



ecre

European Council
on Refugees and Exiles



**HELŚIŃSKA FUNDACJA
PRAW CZŁOWIEKA**

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE NIEZBĘDNY INSTRUMENT W SPRAWACH CUDZOZIEMCÓW POSZUKUJĄCYCH OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

January 2017

WSTĘP

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej została opracowana w latach 1999-2000. Podstawowym celem jej stworzenia była konsolidacja praw podstawowych, mających zastosowanie w Unii Europejskiej i umieszczenie ich w jednym dokumencie. Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony z 2009 r., Karta Praw Podstawowych UE stała się wiążącym prawnie katalogiem praw w Unii Europejskiej¹. Obejmuje ona wszystkie fundamentalne prawa chronione w UE, a poprzez Wyjaśnienia dostarcza także informacji o zakresie tych praw, sprawiając, że stają się klarowne i przewidywalne. Dzięki temu może być ważnym instrumentem służącym do zapewnienia lepszego standardu ochrony w dorobku prawnym UE w zakresie ochrony międzynarodowej.

STATUS PRAWNY KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE

W hierarchii źródeł prawa UE, Karta Praw Podstawowych (dalej: Karta) ma status wyższy niż akty prawa pochodnego przyjęte zgodnie z Traktatami oraz jakiegokolwiek prawo krajowe implementujące prawo unijne. Ma taki sam status prawny jak same Traktaty², w związku z czym oferuje wszystkim rezydentom i obywatelom UE pewniejsze i bardziej klarowne prawa. Jako źródło prawa pierwotnego wzmacnia konieczność wykładni prawa UE zgodnie z prawami podstawowymi. W praktyce oznacza to, że przepis prawa UE lub prawa krajowego implementującego prawo unijne jest nieważny, jeśli narusza Kartę.

TREŚĆ KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE

Podczas gdy Karta w dużej mierze potwierdza istnienie praw, które już istniały w porządku prawnym UE, zawiera ona także innowacyjne prawa, które nie są bezpośrednio zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPCz). Te przepisy mogą w znaczący sposób wpłynąć na dorobek prawny UE w zakresie ochrony międzynarodowej. Na przykład, Karta zawiera prawo do godności³, prawo do azylu⁴, zasadę non-refoulement (ochronę w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji⁵), prawo do dobrej administracji⁶. Obejmuje także prawa dziecka i szersze prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem⁷ niż odpowiednie przepisy EKPCz. Te prawa mogą zwiększyć ochronę prawną potrzebujących. Mając na uwadze, że zakres tych przepisów (jak np. prawo do godności czy prawo do azylu) nie został określony w orzecznictwie, posiadają one potencjał, aby używać i kształtować je tak, by wzmocnić ochronę prawną cudzoziemców poszukujących ochrony międzynarodowej.

Niemniej jednak główną wartością Karty jest kategorięczne uznanie kluczowej roli jaką pełnią prawa podstawowe w porządku prawnym UE. Karta wyraźnie wskazuje, że UE ma wiążący prawnie katalog praw i że są one podstawą istnienia UE⁸, a każde działanie podjęte przez Unię musi być zgodne z Kartą.

Karta zawiera 54 artykuły ujęte w siedem rozdziałów. Pierwsze sześć rozdziałów o tytułach Godność, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa obywateli i Wymiar sprawiedliwości zawiera prawa, natomiast ostatni ujmuje cztery klauzule horyzontalne, które kierują wykładnią i stosowaniem Karty. Treść praw opiera się o EKPCz, Europejską Kartę Społeczną, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), tradycje konstytucyjne państw członkowskich i wcześniejsze przepisy prawa UE.

- » Pierwszy rozdział, "Godność", gwarantuje prawo do życia i zakazuje tortur, niewolnictwa, kary śmierci, praktyk eugenicznych i klonowania istot ludzkich.
- » Drugi rozdział, "Wolności", obejmuje m.in. prawo do wolności i bezpieczeństwa, prawo do

1. Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01), 14 grudnia 2007 r., C 303/1.

2. Art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), 13 grudnia 2007 r., 2008/C 115/01.

3. Art. 1 Karty Praw Podstawowych UE.

4. Art. 18 Karty Praw Podstawowych UE.

5. Art. 19 Karty Praw Podstawowych UE.

6. Art. 41 Karty Praw Podstawowych UE.

7. Art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.

8. Parlament Europejski, 'Charter of the European Union Fact Sheet 2016'.

poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, wolność myśli, sumienia i religii, wolność wypowiedzi i informacji, wolność gromadzenia się, prawo do prywatności i prawo do azylu.

