



DZIESIĘĆ LAT PÓŹNIEJ: UWOLNIENIE PEŁNEGO POTENCJAŁU KARTY

FOKUS

Publikacja ta została pierwotnie wydana w 2020 r. jako część sprawozdania Agencji Praw Podstawowych za rok 2020 (sprawozdanie roczne), dostępnego pod adresem: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020>

© Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, 2021

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć i innych materiałów, co do których Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw.

Ani Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej, ani żadna osoba działająca w imieniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2021

Print	ISBN 978-92-9461-000-3	doi:10.2811/392776	TK-02-20-200-PL-C
PDF	ISBN 978-92-9474-757-0	doi:10.2811/52588	TK-02-20-200-PL-N

Zdjęcia:

S. 3, 9, 10, 14, 20: © Komisja Europejska

S. 13: © FRA

S. 16: © Stephan Köperl i Sylvia Winkler

S. 19: © FRA

S. 22: © Komisja Europejska

Spis treści

1	DLACZEGO KARTA MA ZNACZENIE NA SZCZEBLU KRAJOWYM I LOKALNYM.....	3
2	WARTOŚĆ DODANA KARTY I JEJ WYKORZYSTANIE NA SZCZEBLU KRAJOWYM I LOKALNYM	6
2.1	KARTA I ROLA SĄDÓW KRAJOWYCH	7
2.2	KARTA I KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI USTAWODAWSTWA KRAJOWEGO.....	8
2.3	KARTA I WYKŁADNIA PRAWA KRAJOWEGO I EUROPEJSKIEGO.....	10
2.4	ROLA KARTY W STANOWIENIU PRAWA I KSZTAŁTOWANIU POLITYKI NA SZCZEBLU KRAJOWYM.....	11
2.5	HORYZONTALNY SKUTEK BEZPOŚREDNI KARTY	13
2.6	KARTA W LITYGACJI STRATEGICZNEJ.....	14
2.7	STOSOWANIE KARTY W BADANIACH NAUKOWYCH PRZEZ SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE ORAZ W CELU ZWIĘKSZANIA ŚWIADOMOŚCI W ZAKRESIE PRAW	15
3	GŁÓWNE PRZESZKODY UTRUDNIAJĄCE BARDZIEJ KOMPLEKSOWE STOSOWANIE KARTY.....	18
3.1	ROZSZERZENIE ZAKRESU STOSOWANIA KARTY? KONFRONTACJA Z FAKTAMI.....	20
3.2	OGRANICZONE SZKOLENIA NA TEMAT KARTY	21
3.3	OGRANICZONA POLITYKA W ZAKRESIE KARTY I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ ZWIĄZANYCH Z KARTĄ	22
	OPINIE FRA.....	24
	PRZYPISY.....	27

1

DLACZEGO KARTA MA ZNACZENIE NA SZCZEBLU KRAJOWYM I LOKALNYM



„Karta jest wielkim osiągnięciem. To w niej uzgodniliśmy zestaw wspólnych wartości i praw podstawowych, które są dla naszych działań drogowskazem. Karta jest symbolem naszej wspólnej tożsamości europejskiej, świadomości, że wszyscy jesteśmy częścią wspólnoty wartości, w której przestrzegane są prawa podstawowe; w której zwyciężają demokracja i praworządność”.

Věra Jourová, wiceprzewodnicząca KE do spraw wartości i przejrzystości, **przemówienie** na konferencji „Making the EU Charter a reality for all” [Urzeczywistnienie postanowień Karty w życiu wszystkich obywateli] zorganizowanej przez Komisję Europejską, fińską prezydencję UE i FRA w dniu 12 listopada 2019 r.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej przyznaje osobom mieszkającym w UE szczególne prawa. Karta stanowi unijny kodeks praw. Jest dla instytucji UE wiążąca we wszelkich kontekstach. Państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania Karty wyłącznie w zakresie, w jakim „stosują one prawo Unii” (art. 51 Karty)¹. Ponieważ jednak przepisy prawa UE wpływają bezpośrednio lub pośrednio na kształtowanie prawa i polityki na szczeblu krajowym i lokalnym, Karta jest odpowiednim narzędziem dla sędziów krajowych, ustawodawców i administratorów w wielu różnych kontekstach.

Karta weszła w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Zmodernizowała kulturę praw podstawowych w instytucjach UE i nadała większe tempo działaniom w zakresie praw człowieka w całej Unii (zob. ramka „UE a Karta”). Natomiast państwa członkowskie stosują Kartę w znacznie mniejszym stopniu. Składa się na to wiele powodów, które przeanalizowano w **rozdziale 3**.

Mimo że obowiązuje ona od dziesięciu lat, ponad połowa respondentów w badaniu Eurobarometr nigdy nie słyszała o Karcie, a tym bardziej o jej znaczeniu. W 2019 r. zdecydowana większość ludności (72 %) nie czuła się dobrze poinformowana o Karcie. Sześciu na dziesięciu respondentów (60 %) chciało uzyskać więcej informacji na temat jej treści². Co bardziej niepokojące, kontakty z przedstawicielami zawodów prawniczych i konsultacje przeprowadzone w tym celu pokazują, że wartość dodana Karty wydaje się nadal niejasna dla wielu prawników praktyków. Należą do nich prawnicy, sędziowie i przedstawiciele krajowych instytucji praw człowieka oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego specjalizujących się w prawach człowieka.

Jest to wyzwanie, gdyż według Komisji Europejskiej Karta „jest najbardziej skuteczną i ma rzeczywisty wpływ na życie ludzi, kiedy stosuje się ją w całym systemie egzekwowania prawa”³. W ramach systemu prawnego UE wdrażanie prawa Unii ma charakter zdecentralizowany. Proces ten w dużym stopniu zależy od państw członkowskich, ponieważ zgodnie z traktatami UE „podejmują [one] wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii”⁴.

Krajowe systemy prawne zazwyczaj nakładają znaczną część obciążeń związanych z wdrażaniem prawa UE na władze regionalne i lokalne⁵. Dlatego też administracje lokalna i regionalna muszą być świadome istnienia Karty oraz związanych z nią konsekwencji. Już w oficjalnych wyjaśnieniach dotyczących

Karty podkreślono, że Karta „ma zastosowanie również do władz centralnych oraz do organów regionalnych i lokalnych, a także do organizacji publicznych, w trakcie wykonywania przez nie prawa Unii”⁶. W związku z tym również administracje lokalne i regionalne muszą wziąć na siebie odpowiedzialność za wdrożenie postanowień Karty.

UE a Karta

W niniejszym dokumencie skoncentrowano się na kwestii stosowania Karty na szczeblu krajowym, ale Karta odnosi się w równym stopniu do samej UE. W istocie, w przeciwieństwie do państw członkowskich, Karta zawsze i we wszystkich kontekstach jest wiążąca dla instytucji, organów, urzędów i agencji UE, nawet jeżeli działają one poza ramami prawnymi UE*.

W 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła *Strategię skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską (COM(2010) 573)*. Dziesięć lat później, po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, wszystkie instytucje UE podjęły kroki w celu zmniejszenia ryzyka negatywnego wpływu prawodawstwa UE na prawa zagwarantowane w Karcie.

Jednocześnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) opracował znaczący profil praw podstawowych. Szerokie grono odbiorców dowiedziało się o tym procesie w 2014 r., kiedy uchylono unijną dyrektywę w sprawie zatrzymywania danych, ponieważ niektóre jej przepisy naruszały Kartę**. Liczba spraw, w których TSUE odwołuje się do Karty, gwałtownie wzrosła – z 27 w 2010 r. do 371 w 2019 r.***, co świadczy o tym, że Karta stała się regularnie stosowanym w sądownictwie standardem. Dzięki jej coraz częstszemu stosowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE ma ona również coraz większe znaczenie dla sądów krajowych.

Prawodawca Unii wzmocnił również ochronę praw podstawowych w prawie UE. Przykładami są dyrektywa w sprawie ochrony praw ofiar, dyrektywa w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, a także niedawna dyrektywa o ochronie sygnalistów. Polityka UE częściej odnosiła się również w sposób wyraźny do praw podstawowych. Przykłady

obejmują unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. czy też kodeks postępowania w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie z 2016 r.

Ponadto jednemu z członków Komisji Europejskiej powierzono wyraźną i konkretną odpowiedzialność za monitorowanie stosowania Karty. W obecnej kadencji zadanie to realizuje wiceprzewodnicząca Věra Jourová, która co roku składa sprawozdania ze stosowania Karty. Grupa Robocza ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP) Rady UE w 2009 r. zyskała status grupy stałej, a w konkluzjach Rady w sprawie Karty z 2019 r. zobowiązano FREMP do prowadzenia corocznego dialogu na temat Karty. Rada przyjęła również **wytyczne** w sprawie metodologicznych kroków, które mają zostać podjęte, aby sprawdzić zgodność praw podstawowych w organach przygotowawczych Rady.

Wkrótce planowane są kolejne działania. W wymiarze wewnętrznym Komisja zapowiedziała, że w 2020 r. dokona przeglądu swojej strategii dotyczącej Karty. W wymiarze zewnętrznym nadal brakującym elementem jest przystąpienie UE do europejskiej konwencji praw człowieka Rady Europy, co poddałaby UE kontroli zewnętrznej w zakresie praw człowieka.

* TSUE, sprawy połączone C-8/15–C-10/15P, *Ledra Advertising Ltd i in. przeciwko Komisji Europejskiej i Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC)*, 20 września 2016 r., pkt 67.

** TSUE, sprawy połączone C-293/12 i C-594/12, *Digital Rights Ireland i Seitlinger i in.*, 8 kwietnia 2014 r.

*** Zgodnie z danymi przekazanymi FRA przez TSUE liczba ta obejmuje odniesienia Trybunału (123 wyroki i 53 postanowienia) oraz Sądu (155 wyroków i 40 postanowień).

Już w 2014 r. Komitet Regionów UE podkreślił, że wartości UE najlepiej „podtrzymywane są przez obywateli”. Zauważył, że „dlatego tak istotne jest zwiększenie świadomości i potencjału [władz lokalnych i regionalnych] oraz społeczeństwa obywatelskiego w zakresie utrzymania praworządności i praw podstawowych”⁷. Zwiększenie wkładu podmiotów lokalnych i regionalnych w ochronę praw w skoordynowany sposób może zmaksymalizować ochronę⁸. Przestrzeganie praw na szczeblu lokalnym pomoże „zlikwidować lukę między ramami praw podstawowych co do zasady a wynikami w zakresie praw podstawowych w praktyce”⁹. Istotnie czasami na szczeblu lokalnym czynione są odniesienia do Karty. Przykładem jest madrycki plan działania na rzecz praw człowieka (2017–2019)¹⁰. Biorąc pod uwagę fakt, że władze lokalne i regionalne świadczą usługi związane z wieloma obszarami, które mają bezpośredni wpływ na korzystanie przez jednostki z praw człowieka, Karta ma również duże znaczenie dla szczebla lokalnego¹¹. Wspólne obowiązki w tym zakresie wymagają ścisłej współpracy i koordynacji między organami na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Dlatego w niniejszym dokumencie skupiono się na tym, w jaki sposób Karta jest stosowana na szczeblu krajowym i lokalnym. Oceniono w nim wartość dodaną Karty (**rozdział 2**) i przeanalizowano obecne przeszkody w pełnym wykorzystaniu jej potencjału (**rozdział 3**). W ostatniej części dokumentu przedstawiono opinie na temat tego, jak poprawić wykorzystanie Karty i jej stosowanie przez ustawodawców, decydentów, sędziów i prawników, a także przez podmioty społeczeństwa obywatelskiego w całej UE.

DZIAŁALNOŚĆ FRA

Zapewnianie wsparcia i wiedzy eksperckiej na rzecz prezydencji UE

W ostatnich latach FRA pomagała prezydencjom UE w stosowaniu Karty. Zorganizowała na przykład wydarzenia informacyjne dla urzędników służby cywilnej przedstawicielstw państw członkowskich w Brukseli we współpracy ze Służbą Prawną Rady UE oraz szeroko zakrojone szkolenia dla urzędników służby cywilnej wszystkich ministerstw w stolicach.

Podczas prezydencji austriackiej Grupa Robocza ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP) poświęciła swoje pierwsze nieformalne posiedzenie kwestii wdrażania Karty. Agencja wniosła wkład w tę dyskusję. Podobnie uczyniła to na drugim nieformalnym posiedzeniu grupy FREMP podczas prezydencji fińskiej. Posiedzenie to poświęcone było aspektowi zagrożeń hybrydowych związanych z prawami podstawowymi, takich jak: manipulowanie informacjami, atakowanie słabych punktów logistycznych w przypadku

dostawców energii, szantażowanie za pomocą zagrożeń biotechnologicznych, podważanie instytucji demokratycznych itp.

Wszystkie prezydencje UE wykorzystywały dane FRA przy sporządzaniu corocznych konkluzji Rady w sprawie Karty. W konkluzjach z 2019 r. Rada „z zadowoleniem przyjmuje prace Agencji poświęcone Kartie”. Zachęca również FRA do „do dalszego opracowywania narzędzi i szkoleń, w tym przeznaczonych dla prawników praktyków, jak również do wspierania państw członkowskich oraz unijnych instytucji, organów i agencji w stosowaniu Karty i propagowaniu kultury przestrzegania praw podstawowych w całej Unii”^{*}.

** Rada Unii Europejskiej, Konkluzje Rady w sprawie Karty praw podstawowych po upływie 10 lat: aktualna sytuacja i dalsze prace, przyjęte 7.10.2019, pkt 19.*

2

WARTOŚĆ DODANA KARTY I JEJ WYKORZYSTANIE NA SZCZEBLU KRAJOWYM I LOKALNYM

Karta jest nowym, silnym instrumentem w dziedzinie praw człowieka. Stanowiąc część prawa pierwotnego UE, ma „taką samą moc prawną jak Traktaty [Unii]”¹². Ma ona szeroką i solidną legitymację, ponieważ została opracowana przez wielopartyjny Konwent Europejski składający się z 62 członków, z których około dwóch trzecich było posłami do Parlamentu Europejskiego i parlamentów krajowych. Podejście to było bardziej otwarte i przejrzyste niż klasyczny model zmiany traktatów za pośrednictwem konferencji międzyrządowych¹³. Karta „stanowi wyraz demokratycznego konsensusu politycznego na najwyższym szczeblu co do tego, co dziś należy uznać za katalog gwarancji praw podstawowych [Unii]”¹⁴. Przyczynia się do ogólnego propagowania praw człowieka z co najmniej czterech powodów:

- **Jest ponadnarodowa.** Jako źródło ponadnarodowego prawa unijnego Karta ma bardziej bezpośredni i większy wpływ na szczeblu krajowym niż międzynarodowe prawo dotyczące praw człowieka. Zasada pierwszeństwa oznacza, że prawo krajowe nie może być stosowane w danej sprawie lub kontekście, jeżeli nie jest w pełni zgodne z Kartą. Sędziowie krajowi lub lokalni oraz urzędnicy służby cywilnej w pewnym sensie stają się sędziami UE lub urzędnikami służby cywilnej UE, gdy działają w coraz większym zakresie prawa UE. Muszą upewnić się, że prawo krajowe nie narusza stosowania Karty.
- **Przyczynia się do zwiększenia widoczności praw podstawowych.** W porównaniu ze wspólnymi zasadami prawa UE wywodzonymi stopniowo z orzeczeń TSUE od lat 60. zaletą Karty jest to, że stanowi ona pisemny katalog praw podstawowych. Zwiększa to ich widoczność i dostępność. Charakter Karty może stanowić inspirację dla prawników praktyków na szczeblu krajowym, zwłaszcza w odniesieniu do praw, których krajowe konstytucje nie gwarantują jednoznacznymi przepisami.
- **Jej brzmienie jest nowoczesne i bardziej kompleksowe niż prawo krajowe i międzynarodowe.** Biorąc pod uwagę fakt, że Karta jest młodym instrumentem, uwzględniono w niej nowe przemiany. Odzwierciedleniem tego są niektóre prawa zawarte w Karcie, np. prawo do ochrony konsumentów (art. 38) lub prawo do prowadzenia działalności gospodarczej (art. 16). Karta łączy prawa obywatelskie i polityczne z prawami społecznymi i gospodarczymi w jednym prawnie wiążącym tekście, który wykracza poza jednoznaczne brzmienie konstytucji wielu państw członkowskich. Krajowe prawo konstytucyjne lub prawo międzynarodowe już wyraźnie odzwierciedla niektóre, ale nie wszystkie obowiązki wynikające z Karty.
- **Jest ona specyficzna dla UE.** Karta praw Unii Europejskiej obejmuje wiele praw, które są specyficzne dla UE. Jako takie nie zostałyby one włączone do prawa krajowego lub międzynarodowego. Przykłady obejmują: prawo petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 44), prawo dostępu do dokumentów UE (art. 42), prawo do zwracania się w przypadkach niewłaściwego administrowania do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (art. 43) oraz prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu (art. 45).

