

Krakowskie Studia Międzynarodowe

THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@kte.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise is made by the Editor.
8. In the case mentioned in 7 above, before making their decision, Editor-in-Chief can appoint another independent reviewer.
9. In exceptional cases, when there are significant circumstances justifying such a decision, and the Editors do not agree with the opinion of the reviewer, Editors may decide to publish a paper against the opinion of the reviewer.
10. The names of reviewers is not disclosed to the author, and the names of authors are not disclosed to reviewers.
11. Book reviews and reports are not reviewed, the decision to publish them is the responsibility of the Editors.

Krakowskie Studia Międzynarodowe

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA
W POLITYCE I PRAWIE
RADY EUROPY I UNII EUROPEJSKIEJ
1953-2013

redakcja
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 2 (X) Kraków 2013



X:2013 nr 2
**Krakowskie
Studia
Międzynarodowe**

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

www.ksm.ka.edu.pl

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:**

Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:

Michał Chorośnicki, Polska

Rett R. Ludwikowski, USA

August Pradetto, Niemcy

Eckart D. Stratenschulte, Niemcy

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:

Bogusława Bednarczyk

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:

Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:

Halina Baszak-Jaroń

Redakcja/Office:

Oficyna Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224

30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666

e-mail: wydawnictwo@kte.pl

Adiustacja, skład i redakcja techniczna/Proofreading, dtp, and technical editing:

Margeryta Krasnowolska

Projekt okładki/Cover design:

Igor Stanisławski

Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover:

Oleg Aleksejczuk

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2013

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy/Circulation: 300 copies

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

SPIS TREŚCI

- 7 **Bogusława Bednarczyk:** Wprowadzenie
- 11 **Małgorzata Czermińska:** Swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej a prawa i wolności człowieka. Zasada wolności migracyjnej
- 25 **Magdalena Bainczyk:** Stosowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności przez organy władzy publicznej Republiki Federalnej Niemiec. Studium przypadku
- 45 **Bogusława Bednarczyk:** Prawne i polityczne aspekty polityki antydyskryminacyjnej Rady Europy
- 61 **Marta Kolendowska-Matejczuk:** Ochrona praw ofiar przestępstw na gruncie przepisów Unii Europejskiej w świetle dyrektywy 2012/29/UE
- 73 **Tomasz Młynarski:** Dylemat praw człowieka we współczesnej dyplomacji Francji
- 89 **Anna Bogucka:** Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej w aspekcie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw – wybrane zagadnienia
- 103 **Karolina Szwarz:** Prawo do wolności w świetle orzeczenia Trybunału w Strasburgu w sprawie Julii Tymoszenko oraz Jurija Łucenki przeciwko Ukrainie

Varia

- 115 **Jan Czaja:** Aksjologia, prawa człowieka i kultura polityczna Unii Europejskiej

Sprawozdania

- 133 **Magdalena Bainczyk:** Krakowska Akademia przestrzeni dla dialogu społecznego. Debata społeczna „ACTA – wolności i prawa w Internecie”
- 139 **Dariusz Kwaśniewski:** Debata nad demokracją liberalną
- 141 **Jan Czaja:** Dubai Annual Investment Meeting
- 143 **Małgorzata Czermińska, Jowita Świerczyńska:** XXX Jubileuszowa Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie”, Wrocław, 20–21 maja 2013

SPIS TREŚCI

- 147 **Olga Kotulska:** Pierwsza dama dziennikarstwa w Krakowskiej Akademii
149 **Barbara Stoczewska:** Jubileusz 40-lecia pracy naukowej profesora
Jerzego Malca
151 **Jowita Świerczyńska:** Konferencja „Ułatwienia dla biznesu 2013+”

Recenzje

- 155 **Beata Molo:** *Polen als Motor des europäischen Integrationsprozesses.
Bilanz der polnischen Ratspräsidentschaft*, red. Beate Neuss, Antje Nötzold,
[Nomos 2012, 208 s.]

- 159 **Noty o autorach**
161 **Informacje dla autorów**
163 **Zasady recenzowania**

Bogusława Bednarczyk

WPROWADZENIE: OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W POLITYCE I PRAWIE RADY EUROPY I UNII EUROPEJSKIEJ 1953–2013

Na prawa człowieka można patrzeć z perspektywy miejsca i roli związanej z nimi problematyki, jaką odgrywają one w stosunkach międzynarodowych. Obecnie stanowią one nieodłączną część ładu międzynarodowego, nawet jeśli nie są normą obowiązującym we wszystkich państwach. Nieustannie trwają dyskusje na temat budowy i tworzenia zarówno ram prawnych, jak i praktyki politycznej związanej z prawami człowieka. Są one bowiem elementem dynamicznym, stale rozwijającym się i zmieniającym, nie zaś powszechnie obowiązującym standardem. Z takiej właśnie perspektywy widzą prawa człowieka, ich rozwój i kształtowanie się autorki niniejszej publikacji.

Gwarancją skutecznej ochrony praw człowieka na poziomie światowym i regionalnym powinno być skoordynowanie działalności wielu podmiotów oraz szeroki wachlarz inicjatyw i mechanizmów na szczeblu narodowym i międzynarodowym. Aby to osiągnąć potrzebne są zarówno możliwości, jak i wola polityczna zaangażowanych instytucji i organizacji. Europejski system regionalny rozwijał się w trzech nurtach: w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rady Europy oraz Wspólnot Europejskich.

Kiedy w latach 50. XX w. powstawały Wspólnoty Europejskie prawo pierwotne nie formułowało katalogu uprawnień jednostki. Zajmowało się przede wszystkim zagadnieniami gospodarczymi i administracyjnymi, a jedyne uregulowania dotyczące tzw. społecznego wymiaru wspólnego rynku dotyczyły czterech podstawowych swobód: przepływu towarów, usług, osób i kapitału. Jedną

z głównych przyczyn takiego stanu było niewątpliwie uznanie przez państwa członkowskie, że za działania z dziedziny ochrony praw człowieka odpowiedzialna jest Rada Europy. Nie widziano zatem potrzeby powielania standardów zawartych w podstawowym akcie międzynarodowym regulującym problematykę ochrony praw i wolności człowieka – Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uchwalonej przez Radę Europy w 1950 r. Konwencja obowiązująca od 1953 r. stała się załącznikiem regionalnego systemu gwarancji praw podstawowych w demokratycznych społecznościach Europy, określając standardy praw ludzkich, które należy traktować jako fundament europejskiego porządku prawnego. Funkcjonujący od 1959 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka stał się instytucjonalnym gwarantem prawa, przysługującemu każdemu obywatelowi państwa należącego do Rady Europy do dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia praw gwarantowanych przez konwencję. Prawidłowe funkcjonowanie Trybunału przez ponad 50 lat dowiodło słuszności przyjętej zasady odrębnego systemu regionalnego w Europie.

Rada Europy odgrywa szczególnie ważną rolę w nadzorowaniu przestrzegania praw człowieka, rządów prawa i demokracji w Europie i to właśnie 60. rocznica wejścia w życie konwencji zainspirowała do pojęcia prac nad tematami związanym z europejskim systemem praw człowieka w szerokim kontekście. Ekonomiści, specjaliści od stosunków międzynarodowych, prawnicy i politolodzy podjęli się trudnego wyzwania zreferowania kwestii z pozoru tylko odległych, ale posiadających wspólny mianownik, którym jest proces ewolucji i przemian europejskiego systemu praw człowieka od czasu wejścia w życie Konwencji.

Prezentowany numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” ma ukazać wielowątkowość i złożoność uwarunkowań, jakie stoją przez Radą Europy i Unią Europejską w obliczu wyzwań natury ekonomicznej, społecznej i politycznej, ale zarazem wskazują na charakter i skalę problemów, z którymi boryka się współczesna Europa, aby rzetelnie i skutecznie chronić praw swoich mieszkańców. Intencją autorów jest ukazanie dokonanych zmian i aktualnych przeobrażeń zachodzących w europejskim systemie ochrony praw człowieka w różnych dziedzinach. Tak postawiony problem badawczy wpisuje się w trwającą dyskusję o roli i funkcji regionalnego modelu ochrony praw jednostki i grupy w demokratycznym społeczeństwie.

Tematyka publikowanych niżej tekstów jest dość zróżnicowana. Wiąże się to z różnorodnymi zainteresowaniami naukowymi autorów oraz z wielowątkowością tematu politycznych, społecznych, ekonomicznych i prawnych aspektów ochrony praw człowieka. Obszar badawczy autorów nie koncentruje się wyłącznie na rozważaniach związanych z okrągłą rocznicą wejścia w życie Konwencji. Z uwagi na to, że Europa zawsze była projektem politycznym, a celem integracji gospodarczej nie było wyłącznie zniesienie barier handlowych, ale także stworzenie pokoju, dobrobytu i demokracji, autorzy odnieśli się także do szerokiej gamy zagadnień rzutujących na współczesny model integracji europejskiej.

Autorzy reprezentujący różne środowiska, zarówno akademickie, jak i pozaakademickie, w swoich refleksjach oscylowali wokół takich zagadnień, jak: swoboda przepływu osób w UE w kontekście wolności migracyjnej; ochrona praw ofiar przestępstw w świetle dyrektywy 2012/29 UE ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw; ochrona praw człowieka w UE w aspekcie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w oparciu o rezolucję Parlamentu Europejskiego z 2013 r.; standardy antydyskryminacyjne Rady Europy ukształtowane w procesie ewolucji pola działania tej organizacji; stosowanie EKPC przez organy władzy publicznej Republiki Federalnej Niemiec; analiza prawa do wolności w świetle orzeczeń ETPC dotyczących ukraińskich polityków, przeciwko którym wszczęto postępowania karne; polityka zagraniczna Francji w zakresie promocji praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem prezydentury Nicolasa Sarkozy'ego; refleksje nad prawami człowieka, jako fundamentem aksjologicznym UE.

Podjmując się zadania przedstawienia praw człowieka łatwo można popaść w pułapkę ogólników i mało precyzyjnych sformułowań. Uniknęli tego autorzy prac sięgając do wybranych zagadnień, które jako całość prezentują ewolucję przemian w ochronie praw politycznych, ekonomicznych i społecznych. Dokonując wyboru tematów do bieżącej publikacji, redakcja starała się, aby zeszyt ujmował problematykę ochrony praw człowieka w Europie w okresie 60 lat w sposób wieloaspektowy i multidyscyplinarny.

Konkludując należy podkreślić, że niemożliwe jest ogarnięcie całokształtu problematyki praw człowieka w stosunkach międzynarodowych. Problem nie tkwi bynajmniej w ograniczonym czasie wypowiedzi czy objętości publikacji. Rzecz w tym, że prawa człowieka, ich rozwój, promocja i międzynarodowa ochrona, przestają być jedną z dziedzin prawa międzynarodowego czy elementami życia międzynarodowego. Prawa człowieka rozprzestrzeniły się i wniknęły w całość tkanki stosunków międzynarodowych, w jej różne aspekty czy wymiary.

Niniejszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” powstał dzięki współpracy naukowców i doktorantów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz badaczy od wielu lat współpracujących z uczelnią. Tom zamykają recenzje najnowszych pozycji książkowych, tematycznie związanych ze współczesnymi stosunkami międzynarodowymi oraz sprawozdania z najważniejszych konferencji naukowych, w których uczestniczyli pracownicy uczelni w 2012 i 2013 r.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do współpracy.

Małgorzata Czermińska

SWOBODA PRZEPIYU OSÓB W UNII EUROPEJSKIEJ A PRAWA I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA. ZASADA WOLNOŚCI MIGRACYJNEJ

Wprowadzenie

We współczesnym świecie prawo do zmiany miejsca pobytu z możliwością opuszczenia swego kraju na stałe (migracji), uważa się za jedno z fundamentalnych praw człowieka. Mobilność przestrzenna oznacza przemieszczanie się ludności między jednostkami terytorialnymi. Może mieć zasięg krajowy – migracja wewnętrzna, zachodząca w ramach kraju, czyli z miasta na wieś i odwrotnie, lub z jednego regionu do drugiego, albo międzynarodowy – zewnętrzna, między różnymi państwami albo kontynentami. Już w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r. stwierdzono, że każdy człowiek ma prawo nie tylko prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa, ale również opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju.

Zupełnie nową jakość w zakresie realizacji zasady wolności migracyjnej stanowiło utworzenie jednolitego rynku Unii Europejskiej z czterema wolnościami: swobodą przepływu towarów, osób usług i kapitału. Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej.

Celem opracowania jest przedstawienie najważniejszych wymiarów swobody przepływu osób w kontekście wolności migracyjnej, a w szczególności ukazanie zakresu podmiotowego tej swobody na wspólnym rynku Unii Europejskiej,

w tym również zasad przekraczania granic, a także najważniejszych ograniczeń tej wolności.

Zasada wolności migracyjnej jako jedno z praw i wolności człowieka

Prawa człowieka zostały formalnie uznane za jeden z priorytetów społeczności międzynarodowej ponad 60 lat temu, w grudniu 1948 r., kiedy przyjęto Powszechną Deklarację Praw Człowieka. Zyskały one wówczas miano uniwersalnych zasad obejmujących wszelkie aspekty życia ludzkiego. Chociaż Deklaracja, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 10 grudnia 1948 r., była jedynie wyrazem woli politycznej, a nie prawnie wiążącym dokumentem, na przykład w postaci konwencji, zyskała powszechną akceptację.

Prawa człowieka mogą być klasyfikowane w różny sposób; powszechnie przyjął się podział na prawa obywatelskie i polityczne z jednej strony, oraz prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne z drugiej. Do praw obywatelskich i politycznych zaliczyć można m.in. prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 3), prawo do rzetelnego procesu sądowego (art. 10), prawo do prywatności (art. 12), prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania (art. 13), prawo do posiadania obywatelstwa (art. 15), prawo wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 18), prawo do zrzeszania się i pokojowego gromadzenia (art. 20). Natomiast prawa ekonomiczne, społeczne i kulturalne obejmują m.in.: prawo do posiadania własności (art. 17), prawo do pracy i do odpowiedniego wynagrodzenia (art. 23), prawo do życia na godnym poziomie, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, opiekę medyczną (art. 25), prawo do urlopu i wypoczynku (art. 24), prawo do edukacji (art. 26) oraz do uczestniczenia w życiu kulturalnym (art. 27)¹. W Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w art. 13 stwierdza się, że:

1. Każdy człowiek ma prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa.

2. Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny, i powrócić do swego kraju.

Rządy państw europejskich podjęły kroki w celu zbiorowego zagwarantowania niektórych praw zamieszczonych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, czego wyrazem było przyjęcie przez państwa członkowskie Rady Europy Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwanej też Europejską Konwencją Praw Człowieka². Konwencja ta weszła w życie 3 września

¹ Tekst Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: www.unic.un.org.pl/prawa_czlowieka/dok_powszechna_deklaracja.php/www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka [30.04.2013].

² Preambuła Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, tekst Konwencji po nowelizacji przez Protokół nr 11 i 14, z Protokołem nr 1 oraz Protokołami nr 4, 6

1953 r. Jej szczególny charakter polega nie tylko na określeniu praw i wolności, które przysługują każdemu człowiekowi, a zwłaszcza na ustanowieniu procedury „egzekwowania” tych praw, a także na możliwości przyznania odpowiedniego finansowego zadośćuczynienia osobom poszkodowanym. Katalog praw i wolności nie został zamknięty, jest uzupełniany przez Protokoły dodatkowe do konwencji. I tak na przykład protokół nr 4 rozszerzył katalog praw i wolności m.in. o prawo do swobodnego poruszania się. Jest w nim mowa o tym, że każdy, kto przebywa legalnie na terytorium państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się, każdy może też swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, w tym również swój własny³. Zatem we współczesnym świecie prawo do zmiany miejsca pobytu z możliwością opuszczenia swego kraju na stałe (migracji), uważa się za jedno z fundamentalnych praw człowieka.

Sama migracja może przybierać różne formy, takie jak: emigracja, imigracja, reemigracja (ponowna emigracja, tj. np. kolejna zmiana miejsca zamieszkania lub powrót emigranta do kraju macierzystego), repatriacja (rodzaj reemigracji, oznacza powrót do ojczyzny osób przebywających przymusowo poza granicami swego kraju), przesiedlenie, wysiedlenie, readmisja (odsyłanie nielegalnych imigrantów do kraju, z którego przybyli), czy wreszcie deportacja (oznacza przymusowe, połączone z ograniczeniem wolności przesiedlenie osób do innego regionu kraju lub poza granice państwa)⁴. Z wymienionymi formami migracji międzynarodowej wiąże się szczególne grupy migrantów, takie jak⁵:

- nielegalni imigranci bez ważnych dokumentów – ich wjazd i pobyt może być tolerowany przez kraj przyjmujący lub nie, jeśli nie to może nastąpić – readmisja lub deportacja,
- azyłanci – to osoby ubiegające się o azyl po przybyciu do kraju docelowego, np. ze względu na prześladowania we własnym kraju,
- uchodźcy – uznani za takich na podstawie Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej statutu uchodźców z 28 lipca 1951 r., osoby te nie mogą lub nie chcą powrócić do kraju macierzystego z obawy przed prześladowaniami z powodu religii, rasy, narodowości, wyznawanych poglądów politycznych czy przynależności do pewnych grup społecznych.

Od dawna rządy państw stoją przed dylematem, aby z jednej strony, zapewnić swobodę przekraczania granic, zagwarantować bezpieczeństwo cudzoziemcom i zachęcać ich do przyjazdu; z drugiej jednak starają się przed przyjazdem osób niepożądanych i zapewnić bezpieczeństwo własnym obywatelom. Zupełnie

i 7, na stronie: www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/7B5C268E-CEB3-49A5-865F-06286BDB0941/0/POL_CONV.pdf [02.05.2013].

³ Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej Konwencji sporządzony w Strasburgu 16 września 1963 r., Dz.U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175.

⁴ *Słownik migracyjny*, „Biuletyn Migracyjny” 2005, nr 2, s. 8.

⁵ J. Auleytner, K. Głębicka, *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Warszawa 2001, s. 135–136.

nową jakość w zakresie realizacji zasady wolności migracyjnej stanowiło utworzenie (formalnie 1 stycznia 1993 r.) jednolitego rynku Unii Europejskiej, z czterema wolnościami: swobodą przepływu towarów, osób usług i kapitału.

Zakres podmiotowy i przedmiotowy swobody przepływu osób w ramach wspólnego rynku Unii Europejskiej

Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim – jak wcześniej wspomniano – jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału. W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zasada swobodnego przepływu osób ewoluowała. Początkowo dotyczyła jedynie osób aktywnych zawodowo, z czasem objęła swym zasięgiem inne grupy ludności, a obecnie prawo do swobodnej migracji wewnątrz wspólnego rynku jest jednym z najważniejszych praw jednostki, które Unia Europejska gwarantuje swoim obywatelom. Zgodnie z obywatelstwem Unii Europejskiej ustanowionym na mocy traktatu z Maastricht, potwierdzonym w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 20 TFUE, dawny art. 17 TWE), każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego UE, jest jednocześnie obywatelem Unii. Obywatelstwo to nie zastępuje, a jedynie uzupełnia obywatelstwo krajowe. Z obywatelstwem Unii wiążą się określone prawa i obowiązki. Prawa te dotyczą⁶:

- swobodnego przemieszczania się i osiedlania na terytorium państw członkowskich (art. 21 TFUE, dawny art. 18 TWE),
- głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w kraju miejsca zamieszkania, na takich samych warunkach, jak obywatele tego państwa (art. 22 TFUE, dawny art. 19 TWE),
- korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej w państwach trzecich, w których państwo członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa na terytorium UE oraz ochrony w tym zakresie w państwach członkowskich UE, na takich samych zasadach, jak obywatele tego państwa (art. 23 TFUE, dawny art. 20 TWE),
- wnoszenia petycji do Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii (art. 24 TFUE, dawny art. 21 TWE).

Zakres podmiotowy swobodnego przepływu osób obejmuje zatem, w świetle regulacji traktatowych, obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej. Do drugiej kategorii osób objętych tą swobodą kwalifikują się członkowie rodziny obywatela UE, niezależnie od posiadanego obywatelstwa. Nie mają oni bezpośredniego, a jedynie pośrednie prawo do migracji na wspólnym rynku Unii Europej-

⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C nr 83, 30 marca 2010 r.

skiej, a zatem mogą korzystać z prawa do przemieszczania się, dopiero wówczas, gdy korzysta z niego członek rodziny, który jest obywatelem UE. Do członków rodziny zalicza się: współmałżonka, partnera, z którym obywatel Unii zawarł związek partnerski (np. konkubenta), jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem; bezpośrednich zstępnych (dzieci, wnuki), którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostających na utrzymaniu, oraz bezpośrednich wstępnych (rodzice, dziadkowie) pozostających na utrzymaniu, a także bezpośrednich wstępnych lub zstępnych spełniających te same warunki współmałżonka lub partnera⁷. Prawo do swobodnego przepływu osób przysługuje również obywatelom państw trzecich, którzy uzyskali status rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej. Status taki jest przyznawany obywatelom innych krajów, którzy spełniają warunki określone w dyrektywie Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r.⁸ W świetle tej dyrektywy status rezydenta długoterminowego przyznawany jest obywatelowi państwa trzeciego, jeżeli:

- zamieszkiwał legalnie i nieprzerwanie na terytorium jednego z państw członkowskich dłużej niż pięć lat,
- okres jednorazowej nieobecności na terytorium danego państwa członkowskiego był krótszy niż sześć miesięcy, a czas, który dana osoba spędziła poza granicami państwa członkowskiego w ciągu pięciu lat łącznie nie przekroczyła dziesięciu miesięcy,
- posiada stałe i regularne dochody, których wysokość jest wystarczająca na potrzeby własne i członków rodziny, bez konieczności korzystania z systemu zabezpieczeń społecznych,
- posiada ubezpieczenie zdrowotne w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka normalnie pokrywanych dla obywateli w danym państwie członkowskim,
- nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Posiadanie przez obywatela państwa trzeciego statusu rezydenta długoterminowego daje mu prawo do korzystania ze swobodnego przemieszczania się i pobytu we wszystkich państwach członkowskich, pod warunkiem, że wspomniany obywatel podejmie pracę bądź jako pracownik najemny, bądź będzie prowadził działalność na własny rachunek, podejmie studia lub będzie uczestniczył w innej formie kształcenia, albo gdy zajądą inne okoliczności uzasadniające jego pobyt w innym państwie członkowskim (np. zawarcie związku małżeńskiego, urodze-

⁷ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. L nr 158, 30 kwietnia 2004 r.

⁸ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25 listopada 2003 r., dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Dz.Urz. L nr 16, 23 stycznia 2004 r.

nie dziecka). Długoterminowy pobyt i zatrudnienie na terytorium państw członkowskich (z wyjątkiem Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii) umożliwia również tzw. niebieska karta. Niebieska karta Unii Europejskiej to dokument wydawany wysokokwalifikowanym pracownikom pochodzącym z państw trzecich, na okres od jednego do trzech lat. Warunki i zasady jego przyznawania zostały określone w dyrektywie Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji⁹.

Według danych Eurostatu, 2,3% obywateli UE (11,3 mln osób w 2008 r.) przebywa w innym państwie członkowskim, niż kraj, którego są obywatelami, a o wiele więcej osób korzysta z tego prawa w pewnym momencie swojego życia. Zaznaczyć należy, że spośród 33,3 mln obcokrajowców zamieszkujących w państwach UE – 27 w 2011 r. (6,6% ogółu mieszkańców), dwie trzecie stanowili obywatele krajów trzecich (spoza UE), a 12,8 mln to obywatele innych państw członkowskich UE¹⁰.

Acquis communautaire w odniesieniu do zasady swobodnego przepływu osób obejmuje cztery obszary, które stanowią zakres przedmiotowy tej wolności¹¹:

- swobodny przepływ pracowników (najemnych) oraz swobodę przedsiębiorczości, w tym w szczególności swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (na własny rachunek),
- wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych,
- prawa obywatelskie – prawo wjazdu z własnego państwa i wjazdu do innego państwa członkowskiego UE bez wiz wjazdowych lub równoważnych formalności oraz pobytu (pierwotnie przewidziane wyłącznie dla pracowników, rozszerzone także na osoby nieaktywne zawodowo) oraz prawa wyborcze, czyli prawa wszystkich obywateli Unii Europejskiej do aktywnego uczestniczenia w życiu politycznym Unii przez uczestnictwo w wyborach europejskich i lokalnych,
- koordynacja systemów ubezpieczenia społecznego – podstawą tej koordynacji jest dążenie, aby osoby, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się na obszarze całej Unii Europejskiej miały dostęp do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

⁹ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.Urz. L nr 155, 18 czerwca 2009 r.

¹⁰ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany, KOM (2010) 373, wersja ostateczna, Bruksela 2010; Eurostat, *Statistics in focus*, 2012, No. 31.

¹¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Swoboda przepływu pracowników najemnych oraz swoboda przedsiębiorczości

Wprowadzenie swobody przepływu osób w Unii Europejskiej rozpoczęło się od liberalizowania przepływu pracowników. Swoboda przepływu pracowników (najemnych) oznacza, że mogą oni (art. 45 TFUE) ubiegać się o „rzeczywiście oferowane” miejsca pracy w innym państwie członkowskim, mogą też w tym celu swobodnie przemieszczać się po terytorium państw członkowskich, nie mogą być dyskryminowani ze względu na przynależność państwową, w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia czy innych warunków pracy, mają prawo pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich w celu podjęcia i wykonywania pracy oraz pozostawania na tym terytorium po ustaniu zatrudnienia. Charakter stosunku prawnego między pracownikiem a pracodawcą nie wpływa na określenie statusu tego pierwszego jako pracownika.

Zasady swobodnego przemieszczania się oraz prawo pobytu zostały skodyfikowane w jednej dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r., termin jej transpozycji minął w kwietniu 2006 r.¹² Aby dana osoba mogła być objęta regulacjami unijnymi, musi odpowiadać definicji pracownika oraz być pracownikiem migrującym, tzn. musiała ona skorzystać z przysługującego jej prawa swobodnego przepływu: przepisy unijne mają zastosowanie, gdy dana osoba wykonuje działalność zawodową w innym państwie członkowskim niż państwo jej pochodzenia lub kiedy wykonuje działalność zawodową w państwie swego pochodzenia, ale ma miejsce zamieszkania poza nim¹³. Zgodnie z wymienioną dyrektywą nr 38 z 2004 r., prawo wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich powinno być również zagwarantowane członkom ich rodzin bez względu na przynależność państwową¹⁴. Pracownik ma prawo do: ubiegania się o pracę na czas określony lub nieokreślony, w pełnym lub niepełnym wymiarze pracy oraz prowadzenia działalności w celu świadczenia usług. Podczas procesu rekrutacji pracownik nie może być traktowany odmiennie ze względu na przynależność państwową, a warunki pracy, zatrudnienia, wynagrodzenia, przywilejów socjalnych powinny być identyczne jak przedstawiane pracownikom krajowym.

¹² Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.Urz. L nr 158, 30 kwietnia 2004 r.

¹³ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany, KOM (2010) 373 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 6.

¹⁴ W dyrektywie 2004/38/WE definicja członka rodziny obejmuje również zarejestrowanego partnera (np. konkubenta), jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem.

Zakres przedmiotowy swobody przepływu osób obejmuje również prawo do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej, w tym również przez osoby fizyczne (forma samozatrudnienia). Prawo to umożliwia także zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwami, a zwłaszcza spółkami, na warunkach ustalonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli (art. 49 TFUE). Założenie i prowadzenie przedsiębiorstwa odbywa się zgodnie z prawem kraju, na którego terenie taka działalność jest prowadzona, a także zgodnie z zasadą traktowania narodowego, która oznacza, że przedsiębiorca z innego państwa nie może być traktowany gorzej niż krajowy.

Działalność gospodarcza obejmuje każdą zorganizowaną formę działalności charakterze zarobkowym, handlowym, przemysłowym, usługowym, budowlanym, która jest wykonywana przez przedsiębiorcę w sposób trwały. Natomiast swoboda świadczenia usług (art. 56–62 TFUE, dawne artykuły 49–55 TWE), w odróżnieniu od swobody zakładania przedsiębiorstw, wiąże się z tymczasowością, co oznacza, że działalność usługowa prowadzona przez usługodawcę z kraju unijnego w innym państwie członkowskim trwa z reguły tylko przez określony czas, nie ma zatem charakteru ani ciągłego, ani stałego. Każdy usługodawca, w tym także będący przedsiębiorcą w jednym z państw członkowskich, może tymczasowo świadczyć usługi w innym kraju Unii Europejskiej. Pełna swoboda świadczenia usług wymaga zapewnienia wolności również w przepływie towarów, kapitału i osób. Wynika to z faktu, że w sferze obrotu usługowego wymagany jest często bezpośredni kontakt usługodawcy i usługobiorcy. Bez zagwarantowania swobody przepływu osób niemożliwe byłoby zatem świadczenie niektórych usług. Swobodę świadczenia usług można realizować transgranicznie, tzn. przez delegowanie pracowników (świadczący usługi pozostają nadal zatrudnieni w firmie w swoim kraju, a jedynie świadczą je czasowo w innym kraju członkowskim), albo na zasadzie samozatrudnienia. Świadczenie usług może się też wiązać z wykonywaniem wolnego zawodu¹⁵.

Reguły swobody przepływu pracowników nie mają zastosowania do zatrudnienia w administracji publicznej (art. 45 TFUE). Prawo państw członkowskich do zatrudniania w administracji publicznej wyłącznie swoich obywateli wiąże się z ochroną suwerenności i interesów państwa. ETS ustanowił zawężającą interpretację tego ograniczenia sprowadzającą się jedynie do czynności związanych z wykonywaniem praw zwierzchnich państwa, a nie całych zawodów¹⁶.

¹⁵ J. Zombirt, *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 83.

¹⁶ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 194.

Działania wspierające swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej

Obywatele Unii powinni mieć możliwość – jak wcześniej wspomniano – swobodnego wykonywania swojego zawodu w dowolnym państwie członkowskim. Praktyczne stosowanie tej zasady utrudniają jednak krajowe wymogi dotyczące wykonywania niektórych zawodów w państwie przyjmującym, dlatego też tak istotny jest system uznawania kwalifikacji zawodowych. Zasadnicze elementy i zasady tego dość skomplikowanego systemu zostały ujęte w dyrektywie 2005/56 z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, okres jej transpozycji upłynął w październiku 2005 r.¹⁷

Można wyróżnić trzy systemy uznawania kwalifikacji zawodowych w Unii Europejskiej:

- uznawanie automatyczne, po spełnieniu ściśle określonych w prawie unijnym warunków; jest to możliwe dzięki harmonizacji wymogów dotyczących programów szkoleń i edukacji w postaci dyrektyw sektorowych, co pozwala na automatyczne uznawanie kwalifikacji, głównie w przypadku zawodów o charakterze szczególnym, np. w sektorze ochrony zdrowia (lekarze, pielęgniarki, stomatolodzy, położne, weterynarze, farmaceuci),
- na podstawie doświadczenia zawodowego, oznacza wzajemne uznawanie dla wszystkich zawodów wymagających odpowiednich kwalifikacji i umiejętności praktycznych (poza zawodami wyżej wymienionymi), w zakresie rzemiosła, handlu i przemysłu. Uznawanie na podstawie doświadczenia zawodowego jest uzależnione od okresu wykonywania zawodu w kraju pochodzenia, dodatkowo wymagane jest przedstawienie zaświadczenia o dobrym stanie zdrowia, o dobrej opinii i kondycji finansowej. Ten system dotyczy zawodów z zakresu handlu, budownictwa, hotelarstwa i usług gastronomicznych, transportu i spedycji, usług pocztowych, telegraficznych, telekomunikacyjnych, fryzjerskich, turystycznych, rzemiosła, leśnictwa,
- uznawanie na zasadach ogólnych (horyzontalnych), dotyczy zawodów, do wykonywania których niezbędne jest ukończenie 3-letnich studiów uniwersyteckich, po uzyskaniu świadectwa dojrzałości. Zatem wiąże się ono z uznawaniem dyplomów szkół wyższych i kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania zawodów regulowanych, czyli takich, do wykonywania których wymagany jest np. dyplom lub inne kwalifikacje zawodowe – egzamin, praktyka zawodowa pod nadzorem itp. Dopuszcza się wyjątki od zasady wzajemnego uznawania wykształcenia na zasadach ogólnych, jeśli istnieje zasadnicza różnica w zakresie wykształcenia lub w czasie jego trwania. Wtedy państwo przyjmujące może wprowadzić dodatkowe wymogi

¹⁷ Dyrektywa 2008/36 /WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. L nr 255, 30 września 2005 r.

w postaci zdania egzaminu kwalifikacyjnego albo odbycia stażu zawodowego. Każde państwo członkowskie UE samo określa, czy dany zawód jest regulowany czy też nie. Ten sam zawód może być zawodem regulowanym w jednym państwie członkowskim UE, podczas gdy w pozostałych krajach nie będzie do takiej profesji zaliczany. Ten system z kolei dotyczy m.in takich zawodów jak: nauczyciel, rewident księgowy, tłumacz, chemik, technolog, geolog, psycholog.

Zapewnienie swobodnego przepływu pracowników było również uwarunkowane uregulowaniem kwestii dotyczących harmonizacji polityki świadczeń społecznych w Unii Europejskiej. Koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego zakłada równe traktowanie obywateli państw członkowskich Unii w dostępie do świadczeń, wynikających z krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Główne założenia skoordynowanej polityki świadczeń społecznych zostały zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004, zmienionym ostatnio przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 465/2012 z 22 maja 2012 r.¹⁸ Zgodnie z zasadą równego traktowania, obywatele państwa członkowskiego i osoby, które w nim zamieszkują i które nie są jego obywatelami, mają takie same prawa i podlegają tym samym obowiązkom wynikającym z ustawodawstwa danego państwa. Postanowienia rozporządzenia określają podstawowe elementy zabezpieczenia społecznego, tj. świadczenia z tytułu choroby, macierzyństwa, wypadków przy pracy i choroby zawodowej, inwalidztwa, świadczeń dla bezrobotnych, rodzinnych, emerytalnych oraz zasiłków na wypadek śmierci. Ubezpieczony podlega ustawodawstwu tylko jednego kraju członkowskiego – jest to państwo, w którym ubezpieczony pracuje. W rozporządzeniu przewidziana jest również zasada sumowania okresów ubezpieczenia, zgodnie z którą okresy ubezpieczenia pracownika, związane z obliczaniem wysokości świadczeń, we własnym kraju i w innych państwach UE są sumowane¹⁹.

Prawo obywatela Unii do przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – zasady przekraczania granic w Unii Europejskiej

Wszyscy obywatele UE mają prawo wyjazdu z własnego państwa, które jest zobowiązane wystawić mu stosowne dokumenty oraz prawo wjazdu do innego pań-

¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883 z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.Urz. WE L nr 200, 7 czerwca 2004 r. zmienione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady WE nr 988, 16 września 2009 r., Dz.Urz. L 284, 30 października 2009 r., a następnie przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 465/2012 z 22 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie WE nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie WE nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia WE nr 883/2004. Tekst mający znaczenie dla EOG oraz umowy między UE a Szwajcarią, Dz.Urz. L nr 149, 8 czerwca 2012 r.

¹⁹ J. Zombirt, *op. cit.*, s. 161.

stwa członkowskiego UE bez obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności²⁰. Mieszkańcy Wspólnoty mają zatem zapewnione prawo do przemieszczania się, podejmowania działalności gospodarczej i pracy, osiedlenia się, życia, korzystania ze świadczeń socjalnych w dowolnym kraju Wspólnoty, pozostawania na terytorium danego państwa członkowskiego po uzyskaniu zatrudnienia w tym kraju.

Szczególnie istotne dla przepływu osób ma zniesienie barier fizycznych na granicach w ruchu osobowym między większością państw członkowskich UE (tzw. grupy Schengen). Chodzi tutaj o zniesienie kontroli osób na wewnętrznych granicach między państwami członkowskimi, czemu towarzyszy zwiększenie efektywności kontroli na granicach zewnętrznych, tj. z krajami trzecimi, w celu ochrony interesów narodowych. Brak kontroli na granicach zawsze rodzi dodatkowe zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Kontrole graniczne umożliwiają bowiem uzyskanie informacji: kto wjeżdża na jego terytorium, w jakim celu, na jak długo i czy to, co z sobą wwozi, jest dozwolone. Dorobek prawny Schengen został włączony, na mocy Traktatu amsterdamskiego, do *acquis communautaire*, zatem państwa przystępując do Unii Europejskiej zobowiązane są do jego przyjęcia.

Jeśli chodzi natomiast o prawo pobytu, to każdy obywatel Unii przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy może przebywać w innym państwie członkowskim bez specjalnych formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Wszyscy obywatele UE posiadają również prawo pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeśli posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby się utrzymać, albo jeśli są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek. Prawo pobytu na dłużej niż trzy miesiące uzyskują również obywatele Unii, jeśli przybyli do danego kraju UE w celu kontynuowania nauki (w tym również szkolenia zawodowego) i posiadają, oprócz pełnego ubezpieczenia zdrowotnego na okres pobytu, środki na swoje utrzymanie. W przypadku okresów pobytu dłuższych niż trzy miesiące, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wymagania od obywateli Unii zarejestrowania się u właściwych władz w miejscu pobytu, poświadczonego zaświadczeniem o rejestracji²¹.

Obywatele Unii przebywający legalnie w innym państwie członkowskim nieprzerwanie, przez co najmniej pięć lat, mają prawo stałego pobytu w tym kraju. Dotyczy to również członków rodziny, którzy nie są obywatelami UE, ale legalnie zamieszkiwali wraz z obywatelem Unii przez nieprzerwany okres pięciu lat. Dla pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek przewidziany jest szereg ułatwień w tej mierze²².

²⁰ Art. 4 i 5 cytowanej Dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

²¹ Art. 6 i 7, *ibidem*.

²² Art. 16, *ibidem*.

Poza zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych między państwami sygnatariuszami wprowadzono również jednolite wymogi wizowe dla obywateli państw trzecich oraz ustanowiono wspólną elektroniczną bazę danych o poszukiwanych osobach i przedmiotach – SIS (*Schengen Informaton System*). Umożliwia on wymianę informacji między państwami–stronami porozumienia Schengen.

Swego rodzaju zwieńczeniem procesu budowy wspólnego obszaru bez granic było przyjęcie w 2006 r. kodeksu granicznego Schengen, ustanawiającego zasady przekraczania granic zewnętrznych i wewnętrznych, dla wszystkich osób, niezależnie od posiadanego obywatelstwa²³. Przewiduje on brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej i określa wspólne zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne. Zapewnienie, że osoby przekraczające granice wewnętrzne nie podlegają kontroli granicznej, stanowi część celu Unii polegającego na stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych. Przekraczanie granic zewnętrznych dozwolone jest jedynie na przejściach granicznych i w ustalonych godzinach ich otwarcia. Granice wewnętrzne mogą być natomiast przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Państwa członkowskie mają możliwość tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia dla ich porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Środek taki ma jedynie charakter wyjątkowy, a zakres i czas trwania tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych powinien zostać ograniczony do absolutnego minimum niezbędnego do zareagowania na tego typu zagrożenie.

W celu zintegrowania współpracy państw członkowskich w zakresie realizacji skutecznego zarządzania kontrolami granicznymi utworzono Europejską Agencję ds. zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej – FRONTEX (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*). Agencja ta rozpoczęła działalność w maju 2005 r., a jej głównym celem jest zapewnienie skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi w Unii Europejskiej²⁴.

Zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w danym kraju Unii, powinni być tak samo traktowani, jak obywatele tego państwa. Ograniczenia w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu

²³ Rozporządzenie Parlamentu i Rady WE nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), Dz.Urz. L nr 105, 13 kwietnia 2006 r.

²⁴ Rozporządzenie Rady WE nr 2007/2004 z 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. L nr 349, 25 listopada 2004 r.

mogą być dopuszczone i uzasadnione jedynie względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Wydalenie obywateli Unii i członków ich rodzin powinno zatem być stosowane w ograniczonym wymiarze, zgodnie z zasadą proporcjonalności tak, aby uwzględnić stopień integracji danej osoby, długość jej pobytu w przyjmującym państwie, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz związki z krajem pochodzenia. Zatem swoboda przemieszczania się i pobytu nie ma charakteru absolutnego. Każde z państw może w szczególnych przypadkach nie zezwolić cudzoziemcowi na pobyt lub wydalić go ze swojego terytorium.

Podsumowanie

Od dawna rządy państw stoją przed dylematem, jak zapewnić pełną swobodę przekraczania granic a jednocześnie ustrzec się przed przyjazdem osób niepożądanych i zapewnić bezpieczeństwo obywatelom. Zupełnie nową jakość w zakresie realizacji zasady wolności migracyjnej stanowiło utworzenie jednolitego rynku Unii Europejskiej, z czterema wolnościami: swobodą przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Celem było utworzenie obszaru bez granic wewnętrznych, na którym osoby mogą swobodnie się przemieszczać. Kontrola graniczna leży w interesie nie tylko państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest ona dokonywana, ale w interesie wszystkich krajów, które zniosły kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych. Kontrola graniczna powinna pomagać w zwalczaniu nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz zapobiegać wszelkim zagrożeniom dla bezpieczeństwa wewnętrznego, porządku publicznego, zdrowia publicznego i stosunków międzynarodowych państw członkowskich. Dlatego też konieczne jest prowadzenie wspólnej polityki przekraczania granic zewnętrznych.

Istotną rolę w zniesieniu barier fizycznych w przepływie osób odegrało utworzenie strefy Schengen. Zwieńczeniem procesu budowy wspólnego obszaru bez granic było przyjęcie w 2006 r. kodeksu granicznego Schengen, ustanawiającego zasady przekraczania granic zewnętrznych i wewnętrznych dla wszystkich osób, niezależnie od posiadanego obywatelstwa.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat zasada swobodnego przepływu osób wciąż ewoluowała. Początkowo dotyczyła jedynie osób aktywnych zawodowo, z czasem objęła swym zasięgiem inne grupy ludności, a obecnie prawo do swobodnej migracji wewnątrz wspólnego rynku jest jednym z najważniejszych praw jednostki, które Unia Europejska gwarantuje swoim obywatelom. Do korzystania ze swobody przepływu osób uprawnieni są wszyscy obywatele Unii, niezależnie od stałego miejsca zamieszkania, członkowie rodziny obywatela Unii, niezależnie od posiadanego obywatelstwa oraz niektóre kategorie obywateli państw trzecich, zwłaszcza posiadający status rezydenta długoterminowego. Mają oni prawo do przemieszczania się i osiedlania, zatrudnienia i podjęcia działalności gospodarczej,

nauki, otrzymania świadczeń społecznych. Aby podjęcie zatrudnienia w innym kraju było możliwe konieczne są również pewne działania wspierające przepływ pracowników, a zwłaszcza uznawanie kwalifikacji zawodowych i harmonizacji polityki w zakresie świadczeń społecznych. Realizacja swobodnego przepływu osób jest możliwa przez stworzenie jednolitego obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa bez granic wewnętrznych, wolność ta również warunkuje utworzenie takiego obszaru.

Free movement of persons within the European Union and human rights and freedoms. The principle of freedom of migration

For a long time governments, politicians and the public are facing a dilemma, how to ensure, on the one hand, the freedom to cross borders, ensure the safety of foreigners and encourage them to come, on the other hand, how to guard against the arrival of unwanted people and ensure the safety of its own citizens. A new quality in the implementation of the principle of freedom of migration was the creation of a single European market, with the four freedoms: free movement of goods, persons, services and capital. The aim was to create an area without internal frontiers, in which persons may move freely.

An important role in the abolition of physical barriers on the movement of people played the creation of the Schengen area. All citizens of the European Union have the right of freedom of movement of persons. This also applies to family members of citizens of the European Union, regardless of their nationality. They have the right to move and reside, work and take up economic activities, education, receipt of social benefits. To allow working in another country are also needed some actions to support the movement of workers, especially the recognition of professional qualifications and the harmonization of policies on social benefits.

Key words: free movement of persons, rights of a citizen of the European Union, EU single market, crossing EU borders, the freedom of people flow

Magdalena Bainczyk

**STOSOWANIE EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA
I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI PRZEZ ORGANY
WŁADZY PUBLICZNEJ REPUBLIKI FEDERALNEJ NIEMIEC.
STUDIUM PRZYPADKU ¹**

Wprowadzenie

Kluczową kwestią dla znaczenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności² (dalej: Konwencja) jest jej stosowanie przez organy władzy państwowej państw – stron Konwencji, w szczególności przez sądy krajowe³. Stosowanie to może przyjmować dwie formy. Zasadniczo sądy powinny uwzględniać Konwencję na etapie wydawania orzeczenia w sprawie, w której mogło dojść do naruszenia wolności i praw człowieka, gwarantowanych przez Konwencję, przez krajowego organy władzy państwowej. Prawidłowe stosowanie Konwencji na tym etapie przez sąd krajowy pozwala na szybkie, a więc najbardziej satysfakcjonujące stronę postępowania krajowego, osiągnięcie stanu, który odpowiada poziomowi standardu ochrony praw człowieka i wolności gwarantowanego przez Konwencję w wykładni dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: Trybunał lub ETrPrCz). Jeżeli jednak to nie nastąpiło, strona krajowego postępowania

¹ Poniższy tekst powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/HS5/01395.

² Dz.U z 1995 r. Nr 36 poz.175 z późn. zm.

³ Stosowanie Konwencji przez sądy było m.in. przedmiotem seminarium zorganizowanego w 2012 r. przez ETrPrCz, które zostało podsumowane w broszurze dostępnej na stronie Trybunału *How Can we Ensure Greater Involvement of National Courts in the Convention System?*

wyjściowego, która uważa, że sąd wydając orzeczenie, naruszył prawa człowieka i wolności zawarte w Konwencji, może zwrócić się na podstawie art. 34 Konwencji o ich ochronę do Trybunału. Jeśli ten ostatni wyda wyrok stwierdzający naruszenie Konwencji przez państwo – stronę Konwencji, jest ona na podstawie art. 46 ust. 1 Konwencji zobowiązana do jego przestrzegania. W tym kontekście, w przypadku, gdy wyrok ETrPrCz dotyczył orzeczenia sądu krajowego, przestrzeganie wyroku przez państwo oznacza również konieczność uwzględnienia wyroku ETrPrCz przez sąd tego państwa. Należy jednak pamiętać, że w tym zakresie obowiązek z art. 46 ust. 1 Konwencji może kolidować z zasadą pewności prawa, gdyż orzeczenie sądu jest już zasadniczo prawomocne⁴.

Wszystkie wymienione wątki z dużą ostrością zostały ukazane w postanowieniu niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) z 14 października 2004 r.⁵, które można podsumować w następujących punktach:

1. Związanie prawem i ustawą (art. 20 ust. 3 Ustawy Zasadniczej) oznacza uwzględnienie gwarancji zawartych w Konwencji i orzeczeń ETPrCz w ramach akceptowanej z punktu widzenia metodycznego wykładni ustaw. Zarówno brak rozważenia orzeczenia, jak również schematyczna jego „egzekucja”, która stałaby w sprzeczności z prawem wyższego rzędu, mogą naruszać prawa podstawowe w związku z zasadą praworządności.

2. Uwzględniając orzeczenia ETrPrCz, organy państwowe powinny brać pod uwagę w procesie stosowania prawa skutki tych orzeczeń dla krajowego porządku prawnego. Ma to przede wszystkim zastosowanie w przypadku prawa krajowego, należącego do podsystemu prawnego, który ma na celu zrównoważenie roszczeń znajdujących podstawę w różnych prawach podstawowych.

Wskazane powyżej postanowienie zawiera istotne stwierdzenia dotyczące rangi Konwencji w niemieckim systemie prawnym oraz stosunkowo szczegółowe zasady jej stosowania przez niemieckie organy władzy państwowej, ze szczególnym uwzględnieniem sądów. Zacytowane powyżej tezy wskazują na otwarcie niemieckiego systemu prawnego na Konwencję, ale o charakterze warunkowym. Z tych powodów wydaje się, że omówienie postanowienia pozwoli na ukazanie faktycznego znaczenia Konwencji w Republice Federalnej Niemiec. Poniżej krótko zostaną przedstawione informacje dotyczące miejsca Konwencji w prawie niemieckim, a następnie omówione szeroko postanowienie: okoliczności faktyczne sprawy oraz najważniejsze tezy uzasadnienia. Ta część tekstu, w którym przedstawiano najważniejsze tezy uzasadnienia, bazuje w dużej mierze na tłumaczeniu *in extenso* postanowienia FTK, ale jest to podyktowane chęcią przedstawienia prawniczego toku rozumowania sędziów z Karlsruhe, które doprowadziło do uznania z jednej strony, że orzeczenia sądu krajowego jest sprzeczne z niemiecką Ustawą

⁴ W odniesieniu do Polski zob. m.in.: E. Łętowska, *Korzystny dla skarżącego wyrok ETPCz jako podstawa skargi o wznowienie postępowania*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 1, s. 45.

⁵ Postanowienie II Senatu FTK z 14.10.2004, nr akt 2 BvR 1481/04, www.bverfg.de/entscheidungen/rs20041014_2bvr148104.html [20.05.2013].

Zasadniczą (dalej: UZ), a z drugiej strony do sformułowania szeregu warunków stosowania Konwencji przez sądy niemieckie. W podsumowaniu zostaną ukazane poglądy doktryny niemieckiej dotyczące stosowania Konwencji w kontekście omawianego postanowienia, a także refleksje autorki z tym związane.

Konwencja w prawie niemieckim

RFN znalazła się wśród 12 państw europejskich, które podpisały 4 listopada 1950 r. w Rzymie Konwencję. Została ona ratyfikowana i transformowana do prawa krajowego na podstawie art. 59 ust. 2 UZ, w związku z którym została wydana 7 sierpnia 1952 r. ustawa o wyrażeniu zgody na związanie się Konwencją⁶. Konwencja weszła w życie w stosunku do RFN 3 września 1953 r.⁷, a w odniesieniu do terytorium byłej Niemieckiej Republiki Ludowej – 3 października 1990 r. Jeśli chodzi o protokoły dodatkowe, do tej pory nie został ratyfikowany przez Niemcy protokół nr 7, 12 oraz 14 bis.