- » Trzeci rozdział, „Równość”, zawiera prawo do równości wobec prawa, zakaz dyskryminacji, także ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub społeczne, opinie polityczne lub wszelkie inne. Ten rozdział zawiera także prawa dziecka i prawa osób w podeszłym wieku.
- » Czwarty rozdział, „Solidarność” obejmuje prawa społeczne i pracownicze, m.in. prawo do sprawiedliwych warunków pracy, ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy, dostęp do opieki zdrowotnej i społecznej.
- » Piąty rozdział, „Prawa obywateli”, zawiera m.in. prawo do dobrej administracji i prawo dostępu do dokumentów.
- » Szósty rozdział, „Wymiar sprawiedliwości” gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego i sprawiedliwego procesu, domniemanie niewinności i prawo do obrony oraz zasadę legalności oraz proporcjonalności czynów zabronionych zagrożonych karą i kar.
- » Siódmy rozdział, „Postanowienia ogólne” obejmuje przepisy dotyczące wykładni i stosowania Karty.

ZAKRES KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE

Zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty, Karta ma zastosowanie do instytucji i organów Unii i państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. TSUE zrównał „stosowanie” prawa UE to „pozostawiania w zakresie” prawa UE, co znaczy, że Kartę stosuje się tylko w tych dziedzinach, w których znajduje zastosowanie prawo UE⁹. Jako że większość prawa dotyczącego ochrony międzynarodowej jest objęte kompetencją UE, krajowe prawo dotyczące tej materii będzie uznawane jako implementujące prawo UE i wówczas Karta obowiązuje. Art. 51 ust 2 wyjaśnia, że Karta w żaden sposób nie zmienia kompetencji i zadań UE.

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE I EUROPEJSKA KONWENCJA PRAW CZŁOWIEKA

Wiele praw zawartych w Karcie ma swoje odpowiedniki w EKPCz. Art. 52 ust. 3 Karty ma na celu zapewnienie spójności między Kartą a EKPCz. Zgodnie z tym artykułem, znaczenie i zakres praw Karty, które odpowiadają w swojej treści prawom zawartym w EKPCz, powinny otrzymać takie samo znaczenie i zakres jak prawa określone w EKPCz¹⁰. Dotyczy to także orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz). Przepis sugeruje, że TSUE powinien stosować się do orzecznictwa ETPCz, oferując przynajmniej ten sam poziom ochrony¹¹. Nie oznacza to jednak, że Karta nie może przyznawać ochrony szerszej niż EKPCz¹².

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE I INSTYTUCJE UE

Kartę stosuje się przede wszystkim w stosunku do instytucji i organów Unii (art. 51 ust. 1 Karty) oraz do państw członkowskich stosujących prawo UE. Wszystkie ich działania muszą być zgodne z Kartą. Jest to szczególnie ważne w odniesieniu do prawodawczej i decyzyjnej aktywności Komisji, Parlamentu i Rady; każdy przyjęty akt musi być zgodny z postanowieniami Karty, w przeciwnym razie może być podważony.

W 2001 r. Komisja zdecydowała, że każdy wniosek dotyczący aktów prawnych lub wszelkich przepisów,

9. Wyrok TSUE w sprawie C-617/10, Åklagaren v Hans Åkerberg Fransson, 26 lutego 2013 r., zob. także wyrok TSUE w sprawie C-300/11 (Wielka Izba), ZZ v. Secretary of State for the Home Department, 4 czerwca 2013 r., par. 51.

10. Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych Dz. U. UE [2007] C303/17.

11. ECRE oraz the Dutch Council for Refugees, ‘the Application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law’, październik 2014 r.

12. Wyrok TSUE w sprawie C279/09, Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH v. Germany, 22 grudnia 2010 r., par. 35.

