

# Unia Europejska – strażniczka wartości czy (własnych) interesów?

Zamykanie podręcznika rozdziałem poświęconym wartościom może wydawać się pomysłem kontrowersyjnym choćby dlatego, że każda wspólnota polityczna, nie wyłączając Unii Europejskiej (UE), powołuje się na nie w preambułach najważniejszych dokumentów, przywołuje je, by uzasadnić długofalowe i bieżące działania w polityce wewnętrznej i zewnętrznej, buduje na nich własną tożsamość. Usytuowanie rozdziału w tym miejscu podręcznika nie jest jednak przypadkowe, traktujemy go bowiem w pewnej mierze jako podsumowanie rozważań na temat Unii Europejskiej i krytyczne spojrzenie na jej funkcjonowanie jako „wspólnoty norm” i „eksportera wartości”.

W rozdziale analizujemy ewolucję katalogu wartości wymienianych w dokumentach prawa pierwotnego Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz praktykę ich promowania i wdrażania, zarówno w polityce wewnętrznej, obejmującej relacje między państwami członkowskimi i instytucjami UE, jak i zewnętrznej (zagranicznej), dotyczącej państw trzecich. Pragniemy podkreślić, że ze względu na obszerność problematyki oraz stopień jej skomplikowania skupiamy się na wybranych subiektywnie wartościach, ponieważ analiza pełnego katalogu wartości, do których odwołuje się UE, znacznie przerasta ramy niniejszego opracowania. Zaprezentujemy zatem problematykę praw człowieka, demokracji i praworządności oraz równouprawnienia i niedyskryminacji, a o pozostałych wartościach wspomnimy w części dotyczącej ewolucji podstaw funkcjonowania dzisiejszej Unii. Dobór przedstawionych wartości

nie jest jednak przypadkowy. Wszystkie one pozostają ze sobą w ścisłym związku. Trudno bowiem wyobrazić sobie demokratyczne państwo prawa bez poszanowania zasady ochrony praw człowieka, godności ludzkiej i niedyskryminacji. Pojęcie wartości odnosimy do wartości politycznych, rozumianych w dwojakim znaczeniu, jako „zobiektywizowane wzorce normatywne pozytywne ocenianego porządku polityczno-instytucjonalnego” (Dziubka 1999: 640) oraz jako kryterium lub zasadę wyboru potrzeb, interesów i dążeń w sferze polityki Unii Europejskiej.

### **1. Ewolucja katalogu wartości jako podstaw funkcjonowania Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej**

Budowane od początku lat 50. XX w. Wspólnoty Europejskie oparte były na wartościach, których odzwierciedlenie możemy znaleźć w zapisach traktatów ustanawiających trzy organizacje: Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS), Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Zapisy te zasadniczo odbiegały od tych, które pojawiły się na początku lat 90. XX w. w Traktacie o Unii Europejskiej oraz kolejnych traktatach zmieniających, począwszy od amsterdamskiego, poprzez nicejski, do lizbońskiego. Sięgnijmy zatem do pierwotnych wersji traktatów założycielskich. W preambule Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (1951 r.) katalog wartości obejmuje: zapewnienie pokoju, utrzymanie pokojowych stosunków, solidarność oraz podnoszenie poziomu życia<sup>1</sup>. W preambule Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957 r.) znajdujemy: postęp gospodarczy i społeczny, poprawę warunków życia, współpracę między państwami oraz harmonijny rozwój, solidarność, utrzymanie pokoju i wolności<sup>2</sup>. W preambule Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (1957 r.) znaleźć natomiast możemy: rozprzestrzenianie idei pokoju, dobrobyt narodów, eliminację zagrożeń dla życia i zdrowia ludności, pokojowe wykorzystanie energii atomowej<sup>3</sup>. Zasadniczym celem wszystkich trzech wspólnot było utworzenie wspólnego rynku. Z pewnym uproszczeniem możemy przyjąć, że wartościami, na których w początkowym okresie opierał się proces integracji zachodnioeuropejskiej,

<sup>1</sup> Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/Traktat\\_EWWiS.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_EWWiS.pdf).

<sup>2</sup> Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, [http://www.eures.praca.gov.pl/zal/podstawy\\_prawne/Traktat\\_rzymski.pdf](http://www.eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf).

<sup>3</sup> Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:084:0001:0112:PL:PDF>.

były, oprócz pokoju, postęp gospodarczy i społeczny oraz rozwój współpracy między państwami. W pierwszych dwóch z wymienionych preambuł mocno podkreślono także zasadę solidarności. Ekonomiczny charakter wspólnot w dużej mierze determinował katalog wartości, które pełniły funkcję integracyjną, stając się podstawą dla zinstytucjonalizowanego procesu współpracy oraz stabilizacyjną, sankcjonując powstały porządek instytucjonalny.

Jak zauważa Kazimierz Dziubka (1999: 640), system wartości „nie jest strukturą monolityczną stabilną, lecz ulegającą ciągłym przeobrażeniom”, czego Wspólnoty Europejskie i Unia Europejska są bardzo dobrą egzemplifikacją. Zmiana charakteru procesu integracji polegająca na odejściu od aspektów *stricte* ekonomicznych i znacznym pogłębieniu integracji politycznej, spowodowała pojawienie się w zapisach traktatowych zmodyfikowanego katalogu wartości, w których Wspólnoty Europejskie znalazły oparcie. Zwiastunem nowego podejścia były zmiany wprowadzone w Jednolitym Akcie Europejskim (1986 r.). W preambule tego dokumentu, oprócz odwołań do wartości wpisanych do traktatów w latach 50., pojawiły się nowe, jak demokracja, przestrzeganie prawa, wolność, równość, sprawiedliwość społeczna, prawa człowieka<sup>4</sup>. W Traktacie o Unii Europejskiej przyjętym w 1992 r. państwa członkowskie potwierdziły „swe przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”<sup>5</sup>. Ponadto odwołały się do wcześniej zapisanych zasad solidarności, współpracy oraz popierania postępu gospodarczego i społecznego swych narodów. W kolejnych traktatach zmieniających dodawano zapisy poszerzające katalog unijnych wartości. Na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej w wersji zmodyfikowanej traktatem lizbońskim Unia Europejska odwołuje się już do: poszanowania godności osoby ludzkiej, praw człowieka, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, pluralizmu, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności, równości kobiet i mężczyzn. Wartości wymieniono zarówno w preambule, jak i w tytule I Postanowienia wspólne i tytule II Postanowienia o zasadach demokratycznych. Niektóre z nich, jak np. zasada solidarności, niedyskryminacji czy poszanowania praw człowieka, posiadają dodatkowe gwarancje w zapisach umieszczonych w innych częściach traktatu. Za cel Unii zgodnie z art. 3 traktatu uznano „wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów”<sup>6</sup>. Warty odnotowania jest także zapis podpunktu 5 tegoż arty-

<sup>4</sup> Jednolity Akt Europejski, [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/JAE.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/JAE.pdf).

<sup>5</sup> Traktat o Unii Europejskiej, [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/Traktat\\_z\\_Maastricht.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_z_Maastricht.pdf).

<sup>6</sup> *Ibidem*.

ku: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”<sup>7</sup>. Unia podkreśla, że wartości, na których się opiera, powinny być uwzględniane w jej stosunkach zewnętrznych. W żadnym wcześniejszym akcie prawa pierwotnego nie poświęcono aż tyle uwagi wartościom istotnym dla Unii jako organizacji, jej instytucji i państw członkowskich.

Z dość pobieżnej analizy zapisów traktatowych wyraźnie wynika, że katalog wartości, na których opierały się Wspólnoty Europejskie, a następnie UE, przeszedł ewolucję. Jak już wspomniano, była ona determinowana przez zmianę charakteru procesów integracyjnych. Państwa członkowskie i powołane przez nie instytucje wspólnotowe, nastawione początkowo na osiągnięcie celów ekonomicznych, preferowały wartości takie, jak podnoszenie poziomu życia czy postęp gospodarczy i społeczny. Mimo że pozostają one aktualne także dzisiaj, to budowa unii politycznej w postaci UE skutkowałą rozszerzeniem katalogu wartości związanych z poszanowaniem praw człowieka, demokracji, rządów prawa i niedyskryminacji. Jak wykażemy w dalszej części rozważań, wprowadzenie tych wartości związane było także z rozwojem funkcji, jakie UE zaczęła pełnić w stosunkach międzynarodowych. Powstaje jednak pytanie, w jakim stopniu ów katalog wartości pozostaje w sferze deklaratywnej, a w jakim jest realizowany przez instytucje Unii i państwa członkowskie.

## 2. Prawa człowieka

Z dzisiejszej perspektywy wydawać by się mogło, że prawa człowieka stanowią jedną z najbardziej oczywistych wartości, na których powinny opierać się Wspólnoty Europejskie, a następnie UE. Wszak wszystkie państwa, które na początku lat 50. XX w. podjęły decyzję o budowaniu struktur integracyjnych w postaci EWWiS, EWG i Euratomu były państwami demokratycznymi, konstytucyjnie gwarantującymi katalog podstawowych praw i wolności. Te same państwa podjęły też decyzję o powołaniu Rady Europy, w której ramach uznały zasadę praworządności oraz zasadę, że wszystkie osoby pozostające

---

<sup>7</sup> *Ibidm.*

pod ich jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności<sup>8</sup>. Jednakże, jak już wspomniano, Wspólnoty Europejskie przez pierwsze dekady funkcjonowania koncentrowały swe wysiłki przede wszystkim na realizacji celów związanych z integracją ekonomiczną. W tekście traktatu ustanawiającego EWG nie znalazło się żadne stwierdzenie potwierdzające chęć i gotowość państw członkowskich do promowania czy przestrzegania praw człowieka. Jeśli nawet doszukamy się w ówczesnym prawie pierwotnym gwarancji związanych z prawami człowieka, jak np. zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, to miały one ewidentnie ekonomiczny charakter. Tym samym uznać należy, że problematyka praw człowieka początkowo uznana została za sferę kompetencji wewnętrznych poszczególnych państw. Świadczyć może o tym także stanowisko Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który otrzymując w latach 1959–1960 skargi dotyczące naruszeń praw człowieka, uznał, że jest w tej dziedzinie niekompetentny (Sonnefeld 1992: 143, Wójtowicz 2003: 200). Zasadnicza zmiana stanowiska Trybunału nastąpiła w 1969 r., kiedy w swym orzeczeniu po raz pierwszy odwołał się do kategorii praw podstawowych<sup>9</sup>. W kolejnych latach w orzecznictwie dookreślono źródła i zakres stosowania tej kategorii pojęciowej<sup>10</sup>. Prawa człowieka pojawiły się więc w prawie pierwotnym wspólnot poprzez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości<sup>11</sup>.

