

Maciej Brachowicz

AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ. O NAJNOWSZYM POMYŚLE INŻYNIERII SPOŁECZNEJ

Rewolucje, które przetoczyły się przez świat zachodni pod koniec XVIII wieku, zmieniły jego oblicze i wyznaczyły w sposób trwały dalsze jego losy.

Politycznie, osiemnastowieczny ruch był przeciw dzierżeniu rządu lub innej władzy publicznej przez jakąkolwiek ustaloną, uprzywilejowaną, zamkniętą wewnątrz grupę ludzi. Zaprzeczał, że ktokolwiek może wykonywać władzę opartą na przymusie po prostu z racji swojego prawa lub prawa jego statusu, jak również wynikającą z prawa „historii”, zarówno w tradycyjnym sensie zwyczaju czy dziedziczenia, jak i w nowszym dialektycznym sensie, nieznanym osiemnastemu wiekowi, w którym „historia” może być interpretowana jako przyznająca jakiejś elicie lub rewolucyjnej awangardzie prawo do rządu¹.

Ruchowi temu możemy wiele zawdzięczać: likwidacja układu społecznego, w którym urodzenie decydowało o dalszej drodze życia, oddanie władzy w ręce mogących decydować za siebie ludzi, właściwe docenienie roli każdego człowieka w życiu politycznym – te wszystkie i wiele innych udogodnień są niezaprzeczalną zdobyczą tamtego okresu.

Jednakże ruch ten, przeciwstawiając się dawnemu ustrojowi, wyzwolił też wiele demonów, które do dziś godzą w życie społeczne i na które nie zawsze zwraca się wystarczającą uwagę, szczególnie w kontekście podejmowanych działań politycznych. Człowiekiem, który dał ich najpełniejszy obraz, był Alexis de Tocqueville, który z perspektywy czasu mógł już ocenić skutki nowego układu społecznego. Punktem wyjścia jego diagnozy jest dostrzeżenie najistotniejszej cechy nowego ustroju, mianowicie równości, która jest nie tylko podstawowym warunkiem tego

¹ R. R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution. The Challenge*, Princeton 1959, s. 4-5.

ustroju, ale również najbardziej pożądanym dobrem, dlatego staje się też głównym zagrożeniem.

Instytucje demokratyczne skutecznie rozwijają w ludzkim sercu uczucie zawiści. Dzieje się tak nie dlatego, że dają one możliwość każdemu człowiekowi dorównania innym, lecz dlatego, że możliwości te nie są w stanie ludziom wystarczyć. Instytucje demokratyczne rozbudzają namiętność równości i schlebiają jej, nigdy w pełni jej nie zaspokajając. Całkowita równość wymyka się zawsze z rąk ludu, w chwili gdy zdawał się ją wreszcie uchwycić, i ucieka [...] wieczną ucieczką. Poszukiwane dobro jest tym bardziej drogocenne, że znajduje się dostatecznie blisko, aby można je było ujrzeć, i na tyle daleko, że nie można go zakosztować. Lud roznamiętnia się w pogoni za nim. Szansa wygranej go ożywia, niepewność sukcesu drażni².

Namiętność równości jest tak mocna, że przyćmiewa nawet żądzę wolności, gdyż jej zalety są łatwiej dostrzegalne, a nadużycia pozostają niezauważone³. Drugą cechą, bardziej specyficzną dla europejskiej wersji rewolucji, jest ciążenie ustrojów ku centralizmowi państwowemu, który w miejsce zniesionych systemów arystokratycznych wprowadził jednolitą władzę państwową opartą na paradygmacie jednako-
wych praw. Specyfika wersji europejskiej polega na tym, że o ile w Ameryce nowy ustrój rozwijał się na bazie dobrze rozwiniętych społeczności lokalnych, które były jego naturalną podstawą, o tyle w Europie został on zbudowany siłą, był całkowicie sztuczny, a ludność zupełnie nie była przystosowana do nowych warunków, stąd jej podatność na centralizm władzy⁴. Choć w późniejszej pracy Tocqueville zwracał uwagę na reformy ustrojowe monarchii burbońskiej, które również w dużym stopniu przyczyniły się do centralizacji, pozostaje faktem, że rewolucja była najważniejszym tego elementem. Jak pisał u jej początków Mirabeau do króla Ludwika XVI:

myśl uformowania tylko jednej klasy obywateli spodobałaby się Richelieu: taka jednolita powierzchnia ułatwia sprawowanie władzy. Kilku monarchów absolutnych nie zdziałałoby dla władzy królewskiej tyle, ile ten jeden rok Rewolucji⁵.

Zniesienie ustroju obfitującego w prawa i przywileje stanowe zlikwidowało naturalną zaporę dla władzy państwowej. Ta znowu, budowana na podstawie ideału woli powszechnej Rousseau, stanowiła dogodną podstawę dla centralizacji. Mimo że Rousseau uznawany jest za filozofa, który kładł silny nacisk na autonomię jednostki, nie należy dostrzegać tu żadnej sprzeczności, albowiem

wolę powszechną można pojmować jedynie przez pryzmat uprzedniego rozbicia organizmu społecznego na autarkiczne jednostki komunikujące się jedynie dzięki niej i dzięki jej absolutnej przejrzystości z każdą wolą indywidualną: zatem, będąc jej posłuszną, każda jednostka jest posłuszną samej sobie⁶.

² A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, przeł. B. Janicka, M. Król, t. 1, Kraków-Warszawa 1996, s. 202.

³ *Ibidem*, t. 2, s. 103-106.

⁴ *Ibidem*, t. 1, s. 196, t. 2, s. 116-120, 303-309, 335-336.

⁵ Za: A. de Tocqueville, *Dawny ustrój i rewolucja*, przeł. H. Szumańska-Grossowa, Kraków-Warszawa 1994, s. 37.

⁶ F. Furet, *Prawdziwy koniec rewolucji francuskiej*, przeł. B. Janicka, Kraków-Warszawa 1994, s. 41.

Te dwie cechy charakterystyczne – wynaturzenia równości i ciężenie ku centralizmowi – stały się od tamtej pory istotnym elementem ustroju liberalnej demokracji, który zapanował z biegiem czasu w świecie zachodnim, stając się czymś tak naturalnym, że przyjmowany jest często zupełnie bezrefleksyjnie.

O historii projektu

Historia ta właściwie nie ma dokładnie wyznaczonego początku, gdyż jest ściśle związana z przebiegiem procesu integracji. Pewną cezurę może jednak stanowić słynny artykuł dwóch spośród najwybitniejszych znawców przedmiotu, Philipa Alstona i Josepha Weilera, ogłoszony w latach 90. XX w., w którym autorzy skoncentrowali się na problemie niedostatku konstrukcji europejskiej, a mianowicie braku spójnej polityki dotyczącej praw człowieka w Unii Europejskiej. Uważają to za istotny błąd, gdyż zagrożenia dla przestrzegania praw człowieka nie da się uniknąć w toku normalnych działań instytucji. Pełna świadomość tego stanu rzeczy jest niezbędna, aby móc zredukować to zjawisko.

Ignorancja, brak zasobów, niedostateczna reprezentacja, niewystarczająca pozycja prawna i niedostatek środków prawnych, to wszystko posiada zdolność uczynienia praw, których można dochodzić sądowo, czysto iluzorycznymi⁷.

Tak więc należy uczynić wszystko, aby przestrzeganie tych niezwykle istotnych, z punktu widzenia prywatnego życia obywateli, praw stało na najwyższym poziomie.

Nieodpowiednie podejście Unii do praw człowieka jest spowodowane częściowo przez braki w wiedzy i monitorowaniu. Instytucje ONZ, odpowiedzialne za nadzór nad przestrzeganiem przez państwa ich zobowiązań międzynarodowych dotyczących praw człowieka, ustawicznie zwracały uwagę, że efektywne systemy monitorowania są nieodłączną podstawą, na której powinny być budowane państwowe polityki praw człowieka. Gdy występuje ogromny brak systematycznej informacji, które powodują luki i braki w dochodzeniu praw człowieka podczas stosowania prawa Wspólnot, nikt nie może mieć spójnego obrazu w tym zakresie, ponieważ nie istnieje żadna agencja, która byłaby upoważniona do zbierania i dostarczania odpowiednich informacji w regularnym, ciągłym i systematycznym trybie. W rezultacie Wspólnocie brakuje potrzebnych informacji, w oparciu o które powinna podejmować decyzje dotyczące prawnych i politycznych priorytetów, oraz alokacji administracyjnych i finansowych środków na polu praw człowieka⁸.

W sprawie materialnych podstaw postulowanego nowego podejścia sami autorzy przyznają, że nie jest ono oparte na występowaniu w Unii stałych i poważnych naruszeń praw człowieka, chociaż z drugiej strony, występuje wiele wyzwań, takich jak nawrót zachowań o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym, niezdolność do zapobieżenia różnym typów dyskryminacji, brak pełnej realizacji możliwości korzystania z praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych czy złe traktowanie ucieki-

⁷ P. Alston, J. H. H. Weiler, *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and the Human Rights*, [w:] *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999, s. 13.

⁸ *Ibidem*, s. 13-14.

nierów i zatrzymanych. Unia Europejska aspirująca do statusu światowego lidera w przestrzeganiu praw człowieka, który miałby swoją postawą przyczynić się do zaistnienia takiego podejścia w innych częściach globu, nie może być wiarygodna, dopóki podobne przypadki będą występowały na jej terenie oraz dopóki nie uzyska generalnej kompetencji do podejmowania odpowiednich działań wewnątrz jej struktury. Wśród pozostałych przyczyn, uzasadniających dokonanie zmian, wspomniani autorzy wymieniają strach i poczucie wyobcowania oraz zmniejszenia znaczenia jednostki wobec instytucji unijnych, spowodowane bieżącymi procesami związanymi z zawarciem unii monetarnej, przygotowywanym rozszerzeniem oraz – bardziej ogólnie – procesami globalizacji⁹.

Jak już wspomniałem, problem związany jest z szerszym kontekstem dotyczącym historii rozwoju praw człowieka w ramach Unii Europejskiej. Prawa te nie zostały uwzględnione w żaden sposób w pierwotnym tekście Traktatów, jednakże wraz z rozwojem Wspólnot, które wywierały coraz istotniejszy wpływ na życie obywateli, przypadki naruszania ich praw dawały o sobie znać. Po początkowej niechęci Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) w sprawach takich, jak: *Stauder*¹⁰, *Internationale Handelsgesellschaft*¹¹, *Nold*¹², *Hauer*¹³, *Cinéthèque*¹⁴, *Wachauf*¹⁵, *ERT*¹⁶ czy *Schmidberger*¹⁷ rozwinął jurysdykcję, która na podstawie konstrukcji praw podstawowych (czyli, w przybliżeniu, praw człowieka), stanowiących ogólne zasady prawa wspólnotowego, pozwala mu nie tylko badać przestrzeganie praw człowieka przez instytucje Wspólnot, ale również przez instytucje państw, gdy te implementują prawo wspólnotowe, oraz w pewnych wypadkach, gdy uchylają się od jego stosowania. Karta Praw Podstawowych miała uleczyć największą, według części komentatorów, bolączkę tego systemu, a mianowicie brak katalogu praw podstawowych, który zmusza ETS do ciągłego odkrywania praw w konkretnych sprawach.

ETS wielokrotnie był oskarżany o instrumentalne wykorzystywanie swojej roli, trzeba jednakże przyznać, że w sprawach poruszających kwestię praw podstawowych rzadko można mieć wątpliwości dotyczące rzeczywistej troski o te prawa. Mimo to należy mieć na uwadze, że rozwój koncepcji praw człowieka w UE nie odbywał się jedynie drogą sądową, a rozwijał się również w dyskursie politycznym prowadzonym w instytucjach wspólnotowych. Ten rozwój był specyficzny i doprowadził do nieprzewidzianych rezultatów, które interesująco zdiagnozował Andrew Williams w wydanej niedawno książce¹⁸. Rozwój praw człowieka w Unii Europejskiej skutkowało rozdwojeniem (*bifurcation*) polityki na wewnętrzną i zewnętrzną.

⁹ *Ibidem*, s. 14-17.

¹⁰ C 29/69, *Erich Stauder p. miasto Ulm*, „Zb. Orz. TS” 1969, s. 419.

¹¹ C 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft p. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel*, „Zb. Orz. TS” 1970, s. 1125.

¹² C 4/73, *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung p. Komisja*, „Zb. Orz. TS” 1974, s. 491.

¹³ C 44/79, *Liselotte Hauer p. Land Rheinland Pfalz*, „Zb. Orz. TS” 1979, s. 3729.

¹⁴ C 60, 61/84, *Cinéthèque i inni p. Fédération nationale des cinémas français*, „Zb. Orz. TS” 1985, s. 2605.

¹⁵ C 5/88, *Wachauf p. Niemcy*, „Zb. Orz. TS” 1989, s. 2609.

¹⁶ C 260/89, *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE p. Dimotili Etairia Pliroforsis i Sotirios Kouvelas*, „Zb. Orz. TS” 1991, s. 1-2925.

¹⁷ C 112/00, *Eugen Schmidberger p. Austria*, „Zb. Orz. TS” 2003, s. 1-5659.

¹⁸ A. Williams, *EU Human Rights Policies. A Study in Irony*, Oxford 2005.

Wewnętrznie prawa były połączone z pożądaniami utworzenia tożsamości ze Wspólnotą dla jej składników. Zewnętrznie stały się częścią tożsamości Wspólnoty. To z kolei stworzyło podwójny wymiar; wewnętrzny poprzez poszukiwanie wspólności pośród składników oraz zewnętrzny, poprzez wyznaczenie różnic od innych¹⁹.

Przyczyny leżą w głębokich pokładach integracji, która po doświadczeniach II wojny światowej stała się remedium na wszelkie zło. Konferencja głów państw, która odbyła się w 1961 roku w Paryżu, wyraziła to następująco: „pośród płaczków i wstrząsów, które prześladowają świat, Zachodnia Europa, ostatecznie tak mocno doświadczona rywalizacjami i konfliktami, stanie się obszarem zrozumienia, wolności i postępu”²⁰. Takie podejście spowodowało, że – podczas gdy na zewnątrz prawa człowieka stały się wyróżnikiem Europy – wewnątrz zostały potraktowane z taką oczywistością jako rzeczywistość państw, że w kontekście integracji nikt się nimi poważnie nie zajmował. Rola, jaką odegrały, stała się jednak pod pewnymi względami negatywna.

Dawne uczynki Europy poza jej granicami zostały zapomniane [w Europie]. Tradycja kolonialna została wyparta, nawet zaprzeczona, dając Wspólnocie możliwość zaprezentowania siebie jako szlachetnej w stosunkach zewnętrznych, nieskażonej historią jej państw członkowskich, ani ich obecnymi zachowaniami. Robiąc to Wspólnota, utrzymywała tę samą dyskryminację, która leżała u podstaw systemu kolonialnego: założenie o wyższości, które dało wiarę w cywilizacyjną misję Europy²¹.

Błąd leżał więc w samej koncepcji praw jako wyróżnika szlachetności Europy – przyjętego za oczywistą cechę tożsamości europejskiej – którego nie trzeba uzasadniać i można wymagać od innych, aby go zrozumieli.

Podkreślanie rozróżnienia (*demarcation*) jest dyskryminacją opartą na koncepcji Europy jako nadrzędnej części świata i nie-Europy jako czegoś podrzędnego, niejako pozbawionego moralnych i etycznych standardów, które są wyrażone w terminach praw człowieka²².

Europa zapętliliła się w swoim dążeniu do określenia siebie jako obszaru niepowtarzalnego szczęścia, brakło w tej mierze konkretnej dyskusji. Doprowadziło to do sytuacji, w której wszelkie próby argumentowania bezzasadności takiego podejścia do praw człowieka były z góry traktowane jako atak na ustalony porządek.

Za charakterystyczny punkt takiego podejścia Williams uważa deklarację, jaką Parlament Europejski, Komisja i Rada wydały w latach 70. XX w. Warto zacytować ten niedługi dokument w całości:

Mając na uwadze, że Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oparte są na zasadzie rządów prawa; Mając na uwadze, że, jak zauważył Europejski Trybunał Sprawiedliwości, to prawo składa się, ponad i powyżej przepisów zawartych w Traktatach i prawodawstwie wtórnym, również z ogólnych zasad prawa, w szczególności z praw podstawowych, zasad i praw, na których oparte są prawa konstytucyjne Państw Członkowskich;

¹⁹ *Ibidem*, s. 162-163.

²⁰ *Ibidem*, s. 171.

²¹ *Ibidem*, s. 200.

²² *Ibidem*, s. 196.

Mając na uwadze, że wszystkie Państwa Członkowskie są stronami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku;

Przyjmuje się następującą deklarację:

1. Parlament Europejski, Rada i Komisja przykładają wielką wagę do obrony praw podstawowych, wywodzonych przede wszystkim z Konstytucji Państw Członkowskich i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności;
2. W wykonywaniu swoich kompetencji oraz w osiąganiu celów Wspólnot Europejskich przestrzegają one i będą w dalszym ciągu przestrzegały tych praw²³.

Jak zauważa Williams, w tekście przewija się mit zbudowany wokół przemilczenia specyficznego sposobu, w jaki prawa podstawowe zostały wprowadzone do procesu integracji. Polega on na tym, że nie wspomina się o żadnej zmianie nastawienia, pomija się całkowicie fakt, że początek procesu integracji całkowicie ignorował ten aspekt. W ten sposób stara się zbudować wrażenie, że integracja od samego początku obierała za swój paradygmat przestrzeganie praw człowieka. Podobne podejście dostrzega Williams w kontekście przeprowadzonych dwa lata później pierwszych wyborów do Parlamentu Europejskiego (PE)²⁴. Warto przy okazji zauważyć, że ten pierwszy skład Parlamentu uznał się za konstytuante i ogłosił konstytucję według projektu Altiero Spinello, która co prawda nie weszła w życie, ale miała dosyć silne oddziaływanie na reformy traktatowe.

