



Uniwersytet
Wrocławski

Bartłomiej Krzan

Prawa człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej

Wrocław 2021

**Prawa człowieka
w stosunkach zewnętrznych
Unii Europejskiej**



Dostęp online:

<https://www.repozytorium.uni.wroc.pl/publication/141716>

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/141716>

DOI: 10.34616/23.21.040

Bartłomiej Krzan
Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
ORCID: [0000-0003-3964-114X](https://orcid.org/0000-0003-3964-114X)

Prawa człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej

Wrocław 2021

Kolegium Redakcyjne

prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący

dr Julian Jezioro – zastępca przewodniczącego

mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

mgr Ewa Gałyga-Michowska – członek

mgr Bożena Górna – członek

mgr Tadeusz Juchniewicz – członek

Recenzenci: *dr hab. Joanna Ryszka, prof. UO;*

dr hab. Przemysław Saganek, prof. INP PAN

© Copyright by Bartłomiej Krzan

Korekta: *Magdalena Wojcieszak*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumasza* eBooki.com.pl

Druk: *Agencja Reklamowa TOP, Agnieszka Łuczak*

Wydawca

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-66601-54-3 (druk)

ISBN 978-83-66601-55-0 (online)

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	9
WSTĘP	11
ROZDZIAŁ I. PRAWA CZŁOWIEKA A POLITYKA ZAGRANICZNA	15
1. Pojęcie i systematyka praw człowieka	15
2. Polityka zagraniczna	18
3. Prawa człowieka w polityce zagranicznej	20
ROZDZIAŁ II. UNIA EUROPEJSKA JAKO MIĘDZYNARODOWA ORGANIZACJA PRAW CZŁOWIEKA?	29
1. Cele, wartości i kompetencje UE	29
2. Prawa człowieka jako prawa podstawowe w terminologii unijnej ..	32
3. Prawa podstawowe w praktyce organów wspólnotowych	35
4. Regulacje traktatowe	40
5. Wymiar zewnętrzny	50
ROZDZIAŁ III. PRAWA CZŁOWIEKA W STOSUNKACH UMOWNYCH....	67
1. Zdolność do zawierania umów międzynarodowych	67
2. Klauzule praw człowieka	74
ROZDZIAŁ IV. PRAWA CZŁOWIEKA JAKO KRYTERIUM AKCESYJNE	81
1. Członkostwo w Unii Europejskiej	81
2. Antecedencje	83
3. Kryteria kopenhaskie	86
ROZDZIAŁ V. WARUNKOWOŚĆ PROGRAMÓW ROZWOJOWYCH I POMOCOWYCH.....	95
1. Współpraca w dziedzinie rozwoju	95
2. Stowarzyszenie terytoriów zamorskich	100

3. Współpraca z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku	103
4. Środki jednostronne	112
ROZDZIAŁ VI. NARUSZENIA PRAW CZŁOWIEKA JAKO PODSTAWA	
SANKCJI	117
1. Sankcje	117
2. Praktyka stosowania sankcji	119
ROZDZIAŁ VII. UNIA EUROPEJSKA A MIĘDZYNARODOWE ORGANI-	
ZACJE PRAW CZŁOWIEKA	131
1. Unia Europejska a organizacje międzynarodowe	131
2. Organizacja Narodów Zjednoczonych	137
3. Międzynarodowa Organizacja Pracy	143
4. Rada Europy	144
5. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie	153
6. Międzynarodowy Trybunał Karny	154
ZAKOŃCZENIE	157
BIBLIOGRAFIA	161

Wykaz skrótów

EKPCz	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
EWEA	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
KBWE	Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
OBWE	Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
RE	Rada Europy
TEWEA	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej
TEWG	Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
TWE	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnota Europejska
WPZiB	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

*Although economic success is vital,
it will not be enough to create a large frontier-free market
nor [...] an economic social area.
It is for us [...] to put some flesh on the Community's bones
and, dare I suggest,
give it a little more soul¹.*

Wstęp

Ochrona praw człowieka jest powszechnie uznana za podstawę międzynarodowego porządku i stabilności. Jej naruszenie może stanowić zagrożenie dla pokoju i bezpieczeństwa nie tylko w wymiarze krajowym, ale też międzynarodowym. Dziedzina ta poddała się daleko idącej internacjonalizacji. W jej obrębie pozostało niewiele obszarów dla wyłącznej kompetencji państwa.

Ograniczanie kompetencji państwa jest również skutkiem integracji europejskiej. Unia Europejska zajmuje szczególne miejsce w stosunkach międzynarodowych. Korzysta ona, obok tradycyjnych reguł współpracy międzypaństwowej, także z metody ponadnarodowej.

Celem niniejszej pracy jest analiza znaczenia praw człowieka, roli, jaką mogą odgrywać w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej. Tak postawiony problem badawczy wart jest opracowania z wielu względów. Dotyka on podstaw aksjologicznych integracji europejskiej. Centralną kwestią jest odpowiedź na pytanie, na ile Unia Europejska jest organizacją o charakterze jedynie gospodarczym. Trzy Wspólnoty Europejskie powstawały w latach pięćdziesiątych XX wieku w zupełnie innych niż

¹ J. Delors, *The Broad Lines of Commission Policy*, Statement to the European Parliament, 17 January 1989, "Agence Europe" 26 January 1989, No. 1542/1543, s. 1, cyt. za: A. Clapham, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Baden-Baden 1991, s. 104.

obecnie realiach społeczno-politycznych, kulturalnych i ekonomicznych. Przede wszystkim coraz większy nacisk kładziony jest na kwestie pozaekonomiczne, co widać nawet przy pobieżnym jedynie spojrzeniu na dynamikę integracji. Potwierdzeniu tej tezy służyć może chociażby uroczyste przyjęcie Karty praw podstawowych w 2000 r. i ostatnia gruntowna reforma polegająca na wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

Pracę rozpoczyna ogólne wprowadzenie do problematyki praw człowieka i roli, jaką mogą odgrywać w stosunkach międzynarodowych. Przedmiotem dalszych rozważań jest jednak jedynie Unia Europejska.

Analizując prawa człowieka w jej stosunkach zewnętrznych, konieczne jest podjęcie kwestii ich ochrony wewnątrz samej Unii. W ten sposób uwierzytelnia się działania podejmowane wobec podmiotów zewnętrznych. Żądania dotyczące praw człowieka tylko wtedy są wiarygodne i uprawnione, gdy pochodzą od podmiotu, który sam zapewnia efektywną ochronę praw człowieka. Tym zagadnieniom poświęcona jest kolejna część pracy. Szereg podjętych kwestii, dotyczących praw podstawowych, ich znaczenia dla obywateli Unii, jej instytucji, a także dla państw członkowskich, służy odpowiedzi na pytanie, czy Unia Europejska jest organizacją przestrzegającą praw człowieka. Idąc dalej, należałoby też rozważyć udział lub wpływ Unii Europejskiej na tworzenie nowych standardów w tym zakresie.

Naturalną drogą dla realizacji celów zagranicznych jest zawieranie umów międzynarodowych. Zdolność traktatowa Unii wywoływała kiedyś wiele kontrowersji. Obecnie straciły one rację bytu, choć szereg wątpliwości pomimo reformy lizbońskiej pozostaje aktualnych. Nadal pojawiają się trudności związane z włączaniem do zawieranych umów klauzul dotyczących praw człowieka. Tę problematykę przybliży kolejny rozdział pracy, który ma charakter ogólny w stosunku do następnych.

Znakomita większość umów zawieranych przez Unię to umowy gospodarcze. Niemniej jednak za pomocą traktatów regulowane są także inne kwestie, o czym traktują dalsze części pracy. Wyszczególnienia

wymaga przyjmowanie nowych państw w poczet członków UE. W tym przypadku prawa człowieka odgrywają zasadniczą rolę jako jedno z głównych kryteriów akcesyjnych. Przybliżenie warunków, jakie muszą spełnić państwa kandydackie, aby przystąpić do Unii Europejskiej, służy bowiem określeniu międzynarodowej tożsamości tej organizacji międzynarodowej.

Analiza byłaby niepełna, gdyby pominąć unijne zaangażowanie we współpracę w dziedzinę rozwoju. Zjednoczona Europa jest przecież jednym z największych dostarczycieli pomocy rozwojowej i humanitarnej. Szczególne miejsce zajmują tu prawa człowieka. Ich przestrzeganie, zapewnienie efektywnej ochrony służy jako kryterium udzielanego wsparcia ze strony Unii Europejskiej, także przy użyciu środków autonomicznych.

Obok promowania ochrony praw człowieka Unia Europejska reaguje na ich naruszenia. W takich przypadkach zastosowanie znajdują sankcje, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Praktyki te są przedstawione w następnym rozdziale niniejszej pracy.

Ochrona praw człowieka jest celem wielu organizacji międzynarodowych, które dla jego osiągnięcia powinny ze sobą współpracować. Ten aspekt zewnętrznej działalności Unii Europejskiej podjęty zostanie w końcowej części niniejszego opracowania.

Praca oparta jest w dużej mierze na źródłach prawa europejskiego. Wykorzystano zarówno akty prawa pierwotnego, tzn. głównie traktaty założycielskie Unii Europejskiej, jak i szereg źródeł prawa pochodnego. Nie sposób też pominąć innych analiz, także politologicznych. Są one cennym źródłem wiedzy o stanowisku unijnym skonfrontowanym z praktyką.

Rozdział I

Prawa człowieka a polityka zagraniczna

1. Pojęcie i systematyka praw człowieka

Prawa człowieka są zbiorem postulatów domagających się poszanowania wartości dla człowieka najcenniejszych: godności, życia, wolności i swobodnego rozwoju². H.-P. Schmitz i K. Sikkink określają tym mianem zespół umotywowanych idei dotyczących traktowania, do jakiego uprawnione są wszystkie jednostki ze względu na fakt, że należą do rodzaju ludzkiego³. Można je uznać za kategorię przynależną do wielu systemów normatywnych: filozoficznego, politycznego, religijnego, etycznego, kulturowego i wreszcie też (*ex nomine*) prawnego⁴.

Prawa człowieka można traktować również jako politykę, która musi godzić moralne cele z konkretną sytuacją oraz musi być gotowa na bolesne kompromisy nie tylko między celami i środkami, ale także pomiędzy samymi celami⁵. Inaczej mówiąc, prawa człowieka są kwestią *par*

² Z. Czachór, *Prawa człowieka*, [w:] Cz. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wrocław 1998, s. 293.

³ H.-P. Schmitz, K. Sikkink, *International Human Rights*, [w:] W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London 2002, s. 517.

⁴ K. Drzewicki, *Prawa człowieka*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego*, Warszawa 2012, s. 344.

⁵ M. Ignatieff, *Human Rights as Politics*, [w:] idem (ed.), *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton 2001, s. 21-22, cyt. za: R. Kuźniar, *Prawa człowieka i polityka zagraniczna – przypadek Polski*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Symonidesowi*, Warszawa 2003, s. 408.

excellence polityczną: nie ma praw człowieka bez polityki czy poza polityką. Pozbawione są zatem sensu formułowane niekiedy apele o „nieupolitycznianie” praw człowieka. Zarazem polityka (na rzecz) praw człowieka jest niesłuchanie trudna. Każde państwo decydujące się na własną „politykę praw człowieka” musi mieć świadomość, iż jest to aktywność, która ma swoją cenę, jest bowiem usłana licznymi pułapkami i rzadko kiedy, nawet jeśli przynosi jakieś konkretne rezultaty (co przecież także ma miejsce), daje satysfakcję bądź pozostaje wolna od napięć i krytyki⁶.

Od zawsze prawa człowieka traktowane były jako część składowa większej całości rozpatrywanej przez pryzmat ustroju politycznego, warunków społecznych i ekonomicznych. Zainteresowanie nauk społecznych i politycznych tą problematyką skutkuje inspirującym i wielopłaszczyznowym ujęciem. Poprzez umiędzynarodowienie tematyki praw człowieka możliwe stało się interdyscyplinarne spojrzenie⁷.

W sensie formalnym prawa człowieka stanowią dziedzinę prawa konstytucyjnego i międzynarodowego, której zadaniem jest obrona w sposób zinstytucjonalizowany praw osoby ludzkiej – jednostek, a czasem wyodrębnianych ze względu na pewne kryteria większych zbiorowości⁸.

W prawie międzynarodowym nie istnieje ustalona normatywna definicja praw człowieka. W doktrynie pojawiają się rozbieżności i kontrowersje, czy sformułowanie takiej definicji jest możliwe⁹. Niejasności dotyczą natury praw współcześnie określanych mianem praw człowieka. Kontrowersyjny jest sam termin. Niektóre z tych praw wiążą państwa, inne natomiast jako prawa programowe tworzą jedynie wzory postępowania na przyszłość.

⁶ R. Kuźniar, *Prawa człowieka i polityka zagraniczna – przypadek Polski*, [w:] E. Hałizak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka...*, s. 408.

⁷ B. Drzewicka, *Koncepcja praw człowieka w pracach Konwentu Europejskiego w ujęciu politologicznym*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004, s. 193.

⁸ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 12.

⁹ J. Sozański, *Europejskie standardy ochrony praw człowieka*, Warszawa 2004, s. 10.

Dodatkowo zdefiniowanie praw człowieka utrudnia doktrynalna dyskusja nad prawami różnej generacji. Jako pierwszą generację wyróżnia się wolności obywatelskie i prawa polityczne chroniące przed ingerencją państwa. Odróżnia się je od praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, które to pozwalają oczekiwać od państwa zabezpieczeń natury społecznej i ekonomicznej jako prawa drugiej generacji. Trzecia generacja praw człowieka obejmuje prawo do pokoju, samostanowienie narodów, wspólne dziedzictwo ludzkości, prawo do rozwoju, prawa mniejszości narodowych oraz prawo do czystego środowiska naturalnego. Ta ostatnia kategoria, o charakterze praw zbiorowych, różni się od zasadniczej koncepcji praw człowieka jako indywidualnych praw fundamentalnych jednostki ludzkiej¹⁰.

Ochrona praw człowieka stała się jednym z najtrudniejszych problemów stosunków międzynarodowych¹¹. Traktować je można w sposób różny. Prawa człowieka stanowią przyczynek do zapewnienia pokoju międzynarodowego. Ponadto są one środkiem w zabezpieczaniu tożsamości państw. Można je również traktować jako instrument ofensywy ideologicznej¹².

Próbując znaleźć odpowiedź na pytanie, dlaczego państwa wiążą się zobowiązaniami dotyczącymi praw człowieka, realisci uznaliby, że za rozważaniami dotyczącymi praw człowieka kryją się inne interesy¹³. Według argumentacji liberalnej jest to swego rodzaju metoda politycznego przetrwania (*means of political survival*). W myśl takiego rozumowania najbardziej

¹⁰ Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 426.

¹¹ R. Kuźniar, *System Narodów Zjednoczonych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza – struktura – dynamika*, Warszawa 2000, s. 375.

¹² B. Simma, *Menschenrechtspolitik mit wirtschaftlichen Mitteln: ihr völkerrechtlicher Rahmen*, [w:] D. Blumenwitz, G. Zieger (Hrsg.), *Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen*, Köln 1987, s. 73.

¹³ E.H. Carr, *The Soviet impact on the western world*, London 1946, s. 87, cyt. za: K.E. Smith, *The EU, human rights and relations with third countries: 'foreign policy' with an ethical dimension?*, [w:] K.E. Smith, M. Light (eds.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge 2001, s. 188.

prawdopodobne jest działanie wśród państw, które od niedawna są demokracjami. Przystępują one do instrumentów międzynarodowej ochrony praw człowieka dla zapewnienia sobie stabilności, broniąc się przed niedemokratycznymi przeciwnikami¹⁴. Zaliczany do przedstawicieli neorealizmu w teorii stosunków międzynarodowych Stephen D. Krasner wylicza trzy powody podpisywania przez decydentów konwencji o ochronie praw człowieka¹⁵. Obok realizowania postulatu nowoczesności i przyciągania innych państw, podstawowym motywem jest chęć związania przyszłych ekip rządzących. Ta argumentacja koresponduje po części z przedstawioną powyżej. Służyć bowiem ma zapewnieniu stabilności: i politycznej, i prawnej.

2. Polityka zagraniczna

Polityka zagraniczna stanowi część ogólnej polityki państwa, która jakkolwiek kształtowana jest w jego systemie wewnętrznym, to jednak realizuje się w systemie międzynarodowym¹⁶. Traktowana jest jako proces formułowania i realizacji interesów narodowo-państwowych w stosunku do innych państw i uczestników systemu międzynarodowego¹⁷.

W klasycznym ujęciu politologicznym kwestie te wiąże się jedynie z państwami. Przedmiotem niniejszej analizy jest natomiast Unia Europejska, która atrybutu państwowości nie posiada. Do wejścia w życie Traktatu z Lizbony dyskusyjna była nawet jej podmiotowość prawnomiędzynarodowa¹⁸. Niemniej jednak jeszcze przed 2009 r. Unia posiadała

¹⁴ Zob. A. Moravcsik, *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, "International Organization" 2000, Vol. 54 (2), s. 220.

¹⁵ S.D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton 1999, s. 121.

¹⁶ R. Zięba, *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] idem (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004, s. 17.

¹⁷ E. Cziomer, *Polityka zagraniczna państwa*, [w:] E. Cziomer, L.H. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2002, s. 106.

¹⁸ Wcześniej przyznawała ją Unii wprost Konstytucja dla Europy (art. I-6 Projektu), która nie uzyskała charakteru wiążącego.

atrybuty pozwalające jej być poważnym i wpływowym aktorem stosunków międzynarodowych. Zasadniczo pokrywa ona całe spektrum ról przypisywanych podmiotom państwowym¹⁹. Dlatego też celowe jest podjęcie tematyki jej polityki zagranicznej. Tym samym następuje rozszerzenie kręgu podmiotów zdolnych do prowadzenia polityki zagranicznej.

W literaturze przedmiotu występuje spora dowolność terminologiczna. Część autorów posługuje się terminem „stosunki zewnętrzne” (*external relations*), który występuje w unijnych dokumentach²⁰. Rozumie się je jako sferę szeroko rozumianych relacji ekonomicznych i polityczno-militarnych Unii Europejskiej z zagranicą²¹. Z tego powodu został użyty w tytule niniejszej pracy. Przeciwnikiem takiego sformułowania jest R. Zięba, który za B. White'em wskazuje, iż sugeruje ono całokształt polityk i relacji pomiędzy danym podmiotem a innymi aktorami sceny międzynarodowej. W przypadku Unii Europejskiej polityczny i obronny wymiar jej stosunków zewnętrznych zawsze był delikatny politycznie z uwagi na związek z pojmowaniem suwerenności²². Cytowany autor uznaje, że „termin *stosunki zewnętrzne* w kontekście UE znaczy nie mniej niż założenie, iż na tym obszarze polityki nie występuje «realna» polityka zagraniczna w ogólności, a «z definicji» niejako mniej ważny przedmiot studiów analityków polityki zagranicznej niż Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa”²³.

Na potrzeby analizy przyjęte zostało podejście zaproponowane przez D. Milczarka. Zgodnie z nim polityka zewnętrzna stanowi sferę realizacji międzynarodowej pozycji i roli Unii Europejskiej. Rozumiana jest

¹⁹ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 267-268.

²⁰ Np. I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice*, Oxford 1996.

²¹ D. Milczarek, *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003, s. 213.

²² B. White, *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills 2001, s. 47 i n., cyt. za: R. Zięba, *Unia...*, s. 54.

²³ *Ibidem*, s. 55.

jako formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań zarówno przez organy i instytucje unijne, jak też przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji ze światem zewnętrznym²⁴. Nie ulega bowiem wątpliwości²⁵, że Unia Europejska ze względu na znaczenie i rozmiar posiada niebagatelny potencjał w realizacji tak rozumianej polityki.

Dla niniejszej pracy podstawowe znaczenie ma rola praw człowieka. Tym samym kwestie związane z samą polityką zagraniczną, kto ją realizuje i w jaki sposób podejmowane są decyzje, nie mają znaczenia pierwszoplanowego, co nie oznacza bynajmniej, że kwestionowana jest ich rola.

3. Prawa człowieka w polityce zagranicznej

Problematyka praw człowieka jest jednym z zagadnień będących przedmiotem polityki zagranicznej państw. Miejsce praw człowieka, ich percepcja jako problemu w polityce zagranicznej nigdy nie były łatwe do określenia. Używa się niekiedy sformułowania „dyplomacja praw człowieka”. Tak pisał o tym pod koniec ubiegłego stulecia Rein Müllerson, który przekonywająco wykazał, że może być ona realizowana na różnych poziomach, przy użyciu różnych narzędzi i w rozmaitych formach²⁶. Można wręcz zauważyć, że zestawienie praw człowieka z dyplomacją zawiera w sobie pewną sprzeczność, wyrażającą się w gotowości poświęcenia czegoś bezkompromisowego w imię swoiście pojmowanego pragmatyzmu²⁷.

²⁴ D. Milczarek, *op. cit.*, s. 222.

²⁵ Zob. np. T. King, *The European Union as a Human Rights Actor*, [w:] M. O’Flaherty, Z. Kędzia, A. Müller, G. Ulrich (eds.), *Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives*, Leiden 2011, s. 97.

²⁶ R. Müllerson, *Human Rights Diplomacy*, London 1997, s. 181.

²⁷ Zob. G. Ulrich, *Framework for the Analysis of Human Rights Diplomacy*, [w:] M. O’Flaherty, Z. Kędzia, A. Müller, G. Ulrich (eds.), *Human Rights Diplomacy...*, s. 19.

Pozycja praw człowieka w polityce zewnętrznej uzależniona jest często od powiązań z innymi kwestiami. Nierzadko prawa człowieka „przegrywają” w konfrontacji z innymi zagadnieniami, którym decyden-ci przyznają pierwszeństwo właśnie kosztem praw człowieka. Ważną rolę odgrywają również kwestie podmiotowe. Trudno o generalizowanie, jako że w każdym państwie sytuacja jest różna. W literaturze najwięcej miejsca poświęcono roli praw człowieka w polityce zewnętrznej Stanów Zjednoczonych²⁸.

Prawa człowieka mogą odgrywać różną rolę. Można traktować je jako jeden z fundamentów integracji. Państwa mogą współdziałać na rzecz poszanowania praw człowieka w różny sposób, chociażby przez tworzenie standardów. Odnośnie do kwestii praw człowieka może być również wywierana presja w stosunkach bi- i multilateralnych. Prawa człowieka mogą być wreszcie traktowane jako instrument konfrontacji i rywalizacji między państwami/grupami państw, które reprezentują od-mienne wzorce rozwojowe²⁹.

Rządy znajdują się czasem pod presją kół gospodarczych, domaga-jących się nieuwzględniania kwestii praw człowieka jako szkodzących interesom gospodarczym państwa. Tym środowiskom i korporacjom transnarodowym może być dogodniej inwestować w państwach znanych ze stabilności społecznej (np. w Azji Wschodniej) niż w państwach o roz-winiętych prawach socjalnych i silnej pozycji związków zawodowych. Tym sposobem zdarza się, iż prawa człowieka przegrywają z argumentem o potrzebie ochrony miejsc pracy w przedsiębiorstwach produkujących na eksport³⁰.

Według dziedzin oddziaływań międzynarodowych można wyróżnić wiele rodzajów środków polityki zagranicznej stosowanych do ochrony

²⁸ S.A. Cunliffe, *Economic Aid as an Instrument for the Promotion of International Human Rights*, [w:] D.M. Hill (ed.), *Human Rights and Foreign Policy*, Houndmills 1989, s. 119 i n., zwłaszcza s. 120-122.

²⁹ R. Kuźniar, *Prawa człowieka*. Prawo..., s. 323.

³⁰ *Ibidem*, s. 320.

praw człowieka. Zastosowanie znajduje tu ogólna teoria polityki zagranicznej. Przez środki polityki zagranicznej rozumieć należy wszystkie zasoby i instrumenty, przy użyciu których państwa starają się kształtować pożądane postawy i działania zagranicznych podmiotów oraz pożądane stany zjawisk i procesów międzynarodowych³¹.

Stosować można różne kryteria klasyfikacji środków polityki zagranicznej. Gdy wziąć pod uwagę kryterium czasowe, to wyróżnić można środki krótkofalowe, średniodługościowe i długofalowe. Przyjmując natomiast kryterium sposobu oddziaływania, analizować można środki dwustronne (w bezpośrednich kontaktach dwóch państw) oraz wielostronne, stosowane przez grupy państw lub organizacje międzynarodowe³².

Za najważniejsze kryterium podziału uznaje się jednak kryterium przedmiotowe. Poniżej przedstawione zostaną one pokrótce wraz z ich możliwym przełożeniem na politykę praw człowieka.

Same środki nie przesądzają sposobu posługiwania się nimi. Wybór określonego środka jest skutkiem wybranej metody postępowania. Dlatego też konieczne jest wprowadzenie kategorii metody polityki zagranicznej. Pod tym pojęciem rozumieć można sposoby posługiwania się środkami. Tradycyjnie dzieli się je na metody pozytywne, tj. nakłanianie, negatywne – czyli przymus – oraz neutralne³³.

Po pierwsze należy wyróżnić **środki polityczne**. Obejmują one wszelkiego rodzaju oświadczenia i deklaracje polityczne oraz szeroko pojętą działalność dyplomatyczną³⁴.

Do środków politycznych należy poruszanie problemów praw człowieka w kontaktach bezpośrednich między przedstawicielami państw i zwracanie uwagi na naruszenia praw człowieka. Do tej kategorii zaliczyć można również prośby o uwolnienie czy złagodzenie kary więzniom

³¹ Zob. J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004, s. 79.

³² *Ibidem*, s. 82.

³³ *Ibidem*, s. 80.

³⁴ *Ibidem*.

politycznym. Sporne kwestie wyjaśniane są kanałami dyplomatycznymi, a w razie nieskuteczności takich działań następuje publiczna krytyka sytuacji praw człowieka w danym państwie. W ekstremalnych sytuacjach może nastąpić ograniczenie kontaktów z takim państwem, ostracyzm wobec jego przywódcy, a nawet zastosowany otwarty bojkot. Stosowanie środków politycznych uzyskało legitymację już w Akcie Kończącym KBWE z 1975 r. Stwierdzono w nim, że poziom i atmosfera stosunków dwustronnych między państwami zależą także od wykonywania przez nie zawartych w Akcie zobowiązań w dziedzinie praw człowieka³⁵.

W literaturze przedmiotu postulowane jest łączne ujmowanie środków politycznych i prawnych. Przeciwno ich odrębnemu systematyzowaniu podaje się argument konieczności ścisłej korelacji w ich stosowaniu³⁶.

Środki prawne polegają na stanowieniu i egzekwowaniu zobowiązań umownych. Państwa mogą starać się włączyć w podstawy traktatowe stosunków z innymi państwami postanowienia dotyczące praw człowieka. Państwa mogą jednostronnie korzystać z możliwości, jakie dają im umowy wielostronne. W niektórych traktatach dopuszczono możliwość składania skargi do organu międzynarodowego na państwo, które zdaniem innego państwa dopuszcza się naruszeń praw człowieka gwarantowanych w danej konwencji. *Quasi*-prawny charakter ma mechanizm przyjęty w 1989 r. w Wiedniu, w ramach KBWE, który umożliwia państwom wszczynanie kroków dyplomatycznych w sytuacji naruszeń praw człowieka w innych państwach.

Kolejną grupę stanowią **środki ekonomiczne**, które obejmują szeroko rozumiane zasoby gospodarcze państwa. Wymienić tu należy produkty materialne (takie jak surowce, urządzenia), usługi, kapitał, wiedzę naukowo-techniczną. Ponadto środki ekonomiczne obejmują także stosunki gospodarcze danego podmiotu, które są jednocześnie środkami

³⁵ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo...*, s. 340.

³⁶ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 122.

zewnętrznej polityki ekonomicznej. Środki gospodarcze są realizowane również poprzez wykorzystanie polityki handlowej.

Za B. Simmą można wyróżnić trzy formy wyrazu polityki przy użyciu tego rodzaju środków. Po pierwsze, autor wymienia metodę negatywną, która polega na zareagowaniu na naruszanie praw człowieka i zastosowanie przymusu gospodarczego. Podmiot prowadzący politykę praw człowieka może ponadto zareagować w sposób pozytywny. W tym celu tworzy on rozmaite zachęty, które zmierzają do poprawy poszanowania praw człowieka w innym państwie. Na koniec wyróżnione zostało takie kształtowanie stosunków gospodarczych z zagranicą, że w sposób ciągły bierze się pod uwagę konsekwencje dla praw człowieka wszystkich podejmowanych środków gospodarki zagranicznej³⁷.

