

Trzy źródła praw podstawowych Unii Europejskiej

1. Wstęp

Oparcie Unii na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka¹ stanowi jeden z fundamentów jej funkcjonowania. Początki tworzenia systemu ochrony praw człowieka przez ówczesną Wspólnotę sięgają lat 60. ubiegłego wieku, kiedy to głównym celem Wspólnoty była ekonomiczna integracja kilku gospodarek państw zachodnioeuropejskich. Po sformułowaniu przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał) zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, okazało się, że spełnienie ekonomicznych celów Wspólnoty nie będzie możliwe bez uwzględnienia i poszanowania przez wspólnotowe instytucje praw człowieka, co było warunkiem uznania przez sądy konstytucyjne państw członkowskich powyższej zasady w prawie wspólnotowym. Tak więc Trybunał ze względów czysto praktycznych dodał kolejny konstytucyjny element do istniejącego już systemu prawa wspólnotowego, uznając ochronę praw podstawowych za część wspólnotowego porządku prawnego w formie zasad ogólnych². Dziś, po kilkudziesięciu latach, jesteśmy już w innym punkcie integracji i oprócz „niepisanej karty praw” będącej rezultatem działalności orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości UE mamy „zewnętrzną kartę praw” w postaci Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Konwencja), jak również od niedawna „pisaną kartę praw”, zwaną Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Karta)³.

2. Zasady ogólne jako źródło praw podstawowych w Unii Europejskiej

Jak już zostało wspomniane powyżej, to właśnie wypracowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz skutku bezpośredniego i obawa o zakwestionowanie

¹ Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, art. 2.

² P. Pescatore, *Les droits de l'homme de l'integration europeenne*, (1968) 4 „Cahiers de droit europeen” 629.

³ Powyższe trzy źródła praw zostały wymienione wprost, chociaż w odwrotnej kolejności w art. 6 TUE.

tych zasad przez sądy państw członkowskich skłoniły Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do uznania praw podstawowych za część prawa Unii. Zostało to po raz pierwszy potwierdzone w sprawie *Stauder*, w której Trybunał skonstatował, iż odnalazł podstawowe prawa człowieka będące częścią zasad ogólnych prawa europejskiego⁴. W następnych latach Trybunał wydał szereg interesujących orzeczeń, w których dopracował i rozwinął doktrynę ochrony praw podstawowych w prawie Unii. I tak w sprawie *Handelsgesellschaft*⁵ uznał istnienie gwarancji dla ochrony praw podstawowych w prawie Unii, analogicznych do tych istniejących w państwach członkowskich, odmawiając przy tym bezpośredniego zastosowania praw podstawowych będących częścią prawa krajowego, uznając wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich za pośrednie źródło praw Unii. Dało to podstawy do stworzenia własnego systemu praw podstawowych, niezależnego od systemów państw członkowskich.

W kolejnej, interesującej sprawie *Nold*⁶ Trybunał wyjaśnił, na czym mają polegać pośrednie związki między krajowym a unijnym systemem ochrony praw podstawowych, uznając, iż „prawa podstawowe stanowią część zasad ogólnych prawa, do których przestrzegania Trybunał jest zobligowany” oraz że w celu ochrony tych praw Trybunał czerpie inspirację z konstytucyjnych tradycji wspólnych dla państw członkowskich i dlatego nie może podtrzymywać przepisów stojących w sprzeczności z prawami podstawowymi uznanymi i chronionymi przez konstytucje państw członkowskich. Analogiczna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, których państwa członkowskie są sygnatariuszami. W ten sposób Trybunał nawiązał po raz pierwszy pośrednio do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, która odtąd będzie stanowić bardzo ważny punkt odniesienia przy interpretacji praw podstawowych istniejących w unijnym porządku prawnym⁷ (pierwsza bezpośrednia wzmianka o Konwencji miała miejsce w sprawie *Hoechst*)⁸.

⁴ Wyrok TSUE 29/69 *Stauder przeciwko Ulm*, Zb. Orz. 1969, s. 419, podobnie w wyroku TSUE 25/70 *Koster przeciwko Einfuhr-und Vorratsstelle Fuer Getriede Und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1161.