Zasadniczy problem sprowadza się, według Williamsa – podobnie jak według Alstona i Weilera, do braku wiarygodności Unii, która nie stosuje wobec siebie tych samych standardów co wobec innych. Jej zaangażowanie zewnętrzne nie koresponduje z zaangażowaniem na własnym „podwórku”, dlatego trzeba rozwinąć wewnętrzną politykę praw podstawowych UE, a nadzieja pokładana jest w zdaniu wygłoszonym przez Radę kilka lat temu: „Unia Europejska jest świadoma, że musi zacząć od stosowania przez siebie zasad, za którymi się opowiada”²⁵. Jest to niezbędne, gdyż UE w budowaniu swojego mitu „nie zdołała określić jego zawartości i docenić ważności praw człowieka poza symboliczną rolę jej legitymizacji”²⁶. Rozumowanie Williamsa oparte jest na założeniu, że zewnętrzne zaangażowanie Unii w dziedzinę praw człowieka jest bardzo mocne. W gruncie rzeczy jest to założenie dosyć nieadekwatne do rzeczywistości, gdyż poza sprawdzaniem państw kandydujących – co jednakże trudno nazwać prawdziwie zewnętrznym wymiarem polityki praw człowieka ze względu na bezpośredni interes, jaki Unia ma w tym, żeby państwa te spełniały odpowiednie warunki – jej zaangażowanie sprowadza się często do wydania bezżębnych rezolucji, a w kwestiach kłopotliwych politycznie, jak chociażby Czeczenii, co najwyżej do wymownego milczenia. Ta względna słabość została dostrzeżona przez PE, który zauważył, że „pomimo energicznych działań na rzecz promowania praw człowieka,

²³ *Joint Declaration of the European Parliament, the Council, and the Commission Concerning the Protection of Fundamental Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, [1977] OJ C-103/1 [tłum. – M.B.].

²⁴ A. Williams, *op. cit.*, s. 152-154.

²⁵ *Ibidem*, s. 9.

²⁶ *Ibidem*, s. 196.

takie wysiłki w dużym stopniu ograniczają się do specjalistów oraz do jednorazowych oświadczeń²⁷.

Mimo niedostatków zewnętrznej polityki UE w dziedzinie praw człowieka oraz zdecydowanie poważniejszych naruszeń tych praw kwestia rozbudowywania wewnętrznej polityki praw podstawowych zyskiwała z biegiem czasu coraz większe znaczenie. Krystalizacja projektu była ściśle związana z dwoma zjawiskami. Pierwsze, o bardziej ogólnym charakterze, dotyczyło reform instytucjonalnych związanych z określeniem w art. 6 TUE zasad, na których opiera się Unia oraz mechanizmem zapisanym w Traktacie o Unii Europejskiej, dotyczącym procedury zawieszania państwa członkowskiego w prawach członkowskich za naruszenie tychże zasad (art. 7 TUE). Taka procedura wymaga informacji i stałego nadzorowania, stąd pomysł odpowiedniej agencji zaczął zyskiwać coraz większe powodzenie, o czym świadczyć może chociażby dosyć lakoniczna wzmianka zawarta w *Konkluzjach prezydencji*, wydanych w Kolonii w 1999 roku²⁸.

Drugie zjawisko, które spowodowało wprowadzenie do art. 7 TUE systemu wczesnego ostrzegania o możliwości poważnego naruszenia praw człowieka, dotyczyło sytuacji w Austrii po wyborach, w wyniku których partia Heidera weszła do koalicji (warto zauważyć, że sama sytuacja nie spełniała warunków „poważnego” naruszenia, a sposób potraktowania Austrii przez inne państwa można uznać za cokolwiek przesadzony). Droga do ustanowienia agencji była wtedy jednak jeszcze długa, gdyż pomysł nie zyskał powszechnej akceptacji, między innymi ze strony Komisji. Stwierdziła ona, że wcale nie cierpi na brak informacji, gdyż może je czerpać z wielu źródeł, takich jak ONZ, Rada Europy czy organizacje pozarządowe²⁹. W tym czasie nie było jeszcze zgody w sprawie zakresu spraw, jakimi miałyby się zajmować agencja, nie może więc dziwić fakt, że pomysł został odrzucony w dokumencie zajmującym się sferą zewnętrzną działalności UE.

W związku z niskim poziomem zainteresowania powołano w 2002 roku Sieć Niezależnych Ekspertów ds. Praw Podstawowych (SNEPP), organizację o mniej ambitnym zakresie działania i cechującą się, w przeciwieństwie do proponowanej agencji, niezależnością od państw i instytucji unijnych³⁰. Sieć ta monitoruje przestrzeganie praw podstawowych w oparciu o KPP, jej sprawozdania przedkładane są Komisji i Parlamentowi, chociaż nie mają żadnej mocy wiążącej.

Niedługo potem sytuacja dojrzała jednak do tego, by podjąć próbę powołania agencji. Zadecydowały o tym państwa w grudniu 2003 roku, proponując rozszerzyć mandat istniejącego od 1997 roku Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii Unii Europejskiej z siedzibą w Wiedniu³¹, a stosowny projekt Komisja przedstawiła

²⁷ P6_TA-PROV (2006) 0220, *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego w sprawie rocznego sprawozdania na temat praw człowieka na świecie w 2005 roku i polityki UE w tej dziedzinie*, par. 2.

²⁸ *Presidency Conclusions. Cologne European Council 3 and 4 June 1999*, par. 46.

²⁹ COM (2001) 252 final, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*, s. 20.

³⁰ M. Nowak, *The Agency and National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*, [w:] *Monitoring Fundamental Rights in the EU. The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, red. P. Alston, O. de Schutter, Oxford-Portland 2005, s. 96-97.

³¹ *Presidency Conclusions. Brussels European Council 12 and 13 December 2003*, s. 27.

30 czerwca 2005 roku. Projekt ten ze względów legislacyjnych obejmuje dwa wnioski: pierwszy ustanawia Agencję Praw Podstawowych (APP) w ramach Wspólnoty Europejskiej, a drugi rozszerza jej działanie na tytuł VI TUE, a więc na współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych.

Jakkolwiek ten drugi wniosek jest bardzo ważny, w artykule tym podejmę tylko zagadnienia dotyczące wniosku pierwszego, zasadniczego.

Projekt

Podstawą prawną wniosku Komisji jest art. 308 TWE³². Zaczniemy od przytoczenia tego artykułu w całości:

Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach funkcjonowania wspólnego rynku, jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy Traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, podejmuje właściwe działania.

Pierwsze, na co należy zwrócić uwagę, to pojęcie „celów Wspólnoty”, które należy oceniać w ramach funkcjonowania wspólnego rynku. Cele zostały określone w art. 2 TWE; zalicza się do nich m.in.: ustanowienie wspólnego rynku (cel bez wątplenia nadrzędny), popieranie wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, podwyższenie poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności pomiędzy państwami członkowskimi. Spośród wymienionych celów najbardziej spójne z ogólną wizją praw człowieka są oczywiście kwestie dotyczące równości kobiet i mężczyzn, należy jednak od razu zauważyć, że sprawą tą ma się zajmować równoległe utworzony, trochę szybciej działający, Europejski Instytut ds. Równości Kobiet i Mężczyzn³³, a jedną z głównych trosk polityków europejskich jest to, by te dwie agencje nie wchodziły sobie w drogę. Bez wątplenia zagadnienia te nie będą więc główną osią działalności Agencji Praw Podstawowych.

Pozostałe cele nie przynoszą już jasnej odpowiedzi. Z pewnością można stwierdzić, że podjęcie takich działań, jakie proponowane są w tym wniosku, nie stoi w sprzeczności z realizacją wspólnego rynku, ale czy są one wystarczająco „niezbędne”?

Podział kompetencji pomiędzy Wspólnotę a państwa realizowany jest na podstawie kompetencji powierzonych, wzmocnionych dodatkowo zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Art. 308 stanowiący tzw. klauzulę elastyczności jest wyłomem w tej strukturze, mającym ją zabezpieczyć przed skostnieniem i nieprzewidzianym brakiem możliwości podjęcia działań. W związku z tym wydaje się, że jego stosowanie powinno być nacechowane ostrożnością, dlatego też „postulatów nie należy

³² KOM (2005) 280 końcowy, *Wniosek dotyczący: Rozporządzenie Rady ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Praw Podstawowych*, s. 7.

³³ KOM (2005) 81 końcowy, *Wniosek dotyczący: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet*.

uznawać za cele w rozumieniu art. 308 TWE, gdyż pozbawiłoby to sensu zasadę kompetencji powierzonych oraz zasadę pionowego podziału kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie³⁴. Czy pozostałe cele wymienione w art. 2 są w tym sensie postulatami i czy sam cel ustanowienia wspólnego rynku implikuje w sposób automatyczny potrzebę podjęcia takich działań? Na tak postawione pytanie nie ma jasnej odpowiedzi, właściwie zależy to od subiektywnej oceny. Warto jednak zauważyć, że chociaż treść i kontekst tego przepisu powinny prowokować do ostrożnego jego używania, historia integracji dowodziła czegoś zupełnie innego.

W rozmaitych sprawach, na przykład w zawieraniu porozumień międzynarodowych, przyznawaniu pomocy krajom trzecim, tworzeniu nowych instytucji, Wspólnota korzystała z art. 235 [ob. 308 – M.B.] w sposób, który nie był zgodny z wąską interpretacją łączącą się z doktryną kompetencji dorozumianych (*implied powers*). Tylko naprawdę radykalne i kreatywne odczytanie tego artykułu mogło uzasadnić użycie go jako, na przykład, podstawę prawną przyznania pomocy żywnościowej państwom niestowarzyszonym. Jednakże to szerokie odczytywanie, w którym współuczestniczyły wszystkie instytucje, znaczyło, że byłoby faktycznie niemożliwym znalezienie pola działania, którego nie dałoby się podciągnąć pod zakres „celów Wspólnoty”³⁵.

Elementem, którego w rozważaniach nie wolno pominąć, jest słynna opinia ETS w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiego Komitetu Praw Człowieka (EKPCz). Opinia ta jest o tyle istotna, że proponowane przystąpienie do EKPCz miało mieć za podstawę prawną właśnie ten przedmiotowo istotny artykuł. W kluczowym ustępie opinii ETS zauważa:

Przepis ten, będący integralną częścią systemu instytucjonalnego opartego na zasadzie kompetencji powierzonych, nie może służyć jako podstawa rozszerzania zakresu kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy zawarte w postanowieniach Traktatu jako całości i, w szczególności, poza to, co określa zadania i cele Wspólnoty. *W żadnym razie*, art. 235 [ob. 308] nie może być używany jako podstawa do przyjęcia postanowień, których efektem byłaby, *w istocie*, zmiana Traktatu poza procedurą do tego przewidzianą³⁶.

Opinia ta stała się bardzo istotnym punktem odniesienia w artykule Alstona i Weilera, o którym wspominałem na początku. Chociaż ETS stwierdza, że „żadne postanowienie Traktatu nie powierza instytucjom Wspólnot generalnej kompetencji do uchwalania aktów dotyczących praw człowieka”³⁷, dochodzą oni do wniosku, że „w żadnym punkcie tej opinii Trybunał nie zasugerował, że ochrona praw człowieka nie była celem Wspólnoty, ani nie powiedział, że Wspólnocie brak kompetencji do legislacji w dziedzinie praw człowieka”³⁸. Przyglądając się dokładniej opinii, dochodzą do wniosku, że zgodna z nią będzie polityka dotycząca praw człowieka, która spełnia trzy warunki: nie będzie wiązała się z wejściem Wspólnoty w osobny porządek prawa międzynarodowego, nie będzie modyfikowała treści praw człowieka we

³⁴ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2005, s. 259.

³⁵ J. H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*, [w:] idem, *The Constitution of Europe. „Do the New Clothes Have an Emperor?” And Other Essays on European Integration*, Cambridge 1999, s. 54.

³⁶ C 2/94, *Opinia w sprawie przystąpienia Wspólnoty do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Zb. Orz. TS” 1996, s. I-1759, par. 30 [wyróżnienie – M.B.].

³⁷ *Ibidem*, par. 27.

³⁸ P. Alston, J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 24-25.

wspólnotowym porządku prawnym, oraz nie będzie pociągała za sobą zasadniczych zmian instytucjonalnych³⁹. W ten sposób potwierdzają oni swoje założenie, że

odpowiednio szeroka polityka praw człowieka nie może być konstruowana całkowicie na pojedynczych przepisach [takich jak art. 13 czy 141 TWE – M.B.]. Tak jak w przypadku wielu innych obszarów działania Wspólnoty, pewne środki muszą przecinać wiele pól w tym znaczeniu, że ich skutki ujawniać się będą w wielu obszarach. Biorąc to pod uwagę, rozsądne używanie art. 308 TWE byłoby dopuszczalne⁴⁰.

Czy APP podpada pod te kryteria? Sam projekt przewiduje, że Agencja będzie się zajmowała głównie zapewnianiem „pomocy oraz wiedzy fachowej” państwom i instytucjom unijnym „przy wykonywaniu prawa wspólnotowego, aby zagwarantować *pełne* przestrzeganie praw podstawowych poprzez wsparcie przy podejmowaniu środków lub określaniu linii działań w ramach ich kompetencji” (art. 2, wyróżnienie – M.B.). Sam cel główny, poza buńczucznym i pełnym idealistycznym wiary w niemożliwe, zapewnieniem o pełnej realizacji postulatu przestrzegania praw podstawowych, nie wydaje się na pierwszy rzut oka szczególnie ambitny. Działania agencji, poza nielicznymi wyjątkami dotyczącymi państw stowarzyszonych objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, państw, z którymi Wspólnota zawarła „porozumienia zawierające postanowienia dotyczące przestrzegania praw człowieka” oraz państw kandydujących, skierowane są przede wszystkim do wewnątrz obszaru Unii Europejskiej (art. 3, ust. 4, art. 27). Wpisuje się to w przedstawiony przez Williamsa sposób postrzegania zewnętrznego wymiaru praw człowieka UE, który opiera się głównie na państwach mających najwięcej wspólnego z Unią.

Sposobami realizacji tych celów są: gromadzenie i rejestracja danych, opracowanie sposobów ich porównywania, opracowywanie raportów, zachęcanie do prowadzenia badań naukowych i sondaży, współpraca z organizacjami pozarządowymi, organizacja konferencji, kampanii, przybliżanie problematyki opinii publicznej (art. 4, ust. 1). APP została też wyłączona z istotnych działań, takich jak decydowanie o tym, czy państwo naruszyło zobowiązania traktatowe na mocy art. 226 TWE (art. 4, ust. 2), chociaż nie jest powiedziane, że dane zebrane przez APP nie mogą być wykorzystane w tej procedurze. Warto jednak zwrócić uwagę, że APP ma udostępniać Radzie ekspertyzy techniczne w przypadku prowadzenia z art. 7 TUE procedury stwierdzenia naruszenia przez państwo jednej z ogólnych zasad dotyczących wolności, demokracji i rządów prawa (art. 4, ust. 1, lit. e). Agencja ma działać w oparciu o pięcioletnie plany przygotowywane przez Komisję (art. 5).

Wśród specjalistów zajmujących się bezpośrednio tematem APP największe emocje budziła chyba jej wewnętrzna struktura. Jak zauważyli urzędnicy przygotowujący dokument do dyskusji w Radzie: „wydaje się, że istnieje zgoda w grupie, że Agencja powinna być tak zaprojektowana, żeby znaleźć właściwą równowagę pomiędzy dwiema podstawowymi zasadami: *wiarygodnością* i *odpowiedzialnością*”⁴¹. Wiarygodność wiąże się z możliwą niezależnością od podmiotów, które mają być przedmiotem badania. Odpowiedzialność zaś, z konieczności, jest czymś przeciw-

³⁹ *Ibidem*, s. 27.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 26.

⁴¹ *Structure of the Fundamental Rights Agency. Introductory Paper by Presidency* [wyróżnienie w oryginale].

stawnym, gdyż w grę wchodzi zapewnienie odpowiedniej współpracy z innymi instytucjami Unii oraz instytucjami państw odpowiedzialnymi za implementację i przestrzeganie prawa wspólnotowego.

Komisja zaproponowała cztery organy: zarząd, radę wykonawczą, dyrektora i forum (art. 10). W skład zarządu wchodzi niezależne osoby – z każdego państwa po jednej, Rada i Parlament oraz dwóch przedstawicieli Komisji (nie ma mowy o ich niezależności). Zarząd jest organem odpowiedzialnym za realizację powierzonych zadań, przyjmuje roczne sprawozdanie, które jest przedstawiane instytucjom Unii, przyjmuje roczny plan działania, powołuje i odwołuje dyrektora (art. 11). Rada wykonawcza jest organem pomocniczym zarządu, składającym się z jego przewodniczącego i wiceprzewodniczącego oraz dwóch przedstawicieli Komisji (art. 12). Dyrektor jest wybierany z listy przedstawionej przez Komisję, przed wyborem może być przesłuchany w Parlamencie. Dyrektor jest wybierany na jedną, pięcioletnią kadencję, która może być przedłużona tylko raz za zgodą Komisji. Również tylko na podstawie wniosku Komisji może zostać odwołany przed końcem kadencji. Odpowiada za wykonanie rocznego planu, jest też główną osobą odpowiedzialną za sprawy administracyjne (art. 13). Forum ma być specyficznym organem odpowiedzialnym za przybliżenie do społeczeństwa obywatelskiego. Ma składać się z

przedstawicieli organizacji pozarządowych działających na polu praw podstawowych i podejmujących wysiłki w celu zwalczania rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu, jak również z przedstawicieli związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców, odpowiednich organizacji społecznych i zawodowych, kościołów, organizacji religijnych, filozoficznych i niewyznaniowych, uniwersytetów i specjalistów oraz organów i organizacji europejskich i międzynarodowych⁴².

Ich liczba ma wynosić 100, a mają być wybrani na podstawie ordynacji przygotowanej przez zarząd. Forum ma być mechanizmem wymiany informacji (art. 14).

