowane jako ograniczające lub podważające prawa człowieka i podstawowe wolności uznane, we właściwych im obszarach zastosowa-

³² Zob. np. sprawa C-555/07 *Kücükdeveci*. EU:C:2010:21.

³³ Tak: A. Rosas, *When is the EU Charter of Fundamental Rights Applicable at National Level?*, *Jurisprudence* 2012, 19(4), s. 1282.

³⁴ Tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich nie stanowią więc dla TSUE najmniejszego wspólnego mianownika dla określenia poziomu ochrony na podstawie prawa UE. Zob. K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *op. cit.*, s. 1654; K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości...*, s. 15.

nia, przez prawo Unii i prawo międzynarodowe oraz umowy międzynarodowe, których Unia lub wszystkie państwa członkowskie są stronami, łącznie z EKPC oraz przez konstytucje państw członkowskich. Jak wskazuje się w literaturze, kluczowe znaczenie w tym zakresie ma nie zapewnienie jak najszerszej możliwej ochrony, lecz zasada pierwszeństwa prawa UE przed prawem krajowym, bo art. 53 KPP stanowi upoważnienie dla TSUE do wchodzenia w dialog z krajowymi trybunałami konstytucyjnymi lub, zależnie od okoliczności, z krajowymi sądami najwyższymi³⁵ w celu wzmocnienia tej zasady³⁶. Trybunał powinien więc na podstawie art. 53 KPP wskazywać powody, dla których podjął decyzję o zastosowaniu (lub nie) poziomu ochrony praw podstawowych co najmniej równego temu, który jest gwarantowany w konstytucjach państw członkowskich³⁷. Konstytucja krajowa nie może jednak pozbawić pierwszeństwa środka przewidzianego w prawie UE, choćby oferowany w niej poziom ochrony prawa podstawowego okazał się wyższy. Prawo krajowe korzysta natomiast z pierwszeństwa zastosowania, jeżeli nie zachodzi ryzyko naruszenia prawa UE, bo sytuacja jest spoza zakresu jego stosowania i wówczas sądy krajowe są uprawnione do oceny krajowych, w tym konstytucyjnych standardów ochrony praw człowieka.

W określonych powyżej ramach TSUE rozstrzygał w sprawie *Melloni*, w której hiszpański Trybunał Konstytucyjny wniósł w trybie prejudycjalnym wnioski o wykładnię art. 4a ust. 1 decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA)³⁸. We wniosku zwrócono się także o zbadanie, czy państwo członkowskie może odmówić wykonania ENA na podstawie art. 53 KPP ze względu na naruszenie praw podstawowych zainteresowanej osoby zagwarantowanych konstytucją krajową. Trybunał Konstytucyjny Hiszpanii wziął pod uwagę przede wszystkim wykładnię, że art. 53 KPP zezwala w sposób ogólny państwu członkowskiemu na stosowanie standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego konstytucją, jeśli jest on wyższy od standardu z niej wynikającego, i na

³⁵ Tak: K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości...*, s. 15.

³⁶ W tym ujęciu art. 53 KPP nie działa jako reguła kolizyjna, ale właśnie jako dodatkowe wzmocnienie zasady pierwszeństwa. Państwa członkowskie mogą więc stosować wyższy standard ochrony praw podstawowych, o ile nie doprowadzi to do naruszenia zobowiązań wynikających z prawa UE.

³⁷ Tak: K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości...*, s. 15; odnosząc się do statusu EKPC w państwach członkowskich UE, TSUE uznał, że art. 6 ust. 3 TUE, który przewiduje obowiązek przystąpienia UE do Konwencji, nie reguluje jednak stosunków między EKPC a porządkami prawnymi państw członkowskich i nie określa konsekwencji, jakie sąd krajowy powinien wyciągnąć w razie sprzeczności między prawami gwarantowanymi w Konwencji a normą prawa krajowego. W przypadku zatem sprzeczności pomiędzy przepisem krajowym i EKPC dokonane w art. 6 TUE odesłanie do EKPC nie wymaga od sądu krajowego zastosowania bezpośrednio postanowień tej Konwencji oraz odstąpienia od stosowania niezgodnej z nią krajowej normy prawnej, tak TS w wyroku w sprawie C-571/10 *Servet Kamberaj* EU:C:2012:233, pkt 62.63.