które mają zostać przyjęte będzie podlegał ocenie w zakresie zgodności z Kartą¹³. Ten „test” na zgodność z prawami podstawowymi został ustanowiony przez Komisję, ponieważ Karta stała się dokumentem prawnie wiążącym. Ocenę zgodności danego aktu z Kartą zaplanowano na etap opracowywania wniosku legislacyjnego, oceny wpływu i oceny zgodności z prawem tekstu w ostatecznym kształcie¹⁴. W praktyce zatem Komisja, która opublikowała zestaw instrumentów zmieniających Wspólny Europejski System Azylowy po raz trzeci, musi zapewnić zgodność każdego wniosku legislacyjnego, a później przyjmowanego aktu z Kartą¹⁵. Jako strażnik Traktatów, Komisja ma szczególną rolę w określaniu zakresu stosowania traktatów i znaczenia ich postanowień. W komunikacie Komisji o skutecznej implementacji Karty podkreślono, że ocena zgodności regulacji z prawami podstawowymi jest niezbędna jako wspierająca szczegółowe badanie konieczności i proporcjonalności propozycji Komisji¹⁶. Mając na uwadze niepokojącą zawartość niektórych propozycji dotyczących dorobku prawnego UE w zakresie ochrony międzynarodowej¹⁷, można mieć wątpliwości, czy ocena w zakresie zgodności z Kartą rzeczywiście miała miejsce na wstępnym etapie prac – jednak wciąż musi być ona przeprowadzona zanim projektowany akt stanie się obowiązującym prawem. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, w której wiele istotnych przepisów może ulec zmianie podczas negocjacji między Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Karta to nie jest zatem abstrakcyjny wykaz wartości – to jest instrument pozwalający jednostkom korzystać z praw ujętych w nim, gdy znajdują się w sytuacji, do której zastosowanie ma prawo UE. Komisja musi natomiast pełnić swoją rolę zapewniając, że każdy proponowany i przyjmowany akt prawny jest z Kartą zgodny.

Rada, jako uczestnicząca w procesie prawodawczym, również ma swoją rolę w zapewnianiu, aby akty prawa UE były zgodne z Kartą. Rada przyjęła konkluzje na temat swojej roli w realizowaniu skutecznej implementacji Karty¹⁸. Także Parlament, od długiego czasu adwokat Karty, przyjął rezolucję na temat skutecznego jej stosowania po wejściu w życie Traktatu z Lizbony¹⁹.

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE I AGENCJE UE

Agencje UE takie jak Frontex, Europol i EASO także są związane przepisami Karty. Muszą zapewnić, że każde ich działanie związane ze stosowaniem prawa UE podejmowane jest w zgodności z Kartą. Nie mogą wybierać, które prawa będą przestrzegane i kiedy godność ludzka ma być uszanowana²⁰.

Przykładowo, kiedy Frontex zajmuje się akcją ratowniczą na morzu lub strzeże granic państw członkowskich, musi wykonywać te zadania w sposób zgodny z Kartą i prawami w niej zawartymi, takimi jak art. 1 – prawo do godności, art. 18 – prawo do azylu, art. 19 – prawo do ochrony w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia i ekstradycji czy art. 4 – zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karan.

Podobnie Europol, mając na uwadze jego rosnącą rolę w przyjmowaniu wniosków o ochronę międzynarodową w tzw. hotspots, musi zapewnić, że jego działania są kompatybilne m.in. z art. 8 Karty – ochroną danych osobowych i art. 7 – prawem do poszanowania życia prywatnego.

EASO, którego mandat dodatkowo ulegnie rozszerzeniu po przyjęciu nowych instrumentów prawnych w zakresie ochrony międzynarodowej, obecnie już zajmuje się wsparciem w zakresie rozwoju danych technicznych, dostarczaniem informacji o krajach pochodzenia uchodźców, szkoleniem ekspertów krajowych, włączając sędziów. Pełni także ważną rolę w prowadzeniu rejestracji wniosków i spraw o ochronę

13. Komisja Europejska, Przestrzeganie Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji; Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę; COM(2005) 172 wersja ostateczna, 27 kwietnia 2005 r., s. 2.

14. Ibid. s. 5.

15. Komisja Europejska, Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską, COM(2010) 573 wersja ostateczna, Bruksela, 19 października 2010 r.

16. Ibid.

17. Zob. np. ECRE Weekly Bulletin, 'Commission Proposals for tougher Dublin system, more data collection under Eurodac and the birth of a new asylum agency', 6 maja 2016 r., dostępny na: <http://bit.ly/1WcJN9l>.

18. Rada UE, 'Draft Council Conclusions on the role of the Council of the European Union in ensuring the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union', 6387/11, Bruksela, 11 lutego 2011 r.

19. Parlament Europejski, 'Resolution on the situation of fundamental rights in the European Union (2009) – Effective implementation after the entry into force of the Treaty of Lisbon', T7-0483/2010, 15 grudnia 2010 r.

20. Szczegółowa analiza związku Karty i agencji UE dostępna jest w badaniu Parlamentu Europejskiego 'Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies Frontex, Europol and the European Asylum Support Office' sierpień 2011 r.

międzynarodową w hotspotach. Musi zapewnić, że jego działania są zgodne z Kartą, przede wszystkim z jej art. 18, art. 19 i art. 41.

