

Zasady ogólne prawa Unii Europejskiej a Karta Praw Podstawowych

Wstęp

Wejście w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r. i nadanie Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej takiej samej mocy prawnej, jaką posiadają Traktaty¹, było kamieniem milowym w kwestii zapewnienia odpowiedniego poziomu ochrony praw podstawowych w Unii. Ciągła ewolucja prawa Unii i zasad jej funkcjonowania, w sytuacji braku „pisanej karty praw”, zmusiła Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do uznania praw podstawowych w formie zasad ogólnych prawa, które Trybunał „odnajdywał” w razie potrzeby w systemie prawnym samej Unii bądź państw członkowskich. System ten przez długi okres czasu funkcjonował bardzo sprawnie, ale posiadał jedną, zasadniczą wadę, a mianowicie brak transparentności w zakresie chronionych praw. Aby uczynić prawo unijne bardziej przejrzystym i przyjaznym dla obywateli Unii postanowiono stworzyć Kartę Praw Podstawowych w „celu wzmocnienia ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi”²³. Inicjatywa stworzenia Karty Praw Podstawowych powstała w Radzie Europejskiej w 1999 r., która następnie przekazała swój mandat konwentowi złożonemu z przedstawicieli instytucji unijnych i państw członkowskich, co umożliwiło ostatecznie nabranie przez Kartę mocy prawnej wraz z Traktatem z Lizbony. W ten sposób Unia, zgodnie z art. 6 Traktatu uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie⁴, jak również uznaje, że „prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wynikające z tradycji

¹ Traktat o Unii Europejskiej (TUE), Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, art. 6(1).

² Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, preambuła.

³ Pierwsze przymiarki w kierunku zapewnienia Unii pisanego katalogu praw podstawowych miały miejsce pod koniec lat 70 ubiegłego wieku (Memorandum Komisji Europejskiej w sprawie przystąpienia Wspólnot Europejskich do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1979 roku, *Bulletin of the European Communities – Supplement 2/79*). Sprawa przystąpienia Unii do Konwencji ostatecznie została zamknięta wraz z opinią Trybunału Sprawiedliwości z 1996 r. o braku podstaw prawnych do przystąpienia Unii do Konwencji bez nowelizacji Traktatów (Opinia TSUE 2/94 w sprawie przystąpienia Wspólnoty (Unii) do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, *Zb. Orz.* 1996, s. I-1759).

⁴ TUE, *op. cit.*, art. 6(1).

konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa⁵. Pomijając zewnętrzny „pisany” katalog praw podstawowych UE w postaci europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i zawartą w art. 6(2) traktatu dyrektywę o przystąpieniu Unii do Konwencji, Unia posiada dwa, wewnętrzne źródła ochrony praw człowieka: pierwsze, są to zasady ogólne prawa, które Trybunał Sprawiedliwości „odszukuje” w tradycjach konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich i podnosi do rangi zasad ogólnych⁶, drugie to prawa zawarte w Karcie Praw Podstawowych. Relacje pomiędzy dwoma „wewnętrznymi” źródłami praw podstawowych będą przedmiotem rozważań zawartych w niniejszym artykule.

1. Karta Praw Podstawowych

Rozważania na temat Karty Praw Podstawowych warto rozpocząć od konstatacji zawartej w art. 51(2) zgodnie z którym „Karta 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. Potwierdzają to również słowa preambuły Karty, zgodnie z którymi celem powstania Karty było uczynienie praw podstawowych „bardziej widocznymi⁸”. Głównym powodem stworzenia Karty było zatem usystematyzowanie i ujęcie w jednym dokumencie tych wszystkich praw, które dotąd istniały w formie zasad ogólnych. Prace nad Kartą rozpoczęły się w 1999 r., a ostateczny kształt nadał Karcie 60-osobowy Konwent złożony z przedstawicieli szefów państw członkowskich, parlamentu europejskiego, parlamentów krajowych i Komisji Europejskiej. Pomimo faktu, że Karta została ogłoszona na szczycie w Nicei w grudniu 2007 r., to moc prawną równą traktatom uzyskała wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r., a więc prawie dekadę po ogłoszeniu. W tym czasie Karta stanowiła źródło inspiracji, ale formalnie nie nakładała żadnych obowiązków na instytucje Unii. Jeżeli przyjrzeć się bliżej strukturze Karty, to możemy wyodrębnić prawa podmiotowe, które Karta gwarantuje i mogą być one podstawą roszczeń jednostek przed sądami oraz zasady, których istnienie Karta uznaje w rozdziale VII. Podział na prawa i zasady nie jest do końca jasny, które zgodnie z art. 52(5) Karty „mogą być wprowadzane w życie