W przygotowanym przez Komisję wniosku Agencja staje się praktycznie narzędziem w jej rękach. Świadczy o tym chociażby jej całkowita władza nad tym, co ma robić w długim okresie oraz w silnym uzależnieniu dyrektora od jej woli. Taka wersja nie ma szans przejścia przez filtr państw. „Może być akceptowalnym [fakt] przez część państw członkowskich, żeby mieć bardziej niezależny zarząd, jeżeli pewne oddziaływanie można by uzyskać poprzez wpływ na plany długoterminowe”⁴³. To zdanie z tego samego dokumentu pokazuje, że kwestia wpływu na Agencję jest dla państw daleka od obojętności.

Nie znajduję tu miejsca na rozważanie różnych opcji podziału władzy w Agencji. Zresztą nie jest to ani interesujące, ani, jak się później okaże, szczególnie istotne z perspektywy patrzenia na Agencję przyjętej w tym artykule. Pragnę tu tylko zaznaczyć, że dążenie do kontroli nad APP odgrywa poważną rolę, co świadczy o tym, jak bardzo dla wszystkich aktorów na scenie integracji europejskiej jest to sprawa delikatna.

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

O agencjach w ogólności

Możliwość tworzenia agencji nie została przewidziana w Traktatach, powstała jako wytwór praktyki. Dla kształtowania tejże praktyki niezwykle istotnym stało się pierwsze orzeczenie, jakie ETS wydał w tej kwestii (*Meroni*). W tym orzeczeniu Trybunał dopuścił ogólną możliwość delegacji kompetencji ciałom posiadającym własne uprawnienia. Możliwość taką obłożył jednak ograniczeniami. Po pierwsze, „delegujący nie może nadawać organowi, na rzecz którego deleguje, uprawnień innych od tych, które sam otrzymał na mocy Traktatu”. Dodatkowo, taka delegacja „może jedynie pociągać za sobą jasno określone uprawnienia wykonawcze, których użycie musi być w całości poddane nadzorowi Wysokiej Władzy”⁴⁴. Dalej taka delegacja nie może być domniemana⁴⁵ oraz – co będzie budzić największe kontrowersje – nie może powstać z powodu, przez który delegowanie władzy wykonawczej ciałom innym niż te ustanowione przez Traktat w celu wykonywania i nadzoru takiej władzy (każde w ramach własnych kompetencji) uczyniłoby mniej efektywne gwarancje wynikające z równowagi władz wynikającej z art. 3 [TWWiS]⁴⁶. Orzeczenie to ma dwie istotne wady: po pierwsze, nie pozostaje do końca spójne z następującym po nim orzecznictwem, a po drugie, zostało wydane na bazie nieistniejącego już Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Węgla i Stali, którego konstrukcja była zupełnie inna niż TWE. Mimo wszystko pozostaje stałym punktem odniesienia w każdej dyskusji dotyczącej Agencji w Unii Europejskiej.

Jak zauważa jeden ze specjalistów w tym zakresie:

równowaga władz przypisana instytucjom jest istotną charakterystyką struktury Wspólnoty oraz fundamentalną gwarancją dla obywateli europejskich. Mając to na uwadze, jeżeli chcemy pozwolić instytucjom Wspólnoty delegować kompetencje, które zostały im powierzone na mocy Traktatu, ciałom posiadającym swoją własną osobowość prawną, taka delegacja musi być ograniczona do kompetencji wdrażających (*implementing powers*) wyraźnie zdefiniowanych i w całości podlegających nadzorowi instytucji delegujących na podstawie szczegółowych i obiektywnych kryteriów. Z drugiej strony, taka delegacja nie może dotyczyć władzy dyskrecjonalnej pociągającej za sobą zakres oceny politycznej, w przeciwnym razie zagroziłoby to równowadze władz pomiędzy instytucjami. [...] To jest trzonem orzeczenia *Meroni*, które ostatnio zdaje się nawet zyskiwać na znaczeniu, gdyż jego zwolennicy dostrzegają zmianę Traktatu nawet w przypadku oddania ograniczonych kompetencji wdrażających agencjom, mogących wpływać na kompetencje Komisji i jej pozycję jako horyzontalnej egzekutywy. W ten sposób pewne odczytanie równowagi instytucjonalnej staje się wieczną i nienaruszalną zasadą w ten sposób, w jaki ludzka godność jest wpisana w konstytucję niemiecką⁴⁷.

Ten sam autor zauważa jednak dalej, i trudno się z nim chociaż częściowo nie zgodzić, że natura TWWiS, opartego na ściśle określonej ponadnarodowej współpracy w ograniczonym zakresie spraw, nie może być oceniana na równi z TWE.

⁴⁴ C 9/56, *Meroni & Co., Industrie Metalurgiche SpA v. High Authority of the European Coal and Steel Community*, „Zb. Orz. TS” 1958, s. 11, par. 8 podsumowania.

⁴⁵ *Ibidem*, par. 9 podsumowania.

⁴⁶ *Ibidem*, par. 10 podsumowania.

⁴⁷ X. A. Yata gan a s, *Delegation of Regulatory Authority in the European Union. The Relevance of American Model of Independent Agencies*, „Jean Monnet Working Paper” 2001, nr 3, s. 27.

Zasadniczą zmianą, która nastąpiła, jest polityzacja/parlamentaryzacja ustroju Wspólnoty, powodująca zmianę sztywnej zasady równowagi instytucjonalnej w stronę układu równowagi i hamulców, znanego z tradycyjnego systemu federalnego. Zmiana ta polega przede wszystkim na tym, że zasadniczą troską nie jest już zapewnienie sztywnego rozdziału władzy, ale zapewnienie wiarygodności współpracy w procesie stanowienia prawa. W tym systemie agencje mogą stanowić dodatkową wartość, polegającą na większym rozproszeniu władzy i wymuszeniu lepszej współpracy⁴⁸.

W tym miejscu warto zauważyć, że agencje wpisują się w system tzw. „nowego zarządzania” (*new governance*). Cechami tego podejścia są: zmniejszenie znaczenia granic państwowych na rzecz bardziej ponadnarodowego podejścia, decentralizacja i rozproszenie władzy, zatarcie różnicy pomiędzy sektorami publicznymi i prywatnymi, przejście od zhierarchizowanych do bardziej poziomych systemów sprawowania władzy oraz większa rola nieformalnych i łatwiej dostosowujących się do rzeczywistości źródeł prawa⁴⁹. To oczywiście założenia dosyć idealistyczne i sprawdzające się, przynajmniej na razie, głównie w teorii. Niemniej zmiana podejścia do problemu podejmowania decyzji i roli agencji, zarówno potencjalnej, jak i rzeczywistej, stała się widoczna.

Unia Europejska podjęła nowe zadania, które są związane z czymś, co jest coraz częściej określane jako „regulacja ryzykiem”, czyli ocenianie i zarządzanie ryzykiem, które może wynikać z naturalnych zdarzeń lub ludzkiej aktywności. Stało się też widoczne, że – w przeciwieństwie do zwykłego usunięcia barier handlowych – zarządzanie wspólnym rynkiem pociąga za sobą pewien stopień pozytywnego działania, który nie zawsze wpasowuje się w utarte kategorie prawne z przeszłości [...] Regulacja ryzykiem prowadzi do rozwoju nowego rodzaju funkcji – politycznej administracji. [...] To przesunięcie nie jest tylko formalne. Wskazuje ono, że ważne decyzje są podejmowane przez inne podmioty – technokratów (biurokratów i ekspertów naukowych) zamiast polityków – i zgodnie z procedurami, które niekiedy zezwalają na pewien stopień przejrzystości i partycypacji obywatelskiej wymaganej przez zasadę demokracji. Na ten problem składa się na poziomie europejskim fakt, że ta regulacja ryzykiem odbywa się na skrzyżowaniu kompetencji narodowych i unijnych, więc pośrednie struktury muszą być ustalone, żeby wypełnić tę lukę pomiędzy dwoma poziomami⁵⁰.

Na styku tych dwóch poziomów, państwowego i wspólnotowego, dochodzi do szczególnej kontrowersji. Nie będzie żadną przenikliwą uwagą stwierdzenie faktu, że to, co z punktu widzenia instytucji unijnych może być decentralizacją i rozproszeniem władzy pomiędzy inne podmioty, z punktu widzenia państwa może być odczuwane jako zabranie mu części kompetencji, które są lub mogłyby być sprawowane przez jego instytucje. Problemy sięgają dalej. Istnieje duże napięcie pomiędzy zapewnieniem autonomii a odpowiedzialnością poszczególnych agencji, ich struktury są często bardzo rozbudowane, co utrudnia sprawne zarządzanie. Na temat kontroli nad agencjami toczą się spory pomiędzy samymi instytucjami unijnymi oraz pomiędzy instytucjami a państwami, co dodatkowo jeszcze utrudnia zarządzanie nimi. W efekcie, pomimo wielu pozytywnych efektów ich działania, agencje nie podołały

⁴⁸ *Ibidem*, s. 37-38.

⁴⁹ G. de Búrca, *New Modes of Governance and the Protection of Human Rights*, [w:] *Monitoring Fundamental Rights in the EU...*, s. 26.

⁵⁰ R. Dehousse, *Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance*, „Jean Monnet Working Paper” 2002, nr 2, s. 1-5.

zasadniczemu zadaniu, jakim było zapewnienie współpracy pomiędzy instytucjami Wspólnot a społeczeństwem obywatelskim⁵¹.

Jakie płyną z tego wnioski dla APP? W swoim dokumencie poświęconym nowym trendom w zarządzaniu Komisja zdaje się w pełni doceniać znaczenie orzeczenia *Meroni* dla konstrukcji jej projektów⁵², stąd całkowite wyłączenie Agencji z podejmowania wiążących decyzji o charakterze politycznym, dotyczących na przykład naruszeń przez państwa zobowiązań traktatowych. Z drugiej strony, jak zauważa gorący zwolennik silnego zaangażowania Unii w politykę praw podstawowych (aktualny dyrektor SNEPP),

ściśle ograniczenia nałożone przez orzeczenie *Meroni* na delegację kompetencji nie wydają się stwarzać przeszkód w wykonywaniu w niezależny sposób kompetencji przewidzianych dla krajowych instytucji ochrony praw człowieka w *Zasadach paryskich*, szczególnie kompetencji do przedkładania niewiążących opinii, zaleceń, propozycji i raportów w każdej sprawie dotyczącej promocji i ochrony praw człowieka⁵³.

Skutki instytucjonalne

Aby w pełni zdać sobie sprawę z możliwych skutków instytucjonalnych powołania APP, należy zacząć od stwierdzenia faktu, że praca Agencji ma się opierać o Kartę Praw Podstawowych (KPP). W art. 3, ust. 2 wniosku legislacyjnego Komisji czytamy, co następuje:

Agencja w swoich pracach odnosi się do praw podstawowych określonych w art. 6, ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, a szczegółowo przedstawionych w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej ogłoszonej w Nicei dnia 7 grudnia 2000 r.

Dla porządku przytoczmy art. 6, ust. 2 TUE:

Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego.

KPP stanowi skodyfikowanie praw podstawowych, strzeżonych do tej pory przez ETS jako ogólne zasady prawa wspólnotowego, tak przynajmniej wynika z oficjalnie zbudowanej w toku prac nad nią legendy. Od samego początku jasne było, że pomimo ogłoszenia Karty jako niewiążącej prawnie deklaracji, jej zamierzone znaczenie było o wiele poważniejsze. Oczekiwania były zwrócone w stronę faktycznych wydarzeń rozgrywających się w życiu politycznym Unii. Jeden z autorów ujął to w ten sposób:

⁵¹ X. A. Yataganas, *op. cit.*, s. 25.

⁵² COM (2001) 428 final, *European Governance: A White Paper*, s. 24.

⁵³ O. de Schutter, *Mainstreaming Human Rights in the European Union*, [w:] *Monitoring Fundamental Rights in the EU...*, s. 41.

polityczna nadzieja jest oparta na przewidywaniach, że Wspólnota przezwycięży opór wrogich [KPP] państw członkowskich poprzez od dawna praktykowaną „taktkę salami”. Po pierwsze, namówi państwa członkowskie na zgodę co do ogólnej zasady [że KPP opisuje niepisane zasady prawa wspólnotowego – M.B.]. Zaraz potem wysunie polityczne konkluzje i jednocześnie uzna, że zasada ta jest poza sporem. Konsekwentnie, tym samym jest zakładane, że KPP stanie się egzekwowalnym elementem prawa pierwotnego Wspólnoty⁵⁴.

W trakcie prac nad KPP kwestia zasięgu jej działania budziła poważne kontrowersje. Ostatecznie zostały w niej zawarte klauzule ograniczające zakres jej działania do instytucji i państw stosujących prawo wspólnotowe. Faktyczna skuteczność tych klauzul w przypadku potwierdzenia mocy prawnej KPP w rzeczywistości jest jednak wielce wątpliwa⁵⁵, co bowiem zmusiłoby Trybunał do nagłego odrzucenia istotnej części swojego dorobku orzeczniczego? Już w tym momencie Trybunał rozwinął swoją jurysdykcję – w sprawach takich jak *Wachauf*, *ERT* czy, ostatnio, *Schmidberger* – dalej niż to wynika z KPP, mimo że według art. 46, lit. d, w związku z art. 6 ust. 2 TUE, jego jurysdykcja w dziedzinie praw człowieka kończy się na instytucjach Unii, a więc jest nawet węższa niż według KPP (zadziwiające, jak ten argument rzadko pojawia się w dyskusjach nad stosowaniem KPP). Do tej pory Karta była stosowana przez Sąd Pierwszej Instancji i Rzeczników Generalnych w Trybunale. Sam Trybunał jeszcze się na nią nie powoływał, chociaż wynika to raczej ze względów pobocznych w stosunku do samej Karty, gdyż sędziowie nie chcą psuć dobrych stosunków z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu⁵⁶.

Przyjrzyjmy się krótko zasadom stanowienia prawa w UE w przypadku potwierdzenia mocy prawnej KPP, do czego odnosi się ust. 2 art. 51 też, mówiący o braku skutku tworzenia nowych kompetencji w Unii. Karta odbiła się głośnym echem w działaniach instytucji Unii. Wszystkie główne instytucje Unii, Komisja, Rada i Parlament zaczęły błyskawicznie czynić odwołania do Karty⁵⁷. Szczególnie interesujący przypadek stanowi Komisja, która w 2005 roku wydała komunikat tej treści:

Komisja [...] będzie obserwować prace obu organów władzy prawodawczej pod kątem przestrzegania praw podstawowych [...] jako ostatnia instancja Komisja zastrzega sobie prawo wniesienia – z zastrzeżeniem kontroli politycznej danego przypadku – skargi o unieważnienie aktu prawnego z powodu naruszenia praw podstawowych, jeśli stwierdzi, że nastąpiło naruszenie oraz nie istnieje możliwość takiej interpretacji przyjętego aktu, która byłaby zgodna z prawami podstawowymi⁵⁸.

Karta przez swoją silną wymowę i uzasadnienie, że (rzekomo) odzwierciedla prawa wspólne państwom członkowskim, stwarza bardzo silną pokusę legislacyjną

⁵⁴ Ch. Engel, *The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, nr 2, s. 153.

⁵⁵ A. Knook, *The Court, the Charter, and the Vertical Division of Powers in the European Union*, „Common Market Law Review” 2005, vol. 42, s. 376-383.

⁵⁶ Więcej na ten temat: F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 142-143 i 239-263.

⁵⁷ P. Carozza, *The Member States*, [w:] *The European Union Charter of Fundamental Rights*, red. S. Peers, A. Ward, Oxford-Portland 2004, s. 47.

⁵⁸ KOM (2005) 172 końcowy. *Komunikat Komisji: Przestrzeganie Karty Praw Podstawowych we wnioskach legislacyjnych Komisji. Metodologia zapewniająca systematyczną i ścisłą kontrolę*, par. 28 [podkreślenie w oryginale].

w obszarach przez nią wytyczanych, nawet gdy sama nie ma wiążącej mocy prawnej. Oto jak Komisja uzasadnia jeden ze swoich wniosków legislacyjnych:

choć jest prawdą, że prawo do przemieszczania się i osiedlania się członków rodzin obywateli Unii nie zostało w sposób wyraźny (*explicitly*) umieszczone w Traktacie, prawo to wypływa z prawa do zachowania jedności rodziny, które jest wewnętrznie związane z prawem do ochrony życia rodzinnego, prawa podstawowego, wspólnego Państwom Członkowskim, które jest chronione przez prawo wspólnotowe i zawarte w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁹.

Czy klauzula ograniczająca tworzenie nowych kompetencji powstrzyma podobne działania? Po raz kolejny pozytywna odpowiedź jest raczej wątpliwa. Ostatecznie można pokusić się o przypuszczenie, że żadne klauzule nie ograniczą działania KPP, a być może zatem nie ograniczą i działania Agencji. Zdaniem S. Peersa:

zakładając, że Trybunał będzie mógł (i powinien) twierdzić [...], że uchylanie się państw członkowskich od postanowień Karty podpada pod jego jurysdykcję (tak jak w przypadku ogólnych zasad), oraz, że ogólne zasady są obecnie pierwszym i jedynym źródłem praw człowieka w UE, a nawet, że jeżeli Konstytucja wejdzie w życie, ogólne zasady pozostaną osobnym źródłem prawa od Karty, istotnym jest, żeby [...] nalegać, że Agencja pełni swoją funkcję, kiedy państwa członkowskie uchylają się od prawa UE [zakres spraw *ERT* i *Schmidberger* – M.B.], a nie tylko, gdy je wdrażają⁶⁰.

Skomplikowana mozaika elementów składających się na prawo europejskie stwarza niemal nieskończone możliwości znajdowania argumentów dla poszukiwanych rozwiązań.

