

ARTUR SZMIGIELSKI

Warszawa

PRAWA CZŁOWIEKA I DEMOKRACJA W CENTRUM DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH UNII EUROPEJSKIEJ DYLEMATY PRAWNE I POLITYCZNE

Tematyka związana z ochroną praw podstawowych¹ w Unii Europejskiej w ogóle, a z przystąpieniem UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka² (EKPCz) oraz z rolą Karty Praw Podstawowych³ (Karta, KPP) w szczególności, jest w obecnie przedmiotem bardzo intensywnych dyskusji. W literaturze, zwłaszcza polskojęzycznej, rozważania te koncentrują się głównie na wpływie unijnych praw podstawowych na porządku prawne państw członkowskich⁴. Nie należy jednak zapominać, że prawa te stanowią też ważny komponent działań zewnętrznych Unii. Może świadczyć o tym chociażby fakt, że 12.10.2012 r. UE została nagrodzona Pokojową Nagrodą Nobla za „wkład w działania na rzecz pokoju i pojednania, demokracji i praw człowieka, prowadzone w Europie od ponad sześćdziesięciu lat”⁵. Co charakterystyczne, analizowana w niniejszym artykule tematyka zdominowana została głównie przez badania o charakterze politologicznym⁶. Nie oznacza to jednak, że obszar ten nie wywołuje problemów natury prawnej. Wręcz przeciwnie – jaki jest charakter tych działań, czy

¹ W doktrynie dominuje pogląd, że pojęcia „prawa człowieka” i „prawa podstawowe” są tożsame. Patrz: F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 17-28, B. Banaszczyk, A. Bisztyga, K. Complak, M. Jabłoński, R. Wieruszewski, K. Wójtowicz, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 199.

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4.11.1950, zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.Urz. 1993 nr 61, poz. 284.

³ Karta Praw Podstawowych, Dz.Urz. UE C 326 z 2012, s. 391.

⁴ Zob.: R. Grzeszczak, A. Szmigielski, *Sądowe stosowanie Karty Praw Podstawowych UE w odniesieniu do państw członkowskich – refleksje na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i praktyki sądów krajowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 10, 2015, s. 11-19.

⁵ Informacja prasowa Komisji Europejskiej z dnia 12.10.2010 r., *Unia Europejska laureatem Pokojowej Nagrody Nobla*, www.ec.europa.eu/news/eu_explained/121012_pl.htm (data wejścia na stronę 30.10.2012); zob. też: J. Manners, P. Murray, *The End of a Noble Narrative? European Integration Narratives after the Nobel Peace Prize*, „Journal of Common Market Studies” nr 1, 2016, s. 185-202.

⁶ Deficyt w badanym obszarze odnosi się przede wszystkim do literatury polskiej, gdyż w literaturze anglojęzycznej problematyka prawnych aspektów unijnej polityki praw człowieka jest obecnie przedmiotem wnikliwych analiz naukowych, zob. m.in. L. Verdonck, *Coherence in the EU's External Human Rights Policy: The Case of the Democratic Republic of the Congo*, „European Foreign Affairs Review” nr 3, 2015, s. 379-397; R. Balfour, *Human Rights and Democracy in EU Foreign Policy The Cases of*

UE posiada kompetencję, aby promować prawa podstawowe w relacji z państwami trzecimi oraz jakie instrumenty prawne przy tym wykorzystuje – to tylko niektóre z wielu pytań, które mogą nasuwać się w związku z tą tematyką.

Celem artykułu jest przedstawienie i przeanalizowanie wybranych problemów prawnych, które wpływają na promowanie przez UE praw podstawowych w swoich stosunkach zewnętrznych. W związku z faktem, że badany obszar łączy się nierozdzielnie ze sferą wyborów politycznych Unii i państw członkowskich, oprócz kwestii *stricto* prawnych, podjęte zostaną także rozważania natury politologicznej. Dotyczy to w szczególności problematyki skuteczności unijnych działań oraz interesu państw członkowskich w egzekwowaniu przepisów prawnych i deklaracji politycznych dotyczących wspierania ochrony praw człowieka.

Celom artykułu została podporządkowana jego struktura, na którą składają się trzy części. W pierwszej kolejności zostanie przeanalizowana podstawa prawna oraz dokumenty polityczne kształtujące badany obszar. Następnie rozważania skoncentrują się wokół instrumentów Unii, a także problemu, czy ma ona wystarczające kompetencje, aby podejmować tematykę ochrony praw człowieka w relacji z państwami trzecimi. Trzecia część będzie poświęcona kwestiom, które są związane z faktycznym egzekwowaniem idei ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej m.in. konsekwencją i skutecznością unijnych działań w świetle negowania uniwersalizmu praw człowieka oraz różnych interesów państw członkowskich.

PODSTAWY PRAWNE UNIJNEJ POLITYKI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Termin „prawa podstawowe” znajduje szerokie zastosowanie w prawie UE. Rozwój tych praw nastąpił w latach 60. i 70., gdy zostały one wprowadzone do porządku prawnego Unii przez Trybunał Sprawiedliwości⁷ (Trybunał, TS UE). W szczególności uznano je za ogólną zasadę prawa UE⁸, wynikającą z tradycji konstytucyjnej państw członkowskich⁹ oraz umów międzynarodowych, zwłaszcza EKPCz¹⁰. Rozwój ochrony tych praw w orzecznictwie TS UE stanowił inspirację dla stopniowego wprowadzania odpowiednich zmian w traktatach. Kluczowe zmiany w zakresie ochrony praw

Ukraine and Egypt, Abingdon 2012 oraz badania realizowane w ramach międzynarodowego projektu FRAME, <http://www.fp7-frame.eu/> (data wejścia na stronę 10.02.2016).

⁷ Jednak jeszcze w latach 50. Trybunał odmawiał ochrony praw podstawowych i stwierdził, że to sądy krajowe są powołane do ich ochrony, patrz: wyrok Trybunału z dnia 4.02.1959 w sprawie 1/58 *Friedrich Stork i Co. przeciwko Wysokiej Władzy*, ECR 1959, s. 17.

⁸ Wyrok Trybunału z dnia 12.11.1969 w sprawie 29/69 *Stauder przeciwko miastu Ulm*, ECR 1969, s. 425.

⁹ Wyrok Trybunału z dnia 17.12.1970 w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR 1970, s. 1125.

