

DOI: 10.34697/2451-0610-ksm-2019-4-009

XVI: 2019 nr 4
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

Ewelina Tomczyk

mgr, Uniwersytet Jagielloński

ORCID: 0000-0001-5208-9068

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W UNII EUROPEJSKIEJ

Nic nie jest niezmiennie prócz przyrodzonych i niezbywalnych praw człowieka.

Thomas Jefferson

Wprowadzenie

Prawa człowieka są podstawowymi normami przysługującymi każdej jednostce, które wynikają z samego faktu bycia istotą ludzką. Należą do nich przede wszystkim: prawo do życia, nienaruszalność fizyczna i psychiczna, zakaz tortur, wolność słowa, wolność zrzeszania się czy prawo do edukacji. Wszystkie mają charakter: powszechny, przyrodzony, niezbywalny, nienaruszalny, naturalny i niepodzielny.

Rozwój idei praw człowieka i ich ochrony towarzyszy ludzkości od zarania dziejów, jednak z biegiem czasu zmieniała się ich koncepcja, zarys oraz metody zabezpieczania i egzekwowania. Współcześnie, pomimo istnienia różnych systemów ochrony praw człowieka, wciąż są one nagminnie łamane. Paradoksalnie nie dzieje się to tylko w odległych krajach Trzeciego Świata, ale zdarza się także blisko nas – w Europie, w państwach wysoko rozwiniętych.

Unia Europejska ze swą legislacją i polityką, a także instytucjami, wpisuje się w europejski system ochrony praw człowieka. Choć początkowo powstała jako organizacja gospodarcza, prawa człowieka są podstawą wartości, na jakich się ona opiera. Sam fakt umieszczenia tego rodzaju zapisów w traktatach założycielskich i reformujących świadczy o tym, jak istotna jest to kwestia. W niniejszym artykule przedstawiony zostanie system ochrony praw człowieka, jaki zapewnia Unia Europejska oraz rola, jaką w tym zakresie pełni ona na arenie międzynarodowej. Podjęta zostanie również próba analizy stopnia zaangażowania UE w ochronę tychże praw oraz promowania ich na terytorium państw członkowskich i poza granicami organizacji.

Prawa człowieka i ich ochrona w traktatach założycielskich i reformujących UE

Ochrona praw człowieka nie znajdowała się w spektrum zainteresowań powstałej na początku lat 60. XX wieku Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, przekształconej następnie w Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Za główny cel przyjęto wówczas odbudowę oraz integrację gospodarczą państw europejskich po II wojnie światowej, do czego odnosiły się przyjmowane dokumenty prawne. Ochrona praw człowieka zaczęła kształtować się jako jeden z obiektów zainteresowań Wspólnot Europejskich (WE) dopiero poprzez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Koncepcję praw podstawowych ETS zaczął formułować na przełomie lat 60. i 70. w swych orzeczeniach, które z biegiem czasu ją dopełniały i rozwijały. Przyczynił się on także do włączenia zasady poszanowania praw podstawowych do katalogu ogólnych zasad prawa wspólnotowego¹, ponieważ wcześniej same instytucje WE nie definiowały ani katalogu praw podstawowych, ani metod ich ochrony.

Traktat ustanawiający WE zawierał jednak artykuły dotyczące zasady niedyskryminacji, z których najważniejszym w badanym zakresie był art. 13 par. 1: „Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”². Ponadto art. 12, 13, 34, 137, 141 i 150 traktowały o zakazie dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a także o równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz w obszarze kształcenia

¹ I. Miedzińska, *Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej – aspekty prawne*, „Młody Jurysta” 2018, nr 1, s. 45–46.

² Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321 E/37, 29.12.2006, http://publications.europa.eu/resource/cellar/b2d5d24a-d54f-4018-80e9-57635722c696.0016.03/DOC_1 [dostęp: 14.11.2019].

zawodowego³. Zwrócić uwagę należy również na art. 177 pkt. 2, który nawiązuje do zasad demokratycznych i jest ogólnym zobowiązaniem do ich wzmocnienia oraz do poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Istotna zmiana nastąpiła w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), który został podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht na czas nieokreślony (jako pierwszy), a wszedł w życie 1 listopada 1993 roku. Ustanowił on Unię Europejską oraz wprowadził nowe określenie „obywatel UE”, dzięki czemu oficjalnie mówić już można było o obowiązkach oraz prawach każdego obywatela Unii. W zapisach Traktatu zostały wprost określone: prawo do swobodnego poruszania się, do przebywania na terytorium każdego z państw członkowskich, do opieki konsularnej oraz dyplomatycznej, bierne i czynne prawa wyborcze do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim aktualnego zamieszkania, a także prawo wnoszenia skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich UE⁴.