Przy zastosowaniu metody pozytywnej możemy mówić o redukcji taryf celnych, przyznawaniu licencji, zwolnieniu z opłat celnych. Stosując natomiast metodę negatywną, uruchamiany jest mechanizm sankcji. Sankcje gospodarcze przybierają różne formy. Jest to najczęściej bojkot międzynarodowy, embargo, manipulowanie polityką celną, stosowanie kontyngentów (zarówno eksportowych, jak i importowych), dumping czy w końcu sporządzanie „czarnych list”. Jako sankcje finansowe stosuje się natomiast najczęściej zamrożenia kapitału bankowego oraz konfiskatę innych aktywów, a wreszcie zmniejszenie lub zawieszenie pomocy handlowej³⁸. Taki charakter ma również ograniczanie dostępu do technologii, kredytów, rynków zbytu. Praktyka ta jest kwestionowana ze względu na selektywność stosowania, co przejawia się w działaniu jedynie w takim zakresie, żeby nie zaszkodzić własnym dochodom z eksportu. Dyskusyjną kwestią jest również ich wątpliwa skuteczność. Szkodzą one głównie ludności państw dotkniętych sankcjami, a nie decydentom politycznym³⁹.

³⁷ B. Simma, *op. cit.*, s. 74.

³⁸ J. Zając, *op. cit.*, s. 85-87.

³⁹ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo...*, s. 341.

Metoda pozytywna polega na różnorodnej w formie pomocy gospodarczej. Zasadniczo wyróżnia się pomoc rozwojową, techniczną i humanitarną. Poprzez udzielanie pomocy gospodarczej próbuje się wpłynąć na sytuację wewnętrzną państwa biorcy. W grę wchodzi tu również pozaekonomiczne kwestie, takie jak np. zmiana ustroju politycznego. Podmioty udzielające pomocy liczą na wdzięczność ze strony biorcy, tzn. na takie zachowanie, które jest zgodne z oczekiwaniami dawcy pomocy. Ponadto wraz z pomocą wyrażane jest swego rodzaju poparcie dla ekipy rządzącej państwa beneficjenta pomocy. Mamy tu do czynienia z próbą stabilizacji, petryfikowania sytuacji w państwie korzystającym z pomocy⁴⁰.

Powiązanie handlu z prawami człowieka jest o tyle skuteczniejsze w promowaniu zmian politycznych, że handel zagraniczny odgrywa większą rolę. Ponadto krąg podmiotów związanych stosunkami handlowymi jest szerszy aniżeli adresatów pomocy⁴¹.

Zależności pomiędzy prawami człowieka a kwestiami gospodarczymi nie są jednoznaczne. Stwarzają w polityce zagranicznej częste dylematy oraz sytuacje trudnego wyboru. Droga do wzrostu gospodarczego i poprawy bytu materialnego w państwach komunistycznych Europy prowadziła przez liberalizację ustrojów politycznych. Ważną rolę odgrywał tu rozwój swobód obywatelskich, co w konsekwencji doprowadziło do upadku tych systemów. Odwrotną zależność można wyprowadzić z analizy sytuacji w Hiszpanii generała Franco albo w Chile pod rządami generała Augusto Pinocheta. Tam wzrost ekonomiczny był skutkiem odrotu od swobód obywatelskich⁴².

W polityce zagranicznej nie można pominąć **środków o charakterze wojskowym**. W pierwszym rzędzie nasuwa się wojna i zbrojenia. Tradycyjnie najczęstszym instrumentem wojskowym była wojna. Jej

⁴⁰ J. Zajac, *op. cit.*, s. 88.

⁴¹ P. Alston, *Linking Trade and Human Rights*, „German Yearbook of International Law. Jahrbuch für internationales Recht“ 1980, Vol. 23, s. 129-131.

⁴² R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo...*, s. 322.

wynik decydował o stanie terytorialnym, politycznym, a nawet o istnieniu państwa. Obecnie zastosowanie tego środka jest w znacznym stopniu ograniczone. Nie można jednak mówić o wyeliminowaniu środków wojskowych. Znaczenie mają zbrojenia, które z jednej strony wpływają odstraszająco na potencjalnych wrogów, lecz z drugiej mogą, pod pewnymi warunkami, prowadzić do eskalacji zagrożenia w postaci wyścigu zbrojeń. W grę wchodzić może zagraniczna obecność wojskowa, ale także pomoc wojskowa. Do tej ostatniej kategorii zaliczyć można dostawy broni i uzbrojenia, środki pieniężne na ich zakup oraz doradztwo i szkolenie personelu⁴³.

Środki tego rodzaju wykorzystywano także w odniesieniu do praw człowieka. Wielokrotnie podejmowano decyzje o zakazie sprzedaży broni do państw, w których dochodzi do poważnych naruszeń praw człowieka. Również tu skuteczność jest ograniczona, jako że wycofanie się jednego dostarczyciela broni skutkuje pojawieniem się innych⁴⁴.

Na koniec klasyfikacji środków polityki zagranicznej należy podkreślić rolę, jaką odgrywają **środki kulturalno-ideologiczne**. Kultura i ideologia służą mogą podnoszeniu pozycji danego podmiotu na arenie międzynarodowej oraz promowaniu np. demokracji i praw człowieka. Ogromne znaczenie mają media. Są one źródłem informacji międzynarodowej, o sytuacji w samych państwach gwałcących standardy praw człowieka, a także o ruchach na rzecz obrony praw człowieka działających w tych państwach. Tytułem przykładu wskazać można na działalność Głosu Ameryki czy Radia Wolna Europa⁴⁵. Jak zauważa E. Cziomer, środki takie mogą być wykorzystywane także w sposób negatywny. Zamiast bowiem przeciwstawiać się ksenofobii oraz postawom nacjonalistyczno-ekstremistycznym we własnym kraju, używa się ich do dyskryminacji,

⁴³ J. Zając, *op. cit.*, s. 89-90.

⁴⁴ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo...*, s. 341.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 342.

propagowania nienawiści i negatywnego odbioru innych państw i ich obywateli⁴⁶. Prawa człowieka są szczególnie narażone na takie praktyki.

Ogólnie, tytułem podsumowania, wypada stwierdzić, że wybór poszczególnych środków zależy będzie od ich potencjalnej i przewidywanej w konkretnej analizie efektywności, a wreszcie też od zależności pomiędzy dążeniami w dziedzinie praw człowieka a pozostałymi celami i interesami⁴⁷. Nie ulega wątpliwości, że prawa człowieka mogą być postrzegane zarówno jako instrument stabilizacji, jak i zmiany, ale nie zawsze pojawi się w tym zakresie automatyzm uruchomienia tych mechanizmów⁴⁸.

⁴⁶ E. Cziomer, *op. cit.*, s. 123.

⁴⁷ Zob. A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 26, 32.

⁴⁸ Zob. R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, Warszawa 2007, s. 153.

Rozdział II

Unia Europejska jako międzynarodowa organizacja praw człowieka?

1. Cele, wartości i kompetencje UE

Analizując prawa człowieka w Unii Europejskiej, nie uniknie się rozdziału pomiędzy kwestiami wewnętrznymi a zewnętrznymi. Philip Alston i Joseph Weiler określają to mianem „nieszczęśliwego, choć być może nieuniknionego elementu schizofrenii, która dotyka Unię odnośnie do jej polityki wewnętrznej i zewnętrznej”⁴⁹. Stwarza to wrażenia istnienia dwóch oddzielnych dziedzin praw człowieka, które wytworzyły się w ramach Unii Europejskiej. Pojawia się w tym kontekście kwestia legitymizacji działań Unii w obu tych zakresach⁵⁰. Dyskusyjna może być struktura organizacyjna Unii. Podobnie rzecz się ma z działaniami podejmowanymi na zewnątrz. W niniejszej pracy akcent położony jest na wymiar zewnętrzny Unii. Dla pełni analizy konieczne jest jednak podjęcie tematyki praw człowieka również w samej UE. Zewnętrzna rola Unii w największym stopniu przecież zależy od jej wewnętrznej spójności⁵¹.

⁴⁹ P. Alston, J. Weiler, *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, [w:] P. Alston (ed.), M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford 1999, s. 8-9.

⁵⁰ A. Williams, *Enlargement of the Union and human rights conditionality: A policy of distinction?*, „European Law Review” 2000, Vol. 25, s. 601.

⁵¹ R. Zięba, *Unia...*, s. 269. Zob też B. Krzan, *Human Rights and the European Union: Towards a more coherent approach*, Acta Universitatis Wratislaviensis no. 3458, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, t. XC, s. 81 i n.

Obecnie, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, sytuacja zmieniła się diametralnie. W imię uproszczenia struktury przyznał on Unii Europejskiej osobowość prawną⁵². Zgodnie z art. 2 TUE „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości”. W powołanym przepisie podkreślono ponadto, iż „Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. Nie ma zatem wątpliwości, że można potraktować prawa człowieka jako fundamentalne, podstawowe wartości Unii Europejskiej.

Cele UE określa art. 3. W pierwszej kolejności stwierdza w ust. 1, iż jest nim wspieranie pokoju, wartości UE i dobrobytu jej narodów, ale w kolejnym ustępie podkreśla, że Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Wiele kontrowersji wywoływała zawsze kwestia kompetencji organizacji międzynarodowej. Warto podkreślić, że w traktacie rewizyjnym wprowadzono wyraźny podział kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie⁵³. W odniesieniu do kompetencji wyłącznej jedynie Unia może stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w danej dziedzinie. Państwa członkowskie mogą podjąć kroki tylko po otrzymaniu

⁵² Zob. B. Mielnik, *Zagadnienie prawnomiędzynarodowej podmiotowości Unii Europejskiej. Stan prawny przed i po Traktacie Reformującym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3, s. 41-53.

⁵³ Na temat przyznania kompetencji zob. C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 80 i n.

od Unii stosownego upoważnienia lub w celu wykonania aktów Unii⁵⁴. Do dziedzin wyłącznej kompetencji Unii art. 3 TFUE zalicza unię celną, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, politykę pieniężną⁵⁵, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz oczywiście wspólną politykę handlową. Dodatkowo Unia posiada wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie jest albo przewidziane w akcie prawodawczym Unii, albo też jest niezbędne dla umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres⁵⁶.

Główne dziedziny, w których Unia dzieli kompetencje z państwami członkowskimi, zostały wyszczególnione w art. 4(2) TFUE. W tych dziedzinach zarówno Unia, jak i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawne wiążące. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji; mogą jednak ponownie wykonywać swoją kompetencję, o ile Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji⁵⁷.

Trzecią kategorią, którą posługują się traktaty, są kompetencje „w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich”⁵⁸. Wyraźnie zastrzeżono, że Unia nie może zastąpić kompetencji państw w tych dziedzinach, a akty Unii w tych dziedzinach nie mogą prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich⁵⁹. Art. 6 TFUE wylicza dziedziny działań Unii wspierających, koordynujących lub uzupełniających działania państw członkowskich. Są to: ochrona i poprawa zdrowia

⁵⁴ Art. 2(1) TFUE.

⁵⁵ Ale tylko w odniesieniu do tych państw, których walutą jest euro.

⁵⁶ Art. 3(2) TFUE.

⁵⁷ Zob. art. 2(2) *in fine* TFUE.

⁵⁸ Art. 2(5) TFUE.

⁵⁹ Art. 2(5) *in fine*.

ludzkiego, przemysł, kultura, turystyka, edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochrona ludności, współpraca administracyjna.

Na wzór dawnego art. 5 TWE nowo sformułowany art. 5 TUE statuuje zasadę kompetencji powierzonych. Podkreślono przy tym, że wykonywanie kompetencji przez Unię podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności⁶⁰. Zasady te doprecyzowane są w dalszych ustępach powołanego przepisu. I tak wszystkie kompetencje nieprzysznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich. Zasada pomocniczości oznacza, że w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Natomiast zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. Instytucje Unii mają stosować obie zasady zgodnie z protokołem w sprawie stosowania tych zasad (nr 2). Dodatkową rolę w czuwaniu nad przestrzeganiem zasady pomocniczości przewidziano dla parlamentów narodowych.

2. Prawa człowieka jako prawa podstawowe w terminologii unijnej

Pojęcie praw podstawowych (*fundamental rights*) odgrywa ważną rolę w integracji europejskiej. Terminu tego używają zarówno traktaty założycielskie, dołączane protokoły i deklaracje, jak i akty przyjmowane przez instytucje unijne. Jest także często używany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁶⁰ Art. 5 (1) *in fine* TUE.

Prawa podstawowe były elementem ogólnych zasad prawnych, tzn. niepisanego prawa europejskiego. Ich przestrzeganie jest zapewniane przez Trybunał Sprawiedliwości. Należą do nich przede wszystkim prawa człowieka, wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz prawa o charakterze czysto unijnym, których ochrona wspomaga osiągnięcie celów Unii, a wcześniej Wspólnot⁶¹.

W piśmiennictwie nie tylko polskim występuje spora dowolność terminologiczna. Odpowiednikami angielskiego sformułowania *fundamental rights* czy niemieckich *Grundrechte* są prawa podstawowe, prawa fundamentalne czy prawa zasadnicze⁶².

W prawie europejskim równolegle obok siebie występują terminy „prawa podstawowe” i „prawa człowieka”. Rodzi się zatem pytanie o wzajemny stosunek tych pojęć. Określenie „prawa podstawowe” dominuje w orzecznictwie sądów unijnych. Najczęściej sugeruje się, że gdy UE odwołuje się do praw człowieka w związku ze sprawami wewnętrznymi, posługuje się terminem „prawa podstawowe”, natomiast termin „prawa człowieka” jest stosowany w kontekście polityk zewnętrznych. Brak merytorycznych podstaw do odróżniania obu tych pojęć skłania doktrynę do stwierdzenia, że są one w istocie tożsame⁶³. W praktyce prawa człowieka przybierają postać praw podstawowych, gdy chodzi o działanie

⁶¹ J. Plaňavová-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000, s. 192.

⁶² Opowiadając się za tym ostatnim określeniem, Jarosław Sozański wskazuje na większą adekwatność tego pojęcia. Takie stanowisko zdaniem wskazanego autora pozwala precyzyjnie odróżniać omawianą kategorię od praw podstawowych i praw fundamentalnych, które mają w języku polskim ustaloną konotację ściśle związaną i kojarzoną z ochroną praw człowieka – zob. J. Sozański, *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa-Poznań 2003, s. 30.

⁶³ F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 17-28; K. Marciniak, *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 355.

w ramach unijnego porządku prawnego. Natomiast w stosunkach zewnętrznych Unii używany jest raczej termin „prawa człowieka”⁶⁴.

W ujęciu innych badaczy charakter i zakres obu tych terminów jest różny. Z jednej strony prawa podstawowe (lub zasadnicze) są węższe, gdyż nie wszystkie prawa człowieka mogą być do nich zaliczone. Z drugiej jednak strony są one znacznie szersze. Zawierają bowiem, obok powszechnie uznanych praw człowieka, także wiele innych praw ekonomicznych i społecznych oraz szczegółowych uprawnień. Prawa człowieka są regulowane przez przepisy prawa międzynarodowego lub wewnętrznego, natomiast prawa zasadnicze wyłącznie przez normy prawa unijnego. Źródła obu kategorii są zatem różne. Prawa człowieka wchodzące do systemu wcześniej Wspólnot, a obecnie Unii Europejskiej stają się prawami zasadniczymi⁶⁵. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony taka przemiana dokonywała się jedynie odnośnie do pierwszego filaru. W ramach współpracy międzyrządowej, a nie ponadnarodowej nadal mieliśmy do czynienia z kategorią praw człowieka. Te rozważania wymagają oczywiście korekty ze względu na rezygnację ze struktury filarowej Unii.

Wskazuje się, że unijne prawa zasadnicze mają niejednolity charakter i treść. Występują one głównie jako najpierw wspólnotowe, a teraz unijne prawa ekonomiczne oraz międzynarodowe standardy ochrony praw człowieka wynikające ze wspólnej praktyki państw członkowskich. Obok nich należy także wymienić prawa płynące z norm spójności ekonomiczno-społecznej Unii Europejskiej oraz unijne prawo ochrony konsumenta⁶⁶. Spory doktrynalne nie zmieniają faktu, że prawa zasadnicze uznawane były i są za rdzeń wpierv wspólnotowej, a obecnie unijnej ochrony praw człowieka.

⁶⁴ K. Wójtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] B. Banaszak et al., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 200; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 438, 440.

⁶⁵ J. Sozański, *Prawa zasadnicze...*, s. 310.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 310-312.

3. Prawa podstawowe w praktyce organów wspólnotowych

Zagadnienie ochrony praw podstawowych w ramach Unii Europejskiej nie jest nowe. Pomimo że integracja europejska ma przede wszystkim gospodarczy charakter, kwestie te pojawiały się już na jego wstępnych etapach. Niemniej jednak w latach pięćdziesiątych, kiedy podpisywano traktaty ustanawiające trzy Wspólnoty, nie umieszczono w nich żadnego postanowienia odnośnie do praw człowieka czy podstawowych. Teoretycznie wszystkie prawa były chronione, jako że każde z państw członkowskich było stroną EKPCz. Ponadto uważano, iż wystarczy samo istnienie sądów konstytucyjnych.

Od tych czasów wiele się zmieniło. Szczególne znaczenie odgrywało w tym procesie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Pierwszy raz pojęciem „prawa podstawowe” posłużył się on w roku 1969 w sprawie *Stauder*⁶⁷. Jednakże ani w orzeczeniu dotyczącym tej sprawy, ani w orzeczeniach późniejszych Trybunał Sprawiedliwości nie zdefiniował zakresu pojęcia „prawa podstawowe”⁶⁸. Po raz pierwszy państwa EWG zobowiązały się wspólnie do działań zgodnych z duchem przestrzegania praw podstawowych na szczycie paryskim w październiku 1972 r.⁶⁹

Przyjęta z kolei rok później (15.12.1973 r.) na szczycie kopenhaskim **Deklaracja w sprawie tożsamości europejskiej** wyznaczyła nowy kierunek we wspólnotowych pracach legislacyjnych⁷⁰. Rada Europejska stwierdziła wtedy, iż musi brać pod uwagę również kwestie pozaekonomiczne. W tym celu musi aktywizować się w sposób bardziej wyraźny na arenie światowej jako promotor demokracji, praworządności i ochrony

⁶⁷ Case 29-69, *Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt*, Judgment of the Court of 12 November 1969, ECLI:EU:C:1969:57.

⁶⁸ J. Plaňavová-Latanowicz, *op. cit.*, s. 23.

⁶⁹ F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 103-104.

⁷⁰ “Bulletin of the European Communities” 1973, No. 12, s. 2501.

praw człowieka. Państwa członkowskie postanowiły zapewnić przestrzeganie podzielanych wartości ich prawnego, politycznego i moralnego porządku przy zachowaniu różnorodności kultur. Podkreślono zdecydowane budowanie społeczeństw, które realizując potrzeby jednostek, są ukierunkowane na obronę zasad demokracji przedstawicielskiej, praworządności, sprawiedliwości społecznej (będącej ostatecznym celem postępu gospodarczego) oraz przestrzegania praw człowieka. Powyższe zasady stanowią podstawowe elementy tożsamości europejskiej⁷¹. Za część tożsamości europejskiej Deklaracja uznała także Wspólny Rynek, oparty na unii celnej, stworzone instytucje oraz rozwinięte wspólne polityki i mechanizmy współpracy.

Deklaracja z 1973 r. ma przełomowe znaczenie, ponieważ po raz pierwszy formułuje katalog wartości wspólnych dla państw tworzących Wspólnoty, a poprzez to dla samych Wspólnot. Jest to katalog otwarty na zmiany, elastyczny. Deklaracja służyła początkowo w stosunkach zewnętrznych państw i Wspólnot. Później jednak jej istota została również inkorporowana do prawa wspólnotowego jako zespół fundamentalnych wartości konstytucyjnych odgrywających rolę również wewnątrz Wspólnot⁷².

Do Deklaracji jako do dokumentu o podstawowym znaczeniu odwołano się w **Deklaracji Rady Europejskiej w sprawie demokracji**. Przyjęto ją 8 sierpnia 1978 r. w Kopenhadze. Nie wnosi ona co prawda wiele nowego, niemniej jednak podtrzymuje katalog wartości określony w poprzedniej deklaracji. Dodano jedynie, że ochrona praw człowieka musi opierać się na odpowiednich procedurach i konstytucyjnej organizacji władzy państwowej⁷³.

Wcześniej, bo w roku 1976, Komisja w swoim Raporcie przedstawionym Parlamentowi wyraziła przekonanie, iż najlepiej ochronę praw człowieka zapewni Trybunał Sprawiedliwości przez doktrynę ogólnych

⁷¹ Za: F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 106.

⁷² C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 409.

⁷³ F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 112.

zasad prawa⁷⁴. Alternatywą mogło być stworzenie katalogu praw podstawowych, postulowane przez Komisarzy w raporcie z 1975 r. Takie rozwiązanie, pomimo niezaprzeczalnych zalet, wiązało się z poważnymi trudnościami⁷⁵. Komisja wezwała ponadto do uchwalenia wspólnej deklaracji trzech politycznych instytucji wspólnotowych (tj. Parlamentu, Komisji i Rady), w której wyrazić miano ich przywiązanie do praw podstawowych⁷⁶.

Ten ostatni postulat został szybko zrealizowany. **Wspólna deklaracja w sprawie ochrony praw podstawowych i EKPCz** została podpisana w Luksemburgu 5 kwietnia 1977 r.⁷⁷ W obecności przedstawicieli Trybunału trzy instytucje podkreśliły znaczenie, jakie przypisują prawom podstawowym wyprowadzonym przede wszystkim z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i EKPCz. Autorzy Wspólnej deklaracji zobowiązali się do przestrzegania praw podstawowych podczas wykonywania swych funkcji.

Za pierwszą w zasadzie próbę konkretnego zdefiniowania praw podstawowych można uznać **uchwałę Parlamentu Europejskiego z 16 listopada 1977 r.** Uchwała dotyczyła nadania specjalnych praw obywatelom Wspólnot Europejskich. Zasugerowano włączenie do traktatów wspólnotowych nie tylko Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz EKPCz, ale również praw obywatelskich i politycznych zawartych w konstytucjach państw członkowskich, jak też szeregu innych nowatorskich praw wymienionych w dalszej części uchwały⁷⁸.

⁷⁴ *The Protection of Fundamental Rights in the European Community*, "Bulletin of the European Communities. Supplement" 1976, Vol. 5.

⁷⁵ Szerzej: F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 107.

⁷⁶ T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, 4th edition, Oxford 1998, s. 139.

⁷⁷ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission, 5 April 1977, OJ 1977 C 103/1.

⁷⁸ Szerzej: F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 110.

Rada Europejska na szczycie w Stuttgarcie przyjęła 19 czerwca 1983 r. **Uroczystą Deklarację o Unii Europejskiej**. Również w tym dokumencie przywołano Deklarację z 1973 r. Najbardziej doniosłym osiągnięciem Uroczystej Deklaracji jest natomiast wypowiedź, iż poszanowanie i zachowanie demokracji przedstawicielskiej oraz praw człowieka w każdym państwie członkowskim stanowią ważne elementy przynależności do Wspólnot Europejskich. Podkreśla ona ponadto, iż dla pogłębienia solidarności i wspólnego działania konstrukcja europejska powinna być bardziej zorientowana na jej ogólne cele polityczne, skuteczniejsze metody decyzyjne, większą spójność i ścisłą koordynację między różnymi dziedzinami, jak również określenie wspólnych polityk we wszystkich sektorach wspólnego zainteresowania zarówno wewnątrz Wspólnoty, jak i wobec państw trzecich⁷⁹.

Trzy polityczne organy wspólnotowe wydały w 1986 r. **Wspólną Deklarację przeciwko Rasizmowi i Ksenofobii**⁸⁰.

Wyraźny przełom dokonał się uchwałą Parlamentu Europejskiego z 12 kwietnia 1989 r., w której przyjęta została **Deklaracja podstawowych praw i wolności**⁸¹. Po raz pierwszy bowiem instytucja wspólnotowa poszła tak daleko, stawiając pozostałe organy przed faktem dokonanym, czyli wynegocjowaną wewnątrznie oraz kompletną (przynajmniej jak na warunki 1989 r.) listę praw podstawowych. Jak zauważył F. Jasiński, dokument pokrywa się w znacznym stopniu z dzisiejszym tekstem Karty praw podstawowych. Dlatego też Deklaracja może być traktowana jako swoiste preludium do Karty⁸².

Deklaracja została przyjęta w imieniu ludów Europy (*in the name of peoples of Europe*). Z jej tekstu nie wynika wyraźnie, czy zamiarem

⁷⁹ C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 410.

⁸⁰ Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission against racism and xenophobia, 11 June 1986, OJ 1986 C 158/1. Zob. T.C. Hartley, *op. cit.*, s. 139.

⁸¹ Declaration of Fundamental Rights and Freedoms of 1989, OJ 1989 C 120/51, "Bulletin of the European Communities" 1989, Vol. 22, No 4.

⁸² F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 114.

Parlamentu było związanie jej postanowieniami jedynie instytucji wspólnot, czy też także państw członkowskich⁸³. Parlament naglił Radę, by Deklaracji z 1989 r. nadać charakter prawnie wiążącego kodeksu praw człowieka dla Wspólnot. Inicjatywy te pozostały bez konkretnego rezultatu⁸⁴.

Deklaracja nie zyskała rangi dokumentu powszechnie znanego badaczom integracji europejskiej. Jej rola ograniczyła się przede wszystkim do cytowania tego dokumentu we wstępach do wielu kolejnych uchwał parlamentarnych oraz odwołanie się do jej politycznego znaczenia w wybranych orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁸⁵. W podobnym tonie wyraził się prof. A. Rzepliński: „Deklaracja nie funkcjonuje w ogóle w świadomości ludzi. O jej istnieniu wiedzą tylko wąsko wyspecjalizowani naukowcy”⁸⁶.

Również w 1989 r. powstała wspólnotowa **Karta podstawowych praw socjalnych pracowników**⁸⁷. Podpisały ją po długich negocjacjach wspólnie z Komisją i Radą państwa członkowskie podczas szczytu Rady Europejskiej w Strasburgu 8-9 grudnia 1989 r. Początkowo dokumentu nie zaakceptowała Wielka Brytania. Fakt ten odbił się zdecydowanie niekorzystnie na znaczeniu tego dokumentu. Po wyborach z 1998 r., zgodnie z obietnicą premiera Tony’ego Blaira, Zjednoczone Królestwo bez większego rozgłosu podpisało w końcu Kartę⁸⁸.

Parlament w uchwale z 22 listopada 1989 r. wyraził niezadowolenie z powodu opracowania Karty bez jego bezpośredniego udziału oraz uznał, iż podstawowe znaczenie ma Europejska Karta Społeczna⁸⁹.

⁸³ T.C. Hartley, *op. cit.*, s. 140.

⁸⁴ Szerzej na ten temat: F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 115.

⁸⁵ Ekspertyza prof. W. Czaplińskiego opracowana na posiedzenie Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej Senatu RP 12.10.2000 r., za: F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 114.

⁸⁶ Cyt. za: F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 114.

⁸⁷ COM (1989) 471, 9.12.1989.

⁸⁸ F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 115.

⁸⁹ OJ 1989 C 323/44.

4. Regulacje traktatowe

Pierwszym dokumentem wiążącym, w którym zawarto odniesienie do podstawowych praw człowieka, był Jednolity akt europejski. W preambule wymienionego Aktu państwa członkowskie postanowiły podejmować wspólne działania na rzecz demokracji, oparte na prawach podstawowych zawartych w konstytucjach i ustawach państw członkowskich, EKPCz oraz Europejskiej Karcie Społecznej, zwłaszcza wolności, równości i sprawiedliwości społecznej⁹⁰. W tekście zasadniczym ten termin nie pojawił się. Uczyniono to dopiero w Traktacie z Maastricht.

Wstęp do Traktatu o Unii Europejskiej w wersji ustalonej po konferencji nicejskiej stanowił, że przedstawiciele państw członkowskich potwierdzają przywiązanie do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności. Wśród celów, jakie sobie stawiała Unia, wymieniono wzmacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich przez ustanowienie obywatelstwa Unii⁹¹.

Do momentu powołania Unii Europejskiej Traktatem z Maastricht pojęcie obywatelstwa wiązano jedynie z państwem. Utworzenie obywatelstwa związanego z organizacją międzynarodową stanowiło wyłom w dotychczasowym sposobie pojmowania tego terminu. W myśl art. 9 TUE obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność państwa członkowskiego. Obywatelstwo UE jest więc więzią zależną. Traktat nie stanowi, w jaki sposób następuje jego nabycie i utrata, nie przewiduje żadnej procedury ani żadnych formalności. Należy zatem przyjąć, iż zarówno nabycie obywatelstwa Unii, jak i jego utrata (w przypadku utraty obywatelstwa państwa członkowskiego) następują automatycznie. Dopóki zmiany dotyczące statusu obywatelstwa dokonują się w obrębie

⁹⁰ Tekst Jednolitego aktu europejskiego w: A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, t. I, Lublin 1996, s. 290 i n.

⁹¹ Art. B (3) TUE.

państw członkowskich Unii i nie następuje utrata obywatelstwa państwa członkowskiego, pozostaje to bez wpływu na obywatelstwo Unii.

Dla niniejszej pracy ważne są uprawnienia, jakie wynikają dla jednostek z samej przynależności do UE⁹². Jako pierwsze wymienić można prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Obywatelom gwarantowane jest ponadto prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wyborach lokalnych. Dodatkowo mogą oni liczyć na opiekę dyplomatyczną i konsularną ze strony każdego państwa członkowskiego. Na koniec wymienić należy prawo petycji do Parlamentu Europejskiego oraz prawo skargi do unijnego Rzecznika Praw Obywatelskich.