KARTA PRAW PODSTAWOWYCH UE I PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Państwa członkowskie są związane Kartą, gdy stosują prawo UE. W takich okolicznościach państwa członkowskie są bezpośrednio zobowiązane przestrzegać Karty, tak jak instytucje UE. Naruszenia Karty przez państwa członkowskie, gdy stosują prawo UE, stanowią naruszenia Traktatów UE. Państwa muszą implementować prawo UE w sposób zgodny z Kartą.

FUNKCJE KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE

Karta ma dwie główne funkcje²¹:

- » zapewnić zgodność wykładni prawa UE i prawa krajowego implementującego to prawo z prawami podstawowymi i zasadami ogólnymi unijnego porządku prawnego;
- » zapewnić, aby naruszenie prawa podstawowego (lub zasady ogólnej prawa UE) mogło być przedmiotem oceny TSUE.

W sprawach dotyczących możliwego naruszenia przepisu Karty, prawnicy powinni wnioskować o uznanie przepisu prawa UE lub prawa krajowego implementującego to prawo za nieważny z powodu niezgodności z Kartą i prosić sąd o skierowanie wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego do TSUE²², chyba że odpowiedź jest jasna i naruszenie Karty oczywiste. W takich sprawach, każdy sąd krajowy może odmówić zastosowania przepisu krajowego – i powinno się o to wnioskować.

Gdy sprawa dotyczy naruszenia przepisu prawa UE, tylko TSUE jest upoważniony do uznania unijnego prawa za nieważne. Oznacza to, że TSUE może sam zweryfikować i unieważnić akt prawa pochodnego UE z powodu niezgodności z prawami zawartymi w Karcie. Jeśli kwestia zgodności z Kartą nie jest jasna i przepis może być zinterpretowany na różne sposoby, a tylko jeden z nich pozostawałby w zgodności z Kartą, sądy krajowe są zobowiązane interpretować prawo pochodne UE w sposób, który jest zgodny z prawem pierwotnym UE, włączając Kartę.

Przykładem takiej sprawy jest dokonana przez TSUE ocena zgodności holenderskich przepisów dotyczących wymaganego dochodu w sprawach łączenia rodzin cudzoziemców z dyrektywą UE dotyczącą łączenia rodzin²³. Trybunał wyjaśnił, że dyrektywa musi być interpretowana w zgodności z prawami podstawowymi, w szczególności prawem do poszanowania życia rodzinnego zawartym w Karcie i że holenderskie przepisy były niezgodne z dyrektywą interpretowaną w ten sposób.

W przypadkach, w których agencje UE działają niezgodnie z Kartą, istnieją dwie główne drogi prawne, które mogą obrać jednostki. Pierwsza to skarga o stwierdzenie nieważności²⁴, która może być użyta gdy jednostka twierdzi, że organy lub jednostki organizacyjne UE działały bezprawnie i może prowadzić do uznania aktu za nieważny. Druga to skarga odszkodowawcza przeciwko UE²⁵. Pomimo trudności w skarżeniu organu lub jednostki organizacyjnej UE²⁶, ich działania mogą być podważone przed TSUE w zakresie zgodności z Kartą - taka możliwość nie istnieje natomiast na podstawie EKPCz²⁷.

21. Te funkcje znajdują zastosowanie do każdego prawa podstawowego lub ogólnej zasady prawa UE.

22. Art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

23. Wyrok TSUE w sprawie C-578/08 Rhimou Chakroun v Minister van Buitenlandse Zaken; 4 marca 2010 r.

24. Art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

25. Art. 340 Traktatu o funkcjonowaniu UE.

26. Szczegółowy opis tych trudności – zob. opracowanie Parlamentu Europejskiego 'Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its Impact on EU Home Affairs Agencies Frontex, Europol and the European Asylum Support Office', s. 82-87.

27. Możliwość taka zaistniałaby, gdyby UE przystąpiła do EKPCz, lecz aktualnie negocjacje stanęły w miejscu.

KONKLUZJE

Podsumowując, Karta jest potężnym narzędziem, które może służyć zapewnianiu zgodności legislacji i działań jednostek organizacyjnych UE z prawami podstawowymi, a także zgodności sposobu stosowania prawa przez państwa członkowskie z Kartą. Zawiera kilka innowacyjnych praw, których potencjał dopiero jest odkrywany. Obecnie Karta nie jest stosowana w takim zakresie, w jakim by mogła, lecz wraz z lepszym jej rozumieniem, rola Karty w ochronie cudzoziemców w Europie będzie wzrastać.



With financial support from the
Fundamental Rights and Citizenship
Programme of the European Union