W tym kontekście Karta ma do odegrania rolę w sądach krajowych (pkt 2.1), gdy orzekają one, czy ustawodawstwo krajowe jest zgodne z prawem konstytucyjnym (pkt 2.2), lub dokonują wykładni prawa krajowego i unijnego (pkt 2.3); w ustawodawstwie krajowym i kształtowaniu polityki (pkt 2.4.), a nawet w relacjach między stronami prywatnymi (pkt 2.5).

Przedstawione sprawy i przykłady pochodzą z 2019 r. Wcześniejsze przykłady można znaleźć w rozdziałach poświęconych Kartce w poprzednich edycjach rocznego **sprawozdania FRA na temat praw podstawowych**.

2.1 KARTA I ROLA SĄDÓW KRAJOWYCH

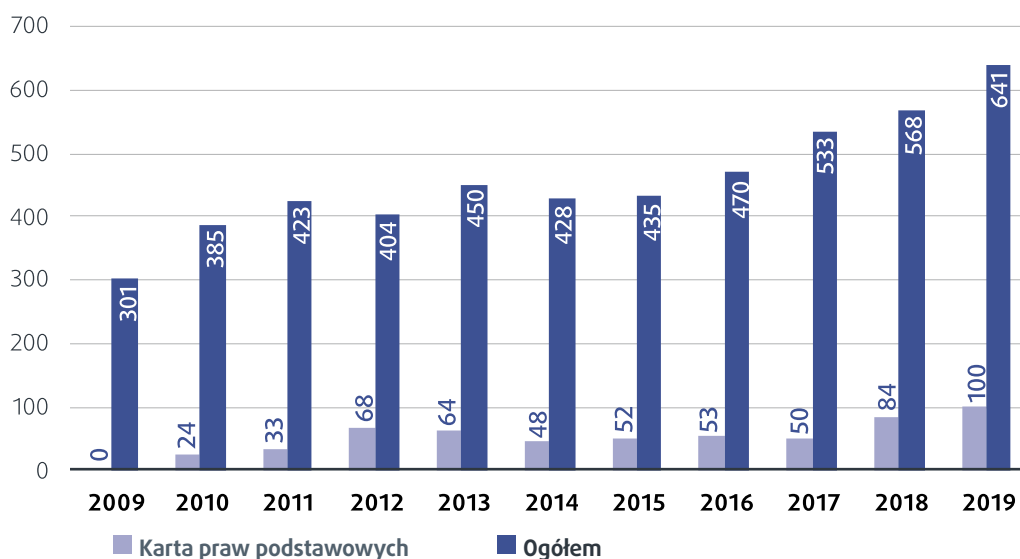
Z danych i dowodów, które FRA zgromadziła w ostatnich latach, wynika, że sądy krajowe coraz częściej wykorzystują Kartę jako odpowiednie źródło prawa (wykres 1). Odniesienia do Karty w orzeczeniach sądów krajowych są coraz częstsze i mniej powierzchowne.

Ponadto sądy krajowe stosują Kartę, zwracając się do TSUE o dokonanie wykładni. W latach 2009–2019 sądy krajowe przesłały do TSUE 5 038 wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym; 576 z nich (ponad 11 %) zawierało pytania związane z Kartą. Odsetek ten utrzymywał się w ostatnim dziesięcioleciu na dość stabilnym poziomie.

Coraz mniej wniosków związanych z Kartą skierowanych do TSUE w trybie prejudycjalnym uznaje się za niedopuszczalne¹⁵. Świadczy to między innymi o wyraźnej krzywej uczenia się wśród sędziów krajowych, jeśli chodzi o ustalenie, czy Karta ma zastosowanie w danej sprawie. Są oni coraz bardziej zaznajomieni z zakresem stosowania Karty. Bardziej widoczne stosowanie Karty w sądownictwie może mieć również wpływ na pozostałe dwa obszary sprawowania rządów: administrację i władzę ustawodawczą.

WYKRES 1: KORZYSTANIE Z KARTY W PRZYPADKU WNIOSKÓW O WYDANIE ORZECZENIA W TRYBIE PREJUDYCJALNYM KIEROWANYCH PRZEZ SĄDY KRAJOWE DO TSUE

Uwaga: Odsetek wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w których mowa o Kartce, wynosi od 6 % (2010 r.) do 17 % (2012 r.). W latach 2010–2019 odsetek ten wynosił średnio 12 %.



Źródło: Dane przekazane FRA przez TSUE, 2020 r.

Sądy krajowe niekoniecznie kierują sprawę do TSUE lub krajowego sądu wyższej instancji, zanim zastosują Kartę. W istocie prawo UE wymaga, aby wszyscy sędziowie krajowi sami działali jako sędziowie UE. Sąd krajowy wypełnia bowiem we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości powierzoną im wspólnie funkcję w celu zapewnienia przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu traktatów¹⁶. Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w **Polsce**: „Szeroki zakres stosowania Karty [...] powoduje, że sądy administracyjne uzyskują rolę unijnych sądów konstytucyjnych badających nie tylko zgodność prawa krajowego z prawem unijnym, lecz także zgodność prawa krajowego z prawami podstawowymi uznanymi w systemie UE”¹⁷.

Sądy krajowe często muszą bowiem interpretować przepisy krajowe lub badać decyzje administracyjne bez udziału TSUE. Na przykład w czerwcu 2019 r. Trybunał Konstytucyjny w **Austrii** stwierdził, że administracyjna decyzja azyłowa narusza art. 47 ust. 2 Karty dotyczący dostępu do bezstronnego sądu¹⁸. W **Finlandii** Sąd Najwyższy udzielał rządowi porad opartych na Karcie w sprawie dotyczącej możliwości ekstradycji danej osoby do Turcji bez ryzyka naruszenia praw człowieka. Powołał się na ochronę w przypadku wydalenia z terytorium państwa, o której mowa w art. 19 Karty¹⁹.

2.2 KARTA I KONTROLA KONSTYTUCYJNOŚCI USTAWODAWSTWA KRAJOWEGO

Karta jest też wyraźnie, choć rzadziej, stosowana przed sądami krajowymi w ramach kontroli zgodności z konstytucją²⁰. W dniu 6 listopada 2019 r. **niemiecki** Trybunał Konstytucyjny wydał przełomowy wyrok w tej sprawie. Po raz pierwszy postanowił wykorzystać Kartę jako odpowiedni standard kontroli zgodności z konstytucją w obszarach, które są w pełni zharmonizowane na mocy prawa UE²¹. Sprawa dotyczyła osoby na kierowniczym stanowisku, z którą przeprowadzono wywiad w programie telewizyjnym zatytułowanym „Zwolnieni z pracy: nieczyste zagrania pracodawców”. Nadawca NDR nadał segment programu i zamieścił go pod tym samym tytułem. Po wpisaniu nazwiska skarżącej do Google link do tej treści wyświetlał się wśród pierwszych wyników wyszukiwania.

Właściciel wyszukiwarki odrzucił wnioski skarżącej o usunięcie strony z wyników wyszukiwania. Skarżąca wniosła skargę do wyższego sądu krajowego, który ją oddalił. W związku z tym złożyła skargę konstytucyjną, powołując się na naruszenie jej ogólnych dóbr osobistych i prawa do świadomego samostanowienia. Co do istoty skarga nie została uwzględniona. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że sąd niższej instancji dokonał niezbędnego wyważenia, biorąc pod uwagę zarówno ochronę dóbr osobistych skarżącej, jak i wolność prowadzenia działalności gospodarczej przez właściciela wyszukiwarki internetowej.

DZIAŁALNOŚĆ FRA

Jakie działania są prowadzone na szczeblu krajowym? Regularne gromadzenie danych przez FRA na temat stosowania Karty

W 2012 r. Komisja Europejska zwróciła się do państw członkowskich o zgłaszanie spraw krajowych, które odwołują się do Karty. Na to wezwanie odpowiedziało 15 z 27 państw członkowskich. Komisja zwróciła się do FRA o przeanalizowanie stosownych wyroków. Począwszy od 2013 r. agencja gromadzi krajowe sprawy związane z Kartą, w których orzekają krajowe sądy wyższej instancji. Gromadzenie odbywa się za pośrednictwem FRANET, multidyscyplinarnej sieci badawczej agencji.

Analiza jest zamieszczana co roku w specjalnym rozdziale rocznego sprawozdania na temat praw podstawowych, który jest jednym z najczęściej pobieranych rozdziałów tego sprawozdania*. Poza orzecznictwem krajowym rozdział ten dotyczy również wykorzystania Karty w procesie legislacyjnym (np. w jaki sposób Karta była wykorzystywana w ocenach skutków ustaw) i w debatach parlamentarnych. Odnosi się również do obiecujących praktyk w zakresie stosowania Karty na szczeblu krajowym i odpowiedniej literatury naukowej na temat Karty.

FRA wykorzystuje tę bazę dowodową również w innych działaniach. Na przykład na wniosek Parlamentu Europejskiego FRA wydała opinię **Challenges and opportunities for the implementation of the Charter of Fundamental Rights**.

**W sprawozdaniu na temat praw podstawowych z 2020 r. niniejszy dokument, który jest również publikowany jako rozdział tegorocznego sprawozdania głównego, zastępuje zwyczajowy rozdział dotyczący Karty.*

Sprawa dała jednak sądowi możliwość określenia odpowiedniego standardu kontroli w kontekście prawa Unii. W przypadku gdy dana dziedzina jest w pełni zharmonizowana na mocy prawa UE, odpowiedni standard kontroli nie wywodzi się z niemieckich praw podstawowych, lecz wyłącznie z praw podstawowych UE²². Wyrok ten otwiera nowy rozdział poprzez umożliwienie Trybunałowi Konstytucyjnemu odgrywania aktywnej roli w dziedzinie praw podstawowych UE i daje stronom możliwość podnoszenia argumentów związanych z Kartą przed sądem w Karlsruhe²³.

W drugim orzeczeniu wydanym tego samego dnia Trybunał Konstytucyjny orzekł, że w dziedzinach, które nie są w pełni zharmonizowane na mocy prawa Unii, krajowe prawa człowieka stanowią standard kontroli zgodności z konstytucją. Jednocześnie Trybunał orzekł, że krajowe prawa człowieka powinny być interpretowane w świetle Karty²⁴.

Przy dokonywaniu przeglądu ustawodawstwa krajowego sądy konstytucyjne innych państw członkowskich również okazjonalnie korzystają z Karty w dodatku do krajowego prawa konstytucyjnego. Na przykład **chorwacki** Trybunał Konstytucyjny odniósł się do Karty w odpowiedzi na pytanie, czy przepisy ustawy o zamówieniach publicznych są zgodne z konstytucją. Trybunał uznał Kartę za odpowiedni standard, podkreślając, że ponieważ zamówienia publiczne wchodzą w zakres kompetencji UE, „przy stosowaniu przepisów regulujących tę kwestię – czy to bezpośrednio w drodze aktów UE, czy też za pośrednictwem krajowych przepisów wykonawczych – istnieje obowiązek poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w Karcie”²⁵.

W **Portugalii** Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał kwestię procedury specjalnego dostępu do danych telekomunikacyjnych i internetowych dla funkcjonariuszy wywiadu Portugalskiej Służby Wywiadu Wewnętrznego i Portugalskiej Służby Wywiadu Zewnętrznego. Chociaż trybunał formalnie ocenił daną ustawę pod kątem konstytucji, odniósł się również do Karty, odpowiedniego prawodawstwa UE oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał podkreślił, że „nie może pomijać praw podstawowych zapisanych w Karcie”, a także europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oraz „ich interpretacji przez właściwe organy, w szczególności przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka”²⁶.



„Obywatele muszą mieć pewność, że bez względu na to, gdzie znajdują się na tym ogromnym obszarze bez granic wewnętrznych, jakim jest Unia Europejska – przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – prawa podstawowe przysługujące im na mocy prawa UE będą skutecznie chronione. Taka jest rola Karty. Pełni ona funkcję »spoiwa konstytucyjności«, łączącego porządek prawny UE w zrównoważony sposób”.

Koen Lenaerts, prezes TSUE, wywiad z FRA na konferencji rocznicowej Karty, „Making the EU Charter a reality for all” [Urzeczywistnienie postanowień Karty w życiu wszystkich obywateli], zorganizowanej przez Komisję Europejską, fińską prezydentkę UE i FRA w dniu 12 listopada 2019 r.

2.3 KARTA I WYKŁADNIA PRAWA KRAJOWEGO I EUROPEJSKIEGO

Jak pokazują przytoczone powyżej sprawy, kontrole ustawodawstwa krajowego często nie są przeprowadzane bezpośrednio w zestawieniu z Kartą, lecz raczej z prawem wtórnym UE interpretowanym w świetle Karty. Na przykład w **Irlandii** sąd wyższej instancji (High Court) musiał rozstrzygnąć, czy przepisy ustawy o łączności (zatrzymywaniu danych) z 2011 r. (Communications Retention of Data Act 2011) są zgodne z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2002/58/WE dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej, w świetle art. 7 i 8 oraz art. 52 ust. 1 Karty²⁷. Podobnie w **Słowenii** Sąd Najwyższy przeanalizował przepis krajowego aktu administracyjnego w kontekście dyrektywy UE w sprawie procedur, odczytywany w świetle art. 4 i 47 Karty²⁸.

Na **Litwie** Trybunał Konstytucyjny rozpatrzył sprawę porównywalną do sprawy *Coman*, która została rozstrzygnięta przez TSUE w 2018 r.²⁹ Przedmiotem sprawy było ustalenie, czy małżeństwa osób tej samej płci zawarte w innym państwie członkowskim muszą zostać uznane. Obywatel Białorusi zawarł w Danii związek małżeński z obywatelem Litwy tej samej płci i złożył wniosek o zezwolenie na pobyt czasowy na Litwie w ramach łączenia rodzin³⁰. Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni ustawy o statusie prawnym cudzoziemców w świetle unijnej dyrektywy w sprawie prawa do swobodnego przemieszczania się i w związku z tym uwzględnił art. 7 (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego), art. 21 (niedyskryminacja) i art. 45 (swoboda przemieszczania się i pobytu) Karty.

W przypadku gdy sądy krajowe stosują przepisy UE lub interpretują prawo krajowe w świetle tych przepisów, Karta zapewnia wskazówki interpretacyjne.

Na przykład w **Niderlandach** Wydział ds. Sądów Administracyjnych Rady Stanu rozpatrywał wnioski o udzielenie azylu w sprawie dotyczącej pary homoseksualnej z Rosji. Pojawiło się pytanie, czy w odpowiednich dyrektywach UE wymaga się rozpatrzenia sprawy w drugiej instancji. W odpowiedzi na pytania postawione TSUE przez Wydział Trybunał ten stwierdził, że ani art. 47, ani art. 18 czy art. 19 ust. 2 Karty nie wymagałyby automatycznego skutku zawieszającego w przypadku odwołań od wyroków wydanych w pierwszej instancji utrzymujących w mocy decyzję o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i nakładających obowiązek powrotu. Jedynym wymogiem jest bowiem wniesienie skargi do sądu. Na podstawie tego orzeczenia TSUE Rada Stanu potwierdziła, że niderlandzka praktyka jest zgodna z prawem UE³¹.