¹⁰ Wyrok Trybunału z dnia 14.05.1974 w sprawie 4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung przeciwko Komisji*, ECR 1974, s. 491.

człowieka w UE przyniósł Traktat z Lizbony¹¹, nadając KPP moc wiążącą równą traktatom (art. 6 ust. 1 TUE¹²). Dzięki temu w porządku prawnym UE pojawił się spójny katalog praw podstawowych, czyniąc je bardziej widocznymi. Traktat z Lizbony zapowiedział także przystąpienie Unii do EKPCz (art. 6 ust. 2 TUE)¹³. Jednakże z faktu, że Karta ma aktualnie moc prawnie wiążącą nie wynika, że UE stała się „organizacją ochrony praw człowieka”¹⁴ ani że Trybunał Sprawiedliwości UE stał się drugim Europejskim Trybunałem Praw Człowieka¹⁵. Unia działa na zasadzie przyznania i tylko w granicach powierzonych jej przez państwa członkowskie może stosować katalog praw podstawowych o charakterze prawa pierwotnego¹⁶.

Artykuł 47 TUE stwierdza, że UE ma osobowość prawną, a art. 1 TUE wyjaśnia, iż „Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym”. Oznacza to, że UE stała się jednolitą organizacją międzynarodową typu ponadnarodowego bez struktury filarowej, która obowiązywała przed Traktatem z Lizbony. Jest to o tyle ważne, gdyż po pierwsze – organizacja międzynarodowa jest podmiotem prawa międzynarodowego, a po drugie – położono kres sporowi dotyczącemu specyfiki Unii¹⁷. Podmiotowość prawnomiędzynarodowa (czyli łącznie zdolność prawna i zdolność do czynności prawnej) UE przejawia się w szczególności prawem do zawierania umów międzynarodowych (*ius tractatum*), prawem legacji czynnej i biernej (*ius legationis*), czyli prawem do wysyłania i przyjmowania przedstawicieli dyplomatycznych państw trzecich (art. 221 TFUE¹⁸), prawem przystępowania do organizacji międzynarodowych oraz zdolnością procesową¹⁹.

Artykuł 3 ust. 5 TUE *expressis verbis* stwierdza, że w stosunkach zewnętrznych Unia przyczynia się do ochrony praw człowieka, art. 21 ust. 1 TUE mówi o oparciu działań Unii na arenie międzynarodowej na powszechności i niepodzielności praw człowieka, a w ust. 2 wśród celów działań Unii na arenie międzynarodowej w literze b) wymienia umacnianie praw człowieka. Przytoczony art. 3 TUE, zawierający założenie programowe ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych UE, swoje brzmienie uzyskał po Traktacie z Lizbony. Co ważne, cele Unii są wymienione w sposób wyczerpujący i niealternatywny. Przy rozszerzonej wykładni mogą obejmować

¹¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 306 z 2007, s. 1.

¹² Traktat o Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 326 z 2012, s. 13.

¹³ Zob.: opinia Trybunału Sprawiedliwości 2/13 z dnia 18.12.2014, *Projekt umowy międzynarodowej – Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, EU:C:2014:2454.

¹⁴ A. Von Bogdandy, *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, „Common Market Law Review” nr 37, 2000, s. 1307-1338.

¹⁵ K. Lenaerts, *Trybunał Sprawiedliwości a ochrona praw podstawowych*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 1, 2013, s. 5.

¹⁶ R. Grzeszczak, A. Szmigielski, *op. cit.*, s. 13.

¹⁷ J. Barcz, *Struktura Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 23-26.

¹⁸ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 326 z 2012, s. 47.

¹⁹ J. Barcz, *op. cit.*, s. 23-26.

praktycznie nieograniczony zakres celów szczegółowych, jednak nie można dążyć do osiągnięcia jednego z nich kosztem lub z naruszeniem innego²⁰. Oznacza to, że ochrona praw człowieka lub wspieranie demokracji w państwach trzecich nie mogą być łągodzone m.in. przez konkurencyjne interesy z dziedziny handlu czy bezpieczeństwa energetycznego.

Jest to punkt odniesienia dla warunkowości (*conditionality*), żargonowo nazywaną polityką „kija i marchewki”, która ściśle związana jest z obecnym podejściem „więcej za więcej, mniej za mniej”²¹. Z jednej strony, warunkowość można rozumieć w sposób pozytywny – zwiększenie pomocy oraz pogłębienie integracji z państwami trzecimi, które spełniają stawiane przez Unię warunki współpracy związane ze wzmocnieniem standardów demokratycznych oraz ochroną praw człowieka. Z drugiej strony – w sensie negatywnym – ograniczenie współpracy oraz stosowanie sankcji wobec państw, które rażąco łamią wartości demokratyczne oraz prawa człowieka. Konsekwencją przyjęcia tych założeń jest zróżnicowanie oferty na korzyść tych państw, które zobowiązują się przestrzegać wartości wyznawane przez UE oraz wprowadzają reformy ustrojowe w swoim kraju według unijnych zaleceń. Podstawą do stosowania tych zasad jest przepis art. 21 ust. 1 TUE, mówiący, iż Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym (m.in. demokrację, państwo prawne, niepodzielność i powszechność praw człowieka).

W praktyce kluczowe kwestie dotyczące ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii są określane w dokumentach politycznych. Komisja Europejska w 2001 r. ogłosiła komunikat, w którym po raz pierwszy podjęto w szerokim spektrum problematykę roli UE w promowaniu praw człowieka i demokracji w państwach trzecich²². Zwrócono w nim uwagę na potrzebę bardziej spójnego oraz konsekwentnego podejścia Unii do promowania praw człowieka w stosunku do państw trzecich. Istotne zmiany przyniosły wydarzenia związane z tzw. Arabską Wiosną Ludów. Przyjęto wówczas kolejny komunikat²³, w którym zwrócono uwagę, że upłynęło niemal 10 lat od ostatniego dokumentu Komisji, a wydarzenia w Afryce Wschodniej oraz

²⁰ C. Mik, W. Czaplinski, *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 119.

²¹ Aczkolwiek warunkowość oraz koncepcja *more for more* to dwa różne podejścia – warunkowość stosowana była od lat 90. XX w., zaś podejście *more for more* zainicjowano w bezpośrednim następstwie wydarzeń Arabskiej Wiosny. Zob. szerzej: K. Raik, *Between conditionality and engagement: Revisiting the EU's democracy promotion in the Eastern neighbourhood*, „Briefing Paper” 2011, nr 80, <http://www.fiaa.fi/assets/publications/bp80.pdf> (data wejścia na stronę 1.06.2012); J. C. Völkel, *More for More, Less for Less – More or Less: A Critique of the EU's Arab Spring Response à la Cinderella*, „European Foreign Affairs Review” nr 2, 2014, s. 263-281.

²² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament z dnia 8.05.2001 r., *The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries*, COM/2001/0252 final.