W TUE skupiono się na prawach człowieka przysługujących jednostce ze względu na obywatelstwo, jednak inne artykuły Traktatu świadczą o tym, że nie jest to jedyny sposób w jaki Unia rozumie prawa człowieka. Artykuł 6 określa bowiem podstawy, na których opiera się Wspólnota. Są to: demokracja, wolność, prawa człowieka i podstawowe wolności oraz państwo prawa. UE deklaruje również poszanowanie dla Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Co również istotne, w zakresie promowania praw człowieka Traktat zawiera stwierdzenie, że państwa pragnące dołączyć do UE zobowiązane są do szanowania zasad określonych we wspomnianym art. 6, a zatem muszą być państwem demokratycznym, które szanuje prawa człowieka⁵.

Kolejnym traktatem był podpisany 17 czerwca 1997 roku Traktat amsterdamski, który zmieniał TUE, Traktaty ustanawiające WE (TWE) oraz kilka związanych z nimi aktów. Traktat wszedł w życie 2 października 1998 roku i kładł nacisk na przestrzeganie praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz przewidywał kary za ich łamanie. Potwierdzał zakaz dyskryminacji ze względu na: rasę, płeć, pochodzenie, religię, przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Zobowiązywał Unię do promowania równych szans mężczyzn i kobiet we wszystkich dziedzinach życia. Co istotne, Aneks 11 do Traktatu odnosi się do kwestii Kościołów w państwach członkowskich UE. Wynika z niego, że Unia nie chce bezpośrednio zabierać głosu w kwestiach wyznaniowych, równocześnie nie dając zgody na łamanie praw człowieka w zakresie swobodnego wyboru Kościoła, wspólnoty bądź wyznania.

³ B. Walczak, *Dokumenty Unii Europejskiej podejmujące problematykę praw człowieka*, [w:] J. Wilk, B. Walczak, *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, red. L. Gęsiak, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum” – Wydawnictwo WAM, Kraków 2009, s. 98–99.

⁴ *Ibidem*, s. 99–100.

⁵ Treaty on European Union, No C 191/1, 29.07.1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PL> [dostęp: 14.11.2019].

Do Traktatu amsterdamskiego włączone zostały także uchwalone w roku 1993 tzw. kryteria kopenhaskie, które określają wymogi względem państw kandydujących do UE. Potwierdzono w ten sposób, że kandydat musi być państwem demokratycznym, które posiada stabilne instytucje gwarantujące demokrację, respektuje prawa człowieka oraz szanuje prawa mniejszości (kryterium pierwsze)⁶.

11 grudnia 2000 roku 15 państw członkowskich podpisało Traktat nicejski, przygotowujący UE do kolejnego rozszerzenia. Z perspektywy ochrony praw człowieka istotnym było nadanie mocy prawnej Komitetowi Ochrony Socjalnej, który miał za zadanie rozwijanie współpracy w zakresie ochrony socjalnej oraz wzajemnej wymiany informacji i doświadczeń. Ponadto po raz pierwszy na poziomie traktatowym wspomniano o misjach humanitarnych, akcjach zbrojnych i ratowniczych mających na celu utrzymanie pokoju i gwarancję poszanowania praw człowieka. Polem dla tego typu działań miał być obszar Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁷.

Prawa człowieka i ich ochrona zyskiwały coraz większe znaczenie w toku rozwijania się Unii. Równocześnie z kolejnymi rozszerzeniami powstawały nowe uregulowania prawne i traktatowe, na podstawie których zwiększany był zakres współpracy państw członkowskich. Wspólnoty Europejskie przestały być już tylko organizacją gospodarczą, a stały się istotnym graczem na arenie międzynarodowej – także w znaczeniu politycznym i społecznym. Logicznym zatem było, że dla zapewnienia realizacji nowych celów musiały one spełniać wyższe standardy, których gwarancję dawało przestrzeganie demokratycznych zasad państwa prawa. Ochrona praw człowieka w sposób naturalny zyskała na znaczeniu i weszła do grona standardów wymaganych, aby móc w ogóle ze Wspólnotami kooperować.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Momentem przełomowym w zakresie ochrony praw człowieka w UE było proklamowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP). Formalnie potwierdziła ona większość praw zawartych uprzednio w traktatach, jak też nakreśliła kierunek działań w kwestii rozwoju praw człowieka – podstawowej wartości, na której opiera się Unia. Przyjęło się uznawać, że swą rangą KPP odpowiadać miała Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

KPP sama w sobie nie tworzyła nowego katalogu praw człowieka, ponieważ większość z jej zapisów zostało już zagwarantowanych konwencjami obowiązującymi w państwach członkowskich. Istotny był jednak sam fakt ich zebrania i potwierdzenia na szczeblu traktatowym. Co więcej, adresatami były nie

⁶ J. Barcz, *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 87–88.

⁷ B. Walczak, *op. cit.* s. 104.

tylko rządy państw członkowskich lub organy WE, ale także bezpośrednio osoby prawne, osoby fizyczne i partnerzy społeczni. Wynika to z II tytułu KPP: „Wolności”⁸. Fakt nałożenia praw i obowiązków bezpośrednio na jednostki stanowił novum w stosunku do dotychczas przyjętych rozwiązań w tej materii.