Wprowadzenie praw podstawowych jako pewnej kategorii pojęciowej i zasady prawa wspólnotowego nie oznaczało jednak w praktyce, że problematyka ta nie budziła kontrowersji. Przypomnijmy chociażby inicjatywę Parlamentu Europejskiego z kwietnia 1973 r., kiedy w specjalnej uchwale do Komisji Europejskiej (KE) zwrócił się on z prośbą, aby ta przygotowała sprawozdanie dotyczące możliwości podjęcia działań przez instytucje wspólnotowe w celu zapobiegania naruszeniom praw podstawowych zawartych w konstytucjach państw członkowskich. PE uznał, że prawa podstawowe są podstawą

<sup>8</sup> Statut Rady Europy, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Polish/001-Polish.pdf>.

<sup>9</sup> Sprawa Stauder vs miasto Ulm, sygn. 29/69, publ. ECR 1969, s. 419.

<sup>10</sup> Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że źródło ochrony praw podstawowych doszukać się można w systemie prawa wspólnotowego, we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich, w dokumentach i umowach z dziedziny ochrony praw człowieka zawieranych przez państwa członkowskie, ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwaną także Europejską konwencją praw człowieka (EKPC).

<sup>11</sup> W swym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości posłużył się pojęciem „praw podstawowych” w miejsce powszechnie stosowanego w innych systemach ochrony i dokumentach międzynarodowych pojęcia „praw człowieka”. W zasadzie nie ma merytorycznego uzasadnienia różnic w pojmowaniu tych terminów. K. Wójtowicz zauważa, że pojęcie „prawa podstawowe” dominuje w orzecznictwie sądów wspólnotowych. W prawie wspólnotowym obydwa terminy pojawiają się zamiennie, natomiast w dokumentach z zakresu stosunków zewnętrznych czy wspólnotowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa znacznie częściej pojawia się termin „prawa człowieka”. W związku z tym obydwa pojęcia w niniejszym artykule stosowane są zamiennie (Wójtowicz 2003: 199).

filozoficzną, polityczną i prawną dla państw Wspólnoty<sup>12</sup>. W odpowiedzi Komisja przedstawiła w 1976 r. raport, z którego jasno wynikało, że w zakresie ochrony praw podstawowych zagwarantowanych w konstytucjach krajowych prymat w działaniu przysługuje państwom członkowskim, ponieważ prawo wspólnotowe nie przewiduje kompetencji KE w tej dziedzinie. Komisja podkreśliła także, że w wypadku ewentualnych naruszeń praw podstawowych nie ma podstaw do ingerencji oraz oceny prawidłowości działań państw członkowskich<sup>13</sup>. Zachowawcza postawa KE skutkowałą uznaniem priorytetu kompetencji państw członkowskich w dziedzinie praw człowieka. Warto przytoczyć opinię Grażyny Michałowskiej, która zauważa, że mimo wprowadzenia do prawa wspólnotowego w pierwszej połowie lat 70. regulacji służących polepszeniu warunków życia, zatrudnienia i pracy, w tym także zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, nie doszło do wypracowania spójnej koncepcji w dziedzinie praw człowieka, co było efektem braku woli politycznej ze strony państw członkowskich (Michałowska 2007: 178).

Powoli jednak instytucje wspólnotowe oraz państwa członkowskie dojrzały do przyjęcia stanowiska, zgodnie z którym prawa człowieka stają się częścią prawa wspólnotowego, już nie tylko na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, lecz umocowań w traktatach założycielskich. W preambule Jednolitego Aktu Europejskiego kraje członkowskie podkreśliły konieczność wspólnego podejmowania czynności zmierzających do pogłębienia demokracji opartej na prawach podstawowych, szczególnie na wolności, równości i sprawiedliwości społecznej, a za źródła pochodzenia tych praw uznały konstytucje państw członkowskich, Europejską konwencję praw człowieka (EKPC) oraz Europejską kartę społeczną (EKS). Istotne zapisy w zasadniczej treści traktatu (a nie w preambule) znalazły się dopiero w traktacie z Maastricht, pamiętać jednak należy, że problematyka praw człowieka w ostatecznej wersji tego dokumentu nie pojawiła się z taką ostrością, z jaką zapisano ją w wersji pierwotnej. W projekcie Traktatu o Unii Europejskiej w art. 4 (2) gwarantowano bowiem, że w ciągu 5 lat od jego przyjęcia Unia podejmie decyzję o przystąpieniu do EKPC, EKS oraz dwóch paktów ONZ: Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturowych. Jednocześnie planowano wprowadzanie sankcji dla państw nieprzestrzegających podstawowych

<sup>12</sup> Por. OJEC C26 z 30 kwietnia 1973 r.

<sup>13</sup> Por. *Protection on Fundamental Rights in the Creation and Development of Community Law*, Bulletin of the EC, Supplement 5/76.

praw i wolności oraz przyjęcie w ramach Unii własnej deklaracji praw człowieka (Januszewicz 2003: 111). Idea wprowadzenia do prawa wspólnotowego mechanizmu sankcji za nieprzestrzeganie praw człowieka, zasad demokracji i praworządności w owym czasie wydawała się niektórym państwom członkowskim zbyt radykalna i została zapisana dopiero w traktacie amsterdamskim.

Nieudane próby wprowadzenia do prawa pierwotnego mechanizmu sankcji przy negocjacjach Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) świadczą jednoznacznie o niechęci państw do wyposażania instytucji wspólnotowych w możliwości reagowania na naruszania praw człowieka i o długim procesie ewolucji stanowisk krajów członkowskich w tej materii. Niemniej podkreślić należy, że traktat z Maastricht stanowi istotny krok na drodze do urzeczywistnienia praw człowieka jako elementu prawa wspólnotowego i unijnego. Jak wspomniano, w preambule państwa członkowskie potwierdziły swoje przywiązanie do zasad wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa. W art. F pkt 2 TUE zapisano: „Unia szanuje prawa podstawowe, takie, jakie są gwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...) oraz takie, jakie wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw-Członków jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”<sup>14</sup>. Nie bez znaczenia dla ochrony praw podstawowych było także wprowadzenie obywatelstwa UE oraz mechanizmów dochodzenia roszczeń w postaci prawa petycji do europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i PE. W kolejnym traktacie zmieniającym – traktacie amsterdamskim, zapisano już *expressis verbis*, że „Unia jest ustanowiona na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, na zasadach, które są wspólne dla Państw Członkowskich”<sup>15</sup>. Istotne jest, że oprócz zasad w postanowieniach traktatu amsterdamskiego znalazła się też możliwość nakładania sankcji na państwa członkowskie, które te zasady naruszają. Procedury związane ze stosowaniem sankcji zmodyfikowano postanowieniami traktatu nicejskiego.

Obowiązek respektowania praw podstawowych nałożony na państwa członkowskie, zarówno w prawie traktatowym, jak i przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, skutkowało przyjęciem 2 października 2000 r. Karty praw

<sup>14</sup> Tekst Traktatu o Unii Europejskiej w wersji Traktatu z Maastricht zob. w: DzU C 191 z 29.7.1992.

<sup>15</sup> Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, [https://polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/prawo/traktaty/Traktat\\_amsterdamski.pdf](https://polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/prawo/traktaty/Traktat_amsterdamski.pdf).

podstawowych<sup>16</sup>. I w tym wypadku nie obeszło się bez kontrowersji. Część państw na czele z Wielką Brytanią nie godziło się na nadanie Karcie charakteru prawnie wiążącego i ostatecznie dokument przyjęto w formie deklaracji politycznej. Brytyjskie zastrzeżenia dotyczyły przede wszystkim katalogu praw socjalnych, zwłaszcza pracowniczych. Zasadniczą zmianę statusu prawnego Karty przyniósł dopiero traktat lizboński<sup>17</sup>. W art. 6 TUE zapisano, że „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP) z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty”<sup>18</sup>. Do traktatu lizbońskiego dołączono jednak tzw. protokół brytyjski, na którego mocy Wielka Brytania i Polska wyłączyły stosowanie KPP. Protokół gwarantuje, że sądy unijne i krajowe nie będą mogły orzekać o ewentualnej niezgodności prawa krajowego z postanowieniami Karty. O przystąpieniu do protokołu brytyjskiego zabiega też Republika Czeska<sup>19</sup>. Należy jednak podkreślić, że w świetle obowiązującego obecnie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości protokół brytyjski nie zwalnia ani Polski, ani Wielkiej Brytanii z obowiązku stosowania postanowień KPP<sup>20</sup>. Podobne stanowisko zajmuje

<sup>16</sup> Decyzja o opracowaniu Karty praw podstawowych zapadła na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3–4 czerwca 1999 r. Ustalono, że Karta powinna zawierać katalog podstawowych praw i wolności, wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Europejskiej karty socjalnej i Wspólnotowej karty praw socjalnych pracowników, tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz zasad prawa wspólnotowego. Karta praw podstawowych zawiera katalog praw politycznych, społecznych i ekonomicznych sklasyfikowanych w siedmiu rozdziałach: Godność, Wolność, Równość, Solidarność, Prawa Obywatelskie, Wymiar Sprawiedliwości i Postanowienia ogólne dotyczące Wykładni i stosowania Karty.

<sup>17</sup> Problem włączenia KPP do źródeł prawa pierwotnego pojawił się w trakcie prac nad projektem Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. W toku negocjacji zdecydowano, że tekst Karty zostanie włączony jako Tytuł II Traktatu Konstytucyjnego. Odrzucenie tekstu traktatu oznaczało brak nadania Karcie mocy wiążącej. Do problemu powrócono w trakcie negocjacji Traktatu reformującego (traktat lizboński). Niestety tekst Karty praw podstawowych nie został włączony jako integralna część traktatu lizbońskiego i stanowi jego załącznik.

<sup>18</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=W-DU20092031569>.

<sup>19</sup> Przystąpienie Republiki Czeskiej do protokołu brytyjskiego spotkało się z negatywnym stanowiskiem Parlamentu Europejskiego (por. 2011/0817(NLE) – 22/05/2013 Text adopted by Parliament, 1st reading/single reading, <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1269382&t=d&l=en>, data dostępu: 15.08.2014). W lutym 2014 r. premier Czech – Bohuslav Sobotka podczas roboczej wizyty w Brukseli zapowiedział możliwość rezygnacji ze starań o ratyfikację czeskiej klauzuli do Karty praw podstawowych UE (<http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2014-02-26/ostrozne-zmiany-w-czeskiej-polityce-europejskiej>, data dostępu: 3.03.2014).