³⁸ Decyzja ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r., Dz.U. L 81, s. 24.

sprzeciwienie się w razie potrzeby stosowaniu przepisów prawa Unii na rzecz praw zagwarantowanych w konstytucji. Odnosząc się w trybie prejudycjalnym do tak postawionej tezy, Trybunał Sprawiedliwości w wyroku wydanym w tej sprawie podtrzymał twierdzenia ze swojego wcześniejszego orzecznictwa, że prawo UE nie pozwala na przyjęcie wykładni, że art. 53 KPP zezwala w sposób ogólny państwu członkowskiemu na stosowanie standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego konstytucją, jeśli jest on wyższy od standardu wynikającego z Karty i na sprzeciwienie się w razie potrzeby stosowaniu przepisów prawa Unii. Taka wykładnia w uznaniu Trybunału naruszałaby bowiem zasadę pierwszeństwa prawa Unii w zakresie, w jakim pozwalałaby, aby państwo członkowskie tworzyło przeszkodę w stosowaniu aktów prawa Unii w pełni zgodnych z KPP w wypadku braku poszanowania przez te akty praw podstawowych gwarantowanych konstytucją tego państwa. Prawo UE (tu: KPP) ma zatem pierwszeństwo przed prawem krajowym, w tym konstytucyjnym, państw członkowskich, i to nawet jeżeliby przewidywało szerszą ochronę niż Karta. W przypadku rozbieżności uregulowań prawa UE i prawa krajowego zasada pierwszeństwa prawa Unii przesądza, że okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie choćby na przepisy prawa konstytucyjnego nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa³⁹. Jeżeli zatem skarga mająca na celu dochodzenie ochrony praw podstawowych oparta jest w całości na podstawie prawa UE, to zapewnienie ich pełnej skuteczności wymaga, by każda niezgodna z nimi zasada obowiązująca w państwie członkowskim została wyłączona ze stosowania, nawet jeśli przewidyje szerszą ochronę.

Inaczej jednakowoż rzecz się przedstawia w przypadku, gdy prawo UE tylko częściowo stanowi podstawę do rozstrzygnięcia kwestii praw podstawowych, po części natomiast stanowi przedmiot regulowany przez prawo krajowe. Problem spraw mieszanych wyniknął przed TSUE w związku z postępowaniem w sprawie C-617/10 *Åkerberg Fransson*, w której Trybunał przypomniał, że wymóg poszanowania praw podstawowych określonych w kontekście Unii jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w zakresie zastosowania prawa Unii. Natomiast jeżeli stan prawny nie jest objęty zakresem zastosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przytaczane ewentualnie postanowienia KPP nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do nadania mu takiej właściwości⁴⁰. Trybunał zastrzegł jednakowoż, że: „gdy sąd państwa członkowskiego przystępuje do kontroli zgodności z prawami podstawowymi przepisu prawa krajowego lub działania organów krajowych stanowiącego akt stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP — a dotyczy to sytuacji, w której działanie państw członkowskich nie jest w pełni określone przepisa-

³⁹ Sprawa C-399/11 *Melloni*, pkt 59; zob. także wyroki w sprawach: 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*; C-409/06 *Winner Wetten*, EU:C:2010:503, pkt 61.

⁴⁰ Sprawa C-617/10 *Åkerberg Fransson*, pkt 20, 22; podobnie TS w sprawie C-466/11 *Curra i in.*, pkt 26.

mi prawa Unii — organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile ich zastosowanie nie podważa poziomu ochrony wynikającego z Karty stosownie do wykładni Trybunału ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii⁴¹.

Powyższe stwierdzenie TSUE może być rozumiane w ten sposób, że w sporach, w których podstawę prawną stanowi prawo UE oraz prawo krajowe, z prawa UE wynika swoboda państwa członkowskiego do ochrony praw podstawowych na podstawie regulacji krajowej lub Karty. Karta jednakowoż będzie jedyną właściwą podstawą prawną, jeśli poziom ochrony będzie szerszy niż ten zapewniony przez krajowy system ochrony praw człowieka. W sytuacji, gdy poziom krajowej ochrony jest wyższy, Karta i tak mogłaby mieć pierwszeństwo, jeśli zastosowanie prawa krajowego pozostaje w sprzeczności z zasadami pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii. Doktryna prawa UE formułuje wszelako granice dla takiej sytuacji. Byłoby to więc możliwe tylko w przypadkach „rażącego naruszenia zasad konstytucyjnych, inherentnych dla unijnego porządku prawnego”⁴².