Zadziwiająco jest, z jaką łatwością i prostolinijną obojętnością argumentuje się, że Karta stanowi odzwierciedlenie tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Skoro tak jest, to można się zastanawiać, dlaczego rozszerzanie zakresu jurysdykcji przez ETS wywoływało tak liczne spory i kontrowersje. W rzeczywistości „nie tylko interpretacja znaczenia i zakres tych praw różnią się państwami, ale również nie wszystkie ogólne zasady prawa Wspólnot będą dzielone przez wszystkie państwa”⁶¹. Podając najprostsze przykłady, można wskazać na kontrowersje dotyczące kwestii aborcji czy eutanazji rozstrzyganych na gruncie doktryny praw człowieka. Sięgając po bardziej wyszukany przykład, można wskazać, że w Konstytucji RP nie znajdzie się, być może ku zaskoczeniu niektórych, prawa do życia i wolności tak charakterystycznych dla KPP, a „jedynie” prawo do domagania się od państwa ochrony tych wartości. Prawa podstawowe, które wyznaczają balans pomiędzy indywidualną sferą działań jednostki a wymogami polityki społecznej, są różnie interpretowane pośród krajów, które różnie rozkładają tu akcenty.

⁵⁹ Za: P. Carozza, *op. cit.*, s. 48.

⁶⁰ S. Peers, *The Contribution of the Fundamental Rights Agency to the Civil and Political Rights*, [w:] *Monitoring Fundamental Rights in the EU...*, s. 118.

⁶¹ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2003, s. 338.

Poprzez te różnice [...] społeczeństwa określają niektóre ze swoich kluczowych wartości, które sięgają sedna ich samookreślenia – ich szczególnej tożsamości zakorzenionej w historii i społecznej oraz politycznej kulturze⁶².

Stąd w odniesieniu do problemu wpływu praw na kierunek prowadzonej polityki skutek jest taki, że

polityka staje się polityką procedur, walką o władzę decydowania, o jurysdykcję: problem nie dotyczy pytania, czy ważenie interesów ma mieć miejsce, ale raczej, jaka władza jest ostatecznie uprawniona do ważenia⁶³.

ETS znalazł sposób na radzenie sobie z tym problemem. W sprawie *Hauer* Trybunał stanął przed zadaniem pogodzenia wymogu zapewnienia swojego już istniejącego orzecznictwa – stwierdzającego, że możliwość naruszenia praw podstawowych przez środek wspólnotowy może być oceniana tylko z punktu widzenia samego prawa wspólnotowego, oraz zapewniającego o tym, że Trybunał jest zobowiązany korzystać z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich⁶⁴ – ze skargą na złamanie prawa do własności gwarantowanego w niemieckiej konstytucji. W kluczowym momencie Trybunał stosuje subtelną, acz znaczącą zmianę terminologii i stwierdza:

Prawo do własności jest gwarantowane w porządku prawnym Wspólnoty w zgodzie z *ideami* wspólnymi konstytucjom Państw Członkowskich, które są również uwzględnione w pierwszym protokole [EKPCz]⁶⁵.

Takie podejście, zmiana praw na bardziej ogólne idee, pozwala ocenić zasadność ograniczenia prawa podstawowego w jednym z krajów z punktu widzenia polityki całej Wspólnoty i w ten sposób uniknąć kłopotliwej sytuacji. Praktyka ta stosowana była wcześniej, nim powstała KPP. W przypadku Karty sprawa jest łatwiejsza ze względu na mit o tym, że stanowi ona katalog tych wspólnych praw. Dzięki temu SNEPP mogła uznać, że Karta jest katalogiem wartości, zawartych w art. 6, ust. 1 TUE, na których opiera się Unia⁶⁶.

Wracając do APP, warto poddać dokładnej analizie art. 3, ust. 2 wniosku Komisji. Pierwsza część odnosi się do praw, o których mowa w art. 6, ust. 2 TUE stanowiącego wskazówkę dla działań legislacyjnych Unii. Do tego momentu art. 3, ust. 2 właściwie nie budzi wątpliwości. Problem zaczyna się w dalszej części, w której dochodzi do jednoznacznego zrównania tych praw z zapisem w Karcie Praw Podstawowych. Trudno wprawdzie jednoznacznie ocenić skutki tego zapisu, jednakże bez wątpienia nie można go lekceważyć. Warto zauważyć, że akt ten ma być przyjęty decyzją państw, i to jednomyślną. Podobną formułą posłużono się co prawda w dokumencie powołującym do życia Eurojust, jednakże w tym przypadku

⁶² J. H. H. Weiler, *Fundamental Rights and Fundamental Boundaries: on the Conflict of Standards and Values in the Protection of Human Rights in the European Legal Space*, [w:] *idem, The Constitution...*, s. 105.

⁶³ M. Koskenniemi, *The Effect of Rights on Political Culture*, [w:] *The EU and Human Rights...*, s. 114.

⁶⁴ C 44/79, *Lisette Hauer...*, par. 14 i 15.

⁶⁵ *Ibidem*, par. 17 [wyróżnienie – M.B.]. Więcej na ten temat: J. H. H. Weiler, *Fundamental Rights...*

⁶⁶ P. Alston, O. de Schutter, *Introduction. Addressing the Challenges Confronting the EU Fundamental Rights Agency*, [w:] *Monitoring Fundamental Rights in the EU...*, s. 6-7.

mamy do czynienia z działaniem na podstawie art. 308 TWE, a więc z rozszerzeniem kompetencji Unii na nową dziedzinę – prawa człowieka. (Nie jest dla mnie całkowicie jasne, czy ograniczenie celów Agencji w art. 2 do przypadków wykonywania prawa wspólnotowego, ograniczy jedynie zakres kompetencji Agencji⁶⁷, czy też będzie mogło być potraktowane jako ograniczenie skutku rozszerzającego w odniesieniu do kompetencji Wspólnoty jako takiej.) Dla instytucji Unii mogłoby to stać się niejako potwierdzeniem wiążącego charakteru Karty. Ale teraz czas na najciekawszy fragment. Zwróćmy uwagę na dokładne brzmienie tego zapisu: „szczegółowo przedstawionych w KPP UE...”. Zatem to nie tyle sama KPP uzyskalaby moc obowiązującą, co zawarte w niej prawa, a ściślej, prawa i zasady. Jaka jest różnica? Otóż taka, że w ten sposób pominięte zostaną klauzule ograniczające zakres działania Karty. Można przypuszczać, że w ten sposób, paradoksalnie, Karta mogłaby uzyskać większe znaczenie.

Mechanizm działania mógłby przedstawiać się następująco: pewien kraj o ludności w znacznej mierze katolickiej zawiera ze Stolicą Apostolską umowę, w której gwarantuje lekarzom prawo do odmowy przeprowadzenia zabiegu aborcji z powołaniem na tzw. klauzulę sumienia. Kobieta, która w ten sposób „została zmuszona do urodzenia dziecka” (notabene przykład „pięknej” nowomowy występującej często w publicystyce), składa wniosek do Komisji z prośbą o rozpatrzenie tej sprawy. Komisja, chociaż nie ma takiego obowiązku, postanawia zająć się tą sprawą. Dochodzi do wniosku, że przez tę umowę zostało naruszone prawo kobiety do wolności (art. 6 KPP) i prywatności (art. 7 KPP), co pozostaje w pełni spójne ze współczesnym rozumieniem praw człowieka. Postanawia skierować sprawę do ETS, którego zachowanie najtrudniej przewidzieć ze względu na jego niechętny stosunek do Karty. Należy tutaj zrobić istotne zastrzeżenie, że taka sytuacja byłaby w pełni wyobrażalna pod rządami Traktatu Konstytucyjnego (nawet bez inkorporowanej KPP), który likwiduje dualny system TUE-TWE, wprowadzając w to miejsce jednolitą strukturę. Na gruncie TWE, w którym Komisji prawo do składania skargi z art. 226 przysługuje tylko w odniesieniu do tego Traktatu, raczej nie znalazłaby odpowiedniej podstawy. Mimo to zdarzyły się już naciski na Komisję, aby zajęła się podobnym wnioskiem Polki, której sprawa toczyła się przed ETPCz (rzecznik Komisji Europejskiej Johannes Laitenberger udzielił dosyć ambiwalentnej odpowiedzi, z której co prawda wynikało, że KE nie ma w tej sprawie kompetencji, sposób przedstawienia tego pozostawiał jednak margines domysłu, że sam pomysł nie został odrzucony tak szybko⁶⁸). W związku z tym, że reforma instytucjonalna jest sprawą otwartą, a ujednoczenie struktury zyskuje raczej silną akceptację, sytuacja taka nie jest czysto hipotetyczna. Nie można również zapominać o innych sytuacjach, w których przed ETS kierowane są sprawy związane z prawami podstawowymi, mogące w końcu sprowokować w nowej sytuacji prawnej pozytywne odwołanie się do Karty. Również Komisja, której buńczuczne zapowiedzi o sprawdzaniu prac legislacyjnych z Kartą pozostają na razie bez potwierdzenia w faktycznych

⁶⁷ Zob. na ten temat uwagi Amnesty International w dokumencie: *Amnesty International Response to the Commission's Proposal for a Council Regulation Establishing an EU Agency for Fundamental Rights*, s. 4-5.

⁶⁸ Zob. A. Słojewska, *W lutym rozprawa przeciwko Polsce*, „Rzeczpospolita”, 9 stycznia 2006.

działaniach, mogłaby poczuć zwiększoną chęć przykładania się do takiego postępowania.

W każdym razie taka formuła zapisu wydaje się mieć charakter wzmacniającego działanie Karty, a co za tym idzie – charakter centralizacyjny zmieniający rozkład kompetencji. W kontekście przedstawionych przez Weilera i Alstona warunków nowej polityki praw człowieka UE⁶⁹ wydaje się, że nie spełnia dwóch, a już na pewno jednego warunku. Wbrew temu, co wynika ze wszystkich formuł używanych w unijnym języku praw człowieka, KPP modyfikuje materialną treść praw człowieka, gdyż nie jest po prostu zwykłym potwierdzeniem już istniejących praw, a autonomicznym, na nowo wymyślonym porządkiem prawnym (tak genialni prawnicy, którzy byłiby w stanie w sposób syntetyczny połączyć porządki prawne 25 państw bez straty dla żadnego, nie istnieją, a jeżeli są, to tylko tak im się wydaje). Warto też przyjrzeć się argumentom Weilera, który uznał sam pomysł utworzenia Karty za zbędny i niewiele wnoszący w sferze realnych osiągnięć na polu ochrony praw człowieka⁷⁰. Wydaje się też, że formuła ta modyfikuje porządek prawny i kompetencje, pozostając w ten sposób w sprzeczności z analizą Weilera i Alstona, ale również z opinią ETS, chociaż nie z orzeczeniem *Meroni*, gdyż sama Agencja nie zostaje obdarzona silnymi kompetencjami. Co ciekawe, wątpliwości może rozwiązać tu sam wnioskodawca, który we wniosku bez skrępowania przyznaje, że „opcja utrzymania *status quo* nie nadałaby Kartcie odpowiedniego znaczenia”⁷¹.

Warto zauważyć, że równocześnie powstający program szczegółowy „Prawa podstawowe i obywatelstwo”, będący elementem szerszego programu ramowego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”, przewiduje aktywne działania na rzecz promowania Karty Praw Podstawowych. We wniosku legislacyjnym przygotowanym przez Komisję można znaleźć szereg zapisów mówiących o potrzebie propagowania tego dokumentu, ze szczególnie ciekawym stwierdzeniem, iż w następstwie włączenia Karty do Traktatu Konstytucyjnego (był to jeden z dokumentów przygotowanych w poczuciu absolutnej pewności, że Traktat wejdzie w życie), „Unia Europejska będzie prawnie zobowiązana nie tylko respektować te prawa, lecz także [...] *zapewnić ich skuteczne promowanie*”⁷² (nie mam pojęcia, w jaki sposób wyciągnięto ten wniosek, choć nasuwają się pewne przypuszczenia natury pozaprawnej, ale o tym później). Nie można również zapominać o stanowisku, jakie Komisja zajęła zaraz po ogłoszeniu KPP. Zauważając, że Konwent przygotowujący Kartę zredagował ją „tak, jakby” miała stać się częścią Traktatów, szczególnie podkreślając znaczenie klauzul ograniczających⁷³, formułuje konkluzję, że „Karta wygeneruje wszystkie skutki, prawne i inne, bez względu na jej naturę [normatywną]”. Wynika to stąd, że:

⁶⁹ Zob. przyp. 29.

⁷⁰ J. H. H. Weiler, *Does the European Union Truly Need a Charter of Rights* (editorial), „European Law Journal” 2000, vol. 6, nr 2.

⁷¹ KOM (2005) 280 końcowy, s. 5.

⁷² KOM (2005) 122 końcowy, *Komunikat końcowy do Rady i Parlamentu Europejskiego ustanawiający na lata 2007–2013 program ramowy „Prawa podstawowe i sprawiedliwość”*, s. 32 [wyróżnienie – M.B.].

⁷³ COM (2000) 644 final, *Communication from the Commission on the Legal Nature of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, par. 7-9.

trudno będzie Radzie i Komisji, które mają proklamować ją uroczyście, zignorować w przyszłości w wykonywaniu swojej funkcji prawodawczej instrument przygotowany na prośbę Rady Europejskiej, przy zastosowaniu pełnej gamy środków korzystających z narodowych i europejskiej legitymizacji działających razem⁷⁴.

Wydaje się, że pomimo zderzenia tych ambitnych zapowiedzi z rzeczywistymi warunkami osłabiającymi faktyczne możliwości ich realizacji Komisja nigdy nie zrezygnowała z tego planu. Nie ma się jednak co dziwić, gdyż nie po raz pierwszy w historii integracji mamy do czynienia z wprowadzaniem istotnych zmian po cichu, według pomysłu biurokratów.

Skutki ważniejsze

Problem w tym, że wprowadzane zmiany są wyjątkowo istotne. Najważniejszym elementem działalności APP jest oparcie jej na Karcie Praw Podstawowych. Wystarczy pobeżnie przejrzeć jej treść, aby stwierdzić, że dokument ten w sposób istotny odbiega od innych regulujących międzynarodowe prawa człowieka. Przede wszystkim jest przesiąknięty chorobliwą manią równości, zabraniającą dyskryminacji ze względu na: płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, opinie polityczne lub wszystkie inne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 21 KPP). Tak rozległy zakres daje organom odpowiedzialnym za stosowanie Karty wyjątkowo szerokie możliwości ingerencji w życie społeczne w celu urzeczywistnienia wolności pozytywnej, ograniczając wolność negatywną, a więc wolność od ingerencji instytucji publicznych. Uzasadnieniem wolności pozytywnej jest brak możliwości realnego korzystania z wolności negatywnej bez pomocy z zewnątrz, wynikający z układu społecznych środków umożliwiających korzystanie z tej wolności. Nie negując samej zasady podejmowania takich działań – bez wątplenia niezbędnych w pewnych sferach – warto zauważyć, że ta enumeracja daje niezwykle szerokie pole do działania. Jednakże twierdzenie, że celem takich działań jest zwiększenie wolności, to hipokryzja. Jak doskonale ujął to Isaiah Berlin:

chcę uniknąć jaskrawej nierówności lub powszechnej biedy, gotów jestem poświęcić swoją wolność, w całości albo częściowo; mogę tak postąpić z własnej, nicprzymuszonej woli; ale rezygnuję wówczas z wolności na rzecz równości, sprawiedliwości czy miłości bliźniego. W pewnych okolicznościach zasługiwałbym na wyrzuty sumienia, gdybym tego nie zrobił. Ale poświęcenie nie zwiększa tego, co zostało poświęcone, to znaczy wolności, choćby nie wiem jak wielka była potrzeba moralna i osiągnięta dzięki temu korzyść. Wszystko jest tym, czym jest: wolność jest wolnością, a nie równością, uczciwością, sprawiedliwością, kulturą, szczęściem człowieczym albo spokojnym sumieniem. Jeżeli wolność moja, mojej klasy lub narodu uzależniona jest od nędzy wielu innych ludzi, to system, który ją zapewnia, jest niemoralny i niesprawiedliwy. Lecz jeśli ograniczam bądź tracę swoją wolność, aby zmniejszyć hańbę takiej nierówności i tym samym nie powiększam realnie indywidualnej wolności

⁷⁴ *Ibidem*, par. 10.

innych, to ogólna wolność ulega zmniejszeniu. Rekompensatą może być przyrost sprawiedliwości, szczęścia lub spokoju, ale strata jest stratą i mylą wartości ci, którzy twierdzą, że choć moja „liberalna” wolność jednostki poszła za burzę, zwiększył się jakiś inny rodzaj wolności – „społecznej” czy też „ekonomicznej”. Pozostaje jednak prawdą, że wolność jednych musi być czasem ograniczana, aby zapewnić wolność innym⁷⁵.

Wyważenie właściwej równowagi pomiędzy wolnością a równością nastęrcza ogromnych problemów i otwiera potencjalną drogę do administracyjnych nadużyć władzy. Tradycyjnie rozumiana „równość warunków” czy „równość szans” ustępuje „równości osiągnięć”, czyli chęci jak największego zrównania ludzi⁷⁶. Wydaje się, że potencjał wyzwolony w rewolucji francuskiej, przeniesiony na grunt gospodarczy przez reformy Bismarcka, wzmocniony rewolucją kontrkulturową lat 60., przejął pole tradycyjnego anglosaskiego liberalizmu rozumianego jako realizacja faktycznej wolności i zastąpił ją rozumieniem liberalizmu jako „wyzwolenie”, które wymaga aktywnej pomocy państwa i jego struktur administracyjnych.

W tym znaczeniu KPP odzwierciedla „postęp”, jaki dokonał się w dziedzinie praw człowieka, będący jednym z argumentów za niewystarczalnością samego przystąpienia Unii do EKPCz w pracach nad Traktatem Konstytucyjnym. Warto zauważyć, że zawarta w art. 14 EKPCz zasada niedyskryminacji (trochę „chudsza”), oparta jest na zasadzie subsydiarności w stosunku do innych artykułów⁷⁷, tzn. zabrania dyskryminacji przy korzystaniu z praw zawartych w Konwencji, podczas gdy klauzula antydyskryminacyjna w KPP stanowi samodzielłą podstawę działania.