Idea KPP była naturalną konsekwencją politycznych żądań o sporządzenie na piśmie katalogu praw podstawowych, przejawiających się względem kolejnych rozwiązań traktatowych dotyczących tej kwestii. Głównym założeniem było wzmocnienie elementu ochronnego odnośnie przestrzegania praw człowieka, a także dopasowanie ich treści do zmieniającego się coraz szybciej świata – KPP miała zostać uzupełniona o nowe gałęzie nauki i technologii, jak np. ochrona danych osobowych, biotechnologia, ochrona środowiska. Ponadto miała stać się oficjalnym „zbiorem praw podstawowych obywateli UE”⁹.

Pierwszy projekt KPP został przedstawiony i wstępnie przyjęty 19–20 czerwca 1999 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej w Santa Maria de Feira. Konwent przygotowujący projekt składał się z: 15 delegatów szefów państw i rządów, 16 członków Parlamentu Europejskiego, 30 członków reprezentujących parlamenty krajowe państw członkowskich oraz przedstawiciela Komisji Europejskiej¹⁰. Finalne uchwalenie tekstu KPP miało miejsce 2 października 2000 roku.

Pomimo politycznego przyzwolenia na powstanie oficjalnego dokumentu kodyfikującego zbiór praw człowieka, projekt Karty nie przeszedł jednomyślnie. Już podczas pierwszej debaty negatywne stanowisko zgłosiła Wielka Brytania, która głosem ówczesnego premiera Tony’ego Blaira sprzeciwiła się nie tylko formalnemu zakresowi KPP, ale także nadaniu jej traktatowej mocy. Również konsultacje z państwami kandydującymi nie przyniosły zadowalających efektów, ponieważ pojawiły się różnice zdań odnośnie zakresu kodyfikacji i mocy prawnej dokumentu. Sprzeciw zgłosiła m.in. polska delegacja, która twierdziła, że przyjęcie KPP będzie stanowiło zbędne powielanie Europejskiej Karty Praw Człowieka i doprowadzi do hierarchizacji dokumentów tego typu. Innym zarzutem było włączenie praw socjalnych do tekstu KPP¹¹.

Kolejny szczyt, który odbył się 11 października 2000 roku w Biarritz, zatwierdził tekst KPP, jednak nie została na nim podjęta decyzja o jej ostatecznym charakterze prawnym. Negatywne stanowisko podtrzymała Wielka Brytania, która zapowiedziała weto względem nadania Karcie mocy traktatowej, co argumentowała zawyżeniem standardów praw ekonomicznych i socjalnych. Podczas

⁸ M. Baron-Wiaterek, *Socjalne prawa podstawowe Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej Polityka, etyka, prawo*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2009, s. 20–22.

⁹ S. Hambura, M. Muszyński, *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała 2001, s. 10.

¹⁰ *Ibidem*, s. 10–11.

¹¹ *Ibidem*, s. 13–14.

szczytu nicejskiego KPP uznana została za „deklarację moralności europejskiej”, jednak wniosłe słowa nie przełożyły się na ostateczne zatwierdzenie statusu dokumentu. Konwent mający miejsce w grudniu 2000 roku przyjął finalnie tekst Karty jako oficjalną proklamację Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji Europejskiej¹². W europejskim systemie praw człowieka ma ona jednak charakter niejasny, głównie deklaracyjny, jednak należy mieć na uwadze, że rola ta bywa równie istotna poprzez samą moc deklaracyjną. Artykuł 51 par. 2 KPP, który podkreśla zasadę subsydiarności, w brzmieniu: „Karta nie ustanawia żadnych nowych kompetencji lub celów dla Wspólnoty, ani nie zmienia kompetencji lub celów zdefiniowanych w Traktatach”¹³, przesądza o tym, że Karta nie wprowadza co prawda żadnych nowych praw będących obcymi dla dotychczasowego prawodawstwa uwzględnianego w państwach członkowskich, jest jednak bardzo istotny dla dalszej wykładni KPP. Z tego właśnie względu dokument ten stanowi ważny akt prawny w *acquis communautaire* UE.

Karta Praw Podstawowych składa się ze wstępu i siedmiu rozdziałów, z czego sześć dotyczy *stricte* praw człowieka (są to kolejno: godność człowieka, wolności, równość, solidarność, prawa obywateli, prawa sądowe), a ostatni zawiera postanowienia ogólne. Jak wspomniano, w katalogu nie pojawiają się nieznanne wcześniej państwom członkowskim prawa i wolności – Karta systematyzuje i podkreśla wagę dotychczasowych zapisów w funkcjonowaniu i polityce UE.

Rozdział I porusza tematykę godności człowieka, która jest najwyższą wartością Karty, co zostaje wprost powtórzone w art. 1. Uwzględniono w nim standardowe normy zakazujące tortur i niewolnictwa oraz zakaz stosowania kary śmierci, klonowania lub handlu organami ludzkimi.

Rozdział II dotyczy wolności – przede wszystkim jednostki – bezpieczeństwa oraz poszanowania rodziny i małżeństwa. Innowacyjnym rozwiązaniem jest wskazanie na prawo do wykonywania pracy, a nie na prawo do pracy (art. 15).