⁵ Wyrok TSUE 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr-und Vorratsstelle fur Getriede und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

⁶ Wyrok TSUE 4/73 *Nold przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1974, s. 491.

⁷ Wyrok TSUE w połączonych sprawach 46/87 i 227/88 *Hoechst przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 2859.

⁸ Warto w tym momencie zwrócić uwagę na polityczne poparcie dla doktryny praw podstawowych rozwijanej przez Trybunał, którego udzieliły Trybunałowi instytucje Unii w postaci Wspólnej Deklaracji Parlamentu, Rady i Komisji z 1977 roku, w której, powołując się m.in. na już istniejące orzecznictwo Trybunału, potwierdziły swoje zaangażowanie w kwestii ochrony praw podstawowych (1977 OJ C103/1). Stanowiło to przeciwwagę dla późniejszej krytyki Trybunału i wysuwanych oskarżeń ze strony niektórych przedstawicieli doktryny o tzw. aktywizm judykacyjny, mający na celu poszerzenie kompetencji Trybunału, a nie rzeczywistą ochronę praw podstawowych; zob. J. Coppel, A. O'Neill, *The European Court of Justice: Taking Rights Seriously?*, (1992) 29, „Common Market Law Review” 669.

Oscylując między z jednej strony tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich, a z drugiej traktatami międzynarodowymi, w szczególności Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Trybunał musiał odpowiedzieć na pytanie o standardy ochrony praw podstawowych w prawie UE – do jakiego stopnia był związany standardami ochrony wspólnymi dla państw członkowskich, a do jakiego standardami Konwencji? Czy należało przyjąć wspólny mianownik i w ten sposób zaakceptować najniższy możliwy standard ochrony oraz narazić się na zarzuty o lekceważenie istotnej przecież kwestii ochrony praw człowieka w prawie Unii, co mogłoby spowodować sformułowanie bardzo poważnych zarzutów natury konstytucyjnej, przede wszystkim ze strony sądów konstytucyjnych państw członkowskich, a w konsekwencji być może doprowadzić do erozji fundamentalnej przecież dla istnienia całego systemu prawa zasady pierwszeństwa prawa unijnego? Przyjmując z kolei teorię maksymalnego standardu, Trybunał mógłby zbyt głęboko ingerować w systemy prawne niektórych państw członkowskich. Kwestia uwzględnienia specyfiki prawa Unii też jest tutaj istotna, ponieważ będąc organizacją przede wszystkim o charakterze ekonomicznym, której instytucje stoją na straży prawidłowego funkcjonowania wspólnego rynku, mogą mieć inną optykę w kwestii zakresu ochrony niektórych praw, niż np. Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ostatecznie Trybunał wybrał chyba najbardziej racjonalne rozwiązanie, przyjmując własny autonomiczny standard ochrony praw podstawowych uwzględniający specyfikę prawa unijnego⁹.

W sprawie *Hauer*¹⁰ Trybunał posłużył się zasadą proporcjonalności w celu znalezienia równowagi pomiędzy interesem jednostki a interesem publicznym, tak więc uznał istnienie zasady ograniczającej prawa podstawowe, jednakże nie w sposób bezwarunkowy¹¹, jak również absolutny charakter niektórych praw, które ze względu na swoją specyfikę nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom¹².

Kolejna istotna do rozstrzygnięcia kwestia dla prawidłowego funkcjonowania systemu ochrony praw podstawowych w prawie Unii dotyczyła zasięgu aplikacji unijnych praw podstawowych przez państwa członkowskie w sytuacji stosowania przez nie prawa UE.

Na początku należałoby zdefiniować pojęcie „zakresu prawa europejskiego”, pojęcia, którym Trybunał posługuje się bardzo często, a które warunkuje, jak pokażą przytoczone orzeczenia poniżej, kontrolę nad pokaźną częścią ustawodawstwa krajowego. Czy

⁹ T. Jurczyk, *Poziom ochrony praw podstawowych w prawie Wspólnot Europejskich*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2006, nr 5.

¹⁰ Wyrok TSUE 44/79 *Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, Zb. Orz. 1979, s. 3727.

¹¹ Wyrok TSUE C-34/09 *Zambrano przeciwko Office national de l'emploi*, Zb. Orz. 2011, s. I-1177.