²³ Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiej Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12.12.2011, *Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia*, KOM(2011) 886 wersja ostateczna.

na Bliskim Wschodzie uwidoczniły potrzebę rewizji obecnej polityki ochrony praw człowieka. Dokonano w nim przeglądu instrumentów UE w tym zakresie oraz zwrócono uwagę na działania, które należy podjąć w przyszłości.

Dało to asumpt do przyjęcia 25 czerwca 2012 r. przez Radę UE pakietu dokumentów programowych (tzw. strategiczne ramy)²⁴, mających na celu usprawnienie zewnętrznej polityki w zakresie praw człowieka i demokracji. Składają się nań: określenie podstaw polityki Unii na tym obszarze; plan działania; powołanie Specjalnego Przedstawiciela UE ds. praw człowieka. Ustalono także statut Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji²⁵. Był to pierwszy tego typu jednolity dokument strategiczny z zakresu promocji praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii, który został uzgodniony zarówno przez instytucje UE, jak i państwa członkowskie. Jego najistotniejszym skutkiem było umieszczenie praw człowieka u podstaw działań zewnętrznych o charakterze politycznym i gospodarczym²⁶. Plan działania wprowadził obowiązek oceny potencjalnego wpływu propozycji aktów ustawodawczych i nieustawodawczych, a także umów handlowych na prawa podstawowe. Zawierał on 97 propozycji działań, pogrupowanych w 36 zagadnień, które były implementowane do końca 2014 r. 20 lipca 2015 r. Rada przyjęła nowy program działania (na lata 2015-2019), w którym zapowiedziano dalszą realizację Strategicznych Wytucznych²⁷.

Na mocy decyzji Rady z 2012 r.²⁸ powołano także Specjalnego Przedstawiciela UE ds. praw człowieka (Stavros Lambrinidis, mandat do 2017 r.) Podlega on bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Jego celem jest poprawa skuteczności Unii w tej dziedzinie, a do jego obowiązków należy bliska współpraca z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ), a także koordynacja działań z instytucjami UE, państwami członkowskimi, unijnymi delegaturami, szefami misji Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, a także działaniami pozostałych specjalnych przedstawicieli. Specjalny przedstawiciel jest zobowiązany do składania regularnych raportów Komitetowi Politycznemu i Bezpieczeństwa i odpowiednim grupom roboczym Rady, w szczególności grupie roboczej Rady ds. praw człowieka (*COHOM*)²⁹.

Prawa podstawowe mają więc zróżnicowany charakter w systemie prawnym Unii. Z jednej strony stanowią spisany katalog w postaci KPP o charakterze prawa pierwot-

²⁴ *Strategiczne ramy UE dotyczące praw człowieka i demokracji* 11855/12 z dnia 25.06.2012.

²⁵ Rada Unii Europejskiej, *Konkluzje Rady na temat Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji*, 3130 posiedzenie Rady ds. Spraw Zagranicznych, Bruksela 2012.

²⁶ G. Pearson, *Przełomowy przegląd polityki Unii Europejskiej w zakresie praw człowieka i demokracji 2012*, http://www.europapraw.org/files/2012/07/Przełomowy-przeгляд-polityki-Unii-Europejskiej-w-zakresie-praw-czlowieka-i-demokracji-2012_Pearson.pdf (data wejścia na stronę 24.03.2015).

²⁷ Joint Communication to the European Parliament and the Council z dnia 28.04.2015, *Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019) – Keeping human rights at the heart of the EU agenda*, JOIN(2015) 16 final.

²⁸ Decyzja Rady 2012/440/WPZiB z dnia 25.07.2012 w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, Dz.Urz. UE 2012, L 200, s. 21.

²⁹ A. Szmigielski, *Instrumenty ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Unia Europejska. Perspektywy społeczna-ekonomiczne” nr 1, 2013, s. 25-35.

nego. Z drugiej strony, są one ogólną zasadą prawa oraz wartością, na której opiera się fundament aksjologiczny tego systemu prawnego. Ich ochrona stanowi także istotny cel działań zewnętrznych, którego realizacja jest precyzowana w formie dokumentów i planów o charakterze politycznym.

INSTRUMENTY PRAW CZŁOWIEKA W ZEWNĘTRZNYCH STOSUNKACH UE PROBLEM KOMPETENCJI PRAWNYCH

Unia opracowała wiele instrumentów, aby promować swoje wartości – od niezliczonych oświadczeń, *démarche*, podpisywania umów z klauzulami politycznymi po środki ograniczające oraz fundusze finansowe, wspierające działania demokratyczne w państwach trzecich. Polityką, która umożliwi funkcjonowanie Unii na arenie międzynarodowej jest Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB), obejmująca wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii. Pomimo likwidacji struktury filarowej Unii, nadal podlega szczególnym zasadom i procedurom, gdyż co do zasady określana jest przez Radę Europejską i Radę stanowiącą jednomyślnie, a jej wykonywanie należy do Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz do państw członkowskich (art. 24 TUE). Nie jest to więc komponent unijny, czyli dziedzina regulowana na poziomie ponadnarodowym, ale ma charakter *stricte* rządowy. Sprawia to, że podjęcie jakichkolwiek działań w celu ochrony praw człowieka w ramach WPZiB uzależnione jest od woli politycznej państw członkowskich. Instrumenty WPZiB mają przy tym zróżnicowany charakter i cechują się różnym poziomem skuteczności³⁰. W praktyce największe znaczenie w zakresie promowania praw podstawowych mają decyzje w formie stanowisk (tzw. środki ograniczające) i działań (tzw. misje) przyjmowane przez Radę UE³¹.

Środki ograniczające, nazywane potocznie unijnymi sankcjami, to najbardziej restrykcyjny instrument stosowany przez Unię, używany tylko w kwalifikowanych przypadkach. Odnosi się to w szczególności do ciężkiego naruszenia praw człowieka oraz zasad państw demokratycznych, pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego. Artykuł 215 TFUE stwierdza przy tym, że owe środki mogą być skierowane nie tylko do państwa, ale również do osób fizycznych i prawnych oraz grup i podmiotów innych niż państwo, obejmując m.in. embargo na określone towary, zakaz wjazdu przedstawicieli władz państw trzecich (tzw. sankcje wizowe) czy też zamrożenie aktywów osób fizycznych i prawnych³².

Rada oprócz stanowisk podejmuje także decyzje o działaniach. Fundamentalne znaczenie w zakresie ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych mają

³⁰ A. Wyrozumka, *Wybrane regulacje w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2005, s. 779-793.

³¹ Zob. szerzej: A. Szmigielski, *op. cit.*, s. 25-35.