W ten sposób KPP staje się nośnikiem tak rozumianej wolności pozytywnej, która właściwie jest funkcją paradygmatu równości przenikającego ten dokument i będącego przeciwieństwem wolności właściwej; równości, która jest podszyta uczuciem demokratycznej zawiści i resentmentu. Nie jest to jedyny zapis tego typu; dalej można przeczytać, że chociaż mężczyźni i kobiety są równi, a ściślej należy zapewnić ich równość, to nic nie stoi na przeszkodzie, by wprowadzić „środki zapewniające określone korzyści dla płci niedostatecznie reprezentowanej”, czyli kobiet (art. 23 KPP). Na przykładzie tego przepisu, jak nigdzie indziej, wychodzi sprzeczność pomiędzy równością a wolnością. Załóżmy, że w jakimś organie wybieranym w demokratycznych wyborach (Parlamencie Europejskim?) zostaje ustanowiona obowiązkowa równa liczba kobiet i mężczyzn. Wyborcy oddali jednak więcej głosów na kandydatów męskich. Co się wtedy dzieje? System przeliczania głosów doprowadza do tego, że w ostatecznym składzie organu będzie równa liczba kobiet i mężczyzn. Wynikają z tego dwa skutki: po pierwsze, co dzieje się z wolnością osoby oddającej głos w wyborach na „nadkontyngentowego” męskiego kandydata, rozumianą jako wolność do kształtowania politycznej rzeczywistości, w której

⁷⁵ I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, [w:] idem, *Cztery eseje o wolności*, przeł. D. Grinberg, D. Lachowska i J. Łosiński, Warszawa 1994, s. 186.

⁷⁶ D. Bell, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, przeł. S. Amsterdamski, Warszawa 1998, s. 298-300.

⁷⁷ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 177. Warto porównać słownictwo zawarte w EKPCz i KPP – podczas gdy art. 14 EKPCz stanowi, że „korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z...”, art. 21 KPP mówi, że „zabroniona jest wszelka dyskryminacja...”, a art. 23 KPP dodaje do tego, że „należy zapewnić równość kobiet i mężczyzn” [wyróżnienie – M.B.].

zyje? Po drugie, co dzieje się z równością głosów? Ograniczenie wolności jest wyraźne. Załóżmy na potrzeby tego przykładu, że było to ograniczenie konieczne z punktu widzenia sprawiedliwości. Czy jednak można ograniczyć równość opartą na opinii o lepszej przydatności tego męskiego kandydata, skoro dwa artykuły wcześniej zapewniono równość ze względu na „wszelką opinię”? A może jest to opinia niesłuszna? A więc jedni są równi a inni równiejsi. Zasada państwa totalitarnego oparta na resentymencie ukazuje się w tym przypadku w pełnej okazałości. Równość jest tutaj ograniczona (oprócz oczywistej nierówności głosów, która jest skutkiem tej „głębszej” nierówności) w najbardziej fundamentalnym aspekcie – decyzja o głosowaniu na męskiego kandydata jest uznana za mniej cenną na podstawie zwykłego faktu, że jest on mężczyzną. Jest to czysta ideologia. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że chociaż bardzo podobny przepis zawiera art. 141 ust. 4 TWE, to różni się on pod jednym względem – ten w TWE wyraźnie stwierdza, że podejmowanie takich działań zależy od swobodnej decyzji państw.

Przepisów unaoczniających „postęp” jest więcej: prawo do poszanowania komunikowania się (art. 7 KPP), które zastąpiło nieadekwatne już prawo do prywatności korespondencji, zwiększając w ten sposób możliwy zakres ingerencji w zapewnienie możliwości korzystania z niego, prawo do zawarcia małżeństwa, które nie jest już uzależnione od płci (art. 9 KPP), wolność swobodnego wyrażania poglądów przez dzieci oraz nacisk na najważniejszy interes dziecka w działaniach wszystkich instytucji publicznych i prywatnych (art. 24 KPP), a więc i rodzin, który otwiera pole do ingerencji w życie prywatne rodzin z „troski” o dobro dziecka. Poza tym liczne przepisy gwarantujące prawa człowieka II generacji, a więc socjalne, ekonomiczne i kulturowe, z których najciekawsze jest prawo pracowników do konsultacji w przedsiębiorstwie (art. 27 KPP).

Aby przybliżyć sposób interpretacji Karty, weźmy dwa przykłady z działania SNEPP. Pierwszy dotyczy wydanego ostatnio corocznego raportu na temat przestrzegania praw podstawowych w UE. W swoim raporcie ułożonym według kolejności przepisów KPP eksperci zajęli się między innymi sprawami związanymi z przypadkami odmowy przez lekarzy przerwania ciąży, które skutkowały powikłaniami zdrowotnymi kobiet (również wspomnianą sprawą Polki). Można nie mieć zastrzeżeń co do faktu, że eksperci zajęli się tym problemem, który rzeczywiście można uznać za palący. Ciekawe jest jednak to, że nie rozpatrywali go w aspekcie „prawa do życia”, ale „prawa do prywatności”⁷⁸. Taka klasyfikacja nie jest przypadkowa: oceniając ten przypadek w kategorii prawa do życia musiałoby dojść do niewygodnego balansowania oceną wartości życia kobiety i płodu, a tak sprawa jest prosta. Przesunięcie punktu oceny na prawo do prywatności jest jednym z największych sukcesów myśli lewicowej. Eksperti są tak pewni swoich racji, że potrafią zapisać w raporcie takie zdanie: „irländzkie prawo dotyczące przerwania ciąży na żądanie pozostaje niesatysfakcjonujące”. W żadnym traktacie międzynarodowym, którego stroną jest lub mogłaby być Irlandia, nie ma „prawa do aborcji”. Jest to jedynie lewicowo zabarwiona interpretacja „prawa do prywatności”, która zdomino-

⁷⁸ CFR-CDF/Conclusions 2005, *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union and its Member States in 2005: Conclusions and Recommendations*, s. 81-82.

wała świat praw człowieka. Sposób rozwiązania tego problemu w konstytucji Irlandii jest decyzją podjętą w wyniku demokratycznego procesu, przekładającego się na kształt rozwiązań prawnych. No, ale eksperci, jak to eksperci, wiedzą lepiej i z zadowalającą pewnością uzewnętrzniają swoje prywatne przekonania.

W odniesieniu do małżeństw homoseksualnych eksperci skłaniają się ku przekonaniu, chociaż w bardzo zawołowany sposób, że odmowa ich udzielania lub brak przynajmniej jakiejś formy zastępczej wobec tego urasta do rangi naruszenia praw człowieka, dlatego z zadowoleniem przyjmują rozwiązania wprowadzane w Czechach, Grecji, Irlandii i Słowenii. Natomiast odmowa przyjęcia takich rozwiązań na Litwie i konstytucyjne dookreślenie małżeństwa jako związku kobiety i mężczyzny uważane są za przejawy wypowiedzi homofobicznych⁷⁹. Małżeństwa homoseksualne są najnowszym „wynalazkiem”, mającym swe początki w XXI w. w Holandii. Czy to ma być powszechne, niepodzielne i niewzruszalne prawo człowieka? Czy po tym przykładzie ktoś może mieć wątpliwości, że prawa człowieka we współczesnym ich rozumieniu są niezwykle silnie napiętnowane ideologią i bieżącą polityką?

Na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPCz) zakazującego noszenia symboli religijnych w szkołach eksperci dochodzą do wniosku, że stanowi to właściwe wyważenie pomiędzy indywidualną wolnością religijną a zasadami demokratycznego życia⁸⁰. Opinia ta nie tylko zakłada w duchu lewicowym, że noszenie symboli religijnych jest znakiem represji i potencjalną oznaką nietolerancji poprzez narzucanie swoich „mocnych” wartości innym, ale również w ogóle pomija duże rozbieżności pomiędzy religią muzułmańską a chrześcijańską, bo przecież mogłoby to być oznaką nierówności tych religii. W całkowitym oderwaniu od historycznego kontekstu rozwoju religii i ich znaczenia dla struktur państwowych (a w tym przypadku różnica pomiędzy chrześcijaństwem i islamem jest ogromna) wyciąga bardzo generalne wnioski.

Państwa otrzymują też poradę, że powinny prowadzić kampanie w celu zwalczania uprzedzeń na gruncie orientacji seksualnej. Sytuacja jest poważna, gdyż rośnie liczba tzw. przestępstw popełnianych z nienawiści (*hate crimes*)⁸¹. Jak się sprawdza, czy te przestępstwa są popełnione z nienawiści, tego nie wiem, ciekawe jest natomiast to, że krajem podanym za przykład (bo chyba jedynym zajmującym się prowadzeniem takich statystyk) jest Szwecja, aktywna na polu zwalczania wszelkiej dyskryminacji. SNEPP zajmuje się też nierównościami pomiędzy płciami na rynku pracy, wyciszając szczegółowo różnice w zarobkach, funkcjach, szansach itp.⁸², z czego można wysnuć wniosek, że równość zapanuje, gdy wszystkiego będzie po 50% (oczywiście dla kobiet mogłoby być trochę więcej, w myśl art. 23 KPP).

Drugi przykład to opinia SNEPP w sprawie umowy Słowacji ze Stolicą Apostolską o tzw. klauzulę sumienia. Dotyczy ona warunków, na jakich państwo zapewni obywatelowi możliwość uchylenia się od działania w sposób sprzeczny z sumieniem,

⁷⁹ *Ibidem*, s. 96-98.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 101-102.

⁸¹ *Ibidem*, s. 184.

⁸² *Ibidem*, s. 198-202.

m.in. w przypadku zabiegu aborcji, czyli tak jak w opisanym wyżej przykładzie. Klauzula sumienia zostaje uznana przez Sieć Ekspertów za przejaw realizacji wolności religii, ale jej ograniczenie jest znaczące.

Jasne jest, że prawo do religijnie motywowanej klauzuli sumienia oraz związany z tym obowiązek państwa do wyjścia naprzeciw w rozsądnym zakresie wierzeniom religijnym jednostki, nie są nieograniczone. Prawo do klauzuli sumienia może kłócić się z innymi prawami uznawanymi przez prawo międzynarodowe⁸³.

Ekspersi nie uznali aborcji za absolutne prawo człowieka, powołując się między innymi na orzecznictwo ETPCz i stwierdzając, że „w obecnym stanie międzynarodowych praw człowieka należy przyznać kobietom prawo do przerwania ciąży w przypadku, gdy dalsze trwanie ciąży poważnie zagroziłoby ich zdrowiu”⁸⁴, jednakże

w okolicznościach, gdy aborcja jest legalna [nie ma tu już wzmianki o zagrożeniu życia – M.B.], żadna kobieta nie powinna być pozbawiona prawa do efektywnego dostępu do usług medycznych zapewniających aborcję. W opinii Sieci oznacza to, że państwo musi zapewnić; po pierwsze, efektywny środek na każdą odmowę wykonania aborcji; po drugie, obowiązek nałożony na lekarza wykonującego swoje prawo do sprzeciwu ze względów religijnych odesłania do innego specjalisty, który zgodzi się ten zabieg przeprowadzić; po trzecie, że ten specjalista będzie dostępny, biorąc pod uwagę odległe, wiejskie rejony⁸⁵.

Sieć, nie kwestionując zasady prawa do powoływania się na sumienie, stwierdza, że

jest ważne, żeby wykonywanie tego prawa nie powodowało konfliktów z innymi prawami, włączając w to prawo kobiet do otrzymania pewnych zabiegów medycznych lub porady bez dyskryminacji. *Okolo 70% społeczeństwa Słowacji jest katolickie*. Istnieje ryzyko, że uznanie prawa do powoływania się na sumienie w przypadku reprodukcyjnej opieki zdrowotnej utrudni w praktyce kobietom albo wręcz im uniemożliwi uzyskanie porady i zabiegu, zwłaszcza na obszarach wiejskich⁸⁶.

Opinia nie zamyka się tematem aborcji, dotyczy też rynku pracy, tak silnie chronionego przed dyskryminacją. Ekspersi posuwają się do stwierdzenia, że

kościół i organizacje religijne nie mogą wymagać od osób dla nich pracujących, których zajęcia nie mają związku z ich przekonaniami religijnymi (na przykład od lekarzy w katolickich szpitalach [sic!!!]), by byli tej określonej wiary⁸⁷.

Co więcej,

nawet jeżeli wymaganie przekonania religijnego może być usprawiedliwione jako istotne dla zawodu, nie może to uzasadniać dyskryminacji na innym gruncie, z tego powodu w żadnych okolicznościach nie

⁸³ Opinion 4-2005, E.U. Network of Independent Experts on Fundamental Rights, *The Right to Conscientious Objection and the Conclusion by EU Member States of Concordats with the Holy See*, s. 16.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 19.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 20.

⁸⁶ *Ibidem*, s. 30-31 [wyróżnienie – M.B.].

⁸⁷ *Ibidem*, s. 25-26.

może być usprawiedliwiona dyskryminacja na podstawie orientacji seksualnej przez Kościół lub organizację religijną, niezależnie od tego, czy potępia ona homoseksualizm na gruncie wiary religijnej.

Poza tym,

choć kościoły mogą wykonywać prawa wolności wiary i wypowiedzi [...], każde wykorzystanie tych wolności w celu usprawiedliwiania dyskryminacji przeciwko homoseksualistom stanowi naruszenie praw, w znaczeniu art. 17 EKPCz⁸⁸.

W trakcie prac nad Agencją spotkałem się z opinią (wyrażoną przez jednego z ekspertów pracujących dla polskiego rządu nad APP), że inny skład ekspertów SNEPP w tej sprawie mógłby dojść do zupełnie innych konkluzji. Mocno w to wątpię. Język oraz dyskurs, zarówno akademicki, jak i praktyczny, międzynarodowych praw człowieka jest przesiąknięty na wskroś myślą lewicowo-liberalną, a KPP, na podstawie której działa Sieć, jest tego najlepszym przykładem. Nie znam mechanizmów wewnętrznych działania Sieci, ale niezwykle trudno mi sobie wyobrazić skład, który postanowiłby właściwie docenić znaczenie klauzuli sumienia dla wolności jednostki, skład akcentujący immanentną funkcję, jaką pełni możliwość zapewnienia zgodności działań z własnym sumieniem w zachowaniu wolności osoby, dobra, które w stosunkach społecznych jest najcenniejsze. Tymczasem mamy tu do czynienia z faktem, który w moim subiektywnym przekonaniu całkowicie burzy mit KPP jako skatalogowanego źródła wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Jeżeli nie da się pogodzić wizji wolności, rozumianej na gruncie KPP jako wolność kobiety do przeprowadzenia zabiegu aborcji (a więc wolności pozytywnej, mającej zapewnić jej gwarancję tego zabiegu) z wolnością wynikającą z tradycji konstytucyjnej Słowacji, której ta umowa jest przecież odzwierciedleniem, a która kładzie nacisk na zachowanie prawa do posługiwania się własnym sumieniem (wolność negatywna), to dalsza dyskusja nad tym nie ma kompletnie sensu.

Koncepcja ideologiczna Karty Praw Podstawowych wpisuje się w szerokie spektrum poglądów prezentowanych w XIX i XX w. przez myślicieli wywodzących swoje korzenie z filozofii oświecenia. Kolejny raz można powołać się na Isaiaha Berlina, który przedstawił ten nurt w świetle dążenia do zlikwidowania namiętności kierujących ludzkim życiem i odpowiedzialnych za nieszczęścia, mającego doprowadzić ludzkość do stanu bezpieczeństwa, w którym jednostki co prawda pozbawione są zbyt szerokiej własnej inicjatywy, ale w zamian otrzymują bezpieczne życie pod opieką państwa. Jak sam to wyraził:

coraz więcej ludzi gotowych jest nabyć owo poczucie bezpieczeństwa choćby za cenę poddania wielu dziedzin życia kontroli osób, które – świadomie czy nie, ale systematycznie – zmierzają do takiego ograniczenia przestrzeni aktywności ludzkiej, aby łatwo było nią sterować, a z ludzi uczynić wymienne, niemal prefabrykowane elementy, dające się łatwo układać we wzór całości⁸⁹.

⁸⁸ *Ibidem*, s. 26.

⁸⁹ I. Berlin, *Idee polityczne XX wieku*, [w:] *idem*, *Cztery eseje...*, s. 90.

Karta przyjmuje taki punkt widzenia, z tym że w odróżnieniu od klasycznego przeciwstawiania jednostki społeczeństwu, doszukuje się, zgodnie z najnowszymi trendami, pokrzywdzonych grup (homoseksualistów, kobiet, mniejszości etnicznych), które stają się podstawą do uzasadniania coraz to nowych ingerencji instytucji publicznych. W ten sposób dochodzi do centralizacyjnych zapędów władzy w oparciu o kategorię praw człowieka, które w warunkach europejskich, szczególnie po rewolucji kontrkulturowej lat 60., zostają wręcz uświęcone, stając się namiastką religii, swoistą religią obywatelską, konkurującą z religiami tradycyjnymi, czego dowody przejawiają się w życiu Europy bardzo często, nie tylko w trakcie prac nad preambułą do Traktatu Konstytucyjnego (*vide* powyżej *explicite* wyrażona obawa przed religijnym zagrożeniem praw człowieka na Słowacji).

Nie można oceniać projektu powołania Agencji w oderwaniu od szerszego projektu liberalnego społeczeństwa, opartego na prawach człowieka będących odbiciem koncepcji jednostki jako autonomicznego podmiotu politycznego. Problem związany z tą koncepcją jest taki, że jest ona koncepcją *par excellence* polityczną, tzn. budowana jest na podstawie punktu dojścia, którym staje się pewien pożądany stan społeczeństwa charakteryzujący się pogodzeniem ludzi o różnych poglądach na bazie wspólnej „moralności politycznej” (gdzie „moralność polityczna” jest definiowana w aspekcie formalnym jako zdolność do włączenia się w proces uzasadniania, który ma doprowadzić do zbudowania ustroju tolerancyjnego, opartego na rozumowych przesłankach)⁹⁰. Takie pogodzenie nie jest jednak możliwe na gruncie „twardych” wartości o korzeniach transcendentnych, niepoddających się dowolnemu interpretowaniu. Z tego powodu rzekoma neutralność aksjologiczna praw człowieka implikuje wyrugowanie wszelkich autonomicznych systemów wartości, niepodzielających głównego nurtu poglądów pod osłoną niezaprzeczalnej doktryny współczesnego konstytucjonalizmu – państwa prawa.