Rozdział III skupia się na zagadnieniach równości i był najbardziej problematyczny podczas ustalania treści Karty. Stanowić miał odpowiedź na nowe obszary wymagające regulacji, takie jak równość kobiet i mężczyzn oraz prawa dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych. Silny nacisk został położony na zakaz dyskryminacji wykraczający poza klasyczne standardy międzynarodowe, co w efekcie potwierdziło prawo do odmiennego światopoglądu oraz orientacji seksualnej.

IV rozdział również nie został przyjęty jednogłośnie. Dotyczy on praw ekonomicznych i społecznych, których sformułowanie i włączenie w treść Karty wywołało burzliwą dyskusję, a finalna wersja jest efektem powziętego

¹² B. Skubis, *Karta Praw Podstawowych w europejskim systemie praw człowieka*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej...*, *op. cit.*, s. 29–30.

¹³ S. Hambura, M. Muszyński, *op. cit.*, s. 31.

kompromisu. Podjęta została próba odwołania się do Europejskiej Karty Praw Socjalnych z roku 1961, jednak ze względu na fakt, że nie wszystkie państwa członkowskie są tym dokumentem związane, nie można było uczynić tego bezpośrednio. W związku z tym przyjęta została formuła odwołująca się do wewnętrznych uregulowań państw członkowskich. Także ochrona środowiska i ochrona konsumentów zawarte w art. 37 i 38 zostały z konieczności ułożone w sposób nieostry – wprowadzono bardzo ogólny zapis o charakterze deklaracyjnym, bez podania konkretnego zakresu ochrony.

Rozdział V obejmuje prawa obywateli i zasadniczo odpowiada uregulowaniom TWE, jednak istotny jest art. 41 Karty. Stanowi on niejako rozszerzenie wcześniejszych praw i dotyczy prawa do dobrej administracji oraz określa tzw. standard minimalny.

Także rozdział VI, który odnosi się do regulacji praw sądowych, nie formułuje nowych czy szczególnych praw. Stanowi raczej podsumowanie dotychczasowego dorobku prawa procesowego Europy.

Ostatni VII rozdział zawiera postanowienia końcowe. Wspomniany już art. 51 określa zakres stosowania KPP z zastosowaniem zasady subsydiarności oraz podkreśla, że akt ani nie zmienia, ani nie ustanawia nowych kompetencji i zadań niż te przewidziane w traktatach. Artykuł 52 odwołuje się do standardów Europejskiej Karty Praw Człowieka z zastrzeżeniem, że może zostać stworzone rozszerzenie zakresu ochrony, zwłaszcza z uwzględnieniem nowych zjawisk, które z biegiem lat wynikać mogą z postępu technologicznego i naukowego. Z kolei art. 53 zakazuje wykładni praw zawartych w treści Karty z naruszeniem lub ograniczeniem standardów, które wynikają z prawa międzynarodowego i przyjętych przez Unię, WE i państwa członkowskie umów międzynarodowych, zwłaszcza Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a także konstytucyjnych standardów poszczególnych państw¹⁴.

Karta Praw Podstawowych wzbudza niejednorodne opinie odnośnie do swojej roli i miejsca w systemie ochrony praw człowieka UE. Powstała jako odpowiedź na rozszerzający się zakres unijnych polityk odnośnie nowych wyzwań pojawiających się we współczesnym świecie. W ich kręgu zainteresowań znalazła się chęć szerzenia demokracji i ochrony praw człowieka; dodatkowo określono je jako jedną z podstawowych wartości, na których Wspólnota się opiera. Niestety jak to często bywa, w przypadku próby pogodzenia wizji i interesów wielu zainteresowanych członków, finalna treść Karty jest wynikiem kompromisu między pragnieniem a faktycznymi możliwościami. KPP stała się przede wszystkim aktem porządkującym i katalogującym podstawowe prawa i wolności człowieka, a także deklaracją żywego zainteresowania Unii w zakresie promocji i ochrony tychże praw.

Początkowo Karta nie miała mocy wiążącej, ale wywierała znaczący wpływ na funkcjonowanie instytucji unijnych. O jej doniosłej roli we wspólnotowym

¹⁴ *Ibidem*, s. 12–14.

systemie ochrony praw człowieka świadczy chociażby deklaracja Komisji Europejskiej, która podkreśliła, że będzie ją traktować jako akt o charakterze wiążącym. Podobne stanowisko przyjął Parlament Europejski, który kontrolował projekty legislacyjne związane z KPP¹⁵.

Podczas prac nad projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy zostały podjęte pierwsze kroki w celu wzmocnienia pozycji KPP w systemie prawa unijnego. W części pierwszej w art. 1–7 znalazło się odwołanie do zapisów Karty, a sam jej tekst został włączony do części drugiej, jako integralna część Traktatu. Brak jego ratyfikacji opóźnił, ale nie odrzucił postanowienia formalnego zwiększenia mocy prawnej KPP.