³² Zob.: Ch. Eckes, *EU Restrictive Measures Against Natural and Legal Persons: From Counterterrorist to Third Country Sanctions*, „Common Market Law Review” nr 3, 2014, s. 869-905; P. Kobza, *Środki restrykcyjne jako instrument WPZiB UE*, „Studia Europejskie” nr 3, 2003, s. 9-31.

zwłaszcza działania dotyczące wspierania procesów pokojowych i demokratycznych w państwach trzecich, czyli tzw. unijne misje. Na gruncie prawa międzynarodowego podstawą prawną do realizacji misji UE było zawsze oficjalne zaproszenie rządu kraju przyjmującego lub zgoda zainteresowanych stron. W każdym przypadku misje UE dysponowały także co najmniej oficjalnym poparciem Rady Bezpieczeństwa ONZ lub jej bezpośrednim mandatem³³.

Inny charakter mają z kolei instrumenty w ramach działań gospodarczych umiejscowione w części V TFUE. W przeciwieństwie do WPZiB nie mają one charakteru międzyrządowego, lecz oparte są na tzw. metodzie unijnej (dawniej metodzie wspólnotowej), polegającej na ich przeniesieniu na poziom ponadnarodowy. Oznacza to, że podejmowanie decyzji oparte jest na funkcjonowaniu instytucji unijnych, reprezentujących interes ponadnarodowy³⁴ oraz, co do zasady, decyzje te podejmowane są kwalifikowaną większością głosów. Wśród instrumentów ochrony praw człowieka na tym obszarze znajdziemy m.in. zakaz handlowania narzędziami tortur, zawieranie umów z klauzulą praw człowieka, fundusze finansowe, w szczególności Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (*EIDHR*)³⁵.

Kwestię zakazu handlu narzędziami tortur reguluje rozporządzenie Rady z 27 czerwca 2005 r.³⁶ Na jego mocy zakazany jest wywóz i przywóz towarów, które nie mają żadnego praktycznego zastosowania innego niż do wykonywania kary śmierci, zadawania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania. Ponadto wymagane jest pozwolenie na wywóz towarów, które mogą być użyte w celu torturowania lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, niezależnie od pochodzenia takiego sprzętu. Istotnym instrumentem są również umowy UE z tzw. klauzulą praw człowieka, podpisywane z państwami trzecimi. Klauzula praw człowieka to odpowiednia regulacja zawarta w umowie, która stanowi podstawę współpracy w dziedzinie praw człowieka i ich propagowania w odniesieniu do wszystkich obszarów objętych zakresem umowy. Jest ona również podstawą prawną środków podejmowanych w przypadku naruszenia tych praw. Środki te mogą obejmować zawieszenie spotkań oraz programów współpracy technicznej z danym krajem³⁷.

³³ J. Starzyk-Sulejewska, *Interwencje zewnętrzne Unii Europejskiej*, w: S. Parzymies (red.), *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2009, s. 90.

³⁴ Oznacza to, co do zasady, wyłączną, bezpośrednią inicjatywę ustawodawczą Komisji Europejskiej, równorzędną rolę Parlamentu Europejskiego (reprezentującego interes unijny) wobec Rady UE (reprezentującej interesy państw członkowskich) przy przyjmowaniu aktów prawa pochodnego zwykłą procedurą ustawodawczą oraz ogólną kompetencję Trybunału Sprawiedliwości do wykładni tych aktów oraz badania ich ważności.

³⁵ A. Szmigielski, *op. cit.*, s. 31.

³⁶ Rozporządzenie Rady nr 1236/2005 z dnia 27.06.2005 w sprawie handlu niektórymi towarami, które mogłyby być użyte do wykonywania kary śmierci, tortur lub innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, Dz.Urz. UE, L 200 z 30.7.2005, s. 1.

³⁷ Wspólny Komunikat KE i Wysokiego Przedstawiciela UE do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do PE i Rady z dnia 12.12.2011, *Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia*, KOM(2011) 886 wersja ostateczna. Zob. szerzej:

Gospodarczy wymiar UE sprawia, że przy promocji praw człowieka może ona wykorzystywać bodźce pozytywne w postaci instrumentów finansowych i pomocowych, czyli wszelkich funduszy przeznaczonych do realizacji polityk UE oraz preferencji handlowych. Wyjątkowy pod tym względem charakter ma wspomniany *EIDHR*³⁸, który jest jednym z narzędzi finansowania współpracy na rzecz rozwoju. Związane jest to z wypracowanym w 2005 r., tzw. Konsensusem europejskim³⁹, mającym za zadanie likwidację ubóstwa. U podstaw jego założeń znalazło się poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności, a postęp w tej dziedzinie jest traktowany jako fundament zmniejszenia ubóstwa i zrównoważonego rozwoju. Podstawą prawną *EIDHR* są przepisy odwołujące się do polityki rozwojowej oraz współpracy gospodarczej z państwami trzecimi. W ramach tego instrumentu finansowane są m.in. misje obserwacyjne UE oraz pomoc organizacjom pozarządowym z państw trzecich⁴⁰. W 2012 r. przyjęto także statut Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji⁴¹, będącego oddzielną organizacją z własnym budżetem i siedzibą w Belgii. Organami Funduszu są Rada Dyrektorów, w skład której wchodzi przedstawiciele wszystkich państw członkowskich, Komisji Europejskiej, Wysokiego Przedstawiciela, Parlamentu Europejskiego, a także Komitet Wykonawczy, któremu przewodniczy Dyrektor Wykonawczy. Podstawowym celem Funduszu jest wzmacnianie standardów demokratycznych, w tym przestrzegania praw podstawowych w państwach trzecich⁴².

Unia posiada zatem wiele instrumentów, za pomocą których może chronić i promować prawa człowieka. Pomimo tego, traktaty założycielskie nie zawierają wyraźnych i generalnych przepisów kompetencyjnych dotyczących tej sfery, a tym samym umożliwiającymi zawieranie przez UE umów międzynarodowych dotyczących tylko i wyłącznie tej materii. Co jednak istotne, kompetencja do zawierania takich umów może wynikać zarówno z wyraźnych przepisów traktatowych, jak i może być dorozumiana w oparciu na nich. Jeżeli prawo UE przyznaje kompetencje instytucjom UE do działań wewnątrzunijnych w celu osiągnięcia danego celu, Unia może również

L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford 2005; N. Hachez, *Essential elements' clauses in EU Trade Agreements: making trade work in a way that helps Human Rights?*, „Working Paper” nr 158, 2015, Leuven Centre for Global Governance Studies.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1889/2006 z dnia 20.12.2006 w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz.Urz. UE 2006, L 386, s. 1.

³⁹ Konsensus Europejski, Dz.Urz. UE 2006, C 46, s. 1.