Stąd neutralność światopoglądowa państwa nie jest neutralnością, lecz zamaskowaną formą dystrybucji aksjologicznej, czyli *de facto* przemocą państwową poza kontekstem demokratycznej dyskusji. Ta zaś, choć może eliminować pewne poglądy, czyni to otwarcie, a poza tym eliminacja taka nigdy nie jest ostateczna, bo przy następnym rozdaniu politycznym jej kształt może ulec zmianie. Innymi słowy, wybór moralny może okazać się błędny, ale o ile demokratyczna dyskusja jest otwarta, nie ma permanentnie uciszonych. Doktryna neutralności światopoglądowej państwa jest z kolei niebezpieczna, gdyż pociąga za sobą konieczność karania tych, którzy wartości „mocne” wyznają, i uważania ich za potencjalnie niebezpiecznych w sferze publicznej. Rodzi zatem pokusę tropienia ich nosicieli i eliminacji ich podstaw instytucjonalnych. Oznacza to, iż państwo odczuwa pokusę uderzania w instytucje, gdzie rodzą się, lub mogą się rodzić, owe wartości „mocne” jako forma Orwellowskich „zbrodni myśli”, np. Kościoły, a także rodzinę⁹¹.

⁹⁰ S. Macedo, *Cnoty liberalne*, przeł. G. Łuczkiwicz, Kraków 1995. Jest to prawdopodobnie najszersza analiza tego stanu przeprowadzona z punktu widzenia przekonanego o takiej możliwości liberała. Macedo, pozostając przekonany o słuszności i konieczności postępowania zmierzającego do budowania społeczeństwa opartego na liberalnych zasadach, nie ukrywa, że pociąga to za sobą konieczne zmiany społeczne i nie stara się budować wrażenia, że system ten oparty jest na neutralnych aksjologicznie zasadach. Szczególnie ciekawe uwagi znaleźć można w rozdziale *Prawo i liberalne obywatelstwo*, s. 104-167.

⁹¹ A. Bryk, *Akcja Afirmatywna – doktryna różnorodności a plemienna koncepcja społeczeństwa liberalnego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2004, nr 2, s. 51.

Klasyycznym przykładem takiego myślenia jest wydana w styczniu 2006 r. rezolucja Parlamentu Europejskiego dotycząca homofobii. Sam język, jakim zapisano dokument, nie zakłada chęci dialogu i rozwiązania problemu na bazie wzajemnego porozumienia:

mając na uwadze, że w ostatnim czasie w wielu państwach członkowskich doszło do szeregu niepokojących zdarzeń [...], poczynwszy od zakazu parad dumy gejowskiej lub marszów równości, aż po podburzające, pełne nienawiści i pogroźek wypowiedzi liderów politycznych i religijnych, [...], brutalne wystąpienia grup homofonicznych a także wprowadzenie do konstytucji zmian w celu wyraźnego zakazania związków osób tej samej płci⁹².

Naprawdę niewiele trzeba, aby zasłużyć sobie na miano „homofoba”. Właściwie wystarczy być jedynie innego zdania w kwestii równouprawnienia związków osób tej samej płci „we wszystkich dziedzinach”, jak domaga się tego Parlament⁹³, oraz nie bać się wygłaszać swojego zdania publicznie, by już zostać ochrzczonym mianem człowieka przesiąkniętego nienawiścią, który ma na celu przede wszystkim prześladowanie osób chcących żyć po swojemu. Szczególnie ciekawe jest to, co zapisał Parlament w ustępie poprzedzającym wcześniejszy cytat:

mając na uwadze, że zarówno w życiu prywatnym, jak i publicznym homofobia przejawia się w różnorodnych formach, takich jak wrogie wypowiedzi i podżeganie do dyskryminacji, ośmieszanie, przemoc werbalna, psychiczna i fizyczna, a także prześladowania, morderstwa, dyskryminacja poprzez łamanie zasady równości, nieuzasadnione i niemożliwe do zaakceptowania ograniczenia praw, tłumaczone częstokroć względami porządku publicznego, wolności religijnej i prawa do sprzeciwu sumienia⁹⁴.

Wymieniona kolejność form zjawiskowych „przestępstwa homofobii” nie jest przypadkowym bałaganem. Nie ma żadnej przypadkowej niekonsekwencji w tym, że morderstwa zostały umieszczone pomiędzy prześladowaniami a nierównością, a na początku znalazły się wrogie wypowiedzi. Ten „bałagan” to oczywista próba wywołania wrażenia zwiększonego problemu, który poprzez tzw. kryminalizację przez asocjację, podciąga mniej szkodliwe (jeżeli w ogóle szkodliwe) społecznie zachowania pod kategorię bardziej okrutnych czynów, co do niesprawiedliwości których panuje powszechna zgoda, tracąc z oczu jakąkolwiek hierarchię. Czytając tę rezolucję, można zadać sobie zasadne pytanie, kto tu posługuje się językiem nienawiści?

Skąd ten język się bierze? Jeden ze współczesnych filozofów zbudował dosyć przekonujący obraz etyki autentyczności, która polega na tym, że indywidualna wola jest czymś uprzednim w stosunku do zobowiązań społecznych, a skrajny solipsystyczny subiektywizm czy kultura narcyzmu są jedynie wypaczeniami tego szlachetnego ideału⁹⁵. Uważam ten pogląd za prawdziwy, ale tylko pod warunkiem, że nie staje się on przedmiotem politycznej manipulacji. Jednakże, odkąd język jednostkowej woli stał się językiem nadrzędnym w dyskursie prawnopolitycznym,

⁹² P6_TA-PROV (2006) 0018, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie homofobii w Europie*, par. C.

⁹³ *Ibidem*, par. 4.

⁹⁴ *Ibidem*, par. B.

⁹⁵ Ch. Taylor, *Etyka autentyczności*, przeł. A. Pawelec, Kraków–Warszawa 1996.

doszło do ucieleśnienia tej woli z uprawnieniem do swobodnej ekspresji, jako naczelnym prawem każdej jednostki.

Taka zmiana praw w uprawnienia ma istotne konsekwencje polityczne widoczne zresztą w całym zachodnim konstytucjonalizmie. Unieważnia ona bowiem autonomię instytucji opartych na dobrowolnie przyjętych przez jednostki w ich ramach zobowiązaniach. Unieważnione zostaje tym samym rozróżnienie między sferą państwową, publiczną i prywatną, czyniąc z prawa indywidualnego „chcienia” probrzez legitymizowania każdej instytucji oraz kulturowego sposobu zachowania. Oznacza to, że można żądać wykonania takiego uprawnienia jako nadrzędnego przeciw każdemu kompromisowi demokratycznemu i każdej moralności⁹⁶.

A zatem w odniesieniu do praw mniejszości i praw politycznych w szerszym znaczeniu Agencja będzie służyła upowszechnianiu obrazu społeczeństwa jako zbioru monad, co wcale nie stoi w sprzeczności z tożsamością grupową opartą o przynależność do „prześladowanej” mniejszości, gdyż ta przynależność jest często zakorzeniana we wpajającym poczuciu swobodnego wyboru, np. wyborze preferencji seksualnej (oczywiście sprawa płci nie jest już tak jednoznaczna, ale i tu postęp naukowy oddziałuje coraz mocniej). Druga istotna rezolucja Parlamentu Europejskiego wydana w niedługi czas po wyżej cytowanej, znacznie dłuższa i bardziej wyważona, dotycząca przemocy wobec kobiet, również zawiera znamienne dawkę ideologii. Parlament zapisał w niej m.in.:

mając na uwadze, że przemoc mężczyzn wobec kobiet jest zjawiskiem powszechnym, związanym z nierównym podziałem władzy między płciami, który nadal cechuje nasze społeczeństwo...⁹⁷

Tekst ten znakomicie odsłania wizję społeczeństwa jako doskonale politycznego, niepozostawiającego pola do prywatnego życia, gdzie prawo musi wkroczyć, budując idealnie równe relacje pomiędzy ludźmi, w opozycji do pozostałości pa-trymonialnego społeczeństwa *ancien regime*'u. Jeżeli ktoś ma jeszcze wątpliwości w tej sprawie, to powinien je rychło porzucić,

mając na uwadze, że [...] głęboko zakorzenione historyczne i kulturowe normy często przyczyniają się do sankcjonowania przemocy mężczyzn wobec kobiet⁹⁸.

Próba wykorzystania poczucia indywidualności do politycznego celu rozbicia tradycyjnych wzorów kulturowych jest tu niezwykle dobrze widoczna. Polityka oparta na nadrzędnym interesie jednostek ma dalekosiężne skutki społeczne i polityczne.

Żadna koncepcja cnoty obywatelskiej lub politycznej partycypacji nie może być utrzymana poprzez upieranie się przy priorytecie uprawnienia nad [ogólnym] dobrem i, jako że takie koncepcje czasami powstają, nie znajdują rezonansu w kulturze politycznej opartej na uprawnieniach (*right-based political culture*)⁹⁹.

⁹⁶ A. Bryk, *Pole bitwy ideowej*, „Nowe Państwo” 2006, nr 4, s. 16-17.

⁹⁷ P6_TA-PROV (2006) 0039, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie obecnej sytuacji oraz przyszłych działań w zakresie zwalczania przemocy wobec kobiet*, par. F.

⁹⁸ *Ibidem*, par. J.

⁹⁹ M. Koskenniemi, *The Effect...*, s. 115.

Podobne pomysły oparcia kultury politycznej na jednostkowych uprawnieniach i budowy w ten sposób społeczeństwa obywatelskiego są podstawą myślenia w Unii Europejskiej, czego szczególnie klarownym wyrazem jest wspomniany już program „Prawa podstawowe i obywatelstwo”¹⁰⁰. Zobaczmy, w jaki sposób współgra to z opisanym przez MacIntyre’a procesem rozbicia sensu istnienia wspólnoty ludzkiej na podstawie Arystotelesowskiej teorii cnót moralnych.

Współczesne rozumienie moralności sprowadza ją do opisania sądów wartościujących w kategoriach poglądów osób, które je wyrażają (MacIntyre nazywa to zjawisko „błędem emotywistycznym”). Samo to nie jest jeszcze najgorsze, natomiast otwiera drogę do budowy rządu w oparciu o zasady efektywności i skuteczności, które stają się podstawą legitymizacji biurokracji. „Biurokratyczna racjonalność to racjonalność dobierania środków do celów w sposób ekonomiczny i skuteczny”¹⁰¹. Uzasadnienie biurokracji opiera się na założeniu, że tak zwany rząd naukowy, posiadający kompetencje, których pozbawieni są zwykli obywatele, jest w stanie budować modele postępowania w oparciu o „zbiór uogólnień o charakterze prawdopodobnym, rządzących zachowaniem społecznym”. W rzeczywistości jest to jedna wielka maskarada, ponieważ

fachowość eksperta w tej dziedzinie [zarządzania społecznego – M.B.] jest tylko jeszcze jedną fikcją moralną, nie istnieje bowiem żadna wiedza, którą należałoby koniecznie zdobyć, aby stać się posiadaczem tej fachowości. [...] Przypuśćmy [...], że kiedy obserwujemy zastosowanie umiejętności organizacyjnych oraz następujące po tym zajście oczekiwanych skutków, to w istocie zaobserwowaliśmy zjawisko mniej więcej tego typu, jak w przypadku modłów czarownika o deszcz, które szczęśliwym trafem przypadają tuż przed końcem okresu suszy; że narzędzia władzy – jedna z kluczowych metafor samego eksperta w dziedzinie zarządzania – przynoszą oczekiwane skutki w sposób wielce niesystematyczny i są tylko przypadkowo powiązane z nimi ze skutkami, którymi chełpią się ich użytkownicy. Gdyby tak rzeczywiście było, rzeczą ważną i pożądaną byłoby wówczas ukrycie tego faktu ze względów społecznych i politycznych. W takiej sytuacji posługiwanie się pojęciami skuteczności menedżerskiej [...] stanowiłoby istotny element tej maskarady¹⁰².

Przewidywanie zjawisk społecznych zależy od zbyt dużej ilości niewymierzalnych danych dotyczących konkretnych osób, których upraszczający system zarządzania nie bierze pod uwagę, bo nawet nie jest w stanie tego zrobić, natomiast samo posługiwanie się pojęciem skuteczności menedżerskiej jest tylko jednym z wielu przykładów posługiwania się określonymi przekonaniem, a więc również zalicza się do schematu budowanego na podstawie emotywizmu.

Przeglądając się ponownie wnioskowi legislacyjnemu Komisji, możemy odkryć więcej, niż byliśmy to w stanie zrobić na początku. Przede wszystkim te niewinnie wyglądające zadania, takie jak organizowanie konferencji, spotkań, akcje uświadamiające i inne, będą polegały na umacnianiu ściśle ideologicznego obrazu

¹⁰⁰ KOM (2005) 122 końcowy, s. 32–48. Szczególnie warto zwrócić uwagę na retorykę art. 3 projektu decyzji Rady. Wśród celów szczegółowych programu wymienia on: „propagowanie Karty Praw Podstawowych oraz informowanie wszystkich obywateli o ich prawach, w tym prawach wynikających z obywatelstwa Unii, w ramach zachęcania obywateli Unii Europejskiej do aktywnego uczestnictwa w demokratycznym życiu Unii” [wyróżnienie – M.B.].

¹⁰¹ A. MacIntyre, *Dziedzictwo cnoty*, przeł. A. Chmielewski, Warszawa 1996, s. 64–65.

¹⁰² *Ibidem*, s. 150–151.

praw człowieka dominującego w Unii Europejskiej. Nie są to oczywiście „twarde” metody działania, jednakże ich wpływ będzie znaczący. Bez wątpienia będzie pobudzał kolejne grupy do występowania z nowymi żadaniami zapewnienia im należnych im praw, które staną się podstawą do działań instytucji, czy to unijnych, czy państwowych. Sama Agencja będzie działać na podstawie tego obrazu praw człowieka, przyczyniając się do ugruntowania go w instytucjach wspólnotowych, przede wszystkim w Komisji i w szczególności podatnym na tego typu inwigilację Parlamencie Europejskim. Cała dyskusja nad stopniem niezależności Agencji, jakkolwiek niepozabawiona sensu, błędnie w obliczu stwierdzenia faktu, że zasiadający w niej eksperci mogą mieć co najwyżej niezależność instytucjonalną, natomiast sami będą zniewoleni przez konkretną opcję ideologiczną i polityczną, przedstawiającą się jako jedynie neutralną i właściwą.

Szczególnie ciekawą rzecz możemy odkryć, przyglądając się składowi forum, gdyż zaraz za kościołami i organizacjami religijnymi, można odnaleźć tam organizacje „filozoficzne i niewyznaniowe”. Czym są te organizacje? Właściwie trudno powiedzieć, ale można się domyślać, że jest to przeciwwaga dla organizacji religijnych, a ich wpisanie tutaj świadczy o obawie przed nadmiernym (czyli jakimkolwiek) uwzględnianiem obrazu świata opartego o transcendentne korzenie, które stanowią przeszkodę w manipulacji politycznej. Zapis ten może mieć również bardziej dogłębne oddziaływanie. Przez postawienie kościołów i organizacji religijnych na tym samym poziomie z organizacjami filozoficznymi i niewyznaniowymi, dochodzi do zrównania ich na płaszczyźnie indywidualnej oceny tego, czym jest religia. Innymi słowy, jeżeli ktoś zamierza uznać wróżbiarstwo czy wszelkie formy gnostycyzmu za religię, to jego sprawa¹⁰³. Jakkolwiek z punktu widzenia zasady równości wobec prawa mogłoby to się wydawać działaniem zasadnym i logicznym, ma to ogromne znaczenie z punktu widzenia istoty prawa, gdyż ocena godności ludzkiej, dokonywana z perspektywy transcendentnego zakorzenienia jego natury implikuje konieczną jej niezmiennosc, podczas gdy jej oderwanie od tych korzeni wystawia pojęcie godności na pokusę dowolnej interpretacji inspirowanej ideologicznie. Z tego punktu widzenia zapis ten (podobny do brzmienia art. 1-52 Traktatu Konstytucyjnego) jest uderzeniem w samo sedno religii i jej społecznego oddziaływania.

W wyżej zarysowanym kontekście ciarki przechodzą po plecach, gdy się czyta uzasadnienie wniosku z punktu widzenia zasady proporcjonalności:

[...] wybrana opcja działań, których realizacji służyć będzie utworzenie Agencji, będzie stanowiła „opłacalną inwestycję” z powodu rozdziału proponowanych środków uwzględniającego cel pracy agencji – *idealny stan*, w którym szanowane są prawa obywateli i mieszkańców UE¹⁰⁴.

Łącznie z zapewnieniem w art. 2, że Agencja ma zagwarantować „pełne” przestrzeganie praw człowieka, można obawiać się pasji, z jaką przystąpi ona do ataku na wszystkie elementy życia społecznego, które nie przystają do z góry założonego obrazu. Na poziomie decyzji państw powołanie Agencji może być rzeczy-

¹⁰³ Za myśl tę dziękuję dr. hab. Andrzejowi Brykowi.

¹⁰⁴ KOM (2005) 280 końcowy, s. 8 [wyróżnienie – M.B.].

wiecie, jak głoszą niektóre opinie, chęcią „podsumowania” działalności Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, za którym może się czasami kryć zamiar rozmycia jego działalności, gdyż dla części państw jest ona politycznie niewygodna ze względu na częste ekscesy¹⁰⁵, szczególnie o podłożu antysemickim. Mimo to jej ustanowienie będzie jednym z najbardziej przykrych doświadczeń, jakie zafunduje nam UE.