5. PRZYSTĄPIENIE UE DO EKPC

Traktat z Lizbony obowiązuje już od kilku lat i choć na tej podstawie Unia zyskała kompetencję do przystąpienia do EKPC⁴³, to zawarte w nim prawne zobowiązanie w tym zakresie nie zostało dotąd zrealizowane. Przedstawiony do oceny TS w trybie art. 218 ust. 11 projekt umowy akcesyjnej⁴⁴ nie przeszedł testu zgodności z traktatami⁴⁵. W uznaniu bowiem TS projekt porozumienia w sprawie przystąpienia UE do EKPC nie jest zgodny ani z art. 6 ust 2 TFUE, ani z Protokołem

⁴¹ Wyroki w sprawach: C-617/10 *Åkerberg Fransson*, pkt 29; C-399/11 *Melloni*, pkt 60.

⁴² D. Sarmiento, *Who's afraid of the Charter? The Court of Justice, national courts and the framework of fundamental rights protection in Europe*, *Common Market Law Review* (CMLRev.) 50, 2013, s. 1295.

⁴³ Zob. opinia TS w sprawie 2/94, EU:C:1996:140, w której TS uznał brak kompetencji Wspólnoty Europejskiej w obowiązującym wówczas stanie prawa wspólnotowego, by przystąpić do EKPC. W uznaniu Trybunału przystąpienie doprowadziłoby bowiem do zasadniczej modyfikacji istniejącego wspólnotowego modelu ochrony praw człowieka poprzez umieszczenie Wspólnoty w odrębnym, międzynarodowym systemie instytucjonalnym i wprowadzenie całości postanowień tej konwencji do wspólnotowego porządku prawnego. Taka modyfikacja zasad ochrony praw człowieka we Wspólnocie, której skutki instytucjonalne miałyby fundamentalne znaczenie zarówno dla Wspólnoty, jak i dla państw członkowskich, miałyby charakter ustrojowy i wykraczałaby ze swej istoty poza zakres zastosowania dawnego art. 235 traktatu WE (następnie art. 308 WE, a obecnie art. 352 ust. 1 TFUE), co można by było osiągnąć jedynie w drodze zmiany tego traktatu.

⁴⁴ Dokument dostępny pod adresem internetowym: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf).

⁴⁵ Opinia 2/13EU:C:2014:2454, pkt 10. Warto zauważyć, że wg opinii rzecznik generalnej J. Kokott w przedmiotowej sprawie z dn. 13 czerwca 2014 r., EU:C:2014:2475 projekt porozumienia został uznany za zgodny z traktatem.

nr 8 dotyczącym art. 6 ust. 2 TUE w sprawie przystąpienia UE do EKPC, który ma taką samą moc prawną jak traktaty. Protokół przewiduje między innymi, że porozumienie w sprawie przystąpienia winno odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii oraz zagwarantować, że przystąpienie nie będzie miało wpływu na kompetencje Unii lub na uprawnienia jej instytucji. Nie może mieć także wpływu na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do EKPC czy też na art. 344 TFUE, który stanowi, że państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygnięcia innej niż w nich przewidziana.

Punktem wyjścia do ustalenia przez Trybunał braku zgodności przedstawionego projektu umowy akcesyjnej z traktatem była obiektywna okoliczność, że Unia nie jest państwem z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Jako organizacja międzynarodowa ma do swojej dyspozycji porządek prawny *sui-generis* — nowego rodzaju, którego charakter jest dla niej właściwy, własne ramy konstytucyjne i zasady założycielskie, szczególnie rozwiniętą strukturę instytucjonalną, jak również zupełny system przepisów prawnych, które zapewniają jej funkcjonowanie⁴⁶. Tymczasem według TS projektowana umowa utożsamia UE z państwem, przez co ignoruje specyficzny charakter Unii, podważa autonomię i skuteczność prawa UE. W ten sposób na uszczerbek narażone jest wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, które ma szczególne znaczenie w „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (PWBiS). Zasada wzajemnego zaufania w tym obszarze wymaga w szczególności, by każde z państw uznawało, że wszystkie inne państwa członkowskie przestrzegają unijnych praw podstawowych⁴⁷. Przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie przyjmują więc domniemanie przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie. Domniemanie to stoi na przeszkodzie, by mogły one żądać od innego państwa członkowskiego wyższego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych od poziomu zapewnionego w prawie Unii, a nadto, by mogły sprawdzać, czy to inne państwo członkowskie rzeczywiście przestrzegało w konkretnym wypadku praw podstawowych zagwarantowanych przez Unię⁴⁸.