Wśród celów Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w Traktacie z Maastricht wymieniono m.in. ochronę wspólnych wartości, a ponadto rozwijanie oraz utrwalanie demokracji i rządów prawa oraz poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności⁹³. W odniesieniu do trzeciego filaru natomiast Traktat nakazuje rozpatrywać sprawy z zakresu współpracy w sferze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości zgodnie z EKPCz oraz Konwencją dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r. i z uwzględnieniem ochrony stosowanej wobec osób prześladowanych z powodów politycznych⁹⁴.

Kapitałne znaczenie dla niniejszej pracy ma sformułowanie artykułu F, stanowiącego, iż Unia szanuje tożsamości narodowe swoich państw członkowskich, których systemy rządów oparte są na zasadach demokracji. Zapewniono poszanowanie przez Unię praw podstawowych gwarantowanych w EKPCz, które „wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich jako ogólnych zasad prawa wspólnotowego”⁹⁵.

⁹² Obszerna analiza: B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.

⁹³ Art. J. 1 ust. 2 TUE.

⁹⁴ Zob. art. K. 2 (1) TUE.

⁹⁵ Art. F. 2. TUE.

Kontynuacja zmian widoczna jest w Traktacie z Amsterdamu, który zmienił Traktaty unijny i wspólnotowy. Traktat ten, zmieniając art. F, postanawiał w nowym art. 6 (1), że „Unia ustanowiona jest na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, które są wspólne dla państw członkowskich”. Prawa człowieka zostały zatem jednoznacznie uznane za jedną z zasad fundamentalnych Unii Europejskiej, której przestrzeganie jest warunkiem przyjęcia do Unii. Zachowane zostały postanowienia odnośnie do drugiego filaru i praw obywatelskich.

W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską nie sposób pominąć zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową oraz zwalczanie dyskryminacji z powodu płci, rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub wyznania, inwalidztwa, wieku lub orientacji seksualnej⁹⁶.

Radykalna zmiana, dokonana Traktatem z Amsterdamu, dotyczyła natomiast praw socjalnych⁹⁷. W Preambule do Traktatu o Unii Europejskiej potwierdzono przywiązanie do podstawowych praw socjalnych, określonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r. i we wspólnotowej Karcie podstawowych praw socjalnych pracowników z 1989 r.⁹⁸ Do tych dokumentów odwołuje się art. 136 TWE, który jako cele Wspólnoty i państw członkowskich wymienia m.in. popieranie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, właściwą ochronę socjalną, dialog pomiędzy pracodawcami a pracownikami oraz zwalczanie izolacji społecznej.

Brak instytucjonalnie sformułowanego katalogu praw podstawowych w prawie europejskim był w pewnym sensie rekompensowany apelami Rady Europejskiej o powszechną ratyfikację przez państwa członkowskie

⁹⁶ Odpowiednio art. 12 i 13 TWE.

⁹⁷ Szerzej zob. B. Krzan, *The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, [w:] T. Gries, R. Alleweldt (Hrsg.), *Human Rights within the European Union*, Berlin 2004, s. 87 i n.

⁹⁸ Ustęp 4.

podstawowych międzynarodowych traktatów w dziedzinie praw człowieka oraz rzetelną ich realizację. Należy jednak zastrzec, iż jak dotąd apele te nie przyniosły oczekiwanych skutków. Przykładowo: Konwencja przeciwko torturom nie została ratyfikowana przez Belgię i Irlandię. Podobnie rzecz się ma z Protokołami do EKPCz. Dodatkowo państwa członkowskie Unii nie zawsze w sposób właściwy wywiązują się z obowiązków składania terminowych raportów z wykonania ratyfikowanych traktatów. Powyższe wskazywać może na selektywne podejście państw członkowskich UE do ratyfikacji poszczególnych instrumentów praw człowieka. Z drugiej strony jednak prowadzi do dziwnej sytuacji, kiedy to od państw kandydujących do Unii wymaga się, aby ratyfikowały wszystkie traktaty praw człowieka, a tymczasem nie wiążą one znacznej części członków Unii⁹⁹. Oznacza to ponadto, że poziom ochrony praw człowieka obywateli UE, przynajmniej w zakresie gwarantowanym przez prawo międzynarodowe, nie jest jednakowy¹⁰⁰.

Decyzję o opracowaniu **Karty praw podstawowych** podjęto na szczycie Rady Europejskiej w Kolonii w dniach 3-4 czerwca 1999 r. Spotkała się ona z krytycznym przyjęciem w wielu państwach Unii. Niemniej jednak stanowi ona logiczną konsekwencję procesu budowy ponadnarodowej struktury europejskiej. Rozwój Wspólnot Europejskich ewoluował bowiem od organizmu o celach czysto gospodarczych do struktury politycznej. Rosnące kompetencje organów wspólnotowych, obecnie unijnych, powodowały, że ich decyzje coraz częściej ingerowały i nadal ingerują w sferę praw jednostki. Należy zatem stworzyć mechanizmy pozwalające jednostce na obronę swych praw również w stosunku do działań tych organów¹⁰¹.

⁹⁹ P. Alston, J. Weiler, *op. cit.*, s. 29.

¹⁰⁰ R. Wieruszewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 50.

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 45.

Rada nie przesądziła, jaki charakter prawny ma mieć proponowana Karta, ograniczając się jedynie do stwierdzenia, że powinna być ona uroczystie proklamowana przez Radę, PE oraz Komisję. Na październikowym spotkaniu w Tampere porozumiano się co do składu, metod pracy i innych zagadnień zespołu przygotowawczego. Skład zespołu ustalono na 62 osoby (15 przedstawicieli państw członkowskich, 1 przedstawiciel Przewodniczącego Komisji Europejskiej, 16 przedstawicieli Parlamentu Europejskiego oraz 30 członków parlamentów narodowych). W charakterze obserwatorów do prac zespołu dopuszczono dwóch przedstawicieli Trybunału Sprawiedliwości oraz dwóch reprezentantów Rady Europy (w tym jednego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Swoje spostrzeżenia mogli przedstawić Komitet Gospodarczy i Społeczny, Komitet Regionów oraz Rzecznik Praw Obywatelskich. Prawo przedłożenia swoich poglądów zapewniono również państwom kandydującym do Unii¹⁰².

Nie ulega wątpliwości, że Karta została opracowana w specyficznej procedurze. Zamiast w ramach konferencji międzyrządowej dokonano tego w ramach Konwentu. Po raz pierwszy dopuszczono do prac przedstawicieli parlamentów narodowych. Warto podkreślić też szeroki dostęp opinii publicznej do prac i możliwości wpływania szerokich kręgów społecznych na wyniki prac Konwentu¹⁰³.

Niejako na rozpoczęcie posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei trzy instytucje Unii Europejskiej – Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej oraz Komisja Europejska przyjęły 7 grudnia 2000 r. uroczystą proklamację: Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Już wtedy, będąc rezultatem dłuższego procesu kształtowania się systemu ochrony praw jednostki ramach integracji europejskiej, wskazywano na dużą

¹⁰² C. Mik, *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001, s. 56-57.

¹⁰³ *Ibidem*, s. 60.

doniosłość ideologiczną i polityczną Karty¹⁰⁴, a obecnie ma ona pełen walor normatywny.

Wśród zalet Karty należy wymienić kompleksowe podejście do ochrony praw człowieka obejmujące wszystkie kategorie tych praw. Naturalnie można w tym kontekście podnosić, że jako dokument wpierw polityczny przygotowano ją w inny sposób aniżeli mającą wejść w życie umowę międzynarodową, której moc prawna zależeć będzie od zawartych w niej sformułowań. W analizowanym dokumencie uwzględniono również nowe zjawiska wynikające z rozwoju nauki i techniki. Tytułem przykładu wskazać można na inżynierię genetyczną, klonowanie. Odzwierciedleniem zmian w obyczajowości jest zakaz dyskryminacji ze względu na preferencje seksualne. Pozostawiono niestety wiele kwestii otwartych. Dla R. Wieruszewskiego największym brakiem Karty jest brak określenia środków ochrony sformułowanych w niej praw i wolności¹⁰⁵. Zbyt dużo jest w niej klauzul generalnych bądź odesłań do regulacji krajowych. Wśród szeregu ograniczeń, jakie ona powoduje, można wymienić zagrożenie narodowych interesów i wzrostu gospodarczego, mimowolne dążenie do konstytucjonalizacji Unii. Wskazuje się ponadto na niebezpieczeństwo naruszenia równowagi kompetencyjnej między instytucjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za ochroną praw człowieka. Samym instytucjom przyznane bywają w sposób ukryty nowe kompetencje¹⁰⁶.

Karta jest przede wszystkim pierwszym w historii europejskiego procesu integracyjnego oficjalnym manifestem ideowym najważniejszych organów decyzyjnych Unii dotyczącym roli i znaczenia jednostki w tym procesie¹⁰⁷.

¹⁰⁴ *Ibidem*, s. 43.

¹⁰⁵ *Ibidem*, s. 62.

¹⁰⁶ C. McCrudden, *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights*, "Jean Monnet Working Paper" 2001, no. 10/01; F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 292.

¹⁰⁷ C. Mik, *Karta...*, s. 66.

Karta nie stworzyła nowych kompetencji dla Unii ani nie rozszerzała kompetencji istniejących do tej pory. Tym samym UE nie posiada generalnej kompetencji prawotwórczej w dziedzinie praw człowieka¹⁰⁸. Nie zawiera ona żadnego postanowienia odnoszącego się wprost do stosunków zewnętrznych. Można zatem zadać sobie pytanie o znaczenie Karty w tej dziedzinie, o jej wymiar zewnętrzny.

Postanowienia Karty mają zastosowanie do instytucji i organów Unii oraz do państw członkowskich. Mają one obowiązek szanować prawa, przestrzegać zasad i popierać ich stosowanie¹⁰⁹. Nie ulega zatem wątpliwości, że wymienione podmioty, wykonując swe funkcje z partnerami zagranicznymi, są związane postanowieniami Karty¹¹⁰. Charakter tego związania będzie pochodną statusu Karty.

Analizując konkretne postanowienia Karty, nie da się pominąć jej znaczenia odnośnie do warunków pracy obywateli państw trzecich (art. 15(3)), prawa do azylu (art. 18) czy ochrony w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji (art. 19). Szczególnie znaczenie ma zakaz kary śmierci (art. 2(2)). Należy mieć tu na uwadze, iż wszystkie państwa członkowskie skutecznie realizują ten postulat. Każde z nich ratyfikowało bowiem Protokół 6 do EKPCz. Zniesienie kary śmierci mogło być tym samym rozumiane jako cel, zadanie przyświecające Unii w realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Współpracy Politycznej i Sądowej w sprawach Karnych¹¹¹. Globalne zniesienie kary śmierci jest przecież wielokrotnie podkreślanym celem drugiego filaru. Tytułem przykładu wskazać można tu wytyczne dla polityki UE wobec państw trzecich dotyczące kary śmierci przyjęte przez

¹⁰⁸ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 217.

¹⁰⁹ Art. 51 Karty.

¹¹⁰ J. Wouters, *The EU Charter of Fundamental Rights. Some reflections on its external dimension*, K.U. Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 3 – May 2001, s. 4.

¹¹¹ *Ibidem*, s. 4-5.

Radę w czerwcu 1998 r.¹¹² Również na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ Wspólnota dążyła do rozwiązania tej kwestii¹¹³. Pamiętamy oczywiście, że Karta dotyczy jedynie ram prawa unijnego, choć miała też stać się podstawowym punktem odniesienia dla oceny poszanowania praw człowieka w państwach trzecich¹¹⁴. Taki zamiar wyraziła już Komisja w informacji dla Parlamentu i Rady na temat roli UE w promowaniu praw człowieka i demokratyzacji w państwach trzecich¹¹⁵.

W wykorzystaniu Karty w stosunkach zewnętrznych instytucje unijne muszą wykazać się należyłą ostrożnością i elastycznością. Bardzo łatwo oskarżyć je o realizowanie zachodniego imperializmu. W tym kontekście wypada przypomnieć, że sama Karta zapewnia poszanowanie różnorodności kulturalnej, religijnej i językowej (art. 22). W ten sposób można uniknąć tego rodzaju oskarżeń¹¹⁶.

Przyjęcie Karty wzmocniło demokratyczną legitymację Unii Europejskiej. Poszanowanie praw podstawowych jest bowiem jej warunkiem koniecznym. Nie ulega wątpliwości, że Karta praw podstawowych wizualizuje te prawa na poziomie unijnym, co ułatwiało m.in. uwspólnianie kolejnych dziedzin oraz rozszerzenie¹¹⁷.

Sytuację zmienia diametralnie Traktat z Lizbony. Dołączona do Aktu końcowego konferencji międzypaństwowej Deklaracja w sprawie Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stwierdza wyraźnie, iż „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, która jest prawnie wiążąca, potwierdza prawa podstawowe gwarantowane przez EKPCz oraz wynikające z tradycji

¹¹² Zob. Aneks VII Pierwszego Raportu UE dotyczącego praw człowieka.

¹¹³ Zob. J. Wouters, *The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly*, K.U. Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 2 – May 2001, s. 19.

¹¹⁴ A.J. Menéndez, *Exporting Rights: The Charter of Fundamental Rights, membership and foreign policy of the European Union*, “ARENA Working Paper” 2002, Vol. 18, s. 17.

¹¹⁵ *The European Union's role in promoting human rights and democratization in third countries*, COM 252 final, 8 May 2001, s. 3.

¹¹⁶ J. Wouters, *The EU Charter...*, s. 6.

¹¹⁷ F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 296.

konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich. Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii na dziedziny leżące poza kompetencjami Unii, nie ustanawia nowych uprawnień ani zadań Unii, ani też nie zmienia uprawnień i zadań określonych w Traktatach”.

Kapitałne znaczenie będzie miał także dodany Traktatem z Amsterdamu art. 7 TUE, który stworzył możliwość stosowania sankcji wobec państw członkowskich, określając dokładnie mechanizm ich stosowania. Pierwotnie podstawą ku temu było systematyczne i trwałe naruszanie praw określonych w ówczesnym art. 6(1) TUE. Traktatem z Nicei dodano procedurę wczesnego ostrzegania, która znajduje swój wyraz w art. 7(2) TUE, a Komisja Europejska podjęła kolejne kroki w postaci specjalnego komunikatu.

Problematyczna w tym kontekście może być sytuacja, gdy zaistnieje na tyle trwałe naruszenie, że uniemożliwia powrót państwa naruszającego do przestrzegania zasad wymienionych w art. 6(1). Pomimo dodania art. 50 odnoszącego się do wystąpienia, do chwili obecnej nie istnieje klauzula regulująca przymusowe pozbawienie członkostwa. Dyskusyjna jest zatem możliwość usunięcia takiego państwa z UE.

W dotychczasowej historii integracji europejskiej pojawiła się kwestia wykorzystania powyższej procedury w praktyce¹¹⁸. Za pierwszym razem wywołało ją zwycięstwo w październiku 1999 r. prawicowej Partii Wolnościowej Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs* – FPÖ), której przewodził Jörg Haider. Sformowała ona w lutym 2000 r. koalicję z centroprawicową Austriacką Partią Ludową (*Österreichische Volkspartei*), powołując rząd z Haiderem na czele. Wywołało to protesty w pozostałych państwach członkowskich. Pozostałe 14 państw Unii oskarżyło rząd austriacki o nieprzestrzeganie zasad zawartych w art. 6(2) TUE. W dniu 4 kwietnia 2000 r. nałożono na Austrię nieformalne sankcje polityczne, których jednak ani Komisja, ani Parlament oficjalnie nie poparły. Prezydencja portugalska

¹¹⁸ F. Jasiński, *Karta Praw...*; zob. też: W. Didzoleit et al., *Der Slalom um Haider*, „Der Spiegel” 2000, Nr. 7, s. 148 i n.

wystosowała w imieniu „Czternastki” specjalne oświadczenie, w którym ograniczyła stosunki z rządem austriackim. Nie było to jednakże działanie Rady¹¹⁹. Za pośrednictwem Trybunału w Strasburgu powołano specjalny komitet do oceny, czy zasadne jest odsunięcie Austrii od działalności unijnej ze względu na rzekome łamanie praw podstawowych. W skład tego komitetu, który oficjalny mandat uzyskał 12 lipca, wchodził M. Ahtisaari, J.A. Frowein oraz M. Oreja. Raport końcowy przedstawiono 8 września 2000 r.¹²⁰ Ustalono w nim, że pomimo często wykraczających poza powszechnie uznane granice swobody wypowiedzi przedstawicieli Partii Wolnościowej Austria przestrzegała zasad wymienionych w art. 6(2) TUE.

Podjęte przez państwa członkowskie środki zostały po kilku dniach uchylone. Rozwój sytuacji pokazał, że sankcjami osiągnięto efekt odwrotny od zamierzonego. Ich formalne wprowadzenie było możliwe dopiero wtedy, gdy prawa podstawowe były niewątpliwie łamane w sposób jawny. Skutkiem „afery Haidera” była zmiana przez Traktat z Nicei procedury z art. 7 TUE.

Wprowadzenie powyższych mechanizmów chroniących zasady konstytucyjne, na których opiera się Unia, a szczególnie możliwości ukarania państwa członkowskiego za ich naruszenie jest w literaturze oceniane pozytywnie¹²¹.

Nie ulega wątpliwości, że zagadnienie poszanowania wartości UE nie jest obecnie problemem o znaczeniu czysto teoretycznym. Kwestia ta została bowiem już podjęta przez instytucje europejskie wobec kilku

¹¹⁹ A. Williams, *op. cit.*, s. 616.

¹²⁰ Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein and Marcelino Oreja adopted in Paris on 8 September 2000, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT_CCPR_NGO_AUT_89_8061_E.pdf [dostęp: 11.01.2021].

¹²¹ I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, „Common Market Law Review” 1999, Vol. 36, No. 4, s. 736, który uważa, że na świecie nie istnieje bardziej skuteczna procedura (czy ponadnarodowa, czy międzynarodowa) międzynarodowej ochrony praw człowieka i demokracji. Praktyka ostatnich lat podważa ten zbyt optymistyczny osąd.

państw członkowskich¹²². Warto w tym kontekście przywołać Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności przyjęty 11 marca 2014 r.¹²³ Procedura przed uruchomieniem art. 7 znalazła zastosowanie także w odniesieniu do RP, ale kryzys praworządności pozostaje poza zakresem niniejszej analizy.

Trudno na koniec tej części rozważań pominąć rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii¹²⁴. Podkreślono w nim, że „[c]hociaż nie istnieje hierarchia unijnych wartości, poszanowanie państwa prawnego ma zasadnicze znaczenie dla ochrony pozostałych podstawowych wartości, na których opiera się Unia, takich jak wolność, demokracja, równość i poszanowanie praw człowieka. Poszanowanie państwa prawnego jest nierozzerwalnie związane z poszanowaniem demokracji i praw podstawowych. Nie może być demokracji i poszanowania praw podstawowych bez poszanowania państwa prawnego i odwrotnie”.

Konieczna jest troska o spójność pomiędzy traktowaniem praw człowieka wewnątrz Unii/Wspólnot oraz na zewnątrz. Jest to kluczowy czynnik w zapewnieniu wiarygodności Unii¹²⁵.

5. Wymiar zewnętrzny

Jak zauważono na wstępie tego rozdziału, konieczne jest całościowe potraktowanie Unii – zarówno aspektu zewnętrznego, jak i wewnętrznego.

¹²² W odniesieniu do Węgier zob. np. M. Dawson, E. Muir, *Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law*, “German Law Journal” 2013, No. 10, s. 1959 i n.

¹²³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności*, Strasburg 11.03.2014 r., COM(2014) 158 final.

¹²⁴ Dz. Urz. UE L 433 I z 22.12.2020, s. 1.

¹²⁵ A. Clapham, *Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?*, [w:] P. Alston (ed.), M. Bustelo, J. Heenan, *The EU...*, s. 639.

Pamiętamy, że do momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej mieliśmy do czynienia z fragmentaryczną strukturą. Brakowało w niej wyraźnego podziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie. Dodatkowo gdy traktować Unię jako całość, widoczne były dwa zróżnicowane modele. Pierwszy z nich, ponadnarodowy, znajdował zastosowanie w obrębie pierwszego filaru, a obok niego występował tradycyjny model współpracy międzyrządowej. Tym sposobem trudno było mówić o istnieniu jednolitych ram prawnych, proceduralnych i instytucjonalnych¹²⁶.

Jedną z podstawowych nowości, wprowadzanych reformą lizbońską, jest bowiem uczynienie z Unii Europejskiej jednolitej struktury, wyposażonej dodatkowo w międzynarodową osobowość prawną. Unia zastępuje Wspólnotę, będąc jej następcą prawnym.

Zdolność do działania Unii w stosunkach międzynarodowych regulowana jest prawem międzynarodowym. Niemniej jednak podział kompetencji zewnętrznych między Unię a państwa członkowskie należy do prawa unijnego¹²⁷. Wcześniej Unia Europejska nie posiadała osobowości prawnej. Swoje cele osiągała ona zatem za pomocą działań podejmowanych przez Wspólnoty lub państwa członkowskie albo na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, albo w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, czy też Współpracy Politycznej i Sądowej w Sprawach Karnych.

Roman Kuźniar zauważał, iż „w sprawach naprawdę ważnych wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii była nieskuteczna bądź ponosiła fiasko, a wiele inicjatyw unijnych określano jako chybione”. Chlubnym wyjątkiem, przesłoniętym przez negatywne doświadczenia, może być zdaniem autora aktywność UE na rzecz poszanowania praw człowieka, umacniania demokracji, stabilizacji struktur państwowych

¹²⁶ Zob. M. Niedźwiedz, *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej w świetle projektów Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska...*, s. 303.

¹²⁷ Zob. K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 204.

w niektórych regionach, zwłaszcza poprzez zręczną kombinację działań dyplomatycznych i pomocy oraz presji przy użyciu środków handlowych czy finansowych¹²⁸.

Z perspektywy naszych rozważań kapitalne znaczenie ma ust. 5 art. 3 TUE, zgodnie z którym „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

Nie można też pominąć Tytułu V (Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a zwłaszcza rozdziału 1 (Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii). Jak stanowi art. 21 (1) TUE, „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego”. Podkreślono następnie dążenie do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, wyznającymi zasady, o których była mowa powyżej, zwracając szczególną uwagę na wsparcie dla rozwiązań wielostronnych w ramach efektywnego multilateralizmu.

Zgodnie z art. 21 (2) TUE „Unia określa i prowadzi wspólne polityki i działania oraz dąży do zapewnienia wysokiego stopnia współpracy

¹²⁸ R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002, s. 37.

we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, w celu: a) ochrony swoich wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności; b) umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego [...]”.

Obok postanowień traktatowych znaczącą rolę odgrywa szereg deklaracji przyjętych przez instytucje dotyczących przestrzegania praw człowieka w stosunkach międzynarodowych. Przeciwnicy wskazywać będą na ich w przeciwieństwie do traktatów słabą siłę oddziaływania. Nie jest to jednak słuszne podejście. Przyjmując deklarację, jednocześnie wysyłany jest sygnał o gotowości przestrzegania określonych wartości. Ponadto spełnia się również rola interpretacyjna.

W pierwszym rzędzie należy wymienić **Deklarację o Prawach Człowieka** przyjętą podczas szczytu Rady Europejskiej w Luksemburgu 28-29 czerwca 1991 r.¹²⁹ Miała ona stanowić wytyczne dla przyszłych prac Wspólnoty i państw członkowskich. Rada Europejska podkreśliła, iż przestrzeganie, promocja i gwarantowanie praw człowieka stanowią zasadniczy element stosunków międzynarodowych oraz kamień węgielny dla współpracy europejskiej, jak również stosunków między Wspólnotą a państwami członkowskimi i innymi państwami. Przy okazji zaakcentowano przywiązanie do demokracji parlamentarnej i rządów prawa. Mając na uwadze łamanie praw człowieka w wielu miejscach, i Wspólnoty, i państwa członkowskie zamierzają kontynuować politykę promocji i gwarantowania praw człowieka. Jest to bowiem w opinii Rady uprawniony i stały obowiązek społeczności światowej i wszystkich państw działających zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo. Jej zdaniem wyrażanie zaniepokojenia łamaniem praw czy żądanie zaprzestania takich praktyk nie może być traktowane jako wtrącanie się w wewnętrzne sprawy państwa. Przeciwnie: stanowi to uprawniony i ważny element dialogu z państwami

¹²⁹ Annex V.

trzecimi. Ze swej strony zapewniono dodatkowo, że żadne naruszenie nie pozostanie bez reakcji.

Dążeniem jest poszanowanie praw człowieka na całym świecie. Temu celowi służy szereg instrumentów międzynarodowych. Omawiana deklaracja wzywa każde państwo do przystąpienia do tych instrumentów. Skuteczne i uniwersalne ich wdrożenie oraz wzmocnienie międzynarodowych mechanizmów kontroli to priorytet. Unijne zaangażowanie nie zmienia nic w kwestii poparcia dla Rady Europy czy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ludzki wymiar). Poważne naruszenia prowadzą do zagrożenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Konieczne jest również, zdaniem autorów deklaracji, zagwarantowanie praw mniejszościom narodowym. Podkreślona została niepodzielność praw człowieka: jednocześnie gwarantowanie praw obywatelskich i politycznych, jak również społecznych, gospodarczych i kulturalnych. Jedynie tym sposobem, argumentowano, można zapewnić zrównoważony rozwój.

Dnia 28 listopada 1991 r. Rada oraz państwa członkowskie podczas posiedzenia Rady przyjęły **Rezolucję dotyczącą praw człowieka, demokracji i rozwoju**¹³⁰. Powtórzono w niej znaczenie praw człowieka. Rada podzieliła również opinię wyrażoną w komunikacie Komisji z 25 marca 1991 r., że prawa człowieka i demokracja stanowią część większego zestawu wymogów zrównoważonego rozwoju, zwracając przy tym uwagę na dobre rządzenie i wydatki na obronność.

Podstawowe znaczenie rezolucji polega na wyznaczeniu procedur, wytycznych i priorytetów dla poprawy spójności i jednolitości różnych inicjatyw mających na celu promocję praw człowieka i demokracji w państwach rozwijających się¹³¹. Uznano konieczność wspólnego, jednolitego podejścia.

¹³⁰ Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development.

¹³¹ Zob. punkt 2 Rezolucji.

Pierwszeństwo zostało przyznane metodzie pozytywnej, zachęcającej do przestrzegania praw człowieka i demokracji. Ważną rolę ma odegrać w tym otwarty i konstruktywny dialog z rządami państw rozwijających się. Przewidziane zostały różne inicjatywy aktywnego poparcia dla:

- państw zmierzających do demokracji i poprawiających przestrzeganie praw człowieka,
- przeprowadzania wyborów, tworzenia instytucji demokratycznych i wzmacniania praworządności,
- wzmocnienia sądownictwa, całego resortu sprawiedliwości, zapobiegania przestępczości i właściwego traktowania skazanych,
- promocji organizacji pozarządowych i innych koniecznych instytucji,
- przyjęcia zdecentralizowanego podejścia do współpracy,
- zapewnienia równych szans.

Choć zasadniczo przyjęta została metoda pozytywna, to w razie doniosłych i trwałych pogwałceń praw człowieka, jak również poważnych przerw w procesach demokratycznych, rozważone zostaną odpowiednie reakcje Wspólnoty i państw członkowskich. Środki te, stopniowane w zależności od wagi sprawy, mogą być podejmowane otwarcie lub w sposób poufny, a polegają na zmianach we współpracy lub jej sposobie. Gdy jest to konieczne, przewidziano nawet możliwość zawieszenia współpracy z danym państwem. Państwa członkowskie postanowiły wymieniać informacje co do podejmowanych środków natychmiast i rozważać wspólne stanowisko wobec takich poważnych naruszeń praw człowieka. Odbywać się to miało oczywiście przy wykorzystaniu ramy Europejskiej Współpracy Politycznej¹³².

Wspólnotowa reakcja na pogwałcenie praw człowieka w zamierzeniu miała jak najmniej dotyczyć społeczeństwo danego państwa. Trudno karać

¹³² Punkt 6 Rezolucji.

ludność za działania władz. Środki pomocowe, gdy to możliwe, miały trafiać bezpośrednio do zainteresowanych, z pominięciem administracji. Pomocne w tym były organizacje pozarządowe i sieci nieformalne.

Rada przywiązała dużą wagę do wydatków na wojskowość. Oznaczały one zmniejszenie funduszy na pomoc dla obywateli, a ponadto rozszerzały napięcia regionalne i, co najważniejsze, często służyły pogorszeniu przestrzegania praw człowieka.

Z perspektywy niniejszej analizy najważniejsze postanowienie zawarto w punkcie 10 Rezolucji, zapowiadając włączenie klauzuli o prawach człowieka do przyszłych porozumień o współpracy. Dla umożliwienia wspólnotowego wsparcia dla wymienionych inicjatyw zwiększone zostały środki finansowe przeznaczone na te właśnie cele.