<sup>20</sup> Takie stanowisko zostało potwierdzone w wyroku z 21 grudnia 2011 r. (sprawy połączone C-411/10 oraz C-493/10), w którym Trybunał stwierdził, że: „art. 1 ust. 1 protokołu nr 30 potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień”, cyt. za: Uzasadnienie do projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego dotyczącej projektu protokołu w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Republiki Czeskiej (art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej) z 13 maja 2013 r., [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0174+0+DOC+XML+Vo//PL#\\_part1\\_defi](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0174+0+DOC+XML+Vo//PL#_part1_defi), data dostępu: 12.07.2014.



Parlament Europejski, który wyraźnie podkreślił, że: „Z ekspertyz akademickich i orzecznictwa wynika, że protokół (nr 30) nie wyłącza Polski ani Zjednoczonego Królestwa ze stosowania wiążących postanowień Karty, nie jest klauzulą *opt-out*, nie zmienia postanowień Karty oraz nie zmienia sytuacji prawnej, która obowiązywałaby w przypadku, gdyby przedmiotowy protokół nie obowiązywał. Jedynym skutkiem wspomnianego protokołu jest wprowadzenie niepewności prawa nie tylko w Polsce i Zjednoczonym Królestwie, lecz także w pozostałych państwach członkowskich”<sup>21</sup>.

Kontrowersje dotyczące praw człowieka pojawiają się także przy analizie aspektów instytucjonalnych. Obecnie praktycznie każda unijna instytucja w zakresie wynikającym z posiadanych kompetencji, podejmuje w swej działalności problematykę ochrony praw człowieka. Należy jednak pokreślić, że jedynym organem, który często podejmuje kwestie kontrowersyjne i nowatorskie, jest Parlament Europejski. Wśród przykładów takich zagadnień możemy wymienić problemy związane z wolnością wypowiedzi, dyskusje dotyczące nietolerancji, antysemityzmu, ksenofobii i homofobii, tajnych operacji CIA, ochrony tajemnicy korespondencji i danych osobowych oraz gospodarczych<sup>22</sup>, klonowania i wykorzystania komórek macierzystych czy amerykański program inwigilacji prowadzony przez Agencję Bezpieczeństwa Narodowego (PRISM). Za duże osiągnięcie Parlamentu Europejskiego należy uznać wprowadzenie do umów z państwami nieczłonkowskimi specjalnych klauzul dotyczących praw człowieka.

Dokładniejsza analiza aktywności głównych organów UE w dziedzinie praw człowieka przekracza zakres niniejszego opracowania, warto jednak wspomnieć o powołanej w 2007 r. Agencji Praw Podstawowych UE (APP)<sup>23</sup>. Jej głównym zadaniem ma być wspieranie za pomocą analiz, raportów i ekspertyz instytucji unijnych i państw członkowskich przy kreowaniu i wdrażaniu prawa unijnego w zakresie praw człowieka. W trakcie prac nad mandatem agencji pojawiły się wśród państw członkowskich rozbieżności co do jej kompetencji. Część krajów (np. Francja, Hiszpania, Portugalia, Włochy i Polska) optowało za włączeniem w zakres działania agencji spraw związanych z funkcjono-

<sup>21</sup> Uzasadnienie do projektu rezolucji Parlamentu Europejskiego...

<sup>22</sup> Pod koniec lat 90. PE zajął się problemem przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych. Śledztwo przeprowadzane przez Parlament, które ujawniło istnienie światowego systemu przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych (Echelon), doprowadziło do przyjęcia stosownej rezolucji i w konsekwencji ustanowienia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA – European Network and Information Security Agency).

<sup>23</sup> Podstawą prawną funkcjonowania Agencji jest Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007 r., ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, DzU L53/1 z 22.2.2007.

waniem ówczesnego trzeciego filara (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Za objęciem mandatem agencji tych dziedzin opowiadały się także organizacje pozarządowe. Sprzeciw części państw członkowskich (m.in. Niemiec, Wielkiej Brytanii, Belgii, Irlandii) spowodował, że w praktyce jej kompetencje ograniczone zostały tylko do ówczesnego pierwszego filara (Kołodziejczyk 2007). Pewne zastrzeżenia wzbudził także „zasięg geograficzny” agencji. Oczywiście było, że obszarem jej zainteresowania będą państwa członkowskie i kandydujące. Państwa członkowskie porozumiały się także co do krajów, z którymi zawarto układy o stabilizacji i stowarzyszeniu. W związku z tym, że nie było jednomyślności w sprawie tzw. potencjalnych państw kandydujących, ostatecznie nie zostały one objęte działaniami agencji i mogą uczestniczyć w jej pracach jedynie w charakterze obserwatorów. Tak określony mandat jest kontrowersyjny z dwóch powodów. Po pierwsze, niezbyt jasne jest, dlaczego pominięto państwa, które współpracują z UE na podstawie innych umów (np. kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku na podstawie umowy z Kotonu czy państwa objęte europejską polityką sąsiedztwa). Po drugie, zastanawiające jest, czy wyłączenie spod kompetencji agencji państw trzecich jest zgodne z założeniami wspólnej polityki zagranicznej, w której ramach jednym z istotnych komponentów mają być prawa człowieka.

Kolejnym zagadnieniem wzbudzającym dużo emocji i diskutowanym od ponad trzydziestu lat jest przystąpienie Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności Rady Europy<sup>24</sup>. Organy Rady Europy już w latach 80. XX w. opowiadały się za tym krokiem, podobne stanowisko zajmował Parlament Europejski. Kontrowersje w istocie dotyczyły konstytucyjnych podstaw ochrony praw człowieka w prawie wspólnotowym oraz autonomii jurysdykcyjnej Trybunału Sprawiedliwości. Próby przystąpienia do konwencji podejmowane w latach 90. zakończyły się niepowodzeniem. Krokiem milowym okazał się dopiero traktat lizboński, zgodnie z którym Unia może przystąpić do wspomnianej konwencji. Negocjacje nad umową, na której mocy UE stanie się stroną konwencji, zakończyły się 5 kwietnia 2013 r. Ponad rok później, 6 maja 2014 r. przed Trybunałem Sprawiedliwości odbyło się posiedzenie w sprawie przystąpienia UE do konwencji, a do końca 2014 r. Trybunał wypowie się o zgodności porozumienia z traktatami. W wypadku pozytywnej opinii porozumienie będzie mogło być zatwierdzo-

<sup>24</sup> Określenie miejsca Europejskiej Konwencji w systemie prawa wspólnotowego było istotne z jednej strony ze względu na pojawiające się w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości odwołania do postanowień Konwencji, z drugiej na niemożność rozpatrywania skarg napływających do Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Trybunału Praw Człowieka, dotyczących naruszeń Konwencji w kontekście prawa wspólnotowego.

ne przez Radę Unii Europejskiej. Przed przyjęciem decyzji w sprawie zawarcia umowy, Rada zobligowana jest do uzyskania zgody Parlamentu Europejskiego. Ponadto w traktacie Lizbońskim przyjęto, że w wypadku tej umowy w Radzie trzeba będzie uzyskać jednomyślność i wejdzie ona w życie po zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Powstaje więc pytanie, czy mimo zakończenia negocjacji nad treścią umowy o przystąpieniu UE do Europejskiej konwencji praw człowieka pojawić się mogą jakieś potencjalne problemy. O ile zgoda Parlamentu Europejskiego będzie najprawdopodobniej tylko formalnością, gdyż instytucja ta wielokrotnie opowiadała się za przystąpieniem Unii do EKPC, o tyle komplikacje mogą pojawić się w związku z koniecznością uzyskania jednomyślności na forum Rady Europejskiej oraz zatwierdzeniem przez państwa członkowskie umowy, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi. Analiza praktyki funkcjonowania państw w UE pokazuje wyraźnie, że np. w odniesieniu do traktatów zmieniających, nawet uzyskanie jednomyślności w Radzie nie gwarantuje następnie przyjęcia danego aktu. Teoretycznie, przystąpienie do konwencji nie powinno budzić większych zastrzeżeń ze strony państw członkowskich, wszystkie one bowiem od wielu lat są jej stroną. Należy żywić nadzieję, że proces przystąpienia Unii do konwencji przebiegnie pomyślnie, a zakończenie prac będzie można uznać za duży sukces, choć osiągnięty dopiero po ponad trzech dekadach dyskusji.

Przedstawione przykłady kontrowersji i rozbieżności w stanowiskach państw członkowskich pokazują jednoznacznie, że mimo licznych deklaracji wskazujących, iż zasada poszanowania praw człowieka leży u podstaw integracji europejskiej i jest dla Unii niekwestionowaną wartością, osiągnięcie kompromisu między państwami lub państwami i instytucjami UE jest niekiedy bardzo trudne, a czasami wręcz niemożliwe. Powstaje więc duża rozbieżność między wartościami deklarowanymi a realnymi działaniami Unii jako całości. Jak wskazano w dalszych rozważaniach, tendencja ta pojawia się także w obszarze praworządności i demokracji. Z całą siłą jest widoczna w stosunkach zewnętrznych, o czym w podsumowaniu.

### 3. Demokracja i praworządność

Słowo „demokracja” należy do najpopularniejszych w politycznym słownictwie współczesnego świata, stanowi też centralną kategorię myśli politycznej i teorii polityki. Jak zauważył Andrzej Antoszewski (1999: 82–91), można wyróżnić trzy zasadnicze sposoby definiowania demokracji: aksjologiczne,

proceduralne i substancjalne. W ujęciu aksjologicznym demokracja traktowana jest jako sposób rządzenia oparty na swoistym – w zależności od koncepcji doktrynalnej – katalogu wartości (wolności, równości, godności człowieka, sprawiedliwości, tolerancji, pluralizmu). W proceduralnym ujęciu nacisk położony jest na instytucje i mechanizmy sprawowania władzy, a demokrację utożsamia się z typem reżimu politycznego opartym na zasadach prawnoustrojowych (m.in. suwerenności narodu/ludu, reprezentacji, wyborów jako głównego źródła legitymacji i kontroli władzy, podziału władz, instytucjonalnej ochrony praw obywatelskich). W ujęciu substancjalnym (materialnym) postrzega się demokrację jako realny efekt społeczny, a procedury i instytucje polityczne traktowane są jako środek osiągnięcia określonych celów społecznych (np. likwidacji rażących różnic społecznych, eliminacji przemocy w rozwiązywaniu konfliktów politycznych, ochrony mniejszości). Unia Europejska, jak zresztą większość współczesnych organizacji międzynarodowych, wskazuje jako jeden z celów swojego działania promocję demokracji, deklarując jednocześnie, że jest ona podstawową wartością podzielaną przez państwa członkowskie, choć, jak wspomniano wcześniej, dopiero w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego zapisano, iż państwa członkowskie są zdecydowane promować demokrację, opierając się na prawach człowieka.