Dzięki transformacji do prawa krajowego, Konwencja jest aktem prawnym stosowanym bezpośrednio w niemieckim systemie prawa i powinna być stosowana przez wszystkie organy władzy krajowej, w tym przez sądy krajowe⁸. Konwencja posiada na podstawie art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ moc zwykłego prawa związkowego (*einfaches Bundesgesetz*) – szczegółowe wywody dotyczące mocy prawnej Konwencji znajdują się w przytoczonym poniżej uzasadnieniu do postanowienia FTK⁹. Valerius zwraca prócz tego uwagę, że w rozdziale I Konwencji znajdują się nie tylko wolności i prawa, które można zaliczyć zasad ogólnych prawa międzynarodowego w rozumieniu art. 25 UZ, a więc Konwencja ma jedynie moc zwykłego prawa związkowego i wobec tego nie można uznać, iż jej przepisy mają pierwszeństwo przed innymi ustawami. W szczególności późniejsza ustawa związkowa, która jest sprzeczna np. z gwarancjami procesowymi zawartymi w art. 6 Konwencji, może je uchylić, a sprzeczność z zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi RFN nie ma znaczenia z punktu stosowania tej sprzecznej ustawy w prawie krajowym. Z drugiej jednak strony należy pamiętać o obowiązku stosowania wykładni prawa krajowego, zarówno UZ, jak i zwykłych ustaw wydanych po wejściu w życie Konwencji, przychylniej właśnie wspomnianym zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym. W opinii niemieckiej doktryny prawa oraz FTK należy bowiem wychodzić z założenia, że zasadniczo, jeśli nie zostało to wprost wyrażone przez ustawodawcę, nie

⁶ Bundesgesetzblatt [niemiecki Związkowy Dziennik Ustaw, dalej BGBl.], II, s. 685.

⁷ BGBl II 1954, s. 14.

⁸ J. Meyer-Ledwig, *Europäische Menschenrechtskonvention. Handkommentar*, 2011, Einleitung, nb. 32; EMRK Artikel 1 Verpflichtung zur Achtung der Menschenrechte, nb. 4.

⁹ Co do włączania prawa traktatowego do prawa niemieckiego zob. m.in.: J. Barcz, *System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego. Doktryna i praktyka konstytucyjna*, Warszawa 1986, s. 60 i nast.

ma on na celu odstępowania, a tym bardziej naruszania zobowiązań zaciągniętych przez RFN w sferze prawnomiędzynarodowej¹⁰. Zwraca się uwagę, że w niemieckim porządku prawnym znaczenie posiada nie tylko sama Konwencja, gdyż art. 1 Konwencji zobowiązuje państwa – strony do zapewnienia praw i wolności wymienionych w rozdziale I, które powinny być odczytywane w kształcie nadanym im przez orzecznictwo ETrPrCZ, odzwierciedlające aktualny stan rozwoju prawa konwencyjnego. Konwencja w wykładni Trybunału posiada pierwszeństwo przed ustawami krajowymi na podstawie art. 59 ust. 2 UZ. W doktrynie niemieckiej w tym kontekście wskazuje się na powstawanie prawa sędziowskiego, które jednak nie powinno być utożsamiane z precedensami systemu angloamerykańskiego. Jest raczej wynikiem specyfiki tekstu Konwencji, który jest lapidarny i posługuje się pojęciami ogólnymi. Autorzy niemieccy mówią o normatywnej funkcji kierującej (normative Leitfunktion) orzecznictwa Trybunału strasburskiego¹¹. Została ona potwierdzona przez Związkowy Trybunał Administracyjny, który stwierdził, że

O ile na podstawie utrwalonego orzecznictwa Trybunał można ustalić uogólnioną i dającą się stosować w sposób generalny wykładnię postanowienia Konwencji, sądy niemieckie powinny ją uwzględnić, dając jej pierwszeństwo przez innymi sposobami wykładni¹².

Sprawa Görgülü przeciwko Niemcom

Okoliczności sprawy¹³

Podmiotem składającym skargę konstytucyjną był ojciec Christofera, urodzonego 25 sierpnia 1999 r. w związku pozamałżeńskim. Należy dodać, co wydaje się nie bez znaczenia dla dalszego przebiegu sprawy, że skarżący ma obywatelstwo tureckie. Matka dziecka nie ujawniła tożsamości ojca dziecka i dzień po jego urodzeniu wyraziła zgodę na adopcję chłopca przez rodziców zastępczych, u których przebywał od 29 sierpnia 1999 r. Skarżący dowiedział się o urodzeniu dziecka w październiku 1999 r. i od tego momentu starał się o adopcję syna, co natrafiło na duże trudności, gdyż jego ojcostwo zostało potwierdzone dopiero wyrokiem sądu z 20 czerwca 2000 r., a 9 marca 2001 r. sąd powierzył mu wyłączne sprawowanie władzy rodzicielskiej nad Christofere. W tym czasie ojciec miał okazję jedynie czterokrotnie spotkać się synem. Na skutek środka prawnego wniesionego przez

¹⁰ *Schädler Vorbemerkung zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, [w:] *Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung*, red. R. Hannig, Monachium 2008, nb. 4; Valerius, BeckOK Art. 1 EMRK, [w:] *Strafprozessordnung. Beckascher Online-Kommentar*, red. J.P. Graf, Monachium 2012, nb. 2 i nast.

¹¹ J. Meyer-Ledwig, *Europäische Menschenrechtskonvention...*, Artikel 46 Verbindlichkeit und Durchführung der Urteile, nb. 17 i nast; Valerius, BeckOK EMRK Art. 1..., nb. 4 i nast.

¹² Orzeczenie Związkowego Trybunału Administracyjnego, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2000, s. 811.

¹³ Zostały przedstawione po uzasadnieniu postanowienia FTK w sprawie Görgülü przeciwko Niemcom.

rodziców zastępczych oraz Jugendamt, który po urodzeniu dziecka sprawował nad nim opiekę z urzędu, decyzja o przyznaniu ojcu władzy rodzicielskiej została uchylona, a sąd ze względu na dobro dziecka odmówił mu prawa do kontaktu z dzieckiem (do 30 czerwca 2002 r.). Skarga konstytucyjna przeciwko postanowieniu wyższego sądu krajowego w tej sprawie nie została rozpatrzona przez Federalny Trybunał Konstytucyjny. We wrześniu 2001 r. ojciec dziecka wniósł na podstawie art. 34 EKPrCz skargę do ETrPrCz w Strasburgu, podnosząc naruszenie art. 8 Konwencji, a w szczególności naruszenie prawa do wychowania dziecka przez rodzzonego ojca. 26 stycznia 2004 r. ETrPrCz wydał wyrok stwierdzający naruszenie art. 8 Konwencji, polegające na wydaniu przez sąd niemiecki niekorzystnego dla ojca Christofera orzeczenia dotyczącego władzy rodzicielskiej oraz kontaktów z dzieckiem. Skarżący otrzymał ponadto 15 tys. euro tytułem zadośćuczynienia oraz 1500 euro tytułem zwrotu kosztów poniesionych przez skarżącego w związku z postępowaniem¹⁴. Trybunał wskazał m.in., że na podstawie art. 8 Konwencji państwo – strona ma obowiązek wspierać więzi istniejące między dzieckiem a jego rodzonymi rodzicami. W związku powyższym, biorąc pod uwagę również gotowość i zdolność ojca do opieki nad małoletnim Christofere, wyższy sąd krajowy nie podjął wszelkich koniecznych środków dla rozwiązania tego problemu. Podobnie w odniesieniu do odmowy ustalenia na ponad rok kontaktów z dzieckiem, sąd krajowy dokonał istotnego i nieproporcjonalnego naruszenia życia rodzinnego, które nie było uzasadnione okolicznościami sprawy.

W związku z wydaniem wyroku przez Trybunał w Strasburgu, sąd krajowy postanowieniem z 19 marca 2004 r. powierzył ojcu wyłączne prawo od sprawowania władzy rodzicielskiej, a także zarządził tymczasowo przyznanie ojcu prawa do kontaktów z dzieckiem, skuteczne od 3 kwietnia 2004 r., każdej niedzieli wieczorem przez 2 godziny. Jednakże zarządzenie nie stało się skuteczne ze względu na złożenie wniosku o zastosowanie środka tymczasowego, który ma na celu pozbawienie ojca prawa do kontaktów z dzieckiem. Pozytywne dla ojca zarządzenie sądu krajowego zostało ostatecznie uchylone 30 czerwca 2004 r. przez wyższy sąd krajowy. Według tego sądu, podstawą dla uchylenia postanowienia był fakt, że sąd krajowy działał z urzędu, a w tym wypadku możliwe jest jedynie działanie na wniosek. Wydanie przez sąd krajowy zarządzenia tymczasowego nie może także zostać uzasadnione wydaniem przez Trybunał wyroku, wiąże on bowiem, zdaniem wyższego sądu krajowego, RFN jako podmiot prawa międzynarodowego, natomiast nie jej organy ani urzędy, w tym niezawisłe w świetle art. 97 ust. 1 UZ organy sądownictwa. Skuteczność wyroku Trybunału wyczerpuje się *de iure* i *de facto*, z zastrzeżeniem obowiązku zmiany ustawodawstwa krajowego, mającego miejsce, w opinii Trybunału, z powodu naruszenia prawa w przeszłości. W każdym razie wyrok ETrPrCz jest dla sądów krajowych niewiążącą wypowiedzią, która nie wywiera wpływu na prawomocność zaskarżonych do tego Trybunału orzeczeń. Ponadto zdaniem wyższego sądu krajowego, ani Konwencja, ani UZ nie zobowiązują

¹⁴ Najważniejsze tezy wyroku zostały przedstawione poniżej, w pkt. 2.2.

do przypisania orzeczeniu, w którym stwierdzono, że akt władczy wydany przez organ niemieckiej władzy państwowej narusza Konwencję, na mocy podważania prawomocności tego aktu. Ze względu na miejsce Konwencji w systemie prawa niemieckiego, podrzędnego w stosunku do Konstytucji, Trybunał nie jest sądem wyższej instancji w stosunku do sądów krajowych państw – stron Konwencji. Z tego względu sądy krajowe nie mogą być związane orzeczeniami Trybunału przy dokonywaniu wykładni Konwencji ani praw podstawowych, zagwarantowanych w prawie krajowym.

Ojciec chłopca wniósł skargę konstytucyjną na omówione powyżej postanowienie wyższego sądu krajowego. Skarżący podniósł naruszenie jego praw z art. 1, art. 3 i art. 6 UZ, jak również prawa do sprawiedliwego postępowania. Jednocześnie złożył wniosek o zastosowanie środka tymczasowego w celu zagwarantowania mu kontaktów z synem. Skarżący podnosząc naruszenie prawa do sprawiedliwego postępowania wskazał, że jest to naruszenie również art. 6 Konwencji, gdyż wyższy sąd krajowy oparł swoje postanowienie na wadliwej ocenie prawa, polegającej na stwierdzeniu, iż orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczy jedynie stwierdzenia naruszenia wolności lub prawa w przeszłości i nie wywołuje skutków na przyszłość. Zdaniem skarżącego orzeczenie Trybunału, wiąże na przyszłość. W przeciwnym razie Trybunał w przedmiotowym wyroku nie wskazywałby, że działania niemieckich organów władzy państwowej, które będą zajmowały się omawianą sprawą powinny się opierać również w przyszłości na poglądzie prawnym wyrażonym przez Trybunał Praw Człowieka w wyroku. Zdaniem skarżącego, nie można mówić w tym przypadku o naruszeniu niezawisłości sędziowskiej, o której stanowi art. 97 ust. 1 UZ, a chodzi raczej o związanie wyrokiem Trybunału Praw Człowieka w konkretnej sprawie.

Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Görgülü p. Niemcom¹⁵

- Trybunał, podejmując decyzję o tym, czy odmowa przyznania prawa do opieki i kontaktów „jest konieczna w demokratycznym społeczeństwie”, kontroluje, czy powody mające uzasadnić tę odmowę są przekonujące i wystarczające w rozumieniu art. 8 ust. 2 Konwencji. Przy czym decydujące znaczenia ma dobro dziecka.
- Organy władzy państwowej dysponują szerokim zakresem uznania przy podejmowaniu decyzji o prawie do opieki. Zastosowanie wszelkich ograniczeń wymaga starannego rozważenia, w szczególności w przypadku ograniczeń prawa rodziców do kontaktów z dzieckiem oraz w przypadku środków ustawowych, które powinny gwarantować skuteczną ochronę prawa rodziców i dzieci do poszanowania ich życia rodzinnego. Państwa – strony Konwencji

¹⁵ Wyrok z 26.02.2004, nr 74969/01, www.hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61646 [29.05.2013]. Poniżej przytoczono najważniejsze tezy wyroku za: „Neue Juristische Woche” 2004, nr 47, s. 3397 i nast.

na podstawie art. 8 Konwencji są zobowiązane przyczyniać się do łączenia rodzzonego rodzica ze swoim dzieckiem.

- Podtrzymywanie więzi rodzinnych powinno zasadniczo służyć dobru dziecka; ich zerwanie oznacza odcięcie dziecka od jego korzeni, co jest usprawiedliwione tylko ze względu na bardzo istotne powody. Odnosi się to także do pozbawienia ojca prawa do kontaktów z dzieckiem.
- Art. 8 Konwencji nie zawiera żadnych wyraźnych wymagań co do postępowania w wyżej wymienionych sprawach. Postępowanie musi być jednak sprawiedliwe i tak ukształtowane, by interesy chronione przez art. 8 Konwencji zostały uwzględnione w wystarczający sposób. Prawo rodzzonego ojca do udziału w postępowaniu musi zostać zagwarantowane w wystarczający sposób.
- Wyrok, w którym stwierdzono naruszenie Konwencji, zobowiązuje pozwane państwo nie tylko do wypłaty sumy zasądzonej jako słuszne zadośćuczynienie na podstawie art. 41 Konwencji, ale także na podstawie art. 46 ust. 1 Konwencji do podjęcia pod nadzorem Komitetu Ministrów środków ogólnych i indywidualnych w celu usunięcia naruszenia oraz ewentualnych jego skutków. Państwo dysponuje swobodą w zakresie wyboru środków, przy pomocy których zamierza zrealizować swoje zobowiązanie wynikające z art. 46 Konwencji, o ile są one zgodne z rezultatem orzeczenia wydanego przez Trybunał. W rozstrzyganym przypadku oznacza to, że skarżącemu musi zostać zagwarantowane co najmniej prawo do kontaktów z jego dzieckiem.

W omawianym wyroku z 26 stycznia 2004 r. Trybunał stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji w odniesieniu do odmowy prawa do opieki oraz prawa do kontaktów, natomiast nie stwierdził naruszenia art. 8 Konwencji w odniesieniu do postępowania w sprawie oraz nie stwierdził naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Trybunał przyznał skarżącemu zadośćuczynienie w wysokości 15 tys. euro oraz 1500 tytułem pokrycia kosztów i wydatków związanych z postępowaniem, natomiast odrzucił wniosek o przyznanie mu odszkodowania.

Należy zauważyć, że ETrPrCz nie tylko stwierdził naruszenie art. 8 Konwencji przez RFN, ale także wyraźnie wskazał, co państwo pozwane winno uczynić, by doprowadzić do wykonania wyroku w rozumieniu art. 46 ust. 1 Konwencji, wychodząc poza utarte ramy wyroku deklaratywnego, mianowicie według Trybunału „skarżącemu musi zostać zagwarantowane co najmniej prawo do kontaktów z jego dzieckiem”¹⁶. Wskazuje się, że omawiany wyrok nakłada na RFN pozytywny obowiązek związany z realizacją art. 8 Konwencji, polegający na stworzeniu możliwości dla rozwoju normalnych stosunków pomiędzy członkami rodziny – kontaktach pomiędzy rodzicem i dzieckiem, co umożliwi istnienie życia rodzinnego pomiędzy wspomnianymi podmiotami¹⁷. Trybunał już we wcześniejszych wyrokach dawał do zrozumienia, w jaki sposób jego wyroki powinny być wykonane

¹⁶ J. Meyer-Ladewig, *Europäische Menschenrechtskonvention...*, nb. 6.

¹⁷ *Ibidem*, Artikel 8 Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, nb. 55.

przez państwo, które popełniło naruszenie¹⁸, ale w przypadku sprawy Görgülü Trybunał po raz pierwszy tak wyraźnie wyartykułował swoje oczekiwania w stosunku do państwa – strony Konwencji. Napotkało to krytykę ze strony doktryny, która powołuje się na zasadę pomocniczości, stanowiącą podstawę funkcjonowania sądownictwa międzynarodowego w sprawach z zakresu praw człowieka, zgodnie z którą państwom pozostawia się swobodę, jeśli chodzi o wybór środków mające na celu wykonanie wyroku. Ponadto podjęcie środków nakazanych przez Trybunał może być utrudnione ze względu na upływ czasu¹⁹.

Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego

FTK uznał skargę konstytucyjną na postanowienie wyższego sądu krajowego z 30 lipca 2004 r. za dopuszczalną oraz uzasadnioną. W postanowieniu II Senat Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 14 października 2004 r. uchylił zaskarżone postanowienia wyższego sądu krajowego i zwrócił sprawę do ponownego rozpatrzenia przez inny skład tego sądu, orzekający w sprawach cywilnych. Wniosek o zastosowanie środka tymczasowego został odrzucony. W uzasadnieniu do postanowienia znalazło się wiele tez odnoszących się do miejsca Konwencji w niemieckim systemie prawnym, a w szczególności do jej stosowania przez niemieckie organy władzy państwowej. Poniżej zostaną przytoczone najważniejsze tezy omawianego postanowienia, które zostały podzielone przez FTK na dwa zasadnicze wątki: urzędy i sądy RFN są zobowiązane, po spełnieniu pewnych warunków, do uwzględniania wykładni Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dokonanej w procesie orzekania przez ETrPrCz. Zaskarżone postanowienie wyższego sądu krajowego narusza to zobowiązanie, gdyż sąd ten nie uwzględnił w wystarczającym stopniu wyroku wydanego w przedmiotowej sprawie przez ETrPrCz 26 stycznia 2004 r.

Obowiązek uwzględniania interpretacji Konwencji dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka przez organy niemieckiej władzy państwowej

a) Miejsce Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w niemieckim porządku prawnym

Europejska Konwencja Prawa Człowieka wraz z protokołami dodatkowymi są umowami międzynarodowymi, a sama Konwencja pozostawia państwom – stronom decyzję, w jaki sposób wypełnia swój obowiązek jej przestrzegania. Ustawodawca federalny spełnił swój obowiązek przez wyrażenie zgody na związanie się

¹⁸ Wyrok ETrPrCz z 08.07.2003, nr 15227/03, Lyons przeciwko Wlk. Brytanii, Papamichalopoulos i inni przeciwko Grecji, były król Grecji przeciwko Grecji.

¹⁹ J. Meyer-Ladewig, H. Petzold, *Die Bindung deutscher Gerichte an Urteile des EGMR – Neues aus Straßburg und Karlsruhe*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2005, nr 1–2, s. 18.

przedmiotową umowę w formie ustawy wydanej na podstawie art. 59 ust. 2 UZ. Poprzez wydanie tego aktu normatywnego dokonał transformacji umowy do prawa krajowego oraz nakazał jej stosowanie. W ramach niemieckiego systemu prawnego Konwencja wraz z protokołami dodatkowymi ma więc rangę ustawy związkowej. Skutkiem tego sądy niemieckie są zobowiązane do uwzględniania i stosowania Konwencji, tak jak stosują prawo niemieckie o randze ustawy, w ramach akceptowalnej pod kątem metodycznym wykładni. Natomiast sama Konwencja, ze względu na swoją rangę w systemie prawa niemieckiego, nie jest bezpośrednim wzorcem uwzględnianym w ramach kontroli konstytucyjności, co wynika z art. 93 ust. 1 pkt 4a UZ oraz §90 ust. 1 ustawy o Federalnym Trybunale Konstytucyjnym²⁰, dlatego też podmiot wnoszący skargę konstytucyjną nie może bezpośrednio powoływać się na naruszenie prawa zawartego w Konwencji, wpływa ona natomiast na wykładnię praw podstawowych oraz zasad ustroju państwowego zawartych w UZ, o ile nie prowadzi to do ograniczenia konstytucyjnego standardu ochrony praw podstawowych. Konstytucyjnoprawne znaczenie Konwencji jest wyrazem zasady przychylności prawu międzynarodowemu, zawartej w UZ, która opiera wykonywanie suwerenności na traktatowym prawie międzynarodowym, współpracy międzynarodowej oraz ogólnych zasadach prawa międzynarodowego. Dlatego też w miarę możliwości należy wyklądać samą UZ w taki sposób, by nie dochodziło do konfliktu pomiędzy UZ a zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi RFN. Jednakże UZ opiera się na klasycznym założeniu, że prawa krajowe i prawo międzynarodowe to dwa odrębne systemy prawne, a stosunek obydwu systemów względem siebie jest określany na podstawie prawa krajowego, co ma miejsce w art. 25 i art. 59 ust. 2 UZ. W świetle tych przepisów traktatowe prawo międzynarodowe nie jest stosowane bezpośrednio – tak zresztą, jak zwyczajowe prawo międzynarodowe – i nie ma rangi prawa konstytucyjnego. Zasada przychylności prawu międzynarodowemu jest skuteczna w ramach wyznaczonych demokratycznym i praworządnym porządku ustrojowego, opartego na UZ. W związku z tym skutek prawny orzeczenia wydanego przez sąd międzynarodowy, powołany na podstawie umowy międzynarodowej, wyznaczony jest przez treść inkorporowanej do prawa krajowego umowy międzynarodowej oraz nakaz jej stosowania wyrażony w UZ. Jeśli Konwencja oraz ustawodawca związkowy na podstawie art. 59 ust. 2 ustalają bezpośredni skutek orzeczenia, to wywołuje on taki skutek, jak akt prawny podrzędny wobec UZ.

b) Związaną niemieckich organów władzy państwowej orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – przesłanki szczegółowe

Konwencja określa skutek orzeczeń wydanych na jej podstawie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. W świetle art. 46 Konwencji wszystkie uczestniczące

²⁰ Gesetz über das Bundesverfassungsgericht (Bundesverfassungsgerichtsgesetz, BVerfGG) z 12.03.1951 r. (BGBl. 1991 I, s. 1473), zmieniona ustawą z 12.07.2012 (BGBl. I, s. 1501).

w postępowaniu strony są związane wyrokiem i ma on wobec tego ograniczoną materialną moc prawną, która wyznaczona jest w świetle art. 34 Konwencji zakresem podmiotowym, przedmiotowym i czasowym w odniesieniu do przedmiotu postępowania. Wyrok zobowiązuje stronę postępowania do przywrócenia stanu bez wady w postaci naruszenia Konwencji. O ile naruszenie ma charakter ciągły, np. naruszenie art. 8 Konwencji w odniesieniu do życia prywatnego lub rodzinnego, strona postępowania jest zobowiązana naruszenie to zakończyć. Jeśli to nie nastąpi lub dochodzi do powtórzenia naruszenia wolności i praw skarżącego, stanowi to ponownie naruszenie Konwencji.

Orzeczenia ETrPrCz wywierają skutek prawny, zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego, w odniesieniu do strony umowy. W sferze prawa krajowego wszystkie organy niemieckiej władzy publicznej na podstawie odpowiednich przepisów Konwencji w związku z ustawą wyrażającą zgodę na związanie się Konwencją oraz wymogami ustrojowymi z art. 20 ust. 3, art. 59 ust 2 UZ w związku z art. 19 ust. 4 UZ, są zasadniczo związane orzeczeniami Trybunału.

Jednakże organy władzy wykonawczej i sądy nie mogą, powołując się na orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, uchylić stosowania konstytucyjnego określenia kompetencji ani związania ustawą i prawem, które wynika z art. 20 ust. 3 UZ. Związanie ustawą i prawem oznacza jednak uwzględnienie gwarancji zawartych w Konwencji oraz orzeczeń ETrPrCz w ramach akceptowalnej z metodycznego punktu widzenia wykładni ustaw. Oznacza to, że odpowiednie teksty oraz orzeczenia zostaną przyjęte do wiadomości oraz wzięte pod uwagę przez sąd, organ władzy wykonawczej albo ustawodawcę w procesie decyzyjnym prowadzącym do rozstrzygnięcia danej sprawy.

Jeśli Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie Konwencji przez Republikę Federalną Niemiec, a naruszenie to trwa nadal, to orzeczenie to musi zostać uwzględnione w wewnętrznej przestrzeni prawnej, a więc właściwe organy władzy wykonawczej albo sądy winny w sposób wyraźny odnieść się do wyroku i ewentualnie w sposób zrozumiały uzasadnić, dlaczego nie uwzględniają prawnomiędzynarodowego punktu widzenia.

W przypadku stwierdzenia przez Trybunał niezgodności krajowego przepisu prawnego z Konwencją, przepis ten albo podlega przychyłnej prawu międzynarodowemu wykładni, albo ustawodawca dokonuje zmiany przepisu, którego nie można pogodzić z Konwencją. Jeśli naruszenie polegało na wydaniu określonego aktu administracyjnego, to właściwy organ administracyjny ma możliwość na podstawie przepisów postępowania administracyjnego, ten akt uchylić (§48 postępowania administracyjnego)²¹. W odniesieniu do praktyki administracyjnej, która narusza Konwencję, może zostać ona zmieniona, co także może zostać stwierdzone przez sądy.

²¹ Verwaltungsverfahrensgesetz, tekst jednolity ogłoszony 23.01.2003, BGBl. I, s. 102, zmieniony przez ustawę z 14.08.2009, BGBl. I, s. 2827.

W przypadku naruszenia Konwencji przez orzeczenie sądu, ani z samej Konwencji, ani z UZ nie wynika, że wyrok ETrPrCz stwierdzający naruszenie prowadzi bezpośrednio do uchylenia prawomocności orzeczenia sądu krajowego. Z tego faktu nie można jednak wywodzić, że wyroki ETrPrCz nie muszą być brane pod uwagę przez sądy niemieckie. Władza sądownicza jest na podstawie art. 20 ust. 3 UZ związana ustawą i prawem, co jednocześnie nie narusza jego konstytucyjnie zagwarantowanej w art. 97 ust. 1 UZ niezawisłości. Związanie prawem i ustawami stanowi konkretyzację zadania powierzonego sędziom jako władzy sądowniczej w art. 92 UZ. Ze względu na fakt, że Konwencja w interpretacji ETrPrCz obowiązuje jak ustawa związkowa, posiada także pierwszeństwo stosowanie tak, jak te ustawy i w tym zakresie musi być uwzględniana przez władzę sądowniczą.

W nawiązaniu do zasady pewności prawa należy wskazać, że ustawodawca federalny w 1998 r. wprowadził nową przesłankę wznowienia postępowania w postępowaniu karnym²². U podstawy tej nowelizacji legła myśl, że naruszenie Konwencji w przypadku indywidualnym, nawet gdy wyrok stał się prawomocny, powinno zostać zakończone, gdyż chodzi tutaj o bardzo wrażliwy w przypadku ochrony praw człowieka dział prawa, mianowicie prawo karne. W tym zakresie ustawa wyraża też zasadnicze oczekiwanie, że sąd zmieni swoje pierwotne orzeczenie, o ile opiera się ono na naruszeniu Konwencji. W odniesieniu do innych rodzajów postępowań sądowych nie jest jasne, jak RFN powinna zareagować w przypadku, gdy ETrPrCz wydał wyrok stwierdzający naruszenie, a krajowe postępowanie sądowe zostało już prawomocnie zakończone.

Istnieją przypadki, kiedy sądy niemieckie mogą ponownie wydać orzeczenie i to nie w odniesieniu do *res iudicata*, ale do przedmiotu co do którego ETrPrCz stwierdził naruszenie Konwencji. Ma to miejsce, gdy sąd ponownie zajmuje się sprawą na podstawie nowego wniosku albo zmienionych okoliczności spraw, albo w innym kontekście. Ostatecznie istotne jest, czy sąd w ramach obowiązującego prawa formalnego ma możliwość wydania ponownie orzeczenia, uwzględniając jednocześnie wyrok Trybunału. W takim przypadku nie jest dopuszczalne, by ograniczyć skutki wyroku ETrPrCz do wypłaty skarżącemu zadośćuczynienia, jeśli restrykcji nie stają na przeszkodzie ani przesłanki faktyczne ani przesłanki prawne.

Postępowanie przed ETrPrCz w sprawie skargi indywidualnej na podstawie art. 34 Konwencji ma na celu dokonanie oceny przypadku jednostkowego w oparciu o Konwencję i protokoły dodatkowe przy uwzględnieniu dwustronnej relacji skarżący – państwo. W tym kontekście wyroki ETrPrCz mogą zostać skonfrontowane z podsystemami prawa krajowego, uformowanymi na podstawie odrębnej

²² §359 pkt 6 kodeksu postępowania karnego (Strafprozessordnung, StPO) wprowadzony przez ustawę o reformie wznowienia postępowania w postępowaniu karnym (Gesetz zur Reform des strafrechtlichen Wiederaufnahmerechts) z 09.07.1998, BGBl I, s. 1802: „Wznowienie postępowania zakończonego wydaniem prawomocnego wyroku jest możliwe na korzyść skazanego: 6. w przypadku gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdziła naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub protokołów do niej dołączonych, a wyrok opiera się na tym naruszeniu”.

kazuistyki. W niemieckim systemie prawnym może to wystąpić w szczególności w zakresie prawa rodzinnego, prawa o cudzoziemcach oraz w przypadku ochrony dóbr osobistych²³. Rozstrzygając spory powstałe na gruncie norm prawnych w wyżej wymienionych działach prawa sąd niejednokrotnie musi rozważyć sprzeczne roszczenia stron sporu, znajdujące oparcie w prawach człowieka przez zastosowanie m.in. stopniowalnych skutków prawnych. Zadanie sądów krajowych polega właśnie na tym, by wpasować wyrok ETrPrCz w dany dział krajowego porządku prawnego, gdyż ani podstawy prawnomiędzynarodowe, ani wola ETrPrCz nie wskazują na to, by Trybunał przy pomocy swoich wyroków zamierzał samodzielnie i bezpośrednio dokonywać ewentualnie koniecznych modyfikacji w podsystemach prawa krajowego.

Uwzględnienie wyroku ETrPrCz przez sądy krajowe musi mieć więc również charakter krytyczny, w szczególności sądy krajowe muszą uwzględnić fakt, że w postępowaniu w sprawie skargi indywidualnej, zwłaszcza jeśli postępowanie wyjściowe to postępowanie cywilne, nie zostały przedstawione interesy wszystkich stron biorących udział w postępowaniu wyjściowym, ponieważ w postępowaniu przed ETrPrCz biorą udział jedynie skarżący i strona Konwencji – państwo, a możliwość uczestniczenia w postępowaniu przez osoby trzecie, przewidziana przez art. 36 ust. 2 Konwencji nie jest instytucjonalnym ekwiwalentem dla praw i obowiązków strony ani uczestników postępowania w krajowym postępowaniu wyjściowym.

Kontrola przez sąd konstytucyjny wykładni i stosowanie umów międzynarodowych, które uzyskały na podstawie ustawy moc niemieckiego prawa krajowego, odbywa się w oparciu o te same zasady, które ograniczają kompetencje FTK w zakresie kontroli orzeczeń sądowych. Zasadniczo kontrola wykładni i stosowania umów międzynarodowych przez sądy powszechne może uwzględniać następujące kryteria, czy nie były one arbitralne albo oparte o zasadniczo niewłaściwy pogląd na znaczenie danego prawa człowieka, lub czy nie są one niezgodne z innymi przepisami konstytucji. FTK w zakresie swojej właściwości jest również powołany do zapobiegania i usuwania naruszeń prawa międzynarodowego, które mogą polegać na błędnym stosowaniu lub na braku stosowania prawa międzynarodowego przez sądy niemieckie i mogą prowadzić do odpowiedzialności prawnomiędzynarodowej Niemiec. Odnosi się to w szczególności do zobowiązań wynikających z Konwencji, która ma na celu wspieranie wspólnego europejskiego rozwoju praw człowieka. Jak długo otwarta jest w ramach standardów metodycznych przestrzeń do dokonywania wykładni i rozważenia sprzecznych interesów, tak długo sądy niemieckie są zobowiązane do uznania pierwszeństwa wykładni zgodnej z Konwencją.

Zasada ta nie ma zastosowania tylko wtedy, gdy uwzględnienie wyroku ETrPrCz, np. ze względu na zmieniony stan, prowadziłoby do naruszenia jedno-

²³ Wyrok ETrPrCz z 24.06.2004, nr 59320/00, Hanower przeciwko Niemcom.

znacznie sprzeczne Konwencją prawa ustawowego lub przepisów Konstytucji, w szczególności praw podstawowych osób trzecich.

Uwzględnienie oznacza, że postanowienia Konwencji w wykładni ETrPrCz powinny być przyjęte do wiadomości i zastosowane w konkretnym przypadku, o ile zastosowanie to nie narusza prawa nadrzędnego, w szczególności UZ. Postanowienie Konwencji musi zostać przynajmniej włączone do procesu orzekania, a sąd musi je co najmniej odpowiednio rozważyć. W przypadku innego lub zmienionego w tym samym czasie stanu, sądy muszą wykazać w szczególności, na czym polegało naruszenie Konwencji według ETrPrCz i dlaczego zmieniony stan nie pozwala na zastosowanie Konwencji. Przy czym zawsze będzie miało znaczenie, jak wspomniane „uwzględnienie” przedstawia się na tle konkretnego działu prawa. Na poziomie prawa związkowego Konwencja nie ma przed nim automatycznego pierwszeństwa, w szczególności, gdy przepis prawa związkowego nie był przedmiotem wyroku Trybunału.

W związku z powyższym jest możliwe, opierając się na właściwym w konkretnym przypadku prawie podstawowym, by w postępowaniu przez FTK podnosić, że organy państwowe zignorowały lub nie uwzględniły orzeczenie ETrPrCz. Przy czym prawo podstawowe powiązane jest w tym przypadku ściśle z wywodzoną z zasady państwa prawnego zasadą pierwszeństwa ustawy, zgodnie z którą wszystkie organy władzy państwowej w ramach swojej właściwości związane są ustawą i prawem.

Naruszenie zobowiązania do uwzględniania Konwencji w interpretacji ETrPrCz przez postanowienie wyższego sądu krajowego z 30 czerwca 2004 r.

Zaskarżone orzeczenie wyższego krajowego sądu krajowego z 30 lipca 2004 r. narusza art. 6 UZ w związku z zasadą państwa prawnego. Wyższy sąd krajowy nie uwzględnił w procesie orzekania w sposób wystarczający wyroku ETrPrCz z 26 stycznia 2004 r., pomimo że był do tego zobowiązany. Treść zaskarżonego orzeczenia nie pozwala stwierdzić, czy i w jakim zakresie wyższy sąd krajowy wziął pod uwagę, że roszczenie wysuwane przez skarżącego, polegające o ustanowienie kontaktu, chronione jest zasadniczo przez art. 6 UZ. Konstytucyjna ochrona tego prawa na tle wywodów skarżącego winna być postrzegana jako ochrona komplementarna w odniesieniu do art. 8 Konwencji. Wyższy sąd krajowy musiałby jasno i zrozumiale rozważyć, w jaki sposób, odpowiadający zobowiązaniom prawnomiędzynarodowym RFN, można zinterpretować art. 6 UZ.

Centralne znaczenie ma fakt, że stwierdzone przez Trybunał naruszenie art. 8 Konwencji przez Niemcy trwa nadal, ponieważ skarżący nadal nie ma kontaktu ze swoim synem. Trybunał stwierdził w swoim wyroku, że RFN ma swobodę w zakresie wyboru środków mających na celu realizację wyroku, o ile są one zgodne z wnioskami zawartymi w wyroku. W opinii Trybunału oznacza to, że skarżącemu należy co najmniej zagwarantować kontakt ze swoim dzieckiem. Stanowi-

sko Trybunału powinno skłonić wyższy sąd krajowy do zajęcia się kwestią, czy i w jakim zakresie osobisty kontakt skarżącego ze swoim dzieckiem służy także dobru tego ostatniego oraz jakie istnieją dające się udowodnić przeszkody – ewentualnie w oparciu o nową opinię biegłego – w uwzględnieniu dobra dziecka, które przeciwstawiałby się kontaktowi z ojcem, zalecanemu był przez Trybunał, a który chroniony jest przez art. 6 ust. 2 UZ. Wyższy sąd krajowy przyjął, niezgodnie z Konstytucją, że brzmienie wyroku ETrPrCz wiąże jedynie Republikę Federalną Niemiec jako podmiot prawa niemieckiego, ale nie sądy niemieckie. Wszystkie organy RFN w ramach swojej właściwości są mocą ustawy związane Konwencją oraz protokołami, które weszły w życie w stosunku do Niemiec. Są one zobowiązane do uwzględniania przy dokonywaniu wykładni praw podstawowych oraz gwarancji związanych z zasadą państwa prawnego, zawartych w Konwencji oraz orzecznictwa Trybunału. W omawianym przypadku istniały szczególne przesłanki do tego, by wyższy sąd krajowy wziął pod uwagę wyrok Trybunału z 26 stycznia 2004 r., ponieważ zajmował się on przedmiotem sporu co do którego we wspomnianym wyroku stwierdzono ponowne naruszenie Konwencji przez RFN. Obowiązek uwzględniania Konwencji ani nie prowadzi do naruszenia konstytucyjnie gwarantowanej niezawisłości, ani do bezrefleksyjnego wykonania orzeczenia Trybunału. Wyższy sąd krajowy jest jednak związany prawem i ustawą, do których nie należą jedynie prawo cywilne i odpowiednia procedura, ale także Konwencja posiadająca moc zwykłej ustawy związkowej. Oceniając pod kątem prawnym nowe okoliczności, wyższy sąd krajowy nie jest pozbawiony możliwości rozważenia sprzecznych roszczeń opartych na prawach podstawowych, podnoszonych m.in. przez rodzinę zastępczą, a także umieszczenia konkretnego przypadku w odniesieniu do prawa do kontaktu w całościowym kontekście prawa rodzinnego. W zaskarżonym postanowieniu te związki nie zostały jednak rozważone.

Podsumowanie

W przytoczonym powyżej uzasadnieniu do postanowienia z 14 października 2004 r. FTK podkreślił otwarcie – ale warunkowe – niemieckiego systemu prawa na Konwencję i powiązane z nim orzecznictwo ETrPrCz. Stosuje tu znaną, także ze swojego orzecznictwa w sprawach unijnych, taktikę rozstrzygania konfliktów pomiędzy prawem krajowym a prawem międzynarodowych, przyjazną dla tego ostatniego, co jako zasadę opiera na odpowiednich postanowieniach preambuły oraz szeregu przepisów UZ, wskazujących na wolę ustrojodawcy niemieckiego, by RFN stała się pełnoprawnym członkiem społeczności międzynarodowej, a w szczególności społeczności europejskiej. Jednakże ta przychylność ma swoje granice, stąd wniośki z orzeczeń zarówno w sprawach unijnych, jak i w omawianej sprawie można podsumować jako „tak dla integracji, ale...”²⁴. W. Sadurski, omawiając m.in. wyrok

²⁴ J. J. Meyer-Ladewig, H. Petzold wskazują na podobieństwo pomiędzy tezami uzasadnienia omawianego postanowienia a historycznym już postanowieniem dotyczącym integracji Nie-

polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie traktatu akcesyjnego, wskazał na różnicę pomiędzy proeuropejskim rezultatem a eurosceptycznym tonem tego orzeczenia²⁵. Myśl tę można odnieść również do omawianego postanowienia FTK z tym, że uzasadnienie nie jest sceptyczne w odniesieniu do Konwencji jedynie w swoim tonie, ale FTK formułuje wyraźnie warunki brzegowe dla jej stosowania przez sądy, w przypadku gdy ich orzeczenie było przedmiotem wyroku ETrPrCz, w którym stwierdzono naruszenie Konwencji.

FTK, przypominając, że system prawa niemieckiego oparty jest na koncepcji dualizmu prawa krajowego i międzynarodowego, a umowy międzynarodowe stosowane są przez organy władzy krajowej, o ile zostały transformowane do prawa krajowego, stwierdził, iż ze względu na ustawę wyrażającą zgodę na związanie się Konwencją przez RFN wydaną na podstawie art. 59 ust. 2 UZ, Konwencja ma rangę zwykłej ustawy. Implikuje to podrzędność w stosunku do Ustawy Zasadniczej. Wobec powyższego Konwencja nie może być także wzorcem dla badania konstytucyjności działań władzy publicznej w wyniku wniesienia skargi konstytucyjnej. Jednakże ze względu na zasadę przychylności prawu międzynarodowemu, należy dążyć do interpretacji UZ zgodnej z Konwencją. Ma ona jednak swoją granicę w postaci podstawowych zasad Ustawy Zasadniczej, w tym standardu ochrony praw podstawowych, który bezwzględnie nie może zostać podważony, a także art. 19 ust. 4 i art. 20 ust. 3 UZ. Szczególne znaczenie w uzasadnieniu postanowienia odegrał art. 20 ust. 3 UZ, w świetle którego organy władzy państwowej nie mogą, nawet powołując się na Konwencję, naruszyć zakresu kompetencji powierzonego im przez UZ, ani zasady związania prawem i ustawą, a z drugiej strony w świetle tej ostatniej muszą uwzględniać Konwencję oraz orzeczenia ETrPrCz. Jednakże nie oznacza to automatycznej „egzekucji” wyroków ETrPrCz. W literaturze zwraca się uwagę, że w praktyce wystąpienie konfliktu między zobowiązaniami wypływającymi z Konwencji a Ustawą Zasadniczą jest mało prawdopodobne, zwłaszcza w odniesieniu do standardu ochrony praw człowieka, gdyż art. 53 Konwencji stanowi, iż Konwencja wprowadza standardy minimalne, a państw – strona Konwencji może przyjąć standard wyższy²⁶.

Kluczowe dla postanowienia okazało się właśnie pojęcie „uwzględniania” Konwencji i wydanych na jej podstawie orzeczeń, a brak wspomnianego uwzględnienia był powodem uznania zaskarżonego postanowienia wyższego sądu kra-

miec w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 29.05.1974 (tzw. *postanowienie Solange*, *Die Bindung deutscher Gerichte an Urteile des EGMR – Neues aus Straßburg und Karlsruhe*, „Neue Juristische Wochenschrift” 2005, nr 1–2, s. 19). W odniesieniu do spraw unijnych zob. m.in.: M. Bainczyk, *Pomiędzy otwartością a kontrolą ultra vires – orzeczenie niemieckiego Bundesverfassungsgericht dotyczące skutków wyroku TS w sprawie Mangold II*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 5, s. 33.

²⁵ W. Sadurski, „*Solange*, chapter 3”: *Constitutional courts in central Europe – Democracy – European Union*, „European Law Journal” 2008, nr 1, s. 21.

²⁶ G. Lütke-Wolff, *ECHR and national jurisdiction – The case*, „Humboldt Forum Recht” 2006, nr 12, s. 140.

jowego za sprzeczne z UZ. FTK zauważył jednocześnie, że w przypadku sądów obowiązek ten napotyka pewne utrudnienie w postaci prawomocności orzeczenia sądu krajowego. Jak się bowiem podnosi w literaturze przedmiotu, wyrok Trybunału nie podważa prawomocności wyroków sądów krajowych, a Konwencja nie zobowiązuje państw – stron do stworzenia możliwości w zakresie wznowienia postępowania²⁷.

Dzięki wprowadzeniu kolejnej przesłanki wznowienia postępowania owo utrudnienie zostało zminimalizowane w procedurze karnej, w innych procedurach sądowych sytuacja była trudniejsza. W opinii FTK decydujące znaczenie ma to, czy sąd w ramach obowiązującego prawa procesowego ma możliwość wydania ponownie orzeczenia, uwzględniając jednocześnie wyrok Trybunału. Jeśli wydanie ponownie orzeczenia jest możliwe, „uwzględnienie” musi mieć charakter krytyczny, co w szczególności oznacza, że sądy krajowe muszą brać pod uwagę fakt, iż w postępowaniu przed ETrPrCZ, w którym zasadniczo stronami jest skarżący oraz pozwane państwo, nie zostały przedstawione interesy wszystkich stron biorących udział w postępowaniu wyjściowym. Konieczność wpasowania wyroku ETrPrCz w specyfikę postępowania krajowego ma szczególnie znaczenie w postępowaniach w sprawach cywilnych, a w omawianej sprawie oznaczało to konieczność uwzględnienia dobra dziecka i rodziców zastępczych. Jak podnosi się jednak w literaturze, owo wpasowywanie nie może jednak prowadzić do niewykonania wyroku Trybunału ze względu m.in. na ochronę interesów stron postępowania krajowego, które nie zostały w wystarczający sposób uwzględnione przez Trybunał. W szczególności mogą być one przytaczane przed Trybunałem przez pełnomocników państwa, a przewodniczący Trybunału na podstawie art. 36 ust. 2 Konwencji może zaprosić każdą zainteresowaną osobę, inną niż osoba skarżąca, do przedkładania pisemnych uwag i do uczestnictwa w rozprawach²⁸.

Wymienione powyżej zasady uwzględniania wyroku Trybunału przez sądy krajowe napotkały znaczącą krytykę niemieckiej doktryny prawa. Podnoszono, że samo użycie pojęcia „uwzględniania” zamiast obowiązywania lub związania, może mieć negatywne oddziaływanie na stosowanie Konwencji nie tylko w Niemczech, ale także w innych państwach europejskich, zwłaszcza tych, które stosunkowo niedawno przystąpiły do Konwencji. W opinii G. Lübbe-Wolff, FTK wybrał takie pojęcie, gdyż chciał podkreślić konieczność wzięcia pod uwagę zmian, które ewentualnie nastąpiły w stanie po wydaniu wyroku przez ETrPrCz. Pojęcie to musi być interpretowane również przez pryzmat mocy samej Konwencji oraz związania prawem i ustawą z art. 20 ust. 3 UZ²⁹.

²⁷ J. Meyer-Ladewig, H. Petzold, *Die Bindung deutscher Gerichte an Urteile des EGMR...*, s. 17; J. Meyer-Ladewig, *Europäische Menschenrechtskonvention...*, Artikel 46 Verbindlichkeit und Durchführung der Urteile, nb. 28 i wskazane tam wyroki ETrPrCz z 20.09.1993 w sprawie Saidi przeciwko Francji z 30.06.2009, nr 32772/02 w sprawie Verein gegen Tierfabriken (VgT) przeciwko Szwajcarii.

²⁸ J. Meyer-Ladewig, H. Petzold, *Die Bindung deutscher Gerichte an Urteile des EGMR...*, s. 17.

²⁹ G. Lübbe-Wolff, *EctHR and national jurisdiction...*, s. 145.

Prócz wyżej wymienionych reguł uwzględniania wyroków Trybunału przez sądy krajowe, omawiana sprawa ma jeszcze jeden istotny aspekt. Mianowicie na podstawie drugiej ustawy modernizującej sądownictwo³⁰ wprowadzono nową przesłankę wniesienia skargi restytucyjnej w procedurze cywilnej – §580 pkt 8 kodeksu procedury cywilnej (Zivilprozessordnung, ZPO)³¹, skuteczną od 31 grudnia 2006 r. Na podstawie wspomnianej nowelizacji wniesienie skargi restytucyjnej jest również możliwe, „gdy Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności lub protokołów dołączonych do niej, a wyrok opiera się na tym naruszeniu.” W literaturze zwraca się uwagę na wady tego rozwiązania, wskazując na specyfikę postępowania przed sądami cywilnymi, co podnosił w uzasadnieniu do omawianego postanowienia również FTK. J. Braun stwierdza, że wprowadzenie §580 pkt 8 ZPO prowadzi m.in. do obniżenia zaufania do prawa ze względu na brak uwzględnienia interesów przeciwnika procesowego. Nie zmienia tego nawet powiadomienie tegoż przeciwnika przez rząd federalny, że prowadzone jest postępowanie przed ETrPrCz oraz o możliwości wznowienia postępowania z tego względu. Ponadto możliwość zastosowania skargi restytucyjnej, pomimo przyznania zadośćuczynienia na podstawie art. 41 Konwencji, może być interpretowane z perspektywy przeciwnika procesowego jako naruszenie równości stron postępowania, które nie otrzymał żadnego odszkodowania mimo, iż uchylona została prawomocność korzystnego dla niego wyroku, który jest rezultatem nieraz długiego i kosztowego postępowania sądowego³².

Omawiany przypadek stanowi dobry przykład ilustrujący niektóre aspekty działania europejskiej przestrzeni prawnej, w ramach której funkcjonuje, zgodnie z teorią multicentryzmu E. Łętowskiej, kilka ośrodków podejmujących istotne dla jednostki decyzje dotyczące stosowania prawa³³. Jak trafnie zauważyła E. Łętowska, przestrzeń może być budowana wyłącznie w oparciu o zasadę wzajemnego respektowania się i przychylności porządków prawnych, a zwłaszcza wyroków wydawanych przez sądy najwyższe funkcjonujące w ramach tych porządków³⁴. Doktryna wskazuje, że w świetle art. 46 ust. 1 Konwencji, wyrok ETrPrCz zasadniczo nie zobowiązuje państwa – strony, wobec którego stwierdzono naruszenie Konwencji do uchylenia prawomocnego wyroku. FTK stosując wspomnianą wyżej zasadę przychylnej wobec zobowiązań prawnomiędzynarodowych wykładni,

³⁰ BGBl I 2006, 3416 (3421).

³¹ ZPO w brzmieniu obwieszczenia z 5 grudnia 2005 r., BGBl I, s. 3202, ostatnio zmieniony BGBl. 2013 I, s. 935.

³² J. Braun, *Restitutionsklage wegen Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention*, „Neue Juristische Woche” 2007, nr 23, s. 1620.

³³ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiełka, W. Pospiołek, M. Szpunar, Kraków 2005.

³⁴ E. Łętowska, *Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem a Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 10, s. 9.

sformułował obowiązek uwzględniania wyroków ETrPrCz przez wszystkie organy władzy państwowej, w tym sądy, a brak uwzględnienia wyroku stanowi naruszenie zasady związania prawem i ustawą. Jednocześnie FTK wyznaczył granicę uwzględnienie wyroku, którą stanowi przepisy Ustawy Zasadniczej, w szczególności ustanowione w niej standardy ochrony praw podstawowych. Podobnie jak w przypadku integracji RFN w Unii Europejskiej, zachowanie tożsamości konstytucyjnej, której elementem w Niemczech jest konstytucyjny standard ochrony praw podstawowych, stanowi nieprzekraczalną granicę dla otwarcia krajowego porządku prawnego na oddziaływanie prawa europejskiego Konwencji w wykładni ETrPrCZ. Z drugiej strony należy zauważyć, że FTK podkreślił konieczność interpretowania nie tylko zwykłego ustawodawstwa, ale także UZ zgodnie z Konwencją w wykładni ETrPrCZ, co umożliwia wniesienie skargi konstytucyjnej w przypadku niewłaściwego zastosowania przez organy krajowe Konwencji. W tym zakresie stanowisko FTK w tym zakresie wzmacnia niewątpliwie znaczenie Konwencji, nawet wobec jej formalnego braku w niemieckim systemie prawa³⁵.