⁴⁰ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – *The European Union's role in promoting human rights and democratisation in third countries*, COM (2001) 252 final. Zob. również: K. Marciniak, *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, w: C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 557.

⁴¹ Oficjalna strona Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, <http://democracyendowment.eu/> (data wejścia na stronę 1.03.2014).

⁴² EU Strategic Framework on Human Rights and Democracy, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131169.pdf (data wejścia na stronę 1.03.2013).

zawrzeć porozumienie dla jego osiągnięcia⁴³. Przykładowo w związku z obecnym art. 19 TUE, Rada wydała decyzję w sprawie przystąpienia przez Unię do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych⁴⁴.

W przypadku działań zewnętrznych o charakterze gospodarczym prawa człowieka regulowane są metodą kazuistyczną, tj. w ramach wspólnej polityki handlowej, polityki rozwojowej i pomocy humanitarnej, współpracy gospodarczej i pomocy technicznej. Na tle tych obszarów pojawił się problem kompetencji Unii do promowania praw człowieka. Innymi słowy, pojawiło się pytanie, czy ogólne odwołanie się do celu ochrony praw człowieka jest wystarczające, aby w realizacji działań gospodarczych włączać tę tematykę do umów międzynarodowych zawieranych z państwami trzecimi. Kwestię tę rozważał TS UE w orzeczeniu w sprawie *Portugalia przeciwko Radzie*⁴⁵. Portugalia domagała się uznania umowy zawartej z Indiami, zawierającej postanowienia dotyczące praw człowieka (tj. klauzulę praw człowieka) za nieważną, gdyż – jej zdaniem – Rada działała opierając się na złej podstawie prawnej. W opinii rządu portugalskiego oprócz wskazanego obecnego art. 208 TFUE, dotyczącego współpracy na rzecz rozwoju, należało oprzeć się również na obecnym art. 352 TFUE, czyli na tzw. klauzuli elastyczności⁴⁶. Trybunał przychylił się jednak do stanowiska Rady i wskazał, że kwestie poszanowania zasad demokratycznych i praw człowieka należą do istotnych elementów umowy na podstawie obecnego art. 205 TFUE, który w sposób ogólny stwierdza, że działania zewnętrzne oparte są na zasadzie poszanowania praw człowieka.

Pomimo faktu, że UE posiada instrumenty oraz ogólne podstawy prawne, odwołujące się do celu ochrony praw człowieka w stosunkach zewnętrznych, traktaty założycielskie nie przewidują wyraźnych kompetencji w tej materii. Stanowi to więc swoisty paradoks, gdyż Unia pozostając przede wszystkim organizacją gospodarczą pretenduje to bycia promotorem swoich wartości, nie będąc do tego wyposażona w odpowiednie uprawnienia, nadane jej przez państwa członkowskie. Realizacja polityki ochrony praw człowieka i demokracji nie jest zatem jednolita. Jej realizacja odbywa się w ramach innych polityk Unii, które mają zróżnicowany charakter: międzyrządowy lub ponadnarodowy.

⁴³ Opinia Trybunału 2/94 z dnia 28.03.1996, *Przystąpienie Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, ECR 1996, s. I-1759, pkt 25-26.

⁴⁴ Decyzja Rady z dnia 26.11.2009 w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, 2010/48/WE, Dz.Urz. UE z 2010 L 23/35, s. 11.

⁴⁵ Wyrok Trybunału z dnia 3.12.1996 w sprawie C-268/94 *Portugalia przeciwko Radzie*, ECR 1996, s. I-6177.

⁴⁶ Jeżeli działanie Unii okaże się niezbędne do osiągnięcia, w ramach polityk określonych w traktatach, jednego z celów, o których mowa w traktatach, a traktaty nie przewidywały uprawnień do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy.

PROBLEMY FUNKCJONOWANIA I EGZEKWOWANIA
UNIJNEJ POLITYKI OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Jak wskazano, choć Unia posiada przepisy odwołujące się do ochrony praw człowieka, a także służące temu instrumenty, to jednak należy odróżnić to od kwestii ich faktycznego egzekwowania, a zatem użycia w konkretnym przypadku. W związku z tym nasuwa się pytanie, na ile jest to zależne od woli politycznej państw członkowskich, a w szczególności od solidarności między nimi, a na ile wymaga tego litera prawa. W pierwszej kolejności należy jednak zwrócić uwagę na kwestie ograniczeń wynikających z promowania ochrony praw człowieka i wartości demokratycznych w stosunkach międzynarodowych w ogóle. Ograniczenia te wynikają ze specyfiki międzynarodowych stosunków politycznych, w szczególności ujmowania ich w kategoriach *Realpolitik*, a także założeń natury etycznej oraz przeszkód na gruncie prawa międzynarodowego publicznego.

Istnieje szeroki spór dotyczący moralności w polityce i tym samym moralności w międzynarodowych stosunkach politycznych. Z jednej strony pojawia się koncepcja rozdzielenia moralności od polityki, wykazująca, że polityka ma być przede wszystkim skuteczna (makiawelizm) – na przykład stwierdza się, że etyka polityczna to etyka skuteczności⁴⁷. Z drugiej strony, istnieją zbyt duże zależności między państwami, aby powyższa sytuacja była do końca możliwa. Zdaniem Romana Kuźniara: „Współzależność tworzy rodzaj odstrasżającego sprzężenia zwrotnego – odstrasżającego od nieetycznego postępowania, które w warunkach współzależności po prostu przestaje się opłacać”⁴⁸. Dlaczego zatem UE, która ze swojego pierwotnego założenia miała być organizacją *stricte* gospodarczą, zajęła się promocją praw podstawowych w swoich stosunkach zewnętrznych? Na określenie tego fenomenu używa się pojęć mocarstwo cywilne, które nie wykorzystuje potencjału militarnego (tzw. *soft power*) oraz mocarstwo normatywne, które oddziałuje na innych poprzez upowszechnienie określonych norm⁴⁹. Często związane jest to z faktem, że w Europie przyjmuje się paradygmat, iż prawa człowieka i demokracja to warunek *sine quo non* pokoju oraz rozwoju gospodarczego. Przesiąknięte jest to europocentryzmem, gdyż uważa się, że ludzkość nic lepszego nie wymyśliła⁵⁰. Wbrew pozorom, w takim podejściu nie brakuje również elementu *Realpolitik*. Wiele problemów, które nasilają się w bezpośrednim sąsiedztwie Unii ma charakter transgraniczny. Uważa się, że brak prewencyjnych działań, polegających na ochronie praw człowieka i wspieraniu standardów demokratycznych w najbliższym sąsiedztwie może nasilać negatywne tendencje i spowodować m.in. niespodziewany napływ migrantów czy rozwój dążeń ekstremistycznych⁵¹.