⁵ *Ibidem*, art. 6(3).

⁶ Warto dodać, że także podstawowe wolności powstałe na bazie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, mają status równy prawom podstawowym: Wyrok TSUE C-36/02 *Omega przeciwko Oberburgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, Zb. Orz. 2004, s. I-9609; Wyrok TSUE C-438/05 *International Transport Workers` Federation przeciwko Viking Line*, Zb. Orz. 2007, s. I-10779.

⁷ TUE, *op. cit.*, art. 51(2).

⁸ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *op. cit.*, preambuła.

przez akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz przez akty Państw Członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień. Można się na nie powoływać w sądzie jedynie w celu wykładni tych aktów i kontroli ich legalności⁹. Takie ujęcie zasad, bez ich wyodrębnienia w odrębnym tytule Karty, każe postawić pytanie o charakter wzajemnych relacji pomiędzy prawem a zasadą, niestety Karta milczy w tej kwestii. Przykładem takiej zasady może być art. 37 Karty dotyczący kwestii związanych z ochroną środowiska, zgodnie z którym „wysoki poziom ochrony środowiska i poprawa jego jakości muszą być zintegrowane z politykami Unii i zapewnione zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju”. Powyższe sformułowanie stanowi znaczący kontrast w stosunku do praw zawartych w Karcie, które mogą stanowić podstawę roszczeń dochodzonych na drodze sądowej. W tym przypadku należy uznać, że zasada wynikająca z art. 37 Karty stanowi wskazówkę, ukierunkowującą instytucje Unii na podjęcie określonych działań, w tym wypadku związanych z ochroną środowiska, ale brak takich działań nie może tutaj stanowić podstawy roszczenia, jednostka nie będzie mogła zatem powołać się w sądzie na cytowany wyżej art. 37 Karty, żądając wysokiego poziomu ochrony środowiska.

Mankamentem Karty jest również brak pogrupowania zasad w odrębnym rozdziale, co więcej, czytając niektóre artykuły Karty, można mieć pewne trudności przy wyodrębnieniu praw i zasad w ramach tego samego artykułu, np. art. 33 Karty regulujący kwestie życia rodzinnego i zawodowego, który stanowi w ust. 1, że „Rodzina korzysta z ochrony prawnej, ekonomicznej i społecznej” oraz w ust. 2 „W celu pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym każdy ma prawo do ochrony przed zwolnieniem z pracy z powodów związanych z macierzyństwem i prawo do płatnego urlopu macierzyńskiego oraz do urlopu wychowawczego po urodzeniu lub przysposobieniu dziecka”. Z powyższego wyraźnie wynika, że potencjalne roszczenie można sformułować tylko w oparciu o art. 33 ust. 2, natomiast ust. 1 zawiera zasadę ochrony rodziny na płaszczyźnie prawnej, ekonomicznej i społecznej.

Art. 51 ust. 1 Karty wyznacza zakres jej zastosowania, zgodnie z którym „postanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach”. Z tak sformułowanego art. 51 ust. 1 wyraźnie wynika, że nie można powołać się na prawo zawarte w Karcie w celu objęcia kontrolą obszarów ustawodawstwa państw

⁹ TUE, *op. cit.*, art. 52(5).

członkowskich niebędących wynikiem aplikacji prawa unijnego, a jedynie na takie przypadki, które dotyczą istniejących przepisów unijnych.