Z pojęciem demokracji związana jest kategoria praworządności, którą zalicza się do jednego z normatywnych składników demokracji. Praworządność (rządy prawa) rozumiana jako wartość polityczna „ma być zabezpieczeniem przed arbitralnością rządzących i instrumentem ochrony obywateli przed naruszającą ich prawa podmiotowe ingerencją państwa” (Antoszewski 1999: 447).

W prawie pierwotnym nie ma zapisów, że warunkiem wstąpienia do UE jest zastosowanie się państwa kandydującego do standardów państwa demokratycznego i państwa prawa, jednak w przyjętych w 1993 r. przez Radę Europejską tzw. kryteriach kopenhaskich określone zostały pozaekonomiczne kryteria członkostwa. Znalazły się wśród nich m.in. stabilność instytucji demokratycznych i praworządność<sup>25</sup>. Polityczna część kryteriów kopenhaskich nie jest martwym zapisem, o czym przekonała się Słowacja za rządów Vladimíra Mečiara (1994–1998). Rząd Mečiara był oskarżany zarówno przez wewnętrznych przeciwników politycznych, jak i państwa UE, o autokratyczny styl rządów, nieszanowanie reguł demokratycznych, korupcję, ataki na opozycyjnych parlamentarzystów, nierespektowanie niekorzystnych dla siebie decy-

<sup>25</sup> Por. Conclusions of the Presidency, European Council 21–22 czerwiec 1993, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf), data dostępu: 15.10.2012.

zji Trybunału Konstytucyjnego, ingerencję w niezależność mediów. W związku z tym, że Mečiar złożył wniosek o członkostwo Słowacji w UE w 1995 r., ułatwiło to Unii skuteczną reakcję. Początkowo wyrażała zaniepokojenie lub niezadowolone wobec wewnętrznej sytuacji na Słowacji, czy to poprzez rezolucje Parlamentu Europejskiego, stanowiska Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, czy nieformalne naciski europejskich liderów politycznych<sup>26</sup>. Kiedy metody te okazały się nieskuteczne, Komisja Europejska nie rekomendowała otwarcia negocjacji akcesyjnych ze Słowacją, a Rada Europejska nie nadała Słowacji w grudniu 1997 r. statusu państwa kandydującego. Był to czytelny komunikat: Słowacja jako jedyne państwo Grupy Wyszehradzkiej nie weszła do tzw. grupy luksemburskiej, która rozpoczęła negocjacje z UE na początku 1998 r., a jej marsz do Unii został poważnie wyhamowany. Okazało się, że proceduralna forma słowackiej demokracji odbiegała zbyt daleko od standardów wyznaczonych przez UE (Samson 2001), a wyraźna reakcja unijnych instytucji była jednym z czynników, który wzmocnił opozycję Mečiarą i doprowadził do jej wygranej w wyborach parlamentarnych 1998 r. Zmiana władzy na Słowacji i ściśle przestrzeganie przez nowy rząd unijnych wytycznych (m.in. dotyczących procedur demokratycznych i praworządności), zostały nagrodzone otwarciem negocjacji akcesyjnych w lutym 2000 roku.

Unia Europejska jest wśród aktorów polityki międzynarodowej uznawana za jednego z najaktywniejszych promotorów demokracji. Wymóg poszanowania demokracji kieruje zarówno do państw członkowskich, jak i kandydujących, do państw stowarzyszonych oraz państw korzystających z unijnej pomocy (państwa Afryki, Karaibów, Pacyfiku). Wobec każdej z tych grup państw Unia stosuje inne instrumenty mające gwarantować przestrzeganie cenionych przez siebie wartości. Poziom unijnej determinacji i nieustępliwości w zakresie promocji demokracji i praworządności wynika w dużej mierze z oczekiwanej skuteczności oraz analizy kosztów i korzyści w krótko-, średnio- i długookresowej perspektywie. Zasadne jest zatem analizowanie unijnych działań w tym obszarze z perspektywy paradygmatu realistycznego z zastosowaniem elementów teorii racjonalnego wyboru.

Unia Europejska i państwa członkowskie uznały, że promocja demokratycznych wartości w państwach trzecich to ważne wyzwanie nie tylko ze względów normatywnych, ale także ze względów bezpieczeństwa, co znalazło swój wyraz

<sup>26</sup> "Démarche" to the Government of the Slovak Republic, Council of the European Union, 23 November 1994 and 26 October 1995; Resolution on the Slovak Republic, European Parliament, Brussels, 26 October 1998; Resolution on Slovakia's application for membership of the European Union, European Parliament, Brussels, 21 December 1998.

w Traktacie o Unii Europejskiej. Zapisano w nim, że najlepszym gwarantem bezpieczeństwa jest „utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”<sup>27</sup>. UE ma do dyspozycji wiele instrumentów mających na celu m.in. promocję demokracji i praworządności w bliższym i dalszym sąsiedztwie. Należą do nich: Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejska Fundacja na rzecz Demokracji (EFD), Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF) oraz Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD).

Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) funkcjonuje od grudnia 2006 r.<sup>28</sup> Jego działania obejmują przede wszystkim wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w dziedzinie demokracji; umacnianie międzynarodowych i regionalnych ram wspierających demokrację i praworządność; budowanie zaufania do procesu wyborczego oraz wzmacnianie jego wiarygodności, w szczególności przez misje monitorowania wyborów. Finansowanie może przyjąć formę dotacji na projekty, zamówienia publicznego, umowy o pracę itp. Beneficjenci to m.in. podmioty sektora niepaństwowego: pozarządowe organizacje *non profit* i niezależne fundacje polityczne, organizacje społeczności lokalnych z państw członkowskich UE, państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego, państw ubiegających się o członkostwo w UE i innych państw trzecich na podstawie stosownych porozumień z UE. Jedną z najważniejszych cech EIDHR jest to, że – inaczej niż w wypadku pozostałych geograficznych instrumentów finansowych UE – nie jest wymagana uprzednia zgoda rządu goszczącego na realizację projektu.

Kolejna instytucja – Urząd Promowania Demokracji Parlamentarnej (OPPD), której celem jest wspieranie parlamentów rodzących się demokracji poza granicami UE, została powołana w 2008 r. przez Parlament Europejski. OPPD działa w ramach Dyrekcji Generalnej Parlamentu Europejskiego ds. Polityki Zewnętrznej Unii Europejskiej, wspomagając tworzenie i reformowanie parlamentów przez wzmacnianie ich zdolności do pełnienia zasadniczych funkcji polegających na tworzeniu prawa, nadzorze i reprezentacji. Beneficjentami wsparcia udzielanego przez OPPD są instytucje parlamentarne krajów nowych i wschodzących demokracji, ich parlamentarzyści i urzędnicy, którzy mają możliwość udziału w ukierunkowanych szkoleniach i długoterminowych

<sup>27</sup> Art. 8 wersji skonsolidowanej Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>28</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (DzU L 386 z 29.12.2006, s. 1).

stypendiach, utrzymywania sieci kontaktów z posłami do PE oraz służbami PE. OPPD opracowuje wraz z partnerami wskaźniki i standardy dla parlamentów demokratycznych mające na celu stworzenie skutecznego narzędzia samooceny parlamentarnej.

W 2011 r. utworzono dwie kolejne unijne instytucje mające wspierać demokrację: Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (EED) oraz Instrument Wsparcia Społeczeństwa Obywatelskiego (CSF). Inicjatorem utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji była polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej w 2011 r. Jego podstawowym celem ma być udzielanie wsparcia dla przemian demokratycznych w krajach autorytarnych lub przechodzących transformację ustrojową sąsiadujących z UE, m.in. w krajach Afryki Północnej czy na Białorusi. Fundusz jest dobrowolny, organizowany na podstawie konwencji międzyrządowej, do której będą mogły przystępować państwa członkowskie UE i Komisja Europejska. Bezpośrednimi odbiorcami środków mają być m.in. partie polityczne, opozycjoniści, liderzy środowisk prodemokratycznych, organizacje obywatelskie działające na rzecz pluralizmu politycznego i przemian demokratycznych, ruchy społeczne oraz dziennikarze niezależnych mediów w krajach sąsiadujących z UE. Ciągłe za wcześnie jest oceniać skuteczność działań nowego instrumentu, zwłaszcza że dopiero pod koniec 2012 r. państwa członkowskie zaczęły deklarować wysokość swoich wkładów do EED.

W unijnym otoczeniu zachodzą w ostatnich latach na tyle dynamiczne zmiany, że europejska dyplomacja postanowiła reagować na nie z większą niż dotychczas elastycznością także w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), która została zainaugurowana w 2004 r.<sup>29</sup> Obecnie ma wspierać przede wszystkim przemiany demokratyczne i rozwój społeczny w regionie. Jest to w szczególności odpowiedź na wydarzenia Arabskiej Wiosny i upadek reżimów autorytarnych w północnej Afryce. W marcu 2011 r. Unia powołała do życia „Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego”, by wesprzeć państwa regionu w procesie transformacji demokratycznej. Strategia ta oparta została na zasadzie zróżnicowania i warunkowości pomocy (tzw. zasada *more-for-more*). Za główne kryterium oceny uznano tempo reform wewnętrznych, w tym zaangażowanie w budowanie głębokiej i trwałej demokracji, jednak kryteria mierzenia postępów w tym zakresie nie zostały precyzyjnie określone.

<sup>29</sup> Polityka Unii Europejskiej skierowana do 15 państw sąsiadujących nieobjętych perspektywą członkostwa.