¹² Wyrok TSUE C-112/00 *Schmidberger przeciwko Republika Austrii*, Zb. Orz. 2003, s. I-5659, w której Trybunał uznał prawo do życia, zakaz tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania i karania za sferę wolną od nakładania jakichkolwiek ograniczeń.

też pojęcie to oznacza tyle co zasięg istniejącej obecnie unijnej legislacji¹³ rozumianej jako kluczowe kryterium kontroli ustawodawstwa krajowego, czy ma znacznie szerszy potencjalnie zakres zastosowania i odnosi się do kompetencji ustawodawczych Unii? Ten ostatni przypadek musiałby obejmować również wszystkie potencjalne rodzaje stunków społecznych, które ze względu na kompetencje ustawodawcze Unii mogłyby się znaleźć w przyszłości w zasięgu regulacji unijnych. W takiej sytuacji termin „zakres prawa UE” miałby o wiele szersze znaczenie, a kontrola Trybunału Sprawiedliwości UE sięgałaby znacznie głębiej w ustawodawstwo krajowe.

W sprawie *Wachauf*¹⁴ państwa członkowskie zostały zobligowane do przestrzegania praw podstawowych przy implementacji prawa unijnego. W sprawach *Grogan*¹⁵ i *ERT*¹⁶ Trybunał ustalił kryteria warunkujące oddziaływanie prawa unijnego na prawo krajowe. Ponieważ każdorazowo ocena tych kryteriów zależy tylko od Trybunału, który musi zdecydować, czy istnieje wystarczająco mocna i bezpośrednia więź pomiędzy przepisami unijnymi a krajowymi, nie jest łatwo ustalić, gdzie przebiega granica pomiędzy normami krajowymi, które nie znajdują się w zasięgu oddziaływania norm unijnych, a tymi, które są tym zasięgiem objęte¹⁷. Ponadto, w sprawie *ERT* Trybunał uznał, że zakres kontroli praw podstawowych dotyczy również sytuacji, w których państwa członkowskie powołują się na klauzule derogacyjne.

3. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności jako zewnętrzne źródło praw podstawowych w prawie UE

Europejska Konwencja o ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Konwencja) wraz z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka od kilku dekad stanowi podstawę dla realizacji idei upowszechniania praw człowieka w Europie. Interpretacja przepisów Konwencji przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wyznacza standardy ochrony praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich UE i ma również istotny wpływ na działalność orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości UE. Relacje pomiędzy systemem ochrony praw człowieka działającym w oparciu

¹³ Np. wyrok TSUE C-323/08 *Rodriguez przeciwko Herencia yacente de Rafael de las Heras Davila*, Zb. Orz. 2009, s. I-11621.

¹⁴ Wyrok TSUE 5/88 *Wachauf przeciwko Niemcy*, Zb. Orz. 1989, s. 2689.

¹⁵ Wyrok TSUE C-159/90 *Grogan przeciwko The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd*, Zb. Orz. 1991, s. I-4605.

¹⁶ Wyrok TSUE C-260/89 *ERT przeciwko DEP*, Zb. Orz. 1991, s. I-2925.

¹⁷ Wyrok TSUE C-299/95 *Kremzow przeciwko Republika Austrii*, Zb. Orz. 1997, s. I-2629; wyrok TSUE C-60/00 *Carpenter przeciwko Secretary of State for the Home Department*, Zb. Orz. 2002, s. I-6279; wyrok TSUE C-117/01 *K.B przeciwko National Health Service Pensions Agency and Secretary of State for Health*, Zb. Orz. 2004, s. I-541.

o Konwencję, a tym stworzonym przez UE podlegają ciągłej ewolucji. Znana opinia Trybunału Sprawiedliwości UE z 1992 r. o braku podstaw prawnych do przystąpienia Unii do Konwencji i konieczności nowelizacji traktatów, jeżeli cel ten miałby zostać zrealizowany, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony straciła na aktualności¹⁸.