W **Słowenii** Sąd Najwyższy wyjaśnił termin zgłaszania roszczeń odszkodowawczych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 889/2002 w sprawie odpowiedzialności przewoźnika lotniczego z tytułu wypadków lotniczych. Powołał się przy tym na art. 47 Karty³².



„Wiele kwestii w ustawodawstwie krajowym jest niejasnych – nie wiemy wtedy, jaki jest dokładny zakres przepisów. Czasem istnieją też luki w prawie. [...] Mamy także do czynienia z kwestiami, w przypadku których prawodawstwo jest po prostu nieodpowiednie lub niezgodne z Kartą – i w takich przypadkach możemy faktycznie się przeciwstawić”.

Max Schrems, działacz na rzecz ochrony danych, wywiad z FRA na konferencji **„Making the EU Charter a reality for all”** [Urzeczywistnienie postanowień Karty w życiu wszystkich obywateli], zorganizowanej przez Komisję Europejską, fińską prezydentkę UE i FRA w dniu 12 listopada 2019 r.

DZIAŁALNOŚĆ FRA

Charterpedia – centrum informacji związanych z Kartą

Charterpedia jest internetową **bazą danych** europejskiego orzecznictwa (TSUE i ETPC) oraz orzecznictwa krajowego, w którym korzystano z Karty. Obecnie obejmuje ona około 1 000 spraw. Orzecznictwo można przeszukiwać według różnych kryteriów, w tym prawa wynikającego z Karty i według kraju. W odniesieniu do każdego prawa zapisanego w Karcie przedstawiono również odpowiednie przepisy w konstytucjach państw członkowskich UE, a także odpowiednie prawodawstwo UE i międzynarodowe dokumenty prawne.

Ponadto FRA gromadzi odniesienia do Karty w publikacjach naukowych, w tym w rządziej używanych językach, oraz odniesienia do stosowania Karty w debatach parlamentarnych. W 2020 r. Charterpedia będzie uwzględniać informacje na temat stosowania Karty w krajowych procesach legislacyjnych. Dane na potrzeby Charterpedii gromadzi FRANET – multidyscyplinarna sieć badawcza FRA we wszystkich państwach członkowskich UE.

OBIECUJĄCE PRAKTYKI

Memorandum w sprawie wykładni i stosowania Karty

W 2016 r. **fińskie** Ministerstwo Sprawiedliwości sporządziło memorandum w sprawie *wykładni i stosowania Karty praw podstawowych UE*. Memorandum opierało się na wytycznych opracowanych w Niderlandach*.

Celem fińskiego memorandum było zapewnienie wyższego poziomu wiedzy o Karcie wśród urzędników służby cywilnej oraz promowanie i upowszechnianie jej aktywnego stosowania w całej administracji. Od czasu pierwszego wydania memorandum w 2016 r., wraz z rosnącą świadomością znaczenia praw podstawowych UE, odnotowuje się jednak także rozwój orzecznictwa sądów UE dotyczącego Karty.

Obecnie wydaje się, że najpilniejszym elementem jest bardziej praktyczna pomoc w określaniu zakresu stosowania Karty i równoważeniu różnych praw. Dlatego w 2019 r. Ministerstwo Sprawiedliwości zaktualizowało memorandum, aby zapewnić dalszą pomoc w zakresie możliwości stosowania Karty i uzasadnić ograniczenia Karty.

Należy zauważyć, że w 2020 r. niderlandzkie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych włączy różne niderlandzkie wytyczne do kompleksowego podręcznika kontroli konstytucyjności projektów aktów prawnych. Wszystkie te instrumenty są dostępne **online.*

2.4 ROLA KARTY W STANOWIENIU PRAWA I KSZTAŁTOWANIU POLITYKI NA SZCZEBLU KRAJOWYM

Krajowi prawodawcy i decydenci ponoszą główną odpowiedzialność za transpozycję prawodawstwa UE lub za opracowywanie i wdrażanie polityk, które nadają skuteczność polityce UE. Muszą oni zadbać o to, by środki krajowe respektowały zobowiązania wynikające z Karty. Jeżeli środek krajowy wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, powinni oni ocenić jego potencjalny wpływ na prawa zagwarantowane w Karcie, aby uniknąć ryzyka naruszenia prawa UE. Niemniej w krajowych normach proceduralnych dotyczących ocen skutków oraz w przepisach dotyczących kontroli prawnej w procesie stanowienia prawa rzadko wyraźnie wymienia się Kartę jako odpowiedni standard³³. Istnieją jednak wyjątki, jak pokazuje przykład Finlandii (zob. ramka „Obiecujące praktyki”).

Do organizacji, które mogą korzystać z Karty przy ocenie skutków wniosków ustawodawczych, należą organy sądowe lub *quasi*-sądowe, komisje parlamentarne, departamenty prawne w ministerstwach lub administracja parlamentarna, rzecznicy praw obywatelskich, krajowe instytucje praw człowieka i organizacje pozarządowe. Podmioty te mogą wskazywać na potencjalne naruszenia Karty i sugerować, w jaki sposób prawodawstwo lub polityka mogłyby aktywnie promować stosowanie praw wynikających z Karty w danym kontekście.

W 2019 r. FRA przeprowadziła wywiady z krajowymi instytucjami praw człowieka w państwach członkowskich UE w celu zebrania szczegółowych informacji na temat statusu krajowych instytucji praw człowieka i ich działalności w całej UE. Zapytała m.in. o to, w jaki sposób wykorzystują one Kartę w swojej pracy. Okazało się, że najczęściej korzystają z Karty, doradzając rządowi³⁴. Ponadto organizacje pozarządowe też korzystają z Karty przy przedstawianiu uwag dotyczących wniosków ustawodawczych.

Na przykład w **Irlandii** organizacja pozarządowa Free Legal Advice Clinics powołała się na Kartę podczas posiedzenia Wspólnej Komisji ds. Sprawiedliwości i Równości w parlamencie (Oireachtas). Wyraziła obawę, że projekt ustawy o ustawowej rekompensacie z tytułu naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie na mocy art. 6 EKPC nie uwzględni w wystarczającym stopniu art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁵.

W **Austrii** Amnesty International wykorzystwała ten sam artykuł Karty w swojej opinii prawnej dotyczącej aktu ustanawiającego Federalną Agencję ds. Opieki i Wsparcia Migrantów³⁶.

W **Szwecji** w ramach badania opinii publicznej oceniono m.in. to, czy proponowane przepisy mogłyby uzależnić finansowanie publiczne przyznane organizacjom społeczeństwa obywatelskiego od tego, czy organizacje te są zgodne z „podstawowymi wartościami szwedzkiego społeczeństwa”³⁷. W sprawozdaniu końcowym z badania stwierdzono, że takiej formy warunkowości nie można uznać za naruszenie prawa do wolności stowarzyszania się sformułowanego w art. 12 ust. 1 Karty³⁸.

W **Niderlandach** rząd zwrócił się do Rady Stanu o ocenę wykonalności wprowadzenia możliwości odzyskania części – sprzed trzech lat – stałego wynagrodzenia kierowników banków istotnych dla systemu, jeżeli bank otrzymał pomoc państwa³⁹. Rada Stanu zaleciła rządowi, by tego nie robił. Rada Stanu zwróciła uwagę na fakt, że takie potrącenie z części wynagrodzenia, która nie zależy od wyników osoby na kierowniczym stanowisku, byłoby sprzeczne z prawem własności ustanowionym w art. 17 Karty oraz z wolnością prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w art. 16 Karty.

Na **Litwie** Departament Prawa Europejskiego w Ministerstwie Sprawiedliwości wyraził obawy dotyczące Karty w związku z ustawą zmieniającą ustawę o wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴⁰. Projekt ustawy miał na celu wprowadzenie nowego przepisu stanowiącego, że ta sama osoba może zostać wybrana na posła do Parlamentu Europejskiego nie więcej niż dwa razy z rzędu. Departament Prawa Europejskiego podkreślił, że prawo każdego obywatela Unii Europejskiej do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego jest zapisane w art. 39 ust. 1 Karty. Zdaniem departamentu z projektu wniosku nie wynika jasno, dlaczego proponowane ograniczenie należy uznać za konieczne do ochrony interesów ogólnych uznawanych przez Unię.

Tego rodzaju kontrole na szczeblu krajowym mogą przynieść realne zmiany. W **Luksemburgu** Rada Stanu (*Conseil d'Etat*) oceniła projekt ustawy zmieniającej ustawę z 2014 r. o procedurze mającej zastosowanie do ponadnarodowej wymiany informacji w sprawach podatkowych⁴¹. Rada Stanu uznała, że aby zapewnić zgodność z art. 47 Karty, sędzia z Luksemburga musi mieć szersze uprawnienia do kontroli i musi mieć możliwość decydowania o formalnej ważności wniosku o wymianę informacji na temat opodatkowania. Projekt ustawy został odpowiednio zmieniony.

Kolejny przykład pochodzi z **Litwy**. Projekt ustawy stanowi, że cudzoziemcy z krajów, w których wystąpiło ognisko choroby zakaźnej, nie będą mogli wjechać na terytorium kraju, jeżeli nie udowodnią, że zostali objęci działaniami profilaktycznymi w związku z tą chorobą⁴². Departament Prawny Biura Parlamentu podkreślił, że art. 45 Karty gwarantuje każdemu obywatelowi UE prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Podkreślił potrzebę uwzględnienia zasady proporcjonalności przy ograniczaniu praw wynikających z Karty. Obejmuje to uwzględnienie charakteru i powagi choroby, stopnia jej zakaźności oraz innych czynników. Po przeprowadzeniu oceny skutków projekt ustawy został odpowiednio zmieniony.

2.5 HORYZONTALNY SKUTEK BEZPOŚREDNI KARTY

Przez wiele lat dyskutowano, czy Karta może wywołać skutki prawne między podmiotami prywatnymi (tj. horyzontalnie)⁴³. Było jasne, że Karta może, podobnie jak ogólnie inne przepisy unijne, wywoływać bezpośrednie skutki w tym sensie, że sprzeciwiałaby się ona uregulowaniu krajowemu sprzeczemu z postanowieniem Karty. Nie było jednak jasne, czy miałyby to zastosowanie również w sporze między dwoma podmiotami prywatnymi.

W wyroku w sprawie *Bauer i in.* z 2018 r. TSUE potwierdził, że ma to miejsce w przypadku niektórych postanowień Karty. Opierając się na swoim wcześniejszym wyroku w sprawie *Egenberger* (w sprawie skutków art. 21 Karty, niedyskryminacji)⁴⁴, w wyroku wielkiej izby stwierdzono, że fakt, iż „niektóre przepisy prawa pierwotnego mają zastosowanie w pierwszej kolejności do państw członkowskich, nie wyklucza, że mogą one znajdować zastosowanie w stosunkach między jednostkami”⁴⁵. W tym kontekście Trybunał uznał, że przewidziane w art. 31 ust. 2 Karty prawo do corocznego płatnego urlopu ma zastosowanie horyzontalne. Postanowienia Karty, które mają zarówno „charakter imperatywny, jak i bezwarunkowy”, mają zastosowanie nie tylko do działań organów publicznych, ale również do sporów między podmiotami prywatnymi⁴⁶. Fakt, że prawo jest zawarte w rozdziale IV Karty, zatytułowanym „Solidarność”, w którym znajduje się większość przepisów społeczno-gospodarczych, sam w sobie nie oznacza, że nie ma ono zastosowania horyzontalnego.

Ma to również znaczenie dla sądów krajowych, jak pokazuje przykład **Malty**. Wcześniej Karta nie odgrywała ważnej roli przed sądami. Sprawa dotyczyła eksmitowanego najemcy⁴⁷. Środek tymczasowy mający na celu wstrzymanie eksmisji, po wniesieniu przez najemcę sprawy konstytucyjnej, został uchylony w dniu eksmisji, a najemcy nie umożliwiono sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy. Najemca twierdził, że procedura ta naruszyła jego prawa podstawowe chronione na mocy art. 47 (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu) Karty. Utrzymywał, że postanowienia Karty mają skutek bezpośredni, co oznacza, że normy krajowe sprzeczne z Kartą nie mają zastosowania. Ponadto stwierdził, że bezpośredni skutek Karty może również prowadzić do uznania praw, które nie są przewidziane w prawie krajowym.

Sąd przytoczył obszernie (na 11 stronach bezpośrednich cytatów) literaturę naukową oraz badanie Parlamentu Europejskiego, w którym przeprowadzono analizę roli Karty, w tym jej (horyzontalny) bezpośredni skutek. Następnie stwierdził, że „zgadza się ze skarżącym co do tego, że Karta stanowi obecnie część prawa maltańskiego oraz że sądy maltańskie powinny ją uwzględniać i stosować w sposób, w jaki stosują wszelkie inne przepisy prawa powszechnego, które mają bezpośredni skutek”⁴⁸. Sąd ustalił, że ten bezpośredni skutek może mieć również zastosowanie horyzontalne między dwoma podmiotami prywatnymi.



2.6 KARTA W LITYGACJI STRATEGICZNEJ

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego i inne podmioty działające w dziedzinie praw podstawowych, takie jak krajowe instytucje praw człowieka, organizacje pozarządowe lub prawnicy specjalizujący się w prawach człowieka i inni obrońcy praw człowieka, mogą korzystać z Karty we wszystkich aspektach swojej codziennej pracy. Aspekty te obejmują: litygację strategiczną i rzecznictwo, podnoszenie świadomości, edukację, monitorowanie i badania naukowe⁴⁹. Ponadnarodowy charakter Karty i jej jednoznaczne brzmienie sprawiają, że jest ona ważnym narzędziem litygacji strategicznej. Przykładem może być prawo do ochrony danych, prawo do ochrony konsumentów oraz prawo dostępu do bezstronnego sądu.

Wszędzie tam, gdzie zastosowanie ma prawo UE, argumenty oparte na Kartie mogą być wykorzystywane przed sądami krajowymi. Stopień, w jakim osoby trzecie mają dostęp do sądów, zależy jednak od danego systemu prawnego i kontekstu. Organizacje pozarządowe wykorzystywały Kartę w pismach *amicus curiae* (opinie „przyjaciela sądu”) kierowanych do sądów krajowych⁵⁰. i nawet jeśli dostęp osób trzecich do TSUE jest ograniczony, praca krajowych organów ds. praw człowieka miała wpływ na różne istotne sprawy, w których TSUE orzekł w ciągu ostatnich kilku lat.

Na przykład belgijskie stowarzyszenie ochrony konsumentów, Association Belge des Consommateurs, zainicjowało sprawę *Test Achats*, która w 2011 r. doprowadziła TSUE do unieważnienia części dyrektywy w sprawie równego traktowania mężczyzn i kobiet w odniesieniu do towarów i usług (2004/113/WE)⁵¹. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą również korzystać z Karty w postępowaniu sądowym. W sprawie *Digital Rights Ireland* organizacja pozarządowa Digital Rights Ireland zakwestionowała zgodność z prawem krajowych środków wdrażających dyrektywę w sprawie zatrzymywania danych i ostatecznie TSUE unieważnił tę dyrektywę⁵². Organizacje społeczeństwa obywatelskiego często zapewniają prawników na potrzeby pracy nad kluczowymi sprawami. Na przykład w sprawie *El Hassani (C-403/16)* skarżącego reprezentował adwokat powiązany z Helsińską Fundacją Praw Człowieka⁵³.

Organizacje pozarządowe i inne organy, takie jak krajowe instytucje praw człowieka, mają mniejsze możliwości interweniowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej niż przed ETPC. Organizacja pozarządowa może składać pisemne oświadczenia do TSUE wyłącznie w przypadku, gdy jest stroną postępowania krajowego, w trakcie którego zwrócono się z pytaniem prejudycjalnym⁵⁴. Szczególna sytuacja ma miejsce, jeżeli chodzi o dziedzinę ochrony danych. W tym obszarze organy nadzorcze mogą korzystać z Karty w celu ochrony praw do prywatności⁵⁵. Każdy, kto uważa, że organ UE naruszył jego prawa do ochrony danych, może złożyć skargę do Europejskiego Inspektora Ochrony Danych.