Wspólnoty Europejskie wydały 16 grudnia 1991 r. **Deklarację w sprawie wytycznych dotyczących uznawania nowych państw w Europie Wschodniej i Związku Radzieckim**. Uzależniała ona uznanie nowych państw od przyjęcia wszystkich zobowiązań traktatowych państwa poprzednika dotyczących praw człowieka. Podkreślono jednocześnie obowiązek poszanowania praw mniejszości. Sygnał pochodzący od Wspólnot podjęła Komisja Praw Człowieka w rezolucji nr 1993/23. Stwierdzała ona, iż sukcesorzy w zakresie praw człowieka powinni być wiązani zobowiązaniami traktatowymi poprzednika. Państwa Wspólnoty Państw Niepodległych uczyniły to w deklaracji z 24 września 1994 r.¹³³

W pięćdziesiątą rocznicę Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka uchwalona została 10 grudnia 1998 r. w Wiedniu odpowiednia deklaracja Unii Europejskiej¹³⁴. Podkreślono znaczenie Powszechnej Deklaracji, stanowiącej podstawę działań (podejmowanych na płaszczyźnie narodowej, regionalnej i globalnej) rozwijania i poszanowania ludzkiej godności na całym świecie. Autorzy unijnej deklaracji traktują Powszechną

¹³³ J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa-Poznań 2003, s. 130.

¹³⁴ *Declaration of the European Union on the occasion of the 50th anniversary of the Universal Declaration on Human Rights*, Vienna, 10 December 1998.

Deklarację jako początek nieodwracalnego procesu budowania świadomości w społeczeństwie obywatelskim. Mają oni jednak świadomość istnienia przeszkód w rozwoju poszanowania praw człowieka.

Stwierdzono, iż polityki Unii Europejskiej dotyczące praw człowieka muszą być kontynuowane, a w koniecznym zakresie poprawione i wzmocnione. W deklaracji tej zawarto również sześć praktycznych kroków służących wzmocnieniu polityki praw człowieka Unii Europejskiej¹³⁵.

W pierwszym rzędzie wymieniono poprawę zdolności wspólnej oceny sytuacji pod kątem praw człowieka na świecie przez ściślejszą współpracę i wykorzystanie wszystkich dostępnych środków, w tym publikacji corocznych raportów Unii o prawach człowieka. Następnie wymieniono rozwój współpracy w dziedzinie praw człowieka ze szczególnym uwzględnieniem programów edukacyjnych i szkoleniowych. Uwaga została także zwrócona na pożyteczność okresowych rozmów z udziałem instytucji unijnych, ośrodków akademickich oraz organizacji pozarządowych. Innym krokiem ma być wzmocnienie zdolności reagowania na wyzwania instytucjonalne, chociażby przez stworzenie powszechnego rejestru ekspertów z dziedziny praw człowieka i demokratyzacji dla operacji z tego zakresu czy obserwacji i monitorowania wyborów. Łączy się to z poparciem demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka w państwach trzecich, w szczególności przez zawieranie z nimi odpowiednich umów. Na koniec wymieniono podjęcie wszelkich kroków dla spójnej realizacji wymienionych celów.

Dla zapewnienia podstawy prawnej działalności Unii z dziedziny praw człowieka i demokratyzacji Rada wydała dwa rozporządzenia¹³⁶.

¹³⁵ Punkt IV Deklaracji.

¹³⁶ Ustanawiają one wymogi wprowadzania w życie działań współpracy rozwojowej (Rozporządzenie Rady nr 975/1999) oraz innych niż współpraca rozwojowa (Rozporządzenie Rady nr 976/1999), które przyczyniają się do realizacji ogólnego celu rozwijania i konsolidacji demokracji i państwa prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności w państwach trzecich, OJ 1999 L 120, s. 1 i 8.

Ukoronowaniem tych wysiłków było przyznanie UE w 2012 r. Pokojowej Nagrody Nobla. Jak zaznaczono w uzasadnieniu Komitetu, przyznanie nagrody wynikało przede wszystkim z efektu działań unijnych, w postaci „skutecznych starań i walki o pokój i pojednanie oraz o demokrację i prawa człowieka. Odgrywana przez UE stabilizująca rola pomogła w przekształceniu większości Europy od kontynentu wojny do kontynentu pokoju”.

Silny nacisk na prawa człowieka w stosunkach zewnętrznych UE znalazł i nadal znajduje odzwierciedlenie w tworzeniu instytucji i specjalnych instrumentów, jak np. ustanowionej w 2000 r. Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji oraz Praw Człowieka (*European initiative for democracy and human rights* – EIDHR, 2000-2006), którą w 2007 r. zastąpił Europejski Instrument na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), mający za zadanie wspieranie promocji demokracji oraz praw człowieka w państwach trzecich.

Prawa podstawowe są chronione przekrojowo – na wszystkich polach działalności UE. Muszą je więc uwzględniać w swoich pracach wszystkie organy Rady, bez względu na szczebel czy kompetencje tematyczne. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wyspecjalizowany organ w Radzie: Grupę Roboczą ds. Praw Podstawowych, Praw Obywatelskich i Swobodnego Przepływu Osób (FREMP), który podejmuje wszystkie kwestie bezpośrednio związane z prawami podstawowymi. Zajmuje się on wszelkimi sprawami związanymi z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, przygotowuje wstępne prace legislacyjne w Radzie z zakresu praw podstawowych, praw obywatelskich i swobodnego przepływu osób i wreszcie prowadzi też negocjacje w sprawie przystąpienia UE do EKPCz.

W dniu 12 grudnia 2011 r. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa przedstawił, również w imieniu Komisji, wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady „Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE

– Dążenie do bardziej skutecznego podejścia”¹³⁷. Z kolei 25 czerwca 2012 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła Strategiczne ramy UE dotyczące praw człowieka i demokracji, które określiły priorytety UE w zewnętrznych działaniach na rzecz praw człowieka, a także wdrażający ramy plan działania na rzecz praw człowieka i demokracji¹³⁸. Aby wdrożyć strategiczne ramy UE z 2012 r., UE przyjęła dwa plany działania, w pierwszym na lata 2012-2014, a następnie na lata 2015-2019¹³⁹. Z kolei w planie działania UE na rzecz praw człowieka i demokracji na lata 2020-2024 przedstawiono cele i określono priorytety UE i jej państw członkowskich w tym zakresie w stosunkach ze wszystkimi państwami trzecimi. Prawa człowieka i demokracja mają być stale i spójnie promowane we wszystkich obszarach działań zewnętrznych UE (np. dotyczących handlu, środowiska, rozwoju)¹⁴⁰.

W nowym planie działania przedstawione zostaną cele UE i priorytety działania skupione wokół następujących pięciu wzajemnie powiązanych i wzmacniających się kierunków działania: ochrona i wzmocnienie pozycji jednostek; tworzenie odpornych, sprzyjających włączeniu społecznemu i demokratycznym społeczeństw; promowanie globalnego systemu praw człowieka i demokracji; nowe technologie: wykorzystywanie możliwości i stawianie czoła wyzwaniom; oraz osiąganie celów dzięki współpracy.

Wytoczne (*guidelines*) UE dotyczące praw człowieka stanowią kolejne narzędzie promowania praw człowieka na zewnątrz. Są one co do zasady dokumentami niewiążącymi prawnie, przyjętymi przez państwa

¹³⁷ KOM(2011) 886 wersja ostateczna.

¹³⁸ Council of the European Union, *EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy*, Doc No 11855/12.

¹³⁹ Council of the European Union, *Action Plan on Human Rights and Democracy 2015–2019*, Doc No 10897/15.

¹⁴⁰ Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady: Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020-2024.

członkowskie UE w Radzie do Spraw Zagranicznych. Wyrażają pogląd UE na konkretną kwestię praw człowieka. Wytyczne są jednocześnie adresowane do instytucji, organów UE i państw członkowskich¹⁴¹. W pierwszej kolejności zawierają one sugestie dotyczące działań UE względem państw trzecich odnośnie do kary śmierci¹⁴², następnie odnośnie do tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania¹⁴³. Na szczególną uwagę zasługują wytyczne UE w sprawie dialogu praw człowieka z państwami trzecimi¹⁴⁴ oraz odnośnie do zapewnienia ochrony obrońcom praw człowieka¹⁴⁵ i wreszcie niedyskryminacji w działaniach zewnętrznych¹⁴⁶. Osobnych wytycznych oczekiwały się kwestie z zakresu prawa humanitarnego¹⁴⁷, ochrony praw dzieci¹⁴⁸, kobiet¹⁴⁹ i osób nieheteronormatywnych¹⁵⁰. Wśród innych zagadnień, które stały się przedmiotem wytycznych, wymienić

¹⁴¹ Zob. szczegółowo: J. Wouters, M. Hermez, *EU Guidelines on Human Rights as a Foreign Policy Instrument: An Assessment*, [w:] S. Poli (ed.), *Human Rights in EU Foreign Affairs*, "CLEER Papers" 2015, No 5, s. 63 i n.

¹⁴² Guidelines to EU policy towards third countries on the death penalty, 29 June 1998, zmienione 12 kwietnia 2013 r.

¹⁴³ Guidelines to EU policy towards third countries on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment 9 April 2001. Później wielokrotnie zmieniane (w 2008, 2012 oraz w 2019 r.).

¹⁴⁴ EU Guidelines on human rights dialogues with third countries, 13 December 2001 (zrewidowane w styczniu 2009 r.).

¹⁴⁵ Ensuring protection – European Union Guidelines on human rights defenders, 2 June 2004.

¹⁴⁶ EU Human Rights Guidelines on nondiscrimination in external action, 18 March 2019.

¹⁴⁷ Zob. EU Guidelines on children and armed conflict, 4 December 2003; European Union Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (IHL), 5 December 2005.

¹⁴⁸ EU Guidelines on the promotion and protection of the rights of the child, 10 December 2007.

¹⁴⁹ EU Guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them, 8 December 2008.

¹⁵⁰ Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons, 24 June 2013.

należy ochronę wolności wyznania¹⁵¹, wolności wypowiedzi¹⁵², a także bezpieczeństwa wody pitnej¹⁵³.

Strategie UE dotyczące praw człowieka i demokracji służą połączeniu pomiędzy brukselską polityką UE praw człowieka a jej realizacją w państwach trzecich przez delegatury Unii oraz państwa członkowskie UE. Są one przygotowywane w dużej mierze na poziomie lokalnym, opierając się na analizie sytuacji praw człowieka w danym państwie z różnym jego zaangażowaniem oraz społeczeństwa obywatelskiego. Tytułem przykładu wskazać można na uruchomioną we wrześniu 2016 r. strategię krajową dla Papui-Nowej Gwinei¹⁵⁴.

W konsekwencji przyjęcia unijnych ram strategicznych w dziedzinie praw człowieka i demokracji oraz odnośnych planów działania UE na wniosek Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa mianowano Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka¹⁵⁵. Podstawy ku temu dostarczyły art. 28 i art. 33 TUE, na mocy których Rada przyjęła decyzje w trybie art. 31 ust. 2 TUE, by „zwiększyć skuteczność i widoczność polityki Unii w dziedzinie praw człowieka i aby przyczynić się do realizacji jej celów, w ramach wspierania WP i bez uszczerbku dla roli, jaką pełni on na mocy Traktatu w zakresie reprezentowania Unii w sprawach związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa”.

Mandat Specjalnego Przedstawiciela obejmuje przyczynianie się do realizacji unijnej polityki dotyczącej praw człowieka, unijnych wytycznych,

¹⁵¹ EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief, 24 June 2013.

¹⁵² EU Human Rights Guidelines on freedom of expression online and offline, 12 May 2014.

¹⁵³ EU Human Rights Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation, 17 June 2019.

¹⁵⁴ ‘EU Launches “2016–2020 Human Rights and Democracy Country Strategy” for Papua New Guinea’, Press release, Port Moresby, 9 September 2016.

¹⁵⁵ Decyzja Rady 2012/440/WPZiB z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, Dz. Urz. UE L 200/21 z 27.07.2012.

zestawów narzędzi i planów działania w dziedzinie praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarnego, a także pogłębianie dialogu na temat praw człowieka z rządami państw trzecich oraz z organizacjami międzynarodowymi i regionalnymi, jak również z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi stosownymi podmiotami, aby zapewnić skuteczność i widoczność unijnej polityki dotyczącej praw człowieka. W ten sposób Specjalny Przedstawiciel przyczynia się do większej spójności i zgodności unijnych polityk i działań w obszarze ochrony i propagowania praw człowieka, zwłaszcza poprzez udział w formułowaniu stosownych polityk Unii.

Pierwszym Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka został Stavros Lambrinidis, mianowany najpierw do 30 czerwca 2014 r., z mandatem przedłużonym do 28 lutego 2019 r. Jego następcą został Eamon Gilmore mianowany Specjalnym Przedstawicielem Unii Europejskiej (SPUE) ds. Praw Człowieka do dnia 28 lutego 2021 r.¹⁵⁶, z mandatem przedłużonym na kolejne 2 lata¹⁵⁷.

W stosunku do pierwotnego ujęcia z 2012 r. mandat Specjalnego Przedstawiciela rozszerzono o promowanie wsparcia dla międzynarodowego sądownictwa karnego oraz o pomoc w bardziej zdecydowanym przedstawianiu unijnego stanowiska za pośrednictwem dialogów dotyczących praw człowieka¹⁵⁸.

Specjalny Przedstawiciel przewodniczy wielu dialogom dotyczącym praw człowieka, w tym z Mjanmą/Birmą, Kolumbią, Brazylią, Kubą, Unią Afrykańską (UA) i Republiką Południowej Afryki. Udało się też nawiązać dialog z Chinami, Białorusią i Stowarzyszeniem Narodów Azji

¹⁵⁶ Decyzja Rady (WPZiB) 2019/346 z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, ST/6259/2019/INIT, Dz. Urz. UE L 62 z 1.03.2019, s. 12.

¹⁵⁷ Decyzja Rady (WPZiB) 2021/284 z dnia 22 lutego 2021 r. zmieniająca decyzję (WPZiB) 2019/346 w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, Dz. Urz. UE L 62 z 23.02.2021.

¹⁵⁸ Decyzja Rady (WPZiB) 2019/346, art. 3.

Południowo-Wschodniej (ASEAN). W ten sposób uzyskuje możliwość poruszania wielu kwestii, takich jak zwalczanie tortur, zniesienie kary śmierci, wolność religii lub przekonań, ochrona obrońców praw człowieka, propagowanie korzystania z praw człowieka przez kobiety i dziewczęta oraz przez osoby LGBTI, wolność wypowiedzi, przestrzeganie międzynarodowego prawa humanitarnego i odpowiedzialność za naruszanie i łamanie praw człowieka.

Dialogi dotyczące praw człowieka są instrumentem polityki zewnętrznej UE, za pomocą którego UE stara się wywrzeć nacisk, udzielić wsparcia lub jedynie zgromadzić informacje o prawach człowieka w państwach trzecich w celu promowania praw człowieka za granicą. Dialog daje możliwość nawiązania do praw człowieka w relacjach Unii z partnerami. Unia prowadzi ponad 40 dialogów dotyczących praw człowieka z różnymi państwami na całym świecie, w ich ramach przeprowadzając szerokie konsultacje międzynarodowe na różnych szczeblach i forach. Ocena unijnych dialogów praw człowieka bywa skrajnie różna. Niektórzy traktują je jako najważniejszą innowację, przez co Unia staje się wyraźnym liderem promocji praw człowieka¹⁵⁹, natomiast inna, bardziej krytyczna ocena traktuje dialogi jako formę przykrycia unijnej beczynności¹⁶⁰.

Kapitałne znaczenie praktyczne miało rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie¹⁶¹. Umożliwiło ono udzielanie pomocy niezależnie od zgody rządów państw trzecich i innych władz publicznych, a ponadto przyczyniło się do zwiększenia efektywności i przejrzystości pomocy zewnętrznej Wspólnoty¹⁶². Zastąpiła je kolejna regulacja – w 2014 r.

¹⁵⁹ Zob. T. King, *The European Union...*, s. 87.

¹⁶⁰ K. Smith, *European Union Foreign Policy*, London 2008, s. 135.

¹⁶¹ Dz. Urz. UE L 386/1 z 29.12.2006.

¹⁶² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiało instrument wspólnotowej pomocy przedakcesyjnej (IPA) dla krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących. Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady

Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) nr 235/2014 ustanawiające na lata 2014-2020 instrument finansowy na rzecz demokracji i praw człowieka na świecie na lata 2014-2020¹⁶³. Wsparcie jest wdrażane zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 236/2014 i za pomocą dokumentów strategicznych, rocznych programów działania, środków indywidualnych i środków wsparcia oraz środków specjalnych.

Obecnie nie można pominąć rozporządzenia 2021/947 z 9 czerwca 2021 r., które ustanawia Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy¹⁶⁴. W jego arendze podkreślono w ustępie 40, iż „Z uwagi na to, że poszanowanie demokracji, praw człowieka i praworządności ma zasadnicze znaczenie dla należytego zarządzania finansami i skutecznego unijnego finansowania, zgodnie z rozporządzeniem finansowym, pomoc mogłaby zostać zawieszona w razie pogorszenia się sytuacji w zakresie demokracji, praw człowieka lub praworządności w państwach trzecich”. Jako cel ogólny wymieniono „umacnianie i propagowanie wartości, zasad i podstawowych interesów Unii na całym świecie, tak aby dążyć do realizacji celów

w dnia 24 października 2006 r. ustanawiało europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI) zapewniający bezpośrednie wsparcie europejskiej polityki sąsiedztwa. Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiało europejski instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (IWR). Rozporządzenie Rady (WE) nr 1889/2006 ustanawiało instrument finansowania współpracy z państwami i terytoriami uprzemysłowionymi oraz innymi państwami i terytoriami o wysokim dochodzie (IWP). Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiało instrument finansowania stabilności (IFS) zapewniający pomoc w sytuacjach kryzysowych i w przypadku zagrożenia kryzysem, a także w sytuacjach określonych zagrożeń globalnych i ponadregionalnych.

¹⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 235/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz. Urz. UE L 77 z 15.03.2014, s. 85-94.

¹⁶⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009 (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/41/2021/INIT, Dz. Urz. UE L 209 z 14.06.2021, s. 1.

i zasad działań zewnętrznych Unii określonych w art. 3 ust. 5 oraz art. 8 i 21 TUE, a tym samym przyczynianie się do ograniczenia, a w perspektywie długofalowej do eliminacji ubóstwa, do umacniania, wspierania i propagowania demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka, zrównoważonego rozwoju i walki ze zmianą klimatu oraz do wyeliminowania migracji nieuregulowanej i przymusowych wysiedleń, w tym ich pierwotnych przyczyn”. Z kolei wśród celów szczegółowych Instrumentu znalazło się „rozwijanie specjalnych wzmocnionych partnerstw i wzmocnionej współpracy politycznej z państwami objętymi europejską polityką sąsiedztwa, w oparciu o zasady współpracy, pokoju i stabilności oraz wspólne zaangażowanie na rzecz uniwersalnych wartości, jakimi są demokracja, praworządność i poszanowanie praw człowieka, mających na celu zapewnienie głębokiej i trwałej demokracji oraz stopniowej integracji społeczno-gospodarczej, jak również kontaktów międzyludzkich”, a na poziomie globalnym „ochrona, wspieranie i propagowanie demokracji, praworządności, łącznie z mechanizmami rozliczalności, praw człowieka, w tym równouprawnienia płci, i ochrona obrońców praw człowieka, także w najtrudniejszych okolicznościach i sytuacjach wymagających pilnej reakcji”¹⁶⁵.

Zaangażowanie to zmierza przede wszystkim do wspierania, rozwijania i utrwalania demokracji w państwach trzecich poprzez umacnianie demokracji uczestniczącej i przedstawicielskiej, wzmacnianie ogólnego cyklu demokratycznego, poprawy poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, głównie poprzez wspieranie odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, obrońców praw człowieka oraz ofiar prześladowań i nadużyć.

¹⁶⁵ Zob. art. 3(2)(b-c).

Rozdział III

Prawa człowieka w stosunkach umownych

1. Zdolność do zawierania umów międzynarodowych

Podstawowe miejsce w stosunkach zewnętrznych zajmuje oczywiście zawieranie umów międzynarodowych. O wadze tego środka dla integracji europejskiej świadczy szeroki zakres powiązań umownych.

Traktat rzymski ustanawiający EWG nie zawierał rozbudowanych regulacji odnośnie do zawierania umów międzynarodowych, ograniczając się jedynie do umów międzynarodowych w ramach wspólnej polityki handlowej, umów stowarzyszeniowych oraz współpracy z organizacjami międzynarodowymi. Natomiast Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej przewidywał w art. 101 możliwość zaciągania przez tę organizację w granicach jej kompetencji i jurysdykcji zobowiązań w stosunkach zewnętrznych, w tym zawierania umów międzynarodowych. Nie ulega wątpliwości, że zadania organizacji międzynarodowych (nie tylko Wspólnot) wyznaczane są często w sposób mało precyzyjny, co powoduje, że same organy dość łatwo mogą wykroczyć poza pierwotnie określony mandat. Z pomocą przychodzi tu koncepcja kompetencji dorozumianych¹⁶⁶. Polega ona na uznaniu, że organizacja międzynarodowa posiada pewne kompetencje

¹⁶⁶ C. Denis, *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies: Portée et limites*, Bruxelles 2004, s. 180.

dodatkowe w stosunku do kompetencji przyznanych wprost w akcie konstytuującym daną organizację. Takie dodatkowe kompetencje są konieczne i istotne dla wypełnienia zadań i celów organizacji lub realizacji jej funkcji albo też dla wykonywania kompetencji przyznanych wprost¹⁶⁷. Na gruncie wspólnotowym kapitalne znaczenie dla doktryny kompetencji dorozumianych miał wyrok TS w sprawie ERTA, w którym uznano, że Wspólnota posiadała kompetencję do zawarcia umowy międzynarodowej nie tylko wtedy, gdy wynika to z wyraźnych postanowień traktatu, ale kompetencja do zawarcia umowy może także w równym stopniu wynikać z innych postanowień traktatu oraz środków przyjętych na jego podstawie¹⁶⁸. W sprawie Cornelisa Kramera Trybunał Sprawiedliwości stwierdził z kolei, że kompetencja do zawarcia umowy międzynarodowej wynika nie tylko z wyraźnego przyznania przez traktat, lecz może także w równym stopniu wynikać w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatu oraz aktu akcesyjnego lub aktów przyjętych na ich podstawie¹⁶⁹ (3, 4, 6/76 *Kramer*, pkt 19-20). Natomiast najbardziej rozbudowany zakres praw odnośnie do koncepcji kompetencji dorozumianych Trybunał zawarł w opinii 1/76 w sprawie Funduszu Reńskiego, zgodnie z którą u podstaw kompetencji traktatotwórczej Wspólnoty leżała teoria równoległości kompetencji Wspólnoty w sferze wewnętrznej i zewnętrznej¹⁷⁰. Nawiązujemy tu do paralelizmu – zakres kompetencji wewnętrznej powinien pokrywać się z zakresem kompetencji w stosunkach zewnętrznych¹⁷¹. Innymi słowy, gdziekolwiek prawo EWG nadało pewne uprawnienia organom Wspólnoty dla osiągnięcia danego celu, miała ona prawo zaciągania zobowiązań

¹⁶⁷ K. Skubiszewski, *Implied Powers of International Organizations*, [w:] Y. Dinstein, M. Tabory (eds.), *International Law at a Time of Perplexity*, Dordrecht 1989, s. 856.

¹⁶⁸ 22/70 ERTA, pkt 16-17.

¹⁶⁹ Sprawy 3, 4, 6/76 *Kramer*, pkt 19-20.

¹⁷⁰ P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002, s. 133.

¹⁷¹ 22/70 ERTA, pkt 19.

międzynarodowych potrzebnych dla osiągnięcia tego celu nawet w braku odpowiedniego wyraźnego postanowienia¹⁷².

Podstaw do zastosowania zasady paralelizmu nie znaleziono w odniesieniu do sfery praw człowieka. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości w braku generalnej kompetencji wewnętrznej w tym zakresie żaden przepis Traktatu nie upoważnia Wspólnoty do zawierania umów w przedmiocie ochrony praw człowieka¹⁷³. Odrzucona została także możliwość potraktowania ochrony praw człowieka jako tzw. celu poziomego traktatów. Chodziło o podejmowanie określonych działań przez Wspólnotę w sytuacji, gdy traktat takiej ewentualności nie przewiduje, a są one niezbędne dla osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty w funkcjonowaniu wspólnego rynku¹⁷⁴. W tym przypadku uznano, że nie można poszerzać zakresu uprawnień Wspólnoty poza generalne ramy wynikające z traktatu, a zwłaszcza tych przepisów, które wyznaczają zadania i pole aktywności Wspólnoty¹⁷⁵.

Rozwijaniu doktryny kompetencji dorozumianych towarzyszyło rozszerzanie zakresu kompetencji przyznanych w sposób wyraźny. Na mocy Jednolitego aktu europejskiego EWG uzyskała kompetencję w zakresie badań i rozwoju technologicznego i ochrony środowiska. Z kolei Traktat z Maastricht dodał kompetencję w zakresie współpracy w rozwoju oraz w zakresie polityki gospodarczej i monetarnej. Nowelizacje z Amsterdamu i z Nicei sukcesywnie rozszerzały zakres kompetencji do zawierania umów o kolejne dziedziny¹⁷⁶. Wyposażenie Unii Europejskiej

¹⁷² Opinia 1/76, ECR 1977, s. 741, zob. K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 204.

¹⁷³ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 205. Opinia 2/94.

¹⁷⁴ W takim wypadku Rada działała jednomyślnie, na wniosek Komisji i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego. Zob. art. 308 TWE, obecnie zastąpiony przez art. 352 TFUE (ze zmienioną treścią).

¹⁷⁵ Zob. K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 203.

¹⁷⁶ Przykładowo w opinii 1/13 w sprawie konwencji haskiej o uprowadzeniu dziecka za granicę Trybunał Sprawiedliwości UE wskazał, iż skoro kwestia uprowadzenia dziecka jest regulowana przez rozporządzenie unijne 2201/2003, a stosowanie konwencji z 1980 r. mogłoby wpłynąć na stosowanie rozporządzenia, wyrażenie zgody na przystąpienie nowych państw-stron do konwencji przynależy do wyłącznej kompetencji Unii.

w osobowość prawną, dokonane w ramach reformy lizbońskiej¹⁷⁷, zgodnie z art. 47 TUE determinuje prawo do zawierania umów międzynarodowych. Nie ulega bowiem wątpliwości, że *ius contrahendi* stanowi ważny atrybut podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Pamiętamy jednak, że w przeciwieństwie do państw organizacje międzynarodowe działają w oparciu o zasadę specjalności, potrzebują przyznania kompetencji, choćby dorozumianych.

De lege lata zagadnienie to ujęto w art. 3 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”. Artykuł 216 ust. 1 TFUE stanowi, że UE posiada kompetencje do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli przewidują to traktaty. Traktat o Unii Europejskiej przewiduje wyraźną kompetencję do zawierania umowy o przystąpienie przez UE do EKPCz¹⁷⁸, a ponadto umów z państwami sąsiadującymi z UE, dążących do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy¹⁷⁹, i wreszcie umów w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹⁸⁰. Z kolei w TFUE przewidziano wyraźną kompetencję do zawierania: umów o readmisji obywateli państw trzecich¹⁸¹, umów w dziedzinie unijnych badań, rozwoju technologicznego i demonstracji¹⁸², umów międzynarodowych w dziedzinie ochrony środowiska¹⁸³, umów

¹⁷⁷ Art. 47 TUE.

¹⁷⁸ Art. 6 ust. 2 TUE, por. rozważania w przedostatnim rozdziale.

¹⁷⁹ Art. 8 ust. 1 TUE.

¹⁸⁰ Art. 37 TUE.

¹⁸¹ Art. 79 ust. 3 TFUE.

¹⁸² Art. 186 TFUE.

¹⁸³ Art. 191 ust. 4 TFUE.

w dziedzinie wspólnej polityki handlowej¹⁸⁴, umów w dziedzinie transportu¹⁸⁵, umów, które przyczyniają się do realizacji celów działań UE na arenie międzynarodowej oraz w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju¹⁸⁶, umów w dziedzinie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej z państwami trzecimi, innymi niż państwa rozwijające się¹⁸⁷, umów w dziedzinie współpracy humanitarnej, jeżeli umowy te przyczyniają się do realizacji celów działań UE na arenie międzynarodowej¹⁸⁸, umów stowarzyszeniowych¹⁸⁹ oraz umów dotyczących systemu kursów wymiany euro w stosunku do walut państw trzecich¹⁹⁰.

Artykuł 218 TFUE stanowi podstawę prawną do zawierania przez Unię Europejską umów międzynarodowych, w procedurze wewnętrznej, ilekroć istnieje materialnoprawna podstawa określająca kompetencje UE w danej dziedzinie.

Z uwagi na różnorodność zawieranych przez Unię umów niełatwa jest ich klasyfikacja. Podstawowy podział polega na odróżnieniu umów handlowych od pozostałych, tj. obejmujących szerszy zakres niż umowy handlowe¹⁹¹. W ramach pierwszej grupy można mówić o zwykłych umowach handlowych, preferencyjnych umowach handlowych oraz umowach o handlu i współpracy gospodarczej. W literaturze spotykany jest także podział umów handlowych na umowy o charakterze preferencyjnym i niepreferencyjnym¹⁹². Te pierwsze mają najczęściej postać umów o strefach wolnego handlu oraz umów o utworzeniu unii celnych, podczas gdy

¹⁸⁴ Art. 207 TFUE.