Przełomowym momentem dla uznania Karty Praw Podstawowych za jeden z najważniejszych oraz – co istotniejsze – prawnie wiążących aktów, było opracowanie nowego Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej. Rewolucyjny dla całej UE Traktat lizboński podpisano 13 grudnia 2007 roku. W przeciwieństwie do Konstytucji dla Europy, Traktat z Lizbony nie inkorporował treści Karty do samego Traktatu, ale brzmieniem art. 6 ust. 1 przyznał jej moc równą prawu pierwotnemu. Tym samym stała się ona aktem posiadającym najwyższą moc normatywną w systemie prawa UE. Co za tym idzie, KPP posiada bezpośrednią skuteczność i odtąd możliwe jest powoływanie się na jej zapisy przed sądami krajowymi oraz Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Została ona objęta także zasadą prymatu w przypadku kolizji jej postanowień z normami prawa krajowego¹⁶.

Jeśli chodzi o zakres obowiązywania Karty, podstawowym warunkiem jest ograniczenie jej stosowania jedynie do zakresu prawa unijnego. Katalog nie rozszerza w żaden sposób kompetencji i zadań Unii powierzonych w traktatach. Istotny jest także fakt, że Karta określając prawa uznaje je za bezpośrednio skuteczne, natomiast wolności i reguły stanowią normy wymagające dalszej regulacji w ustawach implementujących¹⁷.

Agencja Praw Podstawowych UE

Agencja Praw Podstawowych (APP; Fundamental Rights Agency, FRA) jest organem Unii Europejskiej podlegającym jej reżimowi prawnemu, jednak funkcjonuje inaczej niż standardowe instytucje, takie jak Rada czy Komisja Europejska. Odzwierciedla się to w posiadanej osobowości prawnej.

Powstanie Agencji było wynikiem uznania poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności jako jednej z zasad, na których opiera się Unia.

¹⁵ R. Wieruszewski, *Rola i znaczenie Karty Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 52–53.

¹⁶ E. Krzysztofik, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, nr 14 (2), s. 66–67.

¹⁷ *Ibidem*, s. 67–68.

Początkowo było to niepisane prawo pierwotne, jednak APP posiadając umocowanie traktatowe jest ściśle związana z KPP, co też wynika z samej nazwy. Samo powołanie APP jest zwieńczeniem wieloletniego okresu debat dotyczących konieczności stworzenia organu, który miałby się zajmować prawami człowieka. Agencja jest spadkobiercą poprzedniego Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (ECMRiK), które powołane zostało w 1997 roku przez Radę Unii Europejskiej. 13 grudnia 2003 roku uznano, że należy wykorzystać dotychczasowe doświadczenia ECMRiK, a poprzez rozszerzenie jego mandatu powołano Agencję. Ostateczne przekształcenie nastąpiło na mocy Rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 roku. Oficjalną działalność APP rozpoczęła 1 marca i stała się bezpośrednią sukcesorką ECMRiK, przejmując jego zobowiązania oraz należności finansowe. Siedzibą Agencji pozostał Wiedeń¹⁸.

Kluczowym dla działalności Agencji zapisem traktatowym jest wspomniany już wcześniej art. 6 TUE, który ogranicza jej funkcjonowanie do stosowania prawa wspólnotowego na obszarze UE w zakresie tego artykułu. Do głównych zobowiązań Agencji należy prowadzenie monitoringu tematycznego państw członkowskich (jednak nie tworzenie sprawozdań). Jest ona całkowicie niezależna w swych działaniach, choć na mocy art. 195 Traktatu rzymskiego nadzór nad nią pełni Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich¹⁹.

Głównym celem istnienia APP jest pomoc w zakresie prawnym instytucjom UE oraz państwom członkowskim we wdrażaniu norm nakreślonych przez Unię, które dotyczą praw podstawowych, w tym sporządzanie ekspertyz. Kompetencja ta jest wyrażona wprost w art. 2 rozporządzenia ustanawiającego Agencję. Kolejnym zadaniem jest promocja zagadnień związanych z prawami podstawowymi i zwiększanie świadomości obywateli mające na celu poprawę ich poszanowania na terenie całego obszaru UE. Ostatnim z celów podstawowych jest realizowanie postanowień zawartych w Karcie Praw Podstawowych.

Do trzech obszarów działania Agencji należy zaliczyć zadania organizacyjne, sprawozdawcze oraz adaptacyjne. Pierwsze z nich uwzględniają zbieranie, rejestr, analizę oraz rozpowszechnianie istotnych informacji i danych, w szczególności raportów sporządzanych zarówno przez państwa członkowskie, jak i instytucje unijne. Do zadań organizacyjnych należy również prowadzenie szeroko zakrojonych badań i sondaży dotyczących praw podstawowych. APP ma tutaj za zadanie formułowanie i publikowanie wniosków i opinii na konkretne tematy dla instytucji unijnych oraz dla państw członkowskich²⁰.