Jeżeli organy UE naruszają prawo do dobrej administracji (art. 41) lub dostęp do dokumentów (art. 42), skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich może spowodować wszczęcie dochodzenia. Ponadto każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w państwie członkowskim ma prawo skierować petycję do Parlamentu Europejskiego w sprawie, która wchodzi w zakres działalności UE i dotyczy jej bezpośrednio⁵⁶.

Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego może również dotyczyć naruszeń Karty. Takie postępowania zostały niedawno uznane za skuteczne „narzędzie w zakresie praw podstawowych”⁵⁷. Osoby fizyczne lub organizacje mogą przesyłać skargi do Komisji Europejskiej, korzystając ze specjalnego formularza **dostępnego online**. Na podstawie takiej skargi Komisja może podjąć decyzję o nawiązywaniu nieformalnych kontaktów z organami krajowymi danego państwa członkowskiego. W badaniu

DZIAŁALNOŚĆ FRA

Karta i litygacja strategiczna

W dniach 20 i 21 maja 2019 r. agencja zwołała spotkanie z 25 organizacjami pozarządowymi zajmującymi się litygacją strategiczną. Warsztaty miały na celu zbadanie roli Karty i wzmocnienie litygacji strategicznej w zakresie praw człowieka w UE. Uczestnicy wymienili się wiedzą i analizowali zagadnienia będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, ale zgodzili się również, że jak dotąd potencjał Karty w zakresie litygacji strategicznej jest niedostatecznie wykorzystywany.



„Prawo Unii Europejskiej jest bardzo skutecznym narzędziem praw obywateli. Daje ono sędziom w wielu krajach większe uprawnienia do ochrony tych praw niż te, które mogą im przysługiwać na mocy prawa krajowego. Umożliwia również obywatelom i organizacjom pozarządowym wniesienie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu”.

Simon Cox, adwokat, wywiad z FRA na konferencji **„Making the EU Charter a reality for all”** [Urzeczywistnienie postanowień Karty w życiu wszystkich obywateli], zorganizowanej przez Komisję Europejską, fińską prezydencję UE i FRA w dniu 12 listopada 2019 r.

zaproprowano bardziej systematyczne gromadzenie informacji na temat tego, czy państwa członkowskie przestrzegają praw podstawowych w zakresie stosowania prawa UE. „Może to pozwolić na bardziej systematyczne i oparte na zasadach korzystanie z uprawnień Komisji jako strażniczki traktatów w celu wszczynania postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, z priorytetowym traktowaniem spraw, które dotyczą kwestii związanych z prawami podstawowymi”⁵⁸.

2.7 STOSOWANIE KARTY W BADANIACH NAUKOWYCH PRZEZ SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE ORAZ W CELU ZWIĘKSZANIA ŚWIADOMOŚCI W ZAKRESIE PRAW

Z badań naukowych nad Kartą mogą korzystać organizacje pozarządowe, krajowe instytucje praw człowieka i inne właściwe grupy korzystające z Karty w litygacji strategicznej lub innych działaniach, takich jak edukacja w zakresie praw człowieka, podnoszenie świadomości lub funkcje doradcze. Badania nad stosowaniem Karty na szczeblu krajowym często utrudnia jednak brak danych.

Publikacje naukowe odnoszą się raczej do bardziej ogólnych kwestii związanych z Kartą niż do jej konkretnego wykorzystania na szczeblu krajowym. Tak też było w 2019 r.: w literaturze naukowej Karta została ujęta w sposób ogólny⁵⁹ lub omówiono jej główne aspekty, takie jak zakres stosowania⁶⁰ lub skutek horyzontalny⁶¹. W 2019 r. FRA zwróciła się do członków FRANET o wskazanie czynników, które mogłyby poprawić monitorowanie i ocenę stosowania Karty na szczeblu krajowym. W większości odpowiedzi sugerowano ściślejszą wymianę informacji między odpowiednimi podmiotami (takimi jak sądy itp.) oraz większą liczbę analiz naukowych w językach narodowych. W niektórych odpowiedziach wskazano na publikację wszystkich wyroków przez wszystkie sądy, ponieważ orzeczenia sądów lokalnych często nie są dostępne; oraz na utworzenie sądowych baz danych, które można by w pełni przeszukiwać.

Na przestrzeni lat środowisko akademickie rozszerzyło obszar badań na kwestie stosowania Karty na szczeblu krajowym. W 2019 r. w literaturze naukowej analizowano wykorzystanie Karty jako miernika dla ustawodawstwa krajowego⁶² oraz stosowanie Karty przez sądy krajowe⁶³. W coraz większym stopniu opracowania zawierają jeszcze bardziej szczegółowe badania aspektów lub kontekstów. W 2019 r. w różnych artykułach analizowano związek Karty z jednolitym rynkiem⁶⁴, jej wpływ na stosunki pracy⁶⁵, Kartę i edycję genomu⁶⁶, Kartę i prawo do dobrej administracji⁶⁷, brexit i Kartę⁶⁸, Kartę i prywatność cyfrową⁶⁹, Kartę i mowę nienawiści⁷⁰, Kartę i prawo do mieszkania⁷¹ oraz jej związek z prawem autorskim⁷².

W roku referencyjnym 2019 sfinalizowano odpowiednie międzynarodowe projekty badawcze finansowane przez UE, które zawierały bardzo silny komponent szkoleniowy i miały na celu zgromadzenie przedstawicieli środowisk naukowych i prawników. Przykładem jest projekt e-learningowy National Active Charter Training (**eNACT**). W ramach tego projektu zorganizowano 16 szkoleń, sporządzono pięć podręczników tematycznych i utworzono grupę masowych otwartych kursów on-line (MOOC) na temat **Karty i ochrony danych, stosowania Karty, praw dziecka i Karty, wolności słowa**, praw socjalnych i prawa pracy oraz azylu i imigracji. Jednocześnie przygotowano nowe projekty, które będą również w pewnym stopniu dotyczyć Karty, takie jak „Zaufanie, niezależność, bezstronność i odpowiedzialność sędziów i arbitrów chroniących praworządność na mocy Karty praw podstawowych UE” (**TRIAL**). Program TRIAL został uruchomiony na początku 2020 r. i przyczyni się od organizacji czterech warsztatów transnarodowych, siedmiu wydarzeń transgranicznych i pięciu krajowych szkoleń na temat niezależności, bezstronności i rzetelności zawodów prawniczych.

Nowe projekty mogą opierać się na bieżących projektach, takich jak: Plan działania na rzecz europejskiego wymiaru sprawiedliwości (**REJUS**, projekt szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości) lub Prawa podstawowe w sądach i regulacjach (**FRICoRe**); a także wcześniejszych projektach badawczych i szkoleniowych – przyniosły one wiele istotnych rezultatów, z których mogą skorzystać prawnicy praktycy. Projekty te obejmują:

- Szkolenie na rzecz europejskiej przestrzeni sprawiedliwości (**TrAJus**) zaowocowało między innymi opracowaniem pięciu **podręczników szkoleniowych**, z których jeden odnosi się konkretnie do Karty (krótki komentarz do poszczególnych artykułów).
- Aktywne szkolenie w ramach Karty poprzez interakcję w zakresie doświadczeń krajowych (**ACTIONES**) koncentrowało się na wertykalnych i horyzontalnych interakcjach między sądami. W jego wyniku opracowano zbiór **podręczników** na temat tego, w jaki sposób sędziowie mogą współdziałać przy stosowaniu Karty w czterech różnych obszarach tematycznych. Materiały zawierają analizy przypadków i **Porady dla szkoleniowców**.
- Charterclick zaowocowało **instruktażowym materiałem dotyczącym Karty** oraz interaktywną **listą kontrolną**, które mają pomóc w zrozumieniu, czy Karta ma zastosowanie do danej sprawy. Oba narzędzia są obecnie dostępne na portalu Komisji Europejskiej „e-Sprawiedliwość”.
- W wyniku projektu **Ocena Karty** – zorganizowano szereg szkoleń, powstał **podręcznik** dotyczący roli Karty w sprawach azylowych oraz uruchomiono **stronę internetową**, na której gromadzone są liczne informacje związane z Kartą. Strona ta zawiera ćwiczenia i materiały szkoleniowe, orzecznictwo oraz wybór odpowiednich przepisów UE.
- Przekształcenie Karty praw podstawowych w żywy instrument zaowocowało opracowaniem przyjaznego dla użytkownika **podręcznika** dotyczącego Karty oraz **wytycznych** dla społeczeństwa obywatelskiego na temat tego, jak najlepiej wykorzystać Kartę.
- Dzięki projektowi **Karta w działaniu** zorganizowano różne warsztaty, opracowano **podręcznik najlepszych praktyk** dotyczących sesji szkoleniowych na temat Karty oraz **podręcznik szkoleniowy**.

Wykorzystanie potencjału badawczego do poprawy możliwości szkoleniowych w sferze objętej Kartą wydaje się kluczowe. Brak świadomości i odpowiednich szkoleń stanowi jedną z przeszkód w pełnym wykorzystaniu potencjału Karty. Ważne jest zatem, aby wyniki i materiały pochodzące z takich projektów finansowanych przez UE były regularnie aktualizowane (bazy danych, które nie są regularnie utrzymywane, nie są trwałe) i przekazywane odpowiednim zainteresowanym stronom w celu uzyskania pożądanego wpływu.

Badania naukowe są idealnymi narzędziami zwiększania świadomości na temat Karty wśród prawników praktyków. Szczególnie ważne są komentarze do poszczególnych artykułów. Są one dobrze ugruntowane w krajach niemieckojęzycznych⁷³. W 2019 r. pojawił się nowy komentarz w języku angielskim⁷⁴, a w 2020 r. ukażą się drugie edycje ugruntowanego komentarza przewodniego w języku angielskim i porównywalnego komentarza francuskiego⁷⁵. Komentarze te są również dostępne w innych językach, takich jak hiszpański⁷⁶ lub włoski⁷⁷. Najnowsze przykłady pokazują, że naukowcy nie tylko zapewniają prawnikom istotną wiedzę specjalistyczną, ale czasem również komunikują się z ogółem społeczeństwa. Potencjał ten można także wykorzystać w kontekście Karty. Możliwe jest wykorzystanie różnych formatów, począwszy od dokumentów informacyjnych zredagowanych prostym językiem⁷⁸, wideoblogów⁷⁹, wywiadów radiowych i podcastów⁸⁰, po blogi poświęcone Karcie, takie jak seria blogów **All EU-r rights**⁸¹.

W 2019 r. nawet organy publiczne korzystały z nowoczesnych środków w celu podniesienia świadomości społecznej na temat Karty. Rada UE przedstawiła jednonominutowy film zatytułowany „**Sharing a peaceful future based on**

OBIECUJĄCE PRAKTYKI

Inicjatywa obywatelska: Karta w trasie

Obywatele również mogą podjąć inicjatywę rozpoczęcia publicznej wymiany poglądów na temat Karty, jak pokazuje przykład dwóch artystów z Niemiec. Stephan Köperl i Sylvia Winkler byli zaintrygowani Kartą i chcieli dowiedzieć się więcej – mieli pomysł na to, jak zaangażować opinię publiczną w działania związane z Kartą.

W swoim projekcie artystycznym „Galley Proof” [Egzemplarz sygnałny] (*Korrekturfahren*) drukowali Kartę na dużych bannerach, które umieszczali w przestrzeni publicznej, konfrontując przechodniów z pełnym tekstem Karty i zachęcając ich do zaproponowania sposobów ulepszenia tekstu. W ten sposób obywatele zaangażowali się w dyskusję na temat tego, w jaki sposób wykorzystać Kartę do wizji bardziej zrównoważonej i społecznej Unii Europejskiej.

Obywatele mogli proponować zmiany do Karty, które zostały dodane za pomocą czerwonych i zielonych znaczników, tak jak korektorzy edytują egzemplarz sygnałny przed publikacją – stąd nazwa projektu. Zadanie to powtórzone w różnych miastach w Niemczech.

Więcej informacji można znaleźć na stronie internetowej Galley Proof.



DZIAŁALNOŚĆ FRA

Zwiększanie świadomości na temat Karty: nowe narzędzia

FRA opracowała różne narzędzia mające na celu zwiększenie świadomości na temat Karty. Należą do nich:

- 1 Karty dla poszczególnych krajów zawierają informacje w języku narodowym na temat Karty, jej roli i sposobu jej stosowania w państwie członkowskim. Są one dostępne **na stronie internetowej FRA** i mogą zostać zamówione w **Urzędzie Publikacji UE**.
- 2 Pięciminutowy film pt. „**Apply the Charter, deliver our Rights**” [Stosowanie Karty, urzeczywistnienie naszych praw]. Powstał w 2019 r. i zawiera informacje dotyczące wszystkich sześciu tematów Karty. FRA przedstawia je w osobnych 90-sekundowych filmach wideo (dotyczących **godności, wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich i sprawiedliwości**) na swoich kanałach mediów społecznościowych.
- 3 Agencja skompilowała produkty koncentrujące się na Karcie w ramach „Charter box”. FRA wysłała ten pakiet na przykład do wszystkich posłów do PE, którzy pracują w komisjach ds. praw podstawowych i spraw konstytucyjnych. Będzie nadal rozpowszechniać swoje wyniki wśród odpowiednich zainteresowanych stron.

common values” [Upowszechnianie pokojowej przyszłości opartej na wspólnych wartościach]. Komisja Europejska uruchomiła również krótki film na temat Karty w różnych językach⁸². Parlament Europejski sporządził materiał **wideo na temat genezy Karty** zawierający wywiady z najważniejszymi postaciami. Ugrupowania polityczne⁸³ i poszczególni posłowie do Parlamentu Europejskiego⁸⁴ wykorzystali materiały wideo do zwiększania świadomości na temat Karty. FRA przygotowała **pięciminutowy materiał wideo**, który daje ogólny obraz treści Karty.

Na szczeblu krajowym rzeczą naturalną byłoby wspieranie Karty przez krajowe instytucje praw człowieka. We **Francji** *Commission consultative des droits de l'homme* (Komisja Konsultacyjna ds. Praw Człowieka) przedstawiła materiał **wideo** na temat Karty. Europejskie rzecznictwo opublikowało nagranie wideo pt. „**The Charter of Fundamental Rights of the EU at 10**” [Karta praw podstawowych UE w swoje 10. urodziny], z którego wynika, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego również przekazują informacje o Karcie i jej wartości dodanej.

„**Łącząc Europę**” jest ciekawym przykładem projektu społeczeństwa obywatelskiego mającego na celu zwiększenie świadomości na temat Karty. W ramach projektu zachęca się obywateli różnych krajów do zaangażowania się w działania UE. Zwiększa się również świadomość społeczną w zakresie wartości Unii, zwłaszcza Karty. Siedem organizacji pozarządowych organizuje ją pod przewodnictwem Nowej Europy (*Nyt Europa*), duńskiej organizacji promującej zaangażowanie obywatelskie. W siedmiu miastach europejskich odbyły się cztery wydarzenia odzwierciedlające tematy Karty, a kolejne trzy wydarzenia są w planach⁸⁵.



3

GŁÓWNE PRZESZKODY UTRUDNIAJĄCE BARDZIEJ KOMPLEKSOWE STOSOWANIE KARTY

Pomimo wysiłków i przykładów przedstawionych powyżej Karta jest w dalszym ciągu stosowana na szczeblu krajowym jedynie w ograniczonym stopniu. W państwach członkowskich nie ma prawie żadnych krajowych badań ani studiów dotyczących stosowania Karty. Tam, gdzie zostały one przeprowadzone, np. na Litwie w 2019 r., badania takie potwierdzają, że państwa w dużym stopniu nie korzystają z Karty⁸⁶.

Aby lepiej zrozumieć, dlaczego Karta często nie jest uwzględniana, FRA przeprowadziła w 2019 r. konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, krajowymi instytucjami praw człowieka i krajowymi instytucjami szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości we współpracy z Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN). Ponadto agencja zwróciła się do własnych ekspertów prawnych FRANET, którzy od lat gromadzą dane i analizy dotyczące stosowania Karty na szczeblu krajowym.