Jeżeli chodzi o samą strukturę Karty, to jest to typowy dokument regulujący kwestie praw i wolności jednostki, bardzo podobny w swej treści do analogicznych przedmiotowo fragmentów konstytucji państw demokratycznych, w których materia praw i wolności regulowana jest przeważnie w rozdziale II konstytucji. Sama Karta została podzielona na preambułę, siedem tytułów oraz protokół nr 30 dotyczący stosowania postanowień Karty do Polski i Wielkiej Brytanii. Preambuła nie odbiega w swojej treści od tego, co zawarte jest w konstytucjach państw demokratycznych, akcentując m.in. zasadę ludzkiej godności, demokracji oraz państwa prawnego, podkreślając przy tym prymat jednostki nad działaniami unijnych instytucji oraz dążenie do ochrony i rozwoju wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kulturową państw członkowskich. Gdy chodzi o treść tytułów, to pierwsze trzy tytuły Karty dotyczą praw wolnościowych. I tak tytuł pierwszy *Godność* składa się z pięciu artykułów dotyczących godności, prawa do życia, prawa do integralności, zakazu tortur i niehumanitarnego oraz poniżającego traktowania albo karania oraz zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej. Tytuł drugi Karty reguluje kwestie *Wolności* i składa się z następujących praw: prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego, poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ochronę danych osobowych, prawo do zawarcia małżeństwa i prawo do założenia rodziny, wolność myśli, sumienia i religii, wolność wypowiedzi i informacji, wolność zgromadzania i stowarzyszania się, wolność sztuki i nauki, prawo do nauki, wolność wyboru zawodu i prawo do podejmowania pracy, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo własności, prawo do azylu, ochronę w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji. Tytuł trzeci *Równość* zawiera zasadę równości wobec prawa, niedyskryminacji, różnorodności kulturowej, religijnej i językowej, równość kobiet i mężczyzn, prawa dziecka, prawa osób w podeszłym wieku oraz zasadę poszanowania osób niepełnosprawnych. Kolejny, czwarty tytuł *Solidarność* zawiera prawa pracownicze, tj. prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa, prawo do rokowań i działań zbiorowych, prawo dostępu do pośrednictwa pracy, ochronę w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy, zakaz pracy dzieci i ochronę młodocianych w pracy, ochronę życia rodzinnego i zawodowego, prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej, prawo do ochrony zdrowia. Tytuł ten zawiera ponadto zasady dotyczące dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, ochrony środowiska oraz konsumentów. Tytuł piąty Karty reguluje kwestie związane z obywatelstwem Unii i gwarantuje prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych, prawo do dobrej administracji, prawo

dostępu do dokumentów oraz do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, prawo wnoszenia petycji, swobodę przemieszczania się i pobytu oraz prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej. Rozdział szósty Karty dotyczy kwestii związanych z wymiarem sprawiedliwości i gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, domniemanie niewinności i prawo do obrony, zasady legalności oraz proporcjonalności kar do czynów zabronionych pod groźbą kary, zakaz ponownego sądu lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary. Ostatni tytuł siódmy Karty dotyczy spraw ogólnych, tj. wykładni i stosowania Karty. Warto ponadto dodać, że postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii¹⁰. Co więcej, Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii¹¹.

2. Zasady ogólne

Analizując zwięźle genezę powstania zasad ogólnych jako źródeł ochrony praw podstawowych w Unii, trzeba cofnąć się do lat 60. ubiegłego wieku i początków rozwoju dwóch, kluczowych dla dalszego rozwoju całego systemu prawa Unii zasad, stworzonych dzięki orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości UE, tj. zasady skutku bezpośredniego i pierwszeństwa prawa Unii. To właśnie obawa o zakwestionowanie tych zasad przez sądy państw członkowskich, skłoniła Trybunał Sprawiedliwości do uznania praw podstawowych za część prawa Unii. Kluczowa była tu sprawa *Stauder*, w której Trybunał Sprawiedliwości skonstatował, że odnalazł podstawowe prawa człowieka będące częścią zasad ogólnych prawa europejskiego¹². W następnych latach Trybunał wydał szereg interesujących orzeczeń w których dopracował i rozwinął doktrynę ochrony praw podstawowych w prawie Unii. W sprawie *Handelsgesellschaft*¹³ 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

¹⁰ *Ibidem*, art. 51 (1).