¹⁸⁵ Art. 207 ust. 5 TFUE.

¹⁸⁶ Art. 209 ust. 2 (kompetencja równoległa) i art. 211 TFUE.

¹⁸⁷ Art. 212 TFUE, kompetencja równoległa UE.

¹⁸⁸ Art. 214 ust. 4 TFUE, kompetencja równoległa UE.

¹⁸⁹ Art. 217 TFUE.

¹⁹⁰ Art. 219 ust. 1 TFUE.

¹⁹¹ E. Latoszek, *Polityka traktatowa Wspólnoty Europejskiej wobec europejskich krajów nieczłonkowskich*, Warszawa 1999, s. 26.

¹⁹² A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*, t. I, Warszawa 2004, s. 205.

umowy niepreferencyjne przewidują wzajemne traktowanie partnerów na ogólnych zasadach wynikających z systemu Światowej Organizacji Handlu, bez jakichkolwiek dodatkowych przywilejów¹⁹³.

Alternatywą dla powyższych są umowy o handlu i współpracy gospodarczej, a także umowy stowarzyszeniowe. Tym ostatnim poświęca się wiele miejsca. Poszczególne układy miały różny zasięg. Różnorodne były także cele polityczne i gospodarcze, które przyświecały podpisaniu układów. Odznaczają się one dużą różnorodnością¹⁹⁴. Jako wyraz wspierania przez Unię Europejską reform systemowych w krajach Wspólnoty Państw Niepodległych powstałych z rozpadu Związku Radzieckiego można traktować praktykę zawierania przez UE dwustronnych niepreferencyjnych umów gospodarczych z tymi państwami, tzw. Układów o partnerstwie i współpracy (*Partnership and Cooperation Agreements – PCA*). Pierwsze takie układy podpisano w roku 1994 z Rosją i Ukrainą. Porozumienia ze wszystkimi krajami Wspólnoty Niepodległych Państw są do siebie podobne pod względem konstrukcji i zawartości merytorycznej¹⁹⁵.

Jako oddzielną kategorię można wyróżnić umowy o stabilności i stowarzyszeniu (ang. *Stabilisation and Association Agreements – SAA*). Unia negocjuje je z państwami Półwyspu Bałkańskiego, tj. Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Macedonią, wreszcie z Serbią i Czarnogórą. Umowy te zobowiązują strony do politycznej, ekonomicznej i instytucjonalnej stabilizacji państw bałkańskich i współpracy w wielu dziedzinach. Ponadto przewidują one stopniowe utworzenie stref wolnego handlu na zasadzie asymetryczności oraz wsparcie finansowe ze strony unijnej¹⁹⁶. Uczestnictwo w procesie stabilizacji i stowarzyszenia jest uwarunkowane przestrzeganiem podstawowych zasad praw człowieka i demokracji, a także zacieśnianiem współpracy między państwami

¹⁹³ *Ibidem*.

¹⁹⁴ E. Latoszek, *op. cit.*, s. 31 i n.

¹⁹⁵ A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 235.

¹⁹⁶ *Ibidem*, s. 216.

bałkańskimi. Pierwsze porozumienie zostało podpisane w kwietniu 2001 r. z Macedonią i tematycznie zbliżone jest do układów europejskich. Podobne porozumienie podpisano jesienią 2001 r. z Chorwacją¹⁹⁷.

Wszystkie te kategorie umów podpadają pod konstrukcję stowarzyszenia. Formuła ta jest niesłychanie pojemna. Rozwiązanie takie było dla Unii bardzo wygodnym sposobem uprawiania polityki. Dzięki niemu możliwe jest elastyczne stopniowanie współpracy z państwami trzecimi¹⁹⁸. W piśmiennictwie traktuje się je jako główny instrument oddziaływania o charakterze kulturowo-cywilizacyjnym Unii¹⁹⁹. Na gruncie traktatów w kształcie nadanym przez reformę lizbońską można wyróżnić cztery rodzaje umów międzynarodowych: (i) umowy handlowe na wyłączność (na podstawie art. 207 TFUE); (ii) umowy o handlu współpracy gospodarczej (na podstawie art. 207, 211, 212 i 218 TFUE); (iii) układy o stowarzyszeniu (na podstawie art. 217 TFUE); oraz (iv) partnerstwa z południowymi lub wschodnimi państwami sąsiadującymi (na podstawie art. 8 TUE – w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa) lub państwami grupy AKP, a także państwami kandydującymi (podstawy prawne różnią się)²⁰⁰.

Zaznaczając, że problematyka przystąpienia Unii do EKPCz nie znalazła finału, należy zwrócić uwagę, że Unia stała się w 2011 r. stroną Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych²⁰¹. Natomiast w 2017 r. Unia podpisała, ale jeszcze nie ratyfikowała Konwencji RE o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

¹⁹⁷ Zob. J. Świerkocki, *Wspólnoty Europejskie a układy o stowarzyszeniu*, [w:] A. Marzałek (red.), *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004, s. 129-130.

¹⁹⁸ *Ibidem*, s. 117.

¹⁹⁹ R. Zięba, *Unia...*, s. 263.

²⁰⁰ Zob. M. Niedźwiedz, *Artykuł 217*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, t. II, Warszawa 2012 s. 1578.

²⁰¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (adopted 13 December 2006, entered into force 3 May 2008) 2515 UNTS 3.

2. Klauzule praw człowieka

W większości umów gospodarczych EWG nie ujęto żadnego odwołania do praw człowieka. Pierwszą umową, w jakiej zawarto odpowiednią klauzulę, była IV Konwencja z Lomé²⁰². Bardziej szczegółowo omówiona zostanie ona w rozdziale V niniejszej pracy, traktującym o współpracy w dziedzinie rozwoju.

Istniały plany rozciągnięcia konstrukcji przyjętej w Konwencji z Lomé z 1989 r. na inne umowy zawierane przez Wspólnoty. Spotkały się one jednak ze zdecydowanym sprzeciwem. Wskazywano na nieadekwatność rozwiązania, chociażby ze względu na odwołania do apartheidu. Stąd wynikał brak możliwości generalizowania. Zamiast tego wypracowano inne nawiązanie do praw człowieka w umowie. Wzorem stało się tu porozumienie zawarte z Argentyną 2 kwietnia 1990 r.²⁰³ Zawierało ono w art. 1(1) następującą klauzulę: „Więzy współpracy pomiędzy Wspólnotą a Argentyną oraz niniejsze Porozumienie są w całości oparte na poszanowaniu demokratycznych zasad oraz praw człowieka, które są źródłem inspiracji dla wewnętrznych i zewnętrznych polityk obu Stron”²⁰⁴.

Wypracowane rozwiązanie można traktować jako ważny krok w nawiązywaniu do ochrony praw człowieka w praktyce traktatowej Wspólnot i obecnie Unii. Nie należy jednak zapominać, że na żądanie Argentyny odwołanie do praw człowieka było bardzo ogólne, dawało szerokie możliwości interpretacyjne. Z tych względów nie można traktować takiego kształtu klauzuli za umożliwiający zawieszenie wykonania umowy²⁰⁵.

²⁰² P.J. Kuyper, *Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy*, [w:] M. Maresceau (ed.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, The Hague 1993 s. 405-406.

²⁰³ OJ L 295/67.

²⁰⁴ „Cooperation ties between the Community and Argentina and this Agreement in its entirety are based on the respect for the democratic principles and human rights, which inspire the domestic and external policies of the Community and Argentina”.

²⁰⁵ E. Riedel, M. Will, *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, [w:] P. Alston (ed.), M. Bustelo, J. Heenan, *The EU...*, s. 728.

Identyczne rozwiązanie zastosowano w umowach ramowych o współpracy z Paragwajem, Urugwajem i Mongolią²⁰⁶. Zawarcie podobnej umowy z Chile było możliwe dopiero po odejściu od władzy generała Augusto Pinocheta²⁰⁷. Co ciekawe, żadnej wzmianki o prawach człowieka nie zawiera umowa z 26 kwietnia 1990 r. z Meksykiem, zawarta krótko po podpisaniu porozumienia z Argentyną²⁰⁸. Wskazuje to na brak jednolitości i konsekwentnej praktyki. Z jednej strony to dziwi, z drugiej jednak nie należy zapominać, że każde porozumienie jest efektem kompromisu i zawiera tylko tyle, na ile zgodzą się jego strony.

Z innymi państwami regionu również zawarto porozumienia, jednak klauzula praw człowieka miała już inny, bardziej radykalny kształt. Podpisana w 1992 r. Ramowa umowa współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Federacyjną Republiką Brazylii²⁰⁹ traktowała poszanowanie zasad demokracji i praw człowieka jako element istotny dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu²¹⁰. Ta z pozoru subtelna w porównaniu z klauzulą podstawową różnica oznaczała w praktyce diametralną zmianę. Po uznaniu poszanowania praw człowieka otwierała się możliwość zawieszenia lub wygaśnięcia traktatu w następstwie jego naruszenia. Takie konsekwencje dopuszcza Konwencja wiedeńska o prawie traktatów²¹¹.

Porozumienie z Brazylią z 1992 r. nie było jednak pierwszą umową, w której ustanowiono poszanowanie praw człowieka elementem istotnym dla przedmiotu i celu traktatu. Po raz pierwszy dokonano tego w zawieranych od maja 1992 r. umowach z państwami bałtyckimi

²⁰⁶ Np.: Framework Agreement for Cooperation with Chili, OJ 1991 L 79/1, 20.12.1990; Framework Agreement for Cooperation with Uruguay, OJ 1992 L 94/2, 16.03.1992.

²⁰⁷ P.J. Kuyper, *op. cit.*, s. 411. Zob. Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part, Dz. Urz. UE L 352 z 30.12.2002, s. 3.

²⁰⁸ OJ 1990 L 340/1.

²⁰⁹ OJ 1995 L 262/54.

²¹⁰ E. Riedel, M. Will, *op. cit.*, s. 729.

²¹¹ Zob. art. 60 (3)(b) Konwencji wiedeńskiej.

i Albanią²¹². Strony zastrzegły sobie możliwość zawieszenia z efektem natychmiastowym postanowień porozumień lub ich części w razie poważnego naruszenia istotnych postanowień umowy²¹³. Trudno o jednoznaczną ocenę takiej klauzuli. Chociaż zapewnia ona efekt natychmiastowy, z pominięciem żmudnej i czasochłonnej procedury przewidzianej Konwencją wiedeńską o prawie traktatów, to jednak ogranicza się do poważnego naruszenia, nie precyzując znaczenia tego sformułowania²¹⁴.

W tym miejscu należy przypomnieć, że art. 60(1) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów stanowi, iż istotne naruszenie traktatu dwustronnego przez jedną ze stron upoważnia do powołania tego naruszenia jako podstawy wygaśnięcia traktatu bądź zawieszenia jego działania w całości lub w części. Jednocześnie powołany przepis definiuje w ustępie trzecim istotne naruszenie traktatu jako polegające na pogwałceniu postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu.

Klauzula „bałtycka” od 1993 r. była zastępowana jej zmodyfikowaną wersją, tzw. „bułgarską”. Wykorzystano ją w porozumieniach m.in. z Bułgarią czy Rumunią²¹⁵. Gdy strona stwierdza naruszanie postanowień umowy przez partnera, to może podjąć odpowiednie kroki. Poza wypadkami nagłymi konieczne jest jednak poinformowanie Rady Stowarzyszenia i procedura konsultacji. W omawianym rozwiązaniu pierwszeństwo przyznano środkom bardziej łagodnym. Wyraźnie podkreślono tu zasadę proporcjonalności²¹⁶.

Wypracowano tym samym klauzulę standardową przyjętą za wzór dla wszystkich porozumień zewnętrznych zawieranych przez Wspólnotę,

²¹² OJ 1992 L 403, s. 2 (Estonia), s. 11 (Łotwa), s. 20 (Litwa). Umowa z Albanią OJ 1992 L 343, s. 2.

²¹³ „The Parties reserve the right to suspend this Agreement in whole or in part with immediate effect if a serious breach of its essential provisions occurs”.

²¹⁴ E. Riedel, M. Will, *op. cit.*, s. 729.

²¹⁵ Porozumienie z Rumunią: OJ 1994 L 357, s. 2, art. 119(2), Układ z Bułgarią: OJ 1994 L 358, s. 3, art. 118 (2).

²¹⁶ E. Riedel, M. Will, *op. cit.*, s. 730.

a obecnie Unię. Milowym krokiem była ponadto Konwencja z Cotonou, która jest również przedmiotem głębszej analizy w rozdziale V.

Zawarta w 2012 r. umowa o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kolumbią i Peru, z drugiej strony²¹⁷ ustanawia prawa człowieka jako element zasadniczy umowy²¹⁸. W 2016 r. do umowy przystąpił Ekwador.

Jak zaznaczono wcześniej, włączanie klauzuli praw człowieka nie odbywało się bezproblemowo. Nie wszyscy partnerzy zewnętrzni Unii poddawali się jej naciskowi. Kuriozalna sytuacja dotyczyła Australii, z którą przerwano w 1997 r. przygotowanie porozumienia o współpracy ramowej, gdyż odmówiła ona zgody na klauzulę praw człowieka. Artykuł 5 projektowanej umowy określał przestrzeganie praw człowieka jako zasadniczy element porozumienia. Artykuł 32 tego projektu przewidywał możliwość wystąpienia z umowy dla każdej ze stron w sytuacji, gdy partner nie przestrzega obowiązków wynikających z umowy. Takie odstąpienie nie miało być automatyczne, a poprzedzone wymianą stanowisk.

Wspólnota nie traktowała kwestii praw człowieka jako problemu Australii, ale kładła nacisk na zawarcie odpowiedniej klauzuli w negocjowanym traktacie. Zdumiewająca była reakcja rządów tych państw, które odmówiły uznania symbolicznego w końcu jedynie znaczenia problemu²¹⁹. Ostatecznie Australia zgodziła się jedynie na wspólną deklarację ze Wspólnotą Europejską²²⁰. Ponownie negocjacje umowy o wolnym handlu rozpoczęto w 2018 r.

²¹⁷ Dz. Urz. UE L 354/3 z 21.12.2012.

²¹⁸ Artykuł 1 Zasady ogólne: „Poszanowanie zasad demokratycznych i podstawowych praw człowieka ustanowionych w Powszechnej deklaracji praw człowieka oraz zasady państwa prawa leżą u podstaw wewnętrznej i międzynarodowej polityki Stron. Poszanowanie tych zasad stanowi zasadniczy element niniejszej Umowy”.

²¹⁹ V. Miller, *The Human Rights Clause in the EU's External Agreements*, “House of Commons Research Paper” 16 April 2004, Vol. 04/33, s. 58.

²²⁰ Joint declaration on EU-Australia relations, 26 June 1997, “Bulletin of the European Communities” 1997, No. 6.

Podobnie rzecz się miała z Nową Zelandią, z którą pod koniec lat osiemdziesiątych Wspólnota podpisała kilka umów o handlu wyrobami rolniczymi²²¹. W lutym 1999 r. obie strony zamiast umowy podpisały zaledwie polityczną deklarację²²². Umowa o partnerstwie w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Nową Zelandią, z drugiej strony²²³ została zawarta w 2016 r.

Ważnym państwem, z którym UE nie ma podpisanej umowy zewnętrznej, są Chiny. Cieniem na wzajemne stosunki kładła się masakra na Placu Niebiańskiego Spokoju w 1989 r. Stopniowa normalizacja rozpoczęła się już pod koniec 1990 r. Jej efektem było przyjęcie w 1995 r. przez Komisję Europejską długookresowej strategii stosunków WE z Chinami. W 2003 r. została ona uaktualniona przez dokument „Dojrzewające partnerstwo – wspólne interesy i wyzwania w stosunkach UE – Chiny”²²⁴. Postulowano w nim m.in. włączenie Chin do społeczności międzynarodowej oraz wzmocnienie integracji Chin z gospodarką światową²²⁵. Cele te urzeczywistniono chociażby 19 maja 2000 r. przez podpisanie umowy dwustronnej. Dzięki niej i podobnej umowie zawartej przez Pekin z USA możliwe stało się przystąpienie Chin do Światowej Organizacji Handlu. Porozumienie z UE nie zawierało żadnej wzmianki o prawach człowieka²²⁶.

Od 1998 r. odbywają się dwustronne szczyty UE – Chiny. Od tego czasu kluczową kwestią podejmowaną przez stronę unijną było poszanowanie praw człowieka. Wiązano je z otwieraniem możliwości gospodarczych, jednakże bez głównej umowy dwustronnej. Istnieje, co prawda,

²²¹ A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 243.

²²² K.E. Smith, *The EU...*, s. 197.

²²³ Dz. Urz. UE L 321/3 z 29.11.2016.

²²⁴ *A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations*. Commission policy paper for transmission to the Council and the European Parliament, COM 2003, 533, final.

²²⁵ A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 234.

²²⁶ V. Miller, *op. cit.*, s. 57-58.

szereg porozumień wielostronnych²²⁷. W literaturze podkreśla się, iż brak poszanowania praw człowieka jest głównym powodem niepodpisania z tym państwem umowy o partnerstwie i współpracy (PCA). W strategii unijnej do roku 2006 przewidziano dalsze kroki służące rozwijaniu społeczeństwa obywatelskiego i ochrony praw człowieka wraz z integracją ze światową gospodarką²²⁸.

Bardzo delikatne nawiązanie do praw człowieka zawiera umowa z Koreą Południową²²⁹. Skromnie wypada też Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią²³⁰.

Mocny wyraz uzyskały prawa człowieka w umowie CETA z Kanadą²³¹. Wyraźne nawiązanie do praw człowieka zawarto w art. 2(1) tej umowy, zgodnie z którym: „Poszanowanie zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności, określonych w Powszechnej deklaracji praw człowieka i obowiązujących umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka oraz innych prawnie wiążących instrumentach, których Unia lub państwa członkowskie oraz Kanada są stronami, stanowi fundament polityki krajowej i międzynarodowej oraz zasadniczy element niniejszej Umowy”. Artykuł 28 definiuje w ust. 3 szczególnie poważne i znaczące naruszenie poszanowania zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności²³². Natomiast zgodnie z art. 28(7) szczególnie poważne i znaczące naruszenie praw człowieka lub nieprolifracji może również stanowić podstawę rozwiązania kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej pomiędzy UE a Kanadą.

²²⁷ A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *op. cit.*, s. 234.

²²⁸ V. Miller, *op. cit.*, s. 58.

²²⁹ Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Republiką Korei z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 127/6 z 14.05.2011.

²³⁰ Dz. Urz. UE L 330 z 27.12.2018.

²³¹ Umowa o partnerstwie strategicznym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony a Kanadą z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 329/45 z 3.12.2016.

²³² Zachodzi ono, „gdy waga i charakter tego naruszenia jest wyjątkowego rodzaju, takiego jak zamach stanu lub poważne przestępstwa stanowiące zagrożenie dla pokoju, bezpieczeństwa i dobrostanu wspólnoty międzynarodowej”.

Nasze rozważania byłyby niepełne, gdyby pominąć odniesienie sądowe do omawianych kwestii. W tym kontekście należy odwołać się do złożonej do trybunału luksemburskiego skargi Komisji o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2012/272/UE w sprawie podpisania, w imieniu Unii, umowy ramowej o partnerstwie i współpracy między Unią Europejską a Republiką Filipin. Trybunał podkreślił, że „Zgodnie z art. 208 ust. 1 TFUE polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii, takimi jak wynikające z art. 21 TUE. [...] W celu realizacji tej polityki art. 209 TFUE, na którym opiera się m.in. zaskarżona decyzja, przewiduje w szczególności w ust. 2, że Unia może zawierać z państwami trzecimi i właściwymi organizacjami międzynarodowymi wszelkie rodzaje umów przyczyniających się do realizacji celów, o których mowa w art. 21 TUE i w art. 208 TFUE. [...] Wynika stąd, że polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie ogranicza się do środków służących bezpośrednio likwidacji ubóstwa, lecz realizuje również cele, o których mowa w art. 21 ust. 2 TUE, takie jak wymienione w ust. 2 lit. d) tego przepisu, polegające na wspomaganiu trwałego rozwoju tych państw na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiska w podstawowym celu likwidacji ubóstwa”²³³.

Należy jednak pamiętać, że środki te mają jedynie dyskrejonalny charakter, nie mogą być realizowane automatycznie. Takie stanowisko zaprezentował zresztą Trybunał Sprawiedliwości, rozpatrując (i oddalając) skargę libańskiego prawnika, który został pozbawiony możliwości wykonywania zawodu²³⁴.

²³³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 czerwca 2014 r., sprawa C-377/12, *Komisja Europejska p. Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2014:1903, § 36 i n.

²³⁴ Postanowienie Sądu (trzecia izba) z dnia 6 września 2011 r., sprawa T-292/09, *Muhamad Mugraby p. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2011:418, §§ 58-60. Postanowieniem Trybunału z dnia 12 lipca 2012 r. – *Mugraby p. Radzie i Komisji* (sprawa C-581/11 P) złożone odwołanie zostało oddalone.

Rozdział IV

Prawa człowieka jako kryterium akcesyjne

1. Członkostwo w Unii Europejskiej

O status członka Unii Europejskiej może ubiegać się każde państwo europejskie, które szanuje wartości unijne wymienione w artykule 2 TUE i zobowiązuje się je wspierać. Państwo kandydackie składa wniosek do Rady, która musi podjąć decyzję jednomyślnie, jednakże dopiero po porozumieniu z Komisją. Konieczna jest ponadto zgoda Parlamentu Europejskiego działającego większością swych członków oraz traktat akcesyjny²³⁵. Przedmiotem analizy jest jednak nie procedura, a kryteria członkostwa i ta właśnie problematyka zostanie podjęta poniżej.

Przyjmowanie nowych członków do Unii Europejskiej, a wcześniej do Wspólnot Europejskich nie odbywało się zawsze na takich samych warunkach, lecz przeżyło osobliwą ewolucję. W momencie utworzenia EWG Traktat rzymski przewidywał możliwość przystąpienia do Wspólnoty każdego państwa europejskiego²³⁶. „Europejskość” była jedynym formalnym kryterium akcesyjnym, które następnie sukcesywnie rozszerzano. Pojęcie to było jednak rozumiane szerzej aniżeli w znaczeniu wyłącznie geograficznym: nadawano mu wymiar normatywny²³⁷. W sposób

²³⁵ Art. 49 TUE.

²³⁶ Art. 237: „Any European State may apply to become a member of the Community”. Podobnie art. 98 TEWWiS oraz art. 205 TEWEA.

²³⁷ A.J. Menéndez, *op. cit.*, s. 8.

dorozumiany przyjmowano, iż jedynie demokratyczne państwa przestrzegające praw człowieka mogą należeć do EWWiS czy EWG.

Można przyjąć, że ta nieokreśloność pojęcia była zamierzona²³⁸. Komisja stworzyła ogólną definicję „europejskości” w 1992 r., kiedy stwierdzono, że „łączy ona elementy geograficzne, historyczne i kulturalne”. Podkreślono jednocześnie, iż podlega ocenie oraz że nie jest ani możliwe, ani wskazane tworzyć granice przyszłej Unii²³⁹.

Zmiany dokonano Traktatem z Amsterdamu. Niemniej jednak w praktyce przełom ten dokonał się w roku 1993, wraz z ogłoszeniem kryteriów kopenhaskich. Można je traktować jako zmianę *de facto* Traktatu o Unii Europejskiej²⁴⁰. Sam Traktat z Maastricht uchylił natomiast uprzednio istniejące osobne regulacje co do członkostwa w trzech Wspólnotach. W ten sposób wykluczona została teoretycznie istniejąca możliwość wybiórczego członkostwa w stosunku do niektórych tylko Wspólnot²⁴¹. Należy z całą ostrością podkreślić, że analizowane wymogi dla państw ubiegających się o członkostwo w UE (art. 49 i 6 TUE w poprzednim brzmieniu) były bezwarunkowe. W przeciwieństwie do czterech podstawowych swobód nie mogły one zostać zawieszone przez umowę akcesyjną w ramach okresów przejściowych²⁴². Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony polegają na rozszerzeniu katalogu wartości stanowiących o fundamencie aksjologicznym Unii Europejskiej: poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom

²³⁸ E. Lenski, *Turkey and the EU: On the Road to Nowhere?*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2003, Vol. 63, s. 90.

²³⁹ Raport Komisji Europejskiej, *Europe and the challenge of enlargement*, “Bulletin of the European Communities. Supplement” 1992, No. 3, pkt 7.

²⁴⁰ M. Cremona, *Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria*, “Polish Yearbook of International Law” 2001, Vol. 25, s. 219.

²⁴¹ Art. O TUE.

²⁴² A.J. Menéndez, *op. cit.*, s. 10.

członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Do interesujących wniosków prowadzi analiza kolejnych rozszerzeń Wspólnot/Unii. Zostanie ona teraz przybliżona.

2. Antecedencje

Problematyka praw człowieka nie znalazła szczególnego odzwierciedlenia w negocjacjach z Danią, Irlandią i Wielką Brytanią. Wszystkie te państwa były w latach siedemdziesiątych stabilnymi demokracjami szanującymi prawa człowieka. Bezproblemowo (z tych samych względów) nastąpiło również rozszerzenie z lat dziewięćdziesiątych. Ciekawych wniosków może dostarczyć analiza przyjmowania pozostałych państw do Wspólnot Europejskich.

Pierwsze negocjacje Wspólnot z Grecją rozpoczęły się w 1959 r. Zakończono je w 1961 r. podpisaniem umowy stowarzyszeniowej. Uważana ona była za najdalej idącą w kierunku integracji. Będąc pierwszą, stanowiła niejako wzorzec dla późniejszych umów. Obok postanowień natury gospodarczej zawierała ona szereg rozwiązań instytucjonalnych. Na tej podstawie powołano Radę Stowarzyszenia, Komitet Parlamentarny oraz Trybunał Arbitrażowy.

Współpraca została zamrożona po zamachu stanu „czarnych pułkowników” (21.04.1967). Upadek dyktatury latem 1974 r. otworzył drogę do demokracji parlamentarnej, a dodatkowo umożliwił zmianę w stosunkach ze Wspólnotami. Wkrótce zgłoszono chęć przekształcenia stowarzyszenia w członkostwo. Oficjalny wniosek o przyjęcie strona grecka złożyła 12 czerwca 1975 r.²⁴³ Traktat akcesyjny podpisano w Atenach

²⁴³ V.M. Reyes, *Reguły gry czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa 2000, s. 68.

28 maja 1979 r., wszedł on w życie 1 stycznia 1981 r. Tym samym Grecja stała się dziesiątym członkiem EWG, EWWiS oraz EWEA. Jest to równocześnie pierwszy etap tzw. południowego rozszerzenia.

Takie normatywne rozumienie terminu „europejski” zostało potwierdzone w praktyce w roku 1962, kiedy odrzucono kandydaturę frankistowskiej Hiszpanii. Izolowane po II wojnie światowej państwo stopniowo stawało się członkiem kolejnych organizacji międzynarodowych. Od 1957 r. rząd gen. Francisco Franco zmienił kurs swej polityki, równocześnie łagodząc dyktaturę. Przełamanie międzynarodowej izolacji sprzyjały wydarzenia międzynarodowe: wojna koreańska, partyzancki konflikt zbrojny w Indochinach, kryzys sueski czy sytuacja na Węgrzech. Dzięki antykomunistycznej ideologii reżimu Franco nie można było ignorować²⁴⁴. Wkrótce rozpoczęto otwieranie państwa na handel i inwestycje zagraniczne. W 1959 r. Hiszpania została przyjęta do Organizacji Europejskiej Współpracy Gospodarczej (OEEC). Tym samym przynajmniej w sferze gospodarki państwo to uzyskało głos na forum międzynarodowym i dostęp do kredytów.

Od 1960 r. funkcjonował przy Wspólnotach ambasador hiszpański. Rząd generała Franco wystosował w lutym 1962 r. list do przewodniczącego Rady Ministrów z wnioskiem o otwarcie negocjacji zmierzających do stowarzyszenia z EWG, a wreszcie przystąpienia do Wspólnot. List ten pozostał bez odpowiedzi. Kolejną próbę podjęto dwa lata później, co zaowocowało w końcu otwarciem negocjacji we wrześniu 1967 r. Zakończone one zostały zawarciem umowy preferencyjnej²⁴⁵.

Dokonane w roku 1973 rozszerzenie północne oznaczało konieczność zmiany umowy. Zwykle rozszerzenie jej zakresu okazało się niewystarczające – należało stworzyć nowe porozumienie. Negocjacje zostały jednak zerwane przez Wspólnoty w październiku 1975 r. Dziewiątka zaprotestowała w ten sposób przeciwko egzekucji pięciu mężczyzn oskarżonych

²⁴⁴ *Ibidem*, s. 84.

²⁴⁵ Szerzej: *ibidem*, s. 84.

o zabicie policjanta. Hiszpańska strona rządowa widziała w nich terrorystów, ale dla Wspólnot byli oni więźniami politycznymi. Efektem było ponadto odwołanie ambasadorów państw członkowskich akredytowanych w Madrycie²⁴⁶.