Komentarz partnera FRANET w Hiszpanii jest reprezentatywnym przykładem odpowiedzi: „Karta zdecydowanie nie jest wykorzystywana na szczeblu hiszpańskim w dostatecznym stopniu ze względu na połączenie trzech utrzymujących się czynników: niejednoznaczności Karty, niewielkiej lub niewystarczającej wiedzy na temat Karty oraz braku polityk krajowych promujących jej wdrażanie”. W odpowiedzi na pytanie, kto w największym stopniu wykorzystuje Kartę, wyraźnie wskazał on na wymiar sprawiedliwości jako organ rządowy, który stosuje ją najbardziej regularnie. Potwierdza to wcześniejsze ustalenia agencji. Zgodnie z tymi ustaleniami władze krajowe i lokalne nie są postrzegane jako podmioty stosujące Kartę.

Wywiady z krajowymi instytucjami praw człowieka oraz konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zajmującymi się prawami człowieka potwierdzają, że Karta jest niedostatecznie wykorzystywana. Tylko cztery z 30 krajowych instytucji praw człowieka, z którymi FRA przeprowadziła wywiady w 2019 r., stwierdziły, że stosują Kartę w wystarczającym stopniu. Wszystkie pozostałe wskazały, że nie wykorzystują jeszcze w pełni jej potencjału. Jest to niezwykle stwierdzenie, biorąc pod uwagę, że można by oczekiwać, iż krajowe instytucje praw człowieka będą naturalnymi orędownikami Karty. Podobny obraz wyłania się w wyniku konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w ramach platformy praw podstawowych, sieci społeczeństwa obywatelskiego FRA. Około dwóch trzecich respondentów uważa, że ich organizacja nie wykorzystuje pełnego potencjału Karty w swojej pracy (67 %); jedna czwarta wskazała, że często z niej korzysta (26 %), a jeden na 10 respondentów wskazał, że jego organizacja nigdy nie odnosi się do Karty (10 %)⁸⁷.

Jeżeli chodzi o główne powody niestosowania Karty w większym stopniu, zainteresowane strony twierdzą, że nie jest jasne, jaką wartość dodaną wnosi

„Ogólnie rzecz biorąc, Karta nie jest w Szwecji dobrze znana i podmioty rzadko się tu na nią powołują. Gdy omawia się lub rozpatruje kwestie praw podstawowych, są one niemal wyłącznie ujęte w ramach europejskiej konwencji praw człowieka i konwencji ONZ. Status Karty jest również dość niejasny. Kiedy ma ona zastosowanie i kiedy odwoływanie się do Karty ma wpływ na orzeczenia sądowe? Gdyby było to jaśniejsze, możliwe, że różne podmioty widziałyby sens odnoszenia się do Karty, tak jak ma to miejsce w przypadku konwencji międzynarodowych”.

Szwecja, ekspert krajowy FRANET, 2019 r.

ona do krajowych i międzynarodowych źródeł prawa, a zakres jej stosowania jest ograniczony.

Podczas konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zakres stosowania Karty okazał się trzecim najważniejszym czynnikiem niedostatecznego wykorzystania Karty. Wspomniało o tym 36 ze 153 respondentów. Konsultacje umożliwiły organizacjom społeczeństwa obywatelskiego wskazanie innego czynnika, a mianowicie „ograniczonych zasobów organizacji (np. zasobów finansowych, wiedzy specjalistycznej itp.)”. Większość respondentów (84) wskazała, że jest to istotne z punktu widzenia niepełnego wykorzystania Karty.

Język Karty jest zwięzły, a jej treść jest atrakcyjna, ale bliższa analiza ukazuje złożoność, która sprawia, że prawnicy traktują ją z rezerwą. Jest „łatwa do czytania, ale trudna do zrozumienia”⁸⁸. Wydaje się, że stosowanie Karty w praktyce prawnej jest ograniczone przez następujące czynniki:

- **Badanie art. 51:** w przeciwieństwie do międzynarodowych i krajowych norm dotyczących praw człowieka Karta wiąże państwa członkowskie tylko wtedy, gdy „stosują one prawo Unii”, tj. gdy działają one w zakresie prawa UE (art. 51 Karty). Ocena, czy dana sprawa wchodzi w zakres prawa UE, wymaga dobrej znajomości obszernego orzecznictwa TSUE⁸⁹.
- **Nieokreślony status:** w przeciwieństwie do międzynarodowych i krajowych norm dotyczących praw człowieka, status prawny Karty nie jest wyraźnie określony w prawie krajowym. Karta jest aktem prawa pierwotnego Unii, w związku z czym państwa członkowskie nie muszą wprowadzać jej do prawa krajowego za pomocą szczególnych przepisów. Zwróciłoby to uwagę przedstawiciele zawodów prawniczych na jej istnienie i wyjaśniło jej legitymację procesową w prawie krajowym.
- **Rozróżnienie między prawami a zasadami:** Karta zawiera nie tylko prawa, ale również zasady. Nie wyjaśniono w niej, czy dane postanowienie jest prawem czy zasadą. Zgodnie z art. 52 ust. 5 na zasady „można się powoływać w sądzie” tylko wtedy, gdy zostały wdrożone „akty prawodawcze i wykonawcze przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz [...] akty państw członkowskich, gdy wykonują one prawo Unii, korzystając ze swoich odpowiednich uprawnień”. Może to budzić wątpliwości prawników co do charakteru i wartości prawnej wielu postanowień Karty.
- **Brak doświadczenia:** Karta jest nowym instrumentem w dość gęstej znaczeniowo dziedzinie. Prawnicy mogą kwestionować, dlaczego powinni dodać trzeci poziom praw do praw z dobrze znanych źródeł krajowych i międzynarodowych. Na pierwszy rzut oka i bez specjalistycznych szkoleń może wydawać się, że stanowi powielenie tych samych elementów.



3.1 ROZSZERZENIE ZAKRESU STOSOWANIA KARTY? KONFRONTACJA Z FAKTAMI

Zakres stosowania Karty, określony w art. 51, wywołał „prawdopodobnie największe kontrowersje”⁹⁰. Nigdy nie zamierzano zobowiązywać państw członkowskich do przestrzegania postanowień Karty zawsze i w każdych okolicznościach. W pierwszym projekcie ograniczono zakres stosowania Karty do państw członkowskich do przypadków, w których „transponują one lub stosują” prawo Unii⁹¹. W pierwszym wniosku podkreślono również, że celem Karty nie jest tworzenie nowych uprawnień i zadań dla UE.

Następnie przeprowadzono debaty w Konwencji Europejskiej, który opracował Kartę. Pokazują one, że zagadnienie, w jakim stopniu Karta powinna być wiążąca nie tylko dla samej UE, ale też dla państw członkowskich, było kwestią delikatną. Argumentowano, że Karta mogłaby spowodować „efekt pochłaniania kompetencji”, który mógłby mieć wpływ na autonomię państw członkowskich. Przewodniczący Konwentu dążył do rozwiania tych obaw⁹².

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dokonał szerokiej wykładni art. 51, uznając, że obejmuje on wszystkie sytuacje, w których państwa członkowskie działają w zakresie prawa UE. Parlament Europejski wyraził jednak pogląd, że w odniesieniu do obecnej wykładni art. 51 „należy dokonać przeglądu [...], aby spełnić oczekiwania obywateli UE dotyczące ich praw podstawowych”⁹³. Z zadowoleniem przyjął również oświadczenia byłej wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej, Viviane Reding, która wezwała do „skreślenia art. 51”⁹⁴.

Z prawnego punktu widzenia wątpliwe jest, czy zmiana art. 51 skłoniłaby państwa członkowskie do stosowania Karty w każdych okolicznościach. Konieczna byłaby również zmiana innych postanowień traktatów, zwłaszcza art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), ale także kluczowych zasad, takich jak wymienione uprawnienia (art. 5 TUE)⁹⁵. Jednak umożliwienie przedstawicielom zawodów prawniczych zapewnienia właściwego stosowania Karty, w przypadku gdy sprawa wchodzi w zakres jej stosowania, z pewnością zwiększyłoby wpływ Karty. Wymagałoby to lepszego ukierunkowania i znacznego zwiększenia liczby szkoleń dostępnych dla prawników praktyków, a także dla urzędników służby cywilnej, krajowych instytucji praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego.



„Jeśli chodzi o stosowanie Karty, nadal istnieje wiele niejasności. Podczas dyskusji często widać, że nawet sędziowie i prawnicy mają niekiedy trudności z ich rozwikłaniem. Wskazuje to na prawdziwą potrzebę kształcenia wymiaru sprawiedliwości i innych podmiotów w każdym państwie członkowskim, a także oczywiście na szczeblu UE”.

Emily O'Reilly, Rzecznik Praw Obywatelskich UE, wywiad z FRA podczas konferencji „*Making the EU Charter a reality for all*” [Urzeczywistnienie postanowień Karty w życiu wszystkich obywateli] zorganizowanej przez Komisję Europejską, fińską prezydencję UE i FRA w dniu 12 listopada 2019 r.

DZIAŁALNOŚĆ FRA

Złożony zakres stosowania Karty – zapewnienie praktycznych wskazówek we wszystkich językach

W 2018 r. FRA opublikowała podręcznik pt. *Zastosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w stanowieniu prawa i kształtowaniu polityki na szczeblu krajowym*. Zapewnia on praktyczne wskazówki krajowym decydom prawodawczym i decydom politycznym, prawnikom i urzędnikom służby cywilnej. W 2019 r. podręcznik pobrano 3 000 razy, co świadczy o znacznym zapotrzebowaniu.

Pierwsza część zawiera ogólny zarys. Wyjaśniono w niej, w jaki sposób Karta odnosi się do krajowych i międzynarodowych instrumentów w zakresie praw człowieka i praw podstawowych, jak sprawdzać, kiedy i w jaki sposób ma zastosowanie, oraz jak stosować ją w praktyce.

Druga część zawiera praktyczną listę kontrolną dotyczącą zastosowania Karty oraz kontrolę zgodności z Kartą do stosowania przez prawników praktyków w ich codziennej pracy. Podręcznik jest obecnie dostępny w językach angielskim, fińskim, francuskim i szwedzkim. Inne wersje językowe zostaną opublikowane w 2020 r. Agencja opracuje również interaktywne narzędzie internetowe, które pomoże sędziom ocenić, czy Karta ma zastosowanie do danej sprawy.

Podręcznik dotyczący Karty jest dostępny na stronie internetowej FRA.

DZIAŁALNOŚĆ FRA

Warsztaty dotyczące Karty organizowane we współpracy z krajowymi instytucjami praw człowieka (NHRI)

W 2019 r. **chorwacka** NHRI i FRA wspólnie zorganizowały dwie sesje szkoleniowe dotyczące Karty. Jedna z nich była skierowana do urzędników służby cywilnej i koncentrowała się na polityce i stosowaniu Karty w procedurze ustawodawczej. Druga była przeznaczona dla organizacji pozarządowych i była ukierunkowana na sposoby wykorzystywania Karty w litygacji strategicznej oraz na sposoby informowania o takich przypadkach. W ramach sesji poruszono kwestię zadośćuczynienia ofiarom, a w szczególności kwestię praw kobiet.

Fińska NHRI zorganizowała podobne sesje szkoleniowe z FRA na temat stosowania Karty w Finlandii. Były one przeznaczone dla ministerstw i biur rzecznika praw obywatelskich. Poszczególne tematy obejmowały ochronę danych, prywatność i dane dotyczące zdrowia.

Również we współpracy z Agencją Praw Podstawowych **polska** NHRI zorganizowała dwa seminaria: jedno dla prawników, a drugie dla organizacji pozarządowych. Zwrócono szczególną uwagę na praktyczne aspekty formułowania odesłań prejudycjalnych do TSUE w przypadkach, w których Karta może być przydatna.

Zob. *Europejska Sieć Krajowych Instytucji Praw Człowieka (2019), Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights, s. 11.*

3.2 OGRANICZONE SZKOLENIA NA TEMAT KARTY

W ciągu ostatnich kilku lat Unia Europejska intensyfikowała krajowe szkolenia dla sędziów i prawników. W 2011 r. Komisja Europejska wyznaczyła ambitny cel, zgodnie z którym połowa wszystkich prawników praktyków w UE – około 800 tys. – powinna do 2020 r. wziąć udział w szkoleniach na temat prawa UE lub prawa krajowego innego państwa członkowskiego. Cel ten osiągnięto już w 2017 r. W latach 2011–2018 w szkoleniach wzięło udział ponad milion prawników praktyków. Komisja Europejska finansuje szkolenia dla co najmniej 20 tys. prawników rocznie.

Niemniej jedynie 7,6 % szkoleń dotyczących prawa UE lub prawa innego państwa członkowskiego dotyczyło głównie lub wyłącznie praw podstawowych⁹⁶. W konsultacjach publicznych z 2018 r. w sprawie europejskiej strategii sądowej 67 % respondentów poparło pomysł zwiększenia liczby szkoleń na temat praw podstawowych i praworządności. Jak wynika z odpowiedzi, przedstawiciele zawodów prawniczych, którzy najbardziej potrzebują szkoleń w zakresie praw podstawowych i praworządności, to sędziowie (87 % odpowiedzi), prokuratorzy (69 %) i prawnicy (62 %)⁹⁷.

Takie szkolenia mogą również przynieść korzyści społeczeństwu obywatelskiemu. Bardzo niewiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się prawami człowieka odbyło szkolenie w zakresie Karty, co wykazały konsultacje przeprowadzone przez FRA⁹⁸.

Agencja zapytała również członków EJTN o szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości⁹⁹. Ponad połowa z 25 członków w 22 państwach członkowskich potwierdziła, że zapewnianie specjalistycznej wiedzy na temat Karty jest oficjalnie uznawane za cel szkolenia sędziów i prokuratorów w państwach członkowskich. Dotyczy to zarówno szkoleń wstępnych, jak i doskonalenia zawodowego. Mniej niż połowa stwierdziła jednak, że zapewnia regularne szkolenia ukierunkowane konkretnie na Kartę.

Jeśli chodzi o wstępne szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości, sześciu respondentów stwierdziło, że takie szkolenie w ramach Karty jest częścią modułu dotyczącego praw człowieka. Trzech respondentów stwierdziło, że jest to część modułu prawa UE. Wydaje się, że w ramach innych modułów prawnych naucza się również orzecznictwa dotyczącego Karty. Przykładowo, jeśli chodzi o wstępne szkolenie sędziów, 13 z 25 członków EJTN stwierdziło, że moduł dotyczący prawa karnego i procedury również dotyczy takiego orzecznictwa, a 12 stwierdziło, że jest tak w przypadku modułu dotyczącego prawa konstytucyjnego. Tylko odpowiednio siedmiu, sześciu i pięciu członków stwierdziło, że moduły dotyczące prawa prywatnego międzynarodowego, prawa administracyjnego i procedury administracyjnej oraz prawa azylowego i migracyjnego odnoszą się do Karty.

Liczby te są jednak zazwyczaj wyższe w przypadku szkoleń w miejscu pracy. Sugeruje to, że uwzględnia się Kartę, ale nie uczy jej jako odrębnego przedmiotu.

FRA zwróciła się do członków EJTN o przedstawienie wszelkich tendencji, jakie zachodziły w ciągu ostatnich 10 lat, jeśli chodzi o znaczenie Karty dla szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości w ich kraju. Prawie połowa respondentów stwierdziła, że oferowano więcej szkoleń lub odnotowano większą wiedzę na temat Karty.

3.3 OGRANICZONA POLITYKA W ZAKRESIE KARTY I WYMIANA DOŚWIADCZEŃ ZWIĄZANYCH Z KARTĄ

Zgodnie z art. 51 Karty UE i jej państwa członkowskie muszą zarówno przestrzegać Karty, jak i „wspierać” stosowanie jej postanowień. Wymagałoby to specjalnych strategii politycznych. Jak agencja wielokrotnie podkreślała w ostatnich latach, takie strategie są rzadkie. Na przykład spośród 133 organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wzięły udział w konsultacjach FRA, tylko 12 % stwierdziło, że wiedziało o jakichkolwiek krajowych, regionalnych lub lokalnych strategiach politycznych promujących Kartę i jej wdrażanie.