¹¹ *Ibidem*, art. 51 (2).

¹² Wyrok TSUE 29/69 *Stauder przeciwko Ulm*, Zb. Orz. 1969, s. 419, podobnie w wyroku TSUE 25/70 *Koster przeciwko Einfuhr-und vVorratsstelle Fuer Getriede Und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1161.

¹³ Wyrok TSUE 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft przeciwko Einfuhr-und Vorratsstelle fur Getriede und Futtermittel*, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

systemów państw członkowskich. W *Nold*¹⁴ wyjaśnił, na czym mają polegać pośrednie związki między krajowym a unijnym systemem ochrony praw podstawowych, uznając, że „prawa podstawowe stanowią część zasad ogólnych prawa, do których przestrzegania Trybunał jest zobligowany” oraz iż 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. Podobnie rzecz dotyczy umów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, których państwa członkowskie są sygnatariuszami. Była to pierwsza pośrednia wzmianka dotycząca Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i podstawowych wolności. Po raz pierwszy na Konwencję Trybunał powołał się w sprawie *Hoechst*¹⁵.

W sprawie *Hauer*¹⁶ 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 absolutny¹⁷, jak również absolutny charakter niektórych praw, które ze względu na swoją specyfikę nie mogą podlegać żadnym ograniczeniom¹⁸.

W sprawie *Wachauf*¹⁹ państwa członkowskie zostały zobligowane do przestrzegania praw podstawowych przy implementacji prawa unijnego. W sprawach *Grogan*²⁰ i *ERT*²¹ 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 zdecydować, gdzie przebiega granica pomiędzy normami krajowymi, które nie znajdują się w zasięgu oddziaływania norm unijnych, a objętymi tym zasięgiem²². Ponadto, w sprawie *ERT* Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zakres kontroli praw podstawowych dotyczy również sytuacji, w których państwa członkowskie powołują się na klauzule derogacyjne.

¹⁴ Wyrok TSUE 4/73 *Nold przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1974, s. 491.

¹⁵ Wyrok TSUE w połączonych sprawach 46/87 i 227/88 *Hoechst przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 2859.

¹⁶ Wyrok TSUE 44/79 *Hauer przeciwko Land Rheinland-Pfalz*, Zb. Orz. 1979, s. 3727.

¹⁷ Wyrok TSUE C-34/09 *Zambrano przeciwko Office national de l'emploi*, Zb. Orz. 2011, s. I-1177.

¹⁸ Wyrok TSUE C-112/00 *Schmidberger przeciwko Republika Austrii*, Zb. Orz. 2003, s. I-5659

¹⁹ Wyrok TSUE 5/88 *Wachauf przeciwko Niemcy*, Zb. Orz. 1989, s. 2689.

²⁰ Wyrok TSUE C-159/90 *Grogan przeciwko The Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd*, Zb. Orz. 1991, s. I-4605.

²¹ Wyrok TSUE C-260/89 *ERT przeciwko DEP*, Zb. Orz. 1991, s. I-2925.

²² 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.

3. Karta Praw Podstawowych a zasady ogólne

O ile w art. 52 i 53 Karty zostały w sposób klarowny wyjaśnione relacje pomiędzy Kartą a Konwencją, o tyle brak jest regulacji odnoszących się do wzajemnych relacji pomiędzy prawami zawartymi w Karcie a prawami podstawowymi chronionymi jako zasady ogólne prawa UE. Powstaje tu pytanie, czy konieczne jest istnienie dwóch różnych źródeł prawa (pisanego i niepisanego) w ramach jednego systemu? Obecny stan prawny rodzi wiele wątpliwości, np. w stosunku do „klauzuli opt-out”²³, w szczególności wyłączenia materii zawartej w tytule czwartym Karty z możliwości dochodzenia roszczeń na drodze sądowej w Polsce i Wielkiej Brytanii. Czy w takim razie część z tych praw mogłaby być dochodzona w formie zasad ogólnych prawa UE? Na to pytanie nie ma na razie odpowiedzi.