Dalsze argumenty w opinii TS nie odnosiły się wprawdzie wprost do ochrony praw podstawowych, ale dotyczyły mechanizmów i zasad, które w uznaniu TSUE pozwalają zachować szczególne cechy prawa UE. Projektowane porozumienie mogłoby naruszać autonomię prawa Unii, także⁴⁹ z tego powodu, że nie zapew-

⁴⁶ Opinia 2/13, pkt 156–158; a także utrwalone orzecznictwo w sprawach: 26/62 *Van Gend and Loos*, EU:C:1963:1, s. 23; 6/64 *Costa*, EU:C:1964:66, s. 1158; a także opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 65.

⁴⁷ Opinia 2/13, pkt 191; zob. wyroki: C-411/10 *N.S. i in.*, EU:C:2011:865, pkt 78–80; C-399/11 *Melloni*, pkt 37, 63.

⁴⁸ Opinia 2/13, pkt 191.

⁴⁹ W opinii 2/13 TSUE podniósł argumenty, że projekt jest sprzeczny z traktatami poprzez naruszenie skuteczności procedury prejudycjalnej z art. 267 TFUE, w ten sposób, że przewidywane

nia koordynacji ze wzmiankowanym już art. 53 KPP⁵⁰ ani 52 ust. 3 KPP. Z obu tych postanowień Karty wynika, że jeśli poziom ochrony praw podstawowych na podstawie EKPC, podobnie jak na podstawie konstytucji krajowych, zostanie podwyższony w ten sposób, że przewyższy poziom przyznany na podstawie prawa UE, to autonomia prawa unijnego przestanie istnieć, chyba że TSUE dokona ponownej interpretacji Karty⁵¹. W takim układzie uwidacznia się główna oś, według której Trybunał rozstrzygał w przedstawionej opinii. Stanowi ją projektowana przyszła zewnętrzna ochrona praw podstawowych w UE na podstawie EKPC w zestawieniu z cechami prawa UE jako systemu autonomicznego. W opinii TS zapewnienie cech charakterystycznych dla prawa UE w stosunku do systemów prawnych państw członkowskich oraz w stosunku do prawa międzynarodowego przeważało, bo autonomia prawa UE wymaga, by interpretacja praw podstawowych była zapewniona w ramach struktury i celów samej Unii⁵². Skłania to do konkluzji, że zastrzeżenia wobec projektu porozumienia o przystąpieniu wyrażone w omawianej opinii TSUE miały charakter systemowy, a ich uwzględnienie zmusza nie tylko do renegotjacji porozumienia, ale najpewniej także zmian w samych traktatach. Wobec powyższego w doktrynie przeważają głosy krytyczne wobec wyroku TSUE, z tym, że jest to „stan zagrożenia” dla ochrony praw człowieka⁵³,

porozumienie nie określa w ogóle stosunku między nią a mechanizmem ustanowionym w protokole nr 16 do EKPC, który upoważnia sądy najwyższe państw członkowskich do zwracania się do ETPC z wnioskami o wydanie opinii doradczej w zasadniczych kwestiach dotyczących wykładni lub stosowania EKPC. Wprawdzie nie przewiduje się, by UE stała się stroną Protokołu, ale taką samą procedurę projektuje umowa akcesyjna, co ma stanowić wcześniejsze zaangażowanie TSUE w sprawy, które zostały wniesione do ETPC i w których kwestionowane jest prawo UE, lecz nie zostało ono jeszcze poddane interpretacji Trybunału w trybie prejudycjalnym. Mowa tu o procedurze tzw. wcześniejszego zaangażowania lub „uprzedniej wewnętrznej kontroli”, która prowadziłaby do obejścia procedury odesłania prejudycjalnego (pkt 198); niezgodność z art. 344 TFUE (pkt 201–214 opinii), przez mechanizm współpozowania, w którym ETPC oceniałby wiążąco podział kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi (pkt 215–235), procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału (pkt 236–248). Ponadto TS uznał, że projekt nie uwzględnia szczególnych cech prawa Unii w odniesieniu do kontroli sądowej aktów, działań lub zaniechań Unii w zakresie WPZiB (pkt 249–257).

⁵⁰ Warto zauważyć, że istota zakwestionowania przez Trybunał tego postanowienia w projekcie umowy pokrywa się z konstatacją poczynioną przy okazji wyroku w sprawie C-399/11 *Melloni*.