Zaangażowanie Unii, zwłaszcza z perspektywy jej wcześniejszego przyzwolenia na funkcjonowanie autorytarnych reżimów w Tunezji, Egipcie, Libii, jest zrozumiałe, a motywy unijnej dyplomacji tylko odrobinę zawoalowane. Unii zależy przede wszystkim na własnym bezpieczeństwie. Wcześniej zapewniała je sobie cichym poparciem dla reżimów autorytarnych w państwach północnej Afryki, które uniemożliwiały dojście do władzy siłom islamskim, by po Arabskiej Wiośnie zmienić taktykę i poprzeć przemiany zachodzące w tych państwach. Tuż po odsunięciu od władzy reżimów autorytarnych w afrykańskich państwach basenu Morza Śródziemnego najbardziej palącym wyzwaniem była trudna sytuacja humanitarna oraz problemy związane z nasiloną migracją ludności do Unii Europejskiej. Udzielono wsparcia Włochom, bo to one stanowiły furtkę do Unii dla migrujących Tunezyjczyków, ale jasne stało się, że do zmian w Afryce Północnej należy podejść w sposób systemowy. UE szybko przygotowała dodatkowy pakiet pomocy w wysokości 17 mln euro, przeznaczony na wsparcie przemian demokratycznych w Tunezji oraz pomoc dla obszarów ubogich w tym państwie i deklaruje wdrożenie długoterminowych programów obejmujących „wsparcie dla młodej demokracji, praworządności i rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu”<sup>30</sup>.

Europejską polityką sąsiedztwa, poza państwami północnej Afryki, objęte są także państwa sąsiadujące z UE od wschodu. Jednym z nich jest Ukraina, z którą Unia od 2007 r. negocjowała umowę stowarzyszeniową. Parafowano ją w marcu 2012 r., ale jej ostateczne podpisanie Unia warunkowała m.in. przywróceniem i utrzymaniem rządów prawa oraz rozwiązaniem problemu wybiórczego stosowania prawa wobec byłej premier Julii Tymoszenko i innych opozycjonistów. Stosunki ukraińsko-unijne znacznie pogorszyły się w październiku 2011 r. po wyroku skazującym Tymoszenko na siedem lat kolonii karnej za nadużycia popełnione przy zawieraniu umów gazowych z Rosją w 2009 r. W UE nikt nie miał wątpliwości, że wyrok był elementem walki politycznej prezydenta Wiktora Janukowycza z jego główną oponentką polityczną. Kiedy jednak wcześniej, w październiku 2010 r., Sąd Konstytucyjny Ukrainy przywrócił konstytucję z 1996 r. dającą prezydentowi niemal nieograniczone kompetencje, dyplomacja unijna nie reagowała i nie podnosiła argumentów o „psuciu” demokracji. Okazało się, że dzięki tym zmianom prezydentowi

<sup>30</sup> Wspólny komunikat do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z 8 marca 2011 r. – Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego [COM(2011) 200 wersja ostateczna – nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym]; [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/mediterranean\\_partner\\_countries/rx0024\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/rx0024_pl.htm), data dostępu: 19.12.2012.



udało się w rekordowym tempie zamknąć kilka rozdziałów negocjacyjnych umowy stowarzyszeniowej, więc pewnie dlatego Unia długo nie reagowała na manipulowanie wyborami, podporządkowywanie prezydentowi – pod hasłem konsolidacji władzy – sądownictwa, służby bezpieczeństwa, wojska, milicji, Narodowego Banku Ukrainy. Wtedy nie po raz pierwszy (i nie ostatni) okazało się, że w dyplomacji – także tej unijnej – ważniejsze od wartości demokratycznych i pluralizmu są spokój, bezpieczeństwo i własne interesy.

#### **4. Równość, równouprawnienie i zakaz dyskryminacji**

Kategoria równości jest kluczowa dla systemu aksjologicznego dzisiejszej Unii Europejskiej. Karta praw podstawowych w rozdziale III zatytułowanym „Równość” precyzuje, że każdy jest równy wobec prawa, z czego wynika, iż wszelkie cechy człowieka, które mogłyby spowodować nierówne jego traktowanie przez prawo, są prawem zakazane. Takie postrzeganie równości jest zgodne z jej liberalnym rozumieniem. Analiza wspólnotowego prawodawstwa w zakresie równouprawnienia i zakazu dyskryminacji skłania jednak do wniosku, że w UE uznanie zdobyło nowe pojmowanie równości odwołujące się do koncepcji równości rezultatu. Zgodnie z tą koncepcją – w przeciwieństwie do klasycznego rozumienia równości, wedle którego miejsce poszczególnych osób w hierarchii społecznej i politycznej jest uzależnione od ich indywidualnych działań i wyborów – na pozycję społeczną jednostek ma wpływ nie tylko posiadanie formalnych praw, ale też skomplikowany układ społecznych zależności, hierarchii i władzy, którego skutkiem jest dyskryminacja i marginalizacja niektórych grup społecznych (Teutsch 2002: 22).

Dyskryminację można zdefiniować, opierając się na pierwszym artykule Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w grudniu 1979 r., jako wszelkie zróżnicowanie, wyłączenie lub ograniczenie ze względu na określone kryterium dyskryminacyjne (np. płeć, wyznanie, pochodzenie etniczne itd.), które powoduje lub ma na celu uszczuplenie lub uniemożliwienie przyznania, realizacji bądź korzystania na równi z innymi ludźmi z praw człowieka, podstawowych wolności w dziedzinie życia politycznego, społecznego, kulturalnego, obywatelskiego (Pacześniak 2009: 162-177). O dyskryminacji mówimy wtedy, gdy pewna kategoria obywateli nie ma równego dostępu do realizacji swoich praw z przyczyn leżących po stronie systemu instytucjonalnego oraz w sytuacji, kiedy pewna kategoria obywateli ponosi nadmierne ciężary na rzecz reszty społeczeństwa.

czeństwa. To oznacza, że zjawisko dyskryminacji polega na relacyjności, a relacja ta zawarta jest zawsze między mniejszością a większością (Zalewska 2005).

Dyskryminacja może przybierać formę bezpośrednią i pośrednią. Dyskryminacja bezpośrednia ma miejsce wówczas, gdy dana osoba jest traktowana mniej korzystnie niż inna osoba była lub byłaby traktowana w porównywalnej sytuacji. Dyskryminacja pośrednia występuje wówczas, gdy pozornie neutralny przepis, kryterium lub praktyka stawia jedne osoby w szczególnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z innymi osobami. Jej udowodnienie jest możliwe, jeśli wykaże się, że pozornie neutralna zasada (np. wymóg posiadania określonej wagi lub wzrostu nieistotny dla danego rodzaju wykonywanej pracy) ma nieproporcjonalnie negatywny wpływ na jedną z grup wymienionych w ustawodawstwie antydyskryminacyjnym.

Ustawodawstwo antydyskryminacyjne w prawie unijnym i ustawodawstwie państwach członkowskich wygląda podobnie. W jego ramach istnieją zarówno określone ustawy, potępiające różne rodzaje dyskryminacji – na ogół dyskryminację ze względu na rasę lub płeć – jak i ustawy dotyczące różnych dziedzin życia, zawierające zamknięte lub otwarte listy niedozwolonych przejawów dyskryminacji (Lee Bacchi 2003: 52).

Ewolucja przepisów antydyskryminacyjnych w prawie wspólnotowym i unijnym polegała na systematycznym poszerzaniu ich zakresu podmiotowego i przedmiotowego. Katalog zakazanych kryteriów dyskryminacji w systemie prawnym UE jest otwarty. Na początku obejmował płeć, rasę, pochodzenie narodowe lub etniczne oraz wyznawaną religię. Z czasem kategoria osób objętych przepisami antydyskryminacyjnymi ulegała rozszerzeniu, a włączenie do tego katalogu najczęściej wynikało z uznania, że dana cecha jest naturalna, stała i niezmienna, dlatego nie powinna być pretekstem do innego (gorszego lub lepszego) traktowania.

Działania prawne mające na celu eliminację stwierdzonych wypadków dyskryminowania pewnych grup i niedopuszczenie w przyszłości do ich nierównego traktowania mieszczą się w ramach unijnej „polityki równych szans”. W pierwotnym prawie wspólnotowym dokonuje się to przez normy antydyskryminacyjne (nakładające obowiązek podejmowania działań dla zwalczania dyskryminacji) i niedyskryminacyjne (zakazujące dyskryminacji opartej na wyróżnionych kryteriach). Zarówno prawa pozytywne, jak i negatywne mają na celu wyrównywanie szans albo nawet pewne uprzywilejowanie dyskryminowanych dotąd grup (tzw. dyskryminacja pozytywna). W myśl rozumienia prawa wspólnotowego utrzymanie lub wprowadzenie czasowych rozwiązań

i środków prawnych wyrównujących szanse niektórych grup w celu zmniejszenia faktycznych nierówności nie jest dyskryminacją. Jednocześnie jednak Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał, że działania tego typu w każdym przypadku podlegać muszą wnikliwej analizie i nie mogą być stosowane automatycznie.

Zakaz dyskryminacji w prawie UE był początkowo tylko instrumentem o charakterze ekonomicznym. Z czasem walka z dyskryminacją stała się jednym z głównych celów społecznych Unii, a prawo do równego traktowania prawem podstawowym. Prawo do równego traktowania wykroczyło tym samym poza sferę *stricte* związaną z zatrudnieniem oraz prawami socjalnymi.

Nadanie UE ogólnych kompetencji do zwalczania dyskryminacji nastąpiło w 1997 r. na mocy traktatu amsterdamskiego, który zmienił dotychczasowy zapis, że Wspólnota „respektuje” podstawowe prawa na zapis, iż „jest ustanowiona” na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności. Traktat za jeden z priorytetów UE uznał dążenie do likwidacji dyskryminacji kobiet i mężczyzn (art. 3, par. 2), w art. 13 upoważniając Unię do: „podjęcia środków niezbędnych w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”, a w art. 141 wprowadzając możliwość stosowania tzw. działań pozytywnych: „zasada równego traktowania nie wyklucza utrzymania lub wprowadzenia przez państwa członkowskie rozwiązań i środków prawnych przewidujących specjalne prerogatywy dla nieproporcjonalnie nisko reprezentowanej płci, w celu ułatwienia jej przedstawicielom wykonywania pracy zawodowej lub w celu zapobieżenia lub zrekompensowania utrudnień w przebiegu kariery zawodowej”.

Dyskryminacji zakazuje też Karta praw podstawowych, która w rozdziale III w art. 21.1/II-80.1 zawiera zapis: „Dyskryminacja jest zabroniona, w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, opinie polityczne lub wszelkie inne opinie, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”. Zwrot „w szczególności” umożliwia objęcie zakazem także innych przesłanek dyskryminacji, ale, ponieważ nie zostały one wymienione wprost, wskazanie, że dana sytuacja ma charakter dyskryminacyjny, spoczywa na ewentualnych wnioskodawcach (Turczyński 2009: 141). Artykuł 21.2/II-80.2 tego samego dokumentu określa, że: „W granicach stosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej oraz bez szkody dla szczegółowych ich postanowień, zakaza-

na jest jakakolwiek dyskryminacja ze względu na obywatelstwo”, co oznacza dla UE i państw członkowskich zakaz preferowania własnych obywateli. Dyskryminacją byłoby np. utrudnianie obcokrajowcom dostępu do pracy (z wyjątkiem administracji publicznej), świadczeń zdrowotnych czy edukacji, w porównaniu z prawami przysługującymi obywatelom danego państwa.