W 2018 r. Agencja przedstawiła opinię w sprawie wyzwań i możliwości w zakresie wdrażania Karty praw podstawowych¹⁰⁰. Wezwała do ustanowienia corocznej „wymiany dotyczącej Karty” w ramach FREMP, aby przyczynić się do lepszego propagowania Karty. Właściwe przygotowanie obejmowałoby seminarium eksperckie lub ustrukturyzowany proces gromadzenia odpowiednich danych, dowodów i dobrych praktyk. W ramach wymiany wykorzystywano by informacje na temat lokalnych, regionalnych i krajowych praktyk i doświadczeń w zakresie wdrażania Karty.

Taka wymiana mogłaby pomóc w promowaniu wspólnego zrozumienia praktycznego stosowania Karty i potrzeb z nim związanych. Przyczyniłaby się również do zwiększenia świadomości na temat tych nielicznych inicjatyw, które istnieją.

W dniu 12 listopada 2019 r. Komisja Europejska, fińska prezydencja Rady UE i FRA zorganizowały konferencję upamiętniającą 10. rocznicę dnia, z którym Karta stała się prawnie wiążąca. Konferencja dotyczyła stosowania Karty na szczeblu krajowym. Uczestnicy określili możliwości poprawy wykorzystania Karty i podniesienia świadomości na jej temat, aby zwiększyć jej skuteczność¹⁰¹.

Wydaje się, że 10. rocznica uświadomiła decydom, że muszą aktywniej stosować Kartę. Podczas prezydencji fińskiej w 2019 r. Rada przyjęła konkluzje, w których uznaje trzy ważne sposoby pomyślnego wdrożenia Karty przez państwa członkowskie¹⁰²:

- **Specjalne polityki krajowe promujące Kartę:** działania te obejmowałyby zwiększenie świadomości na temat Karty oraz wzmocnienie szkoleń dotyczących Karty skierowanych „do osób odpowiedzialnych za kształtowanie polityki, urzędników służby cywilnej i prawników praktyków, jak również do krajowych instytucji praw człowieka, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych obrońców praw człowieka”. Ważne jest także „zapewnianie ogółowi społeczeństwa dostępnych informacji na temat praw zapisanych w Karcie, aby zwiększyć wśród obywateli poczucie odpowiedzialności za ten dokument”. Ponadto Rada „zachęca państwa członkowskie, by zapewniły, że spójne z Kartą są ich krajowe przepisy proceduralne dotyczące kontroli prawnej i ocen skutków przepisów krajowych wchodzących w zakres prawa UE”.



- **Wymiana doświadczeń między krajami:** Rada uznaje „przydatność wymiany dobrych praktyk dotyczących stosowania Karty na szczeblu krajowym i między państwami członkowskimi oraz przeprowadzania dyskusji tematycznych w sprawie Karty. Rada przywołuje wymianę poglądów na ten temat, która miała miejsce na forum grupy FREMP w trakcie prezydencji fińskiej, i zobowiązuje się, by każdego roku kontynuować taki dialog”.
- **Silniejsze krajowe instytucje praw człowieka i organizacje społeczeństwa obywatelskiego:** Rada podkreśla, że „konieczne jest zapewnienie warunków wzmacniających pozycję niezależnych krajowych instytucji praw człowieka, organów ds. równości i innych mechanizmów praw człowieka”. Ponadto Rada zachęca państwa członkowskie, jak również Komisję, FRA i inne unijne instytucje, organy i agencje do dalszego „zacieśniania współpracy z tymi mechanizmami i do wspierania ich w wypełnianiu swoich odnośnych mandatów, w tym w stosowaniu i propagowaniu Karty”. Na koniec Rada uznaje „zasadniczą rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym” oraz „przypomina, jak istotne jest usunięcie wszelkich niepotrzebnych, bezprawnych i arbitralnych ograniczeń wobec przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego oraz wstrzymywanie się przed nakładaniem takich ograniczeń; uznaje również, że dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego kluczowe znaczenie ma przejrzyste, wystarczające i łatwo dostępne finansowanie”.

Rada zwróciła się również do Komisji o dalsze rozwijanie portalu „e-Sprawiedliwość”. Powinna ona stworzyć specjalną stronę na portalu „e-Sprawiedliwość”, na której państwa członkowskie „mogłyby publikować i aktualizować swoje dobre praktyki w zakresie podnoszenia poziomu wiedzy na temat Karty i używania jej”. W odpowiedzi Komisja opracowała kwestionariusze dla państw członkowskich, aby dzielić się z innymi państwami członkowskimi odpowiednimi inicjatywami, takimi jak:

- strategie polityczne rządu promujące stosowanie Karty i jej znajomość wśród organów ustawodawczych, administracyjnych, organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- narzędzia, które pomagają ludziom lepiej zrozumieć Kartę i kiedy ma ona zastosowanie, takie jak: listy kontrolne, inicjatywy w zakresie podnoszenia świadomości i komunikacji, internetowe narzędzia informacyjne / strony internetowe, podręczniki, bazy danych i materiały szkoleniowe;
- narzędzia opracowane przez inne państwa członkowskie lub inne zainteresowane strony, takie jak: organizacje społeczeństwa obywatelskiego, krajowe instytucje praw człowieka, organy ds. równości, środowiska akademickie i organy UE, aby pomóc w stosowaniu i promowaniu Karty;
- współpraca między obrońcami praw człowieka a organami krajowymi lub między organami krajowymi a środowiskiem akademickim, przyczyniająca się do zwiększenia świadomości i wykorzystania Karty;
- krajowe inicjatywy pozarządowe promujące stosowanie Karty i podnoszenie świadomości na jej temat.

Opinie FRA

OPINIA FRA 1.1

W następstwie konkluzji Rady z 2019 r. w sprawie Karty państwa członkowskie UE powinny rozważyć uruchomienie inicjatyw i strategii mających na celu promowanie świadomości na temat Karty i jej wdrażania na szczeblu krajowym. Powinny one wykorzystywać potencjał wszystkich właściwych podmiotów krajowych. Inicjatywy i strategie związane z Kartą powinny być oparte na dowodach i opracowywane z wykorzystaniem regularnych ocen stosowania Karty i świadomości na jej temat w każdym państwie członkowskim. Dowody można by gromadzić w ramach zorganizowanego dialogu z udziałem wielu zainteresowanych stron na temat stosowania Karty na szczeblu krajowym i lokalnym.

Państwa członkowskie mogłyby rozważyć powołanie „punktów kontaktowych ds. Karty” w krajowych administracjach. Takie punkty kontaktowe mogłyby ułatwić koordynację, wymianę informacji i opracowywanie wspólnych planów między krajowymi ministerstwami. Mogłyby one również działać jako łącznik między krajową administracją a innymi organami, w tym organami odpowiedzialnymi za przestrzeganie praw człowieka i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także między szczeblem unijnym a krajowym. Ponadto mogłyby one wskazać luki w systemie. Punkty kontaktowe mogłyby gromadzić istotne informacje na temat stosowania Karty i dzielić się nimi z podmiotami krajowymi we wszystkich odpowiednich sektorach oraz, w stosownych przypadkach, z administracjami innych państw członkowskich i instytucjami UE.

Artykuł 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nakłada na UE i państwa członkowskie obowiązek popierania stosowania postanowień Karty, jednakże na szczeblu krajowym zrobiono niewiele w tym zakresie. W konkluzjach Rady w sprawie Karty, przyjętych w październiku 2019 r., wezwano państwa członkowskie do zwiększenia świadomości na temat Karty i zintensyfikowania działań szkoleniowych skierowanych do decydentów, urzędników służby cywilnej i prawników praktyków, a także krajowych instytucji praw człowieka, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych obrońców praw człowieka. Wszystko to może pomóc w realizacji potencjału Karty.

Dostarczanie istotnych informacji związanych z Kartą mogłoby ulec poprawie. Jak dotąd nie powstał skonsolidowany przegląd inicjatyw i praktycznych doświadczeń związanych z wdrażaniem Karty na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Nie istnieje również pojedynczy punkt kontaktowy w administracji państw członkowskich, gdzie gromadzone byłyby informacje odnoszące się do odpowiednich doświadczeń i który łączyłby ze sobą odpowiednie organy i osoby, tak aby mogły one promować obiecujące praktyki i wymieniać się doświadczeniami na szczeblu krajowym.

W konkluzjach Rady z 2019 r. Rada zachęca państwa członkowskie, by „by zapewniły, że spójne z Kartą są ich krajowe przepisy proceduralne”. Ustawodawcy krajowi ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie spójności z Kartą przy wprowadzaniu przepisów Unii do prawa krajowego. Jednakże krajowe normy proceduralne dotyczące ocen skutków i kontroli prawnej – w przeciwieństwie do norm stosowanych przez UE – rzadko odnoszą się do Karty.

Wiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które współpracują z FRA w ramach jej platformy praw podstawowych, wzywa do zwiększenia finansowania szkoleń dotyczących Karty, a także do zreorganizowania przez UE działań w zakresie gromadzenia informacji na temat sposobu stosowania Karty przez państwa członkowskie. Niektóre z nich wzywają również do opracowania praktycznych wytycznych wykonawczych, które mogą pomóc organom krajowym we wdrażaniu prawa Unii zgodnie z Kartą.

Badania FRA pokazują, że krajowe instytucje praw człowieka (NHRI) nie wykorzystują pełnego potencjału Karty. W konkluzjach Rady przyjętych w 2019 r. Rada podkreśla ich „kluczową rolę w ochronie i propagowaniu praw podstawowych oraz w zapewnianiu zgodności z Kartą”. Obejmuje to doradzanie ustawodawcom krajowym w sprawie przyszłych przepisów i strategii w tym zakresie. Unijne i krajowe systemy finansowania mogą wspierać krajowe instytucje praw człowieka i inne organy posiadające kompetencje w zakresie praw człowieka w zdobywaniu wiedzy fachowej na temat Karty.

Prawnicy praktycy i urzędnicy administracji publicznej potrzebują specjalistycznych szkoleń, aby móc skutecznie stosować Kartę, która jest stosunkowo nowym instrumentem. Karta nie wchodziła w zakres programów nauczania wielu prawników praktyków, którzy kształcili się w dziedzinie prawa wiele lat temu. Stosowanie Karty wymaga solidnej wiedzy na temat orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Prawnicy praktycy muszą znać Kartę, by wiedzieć, kiedy ma ona zastosowanie, czy konkretny przepis Karty jest prawem czy zasadą, i czy w danym kontekście może być stosowany między podmiotami prywatnymi (horyzontalny skutek bezpośredni).

Szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości rzadko koncentruje się na prawach podstawowych. Ponadto stopień wykorzystania dostępnych szkoleń przez praktyków znacznie się różni w poszczególnych państwach członkowskich. Badania FRA pokazują, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego zajmujące się prawami człowieka rzadko oferują szkolenia dotyczące Karty lub w nich uczestniczą. Mniej niż połowa z 25 krajowych instytucji szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości, z którymi FRA przeprowadziła konsultacje, stwierdziła, że w ciągu ostatnich 10 lat dostępnych było więcej szkoleń związanych z Kartą lub wzrósł poziom świadomości na temat Karty.

OPINIA FRA 1.2

Państwa członkowskie UE powinny rozważyć wzmocnienie krajowych przepisów proceduralnych dotyczących kontroli prawnej i oceny skutków projektów ustaw, aby zwiększyć ich spójność z Kartą. Takie procedury powinny wyraźnie odnosić się do Karty w podobny sposób jak do konstytucyjnych praw człowieka, a także – w niektórych przypadkach – do europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC).

Ustawodawcy krajowi powinni zwrócić szczególną uwagę na zapewnienie, aby przepisy transponujące prawo Unii były w pełni zgodne z Kartą.

Komisja Europejska mogłaby rozważyć więcej możliwości finansowania ustawowych instytucji praw człowieka, takich jak krajowe instytucje praw człowieka, organy ds. równości czy instytucje rzeczników praw obywatelskich, by pomóc im w rozwijaniu wiedzy fachowej na temat stosowania Karty na szczeblu krajowym. Może to ułatwić im wspieranie państw członkowskich w stosowaniu Karty, m.in. w stanowieniu prawa i kształtowaniu polityki oraz wykorzystywaniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

OPINIA FRA 1.3

Podczas przeglądu europejskiej strategii szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2011–2020 UE powinna zapewnić ukierunkowane i praktyczne szkolenia dotyczące stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Możliwości szkoleń związanych z Kartą powinny być również promowane w ramach innych polityk i programów UE w celu zapewnienia, aby prawnicy praktycy i urzędnicy służby cywilnej, a także eksperci pracujący w krajowych ustawowych instytucjach praw człowieka mogli również korzystać z programów szkoleniowych na szczeblu unijnym i krajowym.

Państwa członkowskie UE powinny oferować sędziom i innym prawnikom praktykom regularne, ukierunkowane i dostosowane do potrzeb szkolenia w zakresie stosowania Karty. Krajowe instytucje praw człowieka i ich sieci na szczeblu unijnym powinny dysponować odpowiednimi zasobami, aby szkolić swoich pracowników w zakresie stosowania Karty.

Wymiana doświadczeń związanych ze stosowaniem Karty ma zasadnicze znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze, ludzie nadal mają ograniczone doświadczenie w stosowaniu Karty. Wciąż są pionierami. Po drugie, wiele

przypadków, w których Karta odgrywa rolę, ma wymiar ponadnarodowy, na przykład jeśli chodzi o europejski nakaz aresztowania. Jest to szczególnie istotne z punktu widzenia międzynarodowej wymiany praktyk.

Rada zobowiązała ostatnio Grupę Roboczą Rady ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP) do corocznego dialogu w sprawie Karty. Potwierdza to wartość dodaną takiej wymiany. Dyskusja zyskałaby na solidnych podstawach faktograficznych.

OPINIA FRA 1.4

Rada i państwa członkowskie UE powinny zapewnić regularne aktualizacje nowo wprowadzonego modułu na platformie „e-Sprawiedliwość”, która gromadzi doświadczenia i działania związane z Kartą. Powinny one również zwiększać świadomość na temat tego nowego narzędzia wśród właściwych organów krajowych, w tym krajowych instytucji praw człowieka, podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, środowisk akademickich i stowarzyszeń zawodowych. Dowody takie jak te zebrane za pośrednictwem nowej platformy mogłyby stanowić podstawę nowej wymiany związanej z Kartą w Grupie Roboczej Rady ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP).

Instytucje UE i państwa członkowskie powinny zbadać dodatkowe fora i możliwości wymiany, aby zbliżyć sędziów, parlamenty narodowe i społeczeństwo obywatelskie w całej UE. Przykładem takiego forum dla parlamentów narodowych mogłaby być Konferencja Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC). Ponadto różne sieci mogłyby opierać się na dotychczasowych doświadczeniach i angażować się w regularny dialog na temat Karty między krajowymi organami wymiaru sprawiedliwości. Należą do nich Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN), Sieć Sądowa Unii Europejskiej (RJEU) oraz Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej (ACA). Wymiany między właściwymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mogłyby zostać zorganizowane za pośrednictwem odpowiednich platform. Organy pozasądowe mogłyby opierać się na wcześniejszych przykładach i ustanowić regularną wymianę doświadczeń związanych z Kartą w ramach europejskiej sieci organów ds. równości (Equinet) i Europejskiej Sieci Krajowych Instytucji Praw Człowieka (ENNHRI). Wyniki takiej wymiany powinny być rozpowszechniane w odpowiednich językach narodowych w celu zagwarantowania, że informacje dotrą do właściwych podmiotów na szczeblu krajowym i lokalnym.