Wkrótce po tym wydarzeniu umarł gen. Franco. W kraju podjęto próby budowania demokracji. 30 listopada, wraz ze wstąpieniem na tron króla Juana Carlosa I, nastąpiła restauracja monarchii. Zerwane przez Wspólnoty negocjacje odnowiono na początku 1976 r.²⁴⁷ Rok później, w czerwcu, odbyły się pierwsze demokratyczne wybory, po których nowo wybrany rząd z Adolfem Suárezem na czele wystosował wniosek do przewodniczącego Rady o przyjęcie Hiszpanii do Wspólnoty²⁴⁸. Rokowania jednak przeciągały się. Jako przyczynę wskazuje się prowadzenie negocjacji w warunkach recesji, która wystąpiła w związku z kryzysem naftowym²⁴⁹. W efekcie umowę akcesyjną podpisano dopiero 12 czerwca 1985 r. Obowiązuje ona od początku 1986 r.

Hiszpańską drogę do członkostwa we Wspólnotach zazwyczaj rozważa się wspólnie ze staraniami Portugalczyków. Sprzyja temu położenie geograficzne, podobna przeszłość, równoległe prowadzone negocjacje. Ważnym czynnikiem jest także zbieżność w czasie upadków reżimów autorytarnych – generała Franco oraz Marcela Caetano²⁵⁰.

Pomiędzy oboma państwami istniały jednak istotne różnice²⁵¹. W przeciwieństwie do Hiszpanii Portugalia należała do członków założycieli Organizacji Narodów Zjednoczonych, NATO oraz Europejskiej

²⁴⁶ *Ibidem*, s. 84-85.

²⁴⁷ A. Gruszczak, *Ostatnie rządy autorytarne w Europie Zachodniej*, [w:] A. Patek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata 1945-1995*, Kraków 1999, s. 575; V.M. Reyes, *op. cit.*, s. 85.

²⁴⁸ M. Carrillo, *Spanien*, [w:] W. Weidenfeld (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, Bonn 2002, s. 288-289.

²⁴⁹ H. Tendera-Właszczuk, *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód. Polska na tle innych krajów*, Warszawa 2001, s. 76-77.

²⁵⁰ V.M. Reyes, *op. cit.*, s. 118.

²⁵¹ Zob. A. Gruszczak, *op. cit.*, s. 566-567.

Strefy Wolnego Handlu. Członkostwu w tych organizacjach sytuacja polityczna i brak poszanowania praw człowieka nie przeszkadzały²⁵².

Wspomnieć należy ponadto o tradycyjnych, wielowiekowych stosunkach Portugalii z Wielką Brytanią. Gdy Brytyjczycy złożyli wniosek o przyjęcie do EWG, rząd w Lizbonie musiał rozpocząć zabiegi o współpracę ze Wspólnotą. Brak demokratycznych rządów i poszanowania dla praw człowieka wykluczał staranie się o członkostwo.

Rząd Caetano został obalony w wyniku przewrotu wojskowego (rewolucja czerwonych goździków) w kwietniu 1974 r. Zawierania trwały nadal. Dopiero dwa lata później uchwalono nową konstytucję. Pierwsze demokratyczne wybory odbyły się 25 kwietnia 1976 r., a w czerwcu tego roku – wybory prezydenckie. Nowo zaprzysiężony rząd prowadził ze Wspólnotą negocjacje. W ich wyniku podpisano protokół do umowy handlowej. Postanowiono, że najlepszą opcją dla Portugalii w celu zagwarantowania wsparcia i stabilności ekonomicznej oraz konsolidacji demokracji i poszanowania dla praw człowieka będzie przystąpienie do Wspólnot. Formalny wniosek o przystąpienie został złożony 28 marca 1977 r.²⁵³ Negocjacje trwały długo z uwagi na to, że Portugalia była najsłabszym gospodarczo państwem, z jakim prowadzono rozmowy na temat członkostwa. Wkrótce stało się ponadto jasne, że oba państwa Półwyspu Iberyjskiego zostaną włączone w jednym okresie. Nastąpiło to, jak wiadomo, w roku 1986.

3. Kryteria kopenhaskie

Z całą mocą znaczenie i potencjał analizowanego problemu ujawnił się przy okazji umów o stowarzyszeniu z państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Należy zauważyć, że początkowo strony pierwszych Układów Europejskich odmiennie postrzegały cel stowarzyszenia. Podczas

²⁵² A.J. Menéndez, *op. cit.*, s. 8.

²⁵³ V.M. Reyes, *op. cit.*, s. 123.

gdy dla państw Europy Środkowo-Wschodniej była to w dalszej perspektywie akcesja do Wspólnot, same państwa członkowskie nie poszły aż tak daleko. Brakowało stwierdzenia o woli przyjęcia państwa stowarzyszonego przez WE²⁵⁴.

Prima facie w stosunkach Wspólnot z Europą Środkowo-Wschodnią dominowały elementy gospodarcze. Ale, jak zauważono w piśmiennictwie, nie można jednak zapominać o politycznym podłożu tych związków. Negocjowanie umów gospodarczych, a później Układów Europejskich motywowane było politycznie: nowy kierunek polityki wobec państw Europy Wschodniej na początku lat dziewięćdziesiątych odzwierciedlał poparcie dla planowanych reform, co przejawiało się faworyzowaniem tych państw, które uznano za najbardziej zaawansowane w procesie demokracji²⁵⁵. Proponowano, by traktować rozszerzanie Unii jako instrument stabilizacyjny, pozwalający na kontrolę negatywnych skutków przemian transformacji politycznej i gospodarczej, a także jako powiększanie europejskiej strefy pokoju i dobrobytu²⁵⁶.

Przełom dokonał się w Kopenhadze w 1993 r. W Konkluzjach Prezydencji Rady Europejskiej stwierdzono:

„Rada Europejska [...] zdecydowała, że te państwa stowarzyszone z EŚW, które wyrażą takie życzenie, powinny zostać członkami UE. Przystąpienie nastąpi z chwilą, gdy tylko dane państwo stowarzyszone będzie w stanie przyjąć na siebie zobowiązania członkowskie oraz spełni stawiane mu warunki ekonomiczne oraz polityczne.

Członkostwo w UE wymaga, by państwo kandydujące legitymowało się stabilnością instytucji, zapewniających demokrację, rządy prawa,

²⁵⁴ M.M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 382-383.

²⁵⁵ B. Płonka, *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej*, Kraków 2003, s. 48.

²⁵⁶ F. Schimmelfennig, *The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, „International Organization” 2001, Vol. 55, no. 1, s. 50.

respektowanie praw człowieka i poszanowanie mniejszości, a także wprowadziło u siebie funkcjonującą gospodarkę rynkową oraz będzie w stanie radzić sobie z presją konkurencji i sił rynkowych w ramach Unii. Zakłada się, że przed uzyskaniem członkostwa państwo kandydujące będzie też zdolne wziąć na siebie zobowiązania wynikające z członkostwa, włącznie z podporządkowaniem się celom unii politycznej, gospodarczej i monetarnej”²⁵⁷.

Analizując znaczenie wyróżnionego powyżej kryterium akcesyjnego, należy wyjść poza postanowienia TUE. Oczywiście nie można obejść się bez stipulacji traktatowych, ale też nie należy się do nich ograniczać. Na szczycie w Kopenhadze wyraźnie podkreślono znaczenie praw mniejszości w tym kontekście. Wskazówek dostarcza tu także preambuła Karty praw podstawowych²⁵⁸.

Kryteria akcesyjne mają na celu zapewnienie pewnego poziomu spójności politycznej i ekonomicznej między Wspólnotami a państwami kandydującymi. Zmieniono kierunek istniejących układów europejskich. Ale szczyt w Kopenhadze oznaczał bardziej fundamentalną zmianę. Z tej Deklaracji wyprowadzano konieczność odegrania przez Unię większej roli w zjednoczeniu, a nawet stworzeniu Europy na nowo. Uznano, że Unia Europejska może, a nawet powinna, być otwarta na przyjęcie całej Europy. Nie chodziło tu o automatyczne włączenie wszystkich państw w poczet państw członkowskich. Konstrukcja była inna: członkostwo we Wspólnotach/Unii mogło być otwarte dla wszystkich, ale jedynie pod warunkiem spełnienia kryteriów zasadniczych z punktu widzenia akcesji²⁵⁹. Naturalnie trudno tu mówić o nawet specyficznym roszczeniu o przyjęcie.

W grudniu 1994 r. na szczycie Dwunastki w Essen przyjęto dokument „Strategia integracji z państwami stowarzyszonymi Europy Środkowej

²⁵⁷ Cyt. za M.M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *op. cit.*, s. 383.

²⁵⁸ M. Cremona, *op. cit.*, s. 221-223.

²⁵⁹ *Ibidem*, s. 220.

i Wschodniej”²⁶⁰. Potwierdzono w nim wolę przyłączenia do UE państw stowarzyszonych, zaznaczając jednak, że będzie to możliwe dopiero w sytuacji, gdy państwa te będą zdolne sprostać zobowiązaniom wynikającym z członkostwa. Nie uzgodniono jednak kalendarza przyjmowania nowych państw ani daty rozpoczęcia negocjacji. Pomimo to strategia miała istotne znaczenie dla okresu przygotowawczego dla członkostwa oraz dla dialogu strukturalnego między Unią Europejską a państwami Europy Środkowej²⁶¹. Ważne było ponadto włączenie programu PHARE do strategii przedakcesyjnej. Z uwagi jednak na pierwotny cel programu PHARE, jakim była pomoc rozwojowa, zostanie on omówiony w kolejnym rozdziale pracy traktującym o tym właśnie zagadnieniu.

W 1997 r. eksperci Komisji Europejskiej przygotowali pakiet dokumentów Agenda 2000. Przedstawiono w niej zarys ewolucji Unii Europejskiej i jej polityki, a także wpływ rozszerzenia o nowe państwa. Do tego momentu nie było jasne, w jaki sposób stosować kryteria kopenhaskie, ani też do jakiego stopnia ich przestrzeganie jest wymagane, aby otworzyć negocjacje²⁶².

Agenda zawierała również opinie (*avis*) na temat poszczególnych wniosków członkowskich złożonych przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Opinie te Komisja przygotowała na podstawie odpowiedzi państw kandydujących do członkostwa zawartych w kwestionariuszu, który został im przesłany w kwietniu 1996 r. Struktura *avis* odpowiadała kolejności kryteriów kopenhaskich. Dla niniejszej pracy znaczenie ma pierwsze z nich.

Wynik zależeć musiał od stopnia dokładności badań oraz przyjętej metodologii. Jako źródła informacji wykorzystano przede wszystkim odpowiedzi nadesłane przez państwa starające się o członkostwo,

²⁶⁰ Annex IV.

²⁶¹ J. Starzyk, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 182.

²⁶² M. Cremona, *op. cit.*, s. 234.

a także ustalenia dwustronne. Znaczenie miały również raporty przysyłane przez ambasady państw członkowskich w państwach kandydujących. Nie można ponadto pominąć ocen dokonywanych przez organizacje międzynarodowe, przede wszystkim Radę Europy oraz Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Nie wykluczano także informacji ani raportów pochodzących od różnych organizacji pozarządowych²⁶³.

Tak zwane polityczne kryterium członkostwa spełniły wszystkie państwa z wyjątkiem Słowacji i Rumunii. Zdaniem Komisji rząd pierwszego z nich przekraczał swe uprawnienia w stosunku do innych organów władzy publicznej. Co ważniejsze dla analizy, odnotowano ponadto złą sytuację mniejszości węgierskiej. Nie miała ona zagwarantowanego jej prawa posługiwania się własnym językiem. Problematyczne było również położenie mniejszości romskiej. Podkreślono różnice pomiędzy postanowieniami Konstytucji a praktyczną ich realizacją. W październiku 1999 r. sytuacja się poprawiła, co pozwoliło Komisji stwierdzić, iż Słowacja spełnia kryteria członkostwa²⁶⁴.

Co do Rumunii, Komisja zwróciła uwagę na nieprzestrzeganie podstawowych praw człowieka. Zalecono poprawę systemu prawnego i systemu więziennictwa. Apelowano również o lepszą ochronę praw obywatelskich przed ich naruszaniem przez policję. Komisja zwróciła ponadto uwagę na konieczność kontynuowania reform mających na celu polepszenie warunków życia w sierocińcach. Pomimo tych niedociągnięć wyrażona została nadzieja, iż dalsze kroczenie drogą reform pozwoli w przyszłości spełnić kryteria polityczne²⁶⁵.

Chorwacja została członkiem Unii Europejskiej 1 lipca 2013 r. na mocy Traktatu akcesyjnego podpisanego 9 grudnia 2011 r. będącego prawną podstawą przystąpienia (akcesji) Chorwacji do Unii Europejskiej.

²⁶³ A. Williams, *op. cit.*, s. 608.

²⁶⁴ M. Cremona, *op. cit.*, s. 237.

²⁶⁵ K. Kołodziejczyk-Konarska, *Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska...*, s. 260-261.

Faktyczny proces integracji Chorwacji rozpoczął się w 2005 r. z chwilą złożenia przez to państwo wniosku o członkostwo w UE. Negocjacje przeciągnęły się w czasie, m.in. z powodu konfliktu granicznego pomiędzy Chorwacją a Słowenią i zablokowania negocjacji przez tę ostatnią, a także ze względu na kontrowersje związane z wydaniem uważanego za bohatera narodowego gen. Ante Gotoviny Międzynarodowemu Trybunałowi Karnemu dla byłej Jugosławii.

Obecnie pięć państw oficjalnie kandyduje do stowarzyszenia: Albania, Macedonia Północna, Czarnogóra, Serbia i Turcja, a dwa państwa traktowane są jako „potencjalni kandydaci”: Kosovo oraz Bośnia i Hercegowina. Większość z tych państw objętych procesem rozszerzenia poczyniła w ostatnich latach znaczne postępy na swojej ścieżce przystąpienia do UE. Negocjacje akcesyjne rozpoczęto z Czarnogórą w 2012 r. i z Serbią w 2014 r., a Albania została kandydatem w 2014 r. Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu UE (SAA) z Bośnią i Hercegowiną (BiH) wszedł w życie w czerwcu 2015 r., siedem lat po jego podpisaniu, a państwo złożyło wniosek o członkostwo w UE w lutym 2016 r. Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu z Kosowem również wszedł w życie w 2016 r.

Sytuacja Turcji ze względu na swoją odmiennność wymaga oddzielnego potraktowania. Umowa stowarzyszeniowa została podpisana w 1963 r. W kwietniu 1987 r. rząd w Ankarze wyraził chęć przystąpienia do Wspólnot. Taka propozycja wywołała dużą konsternację w Brukseli²⁶⁶.

Kwestią, na której najczęściej koncentrowała się uwaga Unii wobec Turcji, jest poszanowanie praw człowieka²⁶⁷. Turecka Konstytucja wyraźnie stanowi, że państwo opiera się na prawach człowieka²⁶⁸. UE niejednokrotnie wzywała zarówno stronę rządową, jak i Partię Pracujących Kurdystanu (PKK) do zaprzestania wzajemnych ataków i dostosowania

²⁶⁶ E. Lenski, *op. cit.*, s. 13.

²⁶⁷ J. Van Westering, *Conditionality and EU Membership: The Cases of Turkey and Cyprus*, „European Foreign Affairs Review” 2000, Vol. 5.

²⁶⁸ Art. 2.

prawa tureckiego w zakresie praw człowieka do obowiązujących standardów międzynarodowych i praktyki międzynarodowej. Kwestia nieprzestrzegania praw człowieka przez Turcję doprowadziła, jako jeden z decydujących czynników, do zamrożenia przez UE funduszy przewidzianych na pomoc dla Turcji przez protokół finansowy dołączony do postanowień o utworzeniu unii celnej między UE a Turcją²⁶⁹.

Sama Unia dostrzegła szereg kroków podjętych przez stronę turecką dla poprawy poszanowania praw człowieka²⁷⁰. Od 1999 r. zrealizowano reformy konstytucyjne, znoszące m.in. karę śmierci, poprawiające równość płci czy rozszerzające wolność prasy. W sierpniu 2004 r. wprowadzono nowy, nowoczesny kodeks karny, zgodny ze standardami europejskimi. Turcja przystąpiła ponadto do większości międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka. Następnie utworzono wiele instytucji służących promowaniu praw człowieka. Tytułem przykładu wskazać można na Grupę Monitorującą Reformy (*Reform Monitoring Group*) czy Komitet Doradczy Praw Człowieka²⁷¹. Ale też trzeba zaznaczyć znaczące pogorszenie się sytuacji po nieudanej próbie wojskowego zamachu stanu, przeprowadzonej w lipcu 2016 r. przez grupę tureckich wojskowych średniego szczebla²⁷². Tym samym urzeczywistnianie idei ochrony praw człowieka w Turcji pozostawia wiele do życzenia.

Jak widać, jednoznaczna ocena Turcji według kryterium politycznego następuje z trudnością. Pomimo tego na szczycie w Helsinkach w 1999 r. zdecydowano o przyznaniu temu państwu statusu kandydata. Dnia 17 grudnia 2004 r. Unia Europejska ostatecznie postanowiła rozpocząć negocjacje akcesyjne z Turcją.

²⁶⁹ J. Starzyk, *op. cit.*, s. 242.

²⁷⁰ 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession, COM 2004, 656 final, s. 29.

²⁷¹ Szerzej: 2004 Regular Report on Turkey's progress towards accession, COM 2004, 656 final, s. 32.

²⁷² Zob. np. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lutego 2018 r. w sprawie bieżącej sytuacji w zakresie praw człowieka w Turcji (2018/2527(RSP)).

Jak podkreślono w piśmiennictwie²⁷³, idea warunkowości jest piękna teoretycznie: istnieje jasny zestaw kryteriów (kryteria kopenhaskie), bezstronna instytucja do przeprowadzenia oceny zgodności (Komisja) i perspektywa członkostwa dla tych, którzy zdadzą test. Oczywiście jest jednak, że tylko szczegółowa analiza zmian prawnych warunków stosowanych przez Komisję w kontekście reakcji państw kandydujących na te warunki oraz ogólny wpływ zasady warunkowości na reformy w państwach kandydujących może pozwolić na wyprowadzenie rzetelnych wniosków odnośnie do zasady warunkowości jako takiej oraz sposobu jej stosowania w okresie przedakcesyjnym.

Gdy przyjąć, iż rozszerzenie może być wykorzystane jako instrument unijnej polityki zmierzającej ku stabilizacji i restrukturyzacji Europy, to kluczową rolę musi odgrywać określenie warunków takiego rozszerzenia. Unia nie może funkcjonować bez należytego wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi. Z tego względu tak wielki nacisk i wymagania kładzione są na nowe państwa kandydackie. Sprzyjać to będzie osiągnięciu spójności, co jest szczególnie ważne w obliczu podejmowania przez UE wielu inicjatyw. Dla otwartości jest konieczne stworzenie chociaż minimalnego wspólnego mianownika pomiędzy starymi a nowymi państwami członkowskimi. Skuteczność warunkowego członkostwa zależy oczywiście od realistycznej i konsekwentnej realizacji stosowania kryteriów kopenhaskich wobec państw kandydujących²⁷⁴.

²⁷³ Zob. D. Kochenov, *Overestimating Conditionality*, [w:] *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden 2014, s. 551.

²⁷⁴ M. Cremona, *op. cit.*, s. 240.

Rozdział V

Warunkowość programów rozwojowych i pomocowych

1. Współpraca w dziedzinie rozwoju

Ważne miejsce w działalności UE zajmuje współpraca w zakresie rozwoju²⁷⁵. Jej obecną podstawę stanowi Część V, Tytuł III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 208 TFUE „Polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii. Polityka Unii i polityka Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju uzupełniają się i wzmacniają wzajemnie”. W dotychczas obowiązującym art. 177 TWE polityka na rzecz rozwoju miała się przyczyniać do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest rozwój i konsolidacja demokracji, praworządności oraz poszanowania praw człowiek i podstawowych swobód. *De lege lata* należy się odwołać do zasad i celów działań zewnętrznych Unii, określonych w art. 21 TUE.

Podkreślić należy, że do momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht brakowało umocowania traktatowego unijnego zaangażowania

²⁷⁵ Rozważania zawarte w niniejszym rozdziale bazują na wcześniejszej pracy: B. Krzan, *Warunkowość programów rozwojowych i pomocowych Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis no 3367, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. DCCCVI, s. 141 i n.

w pomoc rozwojową²⁷⁶. Wynikało to m.in. ze sprzeciwu części państw członkowskich wobec uwspólnotowienia tej dziedziny²⁷⁷.

Odnosnie do powiązania kwestii praw człowieka ze współpracą w dziedzinie rozwoju trwa szeroka i żywa dyskusja. Jednym z argumentów zwolenników takiego powiązania jest twierdzenie, że szeroko zakrojony rozwój społeczny i gospodarczy nie może być osiągnięty w środowisku represyjnym. Represje tłumią inicjatywy i kreatywność, podkopują entuzjazm i zaufanie społeczne. Nie bez znaczenia są również wysokie koszty stworzenia i utrzymania systemu kontroli, który zapewnić ma trwałe autorytarne reżimu²⁷⁸.

Przeciwnicy wskazują natomiast, iż trudno jest realizować pomoc w sposób równy i bezstronny, że nie dociera ona do sedna problemu, a jedynie na krótki czas osłabia jego symptomy. Państwa negatywnie oceniane za sytuację praw człowieka traktują taką krytykę jako mieszanie się w ich wewnętrzne sprawy. Zawieszenie pomocy uważane jest za działanie w złej wierze. Nadal, jak widać, panuje tradycyjne pojmowanie suwerenności rozumianej również jako zakaz ingerencji w kwestie wewnętrzne danego państwa. Jednak najwięcej kontrowersji wywołuje krytyka dokonywana przez te podmioty, które same nie zapewniają odpowiednich standardów, a które pomimo tego aktywnie zwalczają naruszenia praw człowieka w innych państwach²⁷⁹. Stosowanie negatywnej warunkowości ma jednak i tę wadę, iż prowadzi do izolacji tych państw, które najbardziej potrzebują pomocy i związków z UE. Pogłębia się w ten sposób brak stabilizacji²⁸⁰. W literaturze podkreśla się nie tyle skuteczność tej pomocy, co jej innowacyjność i rozmiar²⁸¹.

²⁷⁶ I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 338.

²⁷⁷ D. Heidrich, *Stosunki Unii Europejskiej z państwami rozwijającymi się – problem pomocy rozwojowej*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska...*, s. 319.

²⁷⁸ P. Alston, *op. cit.*, s. 129.

²⁷⁹ *Ibidem*, s. 129.

²⁸⁰ K.E. Smith, *The EU, human rights...*, s. 198.

²⁸¹ R. Zięba, *Unia...*, s. 209.

Badania wskazują na możliwe powiązania pomiędzy warunkami gospodarczymi a naruszeniami praw człowieka. Pomiędzy tymi dwoma czynnikami wyprowadza się proporcjonalność prostą: im większe ubóstwo i nierówność społeczna, tym większe represje²⁸².

Przed wszystkim należy zastanowić się, jakie państwa można określić mianem rozwijających się. Nie wypracowano definicji traktatowej ani żadnych przejrzystych kryteriów w praktyce organów wspólnotowych. Pewne wyróżniki zostały ustalone przez rozmaite organizacje (UNCTAD, Bank Światowy, OECD), ale nie można mówić o istnieniu uniwersalnej definicji. Określenie to ma w dużej mierze charakter polityczny i zależy od okoliczności konkretnego przypadku. Niekiedy w samych umowach zawieranych przez UE z państwami określa się dane państwo jako rozwijające się. Tytułem przykładu wskazać można na zawarte w roku 1985 porozumienie z Republiką Jemenu²⁸³.

Pomoc dla państw rozwijających się ze strony UE oraz jej członków wyraża się, z jednej strony, w podpisywaniu preferencyjnych umów (zarówno o charakterze regionalnym, jak i ogólnościowym), a z drugiej, w udzieleniu pomocy finansowej i technicznej o bardzo różnorodnym przeznaczeniu. W tym przypadku chodzić może o środki na finansowanie konkretnych projektów, jak również pomoc humanitarną czy pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych²⁸⁴.

Unia Europejska zapewnia pomoc rozwojową w różnorodnych formach wszystkim państwom rozwijającym się. Większość z nich łączy z Unią formalne związki w postaci dwustronnych lub wielostronnych porozumień o współpracy²⁸⁵. Uzależnienie od praw człowieka pojawia

²⁸² H.-P. Schmitz, K. Sikkink, *op. cit.*, s. 519.

²⁸³ Agreement with the Yemen Arab Republic, OJ 1985 L 26/1, art. 4; I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 341.

²⁸⁴ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 317. W 1996 r. przyjęte zostało rozporządzenie dotyczące pomocy humanitarnej: Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, OJ 1996 L 163, 02.07.1996, s. 1.

²⁸⁵ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 319.

się w programach pomocowych. Jedynym wyjątkiem jest tu pomoc w sprawach nagłych (*emergency aid*)²⁸⁶. Doraźną pomoc humanitarną, medyczną i żywnościową w różne części świata wysyłają nie tylko państwa członkowskie. Istotną rolę odgrywa działające od 1992 r. pod nadzorem Komisji Europejskiej Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO), udzielające pomocy z budżetu Wspólnoty, a następnie Unii.

Państwa członkowskie UE, działając w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), uczestniczą w koordynowaniu przez ten klub najbogatszych państw świata narodowych polityk pomocowych i rozwojowych. W tym celu na Komisję Europejską zostało sędowane reprezentowanie stanowisk państw członkowskich na forum Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC). W sumie państwa UE dostarczają ponad 50% całej światowej pomocy rozwojowej, podczas gdy Stany Zjednoczone jedynie 22%, a Japonia 17%. Wynik ten stanowi 0,4% produktu brutto UE²⁸⁷.

Uzależnianie pomocy od przestrzegania praw człowieka wzbudzało poważne kontrowersje. Problem znalazł wręcz finał przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. W 1994 r. Rada Wspólnot Europejskich zawarła umowę z Indiami o partnerstwie i rozwoju. Umowa ta została zatwierdzona decyzją Rady 94/578/EC, wydaną na podstawie postanowień dotyczących wspólnej polityki handlowej oraz współpracy w zakresie rozwoju²⁸⁸. Powołana umowa zawierała przepisy odnoszące się do m.in. energii, ochrony praw człowieka, a także przeciwdziałania narkomanii, zastrzegając równocześnie, że żadne z jej postanowień nie uchybia prawu państw członkowskich do zawierania z Indiami umów w przedmiocie współpracy gospodarczej i rozwojowej. Decyzję Rady zaskarżyła Portugalia. Utrzymała ona, iż art. 1 umowy, dotyczący ochrony praw człowieka, powinien być zatwierdzony przez Radę jednomyślnie, na podstawie

²⁸⁶ E. Riedel, M. Will, *op. cit.*

²⁸⁷ R. Zięba, *Unia...*, s. 251.

²⁸⁸ OJ L 223/22.

ówczesnego art. 235 TWE, ponieważ inne przepisy Traktatu nie przyznawały Wspólnocie żadnych kompetencji do tworzenia aktów w tym zakresie²⁸⁹. W opinii Portugalii w umowie przyjętej zaskarżoną decyzją odniesienie do praw człowieka było zbyt daleko idące, gdyż ich ochronę statuowało jako istotny element porozumienia. To miało przesądzać o konieczności zastosowania art. 235 TWE. Z argumentem tym nie zgodziła się Rada wspierana przez Danię. Wskazywały one, że ochrona praw człowieka może być materią regulowaną wraz z innymi kwestiami w umowach o współpracy rozwojowej. Zdaniem Danii istotnie odrębne upoważnienie byłoby potrzebne, ale tylko wtedy, gdyby głównym celem umowy była właśnie ochrona praw człowieka. Strona portugalska stała na stanowisku, że zawarcie umowy stanowiło zamach na podział kompetencji pomiędzy Wspólnotą i państwa członkowskie, a właśnie tu konieczny był udział państw w zawarciu umowy. Wymagana zatem byłaby jednomyślność. Rada nie zgodziła się z taką argumentacją²⁹⁰.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż traktatowe sformułowanie, że polityka Wspólnoty ma przyczyniać się do umacniania demokracji i praworządności oraz poszanowania praw człowieka, zobowiązuje Wspólnotę do tego, by przy zawieraniu umów w dziedzinie współpracy rozwojowej brała pod uwagę przesłanki ochrony praw człowieka. Trybunał wyjaśnił ponadto, iż samo włączenie do umowy postanowienia o współpracy w danej dziedzinie nie oznacza koniecznie istnienia upoważnienia do podejmowania działań realizujących tę współpracę. Dlatego też nie ma ono wpływu na podział kompetencji pomiędzy Wspólnotą i państwa członkowskie²⁹¹.

Broniąc prawa Rady do zawierania umów z klauzulą praw człowieka, Trybunał uznał jednocześnie, że klauzula ta jest w praktyce niewykonalna.

²⁸⁹ Obecnie art. 352 TFUE, który zastąpił art. 308 TWE.