Traktat z Lizbony w art. 6 ust. 2 zobligowuje Unię do przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie takie nie może mieć wpływu na kompetencje Unii określone w Traktatach¹⁹. Według Protokołu nr 8 dotyczącego art. 6 ust. 2 TUE w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności umowa dotycząca przystąpienia Unii do Konwencji „musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do: a) szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych Konwencji Europejskiej; b) mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi państw członkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko Państwom Członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku”²⁰. Ponadto, w art. 2 niniejszego Protokołu zawarte są gwarancje, że przystąpienie Unii do Konwencji nie będzie miało wpływu na kompetencje Unii ani na uprawnienia jej instytucji, a także nie będzie mieć wpływu na szczególną sytuację państw członkowskich w odniesieniu do Konwencji, w szczególności protokołów do niej, środków podjętych przez państwa członkowskie w drodze odstąpienia od Konwencji zgodnie z jej artykułem 15 i zastrzeżeń do Konwencji dokonanych przez państwa członkowskie zgodnie z jej artykułem 57²¹.

Ponieważ na chwilę obecną Unia nie jest jeszcze stroną Konwencji, chociaż jest to kwestia niedalekiej przyszłości, przepisy Konwencji nie mogą być stosowane bezpośrednio do kontrolowania systemu ochrony praw podstawowych obowiązującego w Unii. Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka posiada kompetencje do kontrolowania systemów prawnych państw członkowskich pod względem zgodności z Konwencją. Pytanie, które należałoby tutaj zadać, brzmi: w jakim zakresie Europejski Trybunał Praw Człowieka sprawuje kontrolę nad tymi kompetencjami państw członkowskich Unii, które zostały Unii przekazane w ramach transferu kompetencji, nie mając jednocześnie prawa do kontrolowania aktów normatywnych Unii pod względem zgodności z przepisami

¹⁸ Opinia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nr 2/94 w sprawie dopuszczalności przystąpienia Wspólnoty Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dn. 28.03.1996, Zb. Orz. 1996, s. I-1759.

¹⁹ Art. 6 ust. 2 TUE: „Unia przystępuje do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. Można powiedzieć, że niniejszy artykuł nakłada konstytucyjny obowiązek na Unię w kwestii przystąpienia do Konwencji.

²⁰ Art. 1 Protokołu nr 8 dotyczącego art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

²¹ Art. 2 Protokołu nr 8 dotyczącego art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Konwencji? Logiczne jest zatem, że w powyższym przypadku jakaś forma pośredniej kontroli prawa UE musiała zostać przez Europejski Trybunał Praw Człowieka wypracowana. W sprawie *M&Co przeciwko Niemcy*²² Europejska Komisja Praw Człowieka uznała, że transfer kompetencji przez państwo członkowskie UE na rzecz Unii nie jest niezgodny z Konwencją, o ile prawa podstawowe uzyskają równorzędną ochronę, a zatem taki transfer kompetencji nie jest generalnie zabroniony, ale nie wyłącza odpowiedzialności państwa, w świetle przepisów Konwencji, w odniesieniu do wykonywania tychże kompetencji, które takie kompetencje przekazało. W sprawie *Bosphorus*²³ Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił powyższą kwestię bardziej szczegółowo. Uznał, że Konwencja nie zabrania przekazania kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej. Potwierdził jednocześnie, że organizacja taka, będąc adresatem kompetencji, nie ponosi odpowiedzialności za ewentualne naruszenia tekstu Konwencji, dopóki nie jest jej stroną. Natomiast strona Konwencji, na podstawie art. 1 Konwencji, ponosi odpowiedzialność za wszystkie działania i zaniechania swoich organów, bez względu na fakt, że takie działanie lub zaniechanie było konsekwencją prawa krajowego, czy też wynikało z konieczności wypełnienia zobowiązań międzynarodowych. Gdyby przyjąć przeciwne założenie i zwolnić państwa członkowskie z odpowiedzialności za ten obszar kompetencji, które zostały przekazane organizacji międzynarodowej czy ponadnarodowej, wówczas pewna część systemu prawnego znalazłaby się poza zakresem oddziaływania Konwencji i powstałaby próżnia w odniesieniu do ochrony praw człowieka, a byłoby to niezgodne z celami Konwencji²⁴. Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że legalność takiego przekazania jest uwarunkowana istnieniem na poziomie organizacji międzynarodowej ekwiwalentnego, a więc porównywalnego systemu ochrony praw podstawowych. Istnienie takiego systemu oznacza domniemanie, że prawa podstawowe są chronione należycie przez organizację międzynarodową/ponadnarodową (UE) i dopiero w przypadku „wyraźnie niedostatecznej” ochrony tych praw Trybunał uznałby, że Konwencja została naruszona, za co odpowiedzialność poniosłoby państwo członkowskie, a nie Unia. Takie założenie implikuje zasadniczy wniosek: Trybunał godzi się tutaj na niższy standard pośredniej kontroli w odniesieniu do UE. Powstaje pytanie, czy po przystąpieniu UE do Konwencji i zastąpienia pośredniej kontroli kontrolą bezpośrednią Unia nadal będzie mogła liczyć na specjalne traktowanie w przedmiocie poziomu ochrony praw podstawowych gwarantowanych przez Konwencję i Europejski