Współistnienie prawa europejskiego i prawa krajowego nie ograniczyło się w omawianym przypadku do wymiany poglądów między sądami krajowymi różnych instancji a Trybunałem w Strasburgu, ale również doprowadziło do wspomnianej zmiany prawa krajowego, co rodzi nadzieje na możliwość „pokojuowego współżycia” różnych systemów prawnych determinujących status prawny jednostki.

Application of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms by the German state bodies. A case study

The order of the Second Senate of the German Federal Constitutional Court (the FCt) of 14 October 2004 is a good example for a functioning of European legal community in an interpretation by German courts. Analyzing of effects of the European Court on Human Rights' (the ECHR) decision in the Görgülü case on application of law by the state bodies, the FCt emphasizes an openness of the German legal order towards the European law but parallel forms some legal restrictions on it, as it also does in European Union cases. On one hand in the German legal system, the European Convention on Human Rights (the Convention) in the interpretation of the ECHR has the status of a federal statute, and it must be taken into account in the interpretation of domestic law, including fundamental rights and constitutional guarantees. The authorities and courts of the Federal Republic of Germany are therefore obliged, under certain conditions, to take account of the Convention as interpreted by the ECHR in making their decisions. On the other hand this commitment takes effect only within the democratic and constitutional system of the Basic Law. The standard of protection of basic rights guaranteed by the Basic Law forms an important part of this constitutional system. What is more the state bodies must take into consideration effects of the ECHR's decision on the national legal system. It means that taking into account decisions of the ECHR is possible only within the scope of the applicable law of procedure and the state bodies must evaluate decision's effects, in particular in family law, the law concerning aliens, and also in the law on the protection of personality. It is worth to mention that an influence of the Görgülü case may be seen also in German legislation. In 2006 the German Code of Civil Procedure was changed. According to the section 580 of the above mentioned Code an action for retrial of the case may be brought: 8. Where the European Court of Human Rights has established that the Convention or its protocols have been violated, and where the judgment is based on this violation.

³⁵ G. Lübke-Wolff, *EctHR and national jurisdiction...*, s. 141.

Key words: The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, The German Federal Constitutional Court, national jurisdiction

Bogusława Bednarczyk

PRAWNE I POLITYCZNE ASPEKTY POLITYKI ANTYDYSKRYMINACYJNEJ RADY EUROPY

Przypadająca we wrześniu 2013 r. 60. rocznica wejścia w życie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej EKPCz) skłania do refleksji nad skutecznością i trwałością wprowadzonych przez Radę Europy standardów ochrony praw człowieka oraz mechanizmów ich skutecznej gwarancji i ochrony. Ramy niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe omówienie wszystkich zagadnień związanych z ewolucją prawa i polityki oraz tworzeniem odpowiednich struktur w ramach Rady Europy na rzecz zapobiegania wszelkim formom dyskryminacji. Zakres problematyki związanej z dyskryminacją jest bowiem niezwykle szeroki. Do tej publikacji zostały wybrane tylko te jej elementy, które dowodzą, że strategia Rady Europy w tym zakresie systematycznie i konsekwentnie rozszerza swoje pole działania, zarówno w płaszczyźnie prawa, jak i polityki.

Rasizm, dyskryminacja, nietolerancja – postawy, które zdecydowały o tragicznym charakterze wieku XX, wcale nie zaniknęły w wieku XXI. To problem, który dotyczy wszystkich: od dostatnich społeczeństw Zachodu, do zmagających się z głodem krajów ubogiego Południa. Walka z nim wszędzie wymaga odwagi i otwartości: podejmowania nowych wyzwań społecznych i kulturowych, rozbudzania wrażliwości społecznej, kształtowania postaw szacunku dla odmienności i różnorodności.

Realizacja zasad niedyskryminacji oraz równego traktowania wszystkich obywateli stanowi warunek konieczny dla funkcjonowania demokratycznego państwa prawa oraz rozwoju społecznego i gospodarczego. Wdrażanie tych zasad,

przynoszące korzyści jednostkom i społeczeństwom, jest jednym z celów, nie tylko państw demokratycznych, ale również organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, OBWE, Rada Europy czy Unia Europejska. Idea polityki równościowej konsekwentnie wcielana jest w życie zarówno przez przyjmowane akty prawne, jak i realizowane programy i działania na różnych poziomach: międzynarodowym, regionalnym, krajowym i lokalnym. Zasadę niedyskryminacji można uznać za zasadę prawną od połowy XX wieku. Jej ewolucja odbywała się stopniowo, poprzez poszerzanie katalogu podstaw dyskryminacji, aż do dziś, kiedy te katalogi w większości zostały otwarte. Współczesne rozumienie zakazu dyskryminacji ukształtowane zostało przede wszystkim przez międzynarodowe porządki prawne: system ONZ¹ oraz system Rady Europy. Na przełomie XX i XXI wieku – we wrześniu 2001 r. – Deklaracja ONZ *Tolerancja i różnorodność, wizja dla XXI wieku* – przyjęta podczas Światowej Konferencji przeciwko Rasizmowi w Durbanie – wolność od dyskryminacji postawiła na pierwszym miejscu².

Rada Europy jest najstarszą europejską organizacją zajmującą się prawami człowieka i demokratyzacją życia, jest także strukturą, która dzięki swym dotychczasowym dokonaniom posiada zasłużoną opinię głównego promotora idei praw człowieka w regionie. Zagadnienie praw człowieka w ujęciu RE pozostaje w ścisłym związku z rozważaniami i rzeczywistą realizacją takich wartości, jak demokratyczny system rządów, pluralizm polityczny oraz rządy prawa, co potwierdza uznanie niekwestionowanych związków między nimi. Rola Rady Europy w przeciwdziałaniu dyskryminacji wynika wprost z jej statutu³.

¹ Karta Narodów Zjednoczonych z 1945 r., uznawana za podwaliny współczesnego porządku międzynarodowego, deklarowała poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich bez względu na: rasę, płeć, język lub wyznanie (art. 1 ust. 3). Rozszerzenie zakazu dyskryminacji i włączenie kolejnych kryteriów dyskryminacji było nieuniknione. W pierwszym międzynarodowym katalogu praw człowieka – Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 1948 r., zakazano dyskryminacji z jakichkolwiek powodów (art. 2), ale zakaz ten dotyczył wyłącznie praw i wolności zawartych w Deklaracji.

² Deklaracja z Durbanu oraz Program działania zostały przyjęte na zakończenie Światowej Konferencji Przeciwko Rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i pochodnym formom nietolerancji w Durbanie (RPA) we wrześniu 2001 r. Deklaracja potwierdziła zasady równości i niedyskryminacji jako główne prawa człowieka. Uznano, że ofiary dyskryminacji posiadają prawa, państwa natomiast powinny wypełniać swe zobowiązania wobec obywateli. Ogłaszając, że główna odpowiedzialność za walkę z rasizmem spoczywa na państwie, Deklaracja wezwała do współpracy w tym zakresie również organizacje międzynarodowe i pozarządowe partie polityczne, krajowe instytucje praw człowieka, media oraz społeczeństwo obywatelskie. Deklaracja wezwała wszystkie państwa do ratyfikacji oraz skutecznego wdrożenia postanowień Międzynarodowej Konwencji dot. Eliminacji wszelkich Form Rasistowskiej Dyskryminacji.

³ Art. 1 Statutu Rady Europy stanowi m.in., że „celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały oraz zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny. Cel ten będzie urzeczywistniany za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie umów i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”.

Aby realizować cele statutowe, państwa członkowskie Rady Europy przyjęły Europejską Konwencję Praw Człowieka⁴, która była pierwszą, merytoryczną umową międzynarodową zawartą pod auspicjami Rady Europy i zarazem pierwszą regionalną próbą urzeczywistnienia w formie traktatowej idei zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ. EKPCz nakłada na członków wiążący prawnie obowiązek zagwarantowania szeregu praw człowieka wszystkim osobom (nie tylko swoim obywatelom) znajdującym się pod ich jurysdykcją. Wdrażanie EKPCz kontroluje Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej ETPCz) rozpatrujący sprawy wnoszone przeciwko państwom członkowskim.

Zakaz dyskryminacji przewidziano w art. 14 EKPCz, który zapewnia równe traktowanie w zakresie korzystania z pozostałych praw przewidzianych w EKPCz⁵. Jak wynika literalnego brzmienia art. 14, dotyczy on zakazu dyskryminacji, ale tylko w korzystaniu z praw i wolności, których respektowanie gwarantuje EKPCz i jej protokoły dodatkowe. Artykuł ten nie zawiera ogólnego zakazu dyskryminacji, lecz gwarantuje równość w odniesieniu do korzystania z praw materialnych gwarantowanych w EKPCz. Również, zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem ETPCz, art. 14 nie ma niezależnego bytu. Tak sformułowany zakaz dyskryminacji uzupełnia inne materialne postanowienia EKPCz, jak np. prawo do rzetelnego procesu, prawo do prywatności, ochrona prawa własności. Jeśli główna część skargi nie mieści się w granicach ochrony na podstawie EKPCz, art. 14 nie może być stosowany. Przepis ten pełni funkcję pomocniczą w tym znaczeniu, że jego naruszenie może nastąpić tylko z pogwałceniem, innego prawa gwarantowanego przez Konwencję, a zatem art. 14 nie zawiera ogólnego zakazu dyskryminacji⁶, a tak-

⁴ EKPCz podpisana w 1950 r., weszła w życie w 1953 r. W 2013 r. mija także 30 lat od ratyfikowania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez Polskę 19 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 1, poz. 284). Deklaracja o uznaniu jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została złożona przez Polskę 1 maja 1993 r. Od początku była to jedna z najważniejszych umów międzynarodowych wiążących Polskę. Konwencja wywiera wpływ na przestrzeganie praw człowieka, na praktyki władz publicznych oraz na obowiązujące prawo. Jest to możliwe dzięki dość powszechnemu stosowaniu instrumentu stanowiącego największą zdobycz systemu Konwencji – skargi indywidualnej na naruszenie praw człowieka przez dane państwo-stronę Konwencji. Po stosunkowo długim okresie obowiązywania Konwencji w odniesieniu do Polski, powstaje pytanie o jej skuteczność, znaczenie dla systemu polskiego prawa oraz dla ochrony praw człowieka w Polsce. Może bowiem zastanawiać, czy Konwencja stała się po prostu jedną z umów międzynarodowych, czy też jest wyznacznikiem czegoś więcej – faktycznego przywiązania się władz RP do wartości, jakie z Konwencji wynikają. Czy władze polskie podejmują wszelkie możliwe działania, aby ucieleśnić ducha Konwencji, czy też jednak nie wykorzystują w pełni całego jej potencjału?

⁵ Art. 14 stanowi: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”.

⁶ Organami, które kontrolują przestrzeganie przez państwa zobowiązań wynikających z EKPCz i protokołów dodatkowych są ETPCz, który rozpatruje skargi indywidualne i międzypaństwowe oraz Komitet Ministrów, którego rola sprowadza się do kontroli wykonywania orzeczeń Trybunału.

że nie definiuje także samego pojęcia dyskryminacji, która została wypracowana przez orzecznictwo ETPCz. Należy zaznaczyć, że wiele systemów prawnych nie zawiera ustawowej definicji dyskryminacji, a jedynie ogólną gwarancję równości, stanowiącą, że wszyscy są równi wobec prawa. Równość, a więc i dyskryminacja, są pojęciami nieokreślonymi.

Prawo międzynarodowe chroni przed dyskryminacyjnym ograniczeniem lub uniemożliwieniem korzystania z praw człowieka każdą jednostkę, nie tylko obywateli konkretnego państwa. Jak już zostało powiedziane, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, EKPCz oraz oba Międzynarodowe Pakty ONZ przewidują jednak, że zasada ta dotyczy wyłącznie praw i wolności wymienionych w tych dokumentach, nie zaś wszystkich praw i wolności człowieka w ogóle. Skutkiem tego jest wciąż ograniczony zakres ochrony przed dyskryminacyjnym naruszaniem praw człowieka.

Prace nad opracowaniem generalnej klauzuli antydyskryminacyjnej, która dotyczyłaby wszelkich praw i wolności człowieka, trwały w systemie Rady Europy od dawna. Ich wynikiem było opracowanie w 2000 r. Protokołu nr 12 do EKPCz, który w art. 1 stanowi:

1. Korzystanie z każdego prawa przewidzianego w prawie powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów, jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn.

2. Nikt nie może być dyskryminowany przez jakiekolwiek władze publiczne z któregokolwiek z powodów wymienionych w ustępie 1⁷.

Zakres zastosowania tej klauzuli jest więc bardzo szeroki i dotyczy jakiegokolwiek prawa przyznanego jednostce przez prawo krajowe, aczkolwiek wynikającego z zobowiązań władz publicznych, zgodnych z prawem krajowym dowolnej sfery, w której władze publiczne wykonują dyskrecjonalne uprawnienia, wszelkiego innego działania lub zaniechania władz publicznych⁸. Protokół nr 12 zakazuje dyskryminacji w odniesieniu do „korzystania z każdego prawa ustanowionego przez prawo [krajowe]”, zatem ma szerszy zakres niż art. 14, który dotyczy wyłącznie praw zagwarantowanych w EKPC (Polska dotychczas nie podpisała ani nie ratyfikowała tego Protokołu).

Ponadto Protokół nr 12, który wszedł w życie w 2005 r., rozszerza zakres zakazu dyskryminacji, obejmując nim każde prawo gwarantowane na poziomie krajowym, nawet jeśli nie wchodzi ono w zakres praw gwarantowanych przez EKPC. Zasada niedyskryminacji ujęta jest w protokole zarówno w sposób negatywny (za-

⁷ Protokół nr 12 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Strasburg, 4 listopada 2000 r., [w:] European Treaty Series (ETS)/Série des traités européens (STE), nr 177, tłumaczenie za: www.coe.org.pl.

⁸ Raport wyjaśniający do Protokołu 12 do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, par. 22, za: I. Chopin, J. Niessen, *Combating Racial and Ethnic Discrimination – Taking the European Agenda Further*, Brussels–London 2002, s. 21.

kaz dyskryminacji), jak i pozytywny (nakaz zapobiegania dyskryminacji). Lista kryteriów niedyskryminacyjnych jest tożsama z katalogiem określonym w art. 14 EKPCz, ale zgodnie z komentarzem do protokołu, zakres podmiotowy jest rozszerzony na inne grupy (np. osoby niepełnosprawne, mniejszości seksualne), przy czym zakres ten jest otwarty⁹. W literaturze podkreśla się, że rozszerzony przez Protokół 12 zakaz dyskryminacji wzmocnił swoją efektywność w sferze ochrony mniejszości, a wprowadzenie tego protokołu świadczy m.in. o uznaniu przez Radę Europy faktu, iż dotychczasowa ochrona praw mniejszości oraz zakaz dyskryminacji na podstawie art. 14 EKPCz nie były wystarczające¹⁰. Zgodnie z raportem wyjaśniającym do tego Protokołu, jego powstanie podyktowane było pragnieniem wzmocnienia ochrony przed dyskryminacją, uznanej za kluczowy element zapewnienia przestrzegania praw człowieka. Protokół był skutkiem debat poświęconych w szczególności równości w zakresie płci i rasy¹¹.

Zasada niedyskryminacji jest kluczowa w wielu innych dokumentach Rady Europy. Dodatkowe środki ochrony przed dyskryminacją znaleźć więc można w Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych¹², Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi¹³, Konwencji Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej¹⁴, czy Konwencji Rady Europy o dostępie do dokumentów urzędowych¹⁵. Ochronę przed propagowaniem dyskryminacji przewidziano również w protokole do Konwencji o cyberprzestępczości¹⁶. Zagadnienie niedyskryminacji miało w oczywisty sposób wpływ na kształtowanie dokumentów prawodawczych sporządzanych przez Radę Europy, a niedyskryminację uznaje się za podstawową wolność, którą należy chronić.

⁹ Por. oficjalny komentarz do protokołu 12: www.dhdirh.coe.fr/Prot.12,commentary, s. 6 [17.05 2013].

¹⁰ F. Buonomo, *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights*, „European Yearbook of Minority Issues” 2001, t. 1, s. 428.

¹¹ Protokół nr 1 ratyfikowało tylko 17 z 47 państw członkowskich Rady Europy, w tym sześć państw UE. Oznacza to, że wśród państw członkowskich UE istnieją różne poziomy zobowiązań w ramach europejskiego prawa o niedyskryminacji.

¹² Zob. art. 4, art. 6 ust. 2 oraz art. 9 Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych.

¹³ Zob. art. 2 ust. 1 Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi.

¹⁴ Tekst konwencji na: www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conventionviolence/texts/Convention%20210%20Polish&20version%20REV%20June%202012.pdf [10.05.2013].

¹⁵ Tekst konwencji na: www.conventions.coe.int/Treaties/en/Treaties [10.05.2013].

¹⁶ Konwencja Rady Europy o cyberprzestępczości jest pierwszym międzynarodowym aktem prawnym poświęconym przeciwdziałaniu przestępstwom związanym z wykorzystaniem Internetu. Konwencja została uchwalona 23 listopada 2001 r. w Budapeszcie, a weszła w życie 1 lipca 2004 r. Uzupełnieniem Konwencji jest Protokół w sprawie kryminalizacji aktów o naturze rasistowskiej lub ksenofobicznej popełnianych z wykorzystaniem systemów komputerowych (z 28 stycznia 2003 r., wszedł w życie 1 marca 2006 r.). Definiuje on, czym są materiały o charakterze rasistowskim i ksenofobicznym w cyberprzestrzeni, wzywa strony do ich kryminalizacji oraz rozszerza w stosunku do nich zakres stosowania Konwencji.

Działalność Rady Europy w zakresie problematyki socjalnej w dużym stopniu opierała się na standardach przyjętych przez Międzynarodową Organizację Pracy. Stąd też zakaz dyskryminacji znalazł się w fundamentalnych aktach prawnych dotyczących problematyki socjalnej, w tym zwłaszcza w art. 4 pkt 3 Europejskiej Karty Społecznej¹⁷ oraz w Zrewidowanej Karcie Społecznej.

Karta Praw Społecznych¹⁸ jest podstawowym traktatem międzynarodowym, który traktuje prawa społeczne regulowane przepisami prawa pracy i ubezpieczeń społecznych jako prawa człowieka, zapewnia im ochronę na kontynencie europejskim (Karta jest dokumentem regionalnym). Protokół dodatkowy z 1988 r. rozszerzył zakres ochrony prawnej m.in. o prawo do równych szans i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu bez dyskryminacji ze względu na płeć (art. 1)¹⁹. Zrewidowana Europejska Karta Społeczna Europy zawiera ogólne przepisy dotyczące niedyskryminacji²⁰, jak również szczegółowe przepisy dotyczące praw różnych grup potencjalnie narażonych: dzieci i osób młodych, kobiet, osób niepełnosprawnych, pracowników migrujących i osób starszych. Skargi zbiorowe mogą być również składane do Europejskiego Komitetu Praw Społecznych na mocy Europejskiej Karty Społecznej, jeżeli dane państwo członkowskie przyjęło procedurę skarg zbiorowych²¹. Reasumując należy podkreślić, że wersja Europejskiej Karty Społecznej z 1996 r. obejmuje zarówno prawo do równych szans, jak i do równego traktowania w sprawach zatrudnienia i wykonywania zawodu, chroniące przed dyskryminacją ze względu na płeć²².

Zarówno EKPCz, jak i postępowanie przed ETPC nie przewidują odrębnego traktowania mniejszości narodowych. Członkowie mniejszości mogą jedynie odwołać się do art. 14 Konwencji zakazującego dyskryminacji z powodu przynależności do mniejszości narodowej oraz do art. 34, jeśli osoby, organizacje pozarządo-

¹⁷ Dz.U. z 1999 r. Nr 8 poz. 67.

¹⁸ Nazwa Karta Praw Społecznych jest używana dla oznaczenia zbioru traktatów i dokumentów międzynarodowych uchwalonych w latach 1961–1996 i opublikowanych w „European Social Charter Collected texts (5th edition)”, Strasbourg 2005. Polska wersja tych dokumentów została opublikowana w: *Podstawowe dokumenty Rady Europy z dziedziny polityki społecznej*, wybór i opracowanie R. A. Henczel, J. Maciejewska, Warszawa 1997 (za: A. M. Swiatkowski, *Karta Praw Społecznych Rady Europy*, Warszawa 2006, s. 1).

¹⁹ Protokół wszedł w życie 4 września 1992 r. Polska go nie podpisała, natomiast 3 kwietnia 1996 r. przyjęto Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną, której treść uwzględniała zarówno wszystkie prawa dotychczas zagwarantowane w EKS, jak i w Protokole dodatkowym z 1988 r., wprowadzała również nowe prawa. Zrewidowana Karta weszła w życie 1 lipca 1999 r. Polska podpisała zrewidowaną Kartę 25 października 2005 r., ale dotychczas jej nie ratyfikowała.

²⁰ Art. E Zrewidowanej Karty Społecznej: „Różne traktowanie oparte na obiektywnej i rozsądnie uzasadnionej przesłance nie będzie uważane za dyskryminujące”.

²¹ Z 32 krajów zaangażowanych w ten projekt, następujące kraje ją przyjęły: Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Irlandia, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Szwecja i Włochy. Jedynie Finlandia uznała również prawa krajowych organizacji pozarządowych do wnoszenia skarg na mocy Europejskiej Karty Społecznej w ramach procedury skarg zbiorowych.

²² Zob. art. 20 oraz art. E w części V Europejskiej Karty Społecznej.

we lub grupy jednostek stały się ofiarami naruszenia praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach. Rada Europy wielokrotnie badała sytuację mniejszości narodowych²³. Już w roku 1961 Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego postuluwała uzupełnienie Protokołu nr 2 do EKPCz o postanowienie, że osoby należące do mniejszości narodowych nie będą pozbawiane prawa do korzystania z własnej kultury, używania własnego języka, ustanawiania własnych szkół itd., pod warunkiem, że naruszy to porządku publicznego. To zalecenie odnosiło się do „przynależności do mniejszości narodowej” w klauzuli niedyskryminacji umieszczonej w artykule 14 EKPCz. Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego proponowała następujące sformułowanie projektu artykułu o ochronie mniejszości narodowych:

Osobom należącym do mniejszości narodowej nie można odmówić prawa, wespół z innymi członkami ich grup, i na tyle, na ile jest to zgodne z porządkiem publicznym, korzystania z ich własnej kultury, używania własnego języka, zakładania szkół oraz pobierania nauki w języku, który wybiorą lub wyznawania i praktykowania ich własnej religii²⁴.

Powołany wówczas Komitet Ekspertów, któremu polecono rozważenie, czy jest możliwe i celowe przygotowanie takiego protokołu, zadecydował w 1973 r., że z prawnego punktu widzenia nie ma specjalnej potrzeby czynienia praw mniejszości przedmiotem kolejnego protokołu do EKPC. Niemniej eksperci zauważyli, że nie ma większych przeszkód prawnych w przyjęciu takiego protokołu, jeśli zostanie to uznane za wskazane z innych powodów. Na początku lat 90. Zgromadzenie Parlamentarne wydało dwie kolejne rekomendacje w tej kwestii²⁵. Efektem tego były prace nad rozparzeniem prawno-politycznych warunków ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy podjęte przez Komitet Zarządzający Prawami Człowieka (CDDH).

Niezwykle istotnym krokiem w kierunku powstania konwencji była konferencja głów państw i szefów rządów członków Rady Europy, która odbyła się w Wiedniu w 1993 r. i gdzie zapadła ostateczna decyzja. Uzgodniono tam, że mniejszości narodowe, które powstały w Europie w wyniku burzliwych wydarzeń historii, muszą być chronione i docenione, jako wnoszące wkład do pokoju i stabilizacji. W szczególności, szefowie państw i rządów zdecydowali o przyjęciu prawnych zobowiązań dotyczących ochrony mniejszości narodowych. Aneks II Deklaracji wiedeńskiej zalecał Komitetowi Ministrów jak najszybsze opracowanie konwencji ramowej zawierającej zasady, które umawiające się strony zobowiązały się wzajemnie respektować w celu zapewnienia ochrony mniejszości narodowych.

W wyniku wieloletnich przygotowań w ramach Rady Europy wypracowano dwa dokumenty odnoszące się bezpośrednio mniejszości narodowych. Są to Eu-

²³ Już w pierwszym roku swojego istnienia (1949), Zgromadzenie Parlamentarne uznało, w raporcie Komitetu do spraw Prawnych i Administracyjnych, znaczenie „problemu szerszej ochrony praw mniejszości narodowych”.

²⁴ Rekomendacja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 285/1961.

²⁵ Rekomendacje Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1134/1990 i nr 1177/1992.

ropejska Konwencja Ramowa o Ochronie Mniejszości Narodowych (dalej Konwencja Ramowa) i Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych (dalej Karta Języków).

Podpisana w 1995 r. Konwencja Ramowa²⁶ jest pierwszą i najważniejszą międzynarodową konwencją, która chroni prawa osób należących do mniejszości narodowych. Jest także pierwszym prawnie wiążącym instrumentem poświęconym całkowicie ochronie mniejszości narodowych. Zawiera listę zasad prawnych, które państwa zobowiązują się respektować w celu zapewnienia ochrony mniejszości narodowych²⁷. Wymienione w konwencji prawa i wolności przysługujące osobom należącym do mniejszości narodowych, to m.in.: zakaz dyskryminacji z powodu przynależności do mniejszości narodowej czy etnicznej, prawo do swobodnego posługiwania się językiem ojczystym, wolność zrzeszania się i wyznania. Art. 4 Konwencji odnosi się bezpośrednio do kwestii niedyskryminacji²⁸. W odniesieniu do osób należących do mniejszości narodowych zasada niedyskryminacji powinna oznaczać, w świetle art. 4, przede wszystkim prawo do równości wobec prawa oraz jednakową ochronę prawa tak, aby fakt przynależności do mniejszości narodowej nie stwarzał znamion jakichkolwiek przejawów dyskryminacji. Tam, gdzie jest to konieczne, zgodnie z Konwencją, strony zobowiązane są do przyjęcia we wszystkich sferach życia ekonomicznego odpowiednich środków w celu popierania pełnej i rzeczywistej równości pomiędzy osobami należącymi do mniejszości narodowej a osobami należącymi do większości. Środki, które mają na celu stworzenie warunków przeciwdziałających dyskryminacji, należy podjąć z uwzględnieniem wszelkich specyficznych warunków osób należących do mniejszości narodowych z jednoczesnym zastrzeżeniem, że działania podejmowane w tym celu nie będą uważane za akt dyskryminacji. Realizację postanowień Konwencji przez państwa strony monitoruje Komitet Ministrów Rady Europy przy pomocy Komitetu Doradczego składającego się z niezależnych ekspertów.

Z kolei Karta Języków²⁹ powstała z myślą o ochronie i promocji języków regionalnych lub mniejszościowych jako zagrożonego elementu kulturowego dziedzictwa europejskiego. Z tego powodu Karta Języków zawiera nie tylko klauzulę o niedyskryminacji języków, lecz również wymienia środki ich aktywnego wspar-

²⁶ Framework Convention for the Protection of National Minorities. Podpisana 1 lutego 1995 r. w Strasburgu, weszła w życie w 1998 r.

²⁷ Tym samym Rada Europy przyjęła apel Deklaracji wiedeńskiej (Anex II), aby zobowiązania polityczne KBWE w Europie przekształcić w możliwie najszerszym zakresie w zobowiązania prawne.

²⁸ Art. 4 pkt 1 Konwencji ramowej stanowi: „Strony zobowiązują się zagwarantować osobom należącym do mniejszości narodowych prawo do równości wobec prawa oraz jednakową ochronę prawną. W tym względzie jakkolwiek dyskryminacja wynikająca z przynależności do mniejszości narodowej jest zabroniona”. Dz.U. z 2002 r. Nr 22, poz. 209.

²⁹ Projekt Karty został przyjęty w 1988 r. na 23. sesji Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Europy jako Rezolucja nr 192. W tym samym roku opinią nr 142 projekt zaaprobowano na 14. sesji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. W maju 1992 r. tekst karty został przyjęty przez Komitet Ministrów jako Konwencja Rady Europy i w listopadzie tego samego roku skierowano ją do podpisu państw członkowskich.

cia. Art. 7 zobowiązuje w ust. 1 wszystkie państwa sygnatariuszy w stosunku do każdego z języków regionalnych lub mniejszościowych, na terytoriach na których są one używane i odpowiednio do sytuacji każdego języka opierać swoją politykę, ustawodawstwo i praktykę działania na zasadach pełnego uznania i ochrony. W ust. 2 tego artykułu strony zobowiązywały się wyeliminować każde niesprawiedliwe zróżnicowanie, wyłączenie ograniczenie lub uprzywilejowanie dotyczące posługiwania się językami regionalnymi lub mniejszościowymi wprowadzone z zamiarem zniechęcenia lub wystawienia na niebezpieczeństwo ich zachowania lub rozwoju. A zatem jest to deklaracja usunięcia wszelkich przejawów negatywnej dyskryminacji³⁰.

Przyjęta przez Radę Europy na szczycie państw członkowskich w Stambule w 2011 r. Konwencja Ramowa Rady Europy w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, jest aktem prawa międzynarodowego wyznaczającym standardy prawne i organizacyjne, których wdrożenie realne, a nie tylko deklaratywne, powinno w istotny sposób ograniczyć dyskryminację i przemoc ze względu na płeć. Uchwalenie konwencji stanowi istotny i niezbędny krok w polityce zapobiegania dyskryminacji i przemocy w znacznie szerszy sensie, a nie tylko wobec kobiet Konwencja określa wiele zadań i obowiązków, które państwa członkowskie powinny wprowadzić w życie w celu zapewnienia skutecznej ochrony przed wszelkimi formami dyskryminacji ze względu na płeć. Prace nad Konwencją rozpoczęły się na III Szczycie Państw i Rządów Rady Europy w Warszawie w 2005 r. W przyjętej wówczas deklaracji zwrócono uwagę na konieczność podjęcia efektywnych działań przeciwko dyskryminacji i przemocy wobec kobiet na poziomie ogólnoeuropejskim³¹. Tak też zostały sformułowane zadania stawiane w tym dokumencie przed Radą Europy. Konwencja oprócz celów podstawowych określonych w art. 1³², dotyczącym ochrony kobiet przed wszystkimi formami przemocy, zakłada również przyczynianie się do eliminacji wszelkich form dys-

³⁰ Dz.U. z 2009 r. Nr 137 poz. 1121.

³¹ W trakcie szczytu powołano Komitet *ad hoc* CAVAHIO, który podjął prace na przygotowaniu projektu Konwencji. Została ona przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w Istambule w 2011 r. Konwencja, zgodnie z art. 75 pkt 3, wejdzie w życie pod warunkiem jej ratyfikacji przez 10 sygnatariuszy, w tym co najmniej osiem państw członków Rady Europy. Stroną Konwencji może także zostać Unia Europejska.

³² Artykuł 1 określa cele Konwencji: „1. Celami niniejszej Konwencji są: a) ochrona kobiet przed wszelkimi formami przemocy oraz zapobieganie, ściganie sądowe i eliminowanie przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; b) przyczynianie się do eliminowania wszelkich form dyskryminacji kobiet i promowanie rzeczywistej równości między kobietami i mężczyznami, w tym poprzez uwłasnowolnienie kobiet; c) opracowanie obszernych ram, polityk i środków w celu udzielenia ochrony i pomocy wszelkim ofiarom przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; d) promowanie międzynarodowej współpracy z myślą o eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej; e) udzielanie wsparcia i pomocy organizacjom i organom ścigania w skutecznej współpracy na rzecz przyjęcia zintegrowanego podejścia do eliminacji przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. 2. Aby zapewnić skuteczne wdrożenie postanowień przez Strony, niniejsza Konwencja ustanawia specjalny mechanizm monitoringu”.

kryminacji kobiet. Ochrona sytuacji prawnej kobiet jest priorytetem Konwencji, ale należy zaznaczyć, że przemoc wobec kobiet jest tu traktowana znacznie szerzej i wychodzi poza wyróżnione w art. 3b pojęcie „przemocy domowej”³³. Definicja przemocy wobec kobiet zawarta w art. 3a jest rozumiana jako naruszenie praw człowieka i forma dyskryminacji. Art. 4 Konwencji wyraźnie wskazuje, że ujednolicenie szeroko rozumianej polityki ochrony kobiet jest ważnym elementem strategii Rady Europy w zakresie przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich. Został tu nałożony na państwa obowiązek podjęcia odpowiednich kroków zmierzających do potępienia wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz jej zapobiegania³⁴.

Na podstawie powyższej, skrótovej analizy wybranych artykułów Konwencji w sprawie zapobiegania i zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, które odnoszą się do zasady niedyskryminacji można stwierdzić, że jest to kolejny dokument Rady Europy, który stanowi istotny i niezbędny krok w polityce zapobiegania wszelkim formom naruszania praw człowieka w Europie.

Handel ludźmi jest jednym z największych problemów w dzisiejszej Europie. Działania mające na celu zwalczanie handlu ludźmi uzyskały ogólnoświatową uwagę z tego względu, że proceder ten stanowi zagrożenie dla praw człowieka

³³ Art. 3 Konwencji zawiera szereg definicji: „a) „przemoc wobec kobiet” rozumiana jest jako naruszenie praw człowieka i jako forma dyskryminacji kobiet oraz oznacza wszelkie akty przemocy uwarunkowanej płcią, które prowadzą lub mogą prowadzić do krzywdy fizycznej, seksualnej, psychicznej lub ekonomicznej bądź do cierpienia kobiet, w tym groźby takich aktów, przymus lub samowolne pozbawienie wolności w życiu publicznym lub prywatnym; b) „przemoc domowa” oznacza wszelkie akty przemocy fizycznej, seksualnej, psychicznej lub ekonomicznej w rodzinie lub w domu albo między byłymi lub obecnymi małżonkami bądź partnerami, bez względu na to, czy sprawca dzieli lub dzielił to samo miejsce zamieszkania z ofiarą; c) „płeć” oznacza społecznie skonstruowane role, zachowania, działania i cechy, które dane społeczeństwo uznaje za właściwe dla kobiet i mężczyzn; d) „przemoc wobec kobiet uwarunkowana płcią” oznacza przemoc skierowaną wobec kobiety z uwagi na fakt bycia kobietą oraz przemoc, która dotyka kobiety w stopniu nieproporcjonalnym; e) „ofiara” oznacza każdą osobę fizyczną będącą podmiotem postępowania, o którym mowa w punktach a i b; f) „kobiety” uwzględniają dziewczęta poniżej 18 roku życia”.

³⁴ Artykuł 4 – Fundamentalne prawa, równość i niedyskryminacja: „1. Strony stosują konieczne środki ustawodawcze i inne środki w celu promowania i ochrony prawa wszystkich ludzi, a w szczególności kobiet, do życia wolnego od przemocy zarówno w sferze publicznej, jak i prywatnej. 2. Strony potępiają wszelkie formy dyskryminacji kobiet oraz bezzwłocznie stosują konieczne środki ustawodawcze i inne środki o charakterze zapobiegawczym, w szczególności poprzez: – uwzględnianie w swoich konstytucjach lub w innym stosownym ustawodawstwie zasady równości między kobietami i mężczyznami oraz zapewnienie praktycznego stosowania tej zasady; – zakazanie dyskryminacji kobiet, w tym poprzez zastosowanie sankcji w stosownych przypadkach; – obalanie praw i praktyk dyskryminujących kobiety. 3. Postanowienia niniejszej Konwencji przez Strony, a w szczególności środków na rzecz ochrony praw ofiar, muszą być wdrożone bez dyskryminacji z jakichkolwiek przyczyn takich jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowych, majątek, urodzenie, orientacja seksualna, tożsamość płciowa, wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, stan cywilny, status migranta lub uchodźcy lub inny status. 4. Środki specjalne konieczne do zapobiegania przemocy wobec kobiet uwarunkowanej płcią i ich ochrony przed taką przemocą nie stanowią dyskryminacji zgodnie z postanowieniami niniejszej Konwencji”.

i podstawowych wartości demokratycznego społeczeństwa. Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi Ludźmi³⁵ została podpisana na III szczycie Rady Europy w Warszawie w maju 2005 r.³⁶ Konwencja zawiera definicję handlu ludźmi zaczerpniętą z Protokołu z Palermo³⁷. Konwencja stanowi kompleksowe, spójne ramy, obejmując swym zakresem kwestie zapobiegania, współpracy między różnymi zainteresowanymi podmiotami pomocy pokrzywdzonym i ich ochrony oraz zobowiązanie do kryminalizacji handlu ludźmi. Na mocy konwencji ustalono, że kraje członkowskie Unii Europejskiej mają za zadanie zapobiegać handlowi ludźmi i zwalczać go, stworzyć całościowy ramowy plan mający na celu ochronę ofiar i świadków oraz pomoc, jak również zapewnić skuteczne śledztwa i oskarżenia w procesach dotyczących handlu ludźmi. W konwencji podkreśla się znaczenie podejmowania właściwych działań w celu redukcji stopnia narażenia dzieci na stanie się ofiarami handlu, w szczególności poprzez stworzenie dla nich ochronnego otoczenia oraz zapewnienie dziecku będącemu ofiarą handlu specjalnych środków ochrony, uwzględniających jego najlepszy interes. Artykuł 3 konwencji odnosi się bezpośrednio do zasady niedyskryminacji:

Implementacja postanowień niniejszej Konwencji przez Strony, w szczególności korzystanie ze środków ochrony i promowania praw ofiar, będzie zapewniona bez dyskryminacji wynikającej z jakichkolwiek powodów, takich jak: płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne lub inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowych, majątek, urodzenie lub z jakichkolwiek innych przyczyn³⁸.

Konwencja jest kolejnym instrumentem prawa międzynarodowego zwiększającym ochronę praw człowieka. Tym samym wpisuje się w ogólny nurt europejski zwalczania wszelkich form dyskryminacji.

Rada Europy posiada szereg mechanizmów monitoringowych ze szczegółowo określonymi zadaniami w zakresie ochrony praw człowieka i przeciwdziałania dyskryminacji, działających na podstawie EKPCz Rady Europy lub na podstawie uchwał Komitetu Ministrów. Zadaniem tych organów jest regularne badanie stanu przestrzegania przez państwa członkowskie ich zobowiązań w zakresie standardów praw człowieka, praworządności i demokracji. W kontekście omawianej polityki antydyskryminacyjnej Rady Europy na szczególną uwagę zasługują 3 instytucje

³⁵ Konwencja została podpisana przez Polskę w 2005 r., weszła w życie w stosunku do Polski 1 marca 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 20 poz. 107).

³⁶ Szczyt zakończył półroczne przewodnictwo Polski w Komitecie Ministrów RE. Największym osiągnięciem spotkania było podpisanie trzech nowych konwencji Rady Europy: o zwalczaniu terroryzmu, o zwalczaniu handlu ludźmi oraz o zapobieganiu praniu brudnych pieniędzy.

³⁷ Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r. (Dz.U. z 2005 r. Nr 18 poz. 160). Według art. 3, handel ludźmi obejmuje m.in. wykorzystanie do pracy lub usług o charakterze przymusowym oraz niewolnictwo i praktyki podobne do niewolnictwa.

³⁸ Dz.U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107.

monitorujące przestrzeganie standardów praw człowieka przez państwa członkowskie Rady Europy: komisarz praw człowieka, Europejska Komisja przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji oraz Komitet Doradczy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych.

Europejska Komisja Przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji (dalej ECRI) jest niezależnym organem Rady Europy ds. monitorowania praw człowieka, wyspecjalizowanym w zwalczaniu rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji. Komisja została powołana na mocy deklaracji przyjętej przez szefów rządów państw członkowskich RE podczas I szczytu Rady Europy w Wiedniu w 1993 r.³⁹ Jednym z głównych elementów programu działalności ECRI jest analizowanie sytuacji rasizmu i nietolerancji w każdym z krajów członkowskich Rady Europy i przedstawianie sugestii oraz wniosków mających na celu rozwiązywanie rozpoznanych problemów. Analiza sytuacji każdego z krajów członkowskich Rady Europy oparta jest na tych samych zasadach.

Raporty ECRI nie są wynikiem badań, ani relacji świadków, lecz analiz opartych na znacznej ilości informacji pochodzących z wielu różnorodnych źródeł. Badania dokumentów opierają się na dużej liczbie krajowych i międzynarodowych źródeł pisemnych. Wizyta kontaktowa pozwala na zetknięcie się ze środowiskami (rządowymi i pozarządowymi), których te badania bezpośrednio dotyczą oraz na zebranie szczegółowych informacji. Poufny dialog z władzami państwowymi jest okazją dla tych władz do wysunięcia – jeśli uznają to za konieczne – propozycji zmian do projektu raportu, w celu poprawy ewentualnych błędów rzeczowych zawartych w tekście. Na zakończenie tego dialogu, władze państwowe mogą – jeśli takie jest ich życzenie – zwrócić się z prośbą o załączenie ich opinii do ostatecznego raportu ECRI.

Monitorowanie sytuacji mniejszości narodowych w państwach członkowskich jest ważnym elementem polityki Rady Europy, ale równocześnie poważnym wyzwaniem. Rada Europy opracowała wiele instrumentów i mechanizmów mających na celu ochronę praw mniejszości i zapobieganie ich dyskryminacji.

Komitet Doradczy przy Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych (dalej Komitet Doradczy) monitoruje realizację Konwencji. Zgodnie z art. 26 Konwencji ramowej, jest to organ wspomagający Komitet Ministrów Rady Europy. Do zadań grupy niezależnych ekspertów należy przygotowanie ekspertyz badawczych w zakresie ochrony praw i niedyskryminacji grup mniejszości w państwach członkowskich. Komitet Doradczy Konwencji Ramowej składa sprawozdania na temat faktycznej sytuacji mniejszości. Na podstawie przekazywa-

³⁹ Komisja została powołana na mocy deklaracji przyjętej przez szefów rządów państw członkowskich RE podczas I szczytu Rady Europy w Wiedniu w 1993 r. W deklaracji przedstawiono plan działania na rzecz zwalczania rasizmu, ksenofobii, antysemityzmu i nietolerancji, zobowiązując Komitet Ministrów RE do utworzenia ECRI. Podstawą do tego zalecenia były także propozycje zawarte w zaleceniu nr 1275 na temat walki z rasizmem, ksenofobią, antysemityzmem i nietolerancją, przyjęte przez Zgromadzenie Parlamentarne RE 28 czerwca 1995 r. Pierwsze zalecenie dla państw członkowskich, dotyczące ogólnej polityki działania, ECRI wydała 4 października 1996 r.

nych rekomendacji powinny być – i w dużej mierze są – podejmowane konkretne działania wdrożeniowe. Państwa członkowskie są zobowiązane do przygotowania raportów po konsultacjach z organizacjami mniejszości oraz organizacjami pozarządowymi.

Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (dalej Komisarz) jest jedną z najbardziej efektywnych instytucji w Europie zajmujących się prawami człowieka. Urząd Komisarza utworzony przez Komitet Ministrów na mocy rezolucji Rady Europy⁴⁰ jest to niesądowa instytucja, która ma za zadanie wspierać promocję praw człowieka w edukacji, wspomagać ombudsmanów, ustalać braki w prawodawstwie, dostarczać informacji w zakresie praw człowieka. Komisarz współpracuje z międzynarodowymi i krajowymi organizacjami i instytucjami monitorującymi przestrzeganie praw człowieka. Głównymi partnerami komisarza są: ONZ i jej wyspecjalizowane agendy, UE i OBWE. Komisarz jest uprawniony do promowania skutecznego przestrzegania praw człowieka i pomocy państwom członkowskim w realizacji standardów praw człowieka Rady Europy, do określania możliwych braków w prawie i praktyce w zakresie praw człowieka i zapewniania doradztwa i informacji dotyczących ochrony praw człowieka w obrębie obszaru UE. Komisarz sporządza raporty, rekomendacje i opinie sporządzone w trakcie cyklicznych wizyt w państwach członkowskich, które w znacznym stopniu wpływają na ocenę przestrzegania zasady niedyskryminacji w państwach członkowskich Rady Europy. Szczególnym punktem jego zainteresowania jest sytuacja mniejszości narodowych w wizytowanych państwach.

Powyższy przegląd wskazuje, że istnieje bogata paleta mechanizmów ochrony praw człowieka, a także rozległa sieć wysokich standardów tworzonych w ramach Rady Europy od czasu wejścia w życie EKPCz. Ważnym zadaniem jest obecnie skonsolidowanie tego systemu. Konieczne jest stworzenie synergii pomiędzy różnymi mechanizmami monitorowania naruszeń praw człowieka. Nadeszła pora, aby główny nacisk został przesunięty z opracowywania standardów w kierunku pomocy przy ich wdrażaniu i wzmacnianiu krajowych mechanizmów praw człowieka.

Nie ulega wątpliwości, że Rada Europy wnosi istotny wkład do współpracy europejskiej. Jednak jej wkład często pozostaje w cieniu innych organizacji, w szczególności Unii Europejskiej⁴¹. Aby podjąć efektywne kroki w celu stałego i konsekwentnego zapobiegania i zwalczania dyskryminacji, należy dysponować konkretną wiedzą na temat zjawiska dyskryminacji w Europie i jego wpływu na bezpieczeństwo społeczeństwa europejskiego. Oznacza to konieczność zrozu-

⁴⁰ W rezolucji stanowisko komisarza zostało zdefiniowane jako „instancja nieposiadająca kompetencji sądowniczych, której zadaniem jest upowszechnianie edukacji, uświadamianie i poszanowanie praw człowieka określonych w dokumentach Rady Europy”. Rezolucja (99) 50 z 7 maja 1999 r.

⁴¹ Program strategiczny przyjęty w 2005 r. na szczycie Rady Europy w Warszawie szczegółowo określił priorytety organizacji, wśród których działania na rzecz poprawy i ugruntowania praw człowieka, demokracji i rządów prawa, zostały uznane za pierwszoplanowe.

mienia jego przyczyn i zakresu, jak również wpływu różnego rodzaju regulacji oraz działań praktycznych mających na celu przeciwdziałanie dyskryminacji. Stąd współpraca Rady Europy i Unii Europejskiej w tym zakresie jest konieczna. W pewnym sensie Rada Europy odgrywa rolę prekursora wobec Unii. Należy tu przypomnieć, że państwa kandydujące do przyjęcia do UE to członkowie RE, a zatem tworzy się pewna zależność między poszczególnymi instrumentami dotyczącymi praw człowieka. Współpraca Unii Europejskiej z Radą Europy, wcześniej wspólnotami europejskimi, ewoluuje w zasadzie od czasu ich powstania. Nabycie członkostwa przez państwo, które pragnie wejść do Unii warunkowane jest respektowaniem wartości, które są zapisane w statucie Rady Europy: poszanowanie prawa, demokratyzacja życia i przede wszystkim przestrzeganie praw człowieka. Obie organizacje nie tylko sąsiadują ze sobą w Strasburgu, ale mają wspólne pole działania.

Przykładem dobrej współpracy Rady Europy i Unii Europejskiej w płaszczyźnie praw człowieka jest Niezależna Wyspecjalizowana Agencja Praw Podstawowych (dalej Agencja)UE⁴², ustanowiona na potrzeby konkretnych zadań w ramach wewnętrznych działań Unii. Agencja jest następcą prawnym Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, które zostało powołane, by zbierać dane i prowadzić badania dotyczące rasizmu i ksenofobii oraz rozpowszechniać informacje o przestrzeganiu praw podstawowych w państwach członkowskich Unii. Agencja jest jedną z instytucji wspólnotowych, powołaną w celu wspierania organów unijnych i państw członkowskich w wykonywaniu prawa wspólnotowego. Jej celem jest zapewnianie instytucjom wspólnotowym i państwom członkowskim UE pomocy i fachowej wiedzy w zakresie praw podstawowych przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego. Zgodnie z planem na lata 2007–2012 oraz kolejnym na lata 2013–2017⁴³, do działań Agencji należy gromadzenie i dokumentowanie danych o nietolerancji oraz dyskryminacji, m.in. ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną. Agencja prowadzi cykl badań EU-MIDIS⁴⁴, w których osoby z grup imigrantów i mniejszości etnicznych pytane są o ich doświadczenia wiążące się z dyskryminacją i prześladowaniem w życiu codziennym. Z ostatniego raportu wynika, że z dyskryminacją najczęściej spotykają się osoby pochodzenia romskie-

⁴² Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 53, 22 lutego 2007 r.

⁴³ Decyzja Rady UE nr 252/2013/UE z 11 marca 2013 r., ustanawiająca wieloletnie ramy prac Agencji Praw Podstawowych UE na lata 2013–2017, Dz.U. UE L 2013.79.1.

⁴⁴ EU-MIDIS – European Union Minorities and Discriminatory Survey, to zainicjowany w 2009 r. pierwszy program bezpośrednich badań mniejszości etnicznych i imigrantów pod kątem dyskryminacji i wiktymizacji. Badania rozpoczęte w 2009 r. i kontynuowane w latach następnych, obejmowały doświadczenia dyskryminacji, przestępstw o charakterze rasistowskim, stopień świadomości odniesionej krzywdy przez osoby dyskryminowane oraz skalę składanych przez nie skarg. Seria badań „Data in Focus Reports” obejmuje wybrane grupy mniejszościowe we wszystkich 27 państwach członkowskich UE, www.fra.europa.eu/eu-midis [21.06.2013].

go, osoby pochodzące z Afryki subsaharyjskiej oraz z Afryki Północnej. Wnioski Agencji z przeprowadzanych badań wskazują, że dyskryminowane są różne osoby i z odmiennych powodów, a zatem działania podejmowane przez Unię powinny być dostosowane do specyfiki danego państwa członkowskiego, gdyż każde państwo boryka się z nieco odmiennymi problemami dotyczącymi dyskryminacji.

Zgodnie z art. 9 rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 168/2007, Agencja koordynuje swoją działalność z pracami Rady Europy, aby uniknąć powielania działań oraz zapewnić komplementarność i wartość dodaną. W tym celu Wspólnota zawiera z Radą Europy umowę służącą ustanowieniu ścisłej współpracy pomiędzy tą ostatnią a Agencją, a także stosownie do umowy między Wspólnotą Europejską a Radą Europy w sprawie współpracy między Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Radą Europy. Podstawą współpracy są roczne i wieloletnie programy określające wspólne obszary badawcze. Pojawiające się negatywne opinie dotyczące tej współpracy nie mają żadnego uzasadnienia. Od czasu powołania Agencji nie ma rywalizacji pomiędzy Agencją a Radą. W wielu sprawach praktycznych Agencja polega na ogromnym doświadczeniu i wieloletniej pracy Rady Europy na rzecz ochrony i promocji praw człowieka.