²⁹⁰ Za: W. Czaplinski et al., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, t. I, Warszawa 1997, s. 251.

²⁹¹ C-268/94, ECR, tezy 23 i 47.

Niesie ona za sobą wyłącznie znaczenie polityczne, zaś ewentualne skorzystanie z niej wymaga zaangażowania w zasadzie wszystkich państw członkowskich. Uruchamianie klauzul praw człowieka jest niestety trudne do praktycznego zastosowania w związku ze złożonymi procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w instytucjach europejskich²⁹².

Na gruncie obecnie obowiązującego prawa²⁹³ Trybunał Sprawiedliwości zwraca uwagę, iż „polityka Unii w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju nie ogranicza się do środków służących bezpośrednio likwidacji ubóstwa, lecz realizuje również cele, o których mowa w art. 21 ust. 2 TUE”²⁹⁴. Nadaje to dodatkowy wymiar tej polityce.

2. Stowarzyszenie terytoriów zamorskich

Szczególne znaczenie w budowaniu unijnych relacji zewnętrznych ma określenie stosunków z byłymi terytoriami zależnymi państw członkowskich. Pierwsze próby stowarzyszenia byłych kolonii państw członkowskich podjęto już w 1957 r., w momencie powołania EWG. Cztery z sześciu państw założycielskich utrzymywały „szczególne stosunki z pozaeuropejskimi krajami i terytoriami”. Takie sformułowanie art. 131 TEWG dotyczyło Francji, Belgii, Holandii i Włoch. Już bowiem w preambule Traktatu zapisano, iż jednym z celów Wspólnoty miało być „umacnianie solidarności łączącej Europę z krajami zamorskimi i zapewnienie im rozwoju zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”.

Republika Federalna Niemiec i Holandia wysunęły jednak pewne zastrzeżenia wobec planów francuskich, zwłaszcza dotyczących pomocy,

²⁹² F. Jasiński, *Karta Praw...*, s. 82.

²⁹³ W tym także wtórnego, zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014-2020, Dz. Urz. UE L 77/44 z 15.03.2014.

²⁹⁴ Zob. sprawa C-377/12, *Komisja Europejska p. Radzie Unii Europejskiej*, wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 czerwca 2014 r., ECLI:EU:C:2014:1903.

która miała być wyższa niż dla państw niestowarzyszonych. Państwa te zgodziły się udzielić pomocy finansowej i technicznej, ale pominęły kwestię przyznania państwom stowarzyszonym preferencji handlowych. Obawiały się bowiem, że mogłyby one zahamować import z państw niestowarzyszonych, co z kolei odbiłoby się negatywnie na niemieckim i holenderskim eksporcie do tych państw. Ostatecznie państwa te poparły ideę stowarzyszenia krajów zamorskich z EWG, natomiast zgoda na udzielenie pomocy finansowej i technicznej wynikała przede wszystkim z przekonania rządów tych państw, że pomoc taka ułatwi ekspansję prywatnego kapitału na tym obszarze²⁹⁵.

W części TEWG dotyczącej stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich jako cel potraktowano „popieranie gospodarczego i społecznego rozwoju tych krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi a całą Wspólnotą”. Postanowiono ponadto, iż stowarzyszenie powinno przede wszystkim umożliwić popieranie interesów oraz wzrost dobrobytu mieszkańców tych krajów i terytoriów w celu doprowadzenia ich do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do którego dążą²⁹⁶.

Stowarzyszenie terytoriów z całą Wspólnotą, a nie jedynie z poszczególnymi metropoliami propagowała przede wszystkim Francja. Przeważająca większość krajów i terytoriów była związana właśnie z tym państwem członkowskim EWG, któremu zależało, żeby jego były i obecne kolonie w pełni skorzystały na wstąpieniu metropolii do Wspólnoty. Paryż zagroził nawet, że gdyby postanowień o stowarzyszeniu nie włączono do Traktatu rzymskiego, to mogłoby to zaważyć na decyzji o przystąpieniu Francji do EWG²⁹⁷.

²⁹⁵ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca Wspólnoty Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2595, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LV, s. 96.

²⁹⁶ Art. 131 TEWG.

²⁹⁷ M. Paszyński, *Konwencja z Lomé*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 1.

Dnia 20 lipca 1963 r. w stolicy Kamerunu Jaunde została podpisana Konwencja o stowarzyszeniu między państwami członkowskimi EWG i Radą EWG z jednej strony a 18 państwami Afryki z drugiej strony. Konwencja została zawarta na okres 5 lat i obowiązywała od 1 czerwca 1964 do 31 maja 1969 r.²⁹⁸ Zgodnie z jej art. 1 celem stowarzyszenia było kontynuowanie wysiłków w celu przyspieszenia rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego zainteresowanych państw afrykańskich, popieranie uprzemysłowienia tych państw, umacnianie więzów ekonomicznych między stronami, pomoc w umocnieniu ich niezależności gospodarczej oraz w osiągnięciu stabilności.

Postanowienia konwencji z Jaunde były w zasadniczych kwestiach powieleniem zasad zawartych w części czwartej TEWG. Zachowano regulacje dotyczące wzajemnej wymiany handlowej oraz pomocy finansowej, mającej na celu ułatwienie rozwoju państwom afrykańskim. Nowością było natomiast ustanowienie instytucjonalnych ram współpracy²⁹⁹.

Konieczność przeprofilowania współpracy pojawiła się wraz z rozszerzeniem północnym Wspólnot. Akces Wielkiej Brytanii wiązał się z kwestią objęcia członków Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (*Commonwealth*) specjalnymi stosunkami z EWG. Zarówno w pierwotnych państwach członkowskich, jak i dotychczasowych państwach-adresatach pomocy EWG zastanawiano się nad nową formułą współpracy. Najbardziej drażliwą kwestią był problem, czy wszystkie byłe posiadłości brytyjskie miały zostać dopuszczone do podpisania nowego porozumienia. Wbrew stanowisku Londynu oraz niektórych jego dawnych kolonii oparto się bezpośrednio na postanowieniach Konwencji z Jaunde. Znajdowało się w niej wyraźne stwierdzenie, że za uprawnione do skorzystania z preferencji wspólnotowych mogą być uznane tylko te państwa, których struktura gospodarcza jest podobna do struktury gospodarczej państw już stowarzyszonych. Ponadto dotychczasowi beneficjenci zastrzegli sobie prawo do odmówienia zgody

²⁹⁸ Tekst w języku polskim – „Zbiór Dokumentów PISM” 1964, nr 4-5, s. 540-621.

²⁹⁹ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 322.

na włączenie w swe szeregi nowych członków. Skutkiem tego, w obliczu braku wyraźnego sprzeciwu Wielkiej Brytanii, państwa takie jak Indie czy Pakistan zostały od razu wykluczone z grupy kandydatów. Traktaty akcesyjne zawierały ostatecznie listę 20 państw będących członkami *Commonwealth*, które miały zostać stowarzyszone ze Wspólnotą na tych samych zasadach co państwa Stowarzyszenia Krajów Afrykańskich i Madagaskaru (AAMS)³⁰⁰.

3. Współpraca z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku

Szczególne miejsce w unijnym zaangażowaniu w pomoc rozwojową zajmuje współpraca z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Ma to dwojakie uzasadnienie. Przede wszystkim jest to współpraca najbardziej zinstytucjonalizowana. Po wtóre, model wypracowany wobec tej właśnie grupy państw stał się wzorcem dla współpracy z innymi adresatami unijnej pomocy³⁰¹.

Nie można oczywiście traktować wszystkich państw tej grupy w sposób jednakowy. Zwłaszcza w dziedzinie praw człowieka wykazać można zasadnicze różnice. W przeciwieństwie do państw europejskich, afrykańskich i karaibskich państwa strefy Pacyfiku nie wykształciły regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Te ostatnie nie tylko nie doprowadziły do stworzenia regionalnego systemu, ale ponadto wstrzymywały się z podjęciem jakiegokolwiek inicjatywy dotyczącej praw człowieka³⁰². Także w obrębie pierwszej grupy państw istnieją duże rozbieżności. Podczas gdy państwa europejskie kładą nacisk na prawa polityczne i obywatelskie, ich partnerzy większą wagę przywiązują do praw gospodarczych,

³⁰⁰ Zob. *ibidem*, s. 324-325.

³⁰¹ Por. *ibidem*, s. 319.

³⁰² K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of Lomé Convention*, The Hague 2000, s. 362.

społecznych i kulturalnych, często w wymiarze zbiorowym, a nie jedynie indywidualnym³⁰³.

Na koniec lutego 1975 r. w stolicy Togo Lomé została podpisana Konwencja między EWG a 46 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), która została zawarta na okres 5 lat i obowiązywała od 1 czerwca 1976 do 1 marca 1980 r. Konwencję podpisali przedstawiciele EWG i 9 państw członkowskich, przedstawiciele 19 państw afrykańskich stowarzyszonych z EWG, przedstawiciele 9 państw afrykańskich członków Brytyjskiej Wspólnoty Narodów dotychczas niestowarzyszonych z EWG, 6 innych państw afrykańskich, 6 państw strefy karaibskiej i 3 państwa strefy Pacyfiku. Nigdzie jednak w jej postanowieniach nie mówi się, że dotyczy ona stowarzyszenia³⁰⁴.

Pierwsza z konwencji podpisanych w Lomé nie zawierała żadnej wzmianki na temat praw człowieka. Opierała się ona na zasadzie suwerennej równości partnerów. Wspólnota akceptowała jako strony umowy wszystkie państwa, które do niej przystąpiły. Nie czyniono żadnych przeszkód, nawet wobec reżimów wojskowych czy niedemokratycznych systemów jednopartyjnych. Można zatem stwierdzić, że w okresie od powstania Wspólnot do roku 1980 panowała obojętność wobec kwestii poszanowania praw człowieka i demokracji w państwach trzecich, o ile te nie dążyły do ściślejszych związków ze Wspólnotami³⁰⁵.

Po podpisaniu, ale jeszcze przed wejściem w życie konwencji, jej sygnatariusze zawarli 6 czerwca 1975 r. w Georgetown umowę potwierdzającą formalne istnienie grupy państw AKP (*African, Caribbean, Pacific States* – ACP). Zaliczono do niej wszystkie państwa, które podpisały Konwencję z Lomé. Do głównych celów grupy należy m.in.: koordynowanie działań podejmowanych w ramach Konwencji, wypracowywanie

³⁰³ *Ibidem*, s. 367.

³⁰⁴ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca...*, s. 107.

³⁰⁵ F. Hoffmeister, *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1998, s. 177.

i przedstawianie EWG wspólnego stanowiska w dziedzinach objętych postanowieniami Konwencji, umacnianie solidarności grupy AKP, wspieranie współpracy między państwami AKP w sferze wymiany towarowej, nauki, edukacji, szkoleń, techniki, transportu, demografii, ochrony środowiska i zasobów ludzkich; promowanie współpracy regionalnej w ramach AKP i międzyregionalnej. Umowa powołała również wspólne instytucje: Radę Ministrów, Komitet Ambasadorów i Sekretariat Generalny AKP. Przez porozumienie w Georgetown udało się potwierdzić wspólną tożsamość państw grupy. Układ nadał Grupie AKP prawne podstawy działalności, a jeszcze przed jego zawarciem doszło do powołania Sekretariatu AKP³⁰⁶.

Nowa, druga Konwencja z Lomé została podpisana na okres 5 lat i miała obowiązywać od 1 marca 1980 do 28 lutego 1985 r. Stronami Konwencji było już 58 państw AKP. Również i ona nie zawierała żadnego odniesienia do praw człowieka. Takie propozycje zostały stordedowane. Szczególnie aktywnie sprzeciw wyraziły Uganda, Etiopia i Sierra Leone. Wśród państw Grupy jedynie Senegal popierał postulat wprowadzenia klauzuli o prawach człowieka.

Wskutek niemożliwego do pokonania oporu strona europejska odniosła się do tych kwestii jedynie przez wydanie jednostronnej deklaracji. Podkreślono w niej, że celem Konwencji jest promowanie i poszanowanie ludzkiej godności i praw człowieka. Zapowiedziano ponadto podjęcie odpowiednich środków w razie długotrwałego naruszania tych celów przez nieeuropejskich partnerów³⁰⁷.

Przez cały czas zaangażowanie państw grupy AKP w politykę praw człowieka było słabe i nie wykraczało poza ramy negocjacji ze Wspólnotami i przy okazji dyskusji na forum wspólnych organów powołanych konwencjami³⁰⁸.

³⁰⁶ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 325.

³⁰⁷ Zob. P. Alston, *op. cit.*, s. 137-138.

³⁰⁸ K. Arts, *op. cit.*, s. 368.

Na początku grudnia 1984 r. została podpisana na okres 5 lat trzecia umowa wyznaczająca ramy dalszej współpracy między EWG a 66 państwami AKP³⁰⁹. Była ona pierwszym porozumieniem Wspólnot, w którym zawarto odniesienie do praw człowieka. Do tej pory polityka traktatowa EWG całkowicie pomijała tę kwestię³¹⁰. Państwom Grupy, które były zainteresowane jedynie zabezpieczeniem gospodarczego i finansowego wsparcia od Wspólnoty, udawało się przeciwstawiać włączeniu klauzuli o poszanowaniu praw człowieka³¹¹.

W artykule 4 przewidziano wsparcie dla wszelkich inicjatyw zmierzających do rozwoju, a opartych na wartościach kulturalnych i społecznych, zdolnościach ludzkich, bogactwach naturalnych i potencjale gospodarczym. Jako ich cel widziano rozwój społeczny i ekonomiczny oraz dobrobyt ich ludności poprzez zaspokajanie ich podstawowych potrzeb, uznanie roli kobiet i rozwój zdolności ludzi przy poszanowaniu ich godności³¹².

Do tego artykułu, jeszcze w 1984 r., dołączono Wspólną Deklarację, która dotyczyła kwestii praw człowieka³¹³. Powtórzono w niej poszanowanie godności ludzkiej, a ponadto jako cel współpracy EWG z państwami AKP wyznaczono eliminację wszelkich form dyskryminacji. Strony zobowiązały się również skutecznie pracować na rzecz zniesienia apartheidu, który stanowi pogwałcenie praw człowieka i obrazę ludzkiej godności³¹⁴.

³⁰⁹ Do stron Konwencji dołączyły: Angola, Belize, Antigua i Barbuda, Dominikana, Mozambik, Saint Kitts i Nevis, Saint Vincent i Grenadyny, Vanuatu i Zimbabwe – OJ 1986 L 86.

³¹⁰ K. Arts, *op. cit.*, s. 369.

³¹¹ *Ibidem*, s. 368.

³¹² „Support shall be in ACP-EEC co-operation for the ACP States’ own efforts to achieve more self-reliant and selfsustained development based on their cultural and social values, their human capacities, their natural resources and their economic potential in order to promote the ACP States’ social and economic progress and the well-being of their population through the satisfaction of their basic needs, the recognition of the role of women and the enhancement of people’s capacities with respect for their dignity”.

³¹³ F. Hoffmeister, *op. cit.*, s. 605.

³¹⁴ Third ACP-EEC Convention signed at Lome on 8 December 1984, Joint Declaration on Article 4, http://aei.pitt.edu/49091/1/3rd.acp-eeec_convention.pdf [dostęp: 5.12.2020].

Pod koniec lat osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych XX w. nastąpiła zmiana w podejściu do praw człowieka i demokracji. Wiązało się to z obaleniem niektórych reżimów, zmianami w przywództwie, jak również ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową po zakończeniu zimnej wojny³¹⁵. Klimat do negocjacji stał się bardziej sprzyjający, co zaowocowało podpisaniem kolejnych umów łączących Wspólnoty z państwami grupy AKP.

Dnia 15 grudnia 1989 r. podpisana została kolejna, czwarta już Konwencja z Lomé, która weszła w życie 1 września 1991 r. Jej ważność przedłużono z czasem z 5 do 10 lat, tj. do 2000 r.³¹⁶ Konwencja ta była pierwszą umową, która zawierała klauzulę o ochronie praw człowieka jako fundamentalną zasadę współpracy³¹⁷. Konkretyzowało ją postanowienie mówiące, że współpraca powinna prowadzić do wyeliminowania wszelkich barier uniemożliwiających jednostkom i ludom korzystanie z praw człowieka. Równocześnie przewidziano finansowanie promocji praw człowieka w państwach Grupy, ze szczególnym uwzględnieniem kampanii na poziomie regionalnym.

Co ciekawe, ani w preambule, ani w tekście głównym Konwencji nie znalazło się odwołanie do wartości demokratycznych jako podstawowego warunku jej zastosowania³¹⁸.

Zrewidowana czwarta Konwencja z Lomé (1995) uznała przestrzeganie praw człowieka, zasady demokracji i praworządność jako zasadnicze elementy współpracy między stronami³¹⁹. Włączono jednocześnie klauzulę o dobrym zarządzaniu (*good governance*). Była to pierwsza

³¹⁵ K. Arts, *op. cit.*, s. 368.

³¹⁶ OJ 1991 L 229/3.

³¹⁷ Art. 5 Konwencji: "[...] Cooperation operations shall be conceived in accordance with the positive approach, where respect for human rights is recognized as a basic factor of real development and where cooperation is conceived as a contribution to the promotion of these rights".

³¹⁸ P.J. Kuyper, *op. cit.*, s. 418.

³¹⁹ Art. 5 Konwencji: "Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpins relations between the ACO States and the Community and all provi-

konwencja, w której stworzono jasną procedurę mechanizmu konsultacji odnośnie do praw człowieka³²⁰. W aneksie IV załączona została Wspólna deklaracja dotycząca artykułu 5, w której ponownie podjęto kwestię likwidacji apartheidu³²¹.

Jak ocenia się w literaturze, konwencje z Lomé tworzą stosunkowo zaawansowany system wiążących norm, zasad i procedur rządzących stosunkami między państwami. Pomimo rozbudowanej formy odwołania do praw człowieka są nadal bardzo ogólne. Potrzebne jest dlatego wyjaśnienie i wypracowanie szczegółowych kryteriów, które można by zastosować w praktyce³²².

Zarówno z pozytywnych, jak i negatywnych środków korzystano już wcześniej, bez właściwej podstawy traktatowej³²³. Konwencja Lomé IV miała obowiązywać do 29 lutego 2000 r. Negocjacje w sprawie podpisania nowego porozumienia rozpoczęły się w lutym 1998 r. w Dakarze i zakończyły się rok później w grudniu uzgodnieniem tekstu umowy o partnerstwie między WE a państwami AKP, który został podpisany w Cotonou w Beninie 23 czerwca 2000 r.³²⁴ Konwencja została zawarta na okres 20 lat.

Oprócz tradycyjnych, acz bardziej rozbudowanych odwołań do praw człowieka, zawartych w preambule, podejmowała umowa o partnerstwie te kwestie w sposób kompleksowy. Do zakresu dialogu politycznego zaliczono również regularną ocenę postępów w zakresie poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych, państwa prawnego i dobrych rządów³²⁵.

sions of the Convention, and governs the domestic and international policies of the Contracting Parties, shall constitute an essential element of the Convention”.

³²⁰ K. Arts, *op. cit.*, s. 369.

³²¹ Joint declaration on Article 5: human rights.

³²² K. Arts, *op. cit.*, s. 365-366.

³²³ *Ibidem*, s. 366.

³²⁴ OJ 2000 L 317.

³²⁵ Art. 8 (4) Konwencji z Cotonou.

Kapitałne znaczenie miał natomiast art. 9, określający elementy zasadnicze i element podstawowy. Podkreślono, iż współpraca prowadzi do stałego rozwoju, koncentrującego się na człowieku, który jest głównym zainteresowanym oraz beneficjentem rozwoju. Powyższe zakładało poszanowanie i wspieranie wszystkich praw człowieka. Poszanowanie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, w tym podstawowych praw socjalnych, demokracji opartej na zasadzie państwa prawnego oraz przejrzystych i odpowiedzialnych rządów, potraktowano tym samym jako integralną część stałego rozwoju³²⁶.

Odwołując się do swoich zobowiązań międzynarodowych i zobowiązań dotyczących poszanowania praw człowieka, strony powtórzyły swoje głębokie przywiązanie do godności ludzkiej i praw człowieka stanowiących wyraz prawowitych dążeń jednostek i narodów. Jak podkreślono, prawa człowieka mają charakter powszechny, niepodzielny i wzajemnie powiązany. Strony wspierają i chronią wszystkie podstawowe wolności i prawa człowieka, zarówno obywatelskie i polityczne, jak i gospodarcze, społeczne i kulturowe. W tym kontekście szczególne znaczenie ma równość mężczyzn i kobiet³²⁷. Omawiana regulacja wyraźnie akcentowała: „Poszanowanie praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego, stanowiące podwaliny partnerstwa AKP-UE, tworzy również podwaliny polityki krajowej i międzynarodowej Stron oraz stanowi istotne elementy niniejszej Umowy”³²⁸.

Partnerstwo aktywnie wspierało propagowanie praw człowieka, procesów demokratyzacji, konsolidacji państwa prawnego oraz dobrych rządów. Dziedziny te były istotnym tematem dialogu politycznego, a także osią wspierania strategii rozwoju.

Kwestie naruszeń elementów zasadniczych (istotnych) zostały szeroko omówione w Konwencji. Procedura rozpoczynać się miała od

³²⁶ Art. 9(1).

³²⁷ Art. 9(2).

³²⁸ Art. 9(2) *in fine*.

przedstawienia stronie przeciwnej oraz Radzie Ministrów właściwych informacji niezbędnych do dokładnego zbadania sytuacji. Zmierzało to do znalezienia rozwiązania zadowalającego Strony. W tym celu zaprasza się „podejrzane” państwo do podjęcia konsultacji, które koncentrują się na przyjętych środkach lub które strona zainteresowana powinna podjąć w celu zaradzenia sytuacji. Jeśli konsultacje nie doprowadzą do rozwiązania zadowalającego obie strony lub odmówiono udziału w konsultacjach czy też w nagłych przypadkach, mogą zostać podjęte właściwe środki. Muszą być one przyjęte zgodnie z prawem międzynarodowym oraz adekwatnie do naruszenia, a przy ich wyborze należy przede wszystkim uwzględnić te, które w najmniejszym stopniu zakłócają stosowanie niniejszej umowy. Przyjmuje się, że zawieszenie byłoby środkiem ostatecznym. Z chwilą ustania przyczyny ich przyjęcia są one odwoływane³²⁹.

Podstawowym problemem wykształcenia przez Wspólnotę Europejską polityki praw człowieka wobec państw Grupy AKP jest brak konsekwencji. Niektóre z państw grupy, jak np. Sudan czy Haiti, były adresatami aktywnych działań. Inne państwa korzystały z przychylności aktorów europejskich. Tytułem przykładu wskazać można tu Etiopię czy Zair (Demokratyczną Republikę Konga), które otrzymywały pomoc nawet wówczas, gdy poszanowanie praw człowieka w tych państwach pozostawiało wiele do życzenia³³⁰. Można tę sytuację traktować jako pokłosie zimnej wojny, choć brak spójności daje się zauważyć także w latach dziewięćdziesiątych.

Motywy zaangażowania Unii w jednych państwach, a zawieszania stosunków z innymi nie są jasne ani spójne. Sytuację komplikuje dodatkowo fakt, że różne państwa członkowskie UE utrzymują z poszczególnymi partnerami grupy stosunki polityczne o niejednakowym natężeniu i bliskości. Może to prowadzić do sprzecznych momentami reakcji Europejczyków wobec danego państwa. To samo państwo może wreszcie

³²⁹ Art. 96 Konwencji z Cotonou.

³³⁰ K. Arts, *op. cit.*, s. 370.

zając dwa różne stanowiska odnośnie do tej samej sytuacji. Tak stało się w Nigerii, której członkostwo w Brytyjskiej Wspólnocie Narodów z uwagi na naruszenia praw człowieka zawieszono, podczas gdy partnerzy w ramach konwencji z Lomé ograniczyli się do mniej drastycznych kroków³³¹. Dlatego też konieczne było wzmocnienie współpracy³³². Postulowano ponadto stworzenie połączonego Biura Praw Człowieka (*EU-ACP Human Rights Office*), które zapewniłoby należytą wymianę informacji i przyczyniłoby się do wprowadzenia polityki praw człowieka w życie³³³.

Konwencja z Cotonou została zawarta na 20 lat. W dniu 3 grudnia 2020 r. UE i Organizacja Państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (OACPS) osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie nowej umowy, która zastąpi umowę o partnerstwie z Cotonou. Po zakończeniu negocjacji nową umowę parafowano 15 kwietnia 2021 r.³³⁴ Nowa umowa o partnerstwie UE–OACPS ustanawia nowe ramy prawne stosunków UE z 79 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Ma ona zwiększyć zdolności UE i państw AKP do współdziałania w obliczu globalnych wyzwań. Wśród wspólnych zasad jako obszar priorytetowy wymieniła oczywiście demokrację i prawa człowieka.

Promowanie, ochrona i przestrzeganie praw człowieka, zasad demokratycznych, praworządności i dobrych rządów, ze zwróceniem szczególnej uwagi na równość płci, pojawia się wręcz jako pierwszy z celów porozumienia³³⁵. Prawa człowieka pojawiają się jako przekrojowe tematy porozumienia³³⁶. Wśród strategicznych priorytetów wymieniono najpierw

³³¹ *Ibidem*, s. 372-373.

³³² Tzw. Dyskusja trzech „c” – nie tylko spójności (*coherence*), koordynacji (*coordination*), ale również wzajemnego uzupełniania się (*complementarity*); zob. K. Arts, *op. cit.*, s. 371.

³³³ *Ibidem*, s. 371, 376.

³³⁴ Negotiated Agreement text initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15th April 2021, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf [dostęp: 15.06.2021].

³³⁵ Zob. art. 1(3)(a).

³³⁶ *Cross-cutting themes* – zob. art. 7.

„prawa człowieka, demokrację i zarządzanie w społeczeństwach skupionych na ludziach i opartych na prawach”. W otwierającym ten tytuł art. 8 strony potwierdzają swoją determinację w ochronie, propagowaniu i przestrzeganiu praw człowieka, podstawowych wolności i zasad demokratycznych oraz we wzmacnianiu praworządności i dobrych rządów, zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, Powszechną Deklaracją Praw Człowieka i prawem międzynarodowym, w szczególności międzynarodowym prawem praw człowieka oraz, w stosownych przypadkach, międzynarodowym prawem humanitarnym. Przy tej okazji zapowiedziano promowanie polityk skoncentrowanych na człowieku i opartych na prawach, obejmujących wszystkie prawa człowieka i zapewniające równy dostęp do szans wszystkim członkom społeczeństwa, ukierunkowanych na zrównoważony rozwój skupiony na człowieku. Strony uznały przy tym, że poszanowanie demokracji, praw człowieka, podstawowych wolności, praworządności i dobrych rządów jest integralną częścią zrównoważonego rozwoju. Nowe porozumienie w sposób bardzo kompleksowy odnosi się do praw człowieka, czego dowodem jest chociażby rozbudowanie art. 9 ustanawiające element istotny tej umowy. W dalszej kolejności powołany tytuł wymienia równość płci, społeczeństwa integracyjne i pluralistyczne oraz dobre zarządzanie. Szczegółowych regulacji prawa człowieka doczekały się także w poszczególnych protokołach regionalnych.

Podpisanie umowy ma nastąpić w drugiej połowie 2021 r. Do jej wejścia w życie konieczne jest, by strony dopełniły swoich wewnętrznych procedur.

4. Środki jednostronne

Obok współpracy na rzecz rozwoju realizowanej na podstawie umów z odbiorcami tej pomocy, Unia Europejska podejmuje również szereg działań jednostronnych, w postaci programów pomocy rozwojowej.

Adresowana jest ona do szerokiego kręgu odbiorców i przyjmuje różne formy³³⁷.

Pierwowzorem może tu być program PHARE (*Poland and Hungary – Assistance for Economic Reconstruction*), którego plan uruchomienia Komisja przedstawiła na spotkaniu w Brukseli 26 września 1989 r. Był to program pomocy dla państw najszybciej wkraczających na drogę reform demokratycznych. Program ten następnie rozszerzono. Objęto nim nowe państwa, jednak nazwa pozostała niezmienną.

Formalnie program PHARE powstał na mocy decyzji Rady Europejskiej z dnia 23 grudnia 1989 r.³³⁸ Cel, jakim było początkowo wsparcie procesu reform w Polsce i na Węgrzech, realizowany miał być przez finansowanie lub udział w finansowaniu projektów mających za przedmiot restrukturyzację gospodarczą. Prowadzono je w wielu sektorach. W kolejnych latach do grona państw korzystających z programu dołączyły dalsze państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Początkowo (lata 1989-1990) świadczona była przede wszystkim pomoc humanitarna (leki, żywność itp.). Miała ona pomóc w przezwyciężeniu dotkliwych niedoborów rynkowych oraz zapobiec przerwaniu procesu reform. Później pierwszeństwo przekazywania środków przyznano rozwiązaniom mającym na celu stworzenie gospodarki rynkowej oraz popieraniu inwestycji. Po szczycie Rady Europejskiej w Essen program PHARE został włączony w ramy strategii przedczłonkowskiej³³⁹.