Najbardziej rozbudowane pierwotne prawodawstwo wspólnotowe w odniesieniu do praw człowieka dotyczy równouprawnienia płci oraz zakazu dyskryminacji kobiet i mężczyzn, co dowodzi, że równość ze względu na płeć jest traktowana w UE priorytetowo. Normy traktatowe obejmują prawne gwarancje równej płacy za równą pracę lub pracę o równej wartości, równość w dostępie do wszystkich rodzajów pracy i stanowisk, równy dostęp do zatrudnienia, wykształcenia, kwalifikacji, przygotowania zawodowego, korzystania z poradnictwa i pośrednictwa pracy, równe bezpieczeństwo socjalne, możliwości samozatrudnienia i podejmowania działalności biznesowej. Wspólnoty Europejskie przyjęły także wiele dyrektyw, których szczegółowe omówienie wykracza poza ramy tego rozdziału, jednak warto wspomnieć, jaki obejmują zakres.

Pierwsza Dyrektywa nr 75/117 w sprawie jednakowego wynagrodzenia z 10 lutego 1975 r.<sup>31</sup> wprowadziła w życie zasadę równej płacy dla kobiet i mężczyzn, w tym także pojęcie równej płacy za pracę tej samej wartości. Zakazuje ona jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć, a państwa członkowskie zobowiązuje do wprowadzenia do swoich wewnętrznych systemów prawnych środków umożliwiających pracownikom, którzy uważają się za pokrzywdzonych w wyniku niestosowania zasady równości wynagrodzeń, dochodzenia swoich roszczeń przed właściwymi organami, a po wyczerpaniu możliwości odwoławczych przed sądem.

Kolejna dyrektywa (nr 76/207 o równym traktowaniu w zatrudnieniu z 9 lutego 1976 r.)<sup>32</sup> wprowadziła wymóg równego traktowania kobiet i mężczyzn na rynku pracy, zagwarantowała zasadę równego traktowania w dostępie do zatrudnienia we wszystkich zawodach i na wszystkich poziomach w hierarchii zawodowej, szkolenia i poradnictwa zawodowego oraz awansu. Dyrektywa odnosi się jedynie do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w zakładzie pracy. Nakłada na państwa członkowskie obowiązek uchylecia wszelkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych, sprzecznych z zasadą równego traktowania. Państwa zostały zobowiązane do podjęcia wszelkich niezbędnych środków umożliwiają-

<sup>31</sup> DzU WE L 45 z 19.02.1975.

<sup>32</sup> DzU WE L 39/40 z 14.02.1976.

jących unieważnienie, zmianę lub uznanie za nieważne przepisów sprzecznych z zasadą równego traktowania, zawartych w układach zbiorowych lub w indywidualnych umowach o pracę, w wewnętrznych regulaminach przedsiębiorstw lub przepisach regulujących wykonywanie wolnych zawodów. Dyrektywa zapewnia prawną podstawę, na której mogą oprzeć się dyskryminowane kobiety, nie zapewnia jednak ani sankcji, ani środków, jakie mogą zostać zastosowane w wypadku jej pogwałcenia. Poszczególne państwa członkowskie swobodnie decydują, które zawody są zakazane dla kobiet, mają jednak jednocześnie obowiązek sporządzenia odpowiedniej listy takich profesji i przedstawienia jej Komisji Europejskiej.

Dyrektywa nr 79/7 w sprawie zabezpieczenia społecznego z 19 grudnia 1978 r.<sup>33</sup> dotyczy progresywnego wdrażania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn do ustawowych systemów zabezpieczenia społecznego. Niedozwolona jest wszelka (bezpośrednia i pośrednia) dyskryminacja ze względu na płeć w odniesieniu do ustawowych regulacji, które zapewniają ochronę w razie choroby, inwalidztwa, starości, wypadków przy pracy i bezrobocia oraz opiekę społeczną. Wszelkie regulacje wynikające z dyrektywy dotyczą osób mających status pracownika oraz osób prowadzących samodzielną działalność gospodarczą, które przerwały wykonywanie pracy z powodu choroby, wypadku bądź przymusowego bezrobocia, do osób poszukujących pracy, a także do pracowników emerytowanych i inwalidów. Brak porozumienia spowodował, że z zakresu przedmiotowego dyrektywy wyłączone zostały tak istotne zagadnienia, jak: ustalanie wieku emerytalnego, przyznawanie prawa do świadczeń emerytalnych lub inwalidzkich z tytułu praw pochodnych przysługujących małżonce, kwestie korzyści przyznawanych osobom, które wychowywały dzieci, kwestie podwyżek długookresowych świadczeń inwalidzkich, emerytalnych, z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej dla małżonki będącej na utrzymaniu świadczeniobiorcy, konsekwencje wynikające z prawa wyboru powodującego brak nabycia praw lub nie podjęcie zobowiązań w ramach systemu zabezpieczeń społecznych, jeżeli miało to miejsce przed przyjęciem dyrektywy. Swoistym dopełnieniem tej dyrektywy jest dyrektywa nr 86/378 w sprawie systemów społecznego zabezpieczenia zawodowego z 24 lipca 1986 r.<sup>34</sup> oraz dyrektywa nr 86/613 w sprawie równego traktowania osób pracujących na własny rachunek z 11 grudnia 1986 r.<sup>35</sup> Obie dotyczą zabezpieczenia społecznego

<sup>33</sup> DzU WE L 6 z 10.01.1979.

<sup>34</sup> DzU WE L 225, z 12.08.1986.

<sup>35</sup> DzU WE L 359 z 19.12.1986.

pracowników oraz osób pracujących na własny rachunek z określonej grupy przedsiębiorstw, gałęzi przemysłu lub sektorów rynku pracy, rolników i osób wykonujących wolne zawody.

Dochodzenie praw osobie czującej się dyskryminowaną ułatwia dyrektywa nr 97/80 z 1997 r. dotycząca ciężaru dowodu w wypadkach dyskryminacji ze względu na płeć<sup>36</sup> przez przerwienie dowodu na pracodawcę, który musi wykazać, że nie zastosował zakazanego kryterium. Oznacza to, że trudny dowód faktów obciąża tę osobę, która w sporze jest silniejsza, ponieważ dysponuje z reguły środkami finansowymi oraz zapleczem merytorycznym nieosiągalnym dla pracownika. W uregulowaniu tym bierze się pod uwagę to, że większą możliwość dostępu do dokumentacji świadczącej o stosunkach między stronami konfliktu ma osoba dyskryminująca i stwarza najdalej idącą z możliwych ochronę dyskryminowanego, co w konsekwencji skłania pracodawców do wprowadzania wewnętrznych systemów chroniących pracowników przed dyskryminacją.

W 2000 r. UE zobowiązała państwa do ustanowienia na poziomie centralnym urzędu odpowiedzialnego za monitorowanie kwestii równości kobiet i mężczyzn w prawie i praktycznych działaniach państwa. Dyrektywa nr 2000/78 w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu z 27 listopada 2000 r.<sup>37</sup> zakazuje wszelkiej bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji także ze względu na wyznawaną religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną w zakresie warunków dostępu do zatrudnienia, wykonywania zawodu, warunków wynagradzania i zwalniania oraz awansu zawodowego. Zakaz dyskryminacji dotyczy też dostępu do kształcenia i doskonalenia zawodowego oraz działania w organizacjach pracowników.

Za przejaw dyskryminacji ze względu na płeć uznano, na mocy dyrektywy nr 2002/73 z 23 września 2002 r.<sup>38</sup>, molestowanie seksualne w pracy. Dyrektywa stanowi, że z molestowaniem seksualnym w pracy mamy do czynienia w sytuacji, „w której ma miejsce niepożądane zachowanie werbalne, niewerbalne lub fizyczne o charakterze seksualnym, którego celem lub skutkiem jest naruszenie godności osoby, w szczególności przy stwarzaniu atmosfery zastraszania, wrogości, poniżenia, upokorzenia lub obrazy”. Dodatkowym elementem, bardzo istotnym w praktyce, jest wymóg, aby prawo krajowe państw

<sup>36</sup> Dz.U. WE L 14 z 20.01.1998.

<sup>37</sup> Dz.Urz. WE L 303 z 02.12.2000.

<sup>38</sup> Dz.Urz. WE L 269/15 z 5.10.2002.

członkowskich przewidywało odszkodowanie dla osób, wobec których zastosowano dyskryminację<sup>39</sup>.

Przegląd wymienionych aktów normatywnych pokazuje, że unijne dyrektywy dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na płeć odnoszą się praktycznie tylko do rynku pracy, a podstawowym instrumentem używanym w prawie wspólnotowym w działaniach na rzecz równości jest, obok zakazu dyskryminacji, nakaz jednakowego traktowania.

Płeć nie jest jednak jedynym kryterium dyskryminacyjnym mającym swoje odzwierciedlenie we wspólnotowym i unijnym prawodawstwie, choć żadne inne nie doczekało się tak wielu uregulowań. Przepisy zakazujące dyskryminacji z przyczyn rasowych obejmują, obok rynku pracy, także dziedziny, takie jak: edukacja, opieka społeczna, ochrona zdrowia, dostęp do dóbr i usług oraz prawo do osiedlania się i tolerancji w miejscu zamieszkania. Zasadę równego traktowania osób niezależnie od ich rasy lub pochodzenia implementuje dyrektywa Komisji Europejskiej 2000/43 z 29 czerwca 2000 r.<sup>40</sup> Zawiera ona definicję dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej, molestowania i wiktymizacji. Daje ofiarom dyskryminacji prawo do zgłaszania skarg na drodze procedury prawnej lub administracyjnej, związanej z odpowiednimi karami dla tego, kto dyskryminuje. Dzieli ciężar dowodowy między zgłaszającego skargę i skarżonego w wypadku postępowania cywilnego i administracyjnego. Zobowiązuje też do utworzenia w każdym kraju członkowskim instytucji mającej na celu promowanie równego traktowania i zapewnienie niezależnej pomocy ofiarom dyskryminacji rasowej.

Zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, podobnie jak ze względu na wiek, orientację seksualną, religię lub przekonania, jest regulowany opisywaną już dyrektywą nr 2000/78 w sprawie ustanowienia ogólnych ram równego traktowania przy zatrudnieniu i wykonywaniu zawodu. Pojęcie niepełnosprawności nie zostało zdefiniowane w samej dyrektywie, nie odsyła ona do krajowych systemów prawnych dla celów jego definicji, dlatego zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, powinno ono podlegać autonomicznej i jednolitej wykładni. Trybunał podjął się takiej wykładni w wyroku z 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 – Sonia Chacón Navas przeciwko Euresst Colektividades S.A., określając, że „niepełnosprawność” w rozumieniu dyrektywy należy rozumieć jako ograniczenie wynikające zwłaszcza z naruszenia funkcji

<sup>39</sup> Dz.Urz. WE L 269/15 z 5.10.2002.

<sup>40</sup> Dz.Urz. WE L 180 z dn. 19.07.2000.

fizycznych, umysłowych lub psychicznych i stanowiące przeszkodę dla danej osoby w uczestnictwie w życiu zawodowym.

Kolejnym częstym kryterium dyskryminacji jest wiek, jednak problem dyskryminacji wiekowej (*ageism*), w przeciwieństwie do innych form dyskryminacji, jest stosunkowo mało rozpoznany, niska jest także społeczna świadomość tego problemu. Problem dyskryminacji ze względu na wiek może stać się udziałem ludzi w różnym okresie życia, także młodych, jednak szczególnie dotyczy osoby starsze. Zjawisko dyskryminacji osób starszych definiuje się jako gorsze, odmienne traktowanie, nieposzanowanie praw, które występuje wówczas, gdy człowiek jest w sposób bezpośredni lub pośredni pomijany, wykluczany z aktywności, dostępu do zasobów społecznych i osiągania cenionych w danej kulturze i społeczeństwie wartości tylko ze względu na domniemane lub rzeczywiste cechy związane z wiekiem. Wiek określa status społeczny człowieka, ale w przeciwieństwie do rasy czy płci jest jedynym elementem, który podlega zmianom w czasie. W konsekwencji każdy, kto dożyje starszego wieku, potencjalnie może doświadczyć zachowań dyskryminacyjnych z nim związanych. Ogólną zasadę nied dyskryminacji w odniesieniu do osób starszych konkretyzuje art. 25 i 26/II-85 i 86 Karty praw podstawowych: „Unia szanuje i uznaje prawa osób starszych do godnego i niezależnego życia oraz uczestniczenia w życiu społecznym i kulturalnym. Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających zagwarantować im niezależność, integrację społeczną i zawodową oraz udział w życiu wspólnoty”. Przepisy te korelują też z art. 23 Europejskiej karty społecznej, a także z art. 24–25 Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników.

W ustawodawstwie antydyskryminacyjnym UE uwzględnione są też prawa osób o odmiennej orientacji seksualnej. W aktualnym stanie prawnym w państwach UE uznaje się prawo osób biseksualnych lub homoseksualnych do prywatności, a więc do wolności od ingerencji władzy w zakresie zachowań seksualnych, co oznaczana brak sankcji karnych lub brak ścigania przestępstwa sodomii (Śledzińska 2008: 176). Jednak uznanie prawa do prywatności homoseksualistów nie wyklucza ich dyskryminacji, dlatego i kryterium odmiennej orientacji seksualnej zostało uwzględnione we wspólnotowym ustawodawstwie antydyskryminacyjnym, począwszy od traktatu amsterdamskiego, a szczególnie dyrektywy ramowej zakazującej dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej w zatrudnieniu i stosunkach pracy. W Unii obowiązuje zakaz dyskryminacji osób o odmiennej orientacji seksualnej, m.in. ze względu na preferencję (homo-, hetero- i biseksualną), a także zachowanie zgodne z tą preferencją oraz



utrzymywanie takich stosunków. Dyrektywa zastrzega jednak, że nie stosuje się do uregulowań w zakresie zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej oraz że nie narusza przepisów prawa krajowego dotyczących stanu cywilnego i wynikających z tego świadczeń, co oznacza, że nie dotyczy na przykład kwestii formalnych uregulowań związków partnerskich.

Dyrektywy stwierdzają jasno, że każdy, kto jest ofiarą dyskryminacji lub kto uważa, iż był traktowany niesprawiedliwie z powodu swojej indywidualnej charakterystyki, powinien mieć odpowiednie środki ochrony prawnej i skuteczne prawo do zadośćuczynienia. Rząd każdego kraju członkowskiego ma prawo zdecydować, czy powinno to być realizowane na podstawie procedur prawnych, tj. na podstawie systemu prawa karnego lub cywilnego, czy na drodze regulacji administracyjnych, takich jak trybunały. Dyrektywy nakładają na rządy obowiązek zapewnienia, że osoby składające skargi w związku z niesprawiedliwym traktowaniem, mają prawo do wsparcia i reprezentowania przez związki zawodowe, do których należą lub specjalne stowarzyszenia i organizacje. Jednocześnie muszą one zapewnić, że sankcje zastosowane w wypadku wystąpienia dyskryminacji będą „skuteczne, współmierne i odwodzące”, co oznacza, że kary za dyskryminację powinny mieć związek z wyrządzoną krzywdą i powinny działać jako środek odstraszący przed zachowaniami tego rodzaju. Rządy są zobowiązane dodatkowo do zapewnienia, że osoby zgłaszające sprawy dotyczące dyskryminacji będą odpowiednio chronione przed represjami lub zemstą.

Każdy z krajów członkowskich UE zobowiązany został do powołania w wyznaczonym terminie instytucji odpowiedzialnej za politykę równouprawnienia, udzielającej pomocy osobom dyskryminowanym oraz promującej zasady równouprawnienia. Poza koniecznością przestrzegania antydyskryminacyjnych dyrektyw kraje członkowskie są zobligowane do stosowania się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które dodatkowo uściśla zakres stosowania zasady niedyskryminacji. Zasada ta została uznana przez Trybunał Sprawiedliwości za najważniejszą zasadę prawa wspólnotowego, co oznacza, że wymaga ona, by podobne sytuacje były rozwiązywane w podobny sposób, jeśli zróżnicowanie nie jest obiektywnie uzasadnione.

W UE nadal dochodzi do naruszania zakazu dyskryminacji. Przypadkami takimi zajmują się zarówno trybunały (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka), jak i sądy krajowe w państwach członkowskich, a także komisja petycji Parlamentu Europejskiego odpowiadająca na skargi obywateli UE. Wydaje się jednak, że nie jest to

efekt deficytu odpowiedniej ochrony prawnej i niedoboru antydyskryminacyjnych aktów prawnych, ale raczej deficyt transparentności systemu ochrony praw. Coraz bardziej widoczny staje się problem przejrzystości pokrywających się wzajemnie systemów, co sprawia, że zamiast umacniać gwarancje zakazu dyskryminacji, zwiększa się sprawność i skuteczność dochodzenia praw przed właściwymi instytucjami.

Innym problemem jest kwestionowanie zasadności prowadzenia przez Unię Europejską polityki antydyskryminacyjnej, co w Polsce miało swoją odślonę w postaci krytyki „ideologii gender”. W literaturze wskazuje się czasem, że część przepisów zakazujących dyskryminacji jest typowym przykładem „lekarstwa gorszego od samej choroby”. Nierzadkie są opinie, że działania legislacyjne należy ograniczyć do minimum tak, by nie przyniosły one efektów odwrotnych od zamierzonych. Według przeciwników nadmiernego rozrostu prawodawstwa antydyskryminacyjnego skuteczniejsze są długofalowe działania edukacyjne, podejmowane na polu edukacji formalnej i nieformalnej, zmierzające do przewyciężania stereotypów.

## Podsumowanie

Jak mawiał książę de Lévis, *noblesse oblige*, co znajduje odzwierciedlenie w oczekiwaniach wobec UE, cieszącej się światową opinią normatywną potęgą, kierującej się w polityce wewnętrznej i zewnętrznej rozbudowanym katalogiem wartości. Obywatele państw członkowskich i państw trzecich współpracujących z Unią, jej partnerzy polityczni i gospodarczy mają prawo spodziewać się zbieżności normatywnych deklaracji z prowadzoną polityką, decyzjami i działaniami. Rozdzźwięk między sferą deklaratywną a praktyczną bywa powodem zarzutów, że UE albo poszczególne państwa członkowskie przedkładają interesy ekonomiczne i polityczne ponad wartości.

Unia Europejska jest krytykowana zarówno za podejmowanie działań wobec państw, które łamią przyjęte przez nią zasady, jak i za „grzechy zaniechania” w sytuacjach, kiedy opinia publiczna oczekuje od niej stanowczości w zakresie ochrony demokracji, praw człowieka, praworządności, niedyskryminacji. Przykłady można mnożyć, zarówno na poziomie wewnętrznym, jak i w relacjach z państwami trzecimi. W wypadku państw członkowskich możliwość nałożenia sankcji za naruszenie katalogu unijnych wartości istnieje od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, czyli od 1999 r. Do tej pory sankcje zastosowano tylko raz – wobec Austrii w 2000 r. i to, jak się później okaza-

ło, niezgodnie z unijnym prawem<sup>41</sup>. Sankcje są jednak ostatecznością, częściej sięga się po inne sposoby nacisku na państwa członkowskie. Ostatnie przykłady dotyczą niedemokratycznych praktyk na Węgrzech (2011 i 2012 r.) i w Rumunii (2012 r.). W Rumunii nowo wybrana większość parlamentarna zainicjowała procedurę impeachmentu wobec urzędującego prezydenta Traiana Basescu, czemu sprzeciwiła się Komisja Europejska, twierdząc, że próbuje się przy tym ograniczać kompetencje Trybunału Konstytucyjnego. Tomasz G. Grosse kwestionuje czystość unijnych intencji, zauważając z przekąsem, iż „nie bez znaczenia był fakt, że prezydent Rumunii miał znacznie bardziej proeuropejskie poglądy od nowego rządu, m.in. wspierał zalecaną przez instytucje unijne politykę oszczędności budżetowych. Od wielu lat należał do tej samej, co kanclerz Niemiec (i inni prominentni politycy europejscy) – Europejskiej Partii Ludowej” (Grosse 2012: 22). Węgierski premier był natomiast krytykowany przez Unię za sprzeczne z zasadami demokratycznego państwa prawa zacieśnianie kontroli nad mediami, sądami i działalnością kulturalną, jednak ostatecznie decyzja o zawieszeniu wypłaty 495 mln euro z Funduszu Spójności na 2013 r. została uzasadniona nadmiernym deficytem Węgier, a nie niedemokratycznością poczynań premiera Orbána. Jedni uznają to za skuteczny wybieg, inni za dowód tchórzostwa Unii i nienazywanie „rzeczy po imieniu”, dla jeszcze innych stanowi to doskonałą ilustrację hierarchicznego oddziaływania aktorów europejskich na państwa peryferyjne i przejaw niedopuszczalnej ingerencji w wewnętrzne sprawy słabszych państw członkowskich. Padają też głosy o wybiórczej ochronie praw człowieka i wartości demokratycznych, zwłaszcza gdy zapisanych w traktatach norm nie respektują państwa silniejsze. Za przykład podaje się deportację ludności romskiej z Francji, kiedy Komisja Europejska wstrzymywała się z decyzją o rozpoczęciu procedury karnej wobec tego kraju, uznając jego wyjaśnienia za satysfakcjonujące.