Z kontekstu powyższych rozważań należy uwypuklić to, że mandat Rady Europy nie uległ zmianie od chwili jej powstania, ale okoliczności, w jakich przyszło jej funkcjonować uległy poważnym i zasadniczym zmianom. Technologiczny, naukowy, polityczny, społeczny i ekonomiczny rozwój przyniósł nowe możliwości, ale również nowe zagrożenia dla demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Należy także zauważyć, że znakiem Rady Europy jest połączenie mocnej i praktycznej współpracy prawnej z surowym szanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności, połączonych z pozytywnym działaniem na rzecz promocji tolerancji, dialogu i zrozumienia między ludźmi. To jest właśnie sposób, w jaki Rada Europy odpowiada na zagrożenie takie jak terroryzm, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi, wykorzystanie seksualne dzieci, cyberprzestępczość, przemoc wobec kobiet i inne zagrożenia dla jednostki i społeczeństwa, jako całości. Nowa generacja konwencji Rady Europy otwarta jest dla państw spoza naszego kontynentu. Rada Europy jest zdeterminowana, aby usprawnić współpracę z UE, OBWE, ONZ i innymi partnerami w Europie i poza nią.

Podsumowując powyższe rozważania należy jeszcze raz podkreślić, że zakaz dyskryminacji jest podstawą ochrony praw człowieka. Rada Europy zawsze była i jest bardzo aktywna w walce przeciw dyskryminacji. Analizowany art. 14 EKPCz zobowiązuje państwa do zapewnienia poszanowania praw człowieka gwarantowanych w Konwencji, bez stosowania dyskryminacji z jakiegokolwiek powodu. Protokół 12 do Konwencji został przyjęty w celu wzmocnienia ochrony przeciw dyskryminacji i zapewnienia równego korzystania z dowolnego prawa w obowiązującym systemie prawnym. Priorytetem instytucji Rady Europy, takich jak Komitet Ministrów, Zgromadzenie Parlamentarne i Komisarz Praw Człowieka powinno być stałe dążenie do usprawnienia krajowych, wewnętrznych procedur i instytucji odpowiedzialnych za zapobieganie dyskryminacji.

Anti-discrimination standards of the Council of Europe. Outline of general issues

Council of Europe has a long history of combating discrimination, although this subject has been dealt with in different institutional setting. The principles of equality and non-discrimination feature prominently and repeatedly in the Council of Europe documents. Promoting human rights and non-discrimination have been focal issues for the Council of Europe ever since its founding, paving the way for numerous policy measures, campaigns, conferences, trainings and debates.

This paper presents current trends in Council of Europe's non-discrimination policy, as well as the historic review of the process of its development. It focuses, both on the presentation of instruments and practical effects. The Council of Europe has played a key role in the development of a common anti-discrimination agenda. European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms and the Protocol no. 12, as well as the other instruments dealt with in this presentation, were a major step in the fight against discrimination in Europe. At the level of general orientation of the Council of Europe policy against discrimination the legislation prohibiting discrimination brings forth effective results. Nevertheless, combating discrimination and un-equality requires more than prohibition. Therefore, the Council of Europe must not see progress to date as the end-game, but rather a first step towards a society in which everyone can participate equally.

Key words: Council of Europe, discrimination, anti-discrimination policy, human rights, equality

Marta Kolendowska-Matejczuk

**OCHRONA PRAW OFIAR PRZESTĘPSTW
NA GRUNCIE PRZEPISÓW UNII EUROPEJSKIEJ
W ŚWIECIE DYREKTYWY 2012/29/UE**

Ochrona praw ofiar przestępstw¹ staje się w ostatnim czasie problematyką, mającą coraz większe znaczenie w Unii Europejskiej, która od czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony² zyskała skuteczniejsze środki harmonizacji ustawodawstw krajowych państw członkowskich UE w zakresie prawa karnego przez ustanawianie norm minimalnych. Zgodnie bowiem z art. 82 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³:

W zakresie niezbędnym dla ułatwienia wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych, jak również współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych o wymiarze transgranicznym, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać normy minimalne. Normy takie uwzględniają różnice między tradycjami i systemami prawnymi państw członkowskich.

¹ W niniejszym opracowaniu autorka używać będzie pojęcia „ofiara przestępstwa” albowiem tym terminem posługują się instytucje UE, aczkolwiek terminologia ta może stygmatyzować osoby doświadczone przestępstwem, a nawet w niektórych sytuacjach powodować ich wtórną wiktymizację. Wydaje się, że terminem bardziej przystającym do omawianej problematyki, byłoby jednak określenie „pokrzywdzony” przestępstwem, którym posługuje się chociażby polski ustawodawca w krajowej procedurze karnej.

² Tj. od 1 grudnia 2009 r.

³ Dz.Urz. UE 2010; C 83/47.

W myśl art. 82 ust. 2 lit. C, normy minimalne mogą dotyczyć również praw ofiar przestępstw. Co jednak istotne, przyjęcie takich norm minimalnych przez uprawnione instytucje Unii Europejskiej, nie stanowi przeszkody dla państw członkowskich w utrzymaniu lub ustanowieniu wyższego poziomu ochrony osób, w tym ofiar przestępstw.

W tym miejscu, tytułem wstępu, podkreślić należy, że Unia Europejska – która przed wejściem w życie traktatu z Lizbony funkcjonowała w symbiozie ze Wspólnotami Europejskimi, by po „reformie lizbońskiej” stać się ich następcą prawnym⁴ – przeszła długą i zakończoną sukcesem drogę przemiany z organizacji mającej za priorytet „integrację ekonomiczną” w organizację, której cele ogniskują się również wokół zagadnień dotyczących szeroko pojętych „praw podstawowych”. Pierwszymi wyraźnymi sygnałami świadczącymi o tym, że Wspólnoty Europejskie miały na względzie prócz praw ekonomicznych – również i prawa podstawowe – była Wspólna Deklaracja z 5 kwietnia 1977 r., w której Parlament Europejski, Rada oraz Komisja podkreśliły podstawowe znaczenie, jakie już wówczas przywiązywały do ochrony praw podstawowych oraz zadeklarowały, że „wykonując swoje kompetencje i realizując swoje cele, Wspólnoty Europejskie szanują i będą szanować te prawa”⁵. Pewne uregulowania dotyczące praw człowieka odnajdowaliśmy również w traktatach, przykładowo w traktacie Wspólnot Europejskich⁶ (por. ówczesny art. 13 czy art. 136), w preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.⁷, czy chociażby w traktacie z Maastricht⁸ (por. ówczesny art. 6). Wspomnieć wreszcie należy o Karcie Praw Podstawowych⁹, funkcjonującej do czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony, jako deklaracja polityczna i projekcie Konstytucji UE, który ostatecznie zakończył się fiaskiem. Nie bez znaczenia w kształtowaniu współczesnej świadomości Unii Europejskiej w zakresie praw człowieka (praw podstawowych¹⁰), miał – i nadal ma – wpływ Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, do której w swych orzeczeniach odwoływał się wielokrotnie Trybunał Sprawiedliwości (dawny ETS)¹¹. Finalnie, znamienne uregulowania dla ochrony praw człowieka przyniosła reforma dokonana traktatem z Lizbony. W pierwszej kolejności podnieść należy, że do preambuły traktatu o Unii Europejskiej (TUE) został dodany nowy akapit

⁴ Z wyłączeniem Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (tzw. Euratomu), która to organizacja nadal funkcjonuje.

⁵ Dz.Urz. WE L 151, 10.06.1997.

⁶ Dz.Urz. WE C 325, 24.12.2002. TWE zreformowany został przez traktat z Lizbony i nosi obecnie nazwę traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁷ Jednolity Akt Europejski to umowa międzynarodowa zawarta w ramach Wspólnot Europejskich, która weszła w życie w 1987 r.

⁸ Dz.Urz. C 340 z 10.11.1997, który również został zreformowany na mocy traktatu z Lizbony.

⁹ Z 7 grudnia 2000 r.

¹⁰ Taką terminologią posługuje się bowiem UE.

¹¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284; orzeczenie TS w sprawie 4/73 Nold v. Komisji, czy w sprawie 36/75 Rutili.

w którym znajduje się odniesienie do źródeł wartości – uznawanych w Unii – leżących u podstaw praw człowieka, wolności, demokracji, równości i państwa prawnego, tj. do kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy¹². Istotne znaczenie ma również zreformowany art. 6 TUE. Po pierwsze, na mocy art. 6 ust. 1 TUE, Karta Praw Podstawowych (w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu)¹³ uzyskuje taką samą moc prawną, jak traktaty. W ust. 2 art. 6 TUE zawarta została ważna deklaracja, a mianowicie, że „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w traktatach”. Dopełnieniem tej deklaracji jest ust. 3 art. 6 TUE, zgodnie z którym

Prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych Państwom Członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

Nie bez znaczenia dla omawianej problematyki pozostają również akty prawa wtórnego, w szczególności dyrektywy i rozporządzenia, które w swym przedmiocie odnoszą się do zagadnień związanych z ochroną praw człowieka.

Podkreślić w tym miejscu należy, że na przestrzeni lat w porządku unijnym przyjmowane były również regulacje mające na celu *stricte* ochronę praw ofiar. Wspomnieć w tym kontekście należy chociażby o decyzji ramowej Rady UE z 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym 2001/220/WSiSW oraz o dopełniającej ją dyrektywie Rady UE z 29 kwietnia 2004 r., odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw 2004/80/WE¹⁴.

Powyższe rozwiązania nie spełniły jednak do końca swoich celów i w tym stanie rzeczy instytucje Unii Europejskiej podjęły dalsze działania na rzecz wzmacniania praw ofiar przestępstw. Bodźcem i punktem wyjścia do zmian w omawianym zakresie okazał się apel Rady Europejskiej zawarty w przyjętym w dniach 10–11 grudnia 2009 r. *Programie sztokholmskim „Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli”*, tj. programie rozwoju UE na lata 2010–2014¹⁵, w którym w punkcie 2.3.4. „Ofiary przestępstw, w tym terroryzmu”, Rada Europejska w pierwszej kolejności podkreśliła, że

[...] osoby, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji lub są szczególnie podatne na zagrożenia, np. osoby narażone na powtarzające się akty przemocy w bliskich związkach, ofiary przemocy uwarunkowanej płcią lub osoby, które padają ofiarami innych rodzajów przestępstw w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami ani rezydentami, potrzebują szczególnego

¹² „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne” – art. 1 pkt 1 a TL. Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. C 83, 30 marca 2010 r.

¹³ Dz.Urz. UE 2010; C 83/389.

¹⁴ Dz.Urz. WE L 82/1; Dz.Urz. UE L 261/15.

¹⁵ Dz.Urz. UE C 115/1.

wsparcia i ochrony prawnej. Również ofiary terroryzmu potrzebują specjalnej uwagi, wsparcia i uznania społecznego. Konieczne jest zintegrowane i skoordynowane podejście do ofiar zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie strategii mającej zapewnić wykonanie praw osób będących ofiarami przestępstw, a także lepsze wsparcie tych osób.

W tej sytuacji Rada zaapelowała do Komisji i państw członkowskich, by te przeanalizowały sposoby ulepszenia prawodawstwa i środki praktycznego wsparcia ochrony ofiar i sposoby lepszego wdrażania istniejących instrumentów oraz zapewniły ofiarom lepsze wsparcie w inny sposób, ewentualnie z wykorzystaniem istniejących sieci europejskich, które świadczą praktyczną pomoc i aby przedstawiły wnioski w tym zakresie.

Rada Europejska wskazała również na potrzebę opracowania kompleksowego instrumentu prawnego dotyczącego ochrony ofiar przestępstw poprzez połączenie dyrektywy Rady 2004/80/WE z 29 kwietnia 2004 r., odnoszącej się do kompensaty dla ofiar przestępstw i decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW z 15 marca 2001 r. w sprawie pozycji ofiar w postępowaniu karnym, na podstawie oceny tych dwóch aktów, a w tym celu, jak podkreśliła to Rada Europejska należy w większym stopniu korzystać z programów finansowania zgodnie z ich odnośnymi ramami prawnymi.

Zainspirowane wspomnianym apelem Rady Europejskiej oraz wyposażone w dodatkowe podstawy prawne z art. 82 ust. 2 TFUE, instytucje UE przyjęły nową dyrektywę 2012/29/UE z 25 października 2012 r., ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW¹⁶.

Przed przystąpieniem do wskazania najważniejszych założeń dyrektywy 2012/29/UE nie sposób nie wspomnieć również o innej dyrektywie – 2011/99/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego nakazu ochrony, w której przyjęto środki ochrony dla dobra ofiar lub potencjalnych ofiar przestępstw oraz ich bliskich¹⁷. Celem tej dyrektywy, jak zostało to wskazane w jej art. 1, jest określenie zasad pozwalających

[...] organowi sądowemu lub równoważnemu organowi w państwie członkowskim, w którym przyjęto środek ochrony służący ochronie osoby przed czynem zabronionym innej osoby

¹⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady; Dz.Urz. UE L 315/57.

¹⁷ Dz.Urz. UE L 338/2. Podkreślić należy, że zgodnie z definicją zawartą w omawianej dyrektywie „europejski nakaz ochrony” oznacza „decyzję o środku ochrony, którą wydał organ sądowy lub równoważny organ w państwie członkowskim i na podstawie której organ sądowy lub równoważny organ w innym państwie członkowskim stosuje środek lub wszelkie środki zgodnie z własnym prawem krajowym, by dalej chronić osobę podlegającą ochronie” – art. 2 pkt 1 dyrektywy 2011/99/UE. Natomiast w myśl art. 2 pkt 2 cyt. Dyrektywy, „środek ochronny” oznacza „decyzję w sprawach karnych, którą wydano w państwie wydającym zgodnie z jego prawem i procedurami krajowymi i która na osobę stwarzającą zagrożenie nakłada co najmniej jeden z zakazów lub ograniczeń określonych w art. 5 w celu ochrony osoby podlegającej ochronie przed czynem zabronionym mogącem zagrozić jej życiu, nieetykalności fizycznej lub psychicznej, godności, wolności osobistej lub nieetykalności seksualnej”.

mogącym zagrozić jej życiu, nieetykalności fizycznej lub psychicznej, godności, wolności osobistej lub nieetykalności seksualnej – wydać europejski nakaz ochrony, dzięki któremu właściwy organ w innym państwie członkowskim może nadal chronić daną osobę na terytorium tego innego państwa członkowskiego w przypadku wystąpienia działań wyczerpujących lub przypuszczalnie wyczerpujących – w świetle prawa krajowego państwa wydającego – znamiona przestępstwa.

Istotną z punktu widzenia praw ofiar przestępstw jest także dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z 5 kwietnia 2011 r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępująca decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW, ustanawiająca minimalne reguły dotyczące określania przestępstw i kar dotyczących handlu ludźmi oraz wprowadzająca wspólne przepisy w celu lepszego zapobiegania takim przestępstwom i lepszemu ochronie ich ofiar, przy uwzględnieniu kwestii związanych z płcią, oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępująca decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW, której celem jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących określania przestępstw i kar dotyczących niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci, pornografii dziecięcej oraz naga-bywania dzieci dla celów seksualnych¹⁸. Wprowadza ona również przepisy służące lepszemu zapobieganiu takim przestępstwom i lepszemu ochronie pokrzywdzonych w wyniku takich przestępstw¹⁹. Z uwagi jednak na wąsko określoną tematykę niniejszego opracowania, odwołanie się do wspomnianych dyrektyw ma jedynie zakres sygnalizacyjny.

Przechodząc do wskazania najistotniejszych założeń dyrektywy 2012/29/UE wskazać w pierwszej kolejności należy, że po pierwsze dyrektywa ta ustanawia „normy minimalne”, a co się z tym wiąże, państwa członkowskie mogą rozszerzyć zakres praw określonych w tej dyrektywie w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony. Celem dyrektywy jest „zapewnienie, by ofiary przestępstwa otrzymały odpowiednie informacje, wsparcie i ochronę oraz by mogły uczestniczyć w postępowaniu karnym”²⁰.

Dyrektywa ma zastosowanie w związku z przestępstwami popełnionymi w Unii oraz postępowaniami karnymi toczącymi się w Unii, natomiast przyznaje ona prawa ofiarom przestępstw popełnionych poza terytorium Unii wyłącznie w związku z postępowaniem karnym toczącym się w Unii. Co istotne, omawiana dyrektywa nie dotyczy warunków pobytu ofiar przestępstw na terytorium państw członkowskich, jednakże zobowiązuje państwa członkowskie, by te podjęły niezbędne środki w celu zapewnienia, aby stosowanie praw przewidzianych w dyrektywie nie było uzależnione od prawa do pobytu ofiary na ich terytorium ani od jej obywatelstwa czy narodowości²¹.

¹⁸ Dz.Urz. UE L 101/1. Por. art. 1 dyrektywy 2011/36/UE; Dz.Urz. UE L 335/1.

¹⁹ Art. 1 dyrektywy 2012/92/UE.

²⁰ Pkt 11 preambuły dyrektywy 2012/29/UE; art. 1 ust. 1 dyrektywy 2012/92/UE.

²¹ Pkt 13 preambuły dyrektywy 2012/29/UE; pkt 10 preambuły dyrektywy 2012/29/UE.

Bardzo ważna kwestia poruszona została w punkcie 9 preambuły omawianej dyrektywy, a mianowicie państwa członkowskie zobowiązane zostały do zapewnienia ofiarom przestępstw należytego szacunku, a także traktowania w sposób taktowny i profesjonalny, bez dyskryminacji w jakiejkolwiek formie, na przykład ze względu na rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek, płeć, ekspresję i tożsamość płciową, orientację seksualną, status pobytowy czy stan zdrowia. Organy państwa, które kontaktują się z ofiarami przestępstw mają obowiązek brać pod uwagę sytuację osobistą, najpilniejsze potrzeby, wiek, płeć, ewentualną niepełnosprawność oraz poziom dojrzałości ofiar przestępstw, przy pełnym poszanowaniu ich integralności fizycznej, psychicznej i moralnej. Co niezwykle istotne, ofiary przestępstw powinny być chronione przed wtórną i ponowną wiktyimizacją, zastraszaniem oraz przed odwetem, powinny otrzymać odpowiednie wsparcie ułatwiające odzyskanie równowagi oraz uzyskać należyty dostęp do wymiaru sprawiedliwości²².

Dyrektywa 2012/29/UE w art. 2 ust. 1 lit. a zawiera definicję ofiary przestępstwa, zgodnie z którą ofiarą w rozumieniu dyrektywy jest po pierwsze osoba fizyczna, która doznała szkody, w tym krzywdy fizycznej, psychicznej, moralnej lub emocjonalnej lub straty majątkowej, bezpośrednio spowodowanej przestępstwem (bezpośrednio pokrzywdzony), ale też dyspozycje dyrektywy stosują się do członków rodziny osoby, której śmierć była bezpośrednim skutkiem przestępstwa, jeżeli doznali oni szkody w wyniku śmierci tej osoby (pośrednio pokrzywdzonych), przy czym do grona członków rodziny, zgodnie z dyrektywą, zalicza się małżonka, osobę pozostającą z ofiarą, w sposób trwały i ciągły, w bliskim pożyciu we wspólnym gospodarstwie domowym, krewnych w linii prostej, rodzeństwo oraz osoby pozostające na utrzymaniu ofiary. Co ważne, osobę należy uznać za ofiarę niezależnie od tego, czy sprawca został zidentyfikowany, schwytany, oskarżony lub skazany, a także niezależnie od więzi rodzinnych łączących sprawcę z tą osobą²³. W omawianej dyrektywie zaakcentowana jest szczególna potrzeba zapewnienia stosownej ochrony ofiarom przestępstw będącymi:

- dziećmi²⁴ – stosując niniejszą dyrektywę należy w pierwszym rzędzie dążyć do najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka, zgodnie z Kartą Praw Podstawowych UE i Konwencją ONZ o prawach dziecka z 20 listopada 1989 r.²⁵ Jak wskazano w pkt. 14 preambuły dyrektywy,

²² Pkt 9 preambuły i art. 1 ust. 1 dyrektywy 2012/29/UE.

²³ Art. 2 ust. 1 lit. a (i) dyrektywy 2012/29/UE; art. 2 ust. 1 lit. a (ii) dyrektywy 2012/29/UE; art. 2 ust. 1 lit. b dyrektywy 2012/29/UE; pkt 19 preambuły dyrektywy 2012/29/UE.

²⁴ Tj. zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. d dyrektywy 2012/29/UE – osobami w wieku poniżej 18 lat.

²⁵ Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526.

[...] dzieci będące ofiarami powinny być uznawane za osoby posiadające pełnię praw określonych w dyrektywie i traktowane jako takie, i powinny być uprawnione do korzystania z tych praw w sposób uwzględniający ich zdolność do formułowania własnych poglądów;

- osobami niepełnosprawnymi – tak, aby ofiary takie były w stanie korzystać w pełni z praw określonych w dyrektywie na równi z innymi, w tym ułatwiając im dostęp do pomieszczeń, w których prowadzone są czynności postępowania karnego, a także, by miały dostęp do informacji²⁶,
- ofiarami terroryzmu – które ucierpiały w wyniku zamachów docelowo mających wyrządzić szkodę społeczeństwu. Ofiary takie wymagają bowiem szczególnej uwagi, wsparcia i pomocy ze względu na szczególny charakter przestępstwa, które przeciwko nim popełniono.

Ofiary terroryzmu mogą być obiektem szczególnego zainteresowania publicznego i często potrzebują społecznego uznania i godnego traktowania przez społeczeństwo. Państwa członkowskie powinny zatem zwracać szczególną uwagę na potrzeby ofiar terroryzmu i dążyć do ochrony ich godności i bezpieczeństwa²⁷;

- ofiarami przemocy na tle płciowym (tj. ze względu na płeć, tożsamość płciową lub ekspresję płciową). Wśród tego typu ofiar dyrektywa wskazuje w szczególności na potrzebę ochrony kobiet będących ofiarami przemocy na tle płciowym oraz ich dzieci, albowiem w przypadku takiej przemocy występuje wysokie ryzyko wtórnej oraz ponownej wiktymizacji, zastraszania i odwetu. Dyrektywa definiuje przy tym, że „przemoc na tle płciowym” rozumiana jest jako

[...] forma dyskryminacji oraz pogwałcenie podstawowych wolności ofiary i obejmuje przemoc w bliskich związkach, przemoc seksualną (w tym gwałt, napaść na tle seksualnym i molestowanie seksualne), handel ludźmi i niewolnictwo oraz różne formy krzywdzących praktyk, takie jak przymusowe małżeństwa, okaleczanie żeńskich narządów płciowych i tak zwane przestępstwa popełniane „w imię honoru”²⁸;

- ofiarami przemocy w bliskich związkach, tj. wówczas, gdy sprawcą przemocy jest osoba, która jest aktualnym lub byłym małżonkiem, partnerem lub innym członkiem rodziny ofiary, niezależnie od tego, czy dzieli lub dzieliła z ofiarą gospodarstwo domowe. Jak wskazano to bowiem w dyrektywie,

Przemoc w bliskich związkach jest poważnym i często ukrywanym problemem społecznym, który może skutkować systematycznymi urazami psychicznymi i fizycznymi o poważnych konsekwencjach, gdyż sprawcą jest osoba, której ofiara powinna móc ufać. Ofiary przemocy w bliskich związkach mogą zatem potrzebować szczególnych środków ochrony. Ofiarami tego rodzaju przemocy są w przeważającej mierze kobiety, a ich sytuacja może być tym poważniejsza, im bardziej są uzależnione od sprawcy z powodów ekonomicznych, społecznych lub przez wzgląd na prawo pobytu²⁹.

²⁶ Pkt 15 preambuły dyrektywy 2012/29/UE.

²⁷ Pkt 16, *ibidem*.

²⁸ Pkt 17, *ibidem*.

²⁹ Pkt 18, *ibidem*.

Dyrektywa 2012/29/UE w swych postanowieniach zawiera katalog praw ofiar przestępstw, który winien być urzeczywistniony w regulacjach krajowych wszystkich państw członkowskich, tak, by finalnie stworzyć na terenie całej Unii Europejskiej jeden, minimalny standard ochrony praw ofiar przestępstw. Choć dyrektywa zarówno w swym tytule, jak i jej przepisach akcentuje, że na jej mocy tworzy się normy „minimalne” w zakresie praw ofiar przestępstw, w istocie stanowi ona pokaźny zbiór praw, środków wsparcia i ochrony, których wprowadzenie w całym zakresie na pewno będzie stanowiło wyzwanie dla poszczególnych państw członkowskich, w tym i w pewnym zakresie dla Polski. Tytułem przykładu wskazać należy, że ofiary przestępstw mają mieć zapewnione między innymi prawo do: 1) rozumienia i bycia rozumianym, co ma być uwarunkowane nałożeniem na państwa członkowskie obowiązku zapewnienia, by przekazywanie informacji ofiarom odbywało się z zastosowaniem prostego i przystępnego języka, ustnie lub pisemnie, z jednoczesnym uwzględnieniem cech osobowych ofiary, w tym wszelkiego rodzaju niepełnosprawności, które mogą mieć wpływ na zdolność ofiary do rozumienia lub bycia rozumianym³⁰;

2) otrzymywania informacji od momentu pierwszego kontaktu z właściwym organem, na które składa się prawo do otrzymania informacji w prostym i przystępnym języku, między innymi: o rodzaju dostępnego offerze wsparcia i od kogo można je uzyskać; o dostępie do pomocy medycznej i wsparcia specjalistycznego, w tym wsparcia psychologa; o zakwaterowaniu zastępczym; na temat procedury dotyczącej zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa oraz roli ofiary w takich procedurach; w jaki sposób oraz na jakich warunkach ofiara może uzyskać ochronę, w tym środki ochrony; w jaki sposób i na jakich warunkach ofiara może uzyskać poradę prawną, pomoc prawną oraz wszelkie porady innego rodzaju; w jaki sposób i na jakich warunkach ofiara może uzyskać odszkodowanie; w jaki sposób i na jakich warunkach ofiara jest uprawniona do tłumaczenia ustnego i pisemnego; czy np. o dostępnych usługach w zakresie sprawiedliwości naprawczej³¹;

3) otrzymania informacji o sprawie, w tym informacji: o decyzjach o zaprzestaniu prowadzenia lub zakończeniu dochodzenia lub o nieściganiu sprawcy; o dacie i miejscu rozprawy oraz o rodzaju zarzutów wobec sprawcy; o prawomocnym orzeczeniu wydanym w procesie; umożliwiających offerze zapoznanie się ze stanem postępowania karnego, chyba że w wyjątkowych okolicznościach takie powiadomienie mogłoby zaszkodzić właściwemu rozpatrzeniu sprawy³²;

4) tłumaczenia ustnego i pisemnego, w szczególności możliwości skorzystania, na wniosek, z bezpłatnego tłumaczenia ustnego co najmniej podczas wszelkich rozmów z ofiarą lub jej przesłuchań w toku postępowania karnego przed organami dochodzeniowymi lub sądowymi, w tym podczas przesłuchania przez policję, oraz z tłumaczenia ustnego w związku z ich czynnym udziałem w rozprawie sądowej

³⁰ Art. 3 ust. 2 dyrektywy 2012/29/UE.

³¹ Art. 4 ust. 1, *ibidem*.

³² Art. 6, *ibidem*.

i wszelkich niezbędnych posiedzeniach, a także możliwości otrzymania przetłumaczonego na piśmie orzeczenia w sprawie wraz z uzasadnieniem³³;

5) odwołania od decyzji o odmowie ścigania – na państwa członkowskie nałożony jest w tym zakresie obowiązek informowania ofiar przestępstw bez zbędnej zwłoki o przysługującym im prawie do otrzymania informacji wystarczających do podjęcia decyzji o tym, czy złożyć odwołanie od decyzji o odmowie ścigania, oraz by na wniosek takie informacje otrzymały³⁴;

6) gwarancji w ramach usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej – jak bowiem podkreślone zostało to w dyrektywie, sprawiedliwość naprawcza zabezpiecza ofiary przed wtórną i ponowną wiktymizacją, zastraszaniem oraz odwetem. Państwa członkowskie zobowiązane są zatem do podjęcia środków, które mają być stosowane podczas świadczenia usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej i zapewnią ofiarom, które decydują się na korzystanie z usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej, dostęp do bezpiecznych i zadowalających usług w zakresie sprawiedliwości naprawczej³⁵;

7) pomocy prawnej – jeżeli ofiary mają status strony w postępowaniu karnym. Warunki lub zasady proceduralne dostępu ofiar do pomocy prawnej określa prawo krajowe³⁶;

8) unikania kontaktu ze sprawcą – w tym zakresie na państwa członkowskie nałożony jest obowiązek zapewnienia warunków niezbędnych do możliwości uniknięcia kontaktu między ofiarami (i w razie konieczności członkami ich rodzin) a sprawcą w pomieszczeniach, gdzie prowadzone jest postępowanie karne, chyba że ze względu na dobro postępowania taki kontakt jest wymagany. Co istotne, państwa członkowskie mają zapewnić, by nowe pomieszczenia sądowe miały osobne poczekalnie dla ofiar przestępstw³⁷;

9) ochrony prywatności, w szczególności do ochrony cech osobowych ofiary, jej wizerunku i członków jej rodziny. Państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić przy tym, by właściwe organy mogły podejmować wszelkie zgodne z prawem środki w celu zapobieżenia publicznemu rozpowszechnianiu wszelkich informacji, które mogłyby prowadzić do zidentyfikowania dziecka będącego ofiarą³⁸.

Już w powyższym katalogu praw ujawniają się takie, które chociażby na gruncie prawa polskiego nie są obecnie w pełni urzeczywistnione. Egzemplifikacją na poparcie powyższej tezy jest dysfunkcja polskiej ustawy o kompensacie państwowej. Wskazać bowiem należy, że ustawa z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw jest martwa, a badania w zakresie praktyki jej stosowania wykazują wręcz, że ustawa ta nie tylko nie spełnia

³³ Art. 7, *ibidem*.

³⁴ Art. 11, *ibidem*.

³⁵ Art. 12, *ibidem*.

³⁶ Art. 13, *ibidem*.

³⁷ Art. 19, *ibidem*.

³⁸ Art. 21, *ibidem*.

swojej roli, ale również częstokroć doprowadza do wtórnej wiktyimizacji ofiar przestępstw³⁹. Z badań nad tą ustawą, które objęły wszystkie prawomocnie zakończone sprawy o kompensatę w okresie od 1 lipca 2005 r. do 31 grudnia 2009 r., przeprowadzonych przez dr Lidię Mazowiecką wynika w szczególności, że we wspomnianym okresie sądy rozpatrzyły zaledwie 96 wniosków o przyznanie kompensaty, w tym w około 30 sprawach przyznawały kompensatę, a z sumy prognozowanej na wypłatę kwot tytułem kompensaty określonej w projekcie tej ustawy na kwotę ok. 70 mln zł, wypłacono poszkodowanym zaledwie 0,2% tej kwoty⁴⁰. Badania te ujawniły liczne nieprawidłowości postępowań o przyznanie kompensaty państwowej (np. zdarzały się sytuacje, gdy sąd zobowiązywał ofiarę do ustalenia danych personalnych, adresów i stanu majątkowego sprawców przestępstwa, czy gdy uczestnikami postępowania, wbrew przepisom ustawy, byli sprawcy przestępstwa, którzy w postępowaniu korzystali z pomocy adwokata jako swojego pełnomocnika, podczas gdy sąd odmawiał przydzielenia pełnomocnika offerze, zdarzały się sytuacje, gdy sąd oddalał wniosek o kompensatę złożony przez matkę ofiary małoletniej, albowiem uznawał ją za osobę nieuprawnioną do złożenia wniosku, czy sytuacje, gdzie sąd odmawiał offerze przestępstwa zwolnienia z kosztów postępowania uzasadniając, że jej dochody w wysokości 300 zł powinny wystarczyć na systematyczne oszczędzanie na koszty sądowe).

Badania wykazała ponadto, że postępowania o kompensatę trwały bardzo długo (średnio 7 i pół miesiąca, najdłużej prawie 3 i pół roku), a koszty postępowania były dwukrotnie wyższe od przyznanej kompensaty. Problematyka ta stała się również przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich do ministra sprawiedliwości, w którym rzecznik podniósł, że liczba i waga zarzutów do obowiązującej ustawy powinny skłaniać do uregulowania tej instytucji zupełnie nową ustawą⁴¹.

Kolejną bolączką polskiego wymiaru sprawiedliwości wydaje się niewykorzystywana w dostateczny sposób instytucja mediacji. Jak wynika bowiem ze statystyk prezentowanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości, liczba mediacji w sprawach karnych jest niewielka i do tego z roku na rok maleje⁴². W 2006 r. liczba spraw karnych przekazanych do mediacji kształtowała się na poziomie 5052

³⁹ Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1415 z późn. zm.

⁴⁰ Badanie opublikowane m.in. w dwumiesięczniku „Niebieska Linia” 2012, nr 2, s. 19–22.

⁴¹ Wystąpienie RPO do MS z 3 lipca 2012 r.; RPO-703014-II/12/MK. W odpowiedzi na to wystąpienie, minister sprawiedliwości w piśmie z 24 października 2012 r. podzielił pogląd rzecznika, że ustawa z 7 lipca 2005 r. o państwowej kompensacie przysługującej ofiarom niektórych przestępstw jest wykorzystywana w niewystarczającym stopniu i w związku z tym rozpoczęto prace nad zmianą regulacji, co zostanie zapoczątkowane stworzeniem projektu założeń ustawy zmieniającej tę obowiązującą obecnie. Jak poinformował minister, co prawda działania te zostały czasowo wstrzymane, ze względu na resortowy harmonogram prac legislacyjnych, ale zostaną podjęte w jak najszybszym czasie. Dodać jednak należy, że do dziś problem kompensaty państwowej nie został rozwiązany na gruncie prawa polskiego.

⁴² www.ms.gov.pl.

spraw, podczas gdy w 2011 r. liczba ta spadła do zaledwie 3251. Podkreślić natomiast należy, że dla ofiary przestępstwa mediacja może być asumptem do zrekompensowania doznanych przez nią krzywd moralnych, fizycznych i materialnych – w ramach tzw. sprawiedliwości naprawczej. Wskazać następnie należy, że kolejnym problemem uwidocznionym na gruncie polskiej procedury karnej jest brak należytej informacji przekazywanej ofierze o jej prawach. Pisemne pouczenia o prawach pokrzywdzonego mogą być mało czytelne i zrozumiałe, zwłaszcza w sytuacji stresogennej. Postulować zatem należałoby, by pokrzywdzonych informować o ich prawach w bardziej dostępny sposób. Kolejnym problemem jest brak przepisów na gruncie prawa polskiego w zakresie przyznania pokrzywdzonym na każdym etapie postępowania bezpłatnego tłumacza, jeśli pokrzywdzony nie włada językiem polskim. W polskim systemie prawnym nadal nie został również rozwiązany problem braku należytego dostępu do bezpłatnej, profesjonalnej pomocy prawnej dla stron postępowania, w tym dla pokrzywdzonego.

Przyznać z drugiej strony jednak należy, że pomimo wskazanych wyżej problemów na gruncie prawa polskiego, które nie są również obce niektórym innym państwom członkowskim UE, nowe rozwiązania mające na celu ochronę ofiar przestępstw skłaniają optymistycznie patrzeć w przyszłość. Wysiłki Unii Europejskiej, które harmonizują z działaniami Rady Europy – wspomnieć w tym kontekście należy chociażby o podpisanej ostatnio przez Polskę Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (CAHVIO) – zapewne przyczynią się do wprowadzenia skutecznych i dostępnych w równym stopniu we wszystkich państwach członkowskich UE środków ochrony ofiar przestępstw, pomimo, że implementacja dyrektywy 2012/29/UE, która ma nastąpić we wszystkich państwach członkowskich do 16 listopada 2015 r., może okazać się dla niektórych państw wyzwaniem⁴³. Jednakże nie ma najmniejszej wątpliwości, że zapewnienie skutecznej ochrony ofiarom przestępstw, jest obowiązkiem każdego cywilizowanego państwa, a zaprzeczeniem standardów nowoczesnego, demokratycznego państwa prawa byłaby sytuacja, w której dochodziłoby do naruszania praw ofiar przestępstw i ich wtórnej wiktymizacji.

The protection of rights of the victims of crimes in light of the directive 2012/29/EU

The protection of rights of the victims of crimes is becoming issues, which has a more and more great significance in the European Union which since the time of the entry into force of the Treaty from Lisbon gained effective measures of the harmonization of national legislations of Member States in the recent time in the area of the criminal law by establishing the minimum standards. This publication is presenting the most important regulations of the directive of 2012/29 of the EU establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime. The publication is pointing at regulations of the directive which at present aren't fully fulfilled in the Polish legal system, what can cause certain problems in the process of the implementation of the directive in Poland.

Key words: rights of the victims of crimes, minimum standards, support and protection of victims of crime

⁴³ Art. 27 dyrektywy 2012/29/UE.

Tomasz Młynarski

DYLEMAT PRAW CZŁOWIEKA WE WSPÓŁCZESNEJ DYPLOMACJI FRANCJI

„Lud francuski proklamuje uroczyste swoje przywiązanie do Praw Człowieka
i do zasad suwerenności narodowej,
tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789”
Preambula Konstytucji V Republiki Francuskiej

„Są chwile, kiedy użycie siły może być uzasadnione w imię dążeń do pokoju”.
Kofi Annan, Haga, 18 maja 1999 r.¹

Artykuł omawia wybrane aspekty polityki zagranicznej Francji w zakresie promocji praw człowieka, koncentrując się na okresie prezydentury Nicolasa Sarkozy’ego. Prawa człowieka są dziś trwałym składnikiem stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej demokratycznych państw, a ich wspieranie i ochrona jest kwestią uzasadnionego obowiązku wspólnoty międzynarodowej. W analizie podjęto również próbę odpowiedzi na pytania: jaki jest udział Francji w promocję i ochronę praw człowieka na świecie; jakie miejsce w dyplomacji Francji zajmują prawa człowieka; czy Francja skończyła z rolą „żandarma Afryki” i stała się racjonalnym graczem w dawnych państwach kolonialnych, oraz jaką rolę w polityce afrykańskiej pełni angażowanie się Francji w interwencje humanitarne.

¹ K. Annan, *Secretary General says renewal of effectiveness and relevance of Security Council must be cornerstone of efforts to promote international peace in next century*, UN Press Release, SG/SM/6997, Haga, 18.05.1999, www.un.org/News/Press/docs/1999/19990518.SGSM6997.html.

Prawa człowieka w tradycji historycznej

Prawa człowieka są jedną z podstawowych wartości Republiki Francuskiej, a *Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela* z 26 sierpnia 1789 r., rozpoczynająca się znamiennym twierdzeniem „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w prawach”, została potwierdzona w preambule Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 r.² W powojennej historii Francja aktywnie uczestniczyła w opracowywaniu przez społeczność międzynarodową większości założeń doktryn międzynarodowych i instrumentów dotyczących ochrony praw człowieka. Jednym z głównych autorów *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*, przyjętej w 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w pałacu Chaillot w Paryżu, był René Cassin, wielki francuski prawnik i laureat Pokojowej Nagrody Nobla. Pełnił on funkcję szefa Komisji Praw Człowieka ONZ, której Francja była członkiem od czasu jej utworzenia w 1947 r. (zastąpionej w 2006 r. Radą Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych – Human Right Council, HRC).

Francja popiera aktywność Rady Bezpieczeństwa w angażowaniu się na rzecz eliminacji wszelkich naruszeń praw człowieka, które zagrażają międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu. Opowiada się za większą pomocą dla krajów, które zobowiązały się do promowania praw człowieka. W tym celu wsparła przeprowadzenie wspólnych działań z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR), którego mandat obejmuje zapewnienia poszanowania i zapobieganie naruszeniom praw człowieka oraz promowanie międzynarodowej współpracy w zakresie ich ochrony. Kraj ten uczestniczy również w pracach kilku organów Narodów Zjednoczonych utworzonych w celu monitorowania przestrzegania międzynarodowych konwencji w dziedzinie praw człowieka.

Francja aktywnie wspierała także ustanowienie Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze w przekonaniu, że pozwoli to na ustanowienie dyplomacji praw człowieka³. Odegrała także szczególną rolę w tworzeniu regionalnego systemu ochrony praw człowieka, w postaci *Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 4 listopada 1950 r. (weszła w życie 3 września 1953 r.).

W 1947 r. francuski rząd powołał Narodową Komisję Konsultacyjną ds. Praw Człowieka (Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, CNCDH), instytucję ochrony i promocji praw człowieka⁴. Co roku CNCDH przyznaje nagrodę „Praw człowieka Republiki Francuskiej” przywódcom z całego świata, którzy mają istotny wkład w ich rozwój.

² *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789*, www.assemblee-nationale.fr/histoire/dudh/1789.asp [07.05.2013].

³ E. Poidevin, *Concilier les droits de l'homme avec les autres intérêts de la France*, LesEchos.fr, www.lecercle.lesechos.fr/economie-societe/international/europe/221148004/concilier-droits-homme-autres-interets-france [18.06.2012]; F. Zimeray, *Les droits de l'Homme font partie de la marque France*, Cercle des Européens, 11.06.2012.

⁴ Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, www.cncdh.fr.

Francja aktywnie też uczestniczy w działaniach podejmowanych w celu ochrony i promocji praw człowieka i podstawowych wolności wewnątrz i poza Unią Europejską. Wszystkie umowy handlowe i o współpracy, które UE zawiera z innymi krajami, obecnie zawierają klauzulę zobowiązującą je do przestrzegania minimalnych standardów w tym zakresie. Francja jest współinicjatorem trzech rezolucji dotyczących sytuacji w zakresie praw człowieka w Iranie, Korei Północnej i Birmie, przyjętych w grudniu 2012 r., przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, a także współinicjatorem rezolucji w sprawie sytuacji w zakresie praw człowieka w Syrii, przyjętej w grudniu 2011 r.⁵ Jest stroną wielu międzynarodowych konwencji na rzecz ochrony praw człowieka, zaś obszerność krajowego ustawodawstwa w omawianej dziedzinie świadczy o wadze, jaką Francja do niej przywiązuje.

Prawa człowieka w polityce zagranicznej N. Sarkozy'ego

Nicolas Sarkozy w prezydenckim programie umieścił kwestię praw człowieka na początku agendy politycznej i obiecał większą stanowczość wobec dyktatorów:

Nigdy nie przejdę obojętnie wobec nadużyć praw człowieka w imię naszych interesów gospodarczych. Będę bronił prawa gdziekolwiek są one zagrożone lub ignorowane i będę służył obronie praw kobiet⁶.

29 kwietnia 2007 r. powiedział, że chce być „prezydentem Francji praw człowieka”⁷. Podczas wieczoru wyborczego 6 maja 2007 r., jako prezydent elekt ogłosił:

Chcę zaapelować do wszystkich na świecie, którzy wierzą w wartości tolerancji, wolności, demokracji, humanizmu, do wszystkich tych, którzy są prześladowani przez tyranię i dyktatury.

⁵ *Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran*, Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Third Committee (A/66/462/Add.3) 66/175, www.iranrights.org/english/attachments/doc_4144.pdf [17.02.2012]; *Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*, Resolution A/67/457/Add.3 and Corr.1, 67/183, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/183 [12.02.2013]; *Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea* Resolution (A/67/457/Add.3 and Corr.1) 67/181, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/181 [20.03.2013]; *Situation of human rights in Myanmar*, Resolution (A/67/457/Add.3 and Corr.1) 67/233, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/233 [08.04.2013].

⁶ P. Boniface, *La diplomatie des droits de l'homme de Nicolas Sarkozy*, IRIS, www.af-faires-strategiques.info/spip.php?rubrique47; Programme de l'UMP, présidentielle 2007; *Sarkozy et les droits de l'Homme: une défense à géométrie variable*, „Le Nouvel Observateur”, 30.04.2012; J.-M. Fardeau, *Engagements courageux et coupables silences autour des droits de L'homme*, „Revue internationale et stratégique” 2010, Vol. 1, No. 77, s. 102.

⁷ *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur le bilan de quatre mois de campagne électorale, le rappel des valeurs qui sont les siennes, en opposition notamment à celles de mai 1968, et son appel aux électeurs du centre pour le second tour*, Paris, le 29 avril 2007, www.discours.vie-publique.fr/notices/073001622.html.

Chcę powiedzieć do wszystkich dzieci na całym świecie, wszystkim maltretowanym kobietom [...] Francja będzie po stronie uciskanych świata⁸.

W pierwszych miesiącach prezydentury silnie akcentował prawa człowieka. Obiecującym sygnałem wysłanym przez Sarkozy'ego było powołanie na ministra spraw zagranicznych w rządzie premiera François Fillona, Bernarda Kouchnera (współzałożyciela organizacji „Lekarze bez Granic” i inspiratora prawa do ingerencji humanitarnej) oraz utworzenie pierwszego na świecie urzędu sekretarza stanu ds. praw człowieka w Ministerstwie Spraw Zagranicznych i Europejskich. Funkcję tę objęła 30-letnia muzułmanka pochodzenia senegalskiego Rama Yade⁹. Utworzono także urząd ambasadora ds. praw człowieka w strukturach resortu spraw zagranicznych, który w lutym 2008 r. objął François Zimeray¹⁰.

Prezydent Sarkozy włączył Francję w prace ONZ w kwestii zakazu rekrutowania dzieci – żołnierzy¹¹. 6 lutego 2007 r. przedstawiciele 58 krajów spotkali się w Paryżu w celu przeciwdziałania rekrutacji i wykorzystywaniu dzieci w konfliktach zbrojnych, w efekcie czego 9 czerwca 2010 r. sześć państw afrykańskich (Kamerun, Niger, Nigeria, Republika Środkowoafrykańska, Sudan, Czad) przyjęło Deklarację z N'Djamena, zobowiązującą do zapewnienia, że żadne dziecko poniżej 18 lat bezpośrednio lub pośrednio nie będzie brało udziału w działaniach zbrojnych oraz nie będzie rekrutowane w jakiegokolwiek innej formie do walki¹².

Sarkozy wykazał także szczególną aktywność w głośnych sprawach: Ingrid Betancourt i bułgarskich pielęgniarek. Francja potępiła brutalne represje wobec opozycji w czasie pokojowej demonstracji 28 września 2009 r. na stadionie sportowym w Konakry w Gwinei. Stłumienie protestu przeciwko planom startu przywódcy rządzącej junty wojskowej w wyborach prezydenckich przyniosło ponad 150 zabitych i 1000 rannych, a minister Bernard Kouchner wezwał do międzynarodowej interwencji w tym kraju¹³.

⁸ *Déclaration du Président de la République élu*, M. Nicolas Sarkozy, Paris, 06.05.2007, www.ambafrance-uk.org/Discours-du-President-elu-Nicolas.

⁹ N. Nougayrède, *France Without Illusions*, „Foreign Policy” 2009, September–October, www.foreignpolicy.com/articles/2009/08/13/france_without_illusions?page=0,0.

¹⁰ *François Zimeray, ambassadeur pour les droits de l'Homme*, Ministère des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr.

¹¹ *La France en faveur de l'interdiction de toutes les armes à sous-munitions*, www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrange-de-la-france/desarmement-et-non-proliferation/la-france-et-l-elimination-des [15.05.2013].

¹² *La conférence de Paris sur les enfants soldats se conclut sur un engagement à mettre fin au recrutement d'enfants*, UNICEF, www.unicef.org/french/media/media_38231.html; *Six pays d'Afrique centrale se réengagent pour les enfants par la Déclaration de N'Djamena*, www.unicef.org/wcaro/french/4501_4915.html [16.05.2013].

¹³ *Outcry as dozens are killed at Conakry protests*, www.france24.com, 04.10.2009; *French told to quit unsafe Guinea*, BBC News, 16.10.2009; *France threatens end to aid, opposition promises more protests*, 29.09.2009, www.rfi.fr.

Francja poparła przyjęcie rezolucji nr 1593 (2005)¹⁴, na mocy której Rada Bezpieczeństwa zwróciła się do Międzynarodowego Trybunału Karnego o ściganie winnych za zbrodnie w Darfurze, a także wspierała decyzję MTK o zatrzymaniu Omara al-Baszira, równocześnie odrzucając pomysł zaproszenia go na kolejny, 25 szczyt Afryka–Francja (maj 2010 r.)¹⁵. Zarówno Al-Baszir, jak i prezydent Zimbabwe Robert Mugabe (także ścigany przez MTK), otrzymali list od prezydenta Nicolasa Sarkozy’ego z prośbą o wyznaczenie przedstawicieli na szczyt w Nicei.

Inaczej jednak francuska dyplomacja praw człowieka rozwijała się w relacjach z Rosją, wobec której linia twardej polityki w trakcie kadencji ewoluowała – od chłodnego spojrzenia i krytyki do strategicznego partnerstwa. Niedługo po pierwszej oficjalnej wizycie Sarkozy’ego w Moskwie, na początku października 2007 r. (miesiąc przed oficjalną wizytą w Waszyngtonie), francuski prezydent dowiedział się, że Gazprom wybrał francuski koncern Total do współpracy w eksploatacji gigantycznego pola gazu Sztokhman na Syberii, a francuskie koncerny energetyczne włączyły się w budowę gazociągów *Nord Stream* i *South Stream*. Współpracę nawiązały także Alstom i rosyjskie koleje państwowe oraz rosyjski AvtoVaz i francuski koncern samochodowy Renault. Ucichła wówczas głośna retoryka w zakresie praw człowieka Sarkozy’ego, nawet wtedy, gdy Rosja najechała Gruzję w 2008 r., a Francja sprawowała rotacyjne przewodnictwo w UE. Wprawdzie Sarkozy „pogroził” Moskwie w imieniu całej Wspólnoty, szybko jednak uległ rosyjskim żądaniom ustanowienia „stref bezpieczeństwa” wewnątrz terytorium Gruzji, a rok później Sarkozy sprzedał Rosjanom okręty wojskowe Mistral, nie zwracając uwagi na zastrzeżenia zgłaszane przez Gruzję i NATO.

Francuski prezydent wbrew krytyce licznych organizacji pozarządowych, odnośnie do sytuacji praw człowieka i niedemokratycznego charakteru rządów, w trakcie wizyty w Kazachstanie w październiku 2009 r., patronował zawartym kontraktom handlowym francuskich i kazachskich przedsiębiorstw (m.in. francuskie koncerny Total, GDF Suez oraz AREVA sformalizowały współpracę energetyczną). Komentując wizytę Sarkozy powiedział, że nie przybył do tego kraju, by dawać lekcję, ale poszukiwać rozwiązań w kwestii demokracji i praw człowieka, o czym – jak stwierdził, rozmawiał z prezydentem Nursułtanem Nazarbajewem i zapewniając, że nie wyrzekł się ani „interesów gospodarczych Francji”, ani „wartości”¹⁶.