Warto zwrócić uwagę na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości, wydane jeszcze przed nabraniem przez Kartę mocy prawnej, w sprawie *Volker*²⁴, gdzie Trybunał uznał postanowienia Karty za punkt odniesienia przy interpretacji praw podstawowych rozumianych jako część zasad ogólnych. Na dzień dzisiejszy, już po wejściu przepisów Karty w życie, powyższe stanowisko Trybunału nie zostało niestety potwierdzone w żadnym z orzeczeń. Wydaje się, że jest wprost przeciwnie, ponieważ Trybunał wydał już szereg orzeczeń, w których najpierw powołał się na prawa podstawowe jako zasady ogólne, a następnie skonstatował, że prawo to zostało „potwierdzone” w jednym z artykułów Karty²⁵, traktując Kartę jako wtórne źródło tych praw. Istnieje ponadto szereg orzeczeń, w których Trybunał traktuje prawa zawarte w Karcie jako jedno ze źródeł będących podstawą rozstrzygnięcia²⁶. Wydaje się, że Trybunał pozostawia sobie otwartą furtkę, co do „bazy” możliwych do zdefiniowania praw, korzystając raz z zasad ogólnych, innym razem powołując się w szczególności na prawa zawarte w Karcie. Ponieważ zasady ogólne zawierają nieskodyfikowany katalog praw, zatem możliwości interpretacyjne Trybunału są tutaj o wiele większe w porównaniu do przepisów Karty. Jeżeli rozważymy cel powstania Karty, a mianowicie uczynienie praw podstawowych bardziej widocznymi i ich wzmocnienie²⁷, to wydaje się, że zasady ogólne powinny spełniać jedynie rolę pomocniczą przy interpretacji tychże praw zawartych w Karcie i ewentualnie

²³ Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz. Urz. UE C 83/313 z 30.03.2010.

²⁴ Wyrok TSUE C-92/09 i C-93/09, *Volker i Markus Schecke i Hartmut Eifert przeciwko Hesji*, Zb. Orz. 2010, s. I-11063.

²⁵ Chodzi o art. 47 Karty i prawo do skutecznego środka prawnego; Wyrok TSUE C-402/05 P i C-415/05 P, *Kadi i Al. Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*, Zb. Orz. 2008 s. I-6351.

²⁶ Wyrok TSUE C-175/08, C-176/08, C-178/08, C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla i Inni przeciwko Niemcy*, Zb. Orz. 2010, s. I-1493.

²⁷ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *op. cit.*, preambuła.

służyć za źródło prawa w sytuacji braku odpowiednich regulacji zawartych w prawie materialnym. W przeciwnej sytuacji, posługiwanie się przez Trybunał niepisanymi zasadami ogólnymi w takim stopniu jak przed wejściem w życie Karty, obniży transparentność całego systemu ochrony i będzie niezgodna z intencją ustawodawcy, którego głównym celem był wzrost transparentności²⁸. O wiele łatwiej jest zinterpretować precyzyjnie określone prawo zawarte w prawie materialnym niż tworzyć nowe na zasadzie precedensu, jak również przy interpretacji praw już istniejących należy dać pierwszeństwo temu, które zostało stworzone przez ustawodawcę²⁹.