¹⁸ R.K. Tabaszewski, *Agencja Praw Podstawowych jako zdecentralizowany organ Unii Europejskiej*, s. 213–215, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5559/R.K.%20Tabaszewski%2C%20Agencja%20praw%20podstawowych%20jako%20zdecentralizowany%20organ%20wsp%C3%B3lnotowy.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.11.2019].

¹⁹ *Ibidem*, s. 216.

²⁰ *Ibidem*, s. 217.

Zadania sprawozdawcze polegają na publikacji rocznych sprawozdań związanych z ochroną praw podstawowych, w których Agencja wskazywać ma działania wzorcowe. Ponadto powinna ona publikować sprawozdania z przeprowadzonych badań i sondaży oraz własnej działalności z danego roku.

Z kolei zadania adaptacyjne polegają na usprawnianiu działania instytucji UE oraz zapewnianiu łączności między nimi a państwami członkowskimi i pozostałymi zainteresowanymi podmiotami. Przede wszystkim mowa tu o opracowywaniu nowych strategii działania i propagowaniu dialogu ze społeczeństwem w zakresie praw podstawowych. Ponadto Agencja powinna informować publicznie o swojej działalności i zakresie prowadzonych badań czy prac²¹.

Agencja Praw Podstawowych działa na podstawie pięcioletnich planów, które określają zakres tematyczny jej najbliższych prac. Muszą skupiać się one przede wszystkim na zwalczaniu rasizmu, ksenofobii i innych form nietolerancji. APP posiada cztery organy: zarząd, radę wykonawczą, dyrektora oraz komitet naukowy. Jak wspomniano, podlega ona reżimowi prawnemu UE, jednak w przeciwieństwie do pozostałych, podstawowych instytucji, posiada osobowość prawną i pełną zdolność do czynności prawnych, w szczególności w osobie dyrektora może nabywać i zbywać ruchomości i nieruchomości oraz – co z punktu widzenia omawianego tematu wydaje się najbardziej istotne – może być stroną procesową²².

Agencja Praw Podstawowych jest ściśle powiązana z KPP. Ma za zadanie chronić i upowszechniać wiedzę o prawach podstawowych i promować je. Ponadto powinna wspomagać działania zarówno instytucji unijnych, jak i państw członkowskich, które mają na celu wdrażanie norm prawnych i działań zapobiegających różnym formom dyskryminacji oraz przestrzeganie praw i wolności.

Realizacja unijnych celów w zakresie ochrony praw człowieka – instrumenty i działania

Z punktu widzenia ochrony praw podstawowych najważniejsze znaczenie mają Strategiczne Ramy Unii Europejskiej dot. praw człowieka i demokracji. Dokument ten został przyjęty 25 czerwca 2012 roku i ustala priorytety unijne w zakresie ochrony praw człowieka na 10 lat. Do najważniejszych z nich możemy zaliczyć m.in.: promowanie wolności słowa i zgromadzeń; działanie na rzecz ochrony praw podstawowych i zwalczania dyskryminacji w różnego rodzaju instytucjach; działanie w celu całkowitego zniesienia kary śmierci; promowanie prawa do bezstronnego i sprawiedliwego procesu; zacieśnianie współpracy z Radą Europy oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie²³.

²¹ *Ibidem*, s. 217–218.

²² *Ibidem*, s. 219–220.

²³ I. Miedzińska, *op. cit.*, s. 48–49.

Dopełnieniem Ram Strategicznych jest Plan działania UE dot. praw człowieka i demokracji. Do jego prawidłowej realizacji przyczynia się Wysoki Przedstawiciel UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wspierany przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, Komisję, Radę i państwa członkowskie. Ponadto 25 lipca 2012 roku powołany został Specjalny Przedstawiciel UE ds. Praw Człowieka, którego obowiązkiem jest wspieranie oraz zwiększanie skuteczności Unii w kwestiach ochrony praw człowieka. Przede wszystkim zobowiązany jest on do rozwijania dialogu i współpracy politycznej, a także poprawy spójności działań UE w tym zakresie.

Głównymi instrumentami służącymi realizacji celów w sferze ochrony praw człowieka są: przyjmowanie wytycznych polityki UE w dziedzinie kluczowych problemów ochrony praw człowieka; włączanie tej problematyki do wszystkich aspektów polityk unijnych; dodawanie klauzuli o prawach człowieka i demokracji do wszystkich zawieranych przez Unię umów; preferencje i instrumenty finansowe oraz sankcje – autonomiczne i implementowane przez UE²⁴.

Podstawowym narzędziem, które temu służy, jest zawieranie umów z państwami spoza Unii w oparciu o Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i włączanie do nich klauzuli praw człowieka. Klauzula ta ma umożliwiać zawieszenie stosowania danej umowy w przypadku naruszania praw człowieka. Instrumentami uzupełniającymi są różnego rodzaju instrumenty finansowe wspomagające politykę unijną w tym zakresie poprzez zwiększenie możliwości dodatkowego finansowania. Najważniejszym z nich był europejski instrument na rzecz demokracji i praw człowieka wygasły 31 grudnia 2013 roku, kontynuowany na podstawie nowego rozporządzenia z dnia 11 marca 2014 roku²⁵. Pomoc niesiona z wykorzystaniem tego instrumentu ma na celu przede wszystkim wspieranie demokracji i ochrony praw człowieka w państwach najbardziej zagrożonych pod tym względem, wzmocnianie regulacji i ram międzynarodowych w tym zakresie oraz budowanie zaufania do systemu demokratycznego, np. poprzez monitoring przebiegu wyborów.