⁵¹ Tak: K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości...*, s. 9.

⁵² Opinia 2/13, pkt 170; a także wyroki w sprawach: 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, pkt 4; *Kadi i Al Barakaat*, pkt 281–285.

⁵³ Tak: S. Peers, *The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection*, <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>; *idem*, *The EU's Accession to the ECHR: The Dream Becomes a Nightmare*, 16 *German Law Journal* 213–222, 2015, <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1673>; S. Douglas-Scott, *The Relationship Between the EU and the ECHR Five Years on from the Treaty of Lisbon*, Legal Research Paper Series, Paper no XX/2015, January 2015, <http://ssrn.com/abstract=2533207>, s. 7; J. Polakiewicz, *EU law and the ECHR: Will EU accession to the European Convention on Human Rights square the circle?*, *Fundamental Rights in Europe: A Matter for Two Courts*, Oxford 2013; A. Łazowski, R.A. Wessel, *When Caveats Turn into Locks: Opinion 2/13*

bo Trybunał w opinii 2/13 bardziej niż na ich ochronie skupił się na własnych prerogatywach strażnika porządku prawnego w UE.

W następstwie opinii 2/13 wiadomo, że Unia nie może przystąpić do EKPC na podstawie wynegocjowanego projektu porozumienia, który był przedmiotem badania przez Trybunał. Zobowiązanie prawne zawarte w art. 6 ust. 2 TUE pozostaje jednak aktualne, a na straży jego przestrzegania winna stać Komisja Europejska jako strażnik traktatów. Można też sobie wyobrazić, że w razie niedopełnienia zobowiązania do przystąpienia do EKPC, do TSUE może trafić skarga na zaniechanie przeciwko instytucjom unijnym z art. 165 TFUE⁵⁴. W doktrynie prawa UE wskazuje się jednak, że jest to rozwiązanie prawnie nader interesujące, jednak skazane na niepowodzenie z przyczyn politycznych⁵⁵. W konsekwencji powstaje sytuacja, która ma charakter paradoksalny. Zobowiązanie do zapewnienia spójności ochrony praw podstawowych w skali europejskiej staje się bowiem niemożliwe do spełnienia, nie tylko prawnie, ale i praktycznie, bo autonomia systemu prawa UE stoi na przeszkodzie homogeniczności standardów w ramach systemów ochrony praw podstawowych obowiązujących w państwach członkowskich.

6. WNIOSKI

Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że prawo UE jest autonomicznym systemem *sui generis*, co charakteryzuje ten system zewnętrznie poprzez odróżnienie zarówno od prawa krajowego państw członkowskich, jak i od prawa międzynarodowego. Prawo UE charakteryzowane jest także wewnętrznie poprzez zespół cech odnośnie do jego obowiązywania i stosowania, które zapewniają efektywność norm tego prawa. Szczególną kategorię norm w obrębie tego systemu stanowią prawa podstawowe, których przestrzeganie jest obowiązkiem nie tylko instytucji unijnych, ale także państw członkowskich, w zakresie, w jakim stosują prawo UE. Prawa te w UE nie są jednak homogeniczne, mają bowiem różne źródła i mogą wynikać bądź z KPP, bądź z unijnych zasad ogólnych prawa. Zgodnie natomiast z art. 6 w ust. 3 TUE źródłem dla zasad ogólnych prawa w UE są źródła zewnętrzne względem Unii w postaci EKPC oraz tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. Źródła te służą zasadniczo jednemu wspólnemu celowi, jakim jest interpretacja praw podstawowych UE w sposób zharmonizowany z krajowymi tradycjami konstytucyjnymi i z prawem międzynarodowym. Unia dąży zatem do zapewnienia odpowiedniego

on Accession of the European Union to the ECHR, 16 German Law Journal 179–212, 2015, <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1672>.

⁵⁴ Przepis ten stanowi, że jeśli Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja lub Europejski Bank Centralny, z naruszeniem traktatów, zaniechają działania, wówczas państwa członkowskie i inne instytucje UE mogą wnieść skargę do TSUE w celu stwierdzenia tego naruszenia.