¹⁴ *Resolution 1593* (2005), Security Council 5158th Meeting (Night), 31.03.2005, www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8351.doc.htm.

¹⁵ *Sommet Afrique-France: 38 dirigeants africains se réunissent à Nice pour un «sommet du renouveau»*, 30.05.2010, www.rfi.fr; ICC-02/05-01/09, *The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir*, ICC, www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200205/related%20cases/icc02050109/Pages/icc02050109.aspx [10.05.2013].

¹⁶ *Sarkozy «assume» son soutien au président du Kazakhstan*, „Le Nouvel Observateur”, 06.10.2009, www.tempsreel.nouvelobs.com/monde/20091006.OBS3669/sarkozy-assume-son-soutien-au-president-du-kazakhstan.html; *Droits de l’Homme: Sarkozy défend son soutien au président du Kazakhstan*, „Le Parisien”, 06.10.2009, www.leparisien.fr/flash-actualite-politique/droits-de-l-homme-sarkozy-defend-son-soutien-au-president-du-kazakhstan-06-10-2009-664554.php.

Sarkozy, mimo wcześniejszych apeli o wstrzymanie aktów przemocy wobec ludności Tybetu i zwolnienia wszystkich więźniów politycznych, wziął udział w ceremonii otwarcia Igrzysk Olimpijskich 8 sierpnia 2008 r. w Pekinie¹⁷. Kilka miesięcy po tym spotkał się w Polsce z Dalajlamą (6 grudnia 2008 r.) przy okazji obchodów 25 rocznicy przyznania Lechowi Wałęsie Pokojowej Nagrody Nobla¹⁸. W trakcie prezydentury N. Sarkozy'ego Francja i Chiny podpisały jednak wiele umów handlowych o wartości miliardów dolarów oraz ustanowiły strategiczne partnerstwo w sektorze energii jądrowej, potwierdzone w trakcie wizyty chińskiego prezydenta Hu Jintao w listopadzie 2010 r. Polityka ta była przykładem niekonsekwencji koncepcji i praktyki francuskiej dyplomacji¹⁹. Wątpliwości rozwiązał jednak François Fillon podczas podróży do Chin pod koniec grudnia 2009 r.:

Chiny to ogromny kraj, który sam powinien regulować własne problemy i jest szaleństwem sądzić, że z zewnątrz będziemy zmieniać taki, czy inny aspekt życia w Chinach²⁰.

To oświadczenie zostało ogłoszone kilka dni przed tym, jak symbol demokratycznej opozycji i pokojowego oporu, Liu Xiaobo, został skazany na jedenaście lat więzienia²¹.

Francja zdystansowała się także, podobnie jak i inne kraje zachodnie, od prac komisji pod przewodnictwem sędziego Goldstone'a (byłego prokuratora Międzynarodowych Trybunałów Karnych dla b. Jugosławii i Rwandy), powołanej w celu zbadania wszystkich pogwałceń międzynarodowego prawa praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, które mogły zostać popełnione w jakimkolwiek czasie w kontekście operacji militarnych prowadzonych w Gazie. Pięć krajów, w tym Francja, nie brało udziału w głosowaniu w sprawie raportu komisji Goldstone'a, kiedy 17 października 2009 r., Rada Praw Człowieka NZ przyjęła jej sprawozdanie²².

¹⁷ *La France pose trois conditions pour que Sarkozy soit à Pékin*, 05.04.2008, www.fr.reuters.com [10.05.2013].

¹⁸ *Defiant Nicolas Sarkozy meets Dalai Lama despite China's trade threat*, „The Telegraph”, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/3629865/Defiant-Nicolas-Sarkozy-meets-Dalai-Lama-despite-Chinas-trade-threat.html.

¹⁹ *Sarkozy begins China visit at imperial tombs*, Reuters, 24.11.2007, www.reuters.com; *Sarkozy decides to go to Olympics*, 09.07.2008, BBC News; *French president to attend Beijing Olympics opening*, „The Sydney Morning Herald”, 09.07.2008, www.smh.com.au; *France announces \$22.8B in deals with China*, „The Washington Post”, 04.11.2010.

²⁰ *Opération séduction de Fillon en Chine*, „L'Expansion/L'Express”, 22.12.2009, lexpansion.lexpress.fr.

²¹ *Chinese human rights activist Liu Xiaobo sentenced to 11 years in jail*, „The Guardian”, 25.12.2009, www.guardian.co.uk/world/2009/dec/25/china-jails-liu-xiaobo.

²² *Le rapport Goldstone adopté par le Conseil des droits de l'homme*, RFI, 17.10.2009, www.rfi.fr.

„Interweniuje, więc jestem” – powrót „żandarma Afryki” w służbie ochrony praw człowieka?

Kierunkiem szczególnej aktywności dyplomatycznej Francji jest Afryka. Dziedzictwo neokolonialne doprowadziło bowiem do powstania rozbudowanej sieci interesów politycznych i gospodarczych łączących to państwo z kontynentem afrykańskim. IV Republika Francuska, w obliczu postępującego procesu dekolonizacji nie umiała sprostać pilnej potrzebie radykalnej zmiany mocarstwowych relacji z Afryką Północną²³. W okresie zimnej wojny natomiast polityka gospodarcza Francji wobec Afryki subsaharyjskiej osadzona była w tradycji gaullistowskiej²⁴. W efekcie Francja przez dziesięciolecia czerpała korzyści z lukratywnych kontraktów w krajach Czarnego Łądu, traktowanych jako „wynagrodzenie” dla „żandarma Afryki”. Paryż zawierał umowy obronne, gwarantując integralność terytorialną każdej byłej kolonii i zobowiązując się do wyszkolenia lokalnego wojska w zamian za prawo do stacjonowania w kraju lub tranzytu dowolnej liczby żołnierzy. W tajnych klauzulach Francja ponadto otrzymywała prawo do pierwokupu surowców, jakie eksportowały jej dawne posiadłości, od uranu w Nigrze, do kawy lub kakao na Wybrzeżu Kości Słoniowej czy ropy naftowej w Kamerunie, Gabonie i Kongo²⁵. W zamian Paryż zobowiązywał się do wojskowej interwencji nie tylko w przypadku zewnętrznego zagrożenia afrykańskiego partnera, ale także „w przypadku wewnętrznych niepokojów”²⁶. Było to swoiste „ubezpieczenie na życie” przyjaznych reżimów.

Wraz z końcem zimnej wojny Francja zadeklarowała zerwanie współpracy z reżimami naruszającymi prawa człowieka i powstrzymanie się od ingerencji. Nowe uwarunkowania przyniosły znaczące obniżenie nadwyżki handlowej Francji z Afryką subsaharyjską, dewaluację franka (*le franc de la Coopération Financière en Afrique Centrale* – franc. CFA) i wzrost rywalizacji z Chinami, których obecność w Afryce systematycznie rosła. Ludobójstwo w Rwandzie w 1994 r. i oskarżenia wobec Francji o wsparcie Hutu, a pośrednio ludobójczego reżimu (operacja Turkus), położyły się cieniem na francuskich interwencjach w Afryce²⁷. Oskarżana o współwinę za rwandyjską zbrodnię, Francja zmuszona więc została do zrewidowania swojej afrykańskiej polityki. Do końca lat 90. XX w. Francja zamknęła trzy z sześciu stałych baz na kontynencie²⁸.

²³ M. Thomas, *France's North African Crisis, 1945–1955: Cold War and Colonial Imperatives*, „History” 2007, Vol. 92, Is. 306, s. 233.

²⁴ P. Hugon, *Où en est-on de la «Françafrique»?*, „Revue internationale et stratégique” 2010, Vol. 1, No. 77, s. 165.

²⁵ S. W. Smith, *France in Africa: A New Chapter?*, „Current History”, May 2013, s. 164.

²⁶ W czasie zimnej wojny armia francuska działała jako pomocnik „wolnego świata”, interweniując co najmniej 39 razy w Afryce subsaharyjskiej i broniąc władzy swoich faworytów, za: S. W. Smith, *France in Africa...*, s. 164.

²⁷ *Ibidem*, s. 165.

²⁸ *Ibidem*, s. 167.

We wczesnych latach 90. rząd F. Mitterranda, tak jak i inne rządy europejskie, przykładął większe znaczenie do sukcesów gospodarczych i postępu społecznego Afryki, zakładając, że postęp gospodarczy jest dopuszczalną drogą do demokratyzacji krajów Maghrebu. Francuski rząd zaniepokojony był ponadto możliwością rozprzestrzenienia islamskiego fundamentalizmu i przemocy w Północnej Afryce, toteż ignorował incydenty łamania praw człowieka przez lokalne reżimy. Francja dyskretnie wspierała rząd tunezyjski i prezydenta Ben Alego w dążeniu do zniszczenia ruchu bojowników islamskich, postrzeganych jako źródło terroryzmu²⁹. Kierunek ten kontynuował prezydent J. Chirac. W czasie jego prezydentury którego francusko-afrykańskie tradycyjnie opierały się na silnym zaangażowaniu Pałacu Elizejskiego w relacje z Afryką³⁰. Uznawał on bowiem, że proste potępienie reżimu, który ma niewielkie osiągnięcia w dziedzinie praw człowieka jest szkodliwe i że dialog, współpraca techniczna są również konieczne, aby dokonać postępu. Choć kwestie praw człowieka i demokratyzacji nie były bez znaczenia dla francuskiej polityki zagranicznej wobec krajów regionu, ich wpływ był ograniczony. Dla francuskiego rządu interesy bezpieczeństwa narodowego i ekonomiczne korzyści wynikające z utrzymywania bliskich kontaktów z krajami Maghrebu przeważały nad niezadowoleniem z działań w dziedzinie praw człowieka i demokratyzacji.

Wybór Nicolasa Sarkozy'ego na prezydenta przynosił nadzieję na redefinicję polityki poprzedników – François Mitterranda i Jacquesa Chiraca, wielokrotnie oskarżanych o neokolonialne ambicje. Prezydent elekt nie miał kolonialnej przeszłości ani bliskich relacji z Afryką, które obiecał oprzeć na wspólnym rozwoju, obronie praw człowieka i współpracy politycznej na nowych zasadach. W czasie kampanii prezydenckiej w 2007 r., Nicolas Sarkozy ogłosił koniec *Françafrique*, nawołując do budowy nowych relacji, bardziej zrównoważonych, nieskrępowanych i wolnych od obciążeń przeszłości, a także tworzenia nowej polityki opartej na wartościach humanizmu, kapitalizmu etycznego i demokracji³¹.

W latach 60. XX w. rozwój „nacjonalizmu gospodarczego” we Francji przyczynił się do upowszechnienia złych praktyk związanych z *Françafrique* w oparciu o kontrakty dla wielu francuskich przedsiębiorstw w przemyśle lotniczym, energe-

²⁹ Ch. Wood, *French Foreign Policy and Tunisia: Do Human Rights Matter?*, Middle East Policy Council, www.mepc.org/journal/middle-east-policy-archives/french-foreign-policy-and-tunisia-do-human-rights-matter [10.03.2013].

³⁰ Prezydent Jacques Chirac uczynił z pojęcia „prawa człowieka i demokracja” jeden z filarów swojego programu polityki zagranicznej, nawiązując wielokrotnie do „walki z terroryzmem” (*lutte contre le terrorisme*).

³¹ *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, sur la démocratie au Bénin et sur l'établissement de nouvelles relations entre la France et l'Afrique*, Cotonou, le 19 mai 2006, www.discours.vie-publique.fr/notices/063001811.html [20.03.2013]; *Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, président de l'UMP et candidat à l'élection présidentielle, sur son souhait de voir se réunifier l'espace méditerranéen pour le remettre au coeur de la civilisation occidentale et de la mondialisation*, Toulon, le 7 février 2007, www.discours.vie-publique.fr/notices/073000533.html [20.03.2013].

tycznym, kolejowym, stoczniovym i spożywczym³². Sarkozy miał więc skończyć z bezwarunkowym poparciem dla wybranych „przyjaznych” afrykańskich reżimów, które w zamian za ochronę swoich politycznych interesów odwdzięczały się kontraktami dla francuskich przedsiębiorstw oraz uczynić wzajemne powiązania zdrowszymi i bardziej przejrzystymi.

Sarkozy rozwiązał afrykańską komórkę w Pałacu Elizejskim, a w jej miejsce w czerwcu 2007 r. mianował Jean-Marie Bockela sekretarzem stanu ds. frankofo-nii³³. W praktyce jednak prezydent Sarkozy, podobnie jak jego poprzednicy, mnożył wizyty zagraniczne w towarzystwie szefów przedsiębiorstw różnych branż, patronując kontraktom handlowym³⁴. Już pierwsza wizyta Sarkozy’ego na kontynencie afrykańskim w lipcu 2007 r. w Libii, przyniosła rozczarowanie i wątpliwości. W grudniu tego roku prezydent Sarkozy przyjmował z honorami pułkownika Muammara Kadafigo w Paryżu i nie pytając o prawa człowieka, zaoferował współpracę „dla rozwoju pokojowego wykorzystania energii jądrowej”, mimo że wiązało się to z ryzykiem proliferacji technologii jądrowych i zaszkodziło wizerunkowi Francji jako promotora wartości humanistycznych³⁵.

Podczas swojej drugiej oficjalnej wizyty na kontynencie afrykańskim 28–29 lutego 2008 r. w Czadzie i RPA, Nicolas Sarkozy zapowiedział „nowe otwarcie” w stosunkach między Francją a państwami afrykańskimi, równość we wzajemnych relacjach oraz wsparcie dla afrykańskich aspiracji międzynarodowych. W przemówieniu w południowoafrykańskim parlamencie padły ważne i długo oczekiwane słowa o reformie francuskiej obecności militarnej w Afryce. Prezydent przyznał, że większość dwustronnych porozumień o współpracy wojskowej, zawartych głównie w latach 60. XX w. w obliczu dekolonizacji, nie odpowiada współczesnym realiom i wyzwaniom i zapowiedział ich renegocjowanie:

Francuska obecność wojskowa w Afryce wciąż opiera się na porozumieniach osiągniętych tuż po zakończeniu kolonializmu, około 50 lat temu! Nie mówię, że umowy te nie miały uzasadnienia w tym czasie. Stwierdzam natomiast, że to, co zostało zrobione w latach 60. [XX w. – T.M.], nie ma już tego samego znaczenia dzisiaj. Ich brzmienie jest nieaktualne. Obecnie jest nie do pomyslenia [...] by wciągnąć nas w wewnętrzny konflikt [...]. Chciałbym w związku z tym przedstawić cztery propozycje. Pierwsza odnosi się do porozumień obronnych między Francją i krajami afrykańskimi [...]. Francja chce podjąć rozmowy ze wszystkimi zainteresowanymi państwami afrykańskimi, w celu dostosowania istniejących umów do realiów współczesności [...]. Francja będzie otwarta na dialog ze wszystkimi, którzy chcą ustanowić nowe partnerstwo bezpieczeństwa.

³² M. Capron, *De la Françafrique à la responsabilité sociale des entreprises. Les dynamiques entre les firmes, l’Etat et les mouvements sociaux en France*, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social 2009, s. 3–4.

³³ P. Hugon, *Où en est-on de...*, s. 164.

³⁴ M. Capron, *De la Françafrique à la responsabilité...*, s. 4; *Françafrique: Sarkozy fait le grand écart, „Libération”*, 28.03.2009, www.liberation.fr/monde/0101558577-francafrique-sarkozy-fait-le-grand-ecart [10.03.2013].

³⁵ S. Laurent, *Nucléaire: M. Sarkozy réécrit ses relations avec Kadhafi*, „Le Monde”, 17.04.2012; S. Meunier, *France and the World, from Chirac to Sarkozy*, [w:] *Developments in French Politics*, Vol. 4, red. A. Cole, P. le Galès, J. Levy, Palgrave 2008, s. 253.

Druga propozycja: chcę umieścić nasze stosunki na nowych podstawach [...] przejrzystości [...] ogłaszam, że wszystkie obronne porozumienia między Francją i krajami afrykańskimi zostaną opublikowane w całości [...]. Po trzeciej proponuję, by francuska obecność wojskowa w Afryce służyła przede wszystkim pomocy Afryce w osiągnięciu jej rozwoju [...]. Nie jest rolą Francji utrzymać siły zbrojne w Afryce na czas nieokreślony, Afryka musi wziąć odpowiedzialność za swoje problemy bezpieczeństwa. [...] nie oznacza to w żaden sposób, że Francja rezygnuje ze swojego zaangażowania w Afryce. Jest dokładnie odwrotnie. Chcę, by Francja ściślej współpracowała z Unią Afrykańską nad budową systemu bezpieczeństwa zbiorowego³⁶.

W ten sposób Sarkozy próbował zamazać obraz, że w przeszłości „współpraca wojskowa” służyła Francji za parawan dla ratowania miejscowych reżimów³⁷.

Wobec fali masowych protestów społecznych w Libii, nasilających się początkiem 2011 r., francuski prezydent, pomimo utrzymywania bliskich kontaktów z Muammarem Kadamem oraz obalonymi w trakcie Arabskiej Wiosny przywódcami Tunezji Zin el-Abidin Ben Alim i prezydentem Egiptu Hosni Mubarakiem, przyjął postawę obrońcy praw człowieka i zwolennika twardej polityki wobec Trypolisu³⁸. Trudno przesądzić, na ile u podstaw interwencji w Libii leży strategiczne interesy narodowe Francji, związane z utrzymaniem pokoju, stabilności i przewidywalnych warunków aktywności ekonomicznej w strefie śródziemnomorskiej, niemniej prezydent Sarkozy okazał się liderem koalicji antylibijskiej. Wobec rozrastającej się przemocy i otwartej wojny domowej w Libii, po kilku nieudanych próbach powstrzymania fali przemocy Rada Bezpieczeństwa ONZ (przy pięciu głosach wstrzymujących się: Niemiec, Rosji, Chin, Brazylii, Indii) ostatecznie uchwaliła 17 marca 2011 r. rezolucję nr 1973 na podstawie rozdziału VII, upoważniając koalicję państw członkowskich do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu ochrony ludności cywilnej i obszarów zamieszkałych przez ludność cywilną³⁹. We wspólnym artykule opublikowanym w „Washington Post”, „The Times”, „Le Figaro” (oraz przedrukowanym w wielu innych gazetach „The International Herald Tribune”, „New York Times”, „al-Hayat”), prezydenci B. Obama i N. Sarkozy oraz premier D. Cameron zapewniali, że celem operacji w Libii nie jest obalenie pułkownika Kadamiego, ale operacja będzie kontynuowana dopóty, dopóki będzie on u władzy, albowiem nie wierzą, że przemoc może się zakończyć inaczej, jak wraz

³⁶ *Speech by the President of the French Republic to the Parliament of the Republic of South Africa*, Cape Town, South Africa, 28.02.2008, www.ambafrance-uk.org/President-Sarkozy-s-speech-to-the; State visit by President Nicolas Sarkozy (February 2008), www.ambafrance-rsa.org/State-visit-by-President-Nicolas, 954 [15.05.2013].

³⁷ Reforma konstytucyjna z 23 lipca 2008 r., ustanowiła procedury informacji i parlamentarnej kontroli (art. 35) w sytuacji operacji zewnętrznych (*opérations extérieures*, OPEX).

³⁸ *Sarkozy veut une «stratégie commune» de l'UE*, EurActiv.fr, 28.02.2011, www.euractiv.fr/institutions/libye-sarkozy-veut-strategie-commune-ue-7584.html [15.05.2013].

³⁹ *Resolution 1973* (2011) adopted by the Security Council at its 6498th meeting on 17 March 2011, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%282011%29. Rezolucja zezwalała na dokonanie interwencji z powietrza, nakazując unikania działań lądowych. Francuskie samoloty wojskowe wykonały pierwsze bombardowania 19 marca 2011 r., w ramach operacji Harmattan, zaś 25 marca 2011 r. operację od państw koalicji ONZ przejęło NATO (*Unified Protector*).

z jego odejściem⁴⁰. Paradoksalnie jednak, publikacja artykułu wzmogła wątpliwości odnośnie do intencji, a rozróżnienie między motywacją humanitarną a polityczną wydało się bardzo niejasne⁴¹.

Prezydent Sarkozy okazał się aktywnym zwolennikiem „interwencji humanitarnej” i bronił prawa do ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa ze względów humanitarnych. Jeszcze podczas uroczystości z okazji 90-lecia Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca w maju 2009 r., mówił:

Gdy kraj przeszkadza personelowi organizacji humanitarnych w ratowaniu ludności cywilnej, Francja będzie na poziomie międzynarodowym reagować i potępiać działania tych krajów. Nikt nie ma prawa do brania jako zakładnika własnej ludności⁴².

Po Libii, Francja zaangażowała się militarnie w ramach operacji *Licorne* w konflikcie wewnętrznym w Abidżanie (4–11 kwietnia 2011) na Wybrzeżu Kości Słoniowej, obok sił ONZ (rezolucja nr 1975 RB ONZ)⁴³. Interwencja nastąpiła na wniosek sekretarza generalnego Ban Ki-moona, skierowany do francuskiego prezydenta, aby „umieścić ludność cywilną z dala od niebezpieczeństwa ciężkiego uzbrojenia”⁴⁴. Jednak bezpośrednie i aktywne zaangażowanie w kryzys na Wybrzeżu Kości Słoniowej krytykom afrykańskiej polityki Sarkozy’ego przypominało ingerencję dawnego mocarstwa kolonialnego w sprawy kraju z czasów, kiedy komórka ds. Afryki w Pałacu Elizejskim decydowała o przyszłości politycznej przywódców Czarnego Lądu⁴⁵. Afrykańska polityka Sarkozy’ego okazała się więc niespójna: mieszała *realpolitik* i prawa człowieka, pravicowy nacjonalizm i lewicowy humanizm i w praktyce była kontynuacją, a nie zapowiadaną zmianą⁴⁶.

Obraz Francji ingerującej utrwaliła interwencja wojskowa kolejnego prezydenta Francji François Hollande’a, przeciwnika zbrojnych działań i polityki interwencyjnej. Wprawdzie w grudniu 2012 r. odmówił on prezydentowi Republiki Środkowoafrykańskiej F. Bozizemu interwencji zbrojnej, gdy rebelianci po-

⁴⁰ B. Obama, D. Cameron, N. Sarkozy, *Libya's Pathway to Peace*, 14.04.2011, www.nytimes.com/2011/04/15/opinion/15iht-edlibya15.html?_r=0; Sarkozy, Obama, Cameron: «Kadhafi doit partir», le Figaro.fr, 15.04.2011, www.lefigaro.fr/international/2011/04/14/01003-20110414ARTFIG00772-sarkozy-obama-cameron-kadhafi-doit-partir.php, [15.05.2013].

⁴¹ Operacja *Unified Protector* wzbudziła zarzuty o dopuszczenie się nadużyć wykraczających poza „odpowiedzialność za ochronę”, zaś ultimatum dotyczące odejścia pułkownika Kaddafiego upolityczniło całe przedsięwzięcie.

⁴² *Sarkozy défend l'ingérence humanitaire*, le JDD, 04.05.2009, www.lejdd.fr/International/Depeches/Sarkozy-defend-l-ingerence-humanitaire-104479 [16.05.2013]; www.francesoir.fr/actualite/politique/nicolas-sarkozy-defend-l-ingerence-humanitaire-37881.html [16.05.2013].

⁴³ *Resolution 1975* (2011), adopted by the Security Council at its 6508th meeting on 30 March 2011, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1975%282011%29.

⁴⁴ *Côte d'Ivoire: la France entre une deuxième fois en guerre*, L'Express, 05.04.2011.

⁴⁵ *UE i świat, Europa na świecie, Afryka. Debata o „Françafrique”*, 15.04.2011, Presseurop, www.presseurop.eu/pl/content/news-brief/602061-debata-o-francafrique [16.05.2013].

⁴⁶ P. Hugon, *Où en est-on de...*, s. 163.

deszli pod stolicę tego kraju, oświadczając, że francuska obecność jest nie po to, by „chronić reżim, ale by chronić obywateli i interesów i pod żadnym pozorem by ingerować w wewnętrzne sprawy kraju” i dodając „te czasy skończyły się”⁴⁷. Równocześnie jednak nie zawahał się podjąć decyzji o wysłaniu wojsk francuskich 11 stycznia 2013 r. (operacja *Serwal*) przeciwko działaniom terrorystycznych islamskich rebeliantów w Afryce Północnej⁴⁸.

Francja, na prośbę prezydenta Mali [byłej francuskiej kolonii] i zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, zaangażowała się do wspierania malijskiego wojska przed atakiem terrorystycznym, które zagraża całej Afryce Zachodniej [...]. Przypominam, że Francja w tej operacji nie ma innych interesów niż ochrona zaprzyjaźnionego kraju i nie ma żadnego innego celu, niż walka z terroryzmem⁴⁹.

Prezydent Hollande podkreślił też:

[...] interweniujemy w ramach prawa międzynarodowego [rezolucji nr 2085 Rady Bezpieczeństwa ONZ z 20 grudnia 2012 – T.M]. Terrorysty muszą wiedzieć, że Francja zawsze będzie tam, gdzie chodzi nie o podstawowe interesy, ale prawa ludności, tej z Mali, która chce żyć w wolności i demokracji⁵⁰.

Operacja wywołała aprobatę francuskiej opinii społecznej (73% w lutym 2013 r.) oraz szerokie poparcie międzynarodowe, w tym krajów afrykańskich⁵¹.

Między interesem a idealizmem

Prawa człowieka są elementem francuskiej dyplomacji w tym sensie, że są one wykorzystywane strategicznie w działaniu politycznym. Francuska polityka obrony i promocji praw człowieka jest jednak selektywna i zmienia się w zależności od stopnia intensywności i rangi relacji z partnerem oraz możliwością wpływu na niego. Tam, gdzie Francja nie utrzymuje szczególnych relacji, intensywność presji

⁴⁷ *Centrafrique: de plus en plus isolé, Bozizé appelle à l'aide*, 27.12.2012, www.lexpress.fr/actualites/1/societe/centrafrique-de-plus-en-plus-isole-bozize-appelle-a-l-aide_1203406.html [20.05.2013].

⁴⁸ *Resolution 2085* (2012), Adopted by the Security Council at its 6898th meeting, on 20 December 2012, www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2085%282012%29.

⁴⁹ *Déclaration du Président de la République à l'issue du Conseil restreint de défense*, 12.01.2013, www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-republique-a-l-issue-du-conseil-restreint-de-defense, [16.05.2013].

⁵⁰ *Déclaration du Président de la République sur la situation au Mali*, 11.01.2013, www.elysee.fr/declarations/article/declaration-du-president-de-la-republique-sur-la-situation-au-mali-4 [16.05.2013].

⁵¹ *L'adhésion des Français à une intervention militaire au Mali*, Janvier 2013, IFOP, www.ifop.com/media/poll/2115-1-study_file.pdf [19.05.2013]; *Les Français et l'intervention militaire au Mali Résultats détaillés Février 2013*, www.ifop.com/media/poll/2146-1-study_file.pdf [19.05.2013].

dyplomatycznej wzrasta, tam zaś, gdzie wyłaniają się potencjalne interesy wynikające ze współpracy obserwuje się „kontrolowaną krytykę” lub oficjalną dezaprobatę Quai d’Orsay. Wyraża to pragmatyzm francuskich przywódców w odniesieniu do interesów gospodarczych i strategicznych. Selektywność podejścia widać więc w różnej polityce Francji względem Rosji, Chin, Kazachstanu czy państw Afryki Północnej (Libii, Syrii, Tunezji, Mali).

Istotę wyzwań współczesnej dyplomacji Francji wyjaśnił były minister spraw zagranicznych Bernard Kouchner, w wywiadzie z okazji 60. rocznicy *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka*:

[...] istnieje stała sprzeczność między prawami człowieka a polityką zagraniczną państwa, nawet we Francji [...] nie można prowadzić polityki zagranicznej kraju, tylko w zakresie praw człowieka. Żeby rządzić krajem, trzeba odejść od pewnego idealizmu,

dodając, że sprzeczności między prawami człowieka i polityką zagraniczną mogą być produktywne⁵². Minister wskazał dylematy, przed którymi stoją dyplomaci i decydenci polityczni: poszanowanie podstawowych wartości i zasad w obliczu interesów gospodarczych i strategicznych, co prowadzi do „podwójnych standardów” oraz wyboru między publiczną a dyskretną dyplomacją w zakresie promowania praw człowieka.

Wypowiedź Kouchnera wywołała ostrą krytykę rzeczniczki francuskiej prezydencji Marine de Carne, która odcięła się od jego słów, podobnie jak sekretarz stanu ds. praw człowieka, Rama Yade. François Zimeray, ambasador Francji ds. praw człowieka, komentując jednak wypowiedź byłego ministra tłumaczył, że prawa człowieka są związane z wizerunkiem Francji, są częścią „marki”, jaką jest Francja⁵³. Równocześnie Francja ma interesy kulturowe, handlowe, których musi bronić. Stara się pogodzić te interesy, a współzależność relacji i powiązań gospodarczych sprzyja tworzeniu ram dialogu wokół praw człowieka⁵⁴. Zimeray stwierdził, że cała sztuka polega na ochronie praw człowieka bez wyrzekania się innych korzyści współpracy tak, aby interesy gospodarcze

[...] naszych przedsiębiorstw, w niektórych krajach mogły iść w parze z polityką wzmacniającą prawa człowieka w danym kraju. To nie jest łatwe, ale z pewnością nie jest niemożliwe⁵⁵.

⁵² *France distances itself from Kouchner human rights remarks*, „EUobserver”, 11.12.2008, www.euobserver.com/foreign/27284 [16.05.2013].

⁵³ *François Zimeray, Ambassadeur pour les Droits de l’Homme: «Les droits de l’Homme font partie de la marque France»*, Cercle des Européens, 11.06.2012, www.ceuropeens.org/interview/francois-zimeray-ambassadeur-pour-les-droits-de-l-homme/les-droits-de-l-homme-font-partie-de [16.05.2013].

⁵⁴ www.ceuropeens.org/interview/francois-zimeray-ambassadeur-pour-les-droits-de-l-homme/les-droits-de-l-homme-font-partie-dTamże [16.05.2013].

⁵⁵ *Ibidem*.

To, czy prezydent Hollande, który w trakcie kampanii wyborczej w 2012 r., stwierdził, że jest gotów „skończyć z relacjami dominacji i wpływów” w polityce afrykańskiej Francji, będzie w stanie wypracować nowe podejście – pokaże przyszłość⁵⁶.

Wnioski

1) Promocja praw człowieka, będąca częścią dziedzictwa historycznego Francji, należy do centrum dyplomacji francuskiej i stała się jednym z głównych składników polityki zagranicznej tego państwa. Francuska dyplomacja praw człowieka nie przechodzi obojętnie wobec ich łamania na świecie i kontynuuje tradycje promocji wartości zawartych w preambule francuskiej konstytucji poza granicami Europy, dostosowując je do realiów i uwarunkowań współczesności.

2) Prawa człowieka nie istnieją jednak w oderwaniu od polityki, toteż Francja próbuje umiejętnie rozgraniczać ich promocję od współpracy polityczno-gospodarczej. Tłumaczy to niejednokrotnie selektywne podejście w odniesieniu do dialogu o prawach człowieka, wyrażające się w różnej intensywności działań i dyplomatycznego oddziaływania. Francuska polityka balansuje pomiędzy dialogiem w dziedzinie praw człowieka, a współpracą gospodarczą i polityczną. Paryż podejmuje aktywne wysiłki na rzecz zintegrowania społeczności międzynarodowej wokół wzmocnienia mechanizmów kontroli praw człowieka, równocześnie praktyka francuskiej dyplomacji opiera się na pragmatycznym myśleniu. Takiego podejścia nie należy oceniać krytycznie, gdyż Francja stara się równoważyć i dostosowywać swoje międzynarodowe zaangażowanie do realiów i możliwości tak, aby godzić interesy z wysiłkami na rzecz promocji praw człowieka. Budowa współpracy gospodarczej i powiązań ekonomicznych pomaga rozwinąć dialog i utrwalać postawę zgodną ze standardami praw człowieka.

3) Nicolas Sarkozy okazał się politykiem pragmatycznym w relacjach z Rosją, Chinami i innymi państwami szczególnego zainteresowania. Interwencja Francji w Libii, na Wybrzeżu Kości Słoniowej czy w Mali, niewątpliwie służyła ochronie ludności cywilnej i bezpieczeństwu regionu, pośrednio zaś utrzymaniu pozycji Francji i obronie jej interesów gospodarczych. Potwierdza to zatem, że cele polityki afrykańskiej pozostają niewzruszalne z punktu widzenia francuskich interesów, jednak charakter interwencji zmienił się całkowicie i jego podstawą jest aprobata międzynarodowa, nie zaś, jak w przeszłości, intencja wspierania „zaprzyjaźnionych” reżimów.

4) Francja nie jest już „żandarmem Afryki”, nadal jednak pełni funkcję „policjanta” mającego duże znaczenie na kontynencie. Francja jest jedynym krajem europejskim utrzymującym stałą obecność wojskową w Afryce. Działania na Wybrzeżu

⁵⁶ *Victoire de François Hollande: vers la fin de la Françafrique?*, RFI, 07.05.2012, www.rfi.fr/afrique/20120507-victoire-francois-hollande-vers-fin-francafrique [19.05.2013].

Kości Słoniowej czy w Mali pokazują, że postgaullistowscy lub neosocjalistyczni francuscy prezydenci są ponownie przygotowani, by interweniować z przeważającym wsparciem krajowej opinii publicznej i społeczności międzynarodowej. Francja coraz wyraźniej znów postrzega frankofońską Afrykę jako mającą kluczowe znaczenie dla jej relacji międzynarodowych. Surowce kontynentu są bardziej pożądane niż kiedykolwiek, a Paryż dostrzega, że Afryka z ponad miliardem mieszkańców, w najbliższych dekadach będzie ważnym rynkiem zbytu, na którym Francja może skorzystać dzięki przewadze komparatywnej, jaką daje frankofonia (*La Francophonie*) i wpływy kulturowe. Paryż, pomimo swojej coraz większej chęci zdystansowania się od konfliktów na kontynencie, nadal znacząco wpływa na przemiany polityczne i ekonomiczne zachodzące w ostatnich latach na kontynencie afrykańskim.

5) Polityka współczesnej Francji odróżnia się wyraźnie od praktyki z lat 60., 70. i 80. XX w., gdy w Pałacu Elizejskim „decydowano” o losie wybranych politycznych faworytów w Afryce. Obecne zaangażowanie militarne Francji na Czarnym Lądzie wyraźnie odróżnia się od tego z przeszłości, kiedy Paryż ingerował w politykę wewnętrzną państw wspierając lokalnych dyktatorów. Współczesne francuskie operacje wojskowe w Afryce mają przede wszystkim wymiar interwencji humanitarnej, ukierunkowanej na ochronę ludności cywilnej oraz posiadają solidne podstawy prawno-międzynarodowe. Francja reprezentuje najwyżej rozwinięte kraje świata, oczekujące spełnienia określonych standardów państw demokratycznych. Paryż zakończył politykę bezwarunkowej współpracy z każdym reżimem, nawet jeśli leży w jego interesie.

6) Francja deklaruje, że jest już gotowa wycofać się militarnie z Afryki i towarzyszyć afrykańskim partnerom w budowie zbiorowego systemu bezpieczeństwa na bazie Unii Afrykańskiej. Praktyka pokazuje jednak, że Afryka nadal nie jest w stanie samodzielnie rozwiązywać swoich problemów. Francja, która próbuje uwolnić się z roli „żandarma Afryki”, wciąż utrzymuje paternalistyczną rolę, która jest dziedzictwem wielu lat rządów kolonialnych. Nawet jeśli współcześnie jest mniej wpływowa, nadal jest obecna i wykonuje istotne funkcje regulacyjne (waluta, obrona, kultura) w niektórych krajach regionu.

7) Skoncentrowanie uwagi i sił Stanów Zjednoczonych w rejonie Azji sprawia, że wzrasta odpowiedzialność też krajów europejskich, które coraz częściej będą się angażować w sprawy bezpieczeństwa krajów afrykańskich. UE będzie musiała wypracować nowe mechanizmy reagowania kryzysowego, przy czym Francja zostanie szczególnie narażona na dylemat interwencji humanitarnej w niestabilnych państwach Afryki, co może rodzić dodatkowe trudności ze względu na brak zakotwiczenia konstrukcji interwencji humanitarnej w prawie międzynarodowym. W konsekwencji stawia to Francję przed nowymi wyzwaniami.

The dilemma of human rights in modern France's diplomacy

This article discusses, focusing on the presidency of Nicolas Sarkozy, selected aspects of France's foreign policy in the scope of human rights promotion. Human rights are now a permanent component of international relations and democratic states' foreign policy, moreover their promotion and protection is a matter of the international community legitimate obligation. The author take an attempt to answer following questions: What is the share of France in the promotion and protection of human rights in the world? What place in the French diplomacy human rights take? Has France finished over with the role of "African gendarme" and became a rational player in the former colonial countries? What is the role of humanitarian interventions engagement in the French African policy?

Key words: France, human rights, foreign policy, humanitarian intervention

Anna Bogucka

**OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA W UNII EUROPEJSKIEJ
W ASPEKcie SPOŁECZNEJ ODPOWIEDZIALNOŚCI
PRZEDSIĘBIORSTW - WYBRANE ZAGADNIENIA**

Traktat o Unii Europejskiej¹ wskazuje wartości, na jakich opiera się Unia. Do tych wartości zalicza się poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz praw człowieka². Aktem gwarantującym wprost poszanowanie godności ludzkiej, wolności, równości, podstawowych praw socjalnych (w tym pomocy socjalnej, ochrony zdrowia, ochrony środowiska oraz ochrony praw konsumenta), praw obywatelskich oraz dostępu do wymiaru sprawiedliwości, jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej³. Z Traktatu o Unii Europejskiej⁴ wynika, że Karta wywiera taką samą moc prawną, jak Traktaty. Godność ludzka, jako najwyższa wartość, powinna stanowić podstawę wy-

¹ Art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 13), zwany dalej TUE.

² C. Mik określa pojęcie praw człowieka „jako termin zrekonstruowany z powszechnych i regionalnych tekstów prawnych”, który oznacza „specyficznie rozwarstwione, naturalne możliwości ludzkie, co do istoty indywidualne, ale społecznie zdeterminowane, równe, niezbywalne, czasowo trwałe, uniwersalne podmiotowo, przedmiotowo i terytorialnie (a do pewnego stopnia także kulturowo), konieczne (wymuszające ochronę prawną) i zawsze wpływające z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej”. C. Mik, *Koncepcja normatywna europejskiego prawa praw człowieka*, Toruń 1994, s. 17–18.

³ Karta została ogłoszona w Strasburgu 12 grudnia 2007 r. przez Parlament Europejski, Radę i Komisję, Dz.Urz. UE C 303, 14.12.2007, s. 1 (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 391), zwana dalej: KPP UE.

⁴ Art. 6 ust. 1 akapit pierwszy.

kładni wszelkich praw i wolności przyznanych obywatelom Unii Europejskiej. Podmiotem ochrony i gwarancji godności ludzkiej jest każda istota ludzka, każdy człowiek⁵. Adresatami zaś wykonania gwarancji godności ludzkiej są instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej oraz państwa członkowskie, w zakresie w jakim stosują prawo Unii⁶. W literaturze przedmiotu⁷ przyjmuje się, że prawa podstawowe nie wywierają efektu horyzontalnego między podmiotami prywatnymi. Jednocześnie wskazuje się⁸, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zmierza w kierunku bezpośredniego związania podmiotów prywatnych normami Traktatów.

Podstawowe prawa każdego człowieka na arenie międzynarodowej gwarantowane są przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka z 1948 r.⁹ Akt ten przewiduje równość i wolność wszystkich ludzi pod względem godności i przyśługujących im praw, zakaz dyskryminacji ze względu na rasę, kolor, płeć, język, wyznanie, poglądy polityczne i inne, narodowość, pochodzenie społeczne, majątek, urodzenie lub jakikolwiek inny stan. Deklaracja gwarantuje też każdej osobie prawo do życia, wolności, bezpieczeństwa własnej osoby, a także wolności od niewolnictwa czy innej formy poddaństwa, tortur i okrutnego, niehumanitarnego traktowania i karania; prawo do skutecznej ochrony prawnej i dostęp do sądu oraz prawo do niewinności, dopóki organ sądowniczy nie orzeknie o winie osoby oskarżonej. Deklaracja przewiduje też poszanowanie wolności osobistej, przejawiającej się w ochronie prywatności w sprawach rodzinnych i domowych, tajemnicy korespondencji, ochrony dobrego imienia oraz zawierania małżeństwa i zakładania rodziny, a także swobody poruszania się, ubiegania o azyl, prawo do narodowości. W Deklaracji znalazły się również gwarancje wolności myśli, sumienia i wyznania, prawo do pokojowych zgromadzeń oraz prawo do udziału w rządzeniu swoim krajem.

Deklaracja określa także prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne, gwarantując możliwość ich urzeczywistnienia (oczywiście z uwzględnieniem organizacji i zasobów danego państwa). Prawa te są również nierozdzielnie związane z godnością człowieka i jego prawem do swobodnego rozwoju własnej osobowości. W obrębie praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych należy przede wszystkim wymienić: prawo każdego człowieka do równej płacy za równą pracę, odpowiedniego wynagrodzenia, które zapewnia jemu i jego rodzinie godną egzystencję (w tym zapewnienie pomocy społecznej w razie potrzeby). Z pracą związane jest również prawo tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich, w celu ochrony swoich interesów, wypoczynku, urlopu (w tym rozsądne ograni-

⁵ L. Bosek, *Gwarancje godności ludzkiej i ich wpływ na polskie prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 241.

⁶ Art. 51 ust. 1 KPP UE.

⁷ L. Bosek, *op. cit.*, s. 243–244 oraz powołana tam literatura.

⁸ *Ibidem*, s. 244–245 oraz powołane tam orzecznictwo.

⁹ C. Mik wskazuje, że Deklaracja „stanowi manifest ideologiczny i jedno z najważniejszych źródeł rekonstrukcyjnych współczesnej koncepcji praw człowieka. C. Mik, *op. cit.*, s. 18.

czenie godzin pracy i okresowe płatne urlopy). Deklaracja gwarantuje również prawo każdego człowieka do życia na odpowiednim poziomie socjalnym, który zapewnia zdrowie oraz dobrobyt jego i jego rodziny (w tym: wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę medyczną oraz świadczenia socjalne), prawo do ubezpieczenia na wypadek choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości, bezrobocia, prawo do nauki oraz uczestniczenia w życiu kulturalnym społeczeństwa, korzystania ze sztuki, udziału w nauce oraz korzystania z jej osiągnięć.

Wyżej wspomniano, że dyrektywa przestrzegania praw człowieka skierowana jest do państw i ich instytucji. Należy jednakże zauważyć, że coraz częściej obserwuje się tendencję wymuszania przez państwa i społeczność międzynarodową respektowania praw człowieka przez podmioty prywatne, a mianowicie duże międzynarodowe przedsiębiorstwa. Wyrazem tych tendencji jest rozpowszechnianie w Europie i Unii Europejskiej zasad odpowiedzialnego prowadzenia biznesu. W Polsce organy państwowe oraz przedstawiciele nauki posługują się pojęciem „społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw” (ang. *Corporate Social Responsibility*, w skrócie CSR¹⁰). CSR oznacza uwzględnianie przez przedsiębiorców w swojej działalności gospodarczej aspektów natury społecznej i środowiskowej oraz dbanie o dobre relacje z otoczeniem. Zaznaczenia przy tym wymaga, że stosowanie tych metod jest dobrowolne oraz z reguły wykracza poza ramy obowiązującego prawa. Jak podkreśla się, „podstawowym celem CSR jest odpowiedzialne i etyczne postępowanie biznesu względem grup społecznych, na które oddziałuje z możliwie największym poszanowaniem środowiska przyrodniczego”¹¹.

Największą wadą regulacji dotyczących społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w Unii Europejskiej jest ich niewiążący charakter. Z reguły zasady CSR wydawane są w postaci komunikatów Komisji czy rezolucji Parlamentu Europejskiego. Postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹² nie przewidują wprost możliwości wydawania takich aktów prawnych, lecz w praktyce unijnej są one powszechne. Katalog aktów prawnych, wynikający z art. 288 TFUE, wydawanych przez instytucje unijne nie jest zamknięty. Rezolucje czy komunikaty z reguły nie mają charakteru wiążącego. W literaturze przedmiotu wskazuje się też, że jedno z tych aktów – rezolucje – mają charakter zbliżony do zaleceń, inne natomiast stanowią swoistą deklarację¹³.

¹⁰ W dalszej części artykułu terminy „społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw” i „CSR” będą używane zamiennie.

¹¹ Tak: Ministerstwo Gospodarki na swojej stronie internetowej: www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiębiorczosci/Zrownowazony+rozwoj/Spoleczna+Odpowiedzialnosc+Przedsiębiorstw+CSR [02.05.2013]. Więcej na temat CSR w ujęciu prawa międzynarodowego i konstytucyjnego zob. M. Bernatt, *Społeczna odpowiedzialność biznesu. Wymiar konstytucyjny i międzynarodowy*, Warszawa 2009.

¹² Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 47, zwany dalej TFUE.

¹³ J. Galster, [w:] J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Toruń 1996, s. 157–158; Z. M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska (po Amsterdamie i Nicei)*, Białystok 2001, s. 62–63.

Unia Europejska już ponad dziesięć lat temu dostrzegła potrzebę stworzenia jednolitych i wspólnych regulacji dotyczących społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. 3 grudnia 2001 r. Rada wydała rezolucję w sprawie działań następnych w związku z Zieloną Księgą na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw¹⁴. Rezolucja skupiała się na stworzeniu tak definicji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, jak i ram dla jej wykorzystania w działalności gospodarczej przez przestrzeganie praw człowieka, właściwego zarządzania kapitałem ludzkim, ochrony zdrowia i gwarancji bezpieczeństwa, właściwego zarządzania środowiskowego i relacji ze społeczeństwem na gruncie lokalnym, dokonywanie społecznie odpowiedzialnych inwestycji oraz informacji zamieszczanych na produktach.

Inicjatywa CRS ewaluowała przez następne lata. W październiku 2011 r. Komisja Europejska opublikowała nową politykę w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw¹⁵. Komunikat przedstawia nowoczesne spojrzenie na społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw, zawiera też nową definicję CSR¹⁶ oraz nowy plan działania. Komisja zaproponowała nową definicję CSR jako „odpowiedzialność przedsiębiorstw za ich wpływ na społeczeństwo”¹⁷. W dalszym fragmencie wskazała, że warunkiem wstępnym wypełnienia zobowiązań wynikających z CSR jest poszanowanie obowiązującego prawa oraz układów zbiorowych zawartych między partnerami społecznymi. Przedsiębiorstwa w dalszej perspektywie powinny dysponować mechanizmami integrującymi poszanowanie praw człowieka oraz kwestii społecznych, środowiskowych, etycznych, a także praw konsumentów, z prowadzoną przez nie działalnością oraz podstawową strategią, w ścisłej współpracy z zainteresowanymi stronami. Celem tych mechanizmów jest stworzenie wspólnych wartości dla właścicieli przedsiębiorstw, zainteresowanych podmiotów trzecich oraz społeczeństwa, a także rozpoznawanie, zapobieganie i łagodzenie negatywnym skutkom szkodliwej działalności przedsiębiorstwa. Komisja dostrzega trudności, z jakimi przy wdrażaniu mechanizmów CSR mogą spotkać się w szczególności średnie, małe oraz mikro przedsiębiorstwa, dlatego też przewiduje ich dostosowanie do wielkości przedsiębiorstwa oraz charakteru jego działalności.

¹⁴ Rezolucja Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie działań następnych w związku z Zieloną Księgą na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Dz.Urz. C 86, 10.04.2002, s. 3. Z tekstem Komisji Europejskiej Zielona Księga pt. „Promowanie europejskich ram dla społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw” COM (2001) 0366 w angielskiej wersji językowej można się zapoznać na stronie: www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0366en01.pdf [25.05.2013].

¹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Odnowiona strategia UE na lata 2011–2014 dotycząca społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Bruksela 25.10.2011, COM (2011) 681, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0681:FIN:PL:PDF [25.05.2013].

¹⁶ Poprzednio społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw Komisja Europejska definiowała jako „konceptję, zgodnie z którą przedsiębiorstwa dobrowolnie uwzględniają problematykę społeczną i środowiskową w swojej działalności gospodarczej i stosunkach z zainteresowanymi stronami” – Zielona Księga „Promowanie europejskich ram...”.

¹⁷ Zob. pkt 3.1 Komunikatu.

Komisja przewiduje program działań na lata 2011–2014, skierowany do samej Komisji, przedsiębiorców, państw członkowskich oraz innych zainteresowanych podmiotów, obejmujący osiem obszarów działania:

- propagowanie idei społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz rozpowszechnianie dobrych praktyk,
- monitoring i poprawa poziomów zaufania obywateli do przedsiębiorstw,
- poprawa procesów w zakresie samoregulacji i współregulacji, podejmowanej przez przedsiębiorstwa, np. w formie sektorowych kodeksów postępowania,
- poszerzanie rozwiązań rekompensujących przedsiębiorstwom ich społeczną odpowiedzialność,
- zwiększenie ujawniania przez przedsiębiorstwa ich społecznego i środowiskowego zaangażowania,
- włączanie wiedzy na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw do programów edukacyjnych, szkoleń i badań naukowych,
- podkreślenie wpływu i znaczenia krajowych i regionalnych polityk na rozwój CSR,
- poprawa dostosowania europejskiego i światowego podejścia do społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.
- Komisja dostrzega również wielowymiarowy charakter CSR¹⁸, który obejmuje co najmniej prawa człowieka, praktyki związane z pracą i zatrudnieniem (np. szkolenia, różnorodność, równość płci oraz zdrowie i dobre samopoczucie pracowników), kwestie środowiskowe (np. różnorodność biologiczna, efektywne gospodarowanie zasobami, zmiana klimatu, ocena cyklu życia oraz zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska), zwalczanie przekupstwa i korupcji. CSR obejmuje nadto rozwój oraz zaangażowanie na szczeblu lokalnym, integrację osób niepełnosprawnych, interesy konsumentów (w tym prywatność). Komisja zauważa także potrzebę propagowania społecznej i środowiskowej odpowiedzialności w tzw. łańcuchu dostaw, czyli w ramach powiązań pośrednich i podwykonawczych z innymi podmiotami gospodarczymi. Ważne jest też ujawnianie informacji niefinansowych. Komisja wspiera ponadto trzy zasady w dziedzinie opodatkowania: przejrzystość, wymianę informacji oraz uczciwą konkurencję podatkową – w stosunkach między państwami członkowskimi.