Unia ma także możliwość stosowania sankcji wobec państw naruszających uznawane i przyjęte standardy. Do sankcji autonomicznych możemy zaliczyć ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych, przy uprzednim zachowaniu odpowiedniej procedury ich wdrożenia. Sankcje te mogą zostać przyjęte także wobec osób fizycznych lub prawnych, a także innych niż państwa podmiotów. Unia może przyjmować również środki ograniczające (sankcje autonomiczne), polegające na wymuszaniu przestrzegania pewnych standardów ochrony²⁶.

²⁴ *Ibidem*, s. 50.

²⁵ K. Marciniak, *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, red. C. Mika, K. Gałka, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 565–568.

²⁶ I. Miedzińska, *op. cit.*, s. 50–52.

Na arenie międzynarodowej UE realizuje swoje cele w zakresie ochrony i promocji praw podstawowych różnymi sposobami. Do podstawowych metod należy przede wszystkim uwzględnianie przyjętych celów i standardów we wspólnych strategiach, „wspólnych działaniach” lub „wspólnych stanowiskach”, które są dobierane i stosowane w zależności od wymagań bieżącej sytuacji i realiów politycznych. Unia prowadzi intensywny dialog z państwami, w których dochodzi do głośnych przypadków łamania praw człowieka, jak np. Chiny czy Iran oraz nakłada sankcje za ich pogwałcenie, jak stało się to w przypadku Serbii, Birmy czy Zimbabwe. Ponadto UE wysłała swoich obserwatorów monitorujących przebieg wyborów, jak również intensywnie włącza się w pomoc humanitarną na rzecz ofiar klęsk żywiołowych, wojen oraz konfliktów zbrojnych.

Warto wspomnieć tutaj o działalności UE na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zyskała ona status „superobserwatora” w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ, co uprawnia przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do zabierania głosu, udzielania odpowiedzi i zgłaszania propozycji oraz poprawek w imieniu państw członkowskich Unii. Z kolei pomoc humanitarna realizowana jest tutaj za pomocą Departamentu Pomocy Humanitarnej działającego w ramach KE²⁷.

Wskazane cele i instrumenty służące ich realizacji ukazują, że Unia oprócz działalności doradczej i promocyjnej faktycznie prowadzi swoje polityki za pomocą instrumentów finansowo-gospodarczych. Zdarza się, że posądzana jest o relatywizm moralny, gdyż w przypadku istotnych partnerów handlowych podejmowane przez nią działania są łagodniejsze niż być powinny. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia spójności prowadzonych przez Unię działań i w kolejnych latach należy dążyć do wypracowania bardziej skonkretyzowanych standardów ochrony praw podstawowych.

Podsumowanie

Dokonana analiza dowodzi, że ochrona praw podstawowych oraz wolności człowieka należą do głównych zainteresowań Unii Europejskiej. Sam zapis traktatowy mówiący o tym, że ochrona godności osoby ludzkiej oraz demokracja są jednymi z zasad, na których opiera się organizacja, świadczy o tym, jak bardzo Unia ewoluowała od początku swego istnienia. Początkowo były to pomniejsze artykuły włączane w sposób nieszczegółowy do traktatów, które z czasem nabrały konkretnego brzmienia traktatowego i umocowania w kolejnych dokumentach.

Unia Europejska stara się promować i egzekwować przestrzeganie praw podstawowych nie tylko na terytorium państw członkowskich, ale także poza

²⁷ *Ibidem*, s. 52–54.

swymi granicami, poprzez zawieranie umów międzynarodowych czy intensywny dialog, monitoring, bądź doradztwo, a nawet doraźną pomoc finansową i gospodarczą.

Najważniejszym aktem prawnym kodyfikującym prawa i wolności człowieka i obywatela w zbiorze prawa unijnego jest Karta Praw Podstawowych, która w swym brzmieniu koreluje z Europejską Kartą Praw Człowieka i stanowi główny dokument dorobku UE mający na celu ochronę praw człowieka. O mocy i roli tego aktu świadczy fakt, że na jej zapisy można się powoływać bezpośrednio przed sądami krajowymi. Głównym organem mającym za zadanie wcielanie w życie KPP jest Agencja Praw Podstawowych, która dysponuje konkretnymi uprawnieniami umożliwiającymi realizację założeń.