Warto także zauważyć, że art. 6 Traktatu nie wymienia wśród źródeł prawa wolności gwarantowanych przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Trudno powiedzieć, czy był to celowy zabieg ustawodawcy. Jeżeli tak, to mogłoby to oznaczać, że ustawodawca całkowicie zdaje się na Trybunał Sprawiedliwości i jego orzecznictwo przy interpretacji praw podstawowych, a wybór jednego ze źródeł jako podstawy interpretacji w danej sprawie leży w gestii Trybunału, który uwzględniając wszystkie uwarunkowania systemu prawnego Unii, dokonuje właściwego wyboru, nie będąc związanym w pierwszej kolejności postanowieniami Karty i mając możliwość do swobodnego sięgania do innych źródeł. Podejście takie należałoby jednak uznać za niewłaściwe z przynajmniej dwóch powodów: po pierwsze w kontynentalnej kulturze prawnej rolą sądu jest interpretacja przepisów prawa materialnego, a nie aktywizm judykacyjny skutkujący coraz głębszym zacieraniem granicy pomiędzy poszczególnymi władzami. Przyzwolenie na posługiwanie się zasadami ogólnymi, jako pierwszym i najważniejszym źródłem interpretacji, daje nieskończenie większe możliwości interpretacyjne aniżeli konkretyzacja praw zdefiniowanych już przez ustawodawcę. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę charakter prawa Unii i jego ciągłą ewolucję, być może taki stan rzeczy byłby pożądanym przez ustawodawcę, zwłaszcza w kontekście dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości, bez którego system prawa unijnego nie ewoluowałby tak dalece i prawdopodobnie zatrzymałby się w granicach tego, co określamy jako, stosując kryterium przedmiotowe, normy prawa międzynarodowego. Z drugiej jednak strony, brak wyraźnego zhierarchizowania źródeł praw podstawowych przez ustawodawcę, jak i w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, bardzo pomniejsza rolę Karty Praw Podstawowych jako jednego z najistotniejszych fundamentów stanowiących o konstytucyjnej tożsamości Unii.

²⁸ C. Callies, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen 2010, s. 322; S. Prechal, *Competence creep and general principles of law*, „Review of European Administrative Law” 2010, No. 3, s. 5–22.

²⁹ S. Prechal, *op. cit.*, s. 5–22.

Zakończenie

Z powyższych rozważań można wyciągnąć wniosek, że wejście w życie Karty Praw Podstawowych nie uporządkowało systemu ochrony praw podstawowych w prawie Unii. O ile istotnym krokiem w przód, oczekiwanym od dawna, jest dyrektywa zawarta w art. 6(2) TUE, nakazująca Unii przystąpienie do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, to niestety relacje pomiędzy „wewnętrznymi” źródłami praw podstawowych są dalekie od uporządkowania. Odmienna jest też natura tych źródeł, z których jedno jest „pisanym” katalogiem praw, a drugie konkretyzuje się w formie zasad ogólnych i orzecznictwa Trybunału. Tak więc główny cel przyjęcia Karty, a więc wzrost przejrzystości i transparentności systemu nie został osiągnięty. Czy nastąpiło wzmocnienie tych praw poprzez uczynienie ich, wedle słów ustawodawcy, bardziej widocznymi?³⁰ – w tej chwili jest jeszcze za wcześnie na odpowiedź na to pytanie. Trudno sobie wyobrazić sytuację, w której Trybunał mógłby, nawet gdyby nie istniała Karta Praw Podstawowych, nie uwzględnić kwestii praw podstawowych w swoim orzecznictwie, będąc, z jednej strony pod presją sądów konstytucyjnych państw członkowskich, a z drugiej Trybunału Praw Człowieka i Konwencji.

Jednym z ważniejszych powodów, dla których proklamowano Kartę Praw Podstawowych, była chęć wzmocnienia konstytucyjnej tożsamości Unii, ponieważ istnienie katalogu praw i wolności jednostki jest istotnym atrybutem państwowości. Te nadzieje zostały po części spełnione, ponieważ Karta i zawarte w niej prawa powoli przebijają się do świadomości obywateli Unii, istotnie wzmacniając jej tożsamość. Z drugiej strony rozwiązania przyjęte w art. 6 TUE sankcjonują pluralistyczny charakter źródeł praw podstawowych w Unii. Być może był to celowy zabieg ustawodawcy, który w pełni świadomie, zdając sobie sprawę z ciągłej ewolucji systemu prawa Unii, pozostawił Trybunałowi Sprawiedliwości więcej swobody w ich interpretacji, dając mu możliwość korzystania z postanowień Karty bądź zasad ogólnych, czy też wolności gwarantowanych przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości z ostatnich kilku lat pokazuje wyraźnie, że Trybunał zaakceptował pluralistyczny charakter źródeł praw podstawowych i nie dąży do jego wewnętrznej hierarchizacji.

³⁰ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *op. cit.*, preambuła.