⁴⁷ T. Dunne, B. C. Schmidt, *Realizm*, w: J. Baylis, S. Smith (red.), *Globalizacja polityki światowej. Wprowadzenie do stosunków międzynarodowych*, Kraków 2008, s. 196-200.

⁴⁸ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 269.

⁴⁹ D. Milczarek, *Pozycje i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 186.

⁵⁰ Por.: L. Kołakowski, *Po co nam prawa człowieka*, „Gazeta Wyborcza”, 25.10.2003.

⁵¹ Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 11.03.2003, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final.

Ponadto istnieje silna legitymizacja tych działań przez obywateli UE. Jeszcze przez rozszerzeniem w 2004 r. szacowano, że 81% obywateli UE czuje, iż Unia powinna promować prawa człowieka za granicą⁵². Obywatele UE uważają prawa człowieka (39%), pokój (38%) i demokrację (37%) za wartości najlepiej reprezentujące Unię⁵³. Nie zmienił tego kryzys gospodarczy. Jak pokazują statystyki, 84% obywateli UE poparło w 2010 r. ideę udzielania pomocy państwom rozwijającym w oparciu o wartości europejskie, tj. dobre rządy, standardy demokratyczne i prawa człowieka. Przyjęcie tych wartości przez państwa rozwijające stanowi warunek *sine qua non* uzyskania pomocy *stricte* gospodarczej⁵⁴.

Decyzja, aby promować i chronić prawa podstawowe w stosunkach międzynarodowych budzi jednak wiele wątpliwości. Po pierwsze, zasady obowiązujące na gruncie Karty Narodów Zjednoczonych⁵⁵, takie jak suwerenna równość oraz zakaz ingerencji w wewnętrzne sprawy państwa *prima facie* ograniczają możliwość promocji tych praw w państwach trzecich. Po drugie, toczy się szeroki spór, czy współcześnie możemy mówić o wartościach, które mają charakter uniwersalny i niepodzielny. Próbująca narzucać swój system wartości oraz sposób myślenia Europa może być oskarżona o krzewienie „imperializmu kulturowego”. John Rawls pisząc w latach 60. *Prawo ludów* dowodził konieczności tolerancji wobec ludów nieliberalnych⁵⁶. Jakie są jednak granice tej tolerancji? Zdaniem postmodernistów żyjemy w świecie, który jest pozbawiony trwałych wartości. Reprezentują oni aksjologiczny relatywizm, który kwestionuje powszechność praw podstawowych. Współcześnie podstawowe wolności są ograniczane w imię rozwoju gospodarczego, a prawa człowieka łamane w związku z prowadzonym biznesem. Potęguje to współczesny kryzys postindustrialny, który zaburza porządek aksjologiczny. Nieustanna przemiana otoczenia, która przejawia się rozwojem technologicznym, procesem globalizacji, w tym umasowieniem kultury stawia nowe pytania o współczesny system wartości oraz miejsce człowieka w świecie⁵⁷.

Od ograniczeń natury etycznej i wynikających z prawa międzynarodowego publicznego należy odróżnić problemy wynikające z prawa Unii oraz woli politycznej państw członkowskich. Jak to bowiem wynikało z wcześniejszych rozważań, działania UE w zakresie ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej oparte są na dwóch filarach, tj. WPZiB, która jest komponentem międzyrządowym oraz działaniach gospodarczych, opartych na metodzie unijnej. Już na tym tle widać, że Unia nie jest w stanie promować swoich wartości w sposób jednolity i konsekwentny, mając

⁵² J. Gras, *The European Union and Human Rights Monitoring*, Helsinki 2000, s. 1.

⁵³ Badania OBOP, http://www.obop.pl/uploads/3563/inf_pras_TNS_OBOP_wartosci_UE.doc (data wejścia na stronę 1.06. 2012).

⁵⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 13.10.2011, *Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian*, KOM(2011) 637 wersja ostateczna.

⁵⁵ Karta Narodów Zjednoczonych, Dz.Urz. 1974, nr 3, poz. 20.

⁵⁶ J. Rawls, *Prawo ludów*, Warszawa 2001.

⁵⁷ Zob.: Z. Bauman, *Postmodern Ethics*, Cambridge 1993.

różne kompetencje w poszczególnych dziedzinach oraz przy regulacji praw podstawowych metodą kazuistyczną tzn. przy okazji swoich polityk. Łączy się to z problemem tzw. strukturalnych ograniczeń funkcjonowania organizacji międzynarodowych, czyli nadmierną biurokratyzacją, powolnym procesem decyzyjnym oraz brakiem jednolitości działań podejmowanych przez państwa członkowskie, które często reprezentują rozbieżne interesy⁵⁸.

Współzależności pomiędzy różnymi interesami, celami i problemami w ramach działań na arenie międzynarodowej sprawiają, że występują pomiędzy nimi konflikty i napięcia, a sama linia polityki wobec praw człowieka jest niekonsekwentna⁵⁹. Słowa te należy odnieść w szczególności do WPZiB, która oparta jest na klasycznym prawie międzynarodowym, czyli współpracy międzyrządowej państw członkowskich. Wystarczy sytuacja, że jedno z państw nie zgadza się na przyjęcie jakiejś decyzji, aby skutecznie zablokować jej podjęcie. W ramach zasady solidarności w dziedzinie WPZiB nie ma zastosowania zasada pierwszeństwa⁶⁰. Ponadto nad bezpieczeństwem tej zasady czuwa Rada i Wysoki Przedstawiciel, a nie Komisja, tak jak w stosunkach wewnątrzunijnych. Nie mając przy tym żadnych instrumentów nadzoru, ich działania mają charakter jedynie dyplomatyczny (art. 24 ust. 3 TUE).

Nie dziwi zatem fakt, że UE była wielokrotnie oskarżana o niekonsekwencje oraz stosowanie podwójnych standardów. Autorzy optujący za realistycznym ujmowaniem stosunków międzynarodowych podkreślają że Unia przekłada swoje interesy gospodarcze i kwestie bezpieczeństwa nad wartości, które promuje. W tym kontekście politykę dotyczącą praw człowieka uznaje się jedynie za zwykłą retorykę⁶¹. Związane jest to także z charakterem unijnych przepisów dotyczących ochrony praw człowieka na arenie międzynarodowej. Mają one charakter założeń programowych oraz zasad, które można spełnić w mniejszym lub większym stopniu. W przeciwieństwie do dworcinowskich reguł nie są one bezpośrednio skuteczne, nie tworzą jasnych i bezwarunkowych praw, które mogą być egzekwowane przez jednostki. Również tzw. Arabska Wiosna Ludów obnażyła oczywiste braki w tym zakresie. Dotychczasowa pragmatyczna polityka Unii wobec świata arabskiego – opierająca się na utrzymaniu *status quo* i poparciu reżimów autorytarnych – nie przyniosła stabilności i bezpieczeństwa w tym rejonie. Państwa członkowskie w zamian za współpracę w kontrolowaniu nielegalnej migracji, dostawy surowców energetycznych oraz gwarancję stabilności zrezygnowały z promowania praw człowieka, udzielając cichego przyzwolenia na funkcjonowanie pozornych demokracji w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie⁶². Dobitnie świadczy o tym fakt, że jeszcze w 2010 r. na szczycie UE-Afryka w Trypolisie

⁵⁸ Por: A. Domagała, *Prawa człowieka w polityce zagranicznej państw*, w: A. Florczak, B. Bolechow (red.), *Prawa człowieka a stosunki międzynarodowe*, Toruń 2006, s. 264-265.