<sup>41</sup> W 1999 r. Wolnościowa Partia Austrii (FPÖ) w wyborach do Rady Narodowej zdobyła 26% głosów i w roku 2000 weszła do koalicji z pravicową Austriacką Partią Ludową (ÖVP). W kampanii wyborczej FPÖ posługiwała się hasłami nacjonalistycznymi, ksenofobicznymi i odwołaniami do porządku prawnego III Rzeszy. Utworzenie koalicji FPÖ i ÖVP spowodowało wszczęcie ze strony Unii Europejskiej procedury sankcji za naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw człowieka wobec Austrii. Jak się później okazało, zastosowanie sankcji było bezprawne, gdyż mechanizm przewidziany w traktacie amsterdamskim nie zakładał możliwości stosowania sankcji prewencyjnie, lecz tylko *ex post* w wypadku rzeczywistego dokonania naruszenia wymienionych zasad. W praktyce w Austrii po utworzeniu koalicji i objęciu rządów nie doszło do realizacji wyborczych haseł, a tym samym nie doszło do naruszenia praw człowieka. Przypadek Austrii przyczynił się jednak, do udoskonalenia mechanizmu stosowania sankcji w traktacie nicejskim. Na podstawie tegoż traktatu procedura sankcji może być uruchomiona już w chwili zaistnienia wyraźnego ryzyka naruszenia podstawowych zasad Unii Europejskiej. Szerzej na temat zastosowania sankcji wobec Austrii oraz kontrowersji z tym związanych zob.: M. Happold, *Fourteen Against One: the EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*, *International and Comparative Law Quarterly*, October 2000, vol. 49, no. 4, s. 953–963.

Jeszcze więcej kontrowersji pojawia się przy wprowadzaniu sankcji wobec państw trzecich. Ostatnim przykładem są tu działania podejmowane wobec Rosji w związku z sytuacją na Ukrainie. Unia krytykowana była przez wiele miesięcy za w zasadzie bierną postawę wobec rosyjskiej aneksji Krymu i wspieranie przez ten kraj separatystów we wschodniej Ukrainie. Dopiero po kilku miesiącach, 29 lipca 2014 r. podjęła decyzję o wprowadzeniu bardziej dotkliwych sankcji wobec Rosji obejmujących sankcje sektorowe. Dwa dni później sankcje zostały zatwierdzone przez rządy państw członkowskich. Bezpośrednim impulsem do podjęcia decyzji o ich nałożeniu było zestrzelenie przez prorosyjskich separatystów 17 lipca 2014 r. nad wschodnią Ukrainą malezyjskiego samolotu pasażerskiego, na którego pokładzie znajdowało się prawie 300 osób, w większości obywateli państw unijnych (głównie Holandii). Impulsem dla nałożenia sankcji nie była zatem ochrona demokracji, praworządności czy praw człowieka na Ukrainie, ale katastrofa samolotu pasażerskiego. Sankcje objęły zakaz emitowania akcji i obligacji na rynkach finansowych UE przez rosyjskie banki, które w co najmniej połowie są własnością państwa, embargo na broń (objęto nim tylko nowe kontrakty), ograniczenia dotyczące sprzedaży nowych technologii potrzebnych przy eksploatacji ropy naftowej oraz sprzedaż niektórych przedmiotów podwójnego zastosowania (cywilnego i wojskowego), jeśli odbiorcą są podmioty wojskowe. Unia zdecydowała się w wypadku Rosji na stosowanie metody stopniowej intensyfikacji sankcji, zaczynając od sankcji politycznych, a następnie nakładając sankcje gospodarcze.

Jeżeli uznamy, że celem UE w relacjach zewnętrznych jest promowanie demokracji, praworządności i praw człowieka, warto zastanowić się nad jej skutecznością. Okazuje się, że stabilizujący potencjał tej organizacji jest nierównomierny i różni się w zależności od adresata unijnych poczynań. Tylko realna perspektywa akcesji okazuje się skutecznym instrumentem promocji demokracji i praw człowieka w państwach przechodzących transformację od reżimów autorytarnych do demokratycznych (Schimmelfennig, Scholtz 2008). Wynika to z kalkulacji zysków i strat państwa kandydującego, w którego ocenie warto zgodzić się na ingerencję w jego wewnętrzne sprawy w zamian za możliwość dostępu do wspólnego rynku, gwarancję transferów pieniężnych, zwiększenie potencjału na arenie międzynarodowej. Decydenci z państwa kandydującego zdają sobie także sprawę, że sankcje, które może zastosować Unia w wypadku odejścia od promowanych przez nią standardów demokratycznych, są realne. Dysproporcja potencjałów obu stron jest zatem ogromna, zwłaszcza

cza jeśli państwo-kandydat nie dysponuje „asem w rękawie”, choćby w postaci strategicznego położenia geopolitycznego. Przytoczyć tu możemy chociażby przypadek Polski, która mimo ratyfikacji w 1993 r. Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i likwidacji kary śmierci w przepisach kodeksu karnego z 1997 r. nie była skłonna przyjąć zobowiązań międzynarodowych wynikających z Protokołu nr 6 do tejże Konwencji, a dotyczących zakazu orzekania i wykonywania kary śmierci (z wyłączeniem stanu wojny). Przyjęcie Protokołu przez Polskę w roku 2000<sup>42</sup> było konsekwencją nacisków ze strony UE, która uznaje, że kara śmierci nie mieści się w standardach państwa demokratycznego. W wypadku Polski proces dostosowywania prawa wewnętrznego do wymogów Unii miał także wiele pozytywnych konsekwencji w dziedzinie ochrony praw konsumenta czy w zakresie wdrażania programów antydyskryminacyjnych. Znamienny był też przypadek Rumunii i Bułgarii, którym nie udało się wejść do Unii Europejskiej z grupą ośmiu krajów z Europy Środkowo-Wschodniej w 2004 r.<sup>43</sup> Opóźnienie akcesji Rumunii i Bułgarii spowodowało w tych krajach intensyfikację reform prawa karnego, walkę z gigantyczną korupcją, niezdolnością prokuratury do ścigania zorganizowanych grup przestępczych czy – w wypadku Rumunii – wstrzymanie zagranicznych adopcji (nielegalnych w opinii UE), aż do momentu wprowadzenia odpowiednich procedur prawnych.

Analizując działania Unii Europejskiej jako promotora demokracji, praworządności i praw człowieka, trzeba pamiętać, że żadna organizacja międzynarodowa nie działa w próżni. Kiedy któraś z regionalnych organizacji (np. Unia Europejska) w imię pryncypiów „schładza” relacje z państwem wykazującym tendencje autokratyczne czy łamiącym prawa człowieka, istnieje realne zagrożenie, że jej miejsce zajmą inni gracze, którym promocja demokracji, praworządności, ochrona praw i wolności nie przesłania interesów politycznych i ekonomicznych. Unia Europejska jest „rozliczana” przede wszystkim ze skuteczności w zapewnianiu dobrobytu i bezpieczeństwa swoim członkom. Tym lepiej, jeśli cel ten udaje się osiągać zgodnie z deklarowanym katalogiem wartości.

<sup>42</sup> Polska podpisała ten Protokół 18.11.1999, ratyfikowała 30.10.2000, por. DzU 2001, nr 23, poz. 266.

<sup>43</sup> Tzw. rozszerzenie wschodnie w 2004 r. obejmowało także Maltę i Cypr, czyli niepokomunistyczne państwa z południa Europy.

### Literatura rekomendowana

Bokajło W., Pacześniak A. (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2008.

Florczak A. (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Piskorska B., *Wartości czy interesy? Europejska Polityka Sąsiedztwa jako test na efektywność normatywnej siły Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych*, „Analiza Natolińska” 2013, nr 11 (70).

### Bibliografia

Antoszewski A., *Demokracja*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1999.

Antoszewski A., *Praworządność*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1999.

Dziubka K., *Wartości polityczne*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Leksykon politologii*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 1999.

Grosse T.G., *Dwupoziomowy system polityczny w Europie*, „Przegląd Europejski” 2012, nr 2.

Januszewicz E., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w europejskim systemie ochrony praw człowieka*, [w:] *Ochrona Praw Człowieka w systemie Prawa Europejskiego*, Biuro Informacji Rady Europy, Biuletyn 2003, nr 3.

Kołodziejczyk M., *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Biuletyn PISM, nr 7 (421) z 7 lutego 2007.

Lee Bacchi C., *Dyskryminacja: kto jest odpowiedzialny?*, [w:] R. Siemińska (red.), *Aktorzy życia publicznego. Płeć jako czynnik różnicujący*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

Pacześniak A., *Zakaz dyskryminacji w systemie prawnym Unii Europejskiej*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Samson I., *Slovakia: Misreading the Western Message*, [w:] J. Zielonka, A. Pravda (red.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe*, vol. 2: *International and Transnational Factors*, Oxford 2001.

Schimmelfennig F., Scholtz H., *EU Democracy Promotion in the European Neighbourhood Political Conditionality, Economic Development and Transnational Exchange*, „European Union Politics” 2008, vol. 9, no 2.

Sonnefeld R., *Ochrona praw człowieka w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej*, „Stosunki Międzynarodowe” 1992, nr 16.

Śledzińska A., *Homo niepewni? – analiza prawnych aspektów równości transseksualistów i homoseksualistów w Unii Europejskiej*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2008.

Turczyński P., *Zasada równości i jej interpretacja w prawie pierwotnym UE*, [w:] W. Bokajło, A. Pacześniak (red.), *Równość w Unii Europejskiej – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław 2008.

Wójtowicz K., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] B. Banaś, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Zakamycze, Kraków 2003.

Zalewska D. (red.), *Dyskryminacyjna funkcja państwa*, Arboretum, Wrocław 2005.