²² Decyzja Komisji *M&Co przeciwko Niemcy* z 9 lutego 1990 r., skarga nr 13258/87, DR 64/138.

²³ Wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 2005 r. w sprawie *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Sirketi przeciwko Irlandii*, nr skargi 45036/98.

²⁴ *Ibidem*.

Trybunał Praw Człowieka²⁵. Trudno jednoznacznie w obecnej chwili odpowiedzieć na powyższe pytanie, ale z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że rozciągnięcie bezpośredniej kontroli przez Konwencję nad całym systemem prawnym Unii i zamiana kontroli pośredniej na bezpośrednią może skutkować chęcią stosowania jednolitych standardów zarówno do Unii, jak i państw członkowskich, a specyfika i odrębność prawa UE może nie być tu wystarczającym argumentem na rzecz utrzymania *status quo*.

4. Karta Praw Podstawowych

Proklamowanie Karty Praw Podstawowych w grudniu 2000 r., a następnie prawie dekadę później jej wejście w życie jako integralnej części Traktatu z Lizbony stanowiło duży krok naprzód w uregulowaniu kwestii ochrony praw podstawowych w prawie Unii. Ponieważ istniał już wcześniej nieskodyfikowany system ochrony, a od czasu Traktatu z Maastricht pojawiły się pierwsze wzmianki o ochronie praw podstawowych w prawie materialnym, głównym celem Karty było usystematyzowanie oraz „wzmocnienie ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi”²⁶. Ponadto, „Karta potwierdza prawa wynikające zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Kart Społecznych przyjętych przez Unię i Radę Europy oraz z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”²⁷. Karta zatem nie tworzy żadnych nowych praw, a jedynie kodyfikuje źródła już istniejących.

Struktura Karty odzwierciedla w przeważającej większości to, co znajduje się w rozdziałach poświęconych materii dotyczącej ochrony praw i wolności jednostki w państwach demokratycznych, umiejscowionych zwykle w rozdziałach drugich konstytucji. Karta podzielona jest na siedem tytułów, dodatkowo zawiera preambułę i protokół nr 30 dotyczący stosowania postanowień Karty wobec Polski i Wielkiej Brytanii. Trzy pierwsze tytuły Karty (*Godność, Wolności, Równość*) dotyczą praw wolnościowych, tytuł IV zawiera prawa pracownicze, w tym prawa dotyczące rodziny i ochrony zdrowia²⁸. Rozdział V reguluje kwestie związane z obywatelstwem Unii, a VI z wymiarem sprawiedliwości. Na szczególną uwagę zasługuje Tytuł VII Karty zawierający postanowienia ogólne dotyczące wykładni i stosowania Karty. Przede wszystkim postanowienia Karty

²⁵ T. Lock, *EU Accession to the ECHR: Implications for judicial review in Strasbourg*, [2010] 35 *European Law Review* 777.

²⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, preambuła, akapit 4.

²⁷ *Ibidem*, preambuła, akapit 5.

²⁸ *Ibidem*, art. 33 i 35.

mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii²⁹. Co więcej, Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii³⁰.

Najważniejszy jednakże dla interpretacji postanowień Karty wydaje się podział na prawa, będące podstawą roszczeń jednostki, oraz na zasady, które „mogą być wprowadzane w życie przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii [...] można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności”³¹. Niestety, Karta nie zawiera katalogu zasad, które byłyby zgrupowane w jednym z jej tytułów. Niewątpliwie taka konstrukcja Karty utrudnia zidentyfikowanie samych zasad; trudno określić, czy mają one charakter rozłączny w stosunku do praw i nie zawierają punktów stykowych, czy też przeciwnie. Być może niniejsza kwestia wyklaruje się w przyszłym orzecznictwie Trybunału³².