⁵⁹ R. Kuźniar, *op. cit.*, s. 327.

⁶⁰ C. Mik, *op. cit.*, s. 125.

⁶¹ Zob. np.: O. Gorm, *Promotion of democracy as a foreign policy instrument of 'Europe': Limits to international idealism*, „Democratization” nr 7, 2000, s. 142-167.

⁶² Zob.: B. Wojna, *Unia Europejska wobec arabskiej wiosny: problemy i dylematy nowego partnerstwa*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 3, 2011, s.7-20; A. Dandashly, *The EU Response to Regime Change in*

podpisano deklarację z byłym i nieżyjącym już dyktatorem Kaddafim, w której określono rok 2010 rokiem „pokoju i bezpieczeństwa”, zadeklarowano dalszą współpracę opartą na wspólnych wartościach: praw człowieka, demokracji i rządów prawa i co więcej, podziękowano liderom Libii za opiekę, gościnność oraz zaangażowanie w tę współpracę⁶³.

Można wskazać także na niejednorodną praktykę zawierania umów z klauzulą praw człowieka, pomimo że materia ta jest przeniesiona na poziom unijny, a więc nie ma, jak w przypadku WPZiB, charakteru międzyrządowego. Przede wszystkim brakuje klauzul praw człowieka w umowach z krajami wysoko rozwiniętymi⁶⁴. W niektórych sytuacjach powodem tego jest fakt, że umowy te zostały uzgodnione zanim zaczęto stosować omawiane klauzule, czego przykładem może być bilateralna umowa gospodarcza z Chinami z 1985 r.⁶⁵ Innym przypadkiem są sytuacje, kiedy do umowy nie doszło w ogóle ze względu na brak zgody co do klauzuli. Najjaskrawiej obrazuje to zerwanie negocjacji umów o współpracy z Australią i Nową Zelandią ze względu na to, że państwa te kategorycznie sprzeciwiały się przepisom prawnym, które normowałyby zagadnienia praw człowieka⁶⁶.

Równie problematyczna jest kwestia stosowania środków ograniczających, w szczególności skierowanych do podmiotów prywatnych. W przypadku tego instrumentu unaocnił się konflikt pomiędzy promocją ochrony praw człowieka a walką z międzynarodowym terroryzmem. W słynnym wyroku w sprawie *Kadi*⁶⁷ TS UE wskazał, że nakładając środki ograniczające nie można łamać praw podstawowych, w szczególności prawa do skutecznej ochrony sądowej i prawa do własności. Utrwalono to w orzeczeniu w sprawie *Pye Phyoo Tay Za*⁶⁸, który został umieszczony w wykazie osób wspierających reżim Birmy tylko dlatego, że był synem przedsiębiorcy wspierającego działanie reżimu. Okoliczność, że kwestionowane przepisy mają na celu zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, nie powinna uniemożliwiać Trybunałowi realizacji jego obowiązków w zakresie zapewnienia przestrzegania zasady państwa prawnego. Czyniąc to, Trybunał nie wkracza w sferę polityki, ale potwierdza raczej granice, które wyznacza prawo w odniesieniu do określonych decyzji politycznych⁶⁹.

the Wake of the Arab Revolt: Differential Implementation, „Journal of European Integration” nr 1, 2015, s. 43.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ D. Cronin, *EU 'ignoring' its human rights clause*, „European Voice”, 18.03.2004

⁶⁵ EEC–China agreement 1985, O.J. L 250/2.

⁶⁶ K. Marciniak, *op. cit.*, s. 552. Równie problematyczną kwestią było umieszczenie wspomnianej klauzuli w umowie handlowej z Kanadą z 2013 r.

⁶⁷ Wyrok Trybunału z dnia 3.09.2008 w sprawach połączonych C–402/05 P i C–415/05 P *Kadi, Al Barakaat*, Dz.Urz. UE C 285, s. 2-3.

⁶⁸ Wyrok Trybunału z dnia 19.05.2010 w sprawie T–181/08 *Pye Phyoo Tay Za*, Dz.Urz. UE C 133, s. 6-7.

⁶⁹ Opinia rzecznika generalnego Poiares Maduro z dnia 23.01.2008 w sprawach połączonych C–402/05 P oraz C–415/05 P *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisja Wspólnot Europejskich*, Zb.Orz. 2008, s. I–6351, pkt 45.

Chociaż więc prawa człowieka mają stanowić *silver thread* we wszystkich działaniach zewnętrznych UE, to jednak ze względu na ich niegospodarczy charakter występują napięcia w ich relacjach z innymi celami, a także niespójność w ramach różnych polityk Unii. Należy przy tym odróżnić niedostatek natury legislacyjnej, w szczególności ograniczone kompetencje Unii w zakresie ochrony praw człowieka, ich programową naturę oraz międzyrządowy charakter WPZiB od politycznej woli użycia dostępnych instrumentów. Należy wreszcie wskazać, że instrumenty Unii często okazują się nieskuteczne, gdyż to państwa trzecie nie są zainteresowane zastosowaniem reform. Bardzo często przyjmują przy tym postawę roszczeniową, a więc chcą uzyskać określone korzyści gospodarcze bez przeprowadzania zmian ustrojowych i prawnych. Tym samym unijna warunkowość nie jest instrumentem, który jest w stanie przemienić państwa autorytarne i dyktatury w demokratyczne republiki. Największy sukces Unia może odnieść wobec tych państw trzecich, które będąc faktycznie zainteresowane ścisłą integracją europejską i chcąc przystąpić w jej struktury, muszą jednocześnie spełnić kryteria kopenhaskie⁷⁰. Dzięki temu mogą one zwiększyć swój standard ochrony praw człowieka oraz korzystać z doświadczenia oraz funduszy Unii⁷¹. Słusznie zauważa się zatem, że okres przedakcesyjny oraz przemiany ustrojowe w państwie zmierzające do spełnienia kryteriów kopenhaskich to najpotężniejsze i bezpośrednie narzędzie kontroli prawodawstwa państwa⁷².