Wskazówkami w stosowaniu zasad CSR mogą być międzynarodowe zasady i wytyczne, na co zwraca uwagę Komisja Europejska w punkcie 3.2 Komunikatu. Wśród nich największe znaczenie mają: wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych¹⁹, dziesięć zasad inicjatywy ONZ *Global Compact*, wytyczne

¹⁸ Zob. pkt 3.3 Komunikatu.

¹⁹ The OECD Guidelines for Multinational Enterprises, zaktualizowane w 2011 r. dostępne są na stronie OECD (Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju): www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf [30.05.2013], w języku polskim wytyczne dostępne są na stronie: www.paiz.gov.pl/files/?id_plik=18475 [30.05.2013].

wynikające z normy ISO 26000 dotyczącej odpowiedzialności społecznej²⁰, trójstronna deklaracja zasad dotyczących przedsiębiorstw wielonarodowych i polityki społecznej Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP)²¹, wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka. Komisja wskazuje, że polityka Unii Europejskiej w zakresie CSR powinna być zgodna z tymi ogólnymi międzynarodowymi ramami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

Wytyczne ONZ dotyczące biznesu i praw człowieka: wdrażanie ram „Ochrona, poszanowanie, naprawa”²² opierają się na trzech filarach:

- obowiązki państwa w zakresie przestrzegania praw człowieka,
- zobowiązanie przedsiębiorstw do przestrzegania praw człowieka,
- potrzeba dostępu do skutecznych środków prawnych, zarówno sądowych i pozasądowych, umożliwiających uzyskanie odszkodowania.

Warto też wspomnieć szerzej o inicjatywie ONZ Global Compact²³. Została ona zapoczątkowana w 2000 r. przez Sekretarza Generalnego ONZ Kofi Annana. Inicjatywa zrzesza obecnie wielu członków ze 135 państw z całego świata oraz jest apelem skierowanym do przedsiębiorców, aby w swojej działalności kierowali się 10 podstawowymi zasadami z obszaru praw człowieka, praw pracowniczych, ochrony środowiska i przeciwdziałania korupcji. Przedsiębiorstwa powinny też promować społeczną odpowiedzialność biznesu. Punktem wyjścia dla sformułowania tych zasad są zasady praw człowieka wynikające z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Zasady Global Compact podzielono na cztery obszary: prawa człowieka, standardy pracy, środowisko naturalne oraz przeciwdziałanie korupcji. W zakresie praw człowieka Global Compact przewiduje dwie podstawowe zasady: Zasada 1. Popieranie i przestrzeganie praw człowieka przyjętych przez społeczność międzynarodową, Zasada 2. Eliminacja wszelkich przypadków łamania praw człowieka przez firmę. Standardy pracy określają następujące zasady: Zasada 3. Poszanowanie wolności zrzeszania się, Zasada 4. Eliminacja wszelkich form pracy przymusowej, Zasada 5. Zniesienie pracy dzieci, Zasada 6. Efektywne przeciwdziałanie dyskryminacji w sferze zatrudnienia. Na środowisko naturalne składają się: Zasada 7. Prewencyjne podejście do środowiska naturalnego, Zasada 8. Podejmowanie inicjatyw mających na celu promowanie postaw odpowiedzialności ekologicznej,

²⁰ Więcej na temat ISO na stronie: www.iso.org/iso/home/standards/iso26000.htm [25.05.2013].

²¹ Na temat MOP zob.: www.ilo.org/global/lang-en/index.htm; treść deklaracji w języku angielskim: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf, polska wersja językowa na stronie: www.mop.pl/html/index1.html#miedzynarodowe_standardy/deklaracja_trojstronna.html.

²² Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework, zatwierdzone przez Radę Praw Człowieka w rezolucji 17/4 z 16 czerwca 2011 r., które zostały zamieszczone w aneksie do ostatniego raportu Specjalnego Sprawozdawcy Sekretarza Generalnego ONZ ds. praw człowieka i korporacji międzynarodowych oraz innych podmiotów gospodarczych (A/HRC/17/31).

²³ Więcej o inicjatywie „Global Compact” na stronie: www.globalcompact.org.pl [25.05.2013].

Zasada 9. Stosowanie i rozpowszechnianie przyjaznych środowisku technologii. W zakresie przeciwdziałania korupcji przewidziano Zasadę 10. Przeciwdziałanie korupcji, w tym zapobieganie wymuszeniom i łapówkarstwu.

6 lutego 2013 r. Parlament Europejski przyjął dwie rezolucje w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Pierwsza z nich, to rezolucja w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: dbanie o interesy obywateli a droga do trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu (2012/2097 (INI)), druga natomiast to rezolucja w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: promowanie interesów społeczeństwa i droga do zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu ożywienia gospodarki (2012/2098 (INI))²⁴.

Obie rezolucje popierają rozwój mechanizmów społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, poprzestając jednak na wciąż dobrowolnej formie ich wdrażania – mimo, że komisje Parlamentu Europejskiego w swoich opiniach postulowały konieczność stworzenia wiążących regulacji z zakresu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw²⁵.

Parlament Europejski nie stworzył odrębnej definicji praw człowieka na potrzeby rezolucji, nie wymienił także szczegółowo, które z praw człowieka należy przestrzegać i które podlegają ochronie. Twórca rezolucji posłużył się natomiast metodą odesłania do obowiązujących aktów prawnych, których materia uregulowania są prawa człowieka. Na wstępie rezolucji (2012/2097 (INI)) zostały wskazane akty prawne, których treść i wywodzone z nich zasady stanowią obszar, tło, na jakim należy odczytywać postanowienia rezolucji. Rezolucja wskazuje, między innymi, że ochronie podlegają prawa człowieka wynikające z Karty Praw Podstawowych oraz systemu aktów ONZ.

Rezolucja w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: dbanie o interesy obywateli a droga do trwałego ożywienia gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, jest obszerną regulacją obejmującą 96 punktów, podzielonych na pięć części: 1. Trwałe ożywienie gospodarcze, 2. Organizacja międzynarodowa i wielostronne sposoby podejścia, 3. Polityka publiczna na rzecz społecznej

²⁴ European Parliament resolution of 6 February 2013 on Corporate Social Responsibility: promoting society's interests and a route to sustainable and inclusive recovery (2012/2097(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0050+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN; European Parliament resolution of 6 February 2013 on corporate social responsibility: accountable, transparent and responsible business behaviour and sustainable growth (2012/2098(INI)), www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0049+0+DOC+XML+V0//EN [25.05.2013]. W artykule wykorzystano też polskie wersje rezolucji, zamieszczonych na stronach internetowych Parlamentu Europejskiego: www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0050+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL; www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0049+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL [25.05.2013].

²⁵ Zob. np. opinię Komisji Handlu Międzynarodowego z 15.01.2012, sporządzoną dla Komisji Prawnej w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: odpowiedzialna i przejrzysta postawa przedsiębiorstw a trwały wzrost (2012/2098 (INI)).

odpowiedzialności przedsiębiorstw, 4. Powiązanie społecznie odpowiedzialnych inwestycji z ujawnianiem informacji, 5. Przyszłość społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Rezolucja na wstępie wymienia kilkadziesiąt aktów prawnych (unijnych i międzynarodowych), które stanowią fundament, na jakim się opiera. Wstęp (preambuła), składający się z dwudziestu punktów (od A do T), kreśli natomiast ramy społeczno-gospodarcze i prawne podjętej rezolucji. Postanowienia rezolucji skierowane są do instytucji Unii Europejskiej, państw członkowskich i przedsiębiorstw.

W kilku punktach rezolucja wprost stanowi o konieczności poszanowania praw człowieka. Parlament wzywa do stworzenia większej spójności polityki na szczeblu unijnym (w szczególności w zakresie zamówień publicznych, kredytów eksportowych, dobrego rządzenia, konkurencji, rozwoju, handlu, inwestycji) i dostosowanie jej do międzynarodowych norm w dziedzinie praw człowieka, socjalnych i środowiskowych, zawartych w wytycznych i zasadach ONZ i OECD. Aby to uczynić należy podjąć współpracę z organami reprezentującymi pracowników, pracodawców i konsumentów oraz wykorzystać wiedzę i doświadczenie krajowych instytucji praw człowieka. Postulowana jest konieczność dokonania oceny ustawodawstwa pod względem jego spójności z normami międzynarodowymi oraz potrzeba stałej współpracy z grupą roboczą ONZ ds. biznesu i praw człowieka, w celu uniknięcia rozbieżności i niespójności w interpretacji wytycznych ONZ²⁶.

Parlament kieruje też postulat do przedsiębiorstw oraz innych zainteresowanych stron do zaangażowania się w prowadzony przez Komisję Europejską proces opracowywania sektorowych wytycznych dotyczących praw człowieka, a później do stosowania powstałych w ten sposób wytycznych²⁷. Komisja została natomiast zobowiązana do przedstawienia wniosków ułatwiających dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sądach Unii Europejskiej, w skrajnych przypadkach łamania praw człowieka lub praw pracowniczych przez przedsiębiorstwa z siedzibą w Europie, podmioty od nich zależne, podwykonawców lub partnerów biznesowych, w myśl zalecenia specjalnego przedstawiciela sekretarza generalnego ONZ ds. biznesu i praw człowieka²⁸. Unia Europejska, a szczególnie Komisja, zostały zobowiązane do uważnego dbania o to, by prawa człowieka i CSR stanowiły priorytet w poszczególnych instrumentach finansowych w wieloletnich planach finansowych na lata 2014–2020 oraz udzielenia szczególnego wsparcia dla szkolenia i budowania potencjału w zakresie praw człowieka i CSR, w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, wśród organizacji obywatelskich, instytucji krajowych praw człowieka, obrońców praw człowieka, związków zawodowych oraz innych organizacji, których przedmiotem zainteresowania są prawa człowieka²⁹.

²⁶ Pkt 33 rezolucji.

²⁷ Pkt 38 rezolucji.

²⁸ Pkt 39 rezolucji.

²⁹ Pkt 46 rezolucji.

W ramach polityki publicznej na rzecz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Parlament Europejski podkreśla znaczenie wytycznych ONZ ds. biznesu i praw człowieka – dokumentu ramowego ONZ pt. „Ochrona, poszanowanie, naprawa” oraz wskazuje, że ich trzy filary powinny stanowić przedmiot instrumentów, umożliwiających ich stosowanie³⁰. Apeluje też o opracowanie jeszcze skuteczniejszych standardów odpowiedzialności i przejrzystości dla unijnych firm z dziedziny technologii eksportujących swoje produkty, aby zapobiec ich wykorzystaniu do łamania praw człowieka oraz działania przeciwko interesom bezpieczeństwa Unii Europejskiej³¹. Kolejny apel opiera się o stosowanie zasady „poznaj użytkownika końcowego” (*know your end user*), w celu zapobiegania łamaniu praw człowieka oraz zapewnieniu większej kontroli od początku produkcji, przez zaopatrzenie, a kończąc na finalnym odbiorcy³².

Parlament Europejski wyraża też opinię, że państwa członkowskie powinny rozliczać przedsiębiorstwa z przyjmowania zasad i polityki poszanowania praw podstawowych wszystkich ludzi, zapobiegania dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu oraz wspierania równouprawnienia płci³³. Parlament Europejski uważa również, że obecny rozwój rynku wymaga ujawniania przez przedsiębiorstwa nie tylko informacji finansowych, lecz również informacji niefinansowych i w tym zakresie popiera wnioski Komisji. Nie oznacza to, że ujawnianie informacji niefinansowych nie powinno ujawniać jednocześnie rzeczywistych kosztów finansowych, jakie dla przedsiębiorstw mają czynniki dotyczące praw człowieka, czy czynniki środowiskowe i społeczne. Wprowadzając nowe obowiązki wobec przedsiębiorstw, należy pamiętać, że nowe regulacje powinny być elastyczne i nie powinny powodować nadmiernych obciążeń administracyjnych i wydatków³⁴.

Szczególnie interesujące, albowiem dające wskazówki na przyszłość, są postanowienia rezolucji wyrażone w części dotyczącej przyszłości społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw. Wśród nich można wymienić apel skierowany do Unii Europejskiej, państw członkowskich i organów publicznych o pozbawienie dotacji unijnych, środków finansowych oraz udziału w przetargach na unijne zamówienia publiczne przedsiębiorstw łamiących prawa człowieka i prawa pracownicze lub stosujących bezprawną praktykę wpisywania pracowników na tzw. czarne listy³⁵.

³⁰ Pkt 50 rezolucji. Przypomnieć należy, że te trzy filary, to: odpowiedzialność państwa za ochronę praw człowieka, obowiązek przedsiębiorstw poszanowania praw człowieka oraz konieczność stworzenia skutecznego systemu odszkodowań dla ofiar naruszenia praw człowieka.

³¹ Pkt 52 rezolucji.

³² Pkt 53 rezolucji.

³³ Pkt 54 rezolucji.

³⁴ Pkt 71 rezolucji.

³⁵ Pkt 76 rezolucji. Na czarne listy przedsiębiorstwa z reguły wpisują osoby działające w związkach zawodowych oraz jako przedstawiciele ds. zdrowia i bezpieczeństwa pracy. Wpisanie na czarną listę często powoduje odmowę dalszego zatrudnienia oraz trudności z podjęciem kolejnego zatrudnienia.

Parlament Europejski prezentuje też stanowisko, że na szczeblu unijnym należy stworzyć wymogi dotyczące należytej staranności w zakresie praw człowieka oraz łańcuchów dostaw, uwzględniając wytyczne OECD o odpowiedzialności i należytej staranności za łańcuchy dostaw surowców z krajów pogrążonych w konfliktach zbrojnych lub zagrożonych wybuchem. Zdaniem Parlamentu należy także zająć się obszarami działalności, które powodują, że prawa człowieka mogą być zagrożone. Parlament uważa, że do wpływu na prawa człowieka dochodzi na płaszczyźnie globalnych i lokalnych łańcuchów dostaw, konfliktów na tle surowców mineralnych, zlecenia wykonawstwa na zewnątrz, konfiskaty ziemi oraz w regionach, gdzie prawo pracy niewystarczająco chroni pracowników i łamane są prawa pracownicze, a także na obszarach wytwarzania materiałów niebezpiecznych dla środowiska i zdrowia³⁶.

W ocenie Parlamentu Europejskiego należy wprowadzić wymagania dotyczące przeprowadzania ocen wpływu nowych technologii na prawa człowieka, które powinny być dokonywane już na etapie prowadzenia badań i opracowywania ich, uwzględniając analizy z zakresu skutków nowych technologii. Trzeba również uwzględniać prawa człowieka w normach projektowych³⁷.

Parlament Europejski w zaleceniach na przyszłość rozwoju społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w aspekcie praw człowieka widzi potrzebę kontynuacji podjętych do tej pory pozytywnych działań zachęcających coraz więcej przedsiębiorstw do uwzględniania CSR w swojej działalności i polityce. Dostrzega też potrzebę synchronizacji i ujednolicenia definicji społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, w szczególności na arenie międzynarodowej, by powstałe do tej pory wytyczne były tak samo rozumiane na całym świecie, a jednocześnie, by ich wprowadzanie nie powodowało zbyt dużych obciążeń finansowych dla stosujących CSR przedsiębiorców. Parlament Europejski postrzega CSR w szerszym zakresie niż tylko jako wytyczne kierowane do przedsiębiorstw Unii Europejskiej. Uważa, że duże, jeśli nie największe znaczenie, odgrywa wdrażanie modelu CSR w unijnych przedsiębiorstwach działających poza terytorium Unii oraz w przedsiębiorstwach z nimi współpracujących na każdym etapie łańcucha dostaw. Szczególne znaczenie należy przypisać działaniom przedsiębiorstw stosujących CSR w krajach objętych konfliktami zbrojnymi, tam gdzie rodzą się konflikty związane z wydobywaniem surowców mineralnych czy dochodzi do łamania praw pracowniczych.

Rezolucja w sprawie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: promowanie interesów społeczeństwa i droga do zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu ożywienia gospodarki (2012/2098(INI)) jest znacznie mniej rozbudowana. Składa się z 58 punktów podzielonych na sześć części: 1. W stronę nowoczesnego pojęcia społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw: rozważania wstępne, 2. Zacieśnienie związku między społeczną odpowiedzialnością przedsiębiorstw, obywatelami, konkurencyjnością i innowacyjnością, 3. Poprawa przejrzys-

³⁶ Pkt 84 rezolucji.

³⁷ Pkt 90 rezolucji.

stości i skuteczności strategii politycznych w obszarze społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, 4. CSR a MŚP: od teorii do praktyki, 5. Kwestie stosowania i stosunki z krajami trzecimi, 6. Podsumowanie. We wszystkich częściach znajdują się ogólne stanowiska i deklaracje składane przez Parlament Europejski, wytyczne skierowane przede wszystkim do Komisji Europejskiej, do państw członkowskich oraz przedsiębiorców.

W ramach rozważań wstępnych Parlament Europejski nakreślił ramy, w których ma być kształtowana społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw. Wśród nich pokreślił, że przedsiębiorstwa nie mogą zastępować władz publicznych w zakresie rozpowszechniania, wdrażania oraz kontroli norm społecznych i środowiskowych. Wyraził też opinię, że obecny ogólnoswiatowy kryzys gospodarczy wynika z krótkowzroczności i popełnionych błędów, a z niego należy wyciągnąć wnioski na przyszłość. Parlament jest też orędownikiem społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, której praktykowanie przez wszystkie przedsiębiorstwa może doprowadzić do odbudowy zaufania do przedsiębiorstw, a także przyczynić się do rozwoju społecznej gospodarki rynkowej i znacząco wpłynąć na ożywienie gospodarcze. W ocenie Parlamentu Europejskiego zasadniczym elementem społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw jest właściwe zarządzanie przedsiębiorstwem, np. w zakresie stosunków z władzami publicznymi i pracownikami oraz organizacjami przedstawicielskimi oraz polityki przedsiębiorstwa w zakresie wynagrodzeń, premii i odpraw (w tym miejscu należy zaznaczyć, że Parlament wprost wyraził przekonanie, iż przyznanie zbyt wysokich premii, odpraw i wynagrodzeń kadrze kierowniczej, w sytuacji trudnej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa, jest niezgodne z zachowaniem odpowiedzialnym społecznie³⁸). Elementem społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw jest również polityka podatkowa przedsiębiorstwa, a w związku z tym unikanie płacenia podatków czy wykorzystywanie rajów podatkowych jest niezgodne z zachowaniem odpowiedzialnym społecznie. Parlament Europejski, powtarzając za Komisją Europejską, dostrzega też potrzebę rozpowszechniania i zachęcania małych i średnich przedsiębiorstw do wdrażania mechanizmów CSR.

Niektóre postanowienia rezolucji odnoszą się wprost do ochrony praw człowieka. Parlament Europejski opowiada się za surowym przestrzeganiem praw człowieka

[...] w celu zagwarantowania społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w łańcuchu dostaw, określenia stopnia zrównoważonego charakteru biznesu europejskiego oraz walki z uchylaniem się od zobowiązań podatkowych i nielegalnymi przepływami pieniędzy³⁹.

Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw osiągnie zakładane cele, gdy będzie stałym elementem strategii przedsiębiorstw, stosowanym w codziennej ich działalności. Parlament Europejski wezwał w związku z tym Komisję Europejską

³⁸ Pkt 6 rezolucji.

³⁹ Pkt 22 rezolucji.

i państwa członkowskie do wprowadzania kodeksów zarządzania przedsiębiorstwem, uwzględniającym znaczenie odpowiedzialności za zatrudnionych w nim osób oraz podkreślającym nierozłączny związek między wynikami finansowymi przedsiębiorstwa, a działaniami na rzecz poszanowania praw człowieka i kwestii społecznych oraz środowiska⁴⁰.

Niniejszy artykuł, z oczywistych względów, nie zawiera całościowego i wyczerpującego omówienia, jakim zmianom podlega inicjatywa odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Zwrócono w nim uwagę jedynie na wybrane zagadnienia, skupiając się przede wszystkim na wskazaniu najistotniejszych postanowień odnoszących się do praw człowieka, jakie wynikają z obu rezolucji Parlamentu Europejskiego z 6 lutego 2013 r.

Należy podkreślić, że choć obie rezolucje w niewielu punktach wskazują wprost na ochronę praw człowieka, to bez wątpienia wszystkie ich postanowienia, o ile zostaną dostatecznie rozpowszechnione i wdrożone przez przedsiębiorstwa, w konsekwencji doprowadzą do zapewnienia przestrzegania praw człowieka, w szczególności poszanowania fundamentalnych praw równości i godności, lecz także praw gospodarczych i socjalnych. Te ostatnie odgrywają znaczącą rolę w życiu każdego obywatela Unii Europejskiej. Wobec każdego z nas, będących pracownikami, najważniejszym jest przestrzeganie naszych praw pracowniczych do godnego wynagrodzenia, poszanowania czasu pracy oraz ochrony życia rodzinnego.

Pozytywnie należy oceniać też cele zmierzające do zachęcania mikro, małych i średnich przedsiębiorców do wdrażania mechanizmów CSR. Należy bowiem pamiętać, że właśnie te podmioty gospodarcze w Unii Europejskiej są najliczniejsze, zaś stosowanie przez nie zasad CSR z pewnością doprowadzi do poprawy przestrzegania, przede wszystkim praw pracowniczych oraz znacząco wpłynie na poprawę środowiska. Wydaje się jednak, że działania instytucji unijnych oraz państw członkowskich zmierzające do zachęcania przedsiębiorstw z sektora MŚP powinno przybrać bardziej skuteczne formy. Zauważyć bowiem trzeba, że już w Zielonej księdze z 2001 r. Rada dostrzegła potrzebę promowania CSR wśród małych i średnich przedsiębiorstw. Jak się natomiast okazało, Unia Europejska w tym obszarze nie osiągnęła oczekiwanych rezultatów, czego wyrazem mogą być choćby postanowienia rezolucji (2012/2098 (INI)), w której Parlament Europejski postuluje przejście od teorii do praktyki.

Należy wrazić oczekiwania, że podjęte – na podstawie obu rezolucji – działania przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie tym razem będą skuteczniejsze, a w konsekwencji doprowadzą do stosowania zasad CSR przez większość unijnych przedsiębiorstw. Wyniki badań ekonomicznych rezultatów stosowania CSR coraz częściej pokazują, że przestrzeganie praw człowieka i poszanowanie środowiska naturalnego, jako nieodłączny element biznesowej strategii przedsiębiorstwa, w rezultacie prowadzi do wzrostu zaufania społecznego do przedsię-

⁴⁰ Pkt 23 rezolucji.

biorców⁴¹. Pozytywnie należy zatem oceniać postulaty Parlamentu Europejskiego, by dostosowywać mechanizmy CSR do możliwości oraz wielkości przedsiębiorstwa. CSR nie powinno być bowiem domeną wielkich korporacji, lecz stałym i nieodzownym elementem w codziennej działalności przedsiębiorstwa, niezależnie od jego wielkości. O dalekowzroczności twórców obu rezolucji świadczy również zastrzeżenie, że metody CSR nie mogą stanowić dla przedsiębiorców zbyt wysokiego obciążania finansowego i uciążliwości, gdyż wówczas ich wdrażanie nie spotka się z przychylnością przedsiębiorstw.

Nie może również umknąć uwadze, że Unia Europejska dąży do stworzenia pozytywnego obrazu europejskiego przedsiębiorcy, działającego na rynkach światowych. Wyrazem czego są przede wszystkim fragmenty rezolucji wskazujące na konieczność przestrzegania praw człowieka na każdym etapie łańcucha dostaw.

Protection of human rights in European Union in the aspect of corporate social responsibility – selected issues

The modern definition and catalogue of human rights were formalized after the World War II. One of the legal documents is Universal Declaration of Human Rights of 1948 which states that all people are free and equal under the law, dignity and rights regardless a race, color, sex, language, religion, political and other views, nationality, social status and so on. All economic, social and cultural rights are also protected. An economic growth and common globalization require legal regulations on observations of human rights in business relations. Since 2001 European Union has been creating such regulations, admittedly not mandatory, but establishing corporate social responsibility (CSR). It means that an entrepreneur should consider in his economic strategy environmental and social aspects although accepting all those methods is entirely voluntarily. On February 6th, 2013, European Parliament accepted two resolutions on CSR: 1) Accountable, transparent and responsible business behavior and sustainable growth (2012/2098 (INI)); 2) Promoting society's interests and a route to sustainable and inclusive recovery (2012/2097 (INI)). Resolutions include a new definition introduced by Commission, understood as "corporate responsibility for its influence on society". The aims of both resolutions is to create mechanisms allowing to workout common values for enterprises owners, interested third parties and society and recognize, prevent and mitigate negative effects of destructing activity of enterprise. The involvement of small and medium-sized enterprises (MSP) sector in corporate social responsibility adjusting the methods of CSR to company size and character of activity is postulated. It is also seen that human rights in third countries, in which union companies have their shares and from which providers within chain of supplies originally come, need to be protected.

Key words: human rights, European Union, Corporate Social Responsibility, CSR

⁴¹ W zakresie wpływu CSR na osiąganie większych zysków wciąż istnieją jednak spory, zob. przegląd wyrażonych poglądów na ten temat: S. Wierciński, *CSR jako przedsięwzięcie biznesowe*, „Master of Business Administration” 2011, nr 2, s. 54–67; S. Sysko-Romańczuk, P. Roszkowska, A. Niedźwiecka, *Odpowiedzialność biznesu. Teoria i praktyka*, „Management and Business Administration. Central Europe” 2001, nr 2, s. 26–40.

Karolina Szwarc

**PRAWO DO WOLNOŚCI W ŚWIEŹLE ORZECZENIA TRYBUNAŁU
W STRASBURGU W SPRAWIE JULII TYMOSZENKO
ORAZ JURIIA ŁUCENKI PRZECIWKO UKRAINIE**

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszych rozważań są dwie sprawy rozpatrywane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu. Sprawy te wydają się niezwykle ciekawe, ponieważ dotyczą dwóch ukraińskich polityków – Jurija Łucenki i Julii Tymoszenko, przeciwko którym wszczęto na Ukrainie po kilka postępowań karnych. W kontekście ukraińskich prozachodnich aspiracji, warto jest zwrócić na nie szczególną uwagę. Stanowią one element obrazujący skalę i rodzaj problemów, z jakimi mierzy się nowo powstałe państwo. Przedmiotowe sprawy wydają się ciekawe i z tego względu, że okoliczności oskarżenia polityków są bardzo podobne. Po zakończeniu sprawowanej funkcji zostali oni oskarżeni przez opozycyjny obóz, który wygrał wybory, za nadużycie władzy. Ponadto, co warto podkreślić, wielu krajowych i międzynarodowych obserwatorów, konkludowało, że pozbawienie wolności byłej premier i byłego ministra jest elementem politycznego działania. W obydwu sprawach, po ich rozpoznaniu, Trybunał stwierdził naruszenie art. 5 Europejskiej konwencji praw człowieka i podstawowych wolności. Artykuł ten stanowi:

1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:

- a) zgodnego z prawem pozbawienia wolności w wyniku skazania przez właściwy sąd;
- b) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w przypadku niepodporządkowania się wydanemu zgodnie z prawem orzeczeniu sądu lub w celu zapewnienia wykonania określonego w ustawie obowiązku;
- c) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą, lub, jeśli to jest konieczne, w celu zapobieżenia popełnieniu takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu;
- d) pozbawienia nieletniego wolności na podstawie zgodnego z prawem orzeczenia w celu ustanowienia nadzoru wychowawczego lub zgodnego z prawem pozbawienia nieletniego wolności w celu postawienia go przed właściwym organem;
- e) zgodnego z prawem pozbawienia wolności osoby w celu zapobieżenia szperzeniu przez nią choroby zakaźnej, osoby umyślowo chorej, alkoholika, narkomana lub włóczęgi;
- f) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję.

2. Każdy, kto został zatrzymany, powinien zostać niezwłocznie i w zrozumiałym dla niego języku poinformowany o przyczynach zatrzymania i o stawianych mu zarzutach.

3. Każdy zatrzymany lub aresztowany zgodnie z postanowieniami ust. 1 lit. c niniejszego artykułu powinien zostać niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania. Zwolnienie może zostać uzależnione od udzielenia gwarancji zapewniających stawienie się na rozprawę.

4. Każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem.

5. Każdy, kto został pokrzywdzony przez niezgodne z treścią tego artykułu zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo do odszkodowania¹.

Przepis ten określa przypadki pozbawienia wolności i wskazuje dopuszczalne wyjątki. Jak orzekł Trybunał w sprawie Winterwerp przeciwko Holandii, lista wyjątków od poszanowania wolności osobistej, stanowi katalog zamknięty i wymaga wykładni zawężającej². Prawo to ma zapewnić ochronę przed arbitralnym oraz bezprawnym pozbawianiem wolności³. Jak zauważył M. A. Nowicki,

[...] żadne pozbawienie wolności, które jest arbitralne, nie może być zgodne z art. 5 ust. 1. Pojęcie arbitralności w tym kontekście nie ogranicza się do niezgodności z prawem krajowym. Pozbawienie wolności zgodne z prawem krajowym może nadal być uznawane za arbitralne i w rezultacie sprzeczne z konwencją. Chociaż Trybunał wcześniej nie określił w sposób ogólny, jaki typ zachowania władz można uznać za arbitralny dla celów art. 5 ust. 1, w kolejnych sprawach stopniowo zostały wypracowane kluczowe zasady. Poza tym, z orzecznictwa wynika wyraźnie, że zakres pojęcia „arbitralność” w kontekście art. 5 różni się w pewnym stopniu w zależności od typu pozbawienia wolności wchodzącego w grę⁴.

¹ Europejska konwencja praw człowieka i podstawowych wolności, www.bip.ms.gov.pl.

² Orzeczenie Winterwerp przeciwko Holandii z 24 października 1979 r., A. 33, par. 37.

³ Orzeczenie Engel i in. przeciwko Holandii z 8 czerwca 1979 r., A. 22, par. 58.

⁴ M. A. Nowicki, *Komentarz do art. 5 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Lex 2013.

Orzeczenie ETPC w sprawie J. Tymoszenko przeciwko Ukrainie⁵

30 kwietnia 2013 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu wydał wyrok w sprawie Julii Tymoszenko. Julia Tymoszenko jest liderką ugrupowania Batkiwszczyna oraz Bloku Julii Tymoszenko. W czasie pomarańczowej rewolucji otwarcie krytykowała swojego politycznego rywala Wiktora Janukowycza. Od 18 grudnia 2007 do 3 marca 2010 roku była premierem Ukrainy. W wyborach prezydenckich w 2010 roku była głównym przeciwnikiem Wiktora Janukowycza. Przegrała – w drugiej rundzie wyborów – uzyskując 45,47% głosów; zwycięzcą wyborów został Wiktor Janukowycz, zdobywając 48,95% głosów.

11 kwietnia 2011 roku Prokurator Generalny Ukrainy wszczął postępowanie karne przeciwko Julii Tymoszenko. Na podstawie art. 365 §3 ukraińskiego Kodeksu karnego została oskarżona o nadużycie władzy. Zdaniem Prokuratora Generalnego, Julia Tymoszenko doprowadziła do niekorzystnego dla Naftogazu – państwowego przedsiębiorstwa – podpisania umowy z rosyjskim Gazpromem na dostawę gazu. 5 sierpnia 2011 roku na wniosek prokuratora została tymczasowo aresztowana. W wyroku z 11 października 2011 roku została uznana za winną zarzucanych jej czynów i skazana na 7 lat pozbawienia wolności oraz 3 lata zakazu sprawowania funkcji państwowych. Wyrok został podtrzymany przez instancję wyższą.

10 sierpnia 2011 roku Julia Tymoszenko wystąpiła ze skargą do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w której zawarła zarzuty naruszenia przez władze ukraińskie:

- art. 3 Konwencji – przez niehumanitarne i poniżające traktowanie jej podczas transportu 20 kwietnia 2012 do szpitala. Wskazała ponadto, że brak oznaczenia terminu osadzenia jej w areszcie niósł ze sobą negatywne konsekwencje dla jej zdrowia psychicznego. Zdaniem skarżącej, warunki cel, w których odbywała areszt (w dwóch na trzech) były nie do zaakceptowania, w szczególności z punktu widzenia prawidłowej wentylacji celi, wyjścia na świeże powietrze, braku pitnej wody, niskiej jakości jedzenia czy braku ogrzewania w jednej z cel, w której przebywała.
- art. 2 i 3 Konwencji – przez niezapewnienie właściwej opieki medycznej.
- art. 8 Konwencji – przez sprawowanie stałego monitoringu w szpitalu oraz upublicznienie raportu dotyczącego jej zdrowia.
- art. 5 §1 (b) Konwencji – przez bezprawne i arbitralne pozbawienie wolności. J. Tymoszenko wskazała w tym kontekście na wyrok w sprawie Kharchenko przeciwko Ukrainie (nr 40107/02, 10 lutego 2011 r.), w którym Trybunał za niezgodne z art. 5 §1 Konwencji uznał umieszczenie w areszcie bez wskazania okresu pozbawienia wolności, nawet jeżeli jest to zgodne z krajowym porządkiem prawnym. Następnie J. Tymoszenko stwierdziła, że nie było żadnych powodów, by zastosować wobec niej tymczasowe aresztowanie; twierdziła, że

⁵ Orzeczenie w sprawie J. Tymoszenko przeciwko Ukrainie z 30 kwietnia 2013 r., skarga nr 49872/11, publ. HUDOC, www.hudoc.echr.coe.int.

współpracowała z organami ścigania (np. stawiała się na przesłuchania). Co więcej, nie było żadnego zagrożenia popełniania przez nią zarzucanych jej czynów, gdyż nie pełniła już funkcji premiera Ukrainy. W jej przekonaniu, sąd nie rozważał żadnych innych – mniej dotkliwych środków prewencyjnych – zamiast detencji.

- 5 §4 Konwencji – przez brak środków do skutecznej zmiany decyzji o tymczasowym aresztowaniu.
- 5 §5 Konwencji – przez brak skutecznych środków do uzyskania odszkodowania. Zdaniem ukraińskiego rządu, prawo ukraińskie przewiduje możliwość otrzymania odszkodowania w sytuacji, gdy sąd stwierdzi, że doszło do niesłusznego pozbawienia wolności.
- art. 18 w zw. z art. 5 Konwencji – przez pozbawienie jej wolności z uwagi na przesłanki natury politycznej, w szczególności na całkowite wyeliminowanie jej ze sceny politycznej oraz z wyborów parlamentarnych (październik 2012 r.). J. Tymoszenko podkreśliła, że była silną opozycją dla Wiktora Janukowycza. W tym kontekście nawiązała do licznych krajowych i międzynarodowych raportów dotyczących ścigania członków opozycji przez rząd na Ukrainie. W dalszej kolejności skarżąca wskazała na szereg innych postpowań, które zostały wszczęte przeciwko niej, bez powodu. Ponadto wyraziła swoje wątpliwości co do dobrej woli i kompetencji jednego z sędziów, który prowadził postępowanie przed sądem pierwszej instancji.

W wyroku z 30 kwietnia 2013 roku Trybunał w Strasburgu nie stwierdził naruszenia art. 3 Konwencji przez niehumanitarne przewożenie Julii Tymoszenko do szpitala 20 kwietnia 2012 roku. Władze Ukrainy naruszyły zaś art. 5 §1, art. 5 §4, art. 5 §5, art. 18 w zw. z art. 5 Konwencji. Trybunał uznał więc, że tymczasowe aresztowanie Julii Tymoszenko było bezprawne i niesprawiedliwe. Zdaniem Trybunału, uzasadnienie decyzji o zastosowaniu aresztu wobec skarżącej godziło w konwencyjne prawo do wolności wyrażone w art. 5 Konwencji. Trybunał przypomniał znaczenie zapisanego w art. 5 Konwencji prawa do wolności, stwierdzając, że jest to fundamentalne prawo obywatela, chroniące go przed bezprawnymi i arbitralnymi decyzjami władz państwowych. Przypomniał, że tylko zawężająca wykładnia art. 5 Konwencji jest zgodna z jego *ratio legis*. Ponadto wskazał, że pozbawienie kogoś wolności, bez względu na jego czas trwania, musi być uzasadnione przez władze. Trybunał wskazał, że czas detencji J. Tymoszenko nie był usprawiedliwiony i w tym względzie został naruszony art. 5 Konwencji. Trybunał uznał, że aresztowanie Julii Tymoszenko nie było poparte złamaniem przez aresztowaną zobowiązania do opuszczenia miasta. W dalszej kolejności Trybunał uznał, że powody aresztowania J. Tymoszenko nie znajdują uzasadnienia w art. 5 Konwencji (obawa przed ucieczką oraz lekceważące zachowanie). Biorąc powyższe pod uwagę uznano, że aresztowanie J. Tymoszenko było niezgodne z prawem i arbitralne, co stanowiło naruszenie art. 5 §1 Konwencji.

Odnosnie do naruszenia art. 5 §4 Konwencji Trybunał przypomniiał, że przepis ten uprawnia aresztowanych do przeglądu warunków formalnych i materialnych zatrzymania pod względem ich zgodności ze standardami Konwencji. Oznacza to, że sąd ma nie tylko obowiązek zbadać zatrzymanie pod względem formalnym, ale także z aspektu zasadności zatrzymania. Trybunał zauważył, że w przedmiotowej sprawie, co prawda zasadność zatrzymania była przez sąd badana, to jednak nie wypełnił on warunków stawianych przez art. 5 §4 Konwencji. Ponadto Trybunał zwrócił uwagę, że w licznych wnioskach o zwolnienie, J. Tymoszenko zobowiązywała się do nieuciekania z miasta oraz nieutrudniania śledztwa. Wiele publicznych osób poręczyło za nią, mimo to, sąd oddalił wszystkie powyższe wnioski. W tym też względzie Trybunał uznał, że został naruszony art. 5 §4 Konwencji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 5 §5 Konwencji Trybunał przypomniiał, że odszkodowanie należy się w przypadku naruszenia art. 5 §1–4 Konwencji. W tym kontekście zauważył, że prawo ukraińskie przewiduje, co prawda, możliwość odszkodowania za niesłuszne aresztowanie w przypadku stwierdzenia tego faktu przez sąd; nie ma jednak procedur umożliwiających żądanie odszkodowań na podstawie innej niż te wskazane w art. 5 Konwencji. Wobec powyższego Trybunał postanowił, że doszło do naruszenia art. 5 §5 Konwencji.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 18 w zw. z art. 5 Konwencji Trybunał wskazał, że dla stwierdzenia naruszenia powyższego przepisu, wymagane są bardzo wyczerpujące dowody. Trybunał przypomniiał, że tylko w kilku przypadkach stwierdził jego naruszenie. W przedmiotowej sprawie Trybunał nie stwierdził, by ograniczenie wolności J. Tymoszenko było usprawiedliwione na gruncie art. 5 Konwencji, wobec czego postanowił, że doszło do naruszenia art. 18 w zw. z art. 5 Konwencji.

Orzeczenie ETPC w sprawie J. Łucenki przeciwko Ukrainie⁶

Kolejną sprawą, na którą warto zwrócić uwagę jest sprawa z wniosku Jurija Łucenki. Łucenko był ministrem spraw wewnętrznych oraz liderem opozycyjnej partii Samoobrona Ludowa. 2 listopada 2010 roku Prokurator Generalny wszczął przeciwko niemu kilka postępowań karnych, zarzucając mu, że pełniąc funkcję ministra, nadużył swojej władzy. 25 grudnia 2010 roku został tymczasowy aresztowany. Uzasadniając wniosek o tymczasowy areszt dla J. Łucenki prokurator wskazał, że udzielając publicznych wywiadów, wprowadzał on opinię publiczną w błąd, wpływając tym samym na przebieg postępowania. Ponadto, w opinii prokuratora, J. Łucenko powinien być aresztowany z uwagi brak woli współpracy z prokuratorem oraz wywieranie wpływu na świadków. Zdaniem J. Łucenki, został on zatrzymany bez poinformowania o powodach zatrzymania. 27 lutego 2012 roku uznano

⁶ Orzeczenie w sprawie J. Łucenki przeciwko Ukrainie z 3 lipca 2012 r., skarga nr 6492/11, publ. HUDOC, www.hudoc.echr.coe.int.

go za winnego zarzucanych czynów i skazano na 4 lata pozbawienia wolności oraz konfiskatę mienia.

Zarzuty naruszenia:

a) art. 5 §1 Konwencji – przez niesłuszne pozbawienie wolności. Skarżący wskazał, że jego aresztowanie przebiegło z naruszeniem wielu procedur i nie znajdowało prawnego uzasadnienia. J. Łucenko twierdził, że jego skazanie było arbitralne i niezgodne z prawem. Ponadto wskazał, że materiał zgromadzony w aktach sprawy nie wskazywał, że miał on intencję ucieczki, po drugie zaś nie mógł kontynuować popełniania zarzucanych mu czynów, gdyż nie pełnił już funkcji ministra. Skarżący utrzymał również, że sąd przedłużając jego areszt nie określił jego wymiaru czasowego.

b) art. 5 §2 Konwencji – przez niepoinformowanie osadzonego w trakcie aresztowania o powodach aresztu i o stawianych mu zarzutach. Ponadto wskazał, że prokurator nie zezwolił mu na kontakt z obrońcą.

c) art. 5 §3 Konwencji – przez łamanie procedur sądowych, wskazał m.in., że sąd nie dał mu czasu na przygotowanie odpowiedzi na stawiane przez prokuratora pytania.

d) art. 5 §4 Konwencji – przez odmowę udostępnienia dokumentów uzasadniających jego tymczasowe aresztowanie i uniemożliwienie skutecznej drogi odwoławczej.

e) art. 18 w zw. z art. 5 Konwencji – przez aresztowanie go z powodów politycznych.

Trybunał w Strasburgu postanowił, że władze naruszyły art. 5 §1–4 oraz art. 18 w zw. z art. 5 Konwencji. Trybunał przyznał J. Łucence 15 tys. euro tytułem odszkodowania. Trybunał przypomniał, że art. 5 Konwencji gwarantuje jednostce fundamentalne prawo do wolności i bezpieczeństwa, co jest podstawą funkcjonowania demokratycznego społeczeństwa. Wszyscy są uprawnieni do ochrony tego prawa. Odnosząc się do pojęcia „arbitralności” Trybunał stwierdził, że pozbawienie wolności, pomimo tego, że jest zgodne z prawem krajowym, może pozostawać w niezgodzie z przepisami Konwencji, jeżeli władze państwa działają w złej wierze, oszukują lub gdy nie jest ono potrzebne w danych okolicznościach. W kontekście okoliczności niniejszej sprawy Trybunał podkreślił, że sąd nie zbadał zgodności z prawem zatrzymania skarżącego i co więcej, nie miał zamiaru tego zrobić. Ponadto podkreślił, że aresztowanie skarżącego nie było konieczne w celu zabezpieczenia przed dalszym popełnieniem przestępstw albo możliwością ucieczki skarżącego. Nakaz aresztowania wskazywał co prawda przyczyny zatrzymania, określając możliwość dalszego popełniania przez skarżącego przestępstw, jednakże nie wyjaśniono, jak skarżący może dalej nadużywać władzy, skoro nie jest już ministrem spraw wewnętrznych. Reasumując, Trybunał stwierdził, że powody, dla których aresztowano skarżącego były inne, niż te, które znajdują się w art. 5 §1 Konwencji, dlatego też aresztowanie było arbitralne i niezgodne ze wspomnianym przepisem. Trybunał miał także wątpliwości co do zasadności wydania decyzji o tymczasowym aresztowaniu, bowiem podał w wątpliwość uzasadnienie tymczasowego aresztu dla skarżącego. W tym względzie Trybunał wskazał na pozbawie-

nie kogoś wolności z uwagi na niezadowolenie organów ścigania ze współpracy ze skarżącym, kontakt skarżącego z mediami oraz nieprzyznanie się do winy. Trybunał podał również w wątpliwość okoliczność, że skarżący wpływał na świadków przez udzielanie wywiadów mediom. W ocenie rządu ukraińskiego ochrona świadków była bardzo ważnym elementem postępowania. Trybunał jednakże podkreślił, że ani władze lokalne, ani rządowe nie wyjaśniły, w jaki sposób świadkowie mogliby zostać zagrożeni (ulec wpływowi) przez składane przez skarżącego oświadczenia w mediach i dlatego pozbawienie wolności jest najwłaściwszym środkiem, mającym zapewnić ochronę świadków. Ponadto Trybunał podkreślił, że skarżący jako osoba znana, publiczna, ma prawo do wyrażania swoich opinii publicznie tym bardziej, iż mógł się spodziewać, że kwestia ta jest przedmiotem zainteresowania zarówno zwolenników, jak i przeciwników. W tym kontekście Trybunał przyznał, że pomimo, iż wolność słowa zagwarantowana przez Konwencję nie ma charakteru absolutnego, to jednak wszelkie ograniczenia muszą być zastosowane zgodnie z zasadą proporcjonalności. Odnosząc się do przedmiotowego stanu Trybunał wskazał, że aresztowanie skarżącego za wypowiedzi w mediach powinno być stosowane w ściśle określonych sytuacjach, takich jak mowa nienawiści czy podżeganie do przemocy. W kontekście przedmiotowej sprawy, Trybunał uznał, że nie było przesłanek do zastosowania aresztu wobec skarżącego skoro ten, wypowiadając się w mediach, nie popełnił żadnego przestępstwa. W dalszej kolejności Trybunał powołał się na kolejną przesłankę, uzasadniającą zastosowanie wobec skarżącego tymczasowego aresztowania, tj. odmowę składania zeznań oraz nieprzyznanie się do winy. Trybunał skonstatował, że powyższe stanowią zasadnicze elementy prawa do sprawiedliwego procesu, korzystanie więc z nich nie może być przesłanką uzasadnienia pozbawienia wolności.

Odnosząc się do naruszenia art. 5 §2 Konwencji Trybunał przypomniał, że przepis ten zawiera gwarancję, iż osoba aresztowana powinna wiedzieć, z jakich powodów jest pozbawiona wolności. Na podstawie tego przepisu organa ścigania powinny w sposób zrozumiały dla aresztowanego poinformować go o prawnych powodach jego aresztowania. Trybunał stwierdził, że nie ma żadnych wątpliwości co do faktu, że w momencie zatrzymania skarżący nie był poinformowany o powodach zatrzymania.

W kontekście naruszenia art. 5 §3 Konwencji Trybunał przypomniał, że jednym z wymogów, które stawia ten przepis jest automatyczna sądowa kontrola wydanej decyzji o pozbawieniu wolności. W tym przepisie zagwarantowano aresztowanemu, że decyzja o jego pozbawieniu wolności podlega niezależnej kontroli sądowej. Z ustalonych okoliczności przedmiotowej sprawy wynika jednak, że sąd, pomimo zarzutu aresztowanego o bezprawnym jego pozbawieniu wolności, nie zbadał legalności jego podjęcia.

Odnosnie do złamania art. 5 §4 Konwencji Trybunał zauważył, że skarżący złożył apelację, wskazując w niej szereg uchybień proceduralnych, których dopuszczono się przed sądem pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny odrzucił jednak

apelację uznając ją za bezpodstawną i nie odnosząc się do wskazanych w niej zarzutów. W przekonaniu Trybunału zakres zaskarżenia apelacji – z uwagi na istotę – wymagał ustosunkowania się przez sąd wyższej instancji.

W odniesieniu do naruszenia art. 18 w związku z art. 5 Konwencji Trybunał podkreślił, że z okoliczności sprawy wynika, iż w krótkim okresie po zmianie władzy, skarżący (który wcześniej był ministrem) został oskarżony o nadużycie władzy i wszczęto przeciwko niemu postępowanie. Trybunał wskazał na opinię zewnętrznych obserwatorów mówiącą, że oskarżenie J. Łucenki było motywowane politycznie. Analizując wszystkie okoliczności sprawy Trybunał skonstatował, że skarżący został aresztowany z przyczyn innych niż te wymienione w art. 5 Konwencji.

Podsumowanie

Reasumując w pierwszej kolejności zważyć należy, że okoliczności wyżej opisanych kasusów są do siebie podobne. Nade wszystko uwagę zwraca fakt, że dotyczą one dwóch znanych polityków, byłych członków rządu, w chwili zaś pozbawienia wolności członków opozycji. Oboje zostali oskarżeni o nadużycie władzy, tymczasowo aresztowani oraz skazani na karę pozbawienia wolności. W obu przypadkach Trybunał w Strasburgu uznał, że ich tymczasowe aresztowanie było niezgodne a art. 5 Konwencji. W opinii Trybunału zastosowanie wobec J. Tymoszenko oraz J. Łucenki środka zapobiegawczego w postaci tymczasowego aresztowania było zbędne. W tym kontekście zwrócono uwagę, że zarówno była premier, jak i były minister spraw wewnętrznych, współpracowali w postępowaniu przygotowawczym z organami ścigania (np. stawiali się na wyznaczane przesłuchania). W przypadku J. Tymoszenko prokurator za konieczne uznał aresztowanie byłej premier, ponieważ lekceważyła ona procedury sądowe i okazywała brak szacunku wobec sądu. Powodem aresztowania J. Łucenki był z kolei brak woli współpracy z prokuratorem oraz wywieranie wpływu na tok postępowania (w szczególności na świadków) przez udzielanie publicznych wywiadów w mediach. Oboje uznali się za pokrzywdzonych, zwłaszcza w kontekście naruszenia przez władze ukraińskie prawa do wolności i bezpieczeństwa, tj. art. 5 Konwencji. Na skutek zaskarżenia przez J. Tymoszenko władz Ukrainy, Trybunał orzekł, że Ukraina złamała art. 5 §1, art. 5 §4, art. 5 §5. W efekcie rozpoznania sprawy z inicjatywy J. Łucenki, Trybunał uznał, że władze ukraińskie naruszyły art. 5 §1, art. 5 §2, art. 5 §3, art. 5 §4. Oboje politycy zarzucili władzom ukraińskim, że ich pozbawienie wolności było umotywowane politycznie, chodziło bowiem o to, by wykluczyć ich ze sceny politycznej. Odnosząc się do niniejszych zarzutów Trybunał uznał, że naruszono art. 18 w zw. z art. 5 Konwencji (zarówno w odniesieniu do J. Tymoszenko, jak i J. Łucenki). Zgodnie z tym przepisem „ograniczenia praw i wolności, na które zezwala niniejsza konwencja, nie będą stosowane w innych celach niż te, dla których je wprowadzono”.

Oba orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu powinny być alarmem dla władz ukraińskich. Trybunał jasno bowiem wskazał na poważne uchybienia ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości, w tym fundamentalnych praw obywatela, których przestrzeganie jest jednym z niezbędnych elementów funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawa. Na marginesie wskazać wypada, że J. Łucence (w przeciwieństwie do J. Tymoszenko) przyznało tytułem odszkodowania 15 tys. euro. Ponadto 7 kwietnia 2013 roku prezydent Wiktor Janukowycz ułaskawił J. Łucenkę. Wiele jednak wskazuje na to, że takiego scenariusza nie należy przewidywać w przypadku J. Tymoszenko. Dowodem na to jest choćby fakt, że tuż przed ogłoszeniem wyroku przez Trybunał w Strasburgu, prezydencka komisja do spraw ułaskawień wykluczyła taką możliwość.