Oczywiście ciężko zaprzeczyć wnioskowi, że trudno polegać na założeniu, iż instytucje Unii same poradzą sobie z przestrzeganiem praw człowieka (abstrahując na moment od całej ich ideologicznej naleciałości) bez fachowej pomocy. Z drugiej strony, twierdzenie, że Agencja może wnieść szczególny wkład, a przede wszystkim zapewnić „idealny stan przestrzegania”, jest wyrazem fałszywej wiary w narzędzia kreacji społecznej, które z zachowaniem wolności mogą zmieniać społeczeństwo. Ci, którzy proponują nam utworzenie APP, są jak Spencerowski „polityk praktyczny”, który wierzy, że „zmiany wynikające z jego reform zatrzymają się tam, gdzie on zechce”¹⁰⁶. Nie biorą pod uwagę wielu czynników, które Spencer nazywa „politycznymi”, zmiennych, które oni biorą za stałe. Tymczasem biurokracja zawsze buduje własne cele.

Jeśli obywatele pozostają pod intelektualną hegemonią biurokratycznych profesjonalistów, społeczeństwo rozpada się na dwie kasty: na rządzących fachowców z jednej strony i łatwowiernych obywateli z drugiej. I stąd pojawia się despotyzm, niezależnie od zapisów konstytucji i praw¹⁰⁷.

Budowa APP jest początkiem, a jeżeli nie początkiem to wzmocnieniem procesu oddawania życia obywateli państw europejskich w ręce bezdusznych prawników. Nic zatem dziwnego, że jedno ze stowarzyszeń europejskich prawników rozesłało do posłów PE ulotkę propagandową, w której głosiło, jakim to dobrodziejstwem będzie ta agencja. Zapomnieli dodać, że będzie to przede wszystkim dobrodziejstwo dla nich. Agencja tymczasem zajmie się propagowaniem powszechnej równości, spychając na margines właściwy sens wolności.

O pewnym genetycznym błędzie

Instrumentalne wykorzystywanie praw człowieka jest tak stare, jak one same. Edmund Burke oskarżył rewolucję francuską o to, że zaprzęga abstrakcyjną ideę praw człowieka do swoich potrzeb. Człowiek pozostający poza społeczeństwem pragnie powściągnąć namiętności innych ludzi. W sytuacji istnienia społeczeństwa należy powściągać nie tylko namiętności pojedynczych ludzi, ale także całej ich masy, a tego może dokonać tylko „władza wobec nich zewnętrzna”, która w pełnieniu tej funkcji nie ulega tym samym namiętnościom. Z tego powodu ustanowienie konstytucji państwa wymaga bardzo roztropnych zabiegów opartych na odpowiedniej wie-

¹⁰⁵ F. Jasiński, I. Rudecka, *Agencja Praw Podstawowych UE: czy konieczna jest dodatkowa instytucjonalizacja ochrony praw człowieka w Europie*, „Nowa Europa” 2006, nr 2, s. 104 i 108.

¹⁰⁶ H. Spencer, *Jednostka wobec państwa*, przeł. A. Bosiacki, Warszawa 2002, s. 53 i n.

¹⁰⁷ L. von Mises, *Biurokracja*, przeł. J. Kłos, Lublin 1998, s. 143.

dzy o naturze człowieka, zmierzających do ustalenia właściwego rozdziału władz w jego wnętrzu. Tego wszystkiego Burke w działaniach rewolucjonistów nie dostrzegał. Dostrzegał natomiast fałszywą wiarę w możliwość poznania przeznaczenia ludzkiej natury i opartą na niej wiarę w umiejętność budowy odpowiadającej temu przeznaczeniu najlepszej konstytucji. W tej konstrukcji absolutne prawo człowieka, prawo do bycia panem samego siebie, zostaje przekształcone tak, żeby dostosować je do wymogów życia społecznego. Tymczasem rewolucjoniści kierują się fałszywą wiarą w to, że to są wciąż prawa absolutne¹⁰⁸.

Lord Acton postrzegał prawa człowieka jako element kultury logicznego wychowania, która poprzez wpajanie prostych zasad opartych na logice, kształtuje kadry racjonalnie myślących urzędników pozbawionych zdolności osądu w oparciu o zasady zdrowego rozsądku. Widzą oni w państwie jedyne źródło utrzymania, gdyż ich wykształcenie najlepiej nadaje się do sprawowania funkcji, jakie najbardziej przydatne są w biurokracji. W ten sposób zasada wpajania logicznego myślenia staje się zasadą władzy¹⁰⁹.

Cały projekt Agencji oparty jest o tę zasadę logicznego myślenia zbudowaną na rzekomo istniejącym „zbiorniku uogólnień o charakterze prawdopodobnym, rządzących zachowaniem społecznym”. Wspomniałem już, że KPP oparta jest na podziale społeczeństwa na grupy, którym przyznaje przywileje mające być „rekompensatą” za krzywdy przeszłości lub przynajmniej legitymizuje działania mające takie przywileje stwarzać. Klóci się to z elementarnym rozumieniem sprawiedliwości.

Porządek prawa jest powszechny, jego istotą – jak powiedział św. Tomasz – jest *aequalitas*, słuszność i wzajemność. Maksyma prawa obowiązuje więc – zgodnie ze swą naturą – powszechnie, nie tylko dla mnie, lecz także wobec mnie. Zasada prawna, która tę wzajemność chce wykluczyć, nie jest zasadą prawa, lecz zasadą władzy¹¹⁰.

Zasadniczy problem zdaje się znajdować w rozumieniu wzajemnego znaczenia demokracji i praw człowieka, czyli – inaczej mówiąc – odgadnięcia znaczenia powszechnie używanej zbitki słownej, demokracji liberalnej.

Ponieważ wspólnota polityczna nie może obejść się bez konstytucji, ustaw i rządu, przeto zasada nienaruszonej godności i jednakowej wolności nakazuje, by każdy obywatel był podmiotem (w mocnym sensie słowa „podmiot”) polityki. Zakazuje zaś sprawowania rządów nad wspólnotą z zewnątrz (w postaci państwa satelickiego czy kolonii) i domaga się przeciwstawiających się politycznemu uprzywilejowaniu i dyskryminacji jednakowych praw politycznych dla każdego obywatela. Tak więc z punktu widzenia porządku państwowego niezbędnym elementem praw człowieka jest prawo do samostanowienia wszystkich ludów oraz demokracja, zaś z perspektywy poszczególnych osób elementem takim są prawa do politycznego współdziałania¹¹¹.

¹⁰⁸ E. Burke, *Rozważania o rewolucji we Francji*, przeł. D. Lachowska, Kraków–Warszawa 1994, s. 77-80.

¹⁰⁹ J. E. E. D. Acton, *Biurokracja Richarda Simsona*, [w:] idem, *Historia wolności*, red. i przekł. P. Śpiewak, Kraków 1995, s. 141-148.

¹¹⁰ E.-W. Böckenförde, *Wolność religijna w polu napięcia między Kościołem a państwem*, [w:] idem, *Wolność – państwo – Kościół*, przeł. P. Kaczorowski, G. Sowiński, Kraków 1994, s. 60.

¹¹¹ O. Höffe, *Państwo minimalne czy prawa socjalne*, [w:] idem, *Etyka państwa i prawa*, przeł. Cz. Porebski, red. J. Gowin, Kraków 1992, s. 67.

Elementy demokratyczny i liberalny nie są tożsame, chociaż oczywiście wzajemnie na siebie oddziałują. Bez wątpienia to demokracja jest bardziej niezbędna do istnienia praw człowieka niż odwrotnie (choć nie należy tego absolutyzować w odniesieniu do państwa prawa jako takiego, o czym może świadczyć, w pewnym sensie, ustroj Austrii w drugiej połowie XIX w.). I chociaż prawa człowieka wzbogacają demokrację, to nie one są jej substancjalnym elementem. Tym elementem jest partycypacja przejawiająca się w wyborach, jako warunek minimalny, a także w codziennym procesie kształtowania życia społecznego, jako postać idealna. Tymczasem posłowie Parlamentu Europejskiego w swojej większości postrzegają to zupełnie inaczej. W rezolucji, która była jednym z przyczynków do utworzenia APP, zapisali:

Parlament Europejski [...] uważa, iż skuteczna ochrona i promocja praw podstawowych stanowi podstawę demokracji w Europie¹¹².

Takie podejście jest bardzo symptomatyczne i znajduje swoje uzasadnienie w sytuacji politycznej Unii. W związku z ogromnymi trudnościami, jakie napotykają wszelkie próby zbudowania demokracji na poziomie europejskim w normalnych warunkach, odwrócono zależność, czyniąc prostsze w zadekretowaniu i wprowadzeniu prawa człowieka podstawą demokracji. Ewentualnych konsekwencji nie można nie doceniać, gdyż w sytuacji współczesnej Europy, w której społeczeństwa bogatych „starych państw” żyją wygodnie w szeroko rozbudowanych systemach socjalnych i pozbawione są już wszelkich szerszych ambicji wolnościowych (poza Anglosasami), a społeczeństwa „nowych państw”, zachwycone „powrotem do Europy” oraz funduszami unijnymi, nie przyglądają się głębszym pokładom integracji – ta tzw. demokracja może być szczególnie groźna. Zachodzą tu dogodne warunki (hamowane jedynie instytucjonalnie, ale instytucje ewoluują) do spełnienia się Tocqueville’owskiej przepowiedni o „tyraniu większości”, która w tym wydaniu przejawia się w tyranii większości posłów Parlamentu Europejskiego, „uzurpującego sobie ostatnio prawo do wymuszania homogenizacji kulturowo-obyczajowej Europy”¹¹³, poprzez usuwanie pewnych zagadnień z dyskursu i narzucanie jednorodnego języka. Jest to bardzo groźny symptom.

Wolność myślenia wymaga nie tylko braku ograniczeń prawnych – warunkiem jeszcze ważniejszym jest dostęp do konkurencyjnych myśli. Tyrania nie wtedy jest najskuteczniejsza, kiedy siłą zapewnia sobie jednomyślność, lecz kiedy likwiduje świadomość innych możliwości, kiedy sprawia, że inne wzorce życia stają się niewyobrażalne, kiedy usuwa poczucie, że istnieje coś na zewnątrz. [...] Rzeczywiste różnice biorą się z różnic w myśleniu i fundamentalnych zasadach¹¹⁴.

¹¹² P6_TA (2005) 0208, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie promocji i ochrony praw podstawowych: rola instytucji krajowych i europejskich, w tym Agencji Praw Podstawowych*, par. 1.

¹¹³ R. Kuźniar, *UE – kluczowe problemy*, „Europa. Tygodnik Idei”, 9 sierpnia 2006.

¹¹⁴ A. Bloom, *Umysł zamknięty*, przeł. T. Bieroń, Poznań 1997, s. 296.

Głębokie przyczyny dzisiejszego rozumienia wzajemnych zależności pomiędzy demokracją i wolnością tkwią w XIX w., kiedy to ścierały się ze sobą dwie koncepcje mające klasycznych przedstawicieli w osobie Tocqueville'a po jednej stronie oraz Marksa po drugiej. Dla Tocqueville'a wolność oznaczała przede wszystkim wolność w wymiarze politycznym, która sprowadzała się do braku przymusu ze strony państwa. Tak rozumiana wolność poprzedza demokrację w sferze spekulatywnych założeń dotyczących ustroju państwowego, które opierają się na uznaniu ludzkiej umiejętności kształtowania swojej sfery prywatnej bez potrzeby ingerencji państwa. Natomiast w sferze realnych warunków demokracja staje się gruntem, na którym tak rozumiana wolność może znaleźć właściwe miejsce¹¹⁵. Warto dokładnie uzmysłowić sobie tę zależność; ludzie myślący w ten sposób byli demokratami dlatego, że byli liberałami, czyli choć w demokracji widzieli najlepszą możliwość zapobieżenia nadmiernej ingerencji państwa, to demokracja pozostawała środkiem, a nie celem samym w sobie. Takie podejście cechowało „nieagresywne” oświecenie szkocko-angielskie w jego pierwotnej wersji.

Druga koncepcja ucieleśniona jest w pełnej postaci w filozofii Marksa, lecz swoje źródła ma w oświeceniu francuskim. Zgodnie z tym poglądem wolność realizowana jest poprzez zlanie się woli jednostkowej z wolą powszechną.

Według Marksa demokracja jest ukrytą prawdą i rozwiązaniem zagadki wszystkich konstytucji, dlatego, że źródłem, twórcą każdej politycznej nadbudowy jest lud i dlatego, że człowiek nie może poznać prawdy o sobie inaczej, niż uznając się za pana i właściciela wszystkich instytucji, w których przez wieki był wyalienowany. Ale demokracja w tym sensie jest zwieńczeniem historii o tyle, o ile jako suwerenność całego ludu jest również końcem dualizmu między Społeczeństwem i Państwem, między życiem prywatnym i życiem publicznym.

Wiara w możliwość zapanowania nad społeczeństwem zgodnie z planem, który przewidywał totalne wyzwolenie wszystkich, pobudzana była przez „odrzućmy myśl, że jakakolwiek dana porządku społecznego jest koniecznością, wymykającą się ludzkiemu planowaniu”¹¹⁶. Do czego doprowadziła praktyczna próba realizacji tych założeń, nie trzeba nikomu przypominać. Ważne jest natomiast zwrócenie uwagi na fakt, że ten sposób myślenia, jakkolwiek w zmienionym kontekście społeczno-politycznym, pozostał obecny, a nawet dominujący, we współczesnej myśli oraz praktyce politycznej Europy. Co właściwie oznacza przytoczony wyżej *passus* z rezolucji Parlamentu? Otóż tyle, że prawa człowieka stają się gwarantem udziału jednostek we wspólnej woli politycznej w sensie Rousseau/Marksa, mając działanie, którego celem jest zbudowanie złudzenia kształtowania polityki uwzględniającej indywidualną jaźń każdego obywatela – prywatne aspekty życia obywateli, tj. preferencja seksualna, życie rodzinne, warunki pracy, zostają „podniesione” do roli politycznych proberzy „wolności”, jako udziału w rzekomej woli politycznej ludu.

Dzisiejsze spektrum poglądów, w których toczy się dyskusja na temat ustrojów państwowych, jest dziwnym amalgamatem dwóch wydawałoby się skrajnie

¹¹⁵ R. Aron, *Esej o wolnościach*, przeł. M. Kowalska, Warszawa 1997, s. 113-115.

¹¹⁶ *Ibidem*, s. 41 i 45.

przeciwnych koncepcji, zarysowanych powyżej. Przy zachowaniu fasady państwa prawa w rozumieniu anglosaskiego liberalizmu, coraz wyraźniej, szczególnie po 1968 r., promowane są poglądy charakteryzujące się prometejskim planem przerabiania tkanki społecznej w myśl pewnej koncepcji władzy. W dużej mierze dzieje się tak dlatego, że trwająca od XIX w. ewolucja systemów państwowych przez system praw indywidualnych spowodowała, że sama idea wartości przestała pełnić funkcję legitymującą ich istnienie, gdyż każdy ma własne wartości i domaga się respektowania ich jako powszechnie istniejących.

Państwo może próbować ominąć ten problem, czyniąc się gwarantem spełnienia eudajmonistycznych oczekiwań obywateli i starając się w ten sposób zdobyć ich poparcie. Pole, jakie się dzięki temu otwiera, jest w istocie niczym nieograniczone. Chodzi bowiem już nie tylko o to, że państwo prowadzi dla zabezpieczenia bytu obywateli opiekunczą, kształtującą życie społeczne politykę [...] lecz, że w takim działaniu szukałoby ono swej racji istnienia, podstawy dla swej legitymizacji¹¹⁷.

Unia Europejska, która w okresie rewolucji kontrkulturowej lat 60. straciła impet ekonomiczny będący pierwotną jej legitymizacją, w wyniku czego zaczęła poszukiwać nowych źródeł uzasadniania swojego istnienia, stała się szczególnie podatna na tego typu poglądy. Agencja Praw Podstawowych dzięki ustrukturalizowaniu zasobów finansowych, organizacyjnych i osobowych nawet mimo (początkowo) wątpliwych metod działania będzie służyła zapewnianiu eudajmonistycznych zachcianek obywateli, którymi staną się przede wszystkim tzw. prawa mniejszości i szerokie klauzule antydyskryminacyjne oraz prawa II generacji (czyli prawa ekonomiczne, socjalne i kulturowe). Tak o tych drugich pisze jeden ze znawców:

niepowodzenie w uczynieniu obiecanych praw podstawowych bardziej skutecznymi stworzy gorzkie poczucie rozczarowania, szczególnie pośród tych, którym obiecano wyraźnie określone prawa pracy, i podkopie ich oddanie dla europejskiej integracji. [...] Jeżeli występuje potencjalny konflikt pomiędzy zasięgiem kompetencji Unii i niektórymi prawami Karty, rozwiązaniem powinno być wzmocnienie statusu praw podstawowych, a nie rezygnacja z nich lub zezwolenie na ich naruszanie ze względu na obronę Traktatu¹¹⁸.

Tak więc Agencja może służyć do narzucania praw socjalnych zapisanych w KPP na wzór tych państw, które hołdują etyce państwa opiekuńczego, w oparciu o ich rzekomą cechę powszechności, państwom, które postawiły na bardziej liberalne systemy pracy, i nie jest ważne to, że Traktat, który zawarły z tamtymi państwami, tego nie przewidywał. Tak chyba należy rozumieć intencje autora przytoczonego tekstu. Ciekawe jest szczególnie to, że Agencja, która powstaje jako odpowiedź na problem przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i instytucje Unii, według niektórych sama może sobie swobodnie pozwalać na łamanie tego prawa.

Problem wartości jest jednak znacznie głębszy; jeżeli każdy ma swoje wartości i domaga się ich uszanowania, to w jaki sposób może być realizowana polityka oparta

¹¹⁷ E.-W. Böckenförde, *Powstanie państwa jako element procesu sekularyzacji*, [w:] idem, *Wolność...*, s. 120.

¹¹⁸ B. Bercusson, *The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to the Realisation of Workers' Rights*, [w:] *Monitoring Fundamental Rights in the EU...*, s. 196.

na wartościach przy uwzględnieniu prawa każdego do swoich wartości? W takich przypadkach naczelnym hasłem staje się tolerancja.