PODSUMOWANIE

Chociaż pozycja Unii jako aktora stosunków międzynarodowych jest ciągle podważana m.in. ze względu na małą skuteczność⁷³, UE nie rezygnuje z określenia swojej roli w promowaniu praw podstawowych w państwach trzecich. Z rozważań przedstawionych w artykule wynika, że istnieje zarówno podstawa prawna, jak i instrumenty, które służą ochronie praw człowieka w unijnych stosunkach zewnętrznych. Unia nie jest przy tym organizacją praw człowieka w ścisłym tego słowa znaczeniu, tzn. nie posiada generalnych kompetencji w tym zakresie. Tym samym prawa te stanowią tło dla jej „typowych” działań natury gospodarczej poprzez włączanie tej kwestii

⁷⁰ Warunki o charakterze politycznym i prawnym, które musi spełnić państwo trzecie, aby zostać przyjęte do Unii. Kryteria te uchwaliła Rada Europejska na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. Wśród kryteriów politycznych znalazły się m.in. poszanowanie praw człowieka i rządów prawa, a także posiadanie struktur instytucjonalnych, które zapewniają stabilną demokrację. Zob.: konkluzję Rady Europejskiej z Kopenhagi z 21-22.06.1993 r., SN 180/1/93, REV 1, s. 13.

⁷¹ Przykładem może być misja UE wspierająca rządy prawa w Gruzji w 2004 r. (EUJUST THEMIS). Podstawą do jej przeprowadzenia była inicjatywa premiera, który wystosował oficjalną prośbę do UE w tej sprawie. Objęła ona m.in. dostarczanie wskazówek co do nowej strategii reform w ramach wymiaru sprawiedliwości oraz wsparcie dla planowanego ustawodawstwa, np. kodeksu postępowania karnego.

⁷² Zob.: W. Sadurski, *Central & Eastern Europe After Transition*, Ashgate 2010, s. 17; L. Conant, *Compelling criteria? Human rights in the European Union*, „Journal of European Public Policy” nr 5, 2014, s. 713-729.

⁷³ Po: J. Zajączkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006, s. 233.

w umowy handlowe lub też tworzenie instrumentów finansowych, przeznaczonych na wspieranie demokratycznych przemian w państwach trzecich.

Unia, która tak mocno deklaruje ochronę praw człowieka, nie może pozwolić sobie na niespójność i niejednolitość swoich działań, gdyż podważa to jej prestiż i autentyczność. W tym kontekście, trzeba docenić próbę koordynacji unijnych instrumentów poprzez przyjęcie strategicznych ram oraz powołanie Specjalnego Przedstawiciela. Nie są to jednak rewolucyjne zmiany. Skuteczność działań Unii będzie zależała od praktycznej implementacji założeń oraz od dalszej budowy ESDZ⁷⁴. Negatywnie oceniam jednak tworzenie nowych funduszy, jak Europejski Fundusz na rzecz Demokracji; wszak według brzytwy Ockhama nie należy mnożyć bytów ponad potrzebę, wystarczyło w szerszym zakresie wykorzystać istniejący instrument w postaci EIDHR. Tworzenie dodatkowych struktur w tym zakresie zwiększa koszty oraz utrudnia pozyskiwanie środków przez beneficjentów⁷⁵. Pozytywnie należy z kolei ocenić zmiany w architekturze instytucjonalnej UE w zakresie powołania organów zajmujących się prawami człowieka, na przykład Specjalnego Przedstawiciela UE ds. praw człowieka, który bezpośrednio podlega Wysokiemu Przedstawicielowi⁷⁶. Świadczy to nie tylko o coraz większym angażowaniu się Unii w ochronę praw człowieka, ale także realnie może przyczynić się do zwiększenia efektywności tych działań.

Jak wskazano w artykule, należy odróżnić problemy wynikające z ograniczeń prawnych od politycznej woli użycia danych mechanizmów. Problemem jest fragmentaryczność unijnej polityki praw człowieka, tj. jej rozpięcie pomiędzy WPZiB i działaniami gospodarczymi oraz brak wyraźnych kompetencji należących do tego obszaru, pomimo przepisów traktatowych wskazujących cel w postaci ochrony praw człowieka. Do głównych problemów natury politycznej należy z kolei niekonsekwencja oraz przedkładanie interesów gospodarczych nad promowanie wartości o charakterze nieekonomicznym.

Mgr Artur Szmigielski, doktorant w Katedrze Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Warszawski (artur.szmigielski@wpia.uw.edu.pl)

Słowa kluczowe: Unia Europejska, prawa człowieka, warunkowość, klauzule praw człowieka, Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Keywords: European Union, human rights, conditionality, human rights clauses, Common Foreign and Security Policy

⁷⁴ Mouvement mondial des droits humains, <http://www.fidh.org/the-eu-s-strategic-framework-and-action-plan-on-human-rights-and-democracy-13545> (data wejścia na stronę 1.06.2013).

⁷⁵ Po: E. Kaca, *Pomoc dla Białorusi – kłopot dla Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 18.02.2011.

⁷⁶ Wynika to z faktu, że szeroki zakres obowiązków Wysokiego Przedstawiciela utrudniał jego skuteczne działania w zakresie praw człowieka, m.in. uczestnictwo we wszystkich spotkaniach międzynarodowych, podejmujących tę problematykę. Por: Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18. 04. 2012 w sprawie *rocznego sprawozdania dotyczącego praw człowieka na świecie oraz polityki Unii Europejskiej w tym zakresie, w tym wpływu na strategiczną politykę UE w dziedzinie praw człowieka*, 2011/2185 (INI), wersja tymczasowa, niepublikowana.

ABSTRACT

The article aims to analyze the issue of respect for human rights as a general objective of the EU's external action. It does so from a legal and political perspective, starting with a brief overview of the legal framework which firmly places human rights at the centre of the EU's external relations. The EU's main policy framework and main external instruments will be subsequently described. The concluding section contains some critical remarks on the EU's aspiration to establish itself as a global promoter of values, in particular the need to improve the coherence and effectiveness of its human rights external policy. Such a need stems from, among others, a fragmentation of the EU's competences between supranational economic actions and intergovernmental CFSP as well as the absence of clear and strong EU powers in the area of human rights. The present situation involves a paradox, because, on the one hand, there is a lack of Treaty regulations providing clearly that respect for human rights is a general and cross-cutting component of internal EU policies whereas, on the other hand, under these regulations the protection of human rights is seen as an important objective of the EU's external action.