Przed Unią Europejską niewątpliwie jeszcze wiele wyzwań w zakresie ochrony i promocji praw podstawowych – jak chociażby wciąż zbyt duża liczba państw nieprzestrzegająca tych praw, czy problem ich łamania podczas konfliktów międzynarodowych (głównie zbrojnych) – jednak podejmowane dotychczas wysiłki i rozwiązania zarówno prawne, jak i te faktyczne świadczą o tym, że jest to organizacja odgrywająca duże znaczenie na arenie międzynarodowej w tym zakresie.

Bibliografia

- Barcz J., *Instytucjonalne uwarunkowania strategii rozszerzenia Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 2, s. 87–110.
- Baron-Wiaterek M., *Socjalne prawa podstawowe Unii Europejskiej*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Polityka, etyka, prawo*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2009, s. 13–28.
- Europejski system ochrony praw człowieka. Inspiracja uniwersalna – uwarunkowania kulturowe – bariery realizacyjne*, red. J. Jaskiernia, K. Spryszak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016.
- Hambura S., Muszyński M., *Karta Praw Podstawowych z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała 2001.
- Hambura S., Muszyński M., *Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem*, Studio STO, Bielsko-Biała 2001.
- Krzysztofik E., *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2014, nr 14 (2), s. 63–77.
- Marciniak K., *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, red. C. Mika, K. Gałka, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2009, s. 521–588.
- Miedzińska I., *Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej – aspekty prawne*, „Młody Jurysta” 2018, nr 1, s. 44–55.
- Ochrona praw człowieka w polityce migracyjnej Polski i Unii Europejskiej*, red. W. Pływaczewski, M. Ilnicki, Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej. Wydział Prawa

- i Administracji. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski – Fundacja Forum Dialogu Publicznego, Olsztyn 2016.
- Skubis B., *Karta Praw Podstawowych w europejskim systemie praw człowieka*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w Unii Europejskiej. Polityka, etyka, prawo*, red. M. Thorz, Wydawnictwo Akademii Polonijnej „Educator”, Częstochowa 2009, s. 29–36.
- Tabaszewski R.K., *Agencja Praw Podstawowych jako zdecentralizowany organ Unii Europejskiej*, <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/5559/R.K.%20Tabaszewski%2C%20Agencja%20praw%20podstawowych%20jako%20zdecentralizowany%20organ%20wsp%20C3%B3notowy.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 19.11.2019].
- Treaty on European Union, No C 191/1, 29.07.1992, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PL> [dostęp: 14.11.2019].
- Unia Europejska w roli gwaranta i promotora praw podstawowych*, red. D. Kornobis-Romanowska, Currenda, Sopot 2016.
- Walczak B., *Dokumenty Unii Europejskiej podejmujące problematykę praw człowieka*, [w:] J. Wilk, B. Walczak, *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, red. L. Gęsiak, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna „Ignatianum” – Wydawnictwo WAM, Kraków 2009, s. 97–118.
- Wersja skonsolidowana Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321 E/37, 29.12.2006, http://publications.europa.eu/resource/cellar/b2d5d24a-d54f-4018-80e9-57635722c696.0016.03/DOC_1 [dostęp: 14.11.2019].
- Wieruszewski R.; *Rola i znaczenie Karty Unii Europejskiej dla ochrony praw człowieka*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2 (85), s. 41–60.

Protection of Human Rights in European Union

One of the basic principles on which the European Union bases is respect for human rights and the dignity of the human person. This is an extremely extensive subject, nevertheless still extremely important from the point of view of the ruling elite as well as the entire society. This article presents a system of human rights protection in the EU. First of all, treaty guarantees aimed at ensuring the protection of fundamental rights will be discussed, as well as the EU Charter of Fundamental Rights and functioning of the EU Fundamental Rights Agency with its registered office in Vienna. Based on them, an analysis of the level of EU involvement in the protection of these rights will be made, their promotion not only on the territory of the Member States, and facts will be verified, which should be understood as the real actions taken by the EU to achieve its objectives.

Key words: European Union, protection of human rights, Charter of Fundamental Rights of the EU, EU Fundamental Rights Agency, promotion of human rights

Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej

Jedną z podstawowych zasad na których opiera się Unia Europejska jest poszanowanie praw człowieka i godności osoby ludzkiej. Jest to temat niezwykle obszerny, niemniej jednak wciąż niebywale istotny zarówno z punktu widzenia elit rządzących, jak i całego społeczeństwa. Niniejszy artykuł przedstawia system ochrony praw człowieka, który zapewnia organizacja międzynarodowa jaką jest UE. Omówione zostały przede wszystkim gwarancje traktatowe, które mają zapewnić ochronę

praw podstawowych, a także Karta Praw Podstawowych UE i funkcjonowanie Agencji Praw Podstawowych UE z siedzibą w Wiedniu. Na ich podstawie została dokonana analiza stopnia zaangażowania UE w ochronę i promowanie tych praw nie tylko na terytorium państw członkowskich. Przede wszystkim zweryfikowany został stan faktyczny, przez co należy rozumieć stan realnych działań podjętych przez UE dla realizacji swoich założeń.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, ochrona praw człowieka, Karta Praw Podstawowych, Agencja Praw Podstawowych UE, promocja praw człowieka