Tolerancja jest ważną wartością, bo ugruntowana jest w godności bycia sobą. Mogę domagać się poszanowania dla swoich przekonań także ze strony kogoś, kto uważa je za błędne, ponieważ poszanowanie nie dotyczy treści moich przekonań, ale mnie, który się z nimi identyfikuje. Gdy ktoś uważa moje przekonania za niedobre, będzie próbował mi je wyperswadować, jeśli mi dobrze zyczy. Będziemy się spierali, okazując sobie jednocześnie tolerancję. Zakotwiczenie tolerancji w przekonaniu o godności osoby to solidne zakotwiczenie. Gdy natomiast tolerancja stylizowana jest na najwyższą wartość i sama zajmuje miejsce przekonań, które należy szanować, traci grunt i sama się podważa.

Postulat szanowania innych przekonań przeobraża się w postulat nieposiadania żadnych przekonań, na których gruncie uważa się inne przekonania za błędne i które są czymś więcej niż dyspozycyjnymi hipotezami. A więc przekonań, które chce się także przybliżyć innym i na których podstawie chce się innym wyperswadować ich przekonania. Skoro tak, to już samo posiadanie przekonań równoznaczne jest niestety z nietolerancją. Postulat tolerancji zmienia się w nietolerancyjne dogmatyzowanie relatywizmu jako dominującego światopoglądu, skutkiem czego człowiek staje się bezgranicznie podatny na wszelkiego rodzaju zakusy zbiorowości¹¹⁹.

Europa wpadła w pułapkę wartości. Samo brzmienie art. 6, ust. 1 TUE oraz art. I-2 Traktatu Konstytucyjnego razem z całą retoryką rozwijaną wokół treści tych przepisów, doprowadziło do określenia tolerancji jako naczelnego prawa i zasady działania, co z kolei wywołało sytuację, w której instytucja publiczna staje się konieczna, aby stanąć na straży braku jakichkolwiek mocnych przekonań, które tak pojętą tolerancję mogłyby naruszać. Parlament Europejski chętnie przejąłby taką rolę. Pokolenie buntu 1968 roku, tak liczne w tym organie (ale i w świecie polityki w ogóle), sformułowało swoje poglądy pod wpływem przekonania o tym, że tradycja i cała szeroko pojęta zastana kultura ograniczają swobodny rozwój indywidualności ludzkiej. Stawiając sprawę w ten sposób, język używany w polityce, jest zawsze językiem władzy, gdyż jedyną możliwością doprowadzenia do pożądanego przez nich rezultatu jest radykalna zmiana społeczna, która musi odbywać się w opozycji do zastanych form. Agencja Praw Podstawowych w ich rękach stanie się maszyną do promowania jednorodnego obrazu świata i kulturowej homogenizacji Europy pod pretekstem przestrzegania naczelných wartości, na których opiera się Unia Europejska. Wolność posiadania i realizowania w życiu własnych przekonań może stanąć w opozycji do oficjalnej linii, mającej zapewnić powszechnie, choć zawsze jednakowe szczęście.

To niestety nie zakończenie

Pomiędzy instytucjami unijnymi trwały częste przepychanki dotyczące kompetencji, w których z jednej strony z reguły występowała zachowawcza Rada, z drugiej – Komisja. Obie strony można posądzać o instrumentalne wykorzystywanie argumentów, można więc powiedzieć, że

¹¹⁹ R. Spaemann, *Europa nie jest związkiem wartości*, „Europa. Tygodnik Idei”, 24 listopada 2004.

nie ma żadnych oczywistych świętych i lądków. Wszystkie instytucje wydają się grać w rozgrywkę o władzę (*corporatist game*) zmierzającą do promowania i zachowania własnych kompetencji pod przebraniem troski o prawa człowieka¹²⁰.

Nie można się jednak do końca zgodzić ze stwierdzeniem, że prace nad Agencją są „swego rodzaju papierkiem lakmusowym procesu integracji europejskiej, który wykaże, w jaki sposób państwa członkowskie są w stanie zapanować nad tendencjami do rozszerzania zakresu kompetencji Unii”¹²¹. Stwierdzenie takie wynika z oceny projektu Agencji jako połączenia szlachetnej troski o prawa człowieka z normalną międzyinstytucjonalną walką o władzę. Tymczasem cały kontekst zachowań, politycznych gestów i ruchów dotyczących praw człowieka pokazuje, że w walce o te prawa dawno już przestało chodzić o zwykłe zapewnienie ich przestrzegania – cel ten, dla osiągnięcia którego trudno już naprawdę uczynić coś, co znacząco poprawiłoby obecny stan prawny, nie byłby w stanie wzbudzić tak wielkich emocji i wyzwolić takiego politycznego zamieszania. To, że motyw praw człowieka wyzwala takie emocje, pokazuje wyraźnie, że są one nie celem samym w sobie, ale środkiem do osiągnięcia pewnych politycznych celów, które, mam taką nadzieję, w sposób przejrzysty opisałem powyżej. Lekcja historii powinna uczyć, że „porządek polityczny powinien zabezpieczać społeczeństwa przed ludźmi, którzy za dużo wiedzą na pewno”¹²². Z lektury ostatnich rezolucji Parlamentu, raportów i opinii SNEPP oraz opinii przeróżnych akademików zajmujących się tematem praw podstawowych można odnieść wrażenie niezwyklej oczywistości sposobów rozwiązywania problemów społecznych, hamowanych jedynie przez ograniczenia instytucjonalne.

Dodatkowym przekleństwem przedstawionej sytuacji jest to, że tak wyznaczony problem przestrzegania praw podstawowych zniechęca Unię do poważnego zajęcia się prawami człowieka poza jej granicami, gdyż powoduje, że społeczeństwo roztopia się w poszukiwaniu coraz to nowych nierówności, które automatycznie uznawane są za przejaw naruszenia praw człowieka. Tymczasem reforma Europejskiego Instrumentu Promocji Praw Człowieka, którego sposób działania jest niezwykle ociężały¹²³, ani nie budzi takich emocji, ani nie wydaje się, aby przebiegła sprawnie. Dla Europy, a dla Polski przede wszystkim, ważne jest natomiast szerzenie kultury demokratycznej i praw człowieka u naszych najbliższych sąsiadów, czemu APP w kształcie proponowanym przez Komisję na pewno nie pomoże. Tymczasem w Europie króluje pogląd (wyrażany również przez Alstona i Weilera, chociaż wtedy nie było jeszcze KPP), że Europa musi stać się wiarygodna na polu praw człowieka wewnątrz, żeby inni zechcieli ją naśladować. Ani nie podaje się jasnych powodów, dla których inni mieliby wtedy akurat nas zacząć naśladować, ani nie widać końca, który świadczyłby, że oto nadszedł czas, kiedy Europa dokonała już dzieła właściwego uszanowania praw człowieka.

¹²⁰ J. H. H. Weiler, S. C. Fries, *A Human Rights Policy for the European Community and Union: The Question of Competences*, [w:] *The EU and Human Rights...*, s. 149.

¹²¹ F. Jasiński, I. Rudecka, *Agencja Praw Podstawowych...*, s. 119.

¹²² P. Jasienica, *Rozważania o wojnie domowej*, Kraków 1989, s. 21.

¹²³ A. Beatty, *EU Reviews Export Strategy for Democracy*, „European Voice” 2006, vol. 12, nr 1.

Walka o kształt Agencji jest niezwykle istotna. Przyszłe działania Agencji mogą dotyczyć głównie art. 7 TUE, którego kontrowersyjność wyznaczana jest przede wszystkim przez dalekosiężne skutki polityczne, które mogą wiązać się z ewentualnym stwierdzeniem „poważnego i stałego” naruszenia praw podstawowych. Jak przedstawiają się główne argumenty za i przeciw włączeniu Agencji w stałe monitorowanie państw pod kątem zakresu tego artykułu?

Jeden pogląd jest taki, że Unia potrzebuje mechanizmu monitorowania państw członkowskich, żeby mogła rozpoznać sytuacje, które mogą uzasadniać użycie art. 7. Przeciwny pogląd jest taki, że uciekanie się do art. 7 może mieć miejsce tylko w sytuacji kryzysu konstytucyjnego, a w tym celu nie jest potrzebny żaden mechanizm monitorujący, żeby ten kryzys zidentyfikować¹²⁴.

Żeby uświadomić sobie wagę sporu, należy zauważyć, tak jak to skrętnie zrobiła Komisja po wprowadzeniu art. 7 TUE w jego obecnym kształcie, że jego zasięg „nie jest ograniczony do obszaru działania prawa Unii. Oznacza to, że Unia może działać nie tylko w obliczu złamania wspólnych wartości w tym ograniczonym obszarze, ale również w dziedzinach, w których państwa członkowskie działają samodzielnie”¹²⁵. Wprowadzenie tego artykułu wywołało duży rezonans w sferze działań politycznych instytucji unijnych¹²⁶. Potencjalnych skutków związanych z działaniem Agencji w tym obszarze nie można nie doceniać; Polska, ze swoją kompletnie odmienną koncepcją wolności, znajduje się często w sytuacji unijnego chłopca do bicia, jako kraj rzekomo antysemicki, nietolerancyjny i ksenofobiczny, mogłaby się więc stać ulubionym obiektem badań Agencji. Już niejedna rezolucja Parlamentu Europejskiego oraz niejeden raport SNEPP wykazały, że to, co z polskiego punktu widzenia wydaje się rozsądnym kompromisem demokratycznego społeczeństwa, z jedyne go i poprawnego punktu widzenia moralizatorów i specjalistów jest naruszeniem podstawowych wartości, na których opiera się Unia.

Prawa człowieka nie są jedynym elementem poszukiwania idealnego ładu społecznego w Europie. Przypatrzmy się relacji zaszokowanego amerykańskiego obserwatora dobrze znającego Polskę.

Zachodnia Europa pogrąży się w przyjemnościach „depolityzacji” [w znaczeniu zmniejszenia chęci wpływania na politykę przez ludzi – MB], jak nazwali to niektórzy analitycy, kiedyś wydającą się sprawą polityki państwa dobrobytu, socjalistycznej ekonomii oraz protekcyjnej polityki handlowej doprawionej przez irytujące rozporządzenia UE na temat wszystkiego, od obwodu pomidorów do traktowania i karmienia wieprzów na Sardynii. [...] Odwiedzający Polskę, po jej przystąpieniu w 2004 roku [do UE], nie mogli nie zauważyć, że każde jajko sprzedane w sklepach spożywczych nosi teraz oficjalny wielocyfrowy kod, a każda owca ma oficjalną etykietę UE przypiętą do ucha. [...] W ostatnim roku [...] elektrycy w brytyjskiej wiosce Eccles w Suffolk nie mogli zmienić pięciu żarówek przy suficie kościoła

¹²⁴ A. Arnulf, *Does Europe Need a Fundamental Rights Agency?*, „European Law Review” 2006, vol. 31, nr 3, s. 285.

¹²⁵ COM (2003) 606 final, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Article 7 of the Treaty on European Union. Respect for and Protection of the Values on Which the Union is Based*, s. 5.

¹²⁶ A. Williams, *The Indifferent Gesture: Article 7 TEU, the Fundamental Rights Agency and the UK's Invasion of Iraq*, „European Law Review” 2006, vol. 31, nr 1, s. 3-6.

(*St. Benet's Church*), używając drabin. Musiało powstać ogromne rusztowanie, a koszt dwudniowej pracy wzrósł do około 500 dolarów na żarówkę¹²⁷.

Ochrona konsumenta jest kolejnym środkiem do budowy przestrzeni szczęścia, w której każdy ma się poczuć bezpiecznie. Elementem tego, bliżej znanym Polakom, była również zamiana butelek wódki o pojemności 0,25 litra na 0,2 litra w celu zrównania rozmiarów w całej Europie, żeby konsument nie poczuł się oszukany i nie musiał trudzić się zwracaniem uwagi w każdym kraju na rozmiar butelki. Tymczasem ta nadmierna troskliwość prowadząca do nadmiaru regulacji sama często jest powodem naruszenia praw człowieka. Z ośmiu spraw ETS dotyczących praw podstawowych wymienionych na początku artykułu aż pięć (*Stauder, Internationale Handelsgesellschaft, Nold, Hauer, Wachauf*) było, bardziej lub mniej bezpośrednio, spowodowanych działaniami administracji Wspólnoty. Większa wiara w ludzi i więcej swobody jest tym, czego Europie naprawdę brakuje. Ale to nie wszystko i nie to jest najgorsze.

Faktem pozostaje, że europejska pasja regulacyjna zaczyna mieć niszczący efekt gospodarczy, jednakże została również zaprzęgnięta do ideologicznego ostrza [...]. Na przykład w październiku urzędnik odpowiedzialny za sprawy ortografii w Danii zarządził, że od sierpnia 2006 roku „Chrystus” będzie pisane z małej litery, podczas gdy Żydzi z dużej tylko w razie odnoszenia się do narodowości, z małej, gdy chodzi o religię. Wcześniej tego roku ateistyczny nauczyciel matematyki w Szkocji wygrał proces z katolicką szkołą, wskazując po prostu, że jego aplikacja na etat „opiekuna religijnego” (*pastoral-care*) została odrzucona na podstawie faktu, że ta pozycja została zarezerwowana tylko dla katolików¹²⁸.

W Europie trwa wojna kulturowa, której zwolennicy dążą do obezwładnienia wszelkiego porządku religijnego i zaprowadzenia jednolitego, lewicowo zabarwionego systemu władzy. Pytanie, raczej retoryczne, brzmi: czy wyrzekając się swoich korzeni, Europa może liczyć na to, że reszta świata, przeważnie żyjąca wciąż w kręgu mocnych wartości transcendentnych, weźmie z niej przykład?

A teraz dla przeciwwagi inny obraz, również przedstawiony przez Amerykanina, tym razem przekonanego o słusznym postępowaniu Europejczyków. Jeremy Rifkin w swojej książce charakteryzuje proces tworzenia europejskiego marzenia, mającego zapewnić Europie świetlaną przyszłość. Książka ta jest obszerna i wielowątkowa, myślę jednak, że dobrze ją charakteryzuje jeden, dłuższy fragment:

Stara wizja oświecenia i nowe *europejskie marzenie* odzwierciedlają dwa bardzo różne sposoby pojmowania wolności. [...] w starym marzeniu wolność jest definiowana negatywnie jako autonomia. Być wolnym znaczyło nie być zależnym od innych. Samowystarczalność wymaga odpowiedniej własności. Dysponując własnością, można korzystać z wyłączenia i nie być narażonym na naruszenie swoich praw przez innych. Walka o wolność rozgrywała się – co nie powinno się wydawać dziwne – wzdłuż linii podziałów klasowych, a roszczenia do kapitału stały się jej centralnym zagadnieniem. Swobody obywatelskie, prawa polityczne i społeczne miały w taki lub inny sposób posuwać naprzód interesy właścicieli. Uzasadnieniem istnienia tych norm postępowania była chęć zmniejszenia podziałów między posiadającymi i nieposiadającymi. W nowym *europejskim marzeniu* wolność jest definiowana dokładnie na odwrót. Być wolnym to być uwikłanym w stosunki wzajemnych zależności z innymi. Im bardziej włą-

¹²⁷ G. Weigel, *Europe's Two Culture Wars*, „Commentary”, May 2006, s. 30.

¹²⁸ *Ibidem*.

czająca i głębsza relacja, tym większe prawdopodobieństwo zaspokojenia ambicji. Żeby móc korzystać z włączenia, trzeba mieć dostęp. Im większy ma się dostęp, tym więcej można nawiązać relacji i korzystać z większej wolności. Prawa własności mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia autonomii, podczas gdy powszechne prawa człowieka odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu włączenia. Prawa człowieka mają na celu włączenie. Mówią o prawach kobiet, mniejszości, grup kulturowych, niepełnosprawnych, dzieci, zwierząt [ciekawe, jak zwierzęta włączają się w ten system? – M.B.] – interesy każdej grupy są uwzględnione w jednakowym stopniu. Powszechne prawa człowieka stanowią gwarancję, że samo istnienie osoby zostanie zauważone i że się jej nie pominie. W globalizującym się świecie walka o wolność dotyczy roszczeń do tożsamości i dostępu do innych. Powszechne prawa człowieka są normami postępowania, które zmniejszają podziały na włączonych i odłączonych, przyjętych i odrzuconych. Jeśli jednak każda grupa ma swoją tożsamość i zgłasza żądania konkurencyjne i sprzeczne wobec roszczeń innych, to co motywuje ludzi do akceptowania żądań innych ludzi domagających się poszanowania i włączenia? Empatia. Rozpoznawanie własnych życiowych zmagani i słabościach, zagrożeniach i zmaganiach innych osób¹²⁹.

Brzmi to trochę jak z powieści *science-fiction*, ale proszę tego nie lekceważyć; Rifkin jest bliskim przyjacielem i byłym nieformalnym doradcą Romano Prodiego, jego poglądy zyskują powszechne zainteresowanie (podobno niejedno przewidział), a książka stała się na Zachodzie bestsellerem. Czy tak rzeczywiście wygląda dominująca mentalność „starej Europy”? Czy rzeczywiście jedyne, na co mają ochotę tamtejsi ludzie, to „włączanie” się w z góry określony przez innych świat? Jeżeli odpowiedzi na te pytania są twierdzące, to trudno patrzeć na przyszłość Europy z optymizmem.

Rifkin twierdzi, że podczas gdy amerykańskie marzenie upada, w Europie rodzi się nowe, przeciwstawne do tamtego. Właściwie prawie każda dyrektywa jest przez Rifkina traktowana jako przejaw europejskiego marzenia. Nie wiem, czy amerykańskie marzenie upada, ale wiem, że jego siła polega(ła) na tym, że obejmowało ono tylko ramy możliwości, które zainteresowany wypełniał treścią. Tymczasem według tego schematu w Europie marzenia mają być lepsze, gdyż nie trzeba będzie trudzić się nad ich wymyśleniem, będą gotowe, przygotowane przez grupy racjonalnych ekspertów. Będą reglamentowane według najlepszych wzorów...

¹²⁹ J. Rifkin, *Europejskie marzenie*, przeł. W. Falkowski, A. Kostarczyk, Warszawa 2005, s. 337-338 [wyróżnienia w oryginale].