Materia ograniczeń praw będąca elementem składowym każdego systemu ochrony praw człowieka została uregulowana w Karcie w art. 52 ust. 1, który stanowi, że „wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”³³. Mamy tu do czynienia z ograniczeniami praw i wolności w aspekcie formalnym i materialnym³⁴. Aspekt formalny oznacza, że wszelkie ograniczenia praw i wolności mogą być nakładane tylko i wyłącznie w drodze ustawy, a więc przez podmiot posiadający demokratyczną legitymację³⁵. Z kolei aspekt materialny wylicza wartości będące celem ograniczeń (ograniczenia muszą zostać

²⁹ *Ibidem*, art. 51 ust. 1.

³⁰ *Ibidem*, art. 51 ust. 2.

³¹ *Ibidem* art. 52 ust. 5.

³² Więcej na temat relacji między zasadami a prawami w: R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford University Press, 2002.

³³ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *op. cit.*, art. 52 ust. 1.

³⁴ Zob. L. Garlicki, *Polskie Prawo Konstytucyjne. Zarys wykładu*, Liber 2012, s. 101–102.

³⁵ Warto zwrócić tutaj uwagę na angielską wersję tekstu art. 52 ust. 1 Karty, gdzie jest mowa o ograniczeniach nakładanych przez prawo, a nie ustawę, jak w polskiej wersji językowej: „Any limitation [...] provided for by law”. Może to rodzić obawy, czy takie ograniczenia mogłyby być również nakładane przez organy egzekutywy. Zgodnie z teorią prawa konstytucyjnego nie wydaje się to możliwe, tak więc przy uchwalaniu aktów normatywnych zawierających ograniczenia praw i wolności, które są wymienione w Karcie, niezbędny jest współdziałanie Parlamentu Europejskiego jako jedyne podmiotu posiadającego demokratyczną legitymację; zob. D. Triantafyllou, *The European Charter of Fundamental Rights and the "Rule of Law": Restricting Fundamental Rights by Reference*, [2002] 39 *Common Market Law Review*, s. 53–64.

uznane za konieczne i rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanego przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób).

Aby na skutek dopuszczalnych prawem ograniczeń nie doszło do erozji gwarantowanych przez Kartę praw i wolności, w każdym porządku konstytucyjnym muszą istnieć tzw. ograniczenia ograniczeń³⁶. Karta nie wprowadza tutaj nic nowego i odwołuje się do dwóch tradycyjnych i dobrze znanych w prawie konstytucyjnym narzędzi: ograniczenia relatywnego w postaci zasady proporcjonalności oraz absolutnego w postaci zakazu naruszania istoty praw i wolności³⁷.

5. Zakończenie

Istniejące trzy źródła praw podstawowych w Unii Europejskiej (a właściwie cztery, jeżeli weźmiemy pod uwagę również konstytucje państw członkowskich) odzwierciedlają skomplikowany charakter systemu prawnego Unii, który podlega ciągłej ewolucji. Z jednej strony od lat 60. ubiegłego wieku trwa mozolna budowa systemu ochrony praw podstawowych w oparciu o zasady ogólne zakotwiczone we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, która spoczywa na barkach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z drugiej strony, Unia posiada od niedawna Kartę Praw Podstawowych, która jako „pisana karta praw” oferuje obywatelom UE uporządkowany katalog praw i ułatwia w ten sposób korzystanie z niego. Po trzecie, mamy system ochrony praw podstawowych oparty na Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, który bezpośrednio oddziałuje na porządek normatywny państw członkowskich, a pośrednio na system unijny. W tym przypadku, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zobowiązującego Unię do przystąpienia do Konwencji, sytuacja jest klarowna. Problem istnieje natomiast na poziomie prawa Unii, gdzie mamy do czynienia z dwoma systemami ochrony praw podstawowych (Karta i zasady ogólne), których wzajemne relacje nie zostały dotychczas należycie uporządkowane.

³⁶ Zob. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 102.

³⁷ *Ibidem*, s. 102–103.