PRZYPISY

- 1 FRA (2018), *Zastosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w stanowieniu prawa i kształtowaniu polityki na szczeblu krajowym*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej (Urząd Publikacji).
- 2 Komisja Europejska (2019), *specjalne badanie Eurobarometr 487b*, s. 5 i 7.
- 3 Komisja Europejska (2019), *2018 report on the application of the EU Charter of Fundamental Rights* [Roczne sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych UE za 2018 r.], Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 6.
- 4 Traktat o Unii Europejskiej (TUE), art. 4 ust. 3.
- 5 Komitet Regionów (1999), *Opinion on the implementation of EU law by the regions and local authorities* [Opinia w sprawie wdrażania prawa UE przez regiony i władze lokalne], KR 51/99, fin, 15/16 września 1999 r.
- 6 **Wyjaśnienie** odnoszące się do artykułu 51 – Zakres zastosowania. Zob. Dz.U. 303 z 14.12.2007, s. 32. Zostało to następnie potwierdzone przez TSUE: zob. TSUE, C-292/97, *Postępowanie wszczęte przez Kjell Karlss on i in.*, [2000] Rec. I-2737, 13 kwietnia 2000 r., pkt 37.
- 7 Komitet Regionów (2014), *Multilevel protection of the rule of law and fundamental rights – The role of local and regional authorities and of the Committee of the Regions*, czerwiec, s. 7.
- 8 FRA (2014), *An EU internal strategic framework for fundamental rights: joining forces to achieve better results*, Luksemburg, Urząd Publikacji.
- 9 FRA (2017), *Between promise and delivery: 10 years of fundamental rights in the EU*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 29.
- 10 Madryt, *Ayuntamiento de Madrid plan estratégico de Derechos Humanos*.
- 11 FRA (2019), *Submission to the 11th Annual Dialogue between the Committee of the Regions and the European Union Agency for Fundamental Rights*.
- 12 TUE, art. 6 ust. 1.
- 13 W celu poznania tego procesu zob. np. Burca, G., (2001), „The drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, *European Law Review*, t. 40, nr 6, s. 799–810.
- 14 Opinia rzecznika generalnego Mischo przedstawiona w dniu 20 września 2001 r. w sprawach połączonych C-20/00 i C-64/00, *Booker Aquaculture Ltd i Hydro Seafood GSP Ltd przeciwko Scottish Ministers*, pkt 126.
- 15 Reichel, D. and Toggenburg, G. N. (2020), „References for a preliminary ruling and the Charter of Fundamental Rights: experiences and data from 2010 to 2018”, w: Bobek, M. and Prassl, J. (red.), *The European Charter of Fundamental Rights in the Member States*, Hart/Bloomsbury Publishing, Oxford.
- 16 TSUE, opinia 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., pkt 69.
- 17 Polska, postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, I SA/Wr 365/19, orzeczenie z dnia 22 lipca 2019 r. Sprawa dotyczyła ustalenia, czy organ podatkowy miał prawo zawiesić pięcioletni termin przedawnienia w odniesieniu do płatności podatku od wartości dodanej.
- 18 Austria, Trybunał Konstytucyjny, E137/2019, 11 czerwca 2019 r.
- 19 Finlandia, Sąd Najwyższy, KKO:2019:26, orzeczenie nr 443 **H2019/8**, 19 marca 2019 r.
- 20 Doskonałym przykładem jest przełomowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego Austrii wydany w 2012 r. Umożliwił on powoływanie się na Kartę w skargach konstytucyjnych jako normę kontroli konstytucyjności. Zob. FRA (2013), *Sprawozdanie na temat praw podstawowych z 2012 r.*, s. 27.
- 21 Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec, orzeczenie z dnia 6 listopada 2019 r., **1 BvR 276/17**, „Prawo do bycia zapomnianym II”.
- 22 W innej sprawie, w której wydano orzeczenie tego samego dnia, wynik był odmienny. Sąd stwierdził, że chodzi tu nie o prawo do prywatności, lecz o bardziej ogólne dobra osobiste, które nie są w pełni zharmonizowane w prawodawstwie UE. W związku z tym głównym standardem kontroli pozostało niemieckie prawo konstytucyjne (a nie Karta). Zob. Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec, orzeczenie z dnia 6 listopada 2019 r., **1 BvR 16/13**, „Prawo do bycia zapomnianym I”.
- 23 Honer, M. (2019), „*Was bedeuten die Entscheidungen für Bürger, Gerichte und den EuGH?*” [„Co oznaczają te decyzje dla obywateli, sądów i TSUE?”], *Legal Tribune Online*, 9 grudnia 2019 r.
- 24 Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec, orzeczenie z dnia 6 listopada 2019 r., **1 BvR 16/13**, „Prawo do bycia zapomnianym II”.
- 25 Chorwacja, Trybunał Konstytucyjny, U-I-2911/2017, orzeczenie z dnia 5 lutego 2019 r., pkt 19.1.
- 26 Portugalia, Trybunał Konstytucyjny, 464/2019, **orzeczenie** z dnia 18 września 2019 r. (sprawa 26/2018).
- 27 Irlandia, High Court, [2019] IEHC 48, orzeczenie z dnia 11 stycznia 2019 r.
- 28 Słowenia, Sąd Najwyższy, orzeczenie **nr I Up 212/2018**, 27 marca 2019 r.
- 29 TSUE, C-673/16, *Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne*, 5 czerwca 2018 r. Trybunał Konstytucyjny obszernie odniósł się do tego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 30 Litwa, Trybunał Konstytucyjny, KT3-N1/2019 nr 16/2016, orzeczenie z dnia 11 stycznia 2019 r.
- 31 Niderlandy, Rada Stanu, NL:RVS:2019:457, **orzeczenie** z dnia 20 lutego 2019 r.
- 32 Słowenia, Sąd Najwyższy, SI:VSRS:2019:II.IPS.231.2017, **orzeczenie** nr II Ips 231/2017 z dnia 17 stycznia 2019 r.
- 33 FRA (2015), *Fundamental rights: Challenges and achievements in 2014 – annual report*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 169–171.
- 34 Sprawozdanie FRA na temat krajowych instytucji zajmujących się prawami człowieka zostanie opublikowane w 2020 r.
- 35 Irlandia, Houses of the Oireachtas, Wspólna Komisja ds. Sprawiedliwości i Równości (2019), *Report on pre-legislative scrutiny of the General Scheme of the European Convention on Human Rights (compensation for delays in court proceedings) Bill*.
- 36 Amnesty International (2019), *Stellungnahme zum Entwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem die Bundesagentur für Betreuungs-*

und Unterstützungsleistungen Gesellschaft mit beschränkter Haftung errichtet und das BFA-Verfahrensgesetz, das Asylgesetz 2005 und das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 geändert werden (BBU-Errichtungsgesetz – BBU-G) [Opinia w sprawie projektu ustawy federalnej dotyczącej utworzenia federalnej agencji ds. usług dla migrantów oraz w sprawie zmiany ustawy o postępowaniu azylowym, ustawy o azylu z 2005 r. i ustawy o podstawowej opiece zdrowotnej], 12 kwietnia 2019 r.

- 37 Szwecja, Ministerstwo Kultury (Kulturdepartementet) (2019), *Uwarunkowania demokratyczne dla subwencji państwowych dla społeczeństwa obywatelskiego* (Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället, SoU 2019:35), sprawozdanie z badania opinii publicznej, 17 czerwca.
- 38 Tamże.
- 39 Niderlandy (2019), *Środki dotyczące wynagrodzeń w branży finansowej przemysłu i procedura podejmowania decyzji, wycofanie stałego wynagrodzenia kierowników banków w przypadku wsparcia ze strony państwa*.
- 40 Litwa, projekt ustawy nr XIIIIP-3105 w sprawie zmiany ustawy o wyborach do Parlamentu Europejskiego nr IX-18373.
- 41 Luksemburg, projekt ustawy nr 7223 w sprawie zmiany ustawy z dnia 25 listopada 2014 r. o procedurze wymiany – na wniosek – informacji w sprawach podatkowych. Ten proces legislacyjny był odpowiedzią na wyrok TSUE w sprawie *Berlioz* (zob. TSUE, C-682/15, *Berlioz Investment Fund SA przeciwko Directeur de l'administration des contributions directes*, 16 maja 2017 r.).
- 42 Litwa, projekt ustawy nr XIIIIP-3325 w sprawie zmiany art. 10 i 11 ustawy o zapobieganiu i kontroli chorób zakaźnych u ludzi nr I-1533.
- 43 Zob. przegląd opinii rzecznika generalnego Bota w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, *Stadt Wuppertal przeciwko Marii Elisabeth Bauer i Volker Willmeroth przeciwko Martinie Broßonn*, 6 listopada 2018 r., pkt 77–78.
- 44 TSUE, C-414/16, *Vera Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV*, 17 kwietnia 2018 r.
- 45 TSUE, sprawy połączone C-569/16 i C-570/16 *Stadt Wuppertal przeciwko Marii Elisabeth Bauer i Volker Willmeroth przeciwko Martinie Broßonn*, 6 listopada 2018 r., pkt 88.
- 46 Tamże, pkt 85.
- 47 Malta, Sąd Cywilny (jurysdykcja konstytucyjna), 95/2018 MH, **orzeczenie** z dnia 5 lutego 2019 r.
- 48 Tamże.
- 49 Zob. Bojarski, Ł., Hofbauer, J. A. i Mileszyk, N. (2014), *The Charter of Fundamental Rights as a living instrument – Guidelines for civil society*, Rzym – Warszawa – Wiedeń.
- 50 Zob. np. sprawa *Davida Mirandy* oraz **oświadczenia** organizacji pozarządowych: Article19, English PEN i Media Legal Defence Initiative przed sądem Zjednoczonego Królestwa.
- 51 TSUE, C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL i in. przeciwko Conseil des ministres*, 1 marca 2011 r.
- 52 TSUE, sprawy połączone C-293/12 i C-594/12 *Digital Rights Ireland Ltd przeciwko Minister for Communications, Marine and Natural Resources i in. oraz Kärntner Landesregierung i in.*, 8 kwietnia 2014 r.
- 53 Zob. Kładoczny, P., Szwed, M. i Wiśniewska, K. (red.) 2018, *Do Luksemburga zamiast do Strasburga? Raport na temat roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w ochronie praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa, rozdział „TSUE a organizacje pozarządowe”, s. 57–58, 58; Moraru, M. B. (2017), *Report on the use of the Charter of Fundamental Rights by National Human Rights Bodies and Practice Guidelines on the Strategic use of the EU Charter by National Human Rights Bodies*, Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji.
- 54 Zob. art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 96 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej – w przepisach tych zawarto wyczerpujący wykaz podmiotów, które mogą składać pisma procesowe i uwagi na piśmie.
- 55 Porcedda, M. G. (2017), *Use of the Charter of Fundamental Rights by national data protection authorities and the EDPS*, Europejski Instytut Uniwersytecki we Florencji.
- 56 Zob. art. 222–230 Regulaminu Parlamentu Europejskiego. W celu zapoznania się z przykładami petycji związanych z Kartą zob. Spaventa, E. (2016), *The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: The dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures*, badanie PE zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych na wniosek Komisji Petycji (PETI).
- 57 Zob. np. De Schutter, O. (2017), *Infringement proceedings as a tool for the enforcement of fundamental rights in the European Union*, Open Society Institute, s. 33 i 66.
- 58 Tamże.
- 59 Safjan, M. (2019), „Konstytucja a Karta Praw Podstawowych – Dylematy wyboru właściwego standardu ochrony”, w: *System podstawowych wartości i praw w Niemczech i Polsce (Die Grundwerte- und Grundrechtsordnung in Polen und Deutschland)*, Zwischen Nationalstaat und Globalisierung - Realität und Herausforderungen | Między państwem narodowym a globalizacją – rzeczywistość i wyzwania), Nomos, s. 669; Spaventa, E. (2019), „Fundamental Rights at the Heart of the Lisbon Treaty? Changes and Challenges 10 years on”, w: Södersen, A. (red.), *The Lisbon Treaty 10 years on: success or failure?*, Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm, s. 90–105; Tzemos, V. G. (2019), *The Charter of Fundamental Rights of the European Union (Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ)*, 2. edycja, Nomiki Vivliothiki, Ateny; Krommendijk, J., De Waele, H. C. F. J. A. i Zwaan, K. M. (red.) (2019), *Dziesięciolecie Karty praw podstawowych UE w Niderlandach (Tien jaar EU-Grondrechtenhandvest in Nederland)*, Wolters Kluwer, Deventer; Parolari, P. (2019), *The EU Charter of Fundamental Rights: An introduction*, Giappichelli, Turyn; Stanić, V. (2019), *Prawa obywateli zagwarantowane Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej (Prava građana zajamčena poveljom Europske unije o temeljnim pravima)*, Uniwersytet w Zagrzebju, Wydział Prawa, Prawo Administracyjne, Zagrzeb; Monteiro, R. L. (2019), „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej a najwyższy poziom ochrony” („A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e o nível mais elevado de proteção”), praca magisterska, Uniwersytet Lizboński; Frantziou, E. (2019), „Constitutional reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: In search of public justification”, *European Public Law*, t. 25, nr 2, s. 183–203; Facchi, A., Parolari, P. i Riva, N. (2019), *Values in the EU Charter of Fundamental Rights: a legal-philosophical analysis with a focus on migrants' rights*, Giappichelli, Turyn; Vilela, N. M. i Gomes, J. C. (2019), „Local authorities and the burden of safeguarding human rights”, *Lex Localis: Journal of Local Self-Government*, t. 17, nr 3, s. 837–852; Frantziou, E. (2019), „The Binding Charter Ten Years on: More than a 'Mere Entreaty'?”], *Yearbook of European Law*, t. 38, 2019, s. 73–118.
- 60 Svobodová, M. (2019), „Zakres stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej” (*Působnost Listiny základních práv EU v kontextu judikatury Ústavního soudu ČR*), Charles University,

Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 4/2018, 53; Žaltauskaitė-Žalimienė, S., Mulevičienė, S., Davulis, T., Danėlienė, I., Jarašiūnas, E., Milašiūtė, V., Saudargaitė, I., Leonaitė, E., Jablonskaitė-Martinaitienė, I. i Aleksejev, M. (2019), **Stosowanie Karty praw podstawowych UE na szczeblu ponadnarodowym i narodowym** (Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymas supra- ir nacionaliniu lygmenimis), Vilniaus universiteto leidykla.