Na zakończenie warto podkreślić reakcję Unii Europejskiej, która w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji na Ukrainie i sprawy Julii Tymoszenko (2012/2658(RSP)) poddała „ostrej krytyce skazanie byłej premier Julii Tymoszenko”. Podkreśliła, „że wzmocnienie praworządności oraz niezależne sądownictwo, a także wszczęcie wiarygodnej walki z korupcją mają podstawowe znaczenie nie tylko dla pogłębienia stosunków UE–Ukraina, ale także dla konsolidacji demokracji na Ukrainie”, ponadto wezwała, by „władze Ukrainy zagwarantowały Julii Tymoszenko, Jurijowi Łucence i Waleremu Iwaszczence podstawowe prawa do zdrowia i dobrego stanu psychicznego, a także aby osoby te otrzymały niezbędną opiekę lekarską zgodnie z normami międzynarodowymi”. Wyraziła również „zaniepokojenie obecnym ograniczeniem demokratycznych wolności, a także praktyką instrumentalizacji instytucji państwowych w celach tendencyjnych i do politycznego odwetu”. Przypomniano „władzom Ukrainy o odpowiedzialności za zagwarantowanie wolnego i sprawiedliwego procesu wyborczego na Ukrainie”.

Unia Europejska jednoznacznie wyraziła swoje negatywne stanowisko w sprawie działań rządu ukraińskiego wobec działaczy opozycyjnych. Ma to niezwykle istotne znaczenie w kontekście ewentualnego zacieśniania współpracy pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską. Polsko-szwedzka inicjatywa – Partnerstwo Wschodnie – zakładająca politykę współpracy Unii Europejskiej z Ukrainą, w swoich fundamentach opiera się jednak na zasadzie *more for more*. Oznacza to że strony Ukrainy konieczność wykazania woli przeprowadzenia reform wewnętrznych – oraz ich wdrożenie.

The right to freedom in light of jurisprudence of the European Court of Human Rights in cases of Yuliya Tymoshenko and Yuriy Lutsenko against Ukraine

In 2012 and 2013 the European Court of Human Rights announced two verdicts, dealing with important cases in Ukraine. They both concerned the leading Ukrainian politicians, that is Yuliya Tymoshenko and Yuriy Lutsenko. Y. Tymoshenko is the leader of the Batkivshchyna political party and of Yulia Tymoshenko's Bloc. From 18 December 2007 to 3 March 2010, she held the position of Prime Minister of Ukraine. Y. Lutsenko, during the period from 18 December 2007 to 29 January 2010 was Minister of the Interior and the leader of the opposition party Narodna Samooborona. They were accused of abuse of power during their terms in office. The circumstances of the two cases are similar. Both applicants argued that their arrest and detention had been politi-

cally motivated and unlawful. In light of the cooperation between Ukraine and the EU, as well as the advancement as a democratic state, these judgements are very important. Significantly, the local and international observers concluded that their conviction was an element of political play. The Court ruled that the Ukrainian authorities violated the article 5 of the European Convention of Human Rights.

Key words: the European Court of Human Rights, Yuliya Tymoshenko, Yuriy Lutsenko, Ukraine, article 5 the European Convention on Human Rights (ECHR)

VARIA

Jan Czaja

AKSJOLOGIA, PRAWA CZŁOWIEKA I KULTURA POLITYCZNA UNII EUROPEJSKIEJ

W czasach kryzysu wartości liczą się mniej

Od kilku lat, a praktycznie od fiaska traktatu konstytucyjnego, Unia Europejska przeżywa impas w procesie tworzenia własnego systemu wartości, obudowywanego do tego czasu chętnie podkreślanymi symbolami: flagą, hymnem, obywatelstwem i paszportem europejskim. Apogeum procesu budowania własnego systemu wartości i identyfikacji znalazło swój wyraz w traktacie konstytucyjnym, zwanym dumnie konstytucją dla Europy. Pojawiające się już wcześniej sygnały¹ świadczyły jednak, że nie będzie to droga łatwa i prędzej czy później nastąpi kolizja z naturalną wśród państw członkowskich ochroną tożsamości narodowych. Momentem takim stała się odmowa ratyfikacji traktatu konstytucyjnego przez Zgromadzenie Narodowe Republiki Francuskiej i negatywny wynik referendum w Holandii. Odrzucony traktat powędrował więc do archiwum, a UE gorączkowo zaczęła tworzyć jego substytut, bo nowy traktat był niezbędny do funkcjonowania w nowych warunkach: rozszerzonym składzie i zreformowanych strukturach. Dostyc szybko powstała proteza odrzuconego traktatu, przemycająca około 70% jego postanowień, choć już nie epatująca symbolami. Traktat podpisano w 2007 r. w Lizbonie, lecz jego wejście w życie – od 1 grudnia 2009 r. – odbyło się już w czasie, gdy Unię pochłonięły całkiem inne problemy. Chodzi tu przede wszystkim o światowy kryzys gospodarczy, a dla Unii jeszcze dotkliwszy kryzys w strefie euro. Nikt już wówczas

¹ Jak choćby odmowa ratyfikacji traktatu nicejskiego przez Irlandię.

nie miał ochoty dyskutować nad jakimkolwiek *finalite* UE, bo w rzeczywistości nie było ku temu obiektywnych warunków. Jednak przedłużający się kryzys w strefie euro, fiasco kolejnych ratunkowych szczytów przywódców Unii, conceptualna indolencja ekspertów od finansów i innych specjalistów unijnych, doprowadziła do powszechnej dyskusji na temat udoskonalenia mechanizmów funkcjonowania strefy euro oraz na temat przyszłości samej Unii Europejskiej. Zajęto się przede wszystkim wprowadzaniem nowych mechanizmów nadzoru i kontroli wskaźników makroekonomicznych, głównie budżetu i zadłużenia. Były to jednak dyskusje obliczone na efekty, które miały nastąpić dopiero w przyszłości, natomiast na bieżąco Unia gorączkowo szukała środków na ratowanie finansów Grecji, Hiszpanii i Portugalii, a gwoździem do trumny strefy euro mogło stać się gwałtownie rosnące zadłużenie Włoch prowadzące do finansowego krachu trzeciej gospodarki strefy euro. Diagnoza, jaką stawiali specjaliści dotycząca przyczyn kryzysu była oczywista: brak przystawalności do siebie znajdujących się na różnych poziomach gospodarek krajów strefy euro, co sprowadzało się do braku skoordynowanej, można powiedzieć uwspólnotowionej, polityki fiskalnej i finansowej. Nic więc dziwnego, że zaczęły pojawiać się propozycje skorygowania w tym kierunku mechanizmów unii gospodarczo-walutowej, często przybierające ultymatywną formę haseł w rodzaju „Unia Europejska: rozpad albo większa integracja”. W ten sposób okrężną drogą i w wymuszony kryzysową sytuacją sposób, zaczęła wracać dyskusja na temat przyszłości Unii Europejskiej. Tym razem nie brakowało jednak głosów, że utrzymanie wspólnej waluty i zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej możliwe jest tylko w warunkach takiej integracji, która byłaby w praktyce federacją.

Głosy takie dało się słyszeć także z Polski, co można uznać za o tyle dziwne, że polscy politycy, bez względu na przynależność partyjną, deklarowali najczęściej wzorzec „Europy ojczyzn”. Ponadto Polska, nie przyjmując euro, sama się usytuowała w obszarze drugiej, a więc mniejszej prędkości integracyjnej. Znamienne było tu przede wszystkim berlińskie przemówienie ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, a także wypowiedzi byłego prezydenta RP Aleksandra Kwaśniewskiego. W odróżnieniu jednak od dyskusji sprzed dekady, gdy pracowano nad traktatem konstytucyjnym, nie dotyczyły one systemu wartości, problemu deficytu demokracji, tworzeniu europejskiego *demos* czy też symboli UE, ale mechanizmów funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej, które tylko w warunkach wspólnoty federacyjnej mogłyby prawidłowo działać.

W końcu w oparciu o różne projekty Unia Europejska działania takie podjęła. Pakiet uzgodnień zaostreżających kontrolę nad głównymi wskaźnikami makroekonomicznymi państw członkowskich UE został włączony do traktatu lizbońskiego, a dalsze uzgodnienia przyjęto w latach 2011–2013. Składają się na nie tzw. sześciopak, czyli pakiet sześciu aktów legislacyjnych dających Komisji Europejskiej większe możliwości kontroli budżetów państw członkowskich i narzucania działań korygujących w przypadku nadmiernego deficytu i zadłużenia,

pakt fiskalny zawarty w gronie 17 państw – członków strefy euro, będący krokiem w stronę uwspólnotowienia polityki finansowej, budżetowej i fiskalnej, a także inne decyzje, w tym dofinansowanie strefy poprzez wpłaty za pośrednictwem MFW. Są to mechanizmy prawno-instytucjonalne, zabezpieczenia i fundusze finansowe, stwarzające podstawy dalszej integracji.

Jednym z tych mechanizmów miałyby być Fundusz Zdolności Fiskalnych, zaproponowany przez przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy, przedłożony na szczycie UE w grudniu 2012 r. Fundusz ten miałby być w praktyce budżetem strefy euro i pochodzić ze składek państw ją tworzących, a także z własnych dochodów strefy (głównie z podatku od transakcji finansowych). Celem planowanego od 2014 r. Funduszu miałyby być przeciwdziałanie cyklicznym wstrząsom w strefie euro, wzmacnianie jej odporności i skłanianie państw strefy do prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej. Zastrzeżenia do propozycji Van Rompuy zgłosiły Niemcy, gdyż zdaniem Berlina, Fundusz mógłby być próbą ominięcia dyscypliny finansowej, jaką wprowadza pakt fiskalny.

Inną, niezwykle ważną inicjatywą, diskutowaną na kolejnym szczycie Unii Europejskiej w Brukseli 13–14 grudnia 2012 r., była sprawa stworzenia nadzoru bankowego – unii bankowej. Unia bankowa, projekt której został przyjęty już przez ministrów finansów strefy euro (jednak decyzje polityczne jeszcze nie zapadły) sprowadzałaby się do utworzenia centralnie zarządzanego przez EBC „europejskiego nadzoru bankowego”. Na początek nadzorowi miałyby podlegać 140–150 największych banków UE, o aktywach powyżej 30 mld euro lub poziomowi 20% PKB danego kraju. Nadzór bankowy miałby prawo decydowania o likwidacji upadających banków, zaś banki ocenione pozytywnie miałyby możliwość zwracania się o potrzebne fundusze i pożyczki do Funduszu ratunkowego ESM.

Przyjęte – lub nadal opracowywane rozwiązania prawno-instytucjonalne, a także poprawiająca się sytuacja gospodarcza w strefie euro – dają podstawę do opinii, że Unia Europejska nie tylko wyjdzie z kryzysu, ale znajdzie się na nowym etapie integracji. Będzie to w swym twardym rdzeniu, jakim staje się strefa euro, krok ku federacji, przy jednoczesnym przyjęciu nowego porozumienia regulującego odrębność członkostwa Wielkiej Brytanii oraz tych krajów, które na trwałe zrezygnowały z przyjęcia wspólnej waluty, a więc Danii i Szwecji. Nie do końca jest jasne, jak odbije się to na tych rodzajach polityki unijnej, które miały być wyrazem międzynarodowych i globalnych ambicji Unii Europejskiej, takich jak Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa i oddzielająca się od niej Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Należy także zakładać, że w tych kształtujących się nowych warunkach powróci dyskusja na temat aksjologii, symboli europejskich, budowy wspólnej tożsamości, wzmocnionej ochrony praw człowieka i jej instrumentów. Niewiadomą pozostaje, jaki będzie mieć na nią wpływ podział na „Europę dwóch prędkości”? Warto jednak już teraz przyjrzeć się niektórym aspektom tego zagadnienia.

Unia Europejska jako wspólnota wartości

System wartości, do których odwołuje się Unia Europejska opiera się na dziedzictwie duchowym i moralnym cywilizacji europejskiej, mającej swe korzenie w filozofii i demokracji greckiej, prawie rzymskim oraz tradycjach i wartościach chrześcijańskich. Są to jednocześnie podstawy tożsamości europejskiej, a wzorce tej identyfikacji przeniknęły głęboko także do innych kultur i kontynentów, choć przenoszone były często przez Europejczyków niezbyt cywilizacyjnymi metodami. Nie zawsze więc budziły pozytywne skojarzenia, choć oparto na nich funkcjonowanie powszechnych organizacji międzynarodowych – Ligi Narodów i Organizacji Narodów Zjednoczonych. Stało się to przede wszystkim za sprawą Stanów Zjednoczonych, w znacznym stopniu cywilizacyjnego dziecka Europy, które dwukrotnie w XX wieku musiały ratować Europę przed nią samą i niszczącym ją nacjonalizmem – sprawcą dwóch wojen światowych. Nowy ład międzynarodowy, jaki wyłaniał się po każdej z tych wojen nosił w sobie wartości europejskie, ale paradoksalnie także ich negację. Wyrazem tego były w okresie międzywojennym dwie totalitarne ideologie – faszyzm (i jego zbrodnicza odmiana – nazizm) oraz komunizm, który za sprawą ZSRR, zwycięskiego komunistycznego mocarstwa, został narzucony po II wojnie światowej połowie Europy. Z jednej więc strony wartości i tradycje europejskie stały się kanwą Karty Narodów Zjednoczonych, podstawą ONZ i nowego ładu międzynarodowego oraz opoką dla odbudowującej się w demokratycznym systemie zachodnią częścią Europy. Z drugiej zaś zostały zanegowane w środkowej i wschodniej części kontynentu, podporządkowanej ZSRR.

Do tradycyjnych wartości europejskich nawiązali ojcowie integracji europejskiej – grupa polityków wywodzących się głównie z partii chadeckich Europy Zachodniej i to właśnie dyskusja nad aksjologią europejską i integracją polityczną dominowała w pierwszych latach integracji europejskiej. Odnosił się także do nich statut Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, organizacji sektorowej integracji gospodarczej. Jednak fiasko dwóch przedsięwzięć, Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, spowodowało, że na prawie trzy dekady Zjednoczona Europa zajęła się integracją gospodarczą, odsuwając w czasie integrację polityczną i po części także dyskusję nad wartościami.

Nie znaczy to, że takich dyskusji nie było. Podejmowane były one przez Parlament Europejski², a także przez powoływane *ad hoc* specjalne komisje. Nie należy także zapominać, że wartością samą w sobie była integracja, wyrabianie w państwach europejskich odruchów współpracy, zasypywanie nieufności, a w niektórych przypadkach nawet wielowiekowej wrogości. To dzięki integracji europejskiej dokonał się proces pojednania francusko-niemieckiego i zbliżenie Wielkiej Brytanii do kontynentu. Po latach zaczęła kształtować się tożsamość zbio-

² Np. projekt konstytucji przygotowany w ramach tzw. Komitetu Spinellego, zatwierdzony przez PE 14 lutego 1984 r.

rowa Wspólnot Europejskich, poczucie identyfikacji i przynależności obywateli państw członkowskich do struktur będących emanacją idei jedności europejskiej. Do wspólnych wartości zaliczyć trzeba także dorobek prawny – *acquis communautaire* Wspólnot, wolności gospodarcze i swoboda przepływu ludzi i dóbr przez granice, a także utrwalanie zasad demokracji i poszanowania praw człowieka w ramach kształtowanego europejskiego systemu ochrony tych praw. Doświadczeniem, które swym znaczeniem przekroczyło granice Europy, było utworzenie Parlamentu Europejskiego i powszechne wybory do tego ciała. Tworzyła się kultura polityczna Wspólnot, oddziałująca na państwa członkowskie.

Dokonania te były niezwykle ważne, choć nie zawsze dostrzegalne. Nie zmieniły one jednak głównego nurtu integracji, a rzeczywiste podłoże szerszych dyskusji nad wartościami ideowymi i *finalite politique* wytworzyło się dopiero po wydarzeniach Jesieni Ludów w Europie Środkowo-Wschodniej. Wydarzenia przełomu lat 1989–1990 w Europie, poprzedzone latami walki polskiej „Solidarności” o obalenie reżimu komunistycznego i wspierane przez papieża Jana Pawła II, w warunkach nieudanej próby zreformowania systemu przez ostatniego przywódcę ZSRR Michaiła Gorbaczowa, doprowadziły do masowych protestów, obalenia muru berlińskiego i upadku komunizmu. Szybko się wówczas ujawniły na wielką skalę aspiracje wolnościowe narodów Europy Środkowo-Wschodniej, żądania wprowadzenia ustroju demokracji i gospodarki rynkowej, dążenia do ściślejszych związków z Zachodem przez wstąpienie do politycznych i gospodarczych struktur. Wyjściem naprzeciw tym aspiracjom, a jednocześnie stworzeniem podstaw pod dalszą integrację było utworzenie Unii Europejskiej w oparciu o traktat z Maastricht (TUE) i jego rozwinięcie – traktat amsterdamski. W regulacjach tych państwa członkowskie UE zawarły próbę – w daleko większym stopniu niż dotychczas – określenia podstaw wspólnych wartości europejskich jako ideowej bazy integracji europejskiej. Wyrazem tego było wyraźne stwierdzenie zawarte już w TUE, że jednym z celów Unii „jest potwierdzenie na arenie międzynarodowej jej tożsamości”. Postanowienia dotyczące tożsamości Unii Europejskiej zostały zawarte w artykułach B i F traktatu z Maastricht. Art. B TUE wymienia wśród celów UE elementy budowania tożsamości, w tym zamierzenia, które w przyszłości miałyby stać się ważnymi cechami identyfikacji mieszkańców krajów członkowskich ze zjednoczoną Europą. Są to przede wszystkim takie przedsięwzięcia, jak:

- ustanowienie unii gospodarczo-walutowej, której celem finalnym będzie wspólna waluta,
- realizacja wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa oraz jako cel finalny – wspólna obrona,
- wprowadzenie obywatelstwa Unii, co ma służyć umacnianiu ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich,
- zachowanie i umacnianie *acquis communautaire*.

Ważne przesłanie dla zbiorowej tożsamości UE zawiera artykuł F. Użyto w nim (ust. 1 i 2) znaczącego sformułowania „Unia bierze pod uwagę”:

- tożsamość narodową państw członkowskich, opierających swoje systemy na zasadzie demokracji,
- podstawowe prawa zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności,
- prawa, które wynikają ze wspólnych dla państw członkowskich konstytucyjnych tradycji.

Budowanie własnej tożsamości przez Unię Europejską od początku była kwestią niezwykle delikatną, lecz politycy i stratedzy unijni zaczęli zdawać sobie z tego sprawę dopiero wtedy, gdy w trakcie debat nad przystąpieniem nowych państw do UE pojawiły się obawy, wyolbrzymiane przez partie narodowe państw kandydujących, że członkostwo w Unii osłabi ich tożsamość narodową. Dodatkowym czynnikiem były przypadki odmowy ratyfikacji nowych traktatów unijnych przez niektóre państwa członkowskie. Stąd też pojawienie się w traktacie amsterdamskim stwierdzeń, które z jednej strony doprecyzowywały intencje UE, potwierdzające, że Unia nie ma zamiaru „odrywać” państw członkowskich od ich narodowych tożsamości, oraz że nie tyle bierze pod uwagę, ile „opiera się i respektuje” (art. 6 ust. 1, 2 i 3) tożsamość narodową państw członkowskich. Dopracowano też w traktacie amsterdamskim intencje zawarte w art. F traktatu z Maastricht. Mówi on (ust. 1), że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawa”. Stwierdza jednocześnie, że zasady te są wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Aksjologia Unii Europejskiej została dodatkowo podkreślona przez dodanie punktu do dawnego art. B (art. 2 w traktacie amsterdamskim) mówiącego o

[...] utrzymaniu i rozwoju wolności Unii jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, na którym zagwarantowany jest swobodny przepływ osób, w połączeniu z odpowiednimi środkami dotyczącymi kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Należy podkreślić, że w artykule 7 traktatu amsterdamskiego (art. F-1 TUE) UE ustaliła specjalne procedury w przypadku złamania przez państwo członkowskie zasad Unii Europejskiej. Na weryfikację tych postanowień nie musiała UE długo czekać. Okazją stał się *casus* austriacki – wyborczy sukces i wejście do rządu w 2001 r. Partii Wolności, wbrew swej nazwie, ugrupowania nacjonalistycznego i ksenofobicznego. Mimo prób uznania tej sprawy przez Komisję Europejską za pogwałcenie demokracji, austriacka opinia publiczna i elektorat zdecydowanie temu się sprzeciwiły, uznając wybór za zgodny z regułami demokracji.

Przykład austriacki pokazuje, że dyskusje o wartościach i zasadach demokracji mogą być kłopotliwe dla Unii Europejskiej, a nawet stanowić zagrożenie dla jej zwartości. Pojawiły się opinie, że Unia Europejska powinna sprecyzować reguły gry w zakresie ocen dotyczących respektowania standardów demokracji, ochrony praw człowieka i aksjologii przez swoich członków³. Mogłyby to być jed-

³ P. Świeboda, *W stronę europejskiego „finalite politique”*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 1, s. 188.

nak próby dwuznaczne i kłopotliwe, a rezultaty takich zabiegów nie do końca zagwarantowane, stąd też tego zaniechano. Kolejną próbą dla Komisji Europejskiej są zmiany w Konstytucji Republiki Węgierskiej, jakich dokonał rząd premiera Orbana. Przyjęta w marcu 2013 r. przez parlament węgierski tzw. czwarta poprawka dotyczy m.in. prawa parlamentu do decydowania, które organizacje wyznaniowe zostaną przez państwo uznane za Kościoły, ogranicza kompetencje Sądu Konstytucyjnego, zakazuje prowadzenia kampanii wyborczej w mediach komercyjnych, a także umożliwia władzom lokalnym karanie mandatami albo aresztowanie osób bezdomnych przebywających w miejscach publicznych. Komisja Europejska, której przewodniczący Jose M. Barroso zagroził Węgrom postępowaniem o łamanie prawa unijnego, prowadziła już w 2012 r. tego typu postępowanie i skierowała sprawę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zarzucono wtedy Węgrom bezpodstawne ograniczanie niezależności Urzędu ds. Ochrony Danych Osobowych i banku centralnego oraz obniżenia wieku emerytalnego sędziów z 70 do 62 lat. Konsekwencją łamania prawa unijnego i zasad demokracji może być zawieszenie prawa głosu kraju członkowskiego w strukturach unijnych⁴. Krytykę władz węgierskich wyraziła także w specjalnym raporcie na ten temat Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego. Wezwała ona władze UE do stworzenia skutecznych mechanizmów przeciwdziałających naruszaniu przez państwa członkowskie zasad i wartości unijnych⁵.

Traktaty z Maastricht, Amsterdamu i Nicei były wyrazem stałego i rosnącego podkreślania wspólnych wartości, na jakich budowana jest Unia Europejska i jej tożsamość. Ważnym wydarzeniem było przyjęcie w 2000 r. na szczycie w Nicei Karty Praw Podstawowych UE – pierwszego dokumentu Unii Europejskiej ujmującego w całościowy sposób problematykę praw człowieka. Zwieńczeniem tego procesu budowy aksjologii miał być traktat konstytucyjny, podpisany przez przywódców unijnych na posiedzeniu Rady Europejskiej w Rzymie 29 października 2004 r. Traktat, którego oficjalna nazwa brzmiała „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy”, był owocem kilkuletnich prac Konwentu Europejskiego – ciała, w którym obok przedstawicieli państw członkowskich znaleźli się także przedstawiciele państw kandydackich. Końcowy rezultat prac Konwentu był wynikiem kompromisu, a przedmiotem kontrowersji były zarówno kwestie reform instytucjonalno-prawnych⁶, jak i aksjologia Unii Europejskiej. Wiele sporów wywołał tekst Preambuły traktatu. Konwent proponował umieszczenie w niej odniesienia do starożytnej kultury Greków i Rzymian oraz Rewolucji Francuskiej, co spotkało się z krytyką Kościołów, partii chadeckich a także niektórych państw członkowskich Unii. Siły te, a także znaczna liczba krajów członkowskich opowiedziały się za odniesieniem do wartości chrześcijańskich i podkreśleniem wkładu, jaki chrze-

⁴ www.rp.pl/artykul/1003377.html.

⁵ *Magyars and Moans*, „The Economist”, 11–17 May 2013.

⁶ Dotyczyły one prób redukcji liczby komisarzy unijnych, nowego liczenia głosów w głosowaniach w Radzie UE oraz dalszego uwspólnotowienia polityki unijnej.

ścijaństwo wniosło do cywilizacji europejskiej. Kompromis polegał na odwołaniu się w Preambule do „tradycji humanistycznej i religijnej” bez wymieniania konkretnego wyznania. W tekście traktatu znalazły ważne postanowienia dotyczące aksjologii Unii Europejskiej. Określał on system wartości jako swoisty fundament identyfikacji mieszkańców zjednoczonej Europy z Unią Europejską. Traktat potwierdzał, że Unia opiera się na poszanowaniu ludzkiej godności, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również na poszanowaniu praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są – jak podkreślono – wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwach opartych na pluralizmie, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn. Ważnym rozwinięciem zapisów w zakresie wspólnych wartości Unii, instrumentem ich realizacji, miała być Karta Praw Podstawowych UE, która stawała się integralną częścią traktatu konstytucyjnego. Dopelnieniem zapisów dotyczących wspólnych wartości było potwierdzenie w traktacie konstytucyjnym symboli Unii, a więc flagi, hymnu, dewizy (która brzmi „Zjednoczona w różnorodności”), euro – wspólnej waluty i „Dnia Europy”⁷.

Podpisanie traktatu konstytucyjnego przyjęto w kołach unijnych z nadzieją, że otworzy to nowy etap integracji europejskiej na miarę traktatów rzymskich, które doprowadziły do powstania EWG i Euratomu. Społeczeństwa zdawały się jednak nie podzielać tego optymizmu. Unia Europejska coraz bardziej kojarzyła się jej obywatelom z brukselską biurokracją, nadmierną ingerencją w gospodarkę, sporami i banalnymi, a często nawet śmiesznymi regulacjami dotyczącymi przysłowiowej krzywizny ogórków czy bananów. Nastrojów nie poprawiał dający się już wyczuć nadchodzący kryzys gospodarczy. Wszystko to doprowadziło do wspomnianego na początku fiaska procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, najpierw we Francji – co było dużą niespodzianką, biorąc pod uwagę wkład, jaki wniósł w pracę Konwentu jego przewodniczący, Francuz Valéry Giscard d’Estaing – a potem w Holandii przez odrzucenie traktatu w referendum.

Odmowa ratyfikacji była szokiem dla euroentuzjastów i zwolenników federacji, skomplikowała również dalsze plany związane z przyjęciem nowych członków do UE. Niezbędny był więc nowy traktat – mniej programowy, a bardziej techniczny – aby rozwiązać różne formalne i prawne kwestie. Jak wspomniano, traktat taki udało się dość szybko przygotować, choćby dlatego, że znacznej części opierał się na odrzuconym traktacie konstytucyjnym. Nazwano go, zgodnie z celem, traktatem reformującym, a od miejsca podpisania 13 grudnia 2007 r. – traktatem lizbońskim⁸.

Traktat ten nadał Unii Europejskiej jednolitą strukturę organizacji międzynarodowej (co oznaczało, że zniknął podział na trzy filary) i wyposażył ją w oso-

⁷ Omówienie traktatu konstytucyjnego: [www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/6BEC2309843681D0C125706900426734/\\$/filebroshura TraktatKonstytucyjny.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/6BEC2309843681D0C125706900426734/$/filebroshura%20TraktatKonstytucyjny.pdf) [15.05.2013].

⁸ Oficjalna nazwa to Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

bowość prawną. W ten sposób UE stała się podmiotem prawa międzynarodowego, a zdolność do działań prawnych, oprócz zdolności procesowej, obejmowała możliwość zawierania umów międzynarodowych i prawo legacji, co zostało potwierdzone przez zapowiedź powołania Europejskiej Służby ds. Działań Zewnętrznych. Traktat zawierał także ważne postanowienia w zakresie gospodarczym zastrzegające tzw. procedurę nadmiernego deficytu. Wprowadzał podwójną klauzulę solidarności w sprawach bezpieczeństwa: w zakresie zagrożenia terroryzmem i jego zwalczania oraz w zakresie bezpieczeństwa energetycznego. Mimo że w niektórych obszarach nastąpiło dalsze uwspólnotowanie rodzajów polityki unijnej⁹, to w traktacie lizbońskim nastąpiło znaczne wyhamowanie tendencji federalistycznych i ponadnarodowych. Ograniczono także odwoływanie się do symboli unijnych.

Charakterystyczne jest, że stwierdzenie o budowie własnej tożsamości przez Unię, obecne nieprzerwanie od Maastricht w traktatach unijnych, zostało usunięte z tekstu traktatu. Nie wydaje się jednak, że jest to definitywne porzucenie tej tak ważnej idei dla międzynarodowej pozycji Unii Europejskiej. Zapisy w tej kwestii zawarte w prawie pierwotnym Unii stały się częścią *acquis communautaire*, ale rosnąca od dekady w różnych kręgach nieufność wobec Unii, finansowy kryzys globalny, problemy strefy euro, batalie budżetowe i bieżące trudności, czynią dyskusje na temat aksjologii i przyszłości Unii trudniejszymi.

Ostatnie lata zmuszają do większej ostrożności: porządek międzynarodowy zmienia się pod wpływem globalizacji i związanej z nim deregulacji, a co za tym idzie, także coraz większej roli korporacji wielonarodowych. Dotyczy to gospodarki, ale także i innych sfer obrotu międzynarodowego. Państwa i organizacje międzynarodowe nie zawsze są w stanie procesy te kontrolować, choć ugrupowanie o tak dużym stopniu integracji, jak UE, powinno być lepiej do tego przygotowane.

Do bezsprzecznie wielkiej idei jedności europejskiej trzeba przekonywać obywateli Unii nieustannie. Pozyskiwać ich wizją (już osiągniętej) prosperity, lecz także wielu innych możliwości, w tym bezpiecznej przyszłości. Powoli do świadomości Europejczyków powinna przenikać myśl, że kiedyś mogą stać się już nie *ethnos*, lecz *demos* Unii Europejskiej. Dziś Unia Europejska jest nadal pewnym eklektycznym tworem, choć już organizacją międzynarodową i podmiotem prawa międzynarodowego. Jest pewnym tworem funkcjonalnym, którego istota i funkcje daleko wyszły poza dawne Wspólnoty Europejskie. Dalszy krok w tej ewolucji, jak to pokazuje choćby historia traktatu konstytucyjnego i reformującego, może już być znacznie trudniejszy, tym bardziej, że doszły ogromne i jak się wydaje niekończące, problemy gospodarczo-finansowe w strefie euro.

Jednym z najważniejszych elementów budowy tożsamości UE jest – jak to wyżej wskazano – tworzenie własnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jej celem finalnym jest nadal – jak potwierdza to traktat lizboński – doprowadzenie do

⁹ Dotyczy to m.in. Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, która zmieniła nazwę na Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. J. Czaja, *Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony UE. Zmiana szylku czy nowa odsłona?*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2012, nr 1.

wspólnej europejskiej obrony. Byłby to mocny czynnik w procesie budowy własnej tożsamości. Osiągnięcie takiego finalnego stadium wymagałoby od państw członkowskich Unii bez porównania większych nakładów finansowych niż dotychczas, zwiększenia skali inwestycji wojskowych, w tym przemysł zbrojeniowy (i jego większą integrację), wielu zmian w organizacji armii i infrastrukturze wojskowej. Ponadto zaś ogromnej determinacji politycznej, a więc również przekonania elektoratów o celowości tego typu zmian.

Można powiedzieć, że stopień tej determinacji wzrasta, o czym świadczą nie tylko zapisy traktatów, zmierzające do ściślejszej współpracy w zakresie WPBiO, ale także przyjęcie przez UE w 2003 r. Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa. Trzeba również przyznać, że w ostatnich latach Unia Europejska poczyniła znaczne postępy w tym zakresie, o czym m.in. świadczą udane misje wojskowe i cywilne. Nadal jednak nie brak różnic i kontrowersji, ukazujących nadzieje i ambicje jednych państw, a opór i zaniepokojenie drugih. WPBiO traktowana bywa jako substytut pragnień mocarstwowych (Francja) i jako płaszczyzna uniezależnienia się od Stanów Zjednoczonych, ale równocześnie przyjmowana jest z pewną nieufnością przez te kraje europejskie, które będąc członkami NATO, od niedawna są członkami UE, bądź nadal poza nią pozostają (Turcja i Norwegia). Nie bez wahań przyjmują WPBiO kraje, którym przypisuje się proamerykanizm, a z pewną rezerwą odnoszą się do tej polityki kraje neutralne. Nie brak jednocześnie ciągłot do objęcia WPBiO możliwością tzw. wzmocnionej (strukturalnej) współpracy. Niektóre z budowanych przez Unię Europejską zdolności obronnych, zwłaszcza militarnych, są tylko deklaracyjne.

Można więc powiedzieć, że Unia Europejska tworzy zdolności obronne na miarę swoich aspiracji bycia „mocarstwem cywilnym” (*soft power*), pozostawiając zadania w zakresie „twardych zagrożeń” NATO. Aby nie potęgować w tym zakresie i tak narosłych nieporozumień w stosunkach transatlantyckich (głównie z USA), UE przede wszystkim pod wpływem Wielkiej Brytanii przyjęła, że nie będzie wyposażona w autonomiczną (od NATO) zdolność planowania operacyjnego i dowodzenia. Unia uzyskała w ramach porozumienia „Berlin Plus” możliwość korzystania ze środków i zdolności wojskowych NATO, ale szefem operacji w takich przypadkach jest zastępca komendanta sił NATO w Europie, co z jednej strony dopełnia warunki porozumienia i współdziałania, z drugiej zaś jest jednak oznaką braku samodzielności.

Szybkie postępy w realizacji WPBiO, przejmowanie od NATO ważnych zadań stabilizacyjnych, zwłaszcza zaś szybkie i skuteczne operacje wojskowe pokazują, że to ograniczanie się Unii nie musi być takie jednoznaczne i nieodwołalne.

Hans W. Maull uważa, że chodzi o aktora o pewnym potencjale w stosunkach międzynarodowych, z ambicjami do zmiany tych stosunków, posiadającego określone możliwości i środki władzy do swej dyspozycji¹⁰. Pojęcie to zapożyczył

¹⁰ H.W. Maull, *Europe and the New Balance of Global Order*, „International Affairs” 2005, nr 81, s. 775–799.

od François Duchêne'a, według którego „cywilne mocarstwo” dąży do „cywilizowania” („udomowienia”) stosunków między państwami, ich zdemokratyzowania¹¹. Działa ono poprzez takie instrumenty jak: prawo i demokracja, współzależność, kontrola społeczna, reguły sprawiedliwości społecznej, ochrona praw człowieka, dyplomacja i negocjacje. Generalnie więc przez afirmację znaczenia kultury politycznej. Siła militarna w tych działaniach liczy się mniej, nie dlatego, że jej znaczenie słabnie w dzisiejszym świecie, lecz dlatego, że jej konceptualizacja jest inna. Jest ona tylko uzupełnieniem innych atrybutów, które zmierzają do przemiany anarchii w cywilizowane stosunki międzynarodowe. Ma to więc trwały związek z aksjologią.

Główne atrybuty Unii Europejskiej jako aktora międzynarodowego (mocarstwa cywilnego) to: wielki, jednolity rynek, wysokie PKB, zasobność w kapitał, wysokie technologie, znaczny udział w podziale pracy. UE posiada innymi słowy znaczny potencjał transformacyjny jeśli chodzi o porządek międzynarodowy. Posiadanie i rozwój WPBiO nie pozbawia Unii roli mocarstwa cywilnego. Tak, jak RFN czy Japonia, które mają siły zbrojne (Japonia tzw. siły samoobrony), ale nie wiążą z nimi agresywnych celów, tak samo UE nie wiąże ze Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony celów ekspansywnych i imperialistycznych.

Podobnie rolę Unii Europejskiej widzi Hans Wassmund, który mówi o Unii jako o „kooperatywnym mocarstwie światowym”, a precyzyjniej o UE zbliżającej się do tego modelu¹². Wymienia on wspomniany wyżej zestaw atrybutów, wskazując dodatkowo na zdolności przywódcze Unii, siłę przyciągania w regionie, sprawny system polityczny, konsensus (wśród członków) co do idei ładu światowego i kierunków jego zmiany.

Na pytanie, czy UE jest producentem czy tylko beneficjentem bezpieczeństwa, można odpowiedzieć, że siłą Unii jest stabilizowanie stosunków międzynarodowych i przyciąganie państw regionu, dążenie do transformacji nacjonalizmu w myślenie kooperatywne, integracyjne, kształtowanie pokojowej kultury politycznej i strategicznej. Siłą tą będzie także wspieranie globalnego multilateralizmu, kontrola zbrojeń, ograniczanie użycia siły, propagowanie wartości cywilizacyjnych, globalna akcja przeciwko karze śmierci, ale także poparcie dla Międzynarodowego Trybunału Karnego. Będzie to także angażowanie się w procesie *nation* i *state building* w słabych i upadłych państwach, czego dała wyraz angażując się w misje o różnym charakterze, w tym cywilno-wojskowym. Jest więc UE w tym aspekcie producentem bezpieczeństwa. Zagrożeń „twardych” UE na obszarze europejskim nie widzi, a więc raczej się do nich nie przygotowuje, pozostawiając troskę nad nimi NATO i Stanom Zjednoczonym. I to też jest czynnik, który

¹¹ F. Duchêne, *Die Rolle Europas in Weltsystem: Von der regionalen zu planatarischen Interdependeus*, [w:] *Zivilmacht Europa. Supermacht oder Partner?*, hrg. M. Kohustamm, W. Hager, Frankfurt am Main 1973, s. 11–35.

¹² H. Wassmund, *Unia Europejska – kooperatywne mocarstwo światowe?*, „Przegląd Europejski” 2001, nr 2, s. 7–21.

determinuje rozwój militarnych zdolności Unii, bo przyspieszona budowa takich zdolności oznaczałaby przeznaczanie na cele wojskowe większych środków, a do tego społeczeństwa europejskie, ledwie dwadzieścia lat po upadku ZSRR i końcu zimnej wojny, trudno byłoby namówić.

Prawa człowieka w działalności Unii Europejskiej

Najpierw Wspólnoty Europejskie, a potem Unia Europejska, od samego początku podkreślały ogromne znaczenie praw człowieka i to w każdym kontekście, praw jednostkowych i społecznych, grup etnicznych i narodowościowych, a także w najszerszym aspekcie stosunków międzynarodowych. Zapisy w tych sprawach znajdują się w każdym akcie prawa wspólnotowego i tworzą trwały dorobek prawno-polityczny Unii. Nigdy jednak struktury wspólnotowe nie angażowały się nadmiernie w opracowywanie wielkich aktów prawnomiędzynarodowych w zakresie praw człowieka i organizacji ochrony tych praw. Wyjaśnienie takiego stanowiska Unii może być tylko jedno. Unia Europejska uznała, że istnieje w Europie specjalna organizacja powołana do tych celów – Rada Europy. Była to zresztą pierwsza organizacja powołana bezpośrednio po Kongresie Europejskim w Hadze w 1949 r., w istnieniu której upatrywano początki integracji europejskiej. To właśnie w ramach Rady Europy stworzono podstawy europejskiego systemu ochrony praw człowieka, obejmujące międzynarodowe konwencje i instytucje ich ochrony.

Najważniejszym aktem prawnym w tym zakresie jest Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKPC), przyjęta w 1950 r. Katalog praw EKPC obejmuje podstawowe prawa i wolności wynikające z godności osoby ludzkiej, prawa obywatelskie i polityczne¹³. Katalog ten ulegał modyfikacji wraz z poszerzaniem zakresu praw różnej kategorii¹⁴, a Konwencja uzupełniana przez podpisywanie dodatkowych protokołów. W ramach Rady Europy przyjmowane były także inne konwencje, w tym Europejska Karta Socjalna, Europejska Konwencja Bioetyczna i Konwencja Przeciwko Torturom. Mechanizm kontrolny przestrzegania prawa człowieka tworzy organ sądowy – Europejski Trybunał Praw Człowieka, do którego kierowane są skargi innych państw (skargi państwowe) i oraz skargi ofiar naruszeń (skargi indywidualne). Egzekucja orzeczeń Trybunału odbywa się przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy, a sankcją za odmowę poddania się werdyktowi może być nawet zawieszenie w prawach członka Rady Europy.

¹³ Takie, jak prawo do życia, zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania, zakaz niewolnictwa i pracy niewolniczej, prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego, prawo do sądu, wolność wyznania, wolność wypowiedzi, zgromadzeń i zrzeszania.

¹⁴ Np. prawa solidarnościowe, a także zakaz stosowania kary śmierci, zakaz nieuzasadnionej wszelkiej dyskryminacji.

Unia Europejska uznaje prawa człowieka za podstawę swego systemu wartości. Jednak z wyżej wymienionych przyczyn odrębnego reżimu ich ochrony jeszcze nie zbudowała i jest on w fazie tworzenia. Niewątpliwie punktem zwrotnym na tej drodze były przemiany ustrojowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i aspiracje tych państw, przez wiele lat doświadczonych praktyką łamania podstawowych praw człowieka, do wstąpienia do struktur zachodnich, w tym do Unii Europejskiej. W tej sytuacji sprawa ochrony praw człowieka nabierała dla UE dodatkowego znaczenia i przywódcy europejscy podkreślili to już w traktacie z Maastricht.

Ogromne znaczenie w tym procesie było przyjęcie Karty Praw Podstawowych UE w 2000 r. na szczycie europejskim w Nicei. Karta jest niemal kompletnym zbiorem praw człowieka, które już wcześniej znajdowały się w innych konwencjach ONZ, Rady Europy, MOP, a także w ustawodawstwie krajowym członków Unii. Początkowo Karta była dokumentem politycznym, a rangi aktu prawnego miała nabrać przez inkorporowanie jej do traktatu konstytucyjnego. Odrzucenie „Konstytucji dla Europy” spowodowało przesunięcie tej operacji do momentu podpisania traktatu lizbońskiego, którego stała się integralną częścią (część II traktatu)¹⁵. W preambule Karty potwierdzono, że Unia Europejska ma przyczyniać się do ochrony i rozwoju wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową państw członkowskich i organizację władz publicznych. W siedmiu rozdziałach Karty ujęto podstawowe prawa, według następujących haseł: I. Godność człowieka, II. Wolność, III. Równość, IV. Solidarność, V. Prawa obywateli, VI. Wymiar sprawiedliwości. Rozdział VII poświęcony był zakresowi stosowania Karty i gwarantowanych przez nią praw, a także zasadom interpretacji Karty. Ważnym osiągnięciem Karty jest zwrócenie uwagi na nowe sfery aktywności człowieka w zakresie bioetyki. Karta wprowadza zakaz praktyk eugenicznych, w szczególności tych, których celem jest selekcja osób oraz zakaz wykorzystywania ciała ludzkiego i jego organów dla zysku, a także zakaz reprodukcyjnego klonowania istot ludzkich. Karta kształtuje nowe prawa, jak np. prawo do dobrej administracji czy prawo do ochrony danych osobowych.

Postanowienia Karty Praw Podstawowych mają zastosowanie do instytucji i organów Unii oraz państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim wdrażają prawo wspólnotowe. Oznacza to, że Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa wspólnotowego poza kompetencje Unii Europejskiej, ani nie ustanawia nowych kompetencji lub zadań dla Unii oraz nie zmienia kompetencji i zadań określonych w traktatach unijnych¹⁶. W odniesieniu jednak do sporów wynikłych ze stosowania Karty w stosunku do prawa wspólnotowego, Karta wprowadza obowiązującą kognicję Trybunału Sprawiedliwości UE. I zapewne ta kwestia legła u podstaw zastrzeżenia brytyjskiego, do którego 19 listopada 2007 r. przyłączyła

¹⁵ Tekst Karty: Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2010/C 83/02, eur-Lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:2010:083:0389:0403:pl:PDF.

¹⁶ www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/broszuraTraktatKonstytucyjny.pdf [16.05.2013].

się także Polska w związku z przygotowaniami do podpisania traktatu reformującego. Jego częścią miała być Karta Praw Podstawowych. W załączonym do traktatu protokole stwierdzono, że

Karta nie rozszerza możliwości Trybunału Sprawiedliwości UE [ani żadnego sądu i trybunału Zjednoczonego Królestwa i Polski] do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracji Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami i wolnościami, które są w niej zawarte. [W szczególności stwierdzono, że] nic co zawarte jest w tytule IV [Solidarność] nie stwarza praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy oba kraje przewidziały takie prawo w swoim ustawodawstwie krajowym. [Ponadto dodano, że] jeśli dane postanowienie Karty odnosi się do krajowych praw i praktyk, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznawane przez prawo lub praktykę obu państw¹⁷.

Przyjęcie przez Polskę Karty Praw Podstawowych UE, co nastąpiło wraz z podpisaniem i ratyfikacją traktatu lizbońskiego, ale z wyłączeniem wskazanych w zastrzeżeniach sytuacji, było niewątpliwym kompromisem. Polska nie mogła pozwolić sobie na hamowanie procedur przyjęcia traktatu, którego Karta stawała się integralną częścią, a jednocześnie nowy rząd PO–PSL musiał wziąć pod uwagę odmowę podpisania Karty przez swoich poprzedników, a także różne obiekcje zgłaszane wobec Karty (i możliwości jej rozszerzającej interpretacji przez TS UE) przez środowiska kościelne i prawicowe. Obawy dotyczyły „wprowadzenia tylnymi drzwiami” małżeństw homoseksualnych, eksperymentów eugenicznych, rozszerzającej interpretacji prawa pracy (Rozdział IV).

Karta Praw Podstawowych jest dokumentem zarówno o znaczeniu aksjologicznym, jak i prawnym. Wymaga więc stworzenia systemu prawnej implementacji i stosowania. Jest to system będący w trakcie tworzenia i staje się systemem uzupełniającym w stosunku do procedur ochrony praw człowieka Rady Europy. W decydującym stopniu opiera się on na działaniach sądów krajowych, które coraz częściej powołują się na prawa zawarte w Karcie. Ważne dla praktyki sądów w całej Unii, tworzące precedens prawny, stało się orzeczenie austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł zgodność Karty z krajowym systemem sądownictwa i uznał, że w orzecznictwie wewnętrznym można powoływać się na prawa i zasady Karty¹⁸. Także Trybunał Sprawiedliwości UE w swoich orzeczeniach coraz częściej odwołuje się do Karty. W 2012 r. takich orzeczeń TS było 87, a sądy krajowe w 41 przypadkach zwracały się do Trybunału o orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹⁹.

Nawet w obliczu kryzysu w strefie euro, który jak się wydaje, bez reszty zawładnął umysłami polityków i strategów Unii Europejskiej, wspólne wartości i zasady

¹⁷ Traktat reformujący, Protokół 7.

¹⁸ www.europa.eu/rapid/Press-release_IP-13-411_pl.htm.

¹⁹ *Ibidem*.

pozostają ważne. Wartości te, to wspólnie kształtowana kultura polityczna, prawa człowieka, pluralizm i demokracja, gospodarka rynkowa, wspólne europejskie korzenie, a także budowanie wspólnej tożsamości opartej na wymienionych wartościach i na wspólnej walucie – euro, na Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, europejskim obywatelstwie i paszportach, ale również na nadal ważnych unijnych symbolach: gwiazdzistej fladze, hymnie, kolorach. Nie czas jeszcze na to, by myśleć o tworzeniu się europejskiego *demos*, ale krokiem w tym kierunku może być coraz głębsza integracja strefy pozostającej w głębokim kryzysie, czyli strefy euro. Mechanizmy, które się tam tworzą, mają bowiem coraz więcej cech federacji. Dla Polski bez euro może to oznaczać jednak Europę „dwóch prędkości” i pozostawanie w tej o mniejszej prędkości.

SPRAWOZDANIA

Magdalena Bainczyk

**KRAKOWSKA AKADEMIA PRZESTRZENIĄ
DLA DIALOGU SPOŁECZNEGO. DEBATA SPOŁECZNA
„ACTA – WOLNOŚCI I PRAWA W INTERNECIE”**

Dynamiczny proces rozszerzania kompetencji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, mający miejsce od początku lat 90. XX w. nie był zasadniczo przedmiotem żywszego zainteresowania społeczeństw europejskich. Dyskusje na ten temat były prowadzone przede wszystkim przy okazji ratyfikacji kolejnych traktatów rewizyjnych i to raczej w wąskim gronie polityków i ekspertów z dziedziny prawa UE czy integracji europejskiej. Ostatnie lata jednak zdecydowanie zmieniły ten obraz – za przyczyną dwóch zdarzeń.

Po pierwsze kryzys finansowy, a raczej działania Unii Europejskiej mające na celu przeciwdziałanie niekorzystnym dla całej strefy euro skutkom kryzysu, doprowadziły do postawienia pytań, wyrażanych czasem nawet w formie gwałtownych protestów, o zakres ingerencji instytucji unijnych w sprawy gospodarek państw członkowskich. Drugim zdarzeniem był etap końcowy zawierania umowy handlowej dotyczącej zwalczania obrotu towarami podrobionymi między UE i jej państwami członkowskimi a Australią, Kanadą, Japonią, Koreą, Meksykiem, Marokiem, Nową Zelandią, Singapurem, Szwajcarią i Stanami Zjednoczonymi (ang. *Anticounterfeiting Trade Agreement* – ACTA)¹.

Zawarcie wyżej wymienionej umowy było możliwe właśnie na skutek stopniowego, aczkolwiek konsekwentnego rozszerzania kompetencji Wspólnoty Euro-

¹ Tekst umowy został załączony do wniosku Komisji o wydanie przez Radę decyzji w sprawie zawarcia umowy ACTA, KOM (2011), 380, wersja ostateczna.

pejskiej, a następnie Unii Europejskiej, w zakresie wspólnej polityki handlowej². Obecnie, w świetle art. 207 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³, wspólna polityka handlowa obejmuje również zawieranie umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami oraz do handlowych aspektów własności intelektualnej. W odniesieniu do procedury zawierania wspomnianych umów, do których należy umowa ACTA ma zastosowanie procedura z art. 218 TFUE, natomiast art. 207 ust. 3 i 4 TFUE wprowadza pewne rozwiązania szczegółowe, w świetle których Komisja przedstawia zalecenia Radzie. Upoważnia ją to do rozpoczęcia rokowań w celu zawarcia umowy. Rokowania są prowadzone przez Komisję w porozumieniu ze specjalnym komitetem wyznaczonym przez Radę w celu jej wsparcia. Komisja powinna składać temu komitetowi oraz Parlamentowi Europejskiemu regularne sprawozdania z postępu w rokowaniach. O przebiegu rokowań i zawarciu umowy decyduje Rada jednomyślnie⁴. W świetle powyższych postanowień należy zauważyć, że z jednej strony procedura negocjowania wspomnianej umowy została poddana ścisłej kontroli ze strony przedstawicieli rządów państw członkowskich, a także przedstawicieli obywateli UE w Parlamencie Europejskim, ale z drugiej strony same negocjacje były poufne, a więc Komisja Europejska nie mogła przedstawić pełnej dokumentacji o ich przebiegu⁵.