⁵⁵ A. Łazowski. R.A. Wessel, *op. cit.*, s. 204.

poziomu ochrony praw podstawowych, tzn. w sposób zgodny z celami i strukturą organizacji, a nie poziomu przynajmniej równego poziomowi gwarantowanemu w konstytucjach państw członkowskich i w EKPC. W tych okolicznościach ani konstytucje krajowe, ani EKPC nie mogą mieć pierwszeństwa przed prawem UE, choćby oferowany w nich poziom ochrony prawa podstawowego okazał się wyższy. Uprawnione zatem jest stwierdzenie, że rolą zasad ogólnych prawa, których prawa podstawowe stanowią część, jest wyznaczenie i ujednoczenie wspólnej przestrzeni międzynarodowej i konstytucyjnej dla prawa UE i prawnych porządków krajowych państw członkowskich w tym zakresie.

Ujęte w powyższe ramy *ratio* opinii TSUE nr 2/13 w sprawie projektu porozumienia o przystąpieniu UE do EKPC staje się bardziej czytelne. Można, i warto, podjąć się próby jego obrony, mimo że orzeczenie to poddane zostało drugoczącej krytyce w doktrynie prawa europejskiego pod zarzutem wstrzymania procedury akcesyjnej i odroczenia formalnego połączenia dorobków prawnych UE i Rady Europy ze skutkiem dalszego różnicowania poziomów ochrony w ramach systemów prawnych obowiązujących w państwach członkowskich UE. Owszem, przystąpienie do Konwencji europejskiej, do czego Unia jest traktatowo zobowiązana, zostało wstrzymane do czasu opracowania i przedstawienia pod ocenę TSUE nowego projektu umowy akcesyjnej. Należy przypuszczać, że potrwa to następnych kilka lat, chociaż żaden termin nie jest w tym zakresie dla Unii wiążący. Ale to nie czas jest tu istotny, ale skutek w postaci wypracowania projektu porozumienia zgodnego z traktatem, który nie naruszy zasad autonomii prawa UE, pierwszeństwa, wzajemnego zaufania i tych cech szczególnych, które sprawiają że prawo UE jest systemem *sui generis*. Gdyby tak się bowiem stało i umowa zniosłaby autonomię prawa UE, wówczas państwa członkowskie byłyby uprawnione do żądania od innych państw członkowskich, by te przestrzegały także pozaunijnych standardów, w tym wyższych, w ochronie praw podstawowych, co nie zawsze leży w interesie tych państw. O zasadności powyższego założenia świadczy chociażby przyjęcie wraz z Traktatem z Lizbony Protokołu nr 30 w sprawie stosowania KPP do Polski i Zjednoczonego Królestwa, który mówiąc ogólnie, zmierza do zabezpieczenia przed wymuszeniem zmian w ustawodawstwie bądź praktykach krajowych na skutek zmian w prawie UE, choćby standard ochrony praw podstawowych miał być wyższy. Naruszenie zasady pierwszeństwa prawa UE jest niczym innym jak właśnie wymuszeniem zmian, z wyłączeniem koordynacji pomiędzy systemami prawnymi. Tymczasem skuteczność ochrony praw podstawowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej i wysiłki zmierzające do zapewnienia spójnego poziomu ochrony praw człowieka w Europie wymagają przede wszystkim właśnie koordynacji, skoro materialnoprawnie obszar ten jest już ze strony Unii ujednoczony przez zasady ogólne prawa.

RESPECT FOR FUNDAMENTAL RIGHTS IN EU MEMBER STATES — TOWARDS A CONSISTENT LEVEL OF HUMAN RIGHTS PROTECTION IN EUROPE?

Summary

The consistency and homogeneity in the protection of the citizens' rights throughout Europe is one of the objectives and priorities of the European Union (EU) and its Member States. The introduction of the Charter of Fundamental Rights to the catalogue of the primary sources of EU law resulted in new relations within the different sources of fundamental law in the EU, including general principles of law, secondary legislation and national laws implementing EU law. This also has an impact on the effectiveness of fundamental rights within the EU Member States through the juxtaposition of the general principles of law with non-EU legal obligations of Member States resulting from national constitutions or the European Convention on Human Rights, to which EU is also obliged to accede, but still lacks a legal basis for accession. Under these conditions, different levels and standards of fundamental rights protection overlap and the EU norms must coexist with the norms of constitutional and international law binding for the Member States, as each Member State must coexist in the European judicial area, providing the legal protection of the rights of the citizens. The current problem in this legal area is the scope of the fundamental rights protection in case of a conflict of norms. What is therefore the effectiveness of the protection of fundamental rights in Europe and what are the chances for ensuring a harmonious and coherent system in this context is the subject of reflection in the present article.