- 61 Bell, M. (2019), „Skutki stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dla stron trzecich i jej konsekwencje dla krajowego prawa pracy“ („Drittwirkung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und ihre Folgen für das nationale Arbeitsrecht“), *Das Recht der Arbeit*, t. 4, s. 324–327; Condananzi, M. (2019), „**Dyrektwy w obszarze socjalnym i Karta praw podstawowych UE: dialog między źródłami prawa w celu rozszerzenia i racjonalizacji (?) zakresu bezpośredniego wpływu. Orzecznictwo w sprawie »urlopu«**“ („Le direttive in materia sociale e la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea: un dialogo tra fonti per dilatare e razionalizzare (?) gli orizzonti dell’effetto diretto. Il caso della giurisprudenza »sulle ferie«”), *Federalismi.it*, nr 10/2019, 22 maja; Frantziou, E. (2019), „**(Most of) the Charter of Fundamental Rights is horizontally applicable: ECJ 6 November 2018, Joined cases C-569/16 and C-570/16, Bauer et al.**“, *European Constitutional Law Review*, t. 15, nr 2, s. 306–323; Rossi, L. S. (2019), „**Relacja między Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej a dyrektywami w sporach między osobami prywatnymi**“ („La relazione fra Carta dei Diritti fondamentali dell’Unione Europea e direttive nelle controversie orizzontali“), *Federalismi.it*, nr 10/2019, 22 maja; Julicher, M. M., Henriques, M., Policastro, P. i Amat Blai, A. (2019), „**Protection of the EU Charter for private legal entities and public authorities? The personal scope of fundamental rights within Europe compared**“, *Utrecht Law Review*, t. 15, nr 1, s. 1–25; Schlachter, M. (2019), „Skutki stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dla stron trzecich i jej konsekwencje dla krajowego prawa pracy“ [(„Drittwirkung von Grundrechten der EU-Grundrechtecharta“)], *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, t. 18, nr 2, s. 53–58; Sirnander, E. (2019), „Urlopy – kluczowa zasada o bezpośrednim skutku horyzontalnym wspierana Kartą“ („Semester – döds viktig princip som har horisontell direkt effekt med stöd av stadgan“), *Europarättslig tidskrift*, t. 2019, nr 2, s. 301–331.
- 62 Grinc, J. (2019), „Karta praw podstawowych UE miernikiem ustawodawstwa krajowego?“ (*Listina základních práv EU jako měřítko pro vnitrostátní legislativu?*), Charles University, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 4/2018, 11.
- 63 Aguilar Calahorra, A. (2019), „Stosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przez sądy powszechne“ (*La aplicación de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea por la jurisdicción ordinaria*), w: Balaguer Callejón, F. i Tudela Aranda, J. (red.), *Aktualne perspektywy procesu integracji europejskiej (Perspectivas actuales del proceso de integración europea)*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Saragossa, s. 245–274; Burgogue-Larsen, L. (2019), „The mobilisation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union by the Constitutional Courts“ [Zastosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej przez trybunały konstytucyjne] („La mobilisation de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne par les juridictions constitutionnelles“), *Titre VII 2(1)*, s. 31–40; Horvat Vuković, A. (2019), „**Trybunał Konstytucyjny Republiki Chorwacji jako sąd »europejski« i zachowanie krajowych standardów ochrony praw podstawowych**“ („Ustavni sud Republike Hrvatske kao »europjski« sud i očuvanje nacionalnih standarda zaštite temeljnih ljudskih prava i sloboda“), *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, t. 69, nr 2, s. 249–276.
- 64 Lenaerts, K and Gutiérrez-Fons, J. A. (2019), „**The EU internal market and the EU Charter: Exploring the »derogation situation«**“, w: Amtenbrink, F., Davies, G., Kochenov, D. i Lindeboom, J. (red.), „**The Internal Market and the future of European integration. Essays in honour of Laurence W. Gormley**“, Cambridge University Press, Cambridge, s. 49–64.
- 65 O’Connor, N. (2019), „**The impact of EU fundamental rights on the employment relationship**“, rozprawa doktorska, Uniwersytet Cambridge; Dorsssemont, F., Lörcher, K., Clauwaert, S. i Schmitt, M. (2019), **The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the employment relation**, Hart Publishing, Oxford; Ford, M. (2019), „**The EU Charter of Fundamental Rights and working time: Bauer, Kreuziger and Shimizu before the Grand Chamber**“, *International Labor Rights Case Law*, t. 5, nr 2, s. 242–246.
- 66 Weingerl, P. (2019), „Genome editing and the EU Charter of Fundamental Rights“, w: Kraljić, S., Reberšek Gorišek, J. et al. (red.), *28. posvetovanje Medicina, pravo in družba: Globalizacija medicine v 21. stoletju*, Uniwersytet Mariborski, Wydział Prawa, Maribor, s. 289–309.
- 67 Silva, C. S. (2019), „The fundamental right to good administration: from the Charter of Fundamental Rights of the European Union to the prospects of its effectiveness and control in the constitutional orders of Portugal and Spain: comparative developments in the Brazilian reality“, *Seqüência – Legal and Political Studies*, t. 41, nr 82, s. 176–201.
- 68 Barnard, C. (2019), „**So long, farewell, auf wiedersehen, adieu: Brexit and the Charter of Fundamental Rights**“, *Modern Law Review*, t. 82, nr 2, s. 350–366; Markakis, M. (2019), „**Brexit and the EU Charter of Fundamental Rights**“, *Public Law: The Constitutional & Administrative Law of the Commonwealth*, nr 1, s. 82–101.
- 69 Vanoni, L. P. (2019), „**Zastosowanie Europejskiej Karty Praw między asymetrycznym równoważeniem a paradoksem federalnym: kwestia prywatności cyfrowej**“ („L’applicazione del Bill of Rights europeo tra bilanciamento asimmetrico e paradosso federale: il caso della privacy digitale“), *DPCE Online*, t. 39, nr 2, s. 1209–1250.
- 70 Struth, A. K. (2019), *Mowa nienawiści a wolność słowa: zakres ochrony w przypadku wypowiedzi antydemokratycznych na mocy europejskiej konwencji praw człowieka, ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Hassrede und Freiheit der Meinungsäußerung – Der Schutzbereich der Meinungsäußerungsfreiheit in Fällen demokratiefeindlicher Äußerungen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Grundgesetz und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union)*, Springer Verlag, Berlin i Heidelberg.
- 71 Kenna, P. i Simón-Moreno, H. (2019), „Towards a common standard of protection of the right to housing in Europe through the Charter of Fundamental Rights“, *European Law Journal*, t. 25, nr 6, s. 608–622; Albanese, R. A. (2019), „Within the public-private divide: Right to housing and consumer law in recent European private law trends“, *Global Jurist*, t. 19, nr 2.
- 72 Kulk, S. i Teunissen, P. (2019), „**W kierunku nowej podstawy – jak Karta przyczynia się do reformy prawa autorskiego**“ (*Naar een nieuw fundament – hoe het Handvest het auteursrecht hervormt*), *AM: Tijdschrift voor Auteurs-, Media- & Informatierecht*, nr 4, s. 121–132; Griffiths, J. (2019), „European Union copyright law and the Charter of Fundamental Rights—Advocate General Szpunar’s Opinions in (C-469/17) *Funke Medien*, (C-476/17) *Pelham GmbH* and (C-516/17) *Spiegel Online*“, *ERA Forum*, t. 20, nr 1, s. 35–50.
- 73 Zob. na przykład Holoubek, M. i Lienbacher, G. (red.) (2019), *Commentary on the Charter of Fundamental Rights of the European Union (GRC-Kommentar)*, 2. edycja, Manz, Wiedeń; Meyer, J. i Hölscheidt, S. (red.) (2019), *Komentarz do Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Charta der Grundrechten der Europäischen Union: Kommentar)*, 5. edycja.
- 74 Kellerbauer, M., Klamert, M. i Tomkin J. (red.) (2019), *Commentary on the EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights*, Oxford University Press, Oxford.
- 75 Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. i Ward, A. (publikacja planowana na 2020 r.), *The EU Charter of Fundamental Rights: a commentary*, 2. edycja, CH Beck Hart Nomos, Oxford. Picod, F., Rizcallah, C. i Van Drooghenbroeck, S. (publikacja planowana na 2020 r.),

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: Commentaire article par article (Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: komentarz – artykuł po artykule), Bruylant, Bruksela.

- 76 Mangas Martin, A. (2008), *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea: Comentario, artículo por artículo*, Fundacion BBVA, Bilbao.
- 77 Mastroianni, R., Allegrezza, S., Razzolini, O., Pollicino, O. i Pappalardo, F. (red.) (2017), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, Mediolan; Bifulco, R., Cartabia, M. i Celotto, A. (2001), *L'Europa dei diritti: Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, il Mulino, Bolonia.
- 78 Butler, I. (2013), *The EU Charter of Fundamental Rights: What can it do?*, **dokument informacyjny**, Open Society European Policy Institute.
- 79 Przykładem jest 10-minutowy **film** na temat Karty (w języku francuskim) zrealizowany przez Romaine Tiniere.
- 80 Zob. na przykład dyskusja między Orsolą Razzolini a Robertem Mastroiannim na **stronie internetowej** przedstawicielstwa Komisji Europejskiej we Włoszech (w języku włoskim) lub podcast na temat Karty z dyrektorem FRA.
- 81 Jest to podbłog bloga Eureka! Jego celem jest zaprezentowanie w ciągu 2020 r. 54 artykułów Karty.
- 82 Wersja włoska znajduje się **tutaj**.
- 83 Grupa Europejskiej Partii Ludowej przedstawiła 30-sekundowy **materiał wideo**, podkreślając, że „[w] celu odzwierciedlenia nowoczesnego społeczeństwa” Karta zawiera „prawa podstawowe trzeciej generacji”, takie jak ochrona danych, „gwarancje dotyczące bioetyki” i „przejrzysta administracja”.
- 84 Przykład filmu na temat Karty przygotowanego przez jednego posła do PE znajduje się **tutaj**.
- 85 Poruszono następujące zagadnienia: godność – w **Helsinkiach**, wolność – w **Amsterdamie**, równość – w **Lizbonie** i solidarność – w **Gdańsku**. Prawa obywatelskie będą tematem w **Kolonii**, a wymiar sprawiedliwości – w **Kopenhadze**. Wydarzenie końcowe odbędzie się w **Brukseli**.
- 86 Žaltauskaitė-Žalimienė, S. and Mulevičienė, S. (2019), „Ilościowe badania odniesień do przepisów zawartych w Karcie w obronie praw indywidualnych w organach rządowych i sądowych na Litwie” („Chartijos kaip individualių teisių gynimo standarto reikšmė nacionaliniu lygmeniu. Kiekybinio tyrimo produktai ir jų įvertinimas”), w: Žaltauskaitė-Žalimienė, S., Kūris, E. i Valančius, V. (red.), *Stosowanie Karty UE na poziomie ponadnarodowym i krajowym* (Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos taikymas supra- ir nacionaliniu lygmenimis), Vilniaus universiteto leidykla, Wilno, s. 347–386.
- 87 FRA (2019), *The EU Charter of Fundamental Rights on its 10th anniversary: Views of civil society and national human rights institutions*, s. 2.
- 88 Toggenburg, G. N. (2018), „The Charter of Fundamental Rights: An illusionary giant?”, w: Crescenzi, A., Forastiero, R. i Palmisano, G. (red.), *Asylum and the EU Charter of Fundamental Rights*, Editoriale Scientifica, Neapol, s. 13–22, 21.
- 89 Karta nie zawsze jest stosowana na podstawie takiego badania lub zgodnie z art. 51. Zob. np. Svobodová, M. (2019), „Zakres stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w kontekście orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Republiki Czeskiej” („Působnost Listiny základních práv EU v kontextu judikatury Ústavního soudu ČR”), *Universitatis Carolinae, Iuridica* 4/2018, 53.
- 90 Ward, A. (2014), „Article 51 – Field of application” w: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. i Ward, A. (red.), *Commentary on the EU Charter of Fundamental Rights*, Hart Publishing, Oxford, s. 1413–1454, 1431.
- 91 Doc CHARTE 4123/1/00 CONVENT 5, 15 lutego 2000 r., s. 9.
- 92 Schwerdtfeger (2019), w: Meyer, J. i Hölscheidt, S., *op. cit.*, Art. 41, s. 907.
- 93 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 września 2015 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej (2013–2014), pkt 21.
- 94 Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie sytuacji w zakresie praw podstawowych w Unii Europejskiej (2012), pkt 14.
- 95 Art. 6 ust. 1 zdanie drugie TUE stanowi: „Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii na dziedzinę leżącą poza kompetencjami Unii, nie ustanawia nowych uprawnień ani zadań Unii, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w Traktatach”.
- 96 Komisja Europejska (2019), *Europejskie szkolenie kadr wymiaru sprawiedliwości 2019*, Luksemburg, Urząd Publikacji, s. 14.
- 97 Komisja Europejska (2019), *Ocena europejskiej strategii szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości na lata 2011–2020*, SWD(2019)380 final z dnia 25 października 2019 r., s. 49.
- 98 FRA (2019), *The EU Charter of Fundamental Rights on its 10th anniversary: Views of civil society and national human rights institutions*, s. 3.
- 99 EJTŃ jest główną platformą szkolenia i wymiany wiedzy między europejskim sądownictwem. Współpracuje z Komisją Europejską i blisko 40 krajowymi organami sądowymi w UE, które są członkami i obserwatorami EJTŃ. Więcej informacji można znaleźć na **stronie internetowej** sieci.
- 100 FRA (2018), opinia 4/2018 z dnia 24 września 2018 r., przedłożona na wniosek Parlamentu Europejskiego; zob. s. 63 i 64.
- 101 Komisja Europejska, fińska prezydencja UE i FRA (2019), *Wynik konferencji w sprawie Karty z dnia 12 listopada 2019 r. pt. „Urzeczywistnienie postanowień Karty w życiu wszystkich obywateli”*, s. 6.
- 102 Rada Unii Europejskiej (2019), *Konkluzje Rady w sprawie Karty praw podstawowych po upływie 10 lat: aktualna sytuacja i dalsze prace*, przyjęte w dniu 7 października 2019 r.



Zarówno sprawozdanie FRA na temat praw podstawowych z 2020 r., jak i opinie do niego, dostępne jako oddzielna publikacja w 24 językach urzędowych UE, można znaleźć na stronie internetowej FRA pod adresem:

- <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020>
- <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/fundamental-rights-report-2020-fra-opinions>

Jak skontaktować się z UE

Osobiście

W całej Unii Europejskiej istnieje kilkaset centrów informacyjnych Europe Direct. Adres najbliższego centrum można znaleźć na stronie: https://europa.eu/european-union/contact_pl.

Telefonicznie lub drogą mailową

Europe Direct to serwis informacyjny, który udziela odpowiedzi na pytania na temat Unii Europejskiej. Można się z nim skontaktować:

- dzwoniąc pod bezpłatny numer telefonu: 00 800 6 7 8 9 10 11 (niektórzy operatorzy mogą naliczać opłaty za te połączenia),
- dzwoniąc pod standardowy numer telefonu: +32 22999696,
- drogą mailową: https://europa.eu/european-union/contact_pl.

Wyszukiwanie informacji o UE

Online

Informacje o Unii Europejskiej są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu Europa: https://europa.eu/european-union/index_pl.

Publikacje UE

Bezpłatne i odpłatne publikacje UE można pobrać lub zamówić na stronie: <https://publications.europa.eu/pl/publications>. Większą liczbę egzemplarzy bezpłatnych publikacji można otrzymać, kontaktując się z serwisem Europe Direct lub z lokalnym centrum informacyjnym (zob. https://europa.eu/european-union/contact_pl).

Prawo UE i powiązane dokumenty

Informacje prawne dotyczące UE, w tym wszystkie unijne akty prawne od 1952 r., są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>.

Portal Otwartych Danych UE

Unijny portal otwartych danych (<http://data.europa.eu/euodp/pl>) umożliwia dostęp do zbiorów danych pochodzących z instytucji i innych organów UE. Dane można pobierać i wykorzystywać bezpłatnie, zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.



PROMOWANIE I OCHRONA PRAW PODSTAWOWYCH W UE —

W niniejszym dokumencie zwraca się szczególną uwagę na stosowanie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która jest prawnie wiążąca od 10 lat. Na szczeblu unijnym stała się ona bardziej widoczna i zapoczątkowała nową kulturę praw podstawowych. Na szczeblu krajowym świadomość i stosowanie Karty są ograniczone. Sądy w coraz większym stopniu stosują Kartę, co pokazuje znaczenie tego nowoczesnego instrumentu. Niemniej jednak jego stosowanie przez rządy i parlamenty pozostaje na niskim poziomie. Przykładowo niewiele wskazuje na to, by ktokolwiek regularnie kontrolował przepisy krajowe dokonujące transpozycji prawa Unii pod kątem ich zgodności z Kartą.

Rada UE wezwała państwa członkowskie do regularnej wymiany doświadczeń na temat Karty, a także do wzmocnienia odpowiednich organów krajowych. Nie jest jednak łatwo dokładnie określić, kiedy Karta ma zastosowanie na szczeblu krajowym. Stanowi to główną przeszkodę na drodze do jej pełniejszego stosowania. Kolejną poważną trudnością jest niska świadomość jej wartości dodanej w porównaniu z istniejącymi, ugruntowanymi źródłami prawa.

Prawnicy praktycy, którzy dobrze rozumieją Kartę i mogą ją wprowadzić w życie na szczeblu krajowym i regionalnym/lokalnym, mogą przyczynić się do jej szerszego stosowania i poprawy jej wdrażania. Jak podkreślono w niniejszym dokumencie, podstawowe znaczenie ma zatem bardziej specjalistyczne szkolenie podmiotów krajowych w zakresie stosowania Karty.



FRA – AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wiedeń – Austria
Tel. +43 158030-0 – Faks +43 158030-699

fra.europa.eu

 [facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)

 twitter.com/EURightsAgency

 [linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)