Podstawową przesłanką podjęcia negocjacji w sprawie zawarcie wyżej wspomnianej umowy była konieczność ograniczenia handlu towarami podrzobionymi, który zdaniem Komisji Europejskiej, negatywnie odbija się na konkurencyjności i innowacyjności gospodarki⁶. W świetle danych Komisji Europejskiej organy celne państw członkowskich UE w latach 2005–2010 zanotowały potrojenie liczby wykrytych przypadków importu do UE towarów podrzobionych. W roku 2010 zanotowano 80 tys. takich przypadków, które dotyczyły 103 milionów przedmiotów. Według studium opracowanego przez OECD, wartość handlu towarami podrzobionymi w 2007 r. wyniosła już 250 bln dolarów i wykazywała tendencję

² Możliwość zawierania umów w dziedzinie handlowych aspektów własności intelektualnej została wprowadzona przez traktat z Nicei. M. Jeżewski, *Art. 207, [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 2, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1445.

³ Dz.Urz. UE, 26.10.2012, C 326, s. 47.

⁴ 14 kwietnia 2008 r. Rada przyjęła wytyczne negocjacyjne, negocjacje w sprawie umowy ACTA rozpoczęły się 3 czerwca 2008 r. i trwały do 15 listopada 2010 r. Tekst parafowano 25 listopada 2010 r. po 11 rundach negocjacji. Uzasadnienie do wniosku Komisji o wydanie przez Radę decyzji w sprawie zawarcia umowy ACTA, KOM (2011), 380, wersja ostateczna.

⁵ W trakcie negocjacji Komitet ds. Polityki Handlowej na bieżąco informował państwa członkowskie o ich przebiegu. O negocjacjach regularnie informowano także Parlament Europejski podczas trzech debat plenarnych zorganizowanych w 2010 r. Parlament Europejski przyjął w listopadzie 2010 r. rezolucję popierającą ACTA, uzasadnienie do wniosku Komisji o wydanie przez Radę decyzji w sprawie zawarcia umowy ACTA, KOM (2011), 380, wersja ostateczna; K. De Gucht, *Transparency and the State of Play the ACTA Negotiations*, www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/february/tradoc_149136.pdf.

⁶ European Commission, *Why ACTA Matters*, www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/january/tradoc_148963.pdf.

wzrostową⁷. Zakończenie negocjacji w listopadzie 2010 r. i podjęcie działań mających na celu związanie się umową przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie doprowadziło do gwałtownego „obudzenia” europejskiej opinii publicznej. Przy czym powodem kontrowersji, które doprowadziły do masowych protestów o niespotykanej dotąd skali i zakresie, nie były bynajmniej ograniczenia czy sankcje za handel „podróbkami”, które już w większości państw europejskich uchodzą za kwestię wstydliwą⁸, lecz kwestia ochrony prawa autorskich do treści upowszechnianych w Internecie. Postanowienia wspomnianej powyżej umowy dotyczące tej ostatniej kwestii były postrzegane przez wiele środowisk jako wprowadzenie swoistej cenzury, a także ograniczenie wolności i praw człowieka. Natomiast zdaniem Komisji, przedmiotowa umowa nie wprowadza nowych praw z zakresu własności intelektualnej, a jedynie ma na celu poprawę ochrony praw już istniejących⁹.

Na tle tej ostatniej kwestii doszło także w Polsce do gwałtownej konfrontacji pomiędzy grupami społecznymi skupiającymi zwłaszcza ludzi młodych, stanowiących najbardziej aktywną grupę internautów, wyrosłych już w przestrzeni wirtualnej a rządem RP, który musiał podjąć decyzję o związaniu się umową ze względu na jej mieszany charakter¹⁰ na dwóch poziomach: w ramach Rady UE, oraz jako organ władzy państwowej inicjujący krajowe w sprawie zawarcia umowy. Ze względu na wspomnianą powyżej konfrontację rząd podjął, spóźnioną co prawda, próbę nawiązania dialogu z zainteresowanymi grupami społecznymi. W tym kontekście należy zauważyć doniosłą rolę środowiska akademickiego, które nie występując zasadniczo jako strona w sporze, próbowało stworzyć przestrzeń do dyskusji, dostarczając jednocześnie rzetelnych i profesjonalnych informacji na temat trudnych zagadnień ochrony własności intelektualnej na poziomie prawa krajowego, unijnego i międzynarodowego.

Udaną próbą stworzenia przestrzeni dla dialogu pomiędzy przedstawicielami opinii publicznej z jednej i rządu z drugiej przy wsparciu ekspertów z dziedziny prawa własności intelektualnej, integracji europejskiej oraz prawa UE, była debata „ACTA – wolności i prawa w Internecie”, która odbyła się 24 lutego 2012 r. w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Została ona zorganizowana z inicjatywy dziekan Wydziału Stosunków Międzynarodowych prof. Bogusławy Bednarczyk, która pełni jednocześnie obowiązki kierow-

⁷ *Magnitude of Counterfeiting and Piracy of Tangible Products: an Update*, November 2009, www.oecd.org/industry/ind/44088872.pdf.

⁸ W.Ferfecki, *PodrabianatorebkaSzczypińskiej*, www.wprost.pl/ar/?O=108024#an_1109998900.

⁹ European Commission, *Why ACTA Matters...*

¹⁰ W związku z tym, że umowa ACTA nie obejmuje jedynie zagadnień związanych z handlowymi aspektami własności intelektualnej, które w świetle art. 3 ust. 2 TFUE w zw. z art. 207 ust. 1 TFUE należą do kompetencji wyłącznych UE, ale także przepisy dotyczące dochodzenia i egzekwowania praw w postępowaniu karnym, objęte w świetle art. 4 ust. 2 lit. j TFUE w związku z art. 83 ust. 2 TFUE kompetencjami dzielonymi, Komisja zadecydowała, iż nie będzie wnioskowała o wykonanie kompetencji UE w tym obszarze i umowa powinna wobec powyższego zostać zawarta jako umowa mieszana, tzn. przez UE i państwa członkowskie UE.

nika Międzywydziałowego Centrum Praw Człowieka. Ze względu na ścisłe powiązanie tematu debaty z kwestią ochrony wolności i praw człowieka, patronat objęła Rzecznik Praw Obywatelski, prof. Irena Lipowicz, reprezentowana przez pracowników Biura Rzecznika Praw Obywatelskich: dyrektora Zespołu Prawa Międzynarodowego i Konstytucyjnego dra Mirosława Wróblewskiego oraz dr Marta Kolendowską-Matejczuk. Kontekst prawno-polityczny, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dopuszczalnych ograniczeń wolności i praw człowieka, został przedstawiony przez B. Bednarczyk i S. Domaradzkiego.

Następnie w ramach panelu I, którego moderatorem był prof. dr hab. Janusz Szwaja, kierownik Katedry Prawa Cywilnego KAAFM, zostały omówione zagadnienia z zakresu prawa własności intelektualnej, a w szczególności kwestia ewentualnych ograniczeń wolności i prawa człowieka wprowadzanych przez przedmiotową umowę na tle obecnie obowiązujących w tym zakresie rozwiązań prawa polskiego. W dyskusji wzięli udział przedstawiciele środowiska naukowego i prawnicy praktycy: prof. dr hab. E. Traple oraz dr Anna Pluszyńska z Uniwersytetu Jagiellońskiego, dr Krzysztof Siewicz z Uniwersytetu Warszawskiego, dr M. Kolendowska-Matejczuk z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich oraz mecenas Roman Bieda.

Po przedstawieniu kwestii prawnych odbył się panel II, którego moderatorem był dr Mirosław Wróblewski, poświęcony zagadnieniom społeczno-politycznym. W tej części debaty wzięli udział przedstawiciele organizacji pozarządowych: K. Szymielewicz z Fundacji Panoptykon, D. Głowacka z Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz J. Lipszyc z Fundacja Nowoczesna Polska, a także T. Grzegory, dyrektor Działu Prawnego Google Polska. Dyskusja nie była prowadzona tylko w wąskim gronie zaproszonych gości, ale po przedstawieniu stanowisk w ramach panelu I i II, odbyła się otwarta dyskusja połączona z możliwością zadawania przez publiczność pytań do ekspertów i przedstawicieli organizacji społecznych. Społeczny i otwarty charakter debaty został dostrzeżony również przez media, gdyż informacje na temat możliwości udziału w spotkaniu zostały opublikowane nie tylko na stronach Akademii, ale także przez prasę¹¹.

Przebieg spotkania ujawnił niewątpliwą potrzebę konsultowania ze zainteresowanymi grupami społecznymi rozwiązań prawnych, przyjmowanych zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, ale nie na etapie ich uchwalania, lecz projektowania. Na tym etapie pożądanym byłby udział również świata akademickiego, co mogłoby doprowadzić do tak szeroko postulowanego połączenia wiedzy uniwersyteckiej i praktyki, a w rezultacie do ograniczenia wprowadzania niewłaściwych i nieakceptowanych społecznie przepisów prawa. Należy dodać, że w związku z wątpliwościami dotyczącymi wpływu przedmiotowej umowy na wolności i prawa człowieka, 10 maja 2012 r. Komisja Europejska skierowała w trybie art. 218 ust. 11 TFUE, wniosek do Trybunału Sprawiedliwości UE o wy-

¹¹ www.krakow.gazeta.pl/krakow/1,44425,11226173,Boni_i_Zdrojewski_w_dyskusji_o_ACTA.html; www.krakow.treespot.pl/3935-krakow-acta-wolnosci-i-prawa-w-internecie.

danie opinii dotyczącej zgodności umowy ACTA z Traktatami oraz Kartą Praw Podstawowych¹².

Przedstawiciele obywateli UE nie czekali jednak na jej wydanie i w lipcu 2012 r. Parlament Europejski nie wyraził wymaganej w świetle art. 216 ust. 6 lit. a pkt v TFUE, zgody na zawarcie umowy. W tej sytuacji nie doszło ani do jej przyjęcia przez Radę, ani tym bardziej do jej wdrożenia do prawa krajowego.

¹² *Overview of the European Commission's Referral of ACTA to the European Court of Justice*, www.trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/may/tradoc_149464.doc.pdf.

Dariusz Kwaśniewski

DEBATA NAD DEMOKRACJĄ LIBERALNĄ

Katedra Studiów Amerykanistycznych przy Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego zorganizowała 20 marca 2013 r. seminarium poświęcone poglądom Reinholda Niebuhra (1892–1971), jednego z najwybitniejszych XX-wiecznych amerykańskich teoretyków liberalizmu i demokracji liberalnej (*Moral Man and Immoral Society*. New York 1932; *Christianity and Power Politics*, New York 1940).

Ten duchowny protestancki niemieckiego pochodzenia opracował w latach 40. teologiczno-filozoficzne uzasadnienie dla amerykańskiego „nowego liberalizmu”, którego cechą swoistą jest pragmatyczne rozumienie problemów społecznych. Wynika ono z jego teorii, uwydatniającej przyrodzoną niedoskonałość natury ludzkiej, która sprawia, że na świecie jest więcej zła aniżeli dobra. To przekonanie, opozycyjne wobec optymistycznej wiary klasycznych liberałów w człowieka oraz wobec moralistycznego idealizmu chrześcijańskiego, nazwane przezeń „realizmem chrześcijańskim”, Reinhold Niebuhr zastosował do polityki, a specjalnie do teorii demokracji, by w rezultacie dojść do sławnej konkluzji, że „O ile zdolność człowieka do tego, by być sprawiedliwym, stwarza warunki umożliwiające istnienie demokracji, o tyle skłonność do niesprawiedliwości powoduje, że demokracja staje się koniecznością” (*The Children of Light and the Children of Darkness*, New York 1944.)

Po wysłuchaniu referatu Jarosława Rokickiego, *Czy powrót teologii politycznej? Ewolucja poglądów Reinholda Niebuhra* rozgorzała dyskusja nad doj-

rzałą teorią polityczną amerykańskiego myśliciela. Zabierali w niej głos nie tylko uczestnicy, ale też moderator obrad prof. Hieronim Kubiak, znany socjolog narodu, polityki i religii, kierownik Katedry, a zarazem dyrektor Instytutu Studiów Politycznych Krakowskiej Akademii. Spierano się o aktualność poglądów Niebuhra w dobie współczesnej, w świecie gwałtownym zmian technologicznych, kulturowych, obyczajowych i ustrojowych. W świecie wstrząsanym kryzysami społecznymi, dążeniami do podporządkowania człowieka systemom politycznym i ekonomicznym. Wskazywano też na tendencje do uprawiania polityki w oparciu o przekonania wynikające z wyznawanej religii. Z kolei autor referatu, prof. Rokicki, zwrócił uwagę na wpływ poglądów Niebuhra z jednej strony na rozwój akademickiej realistycznej teorii stosunków międzynarodowych. Z drugiej – na oddziaływanie ich na praktyczną politykę, czego świadectwem jest chociażby to, że znalazły uznanie u takich osobistości amerykańskiej sceny politycznej jak Martin Luter King, Jimmy Carter, Madeleine Albright czy obecny prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Barack Obama.

Również i Polsce ma się do czynienia z próbami wykorzystania wiary chrześcijańskiej do gromadzenia kapitału politycznego i sprawowania władzy w oparciu o wartości wypływające z religii. Na tej podstawie można wysunąć wniosek, że nie tylko w polityce Stanów Zjednoczonych, ale także w polskiej polityce można dostrzec symptomy powrotu teologii politycznej. Z pewnością umacnia ona wiarę w porządek demokracji liberalnej.

Jan Czaja

DUBAI ANNUAL INVESTMENT MEETING

Trzecia edycja Dubai Annual Investment Meeting, odbyła się w tym roku w dniach 30 kwietnia–2 maja w reprezentacyjnych salach World Trade Center, tuż przy Burj Khalifa, czyli najwyższym budynku świata i zarazem symbolu Dubaju. Tematem tegorocznego spotkania było poszukiwanie nowych możliwości współpracy najszybciej rozwijających się gospodarek (Chiny, Indie) świata. Gospodarze – władze emiratu Dubaju – postawili sobie za zadanie ściągnięcie jak największej liczby przedstawicieli władz rządów, globalnych korporacji i mediów z większości krajów świata. Zaplanowany został także szeroki udział naukowców i ekspertów, a prawie wszystkim spotkaniom gospodarczym i biznesowym towarzyszyły panele naukowe. Jednym z dominujących haseł AIM było bowiem zacieśnienie związków gospodarki i biznesu z nauką i innowacyjnością, a także rozwój sektora badań naukowych.

Jeden z ciekawszych paneli dyskusyjnych (*B + R* [badania i rozwój] oraz *innowacje na wylaniających się rynkach*) poświęcony został przedsięwzięciom i wydatkom na naukę, badania i rozwój, będącym podstawą innowacyjności i nowoczesności w gospodarce. Dyskutowano w grupie ekspertów, naukowców i menedżerów firm pochodzących z tzw. nowych rynków (*emerging markets*) – według przyjętej mniej więcej dwie dekady temu nowej klasyfikacji gospodarek narodowych. Zaliczenie do tej bardzo zróżnicowanej grupy (według kilku kryteriów: wielkość PKB, potencjał przedsiębiorstw, eksport) jest sygnałem, że dany kraj się rozwija ale wciąż daleko mu do wysoko rozwiniętych gospodarek. Istnieją wprawdzie i inne klasyfikacje, oparte na członkostwie w OECD i UE, które zakła-

dają, że jeśli kraj jest członkiem tych organizacji, to przynależy do państw wysoko rozwiniętych. Problem jednak w tym, że światowe rynki i giełdy nie respektują tego faktu i na przykład Polskę wciąż traktują jako rynek się wyłaniający, co niesie wszystkie – zarówno dobre, jak i złe – konsekwencje tej klasyfikacji. Niestety, przyznać trzeba, że jeśli chodzi o innowacyjność, nakłady na naukę, badania i rozwój, to ten sektor pcha Polskę w dół wszelkich klasyfikacji. Tzw. wskaźnik GERD, czyli wielkość wydatków na B + R wyniósł w Polsce w 2012 r. ok. 0,8 PKB, co daje 63. miejsce w świecie i 24. (trzecie od końca) w UE. W liczbach bezwzględnych jest jeszcze gorzej, bo jedna duża firma międzynarodowa (a nawet średnia, jak np. Bayer) przeznaczą więcej na rozwój niż cała Polska. Nic więc dziwnego, że eksperci i firmy zajmujące się innowacyjnością i wysokimi technologiami nie słyszeli o Polsce jako zielonej wyspie europejskiej i światowej gospodarki. A założenie i hasło konferencji głosiło, że tylko wysoka innowacyjność, badania i rozwój oraz ściśle powiązanie nauki z gospodarką, gwarantują konkurencyjność i sukces gospodarczy.

Polskie plany są jednak ambitne, funkcjonuje też strategia doganiania. Dzięki niej od kilku lat nakłady na naukę oraz innowacyjność w Polsce rosną szybciej niż w całej UE, a od 2014 r. mają rosnąć trzy razy szybciej niż średnia unijna. Do 2020 r. Polska ma zwiększyć swoje nakłady na ten sektor o 122%, osiągając 1,7% PKB. Będzie to mniej o ok. 25% niż średnia w Unii, ale Polska odbije się od dzisiejszego poziomu, czyli mniej więcej 30% średniej unijnej. Dotychczasowym, sporym osiągnięciem Polski jest liczba studentów – prawie 2 mln, co daje czwarte miejsce w UE.

Małgorzata Czermińska, Jowita Świerczyńska

**XXX JUBILEUSZOWA MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA
NAUKOWA „INTEGRACJA I KRYZYSY NA LOKALNYCH
I GLOBALNYCH RYNKACH WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE”,
WROCŁAW, 20–21 MAJA 2013**

Na międzynarodowej konferencji „Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie”, zorganizowanej przez Katedrę Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu w dniach 20–21 maja 2013 r., tematem przewodnim były przemiany strukturalne i systemowe oraz procesy zachodzące w gospodarce światowej. Szczególną uwagę poświęcono integracji, dezintegracji oraz kryzysom na lokalnych i regionalnych rynkach we współczesnym świecie. Wiele analiz skupiło się również na rynkach towarowych i finansowych oraz na międzynarodowym przepływie kapitału, zwłaszcza w formie bezpośrednich inwestycji finansowych.

Przyspieszenie procesów globalizacji, jakie miało miejsce w ostatnich dwóch dekadach ubiegłego wieku i w pierwszych latach obecnego, objęło również rynki finansowe, w szczególności giełdy papierów wartościowych. Rynki finansowe uważane są za najbardziej zglobalizowane, co można tłumaczyć względami konkurencji i spekulacji, a także większą łatwością międzynarodowego przepływu środków finansowych (przepływ wirtualny), aniżeli produktów, usług i osób. Na konferencji nie zabrakło również zagadnień związanych z wymianą towarową, tendencjami zachodzącymi w międzynarodowych obrotach towarowych i usługowych.

Współczesny światowy system handlowy charakteryzuje się kilkoma, jednocześnie występującymi cechami. Pierwszą z nich jest globalizacja, drugą regionalizm, a trzecią narodowy lub wspólnotowy charakter norm wielostronnego systemu handlowego pod auspicjami Światowej Organizacji Handlu. Globalizacja i regionalizacja to procesy zachodzące jednocześnie, polegające z jednej strony na rozszerzaniu działalności gospodarczej, a z drugiej na zacieśnianiu współpracy i powiązań regionalnych w celu stworzenia korzystniejszych warunków wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia pozycji konkurencyjnej na rynku globalnym. Towarzyszy temu wzrost aktywności międzynarodowych organizacji gospodarczych w celu tworzenia warunków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu i przeciwdziałaniu zjawiskom zagrażającym stabilności globalnej. Globalizacja oznacza w szczególności m.in., że duża część handlu światowego przebiega wewnątrz korporacji transnarodowych, regionalizm wiąże się z wymianą handlową prowadzoną na preferencyjnych warunkach w ramach ugrupowań integracyjnych. Kwestie te były szeroko prezentowane w czasie konferencji. Sporo miejsca poświęcono także relacjom handlowym Unii Europejskiej z krajami trzecimi. Nie zabrakło również zagadnień mikroekonomicznych, związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstw na rynkach globalnych i lokalnych. Procesy globalizacji, integracji gospodarczej powodują konieczność zmian w strategii działalności przedsiębiorstw, a konkurencyjność staje się niezbędna dla istnienia na rynku międzynarodowym. Konkurencyjność przedsiębiorstwa jest efektem oddziaływania wielu mechanizmów oraz czynników zarówno wewnętrznych, tkwiących w przedsiębiorstwie, jak i zewnętrznych, istniejących w jego otoczeniu. Jednym ze środków jej zwiększania, zwłaszcza w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw, jest likwidacja barier administracyjno-prawnych przy zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, łatwiejszy dostęp do kapitału i technologii. Dominowały jednak zagadnienia związane o obecnym kryzysie finansowym.

Tegoroczna konferencja miała wyjątkowy charakter – było to trzydzieste, jubileuszowe, spotkanie naukowców i praktyków z polskich i zagranicznych ośrodków naukowych. Cykliczność i tradycja konferencji powodują, że stała się ona jednym z najbardziej popularnych i cenionych w kraju spotkań naukowych poświęconych szerokim zagadnieniom z zakresu międzynarodowych stosunków gospodarczych.

Różnorodność prezentowanych tematów i problemów badawczych znalazła odzwierciedlenie już w sesji plenarnej, podczas której prezentowane były referaty dotyczące: internacjonalizacji i globalizacji giełd papierów wartościowych, czynników integrujących i dezintegrujących rynki regionalne i globalne podczas dekonunktury na przykładzie kryzysu z 2008 r., konsekwencji kryzysu gospodarki globalnej oraz działalności inwestorów finansowych na rynkach towarowych. Nie zabrakło także zagadnień związanych z nowymi metodami zarządzania logistyką międzynarodową w procesie umiędzynarodawiania polskich przedsiębiorstw, a także idei wielu prędkości integracji europejskiej.

Następnie obrady były kontynuowane w dwóch panelach dyskusyjnych: pierwszy z nich poświęcono problemom globalizacji, a drugi – kwestiom regionalizmu. Każde wystąpienie kończyło się dyskusją oraz wymianą uwag i refleksji w odniesieniu do tematyki poruszanej w referatach.

Uczestnicy konferencji reprezentowali szerokie spektrum naukowców zajmujących się problematyką międzynarodowych stosunków gospodarczych, a także praktyków i specjalistów ze świata biznesu, polityki i samorządu terytorialnego.

Znakomite grono panelistów, różnorodne temat wystąpień i owocna dyskusja sprawiły, że międzynarodową konferencję „Integracja i kryzysy na lokalnych i globalnych rynkach we współczesnym świecie”, można zaliczyć do znaczących wydarzeń.

Olga Kotulska

PIERWSZA DAMA DZIENNIKARSTWA W KRAKOWSKIEJ AKADEMII

15 maja 2013 r. w sali Senackiej Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego odbyła się publiczna dyskusja nad stanem polskich mediów. Spotkanie zorganizowano w ramach Salonu Profesorów i Studentów, działającego przy Wydziale Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych Krakowskiej Akademii. Gościem Salonu była znana publicystka polityczna Janina Paradowska. Słynne są jej artykuły i komentarze, od lat ukazujące się na łamach tygodnika „Polityka”, dawniejsze programy w TVP („Gorąca linia”), czy aktualne audycje autorskie w radiu TOK FM i w telewizji Superstacja. Prowadzi też blog *Skrót myślowy*. Paradowska, jak rzadko który dziennikarz, umie przykuć uwagę widzów i słuchaczy swoimi rozmowami i wywiadami, jakie prowadzi z ludźmi nauki, kultury i polityki. Robi to kompetentnie i z taktem. Zdobyła wiele cenionych nagród, w tym: tytuł najlepszej dziennikarki prasy ogólnopolskiej – Grand Press (2002), Złotą Akredytację do Sejmu, nagrody Bocheńskiego, Pruszyńskich. Jest też laureatką prestiżowej Nagrody Kisiela „Za własny głos”.

Wystąpienie Janiny Paradowskiej poświęcone roli mediów w polskiej debacie publicznej, składało się z dwóch wątków – pierwszy, to barwna opowieść o ostatnich 30 latach polskiego dziennikarstwa, o znanych politykach, dziennikarzach, aferach medialnych. Drugi wątek stanowiła ocena kondycji dzisiejszego dziennikarstwa i mediów. W krajach, gdzie ludzie cieszą się wolnością słowa i wolnością religii, gdzie różnorodne idee i poglądy w życiu publicznym mogą swobodnie krążyć i ze sobą konkurować, media wywierają silny wpływ nie tylko

na społeczeństwo, ale także na państwo. Właśnie ze względu na tę doniosłą funkcję nazwano je „czwartą władzą”. I jak każda władza w państwie, tak i one mogą spełniać rolę pozytywną albo negatywną. Tę ostatnią Janina Paradowska poddała wnikliwej analizie, uwydatniającej grzechy, jakich dopuszczają się dziennikarze zwłaszcza w audycjach publicystycznych i programach telewizyjnych. Jej zdaniem biorą się one stąd, że w warunkach skomercjalizowanego ładu medialnego, opartego na zasadach handlowych, zarówno media prywatne, jak i publiczne znajdują się pod presją rynku. Muszą więc zabiegać o to, by ich produkty – serwowane masowemu odbiorcy, były atrakcyjne. Niestety, w pogoni za atrakcyjną formą przekazu informacji, często zostaje zaprzepaszczona rzecz najważniejsza: jakość produktu, czyli prawdziwa informacja o świecie i ludziach polityki. W rezultacie przybiera na sile proces tabloidyizacji mediów, prześciganie się w serwowaniu newsów, informacji o zdarzeniach sensacyjnych, skandalach. Z tym łączy się rozdmuchiwanie mało istotnych zdarzeń, podawanie wiadomości niesprawdzonych, a czasami dochodzi wręcz do kreowania zdarzeń, jak to miało miejsce w czasie tzw. gorączki smoleńskiej.

Druga plaga dziennikarstwa polega na upolitycznieniu mediów publicznych. Wielu dziennikarzy ulega ideologizacji, przeobraża się w partyjnych propagandzistów. Usilnie starają się oni, by każdorazowo „przywalić rządowi” bez względu na to, czy na to zasługuje, czy nie. Zresztą i sami politycy za pomocą przyjaznych sobie mediów usiłują manipulować opinią publiczną. Co gorsza, w rękach manipulatorów media stają się narzędziem krzewienia nienawiści i pogardy wobec politycznego przeciwnika. Nieliczne jest grono publicystów i dziennikarzy, którzy wykazują gotowość do zrozumienia decyzji obozu rządzącego, do nierezygnowania z postaw i zachowań wynikających z racjonalnego i krytycznego myślenia.

Z roli prelegenta Janina Paradowska wywiązała się doskonale, nawiązała też kontakt z publicznością. Publiczność – studenci, doktoranci i naukowcy – słuchała jej w skupieniu. Momentami dyskusje były burzliwe, ale przebiegały w przyjaznej atmosferze. Spotkanie moderował prof. Jan Widacki.

Janina Paradowska niedawno wyznała: „a chciałam być aktorką”. Niepodobna orzec, czy straciło na tym polskie aktorstwo, z całą pewnością można natomiast stwierdzić, że zyskała polska publicystyka polityczna i dziennikarstwo.

Barbara Stoczewska

**JUBILEUSZ 40-LECIA PRACY NAUKOWEJ
PROFESORA JERZEGO MALCA**

5 grudnia 2012 r. w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego odbył się jubileusz 40-lecia pracy naukowej rektora tej uczelni, profesora dra hab. Jerzego Malca, historyka prawa i wybitnego badacza historii administracji, autora ponad stu publikacji, w tym 13 książek.

Profesor Jerzy Malec studia prawnicze w Uniwersytecie Jagiellońskim ukończył w 1972 r. Już w czasie studiów aktywnie działał w Zrzeszeniu Studentów Polskich oraz kole naukowym – Towarzystwie Biblioteki Słuchaczy Prawa, którego był prezesem. Od października 1972 r. związany był z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, pracował w Zakładzie Historii Państwa i Prawa Polskiego, a następnie aż do roku 2007 w Katedrze Historii Administracji i Myśli Administracyjnej. Pod opieką naukową swego mistrza, prof. dra hab. Stanisława Grodzkiego w 1978 r. obronił pracę doktorską, a w 1987 r. odbył kolokwium habilitacyjne. W 2000 r. otrzymał tytuł profesora nauk prawnych. Był stypendystą Uniwersytetu Genewskiego oraz kilkakrotnie fundacji Maxa Plancka we Frankfurcie nad Menem.

W kręgu zainteresowań naukowych profesora znajdują się przede wszystkim zagadnienia dotyczące historii federalizmu (głównie polsko-litewskiego) i administracji w czasach nowożytnych, a także dziejów nauczania prawa w XVIII i XX w. Z zakresu tej problematyki opublikował wiele cennych prac, w których podejmował ważne kwestie oraz oryginalne i nowatorskie ustalenia badawcze.

Na bardzo wysoką ocenę zasługuje rozległa działalność dydaktyczna profesora Jerzego Malca. Prowadził wszelkiego typu zajęcia, od ćwiczeń, po seminaria, konwersatoria, wykłady kursowe i monograficzne. Wypromował ponad stu magistrów i licencjatów oraz czterech doktorów.

Od początku istnienia Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, profesor Jerzy Malec był silnie związany z tą uczelnią. Pełnił w niej kilka odpowiedzialnych funkcji, początkowo był dziekanem Wydziału Prawa i Administracji, później prorektorem ds. studenckich i wreszcie od 2005 r. do dziś, jest rektorem. Liczne obowiązki związane z pełnieniem funkcji rektora profesor Jerzy Malec łączy z pracą na rzecz rozwoju szkolnictwa wyższego, działaniami związanymi z dostosowaniem polskiego systemu edukacyjnego do standardów europejskich, koordynowaniem współpracy między uczelniami. Aktywność tę realizował w ramach Konferencji Rektorów Zawodowych Szkół Polskich (KRZaSP), której był przewodniczącym w pierwszej kadencji.

W jubileuszowej uroczystości, która odbyła się w reprezentacyjnej sali Senackiej Akademii, uczestniczyło liczne grono gości. Oprócz pracowników naukowo-dydaktycznych oraz administracyjnych Akademii, a także jej założycieli, uroczystość zaszczycili: rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego profesor Wojciech Nowak, prorektor ds. dydaktycznych UJ profesor Andrzej Mania, prodziekan Wydziału Prawa i Administracji UJ profesor Janina Błachut, a także goście zagraniczni, reprezentujący zaprzyjaźnione z Akademią uczelnie: Szkołę Wyższą w Gelsenkirchen profesor Harald G. Kundoch, Ekonomiczno-Prawniczy Uniwersytet „Krok” z Kijowa profesor Taras Finikow, Donbaski Państwowy Uniwersytet Pedagogiczny profesor Wiktor Dokaszenko oraz Uniwersytet Państwowy w Baranowiczach profesor Ałła Nikiszowa. Laudację wygłosił prof. dr hab. Wojciech Witkowski. Uroczystość uświetnił występ studentów Akademii Muzycznej „Duo Acco-Sfera”.

Z okazji jubileuszu Profesora, została wydana księga Mu dedykowana pt. *Regnare, Gubernare, Administrare. Prawo i władza na przestrzeni wieków*. Redaktorami tego dwutomowego opracowania byli profesorowie Stanisław Grodziski i Andrzej Dziadzio. Monografia zawiera ponad sześćdziesiąt tekstów poświęconych w większości historii administracji i sądownictwa, myśli administracyjnej, ale też problematyce władzy publicznej, zagadnieniom ustrojowym, konstytucjonalizmowi, historii doktryn politycznych.

Jowita Świerczyńska

KONFERENCJA „UŁATWIENIA DLA BIZNESU 2013+”

4 czerwca 2013 r. w Warszawie odbyła się konferencja „Ułatwienia dla biznesu 2013+” zorganizowana przez Ministerstwo Finansów. Bogaty program konferencji przyciągnął szerokie grono przedstawicieli środowiska biznesu. Obecni byli przedsiębiorcy, którzy stosują ułatwienia celne („Upoważnieni przedsiębiorcy AEO”) i przedsiębiorcy, którzy dopiero rozważają taką możliwość. Wśród uczestników byli także przedstawiciele Rady Konsultacyjnej Służby Celnej, eksperci Ministerstwa Finansów oraz przedstawiciele świata nauki.

Celem spotkania było zapoznanie uczestników z nowymi działaniami podejmowanymi przez Służbę Celną w zakresie ułatwień i uproszczeń obrotu towarowego, a także projektowanymi zmianami prawnymi celnymi i podatkowymi. Na konferencji zaprezentowane zostały tematy dotyczące m.in.: segmentacji podmiotów, zasad monitoringu „Upoważnionych przedsiębiorców AEO” i posiadaczy pozwoleń na stosowanie procedury uproszczonej oraz stan prac nad informatyzacją systemu obsługi celnej (Program E-Cło).

Tematem, który wzbudził duże zainteresowanie uczestników było zagadnienie segmentacji podmiotów. Segmentacja podmiotów, będąca dopełnieniem systemu analizy, to nowe podejście Służby Celnej, które w praktyce umożliwi racjonalne wykorzystanie środków dzięki ukierunkowaniu kontroli celnej na zjawiska i podmioty wysokiego ryzyka. Jej celem jest ocena ryzyka przedsiębiorcy przez zastosowanie odpowiednio zdefiniowanych i przypisanych do danej grupy podmiotów wskaźników i wag. Omówiono sześć grup ryzyka opracowanych na potrzeby segmentacji (aspekt fiskalny; aspekt ułatwień; aspekt nieprawidłowości; wskaźnik

odnoszący się do nieprawidłowości stwierdzonych w kontroli, aspekt naruszeń przepisów prawa materialnego; aspekt wiedzy o przedsiębiorcy), a także standardy kontroli segmentacji wraz z symulacją poziomu kontroli zgłoszeń celnych.

W dalszej części uczestnicy zainteresowani byli przede wszystkim zasadami monitorowania posiadaczy statusu AEO oraz pozwoleń na stosowanie procedury uproszczonej. W prezentacji na ten temat przedstawione zostały m.in. cele, cechy i interesariusze procesu monitorowania; zakres realizowanych czynności w procesie monitorowania oraz rola posiadacza zezwolenia i Służby Celnej w tym procesie. Jako cechę procesu monitorowania wskazano ułatwienie legalnej działalności gospodarczej przez minimalną ingerencję w działalność przedsiębiorcy, którego dotyczy monitoring oraz wczesne sygnalizowanie zagrożeń i szybkość podejmowanych działań. Uczestnicy zapoznali się także z korzyściami wynikającymi z procesu monitorowania, do których należą m.in. zapewnienie prawidłowości dokonywanego obrotu towarowego z zagranicą, w tym bezpieczeństwa w ramach międzynarodowego łańcucha dostaw oraz zindywidualizowane podejście do procesu ryzyka w celu szybkiej reakcji na zagrożenia.

Uczestnicy zostali także poinformowani o działaniach podjętych przez Służbę Celną po podobnej konferencji, która miała miejsce w listopadzie 2012 r. Informacje o tych działaniach wraz z pytaniami i problemami zgłaszanym przez przedsiębiorców zostały dodatkowo zamieszczone w formie załączek tematycznych na portalu Służby Celnej tak, aby zainteresowani mogli się dowiedzieć, jakie jest stanowisko Służby Celnej w danej sprawie oraz jakie działania organizacyjne lub legislacyjne zostały lub też będą podejmowane. Kolejnym tematem, który interesował uczestników była prezentacja opinii zgromadzonych w trakcie badań ankietowych przeprowadzonych wśród przedsiębiorców posiadających status AEO lub pozwolenie na stosowanie procedury uproszczonej oraz w 150 oddziałach celnych na terenie całego kraju. W odniesieniu do przedsiębiorców, analiza wyników dokonana została na ankietach wypełnionych przez 114 przedsiębiorców. Prezentowane opinie dotyczyły m.in. bezpieczeństwa łańcuch dostaw; ułatwień wynikających z przepisów wykonawczych Wspólnotowego Kodeksu Celnego; ułatwień wprowadzonych na poziomie krajowym (tzw. dobrych praktyk w administracji celnej); motywów ubiegania się o status „Upoważnionego przedsiębiorcy”, oceny atrakcyjności ułatwień fakultatywnych stosowanych w procedurze uproszczonej.

W trakcie konferencji uczestnicy mogli także zadawać ekspertom Służby Celnej pytania dotyczące zagadnień celnych i podatkowych. Charakter pytań oraz prezentowane przez przedsiębiorców problemy wynikały z doświadczeń i pokazały, że taka bezpośrednia forma pomaga w zrozumieniu i wyjaśnieniu zawłości interpretacyjnych prawa celnego i sprzyja wzajemnej współpracy.

Bogaty program konferencji, różnorodne tematy prezentacji i owocna dyskusja sprawiły, że konferencję „Ułatwienia dla biznesu 2013+”, można zaliczyć do wydarzeń znaczących dla wzajemnej wymiany doświadczeń, informacji i poszerzania wiedzy.

RECENZJE

Beata Molo

***POLEN ALS MOTOR DES EUROPÄISCHEN
INTEGRATIONSPROZESSES. BILANZ DER POLNISCHEN
RATSPRÄSIDENTSCHAFT,
RED. BEATE NEUSS, ANTJE NÖTZOLD,
[NOMOS 2013, 208 s.]***

1 lipca 2011 r. Polska objęła przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Była to pierwsza prezydencja w ramach trio stworzonego z Danią i Cyprzem (1 lipca 2011–31 grudnia 2012), która – co warto podkreślić – przypadła na okres implementacji traktatu lizbońskiego. Próba oceny podjętych w okresie półrocznej prezydencji działań Polski stała się przedmiotem wielu spotkań i konferencji oraz analiz i opracowań zarówno polskich, jak i zagranicznych, zwłaszcza w Niemczech.

Jedną z nich jest publikacja *Polen als Motor des europäischen Integrationsprozesses. Bilanz der polnischen Ratspräsidentschaft* [Polska jako motor procesu integracji europejskiej. Bilans polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej] pod redakcją Beate Neuss i Antje Nötzold. Stanowi ona rezultat międzynarodowej konferencji interdyscyplinarnej, która odbyła się w styczniu 2012 r. na Uniwersytecie Technicznym w Chemnitz z udziałem ekspertów polskich i niemieckich. Wśród autorów znaleźli się naukowcy z następujących polskich i niemieckich ośrodków: Centrum Stosunków Międzynarodowych w Warszawie, Uniwersytet Techniczny (Technische Universität Chemnitz) w Chemnitz, Centrum Willy’ego Brandta we Wrocławiu, Instytut Spraw Publicznych w Warszawie, Fundacja Nauka i Polityka (Stiftung Wissenschaft und Politik) w Berlinie, Uniwersytet w Poczdamie (Universität Potsdam), Uniwersytet w Kolonii (Universität zu Köln) i Uniwersytet Wrocławski.

Omawiana książka składa się z trzech części. W pierwszej części, zatytułowanej *Polen in der Europäischen Union* [Polska w Unii Europejskiej], zamieszczone zostały opracowania, której myśl przewodnia brzmi: „Nie można zrozumieć roli Polski w 2011 r. bez określenia jej stanowiska wobec procesu integracji europejskiej”. Niewątpliwie artykuły Moniki Sus [*Polen in der Europäischen Union 1989–2011. Auf dem Weg zur Reife*, s. 13–30] i Agnieszki Łady [*EU-enthusiastische Gesellschaft mit wenigen EU-Kenntnissen*, s. 31–44], znakomicie wpisują się w ideę tej części publikacji.

Druga część – *Die polnische Ratspräsidentschaft 2011* [Polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej] – poświęcona została analizie celów i osiągnięć polskiej prezydencji. Składają się na nią artykuły Iwony Kozłowskiej [*Schwerpunkte der polnischen Ratspräsidentschaft*, s. 47–58], Kaia-Olafa Langa [*Konsolidierung in schwierigem Umfeld – Die Östliche Partnerschaft als Handlungsschwerpunkt der polnischen Ratspräsidentschaft*, s. 59–78], Matthiasa Niedobitka [*Von der polnisch-ukrainischen Grenze nach schengen – Freizügigkeit, Innen- und Justizpolitische Zusammenarbeit*, s. 79–99], Stefana Garszteckiego [*Kohäsionspolitik und polnische Regionen – Europäisierung von oben oder von unten?*, s. 101–122] oraz Thomasa Mehlhausena i Ireneusza P. Karolewskiego [*Die polnische EU-Ratspräsidentschaft: Evaluations- und Analyse Kriterien*, s. 123–141].

Natomiast w trzeciej części: *Polen, Deutschland und Europa* [Polska, Niemcy i Europa], przedstawiono polską politykę w kontekście sąsiedztwa z Niemcami z uwzględnieniem historycznych obciążeń wzajemnych relacji. Ta część zawiera teksty: Burkarda Steppachera [*Polen, Deutschland und Europäische Einigung – Wegmarken und Schlüsseljahre*, s. 145–162], Waldemara Czachura i Jędrzeja Trojanowskiego [*Deutsche Polenwahrnehmung und die polnische EU-Ratspräsidentschaft*, s. 163–182] oraz Sebastiana Płóciennika [*Bereit für die Eurozone? Wirtschaftliche Herausforderungen Polens auf dem Weg zum Kern der EU*, s. 183–205].

Spśród powyżej przywołanych opracowań na szczególną uwagę zasługują dwa artykuły. Pierwszym z nich jest tekst Kaia-Olafa Langa poświęcony Partnerstwu Wschodniemu (PW) w programie i praktyce polskiej prezydencji. Autor za cel postawił sobie odpowiedź na pytanie, w jaki sposób Polska realizowała założone cele i z jakimi wyzwaniami została skonfrontowana podczas półrocznej prezydencji. Realizacji tak sformułowanego celu służyło przyjęcie określonej struktury analizy, poczynwszy od naszkicowania miejsca PW wśród priorytetów polskiego przewodnictwa, zaprezentowania konkretnych celów, które Polska zamierzała osiągnąć, aby pogłębić Partnerstwo Wschodnie, poprzez ukazanie kwestii utrudniających realizację polskich priorytetów, skończywszy na oglądzie praktyki prezydencji i krótkim podsumowaniu, wraz z ogólną oceną osiągnięć prezydencji w odniesieniu do Partnerstwa Wschodniego. Należy się zgodzić z tezą Kaia-Olafa Langa, że jeszcze przed przejściem przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej było oczywiste, że rozwijanie współpracy UE z jej wschodnimi sąsiadami będzie jednym z głównych punktów polskiej prezydencji. Polska bowiem

przed akcesją do UE była promotorem współpracy z Ukrainą i innymi państwami wschodnioeuropejskimi, a po przystąpieniu do UE należała do grupy państw członkowskich, które postulowały ustanowienia efektywnej polityki sąsiedztwa i aktywniejsze wspieranie procesu reform na wschodnich peryferiach UE. Westernizacja i przybliżenie państw wschodnioeuropejskich do UE były postrzegane jako gwarancja zachowania geopolitycznego pluralizmu za wschodnią granicą Polski, a tym samym jako „reasekuracja wobec neoimperialnych dążeń Rosji w przestrzeni poradzieckiej”. K.-O. Lang analizuje cele polskiej prezydencji w odniesieniu do Partnerstwa Wschodniego na dwóch płaszczyznach. Podkreśla przy tym, że na płaszczyźnie bilateralnej najważniejszy był z perspektywy Warszawy postęp w procesie negocjowania nowych układów regulujących relacje z krajami partnerskimi. Dlatego też za cel postawiono zakończenie negocjacji umowy stowarzyszeniowej i będącej jej częścią umowy o wolnym handlu z Ukrainą oraz rozpoczęcie negocjacji o liberalizacji z innymi państwami. Natomiast na płaszczyźnie multilateralnej Warszawa podjęła próby zarówno dowartościowania współpracy sektorowej w ramach Partnerstwa Wschodniego, w tym zwłaszcza polityki transportowej, rolnictwa, polityki bezpieczeństwa i obrony, jak i wzmocnienia jego komponentu społeczeństwa obywatelskiego. Po przeanalizowaniu ograniczeń polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, do których zaliczył osłabienie uprawnień samej instytucji prezydencji wynikającej z przepisów traktatu lizbońskiego oraz bariery wpływające negatywnie na dynamikę działań takie, jak wydarzenia Arabskiej Wiosny, kryzys zadłużeniowy w strefie euro i sytuacja polityczna w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, zwłaszcza na Ukrainie w konsekwencji aresztowania i postawienia przed sądem byłej premier Julii Tymoszenko oraz przedstawieniu głównych wydarzeń z praktyki prezydencji w odniesieniu do Partnerstwa Wschodniego, Lang sporządza jej ogólny bilans. W ocenie niemieckiego eksperta SWP Partnerstwo Wschodnie było tym priorytetem w programie polskiej prezydencji, w przypadku realizacji którego nie można było oczekiwać znaczących osiągnięć. Ograniczenia i bariery natury politycznej, instytucjonalnej bądź o charakterze programowym utrudniały Warszawie działania na rzecz rozwijania tego wymiaru polityki UE. Strategia Polski polegała „na obronie już osiągniętego” i wynikała z pragmatycznej oceny stanu faktycznego. Bilans polskiej prezydencji dokonany przez Langa wypada raczej pozytywnie. Przy czym odpowiedź na pytanie o realny wpływ Polski na rzecz rozwijania PW będzie możliwa przypuszczalnie dopiero za kilka lat.

Autorami drugiego rekomendowanego opracowania, *Deutsche Polenwahrnehmung und die polnische EU-Ratpräsidentschaft* [Niemieckie postrzeganie Polski i polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej] są W. Czachur i J. Trojanowski. Celem autorów jest przedstawienie obrazu Polski w Niemczech podczas jej prezydencji. Co więcej, Czachur i Trojanowski podjęli próbę odpowiedzi na pytania, jak była postrzegana w Niemczech Polska i jej polityka europejska w okresie od lipca do grudnia 2011 r. i czy polska prezydencja wywarła wpływ na

zmianę niemieckiego obrazu Polski. Odwołali się do literatury przedmiotu oraz wykorzystali polskie badania w tym zakresie, realizowane przez Instytut Spraw Publicznych oraz artykuły zamieszczone w niemieckiej prasie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że niemieckie media nie poświęciły szczególnej uwagi polskiej prezydencji. Zdaniem autorów, było to wynikiem specyfiki przewodnictwa wynikającej z przepisów traktatu lizbońskiego, a nie jakości polskiego zaangażowania w sprawy europejskie. Co istotne, w większości komentarzy i artykułów na temat osiągnięć prezydencji Polska i jej polityka europejska zostały ocenione pozytywnie, przy czym wskazywano na zasadniczą zmianę tej polityki, jak również na konstruktywne inicjatywy w zakresie polityki europejskiej. Czachur i Trojanowski podkreślają, że polityczna i gospodarcza stabilność, silna wola modernizacji polskiego rządu i język polskiej elity, wskazujący na gotowość do kompromisu, odgrywały zasadniczą rolę w uzasadnieniu powyższej oceny w niemieckich mediach. Ciekawa wydaje się przy tym konstatacja autorów dokonana po jakościowej ocenie prasy, że pojęcia „modernizacja” i „Europa” funkcjonują jako centralne kategorie w obecnej percepcji Polski. W odniesieniu do drugiej tezy, że prezydencja nie skutkowałą zasadniczą zmianą w niemieckim postrzeganiu Polski, autorzy stwierdzają, że przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej pozwoliło na potwierdzenie i umocnienie w niemieckich – i także europejskich – oczach wizerunku „polskiej polityki europejskiej jako przyjaznej wobec integracji i wiernej wspólnotie europejskiej”. Zauważają przy tym, że zmiana w postrzeganiu Polski zapoczątkowana została wraz z utworzeniem proeuropejskiego rządu Donalda Tuska w 2007 r. i była konsekwencją kondycji polskiej gospodarki, która jako jedyna w Unii Europejskiej przetrzymała kryzys gospodarczy bez załamania koniunktury. Co więcej, kryzys ten zamarkował linię podziału nie między Wschodem i Zachodem, lecz Północą i Południem – stąd też Niemcy były zmuszone poszukiwać nowych partnerów (obok Francji). W tej sytuacji „Niemcy stały się dla Polski partnerem w poszukiwaniu nowej pozycji w Europie; zaś Polska dla Niemiec – stabilnym partnerem ich polityki europejskiej”.

Nie sposób w tym miejscu dokonać omówienia wszystkich artykułów, jednak oceniając całość publikacji należy podkreślić, że jest to interesująca pozycja poświęcona problemom polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Słabością książki jest brak zakończenia, w którym byłyby zawarte wnioski z poruszanego w poszczególnych artykułach spektrum zagadnień. Nie umniejsza to jednak wartości publikacji, która pozwala czytelnikowi poznać teoretyczne i praktyczne aspekty analizowanej problematyki.

NOTY AUTORACH

Bogusława Bednarczyk, prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Małgorzata Czermińska, doc. dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Magdalena Bainczyk, dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Marta Kolendowska-Matejczuk, dr, adiunkt, Katedra Prawa Międzynarodowego, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie; adwokat, zastępca dyrektora Zespołu Prawa Karnego ds. Realizacji Zasady Równego Traktowania, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Tomasz Młynarski, dr, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński

Anna Bogucka, dr, Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk; adwokat; naczelnik Wydziału Prawa Gospodarczego i Podatkowego, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Karolina Szwarc, asystentka, Katedra Teorii Państwa i Prawa, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie

Dariusz Kwaśniewski, doktorant, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jan Czaja, prof. nadzw. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Jowita Świerczyńska, asystentka, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Olga Kotulska, doktorantka, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Barbara Stoczewska, prof. nadzw. dr hab., prorektor ds. studenckich, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Beata Molo, dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: *.bmp, *.tif, *.jpeg, lub *.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

Dynastie Europy, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Więź i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

W razie pytań prosimy o kontakt:

margerita.krasnowolska@kte.pl

tel. 12 25 24 658

ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