PHARE był programem pomocy bezzwrotnej, stanowiącym odrębną linię budżetową wydzieloną z budżetu UE, administrowanym przez Komisję Europejską. Programy PHARE były zróżnicowane. Dotyczyć mogły zarówno kilka państw, jak i tylko jednego wybranego regionu.

³³⁷ Szerzej na ten temat: I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 344 i n.

³³⁸ Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic, OJ L 375, 23.12.1989, s. 11.

³³⁹ K. Kołodziejczyk-Konarska, *op. cit.*, s. 273.

Odpowiednikiem programu PHARE dla państw byłego Związku Radzieckiego był program TACIS (*Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*). Program rozpoczął w 1993 r. Poprzedzono go jednak rozporządzeniem 2157/91, które dotyczyło pomocy dla wtedy jeszcze istniejącego Związku Radzieckiego³⁴⁰. Od samego początku zawierał on wzmiankę o prawach człowieka³⁴¹. Później dodano konstrukcję warunkującą pomoc od zasad demokracji i praw człowieka³⁴².

W podejmującym te kwestie rozporządzeniu Rady nr 99/2000³⁴³ poszanowanie praw człowieka zostało wyraźnie wyartykułowane w preambule. Stwierdzono w niej, że tylko pod takim warunkiem wsparcie Wspólnot może być skuteczne³⁴⁴. Dopuszczona została ponadto możliwość przerwania udzielania pomocy – w tym celu Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, mogła podjąć odpowiednie środki dotyczące wsparcia dla danego państwa³⁴⁵.

Programy pomocowe nie ograniczały się jedynie do państw europejskich. Głównym instrumentem finansowym UE w realizacji Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego był program MEDA (*Mediterranean Economic Development Assistance*). Ustanowiony w czerwcu 1995 r. program został przyjęty przez Radę UE 23 lipca 1996 r.³⁴⁶ Stawiał za cel przekazywanie państwom partnerskim środków finansowych i technicznych na reformy

³⁴⁰ OJ L 201/2.

³⁴¹ Council Regulation (Euratom, EEC) No 2053/93 of 19 July 1993 concerning the provision of technical assistance to economic reform and recovery in the independent States of the former Soviet Union and Mongolia, OJ L 187, 29.07.1993, s. 1.

³⁴² Council Regulation (Euratom, EC) No 1279/96 of 25 June 1996 concerning the provision of assistance to economic reform and recovery in the New Independent States and Mongolia, OJ L 165, 04.07.1996, s. 1, art. 3 (11).

³⁴³ Council Regulation (EC, EURATOM) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia, OJ 2000 L 12, s. 1.

³⁴⁴ Ustęp 5 preambuły.

³⁴⁵ Kwalifikowaną większością: art. 16 Rozporządzenia Rady.

³⁴⁶ Council Regulation (EC) No. 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of social structures in the framework of Euro-Mediterranean Partnership, OJ 1996 L 189, s. 1-9.

struktur społecznych i ekonomicznych³⁴⁷. Także ten program wychodził poza tradycyjne rozumienie pomocy rozwojowej – zakładając ułatwianie transformacji gospodarczej i wprowadzenie wolnego handlu w regionie śródziemnomorskim³⁴⁸.

Wprowadzeniu tego programu przyświecało wiele celów. W pierwszym rzędzie można wymienić wspieranie wysiłków śródziemnomorskich krajów i terytoriów nieczłonkowskich w reformowaniu ich struktur gospodarczych i społecznych oraz łagodzenie społecznych i środowiskowych skutków rozwoju gospodarczego³⁴⁹. Ważne miejsce zajmowało również dążenie do stabilności i dobrobytu, zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy oraz współpraca regionalna i transgraniczna³⁵⁰.

Kapitałne znaczenie ma podkreślenie, iż współpraca opiera się na poszanowaniu zasad demokracji, praworządności oraz praw człowieka i podstawowych wolności. Te wartości są zasadniczym elementem współpracy, a ich naruszenie skutkować może podjęciem odpowiednich środków³⁵¹.

Nowe zasady współpracy między WE a państwami stowarzyszonymi w ramach programu MEDA zostały ustanowione przez Radę w 2000 r.³⁵² Przyświecała temu idea bardziej efektywnego wdrażania pomocy wspólnotowej. Mają one obowiązywać w latach 2000-2006. Cele współpracy uległy rozszerzeniu o poprawę warunków stron najmniej uprzywilejowanych. Podkreślone zostało znaczenie ochrony środowiska. Podniesiono również kwestię zintegrowania partnerów śródziemnomorskich z gospodarką światową³⁵³. Najbardziej widoczne zmiany dotyczyły zasad współpracy. Ważne

³⁴⁷ J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2002, s. 133.

³⁴⁸ R. Zięba, *Unia...*, s. 201.

³⁴⁹ Zob. art. 1(1) Rozporządzenia.

³⁵⁰ Art. 2(2).

³⁵¹ Art. 3.

³⁵² Council Regulation (EC) No. 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of social structures in the framework of Euro-Mediterranean Partnership, OJ 2000 L 311.

³⁵³ Art. 1 nowego rozporządzenia.

dla niniejszej analizy jest, że mechanizm uzależniania współpracy od przestrzegania praw człowieka pozostał niezmieniony. Świadczy to o prawidłowości przyjętej konstrukcji.

Od stycznia 2007 r. wprowadzono Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), który zastąpił dotychczasowe programy pomocowe³⁵⁴. W treści rozporządzenia określającego przepisy ogólne w tej sprawie wielokrotnie odwołano się do praw człowieka jako fundamentu udzielanej w tych ramach pomocy. Znaczenie dla niniejszych rozważań ma jednak przede wszystkim art. 28 rozporządzenia, który przewiduje wstrzymanie pomocy, gdy kraj partnerski nie przestrzega zasad, na których opiera się dialog i współpraca. Równocześnie w ust. 2 powołanego przepisu rozporządzenia wyraźnie wskazano, że w takich przypadkach wspólnotową pomoc należy w pierwszej kolejności wykorzystać w celu wspierania podmiotów niepaństwowych w zakresie działań mających na celu promowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wspieranie procesu demokratyzacji w krajach partnerskich. Trudno tym samym o mocniejsze wsparcie oddolnych inicjatyw zmierzających do zwiększenia poszanowania praw człowieka. Jest to kolejny już przejaw realizowanej przez Unię polityki warunkowości, uzależniającej podejmowane działania od stanu przestrzegania praw człowieka.

Kolejne rewizje dokonywane w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa podkreślają wagę ochrony praw człowieka w realizacji tego wieloczołowego ambitnego założenia³⁵⁵.

³⁵⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE L 310 z 9.11.2006.

³⁵⁵ Zob. A. Kalicka-Mikołajczyk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, Wrocław 2021, s. 51 oraz wcześniejsze opracowanie Autorki: *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013. Por. też eadem, *Prawa człowieka jako zasada uniwersalna. Współpraca Unii Europejskiej z krajami partnerskimi w ramach Europejskiej polityki sąsiedztwa*, [w:] B. Mielnik (red.), *Z problematyki prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego. Księga poświęcona pamięci doktora Macieja Lisa*, Wrocław 2018, s. 33 i n.

Rozdział VI

Naruszenia praw człowieka jako podstawa sankcji

1. Sankcje

Przy okazji rozważań nad międzynarodową tożsamością Unii Europejskiej, podjętych w rozdziale II opracowania, zwrócono uwagę na znaczenie przestrzegania standardów prawnoczłowieczych przez same państwa członkowskie tej organizacji. Nie ulega wątpliwości, że ten aspekt ma również wymiar zewnętrzny, będący przedmiotem tej części naszych rozważań.

Analizując stosowane w ramach UE sankcje zewnętrzne, należy w pierwszym rzędzie rozróżnić sankcje autonomiczne, których inicjatorem była sama UE, oraz sankcje przyjmowane w celu wykonania odpowiednich rezolucji Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Przed ustanowieniem Unii Europejskiej decyzje w sprawie sankcji ekonomicznych podejmowane były w ramach działań dotyczących wspólnej polityki handlowej³⁵⁶. Taki stan wywoływał kontrowersje. W ich efekcie doprowadzono do zmian – Rada podejmowała decyzje o sankcjach w formie wspólnego działania lub wspólnego stanowiska. Praktyczne znaczenie miały zatem dopiero decyzje wykonawcze w formie stosownych aktów prawa unijnego³⁵⁷. Były stanowione kwalifikowaną większością

³⁵⁶ Na podstawie art. 133 (dawny 113) TWE. Zob. też gruntownie nt. J. Ryszka, *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008, s. 119 i n.

³⁵⁷ Zarówno w dziedzinie stosunków gospodarczych (na podstawie art. 301 TWE), jak i w odniesieniu do przepływu kapitału i płatności (art. 60 TWE).

głosów przez Radę, na wniosek Komisji Europejskiej³⁵⁸. Jako przykład zastosowania tego mechanizmu w ostatnim okresie podać można działania Unii realizowane po zamachu terrorystycznym z 11 września 2001 r. na World Trade Center w Nowym Jorku. 27 grudnia 2001 r. Rada przyjęła wspólne stanowisko w sprawie szczegółowych środków zwalczania terroryzmu³⁵⁹. Stwierdzono w nim, że Wspólnota Europejska zamrozi fundusze oraz inne aktywa majątkowe osób i grup uznanych za prowadzące działalność terrorystyczną. Nawiązując do tego aktu unijnego, już na poziomie wspólnotowym (pierwszy filar) Rada wydała stosowne rozporządzenie, w którym podjęto odpowiednie środki, wiążące bezpośrednio państwa członkowskie³⁶⁰.

W 2004 r. Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa ustalił podstawowe zasady odnośnie do stosowania i wykonywania sankcji, a także oszacowania i kontroli ich skutków. Zasady te ujęto w „Wytocznych w sprawie stosowania i oceniania środków ograniczających”³⁶¹, które Rada przyjęła w 2003 r., a następnie poddała przeglądowi i aktualizowała w 2005, 2009 i 2017 r.

W zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających przyjęto wielokrotnie aktualizowane dobre praktyki (ostatnio w maju 2018 r.)³⁶². Wtedy też uzgodniono Wytoczne stosowania i oceniania środków ograniczających (sankcji).

Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony zmieniona została procedura przyjmowania środków ograniczających. Art. 215 TFUE wymaga uprzedniego przyjęcia decyzji w sprawie WPZiB (art. 29 TUE), która co do zasady jest uchwalana jednomyślnie. Obecnie nakładanie środków

³⁵⁸ J. Barcz, *II filar Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] idem (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 103.

³⁵⁹ Council Common Position 2001/931/CFSP, OJ 2001 L 344/93.

³⁶⁰ Council Regulation 2580/2001, OJ 2001 L 344/70.

³⁶¹ Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions), Brussels, 7 June 2004, 10198/1/04, REV 1, PESC 450.

³⁶² Zob. Dobre praktyki w zakresie skutecznego wprowadzania w życie środków ograniczających (sankcji) (4 maja 2018), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8519-2018-INIT/pl/pdf> [dostęp: 15.12.2020].

ograniczających reguluje Decyzja Rady (WPZiB) 2020/1999 z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka³⁶³.

2. Praktyka stosowania sankcji

Za najbardziej znany przykład zastosowania sankcji może być uznana sytuacja, jaka zaistniała w **Polsce** po wprowadzeniu stanu wojennego. Dziesiątka państw członkowskich Wspólnot dążyła do wypracowania wspólnego stanowiska. Służyły temu także ożywione konsultacje zapoczątkowane już w grudniu 1981 r. Pierwsze kroki były jednak ostrożne. W oświadczeniu z nieformalnego spotkania w Londynie 15 grudnia 1981 r. ministrowie spraw zagranicznych Wspólnoty wyrazili wstrzeźliwość. Wezwano, by Polska bez ingerencji z zewnątrz i bez użycia siły sama rozwiązała własne problemy tak, aby proces reform mógł być kontynuowany. Dopiero 4 stycznia 1982 r. na nieformalnym spotkaniu w Brukseli szefowie dyplomacji szerzej ocenili z dezaprobatą sytuację w Polsce. Stwierdzili oni, że represje naruszają elementarne prawa człowieka oraz stoją w całkowitej sprzeczności z Aktem Kończącym z Helsinek, Kartą Narodów Zjednoczonych oraz Powszechną Deklaracją Praw Człowieka. Związek Radziecki i inne państwa Europy Wschodniej zostały obciążone winą za wywieranie zewnętrznej presji na Polskę i prowadzenie kampanii przeciwko procesowi odnowy. Sformułowano trzy konkretne żądania wobec władz polskich: zniesienie stanu wojennego, zwolnienie wszystkich aresztowanych oraz wznowienie dialogu z Kościołem i Solidarnością. Pomimo tak jednoznacznie negatywnej oceny sytuacji Dziesiątka państw członkowskich Wspólnoty nie wyraziła jasnej intencji co do możliwości wprowadzenia sankcji gospodarczych wobec władz polskich. Krótko po tym od podpisanego dokumentu zdystansowała się Grecja.

³⁶³ Dz. Urz. UE L 410 I z 7.12.2020, s. 13-19.

Premier Papandreu zdymisjonował nawet ministra spraw zagranicznych za podpisanie komunikatu z 4 stycznia 1982 r. Zademonstrowano w ten sposób brak jedności w ramach Wspólnoty. Zastrzeżenia socjalistycznego rządu Grecji wzbudziły fragmenty komunikatu potępiające postawę Związku Radzieckiego oraz zawierające niejasną sugestię co do możliwości wprowadzenia sankcji przez EWG³⁶⁴.

Sankcje zostały bowiem wprowadzone przez Stany Zjednoczone wobec i Polski, i ZSRR. 23 grudnia 1981 r. prezydent Ronald Reagan ogłosił anulowanie amerykańskich zabezpieczeń kredytowych na eksport do Polski, odebranie PLL LOT praw do lądowania w USA, odebranie praw połowu na wodach amerykańskich oraz wstrzymanie finansowania przez rząd amerykański dostaw produktów rolnych do Polski. Jednocześnie podkreślono, iż Stany Zjednoczone są gotowe pomóc Polsce w odbudowie gospodarki, ale tylko wtedy, gdy zakończą się represje³⁶⁵.

Poparcie dla amerykańskiej polityki sankcji zostało udzielone przez Wielką Brytanię. To właśnie rząd Margaret Thatcher jako pierwszy z państw członkowskich Dziesiątki ogłosił w lutym 1982 r. własne posunięcia restrykcyjne. Premier próbowała ponadto wpływać na pozostałych członków Wspólnot, aby postąpili podobnie³⁶⁶.

Brytyjskie starania nie zakończyły się sukcesem. Państwa Europy Zachodniej jednoznacznie i w sposób otwarty zakwestionowały politykę USA uzależniającą handel i transfer technologii od zmian w polityce wewnętrznej i zagranicznej ZSRR i innych państw socjalistycznych³⁶⁷. Wspólnota wykazała się większym wyczuleniem na nieingerencję w wewnętrzne sprawy państw niż sam ZSRR³⁶⁸.

³⁶⁴ A. Podraza, *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 1996, s. 102-104.

³⁶⁵ Zob. *ibidem*, s. 105.

³⁶⁶ *Ibidem*, s. 107.

³⁶⁷ P. Marsch, *The European Community and East-West economic relations*, "Journal of Common Market Studies" September 1984, vol. XXIII, no 1, s. 7-10.

³⁶⁸ *Ibidem*, s. 10.

Poza nielicznymi wyjątkami EWG nie podjęła decyzji gospodarczych skierowanych przeciwko Polsce. Wynikało to głównie ze sprzeciwu Grecji. Ograniczono się do wstrzymania dostaw żywności do Polski na preferencyjnych warunkach. Niemniej jednak niewykorzystane w ten sposób środki przekazano na finansowanie pomocy humanitarnej dla Polski. Jedynie w ramach NATO niektóre z państw członkowskich Wspólnoty zdecydowały się na restrykcje w sferze finansowej. Zostały one uzgodnione podczas spotkania ministerialnego NATO 11 stycznia 1982 r., kiedy postanowiono nie udzielać Polsce nowych kredytów. Jedynym wyjątkiem miały być kredyty przeznaczane na zakup żywności. Dodatkowo uzgodniono, iż nie należy wyrażać zgody na odraczanie spłaty długów przez Polskę. Na koniec ustalona została podwyżka stóp procentowych na nowe kredyty udzielane państwom socjalistycznym³⁶⁹.

Obok *démarches* o charakterze ekonomicznym zastosowano restrykcje o charakterze dyplomatycznym, technicznym i kulturalnym. W ten sposób ograniczona została swoboda poruszania się polskich dyplomatów. Nastąpiło wstrzymanie kontaktów kulturalnych. Również w zachodnio-europejskich portach lotniczych flota LOT nie otrzymywała zezwoleń na lądowanie³⁷⁰.

Według Andrzeja Podrazy ograniczony charakter sankcji wspólnotowych był przede wszystkim wynikiem dominacji kryteriów ekonomicznych nad politycznymi i z zakresu bezpieczeństwa w podejściu Wspólnoty do handlu Wschód–Zachód³⁷¹.

Szczególnie zawiły problem stanowiła sytuacja w **Republice Południowej Afryki**. Również i w tym rejonie zjednoczona Europa zdecydowała się na sankcje. Z tego środka skorzystano w stosunku do Republiki Południowej Afryki w latach 1985-1986. Droga do wspólnego stanowiska nie była jednak prosta. Szybko ujawniły się sprzeczności.

³⁶⁹ *Ibidem*, s. 8; A. Podraza, *op. cit.*, s. 108.

³⁷⁰ A. Podraza, *op. cit.*, s. 108.

³⁷¹ *Ibidem*, s. 96.

Dania, Irlandia i Holandia zajmowały najbardziej katagoryczne stanowisko, które temperowały Niemcy, Portugalia i Wielka Brytania. Te ostatnie państwa łączyły z Afryką Południową tradycyjne więzy handlowe. Udało się jednak osiągnąć konsensus. Wprowadzenie stanu wyjątkowego w 1985 r. spowodowało, że państwa członkowskie zdecydowały o embargu na broń, zatrzymaniu współpracy wojskowej, odwołaniu radców wojskowych. Dodatkowo wstrzymano kontakty kulturalne, naukowe i sportowe. Temu wszystkiemu towarzyszył zakaz eksportu ropy oraz materiałów nuklearnych³⁷². Komisja proponowała podjęcie odpowiednich kroków o charakterze ekonomicznym przy użyciu instrumentarium wspólnotowego, ale z powodu sprzeciwu duńskiego, niemieckiego i brytyjskiego zrealizowano je poprzez środki jedynie krajowe³⁷³.

Poważnym naruszeniem praw człowieka była masakra na Placu Niebiańskiego Spokoju w Pekinie w czerwcu 1989 r. Wobec **Chin** użyto embarga na broń oraz sankcji gospodarczych i dyplomatycznych³⁷⁴. Ocenia się, że reakcja Dwunastki była minimalna. Szczyt Rady Europejskiej w Madrycie zebrał krytyczne recenzje. Kwestie wydarzeń pekińskich państwa członkowskie podnosiły na wszelkich forach międzynarodowych. Zdecydowano się przedłużyć wizy chińskim studentom, którzy nie chcieli wracać do ojczyzny. Wszystkie te działania leżały w kompetencji państw członkowskich. Wspólnota nie angażowała się w ich realizację. Poza tym wkrótce, bo w październiku 1990 r., postanowiono o stopniowym normalizowaniu stosunków z Chinami³⁷⁵.

Przykłady zastosowania sankcji można mnożyć. W dotychczasowej historii realizacji polityki zewnętrznej istnieje wiele przykładów stosowania negatywnych środków politycznych i ekonomicznych wobec państw

³⁷² "Bulletin of the European Communities" 1985, No. 9, pkt 2.5.1.

³⁷³ T. King, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?*, "European Journal of International Law" 1999, Vol. 10, No. 2, s. 322.

³⁷⁴ J.H. Matlary, *Human Rights*, "ARENA Working Paper" 2003, Vol. 19, s. 5.

³⁷⁵ T. King, *Human Rights...*, s. 323.

afrykańskich naruszających zasady demokracji i nieprzestrzegających praw człowieka³⁷⁶.

Integrująca się Europa zareagowała na zawieszenie Zairskiej Konferencji Narodowej przez prezydenta Mobutu ogłoszeniem, że Wspólnota i państwa członkowskie zdecydowały wstrzymać techniczne i gospodarcze wsparcie dla tego państwa. Gdy w marcu 1993 r. dekretem prezydenckim powołano nowego premiera, ogłoszono embargo na broń oraz ograniczono wydawanie wiz. Parę miesięcy później unieważniono wybory prezydenckie w Nigerii. Skutkiem tego było zawieszenie współpracy wojskowej z Nigerią i poważne ograniczenie w przyznawaniu wiz członkom nigeryjskiego personelu wojskowego³⁷⁷.

Jak zauważa J. Starzyk, zastosowanie warunków ekonomicznych i politycznych jest najbardziej skuteczną metodą realizacji celów WPZiB w stosunku do państw afrykańskich. Stanowi to dobre uzupełnienie dyplomacji deklaratywnej. Ta ostatnia tylko w niewielkim stopniu oddziałuje na państwa regionu, podobnie jak dyplomacja prewencyjna. Na poparcie tezy autorka wskazuje na nieskuteczność działań unijnych w rejonie Wielkich Jezior. Spójne były natomiast działania o charakterze wspólnotowym: ekonomicznym czy dotyczącym współpracy na rzecz rozwoju³⁷⁸.

Brakuje jednak spójności w realizowanej polityce zagranicznej. Wobec państw o marginalnym znaczeniu stosowane są najcięższe środki. Natomiast sankcje w odniesieniu do Nigerii nie dotyczyły ropy. Podobnie w Algierii, pomimo odwołania wyborów w styczniu 1992 r., nie podjęto żadnych restrykcji, a jedynie formalnie potępiono zaistniałą sytuację³⁷⁹.

Jak już wspomniano, do dyplomatycznych jedynie sankcji ograniczono się przeciwko Nigerii w 1993 r.³⁸⁰ Spowodowane to było odwołaniem

³⁷⁶ J. Starzyk, *op. cit.*, s. 253.

³⁷⁷ T. King, *Human Rights...*, s. 323-324.

³⁷⁸ J. Starzyk, *op. cit.*, s. 253.

³⁷⁹ K.E. Smith, *The EU, human rights...*, s. 195.

³⁸⁰ J.H. Matlary, *op. cit.*, s. 5.

wyborów prezydenckich. Sankcje, tym razem również ekonomiczne, wdrożono w 1995 r. po egzekucji Kena Saro-Wiwy. Unia oskarżyła władze wojskowe o nieprzestrzeganie praw człowieka oraz naruszanie podstawowych zasad prawa i demokracji. Sankcje przyjęły różne formy: od embargo na broń, amunicję i sprzęt wojskowy, poprzez restrykcje wizowe dla personelu wojskowego nigeryjskich misji dyplomatycznych na terenie państw członkowskich UE, do ograniczenia współpracy wojskowej, przyjęte w postaci aktu unijnego³⁸¹. Miesiąc później podjęto ponadto decyzję o ograniczeniu kontaktów sportowych z Nigerią³⁸².

Decyzje o ograniczeniu stosunków handlowych i zastosowaniu sankcji dyplomatycznych oraz ekonomicznych Unia Europejska podjęła także wobec innych państw Afryki. Embargo na dostawy broni, amunicji i sprzętu wojskowego ustanowiono dla Sudanu i Sierra Leone. W pierwszym przypadku była to forma reakcji na toczącą się walkę pomiędzy sudańską armią rządową i siłami opozycyjnymi, które skupiły się wokół Ludowej Armii Wyzwolenia Sudanu³⁸³. Społeczne koszty tego konfliktu były niewiarygodne; odbiły się negatywnie na stopniu poszanowania praw człowieka³⁸⁴. Odnośnie do Sierra Leone natomiast embargo unijne wywołane było zamachem stanu, który był zorganizowany przez ludzi odpowiedzialnych za wybuch wojny domowej w tym państwie w 1991 r.³⁸⁵

Sankcje w imię wspierania procesu pojednania narodowego oraz działań pokojowych pod sztandarem ONZ strona unijna nałożyła w 1995 r.

³⁸¹ Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on Nigeria, 20.11.1995, 95/515/CFSP, OJ L 298.

³⁸² Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on Nigeria, 4.12.1995, 95/544/CFSP, OJ L 309; J. Starzyk, *op. cit.*, s. 253.

³⁸³ Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning the imposition of an embargo on arm, ammunition and military equipment on Sudan, 15.03.1994, 94/165/CFSP, OJ L 75.

³⁸⁴ J. Starzyk, *op. cit.*, s. 253.

³⁸⁵ Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning Sierra Leone, 8.12.1997, 97/826/CFSP, OJ L 344; J. Starzyk, *op. cit.*, s. 253.

na Angolę³⁸⁶. Wprowadzono zakaz sprzedaży broni do tego państwa oraz ograniczono z nim stosunki handlowe³⁸⁷.

Sankcji nie stosowano wyłącznie wobec państw afrykańskich. Po odmowie uznania przez Narodową Radę Prawa i Porządku w Birmie wyników wyborów z maja 1990 r. wprowadzono embargo na broń, amunicję i wyposażenie wojskowe. Ponadto zakazano wjazdu na terytorium UE przedstawicielom junty oraz ograniczono dwustronne wizyty na szczeblu wojskowym³⁸⁸.

Wskazać należy także na owocną praktykę w stosunku np. do Iraku po agresji na Kuwejt, czy z doświadczeń europejskich – sytuację w byłej Jugosławii³⁸⁹. Aktywność zaznaczyła się także w odniesieniu do reżimu talibów w Afganistanie³⁹⁰.

Adresatem sankcji jest również Białoruś. Początkowo stosunki z tym państwem rozwijały się dynamicznie. Podstawę dla nich stanowił podpisany w 1995 r. układ o partnerstwie i współpracy (PCA). Białoruś otrzymywała znaczącą pomoc w ramach program TACIS i różnych innych programów i pożyczek. Sytuacja zmieniła się, gdy w 1996 r. po wygranym referendum prezydent A. Łukaszenka zmienił konstytucję, ograniczając uprawnienia parlamentu, niezawisłość sądów i wolność słowa. Unia Europejska zareagowała wprowadzeniem sankcji. Zawieszony został układ o partnerstwie i współpracy, jak również kontakty dwustronne na szczeblu ministerialnym. Zamrożono unijne programy pomocy technicznej. Wyjątek stanowiły jedynie pomoc humanitarna i programy nakierowane na wspomaganie demokracji na Białorusi.

³⁸⁶ Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union with regard to Angola, 2.10.1995, 95/413/CFSP, OJ L 245.

³⁸⁷ J. Starzyk, *op. cit.*, s. 253.

³⁸⁸ Common Position 96/635/CFSP, OJ 1996 L 287/1.

³⁸⁹ I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 359 i n.

³⁹⁰ Common Position 96/746/CFSP, OJ 1996 L 342/1.

Wielokrotnie strona unijna krytykowała autorytarne praktyki Łukaszenki, zaznaczając, iż dalsza współpraca jest możliwa tylko wtedy, gdy nastąpi powrót do budowy systemu demokratycznego, przestrzegania praw człowieka oraz wdrażania reform rynkowych w gospodarce. W drugiej połowie 1998 r. nastąpił kryzys wywołany naruszeniem eksterytorialnego statusu misji dyplomatycznych państw unijnych w stolicy Białorusi. Wśród podjętych kroków wymienić można wspólne stanowisko Rady UE zalecające wycofanie dyplomatów z Mińska i wzywające władze białoruskie do podobnego kroku. Ponadto zakazano wydawania wiz wjazdowych oficjalnym przedstawicielom Białorusi³⁹¹. Spór rozwiązano w grudniu 1998 r. Po powrocie dyplomatów państw członkowskich Rada w lutym 1999 r. anulowała wspólne stanowisko. Stopniowo znoszone były restrykcje wobec Białorusi. Uzależniono je jednak od konstruktywnego dialogu rządu ze społeczeństwem. W obliczu konsekwentnego naruszania standardów demokracji i poszanowania praw człowieka stosunki UE z tym państwem pozostawały „delikatne i mało intensywne”³⁹². Kolejne odsłony wydalenia dyplomatów przyniosły następne dekady.

W dniu 18 maja 2006 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 765/2006 dotyczące środków ograniczających wobec Białorusi³⁹³. Ale z całą mocą na nowo problem ujawnił się latem 2020 r. przy okazji wyborów prezydenckich. W dniu 11 sierpnia 2020 r. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wydał w imieniu Unii oświadczenie, w którym stwierdził, że wybory nie były ani wolne, ani uczciwe, a ponadto podkreślił, że mogą zostać podjęte środki wobec osób odpowiedzialnych za przemoc, nieuzasadnione aresztowania oraz fałszowanie wyników wyborów.

³⁹¹ 98/448/CFSP, OJ L 195.

³⁹² R. Zięba, *Unia...*, s. 163-165.

³⁹³ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2016/276 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie wykonania art. 8a ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających wobec Białorusi, Dz. Urz. UE L 52/19 z 27.02.2016.

Również w sierpniu 2020 r. unijni ministrowie spraw zagranicznych ponowili powtarzany już wcześniej apel do białoruskich władz o zaprzestanie nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej przemocy wobec pokojowych demonstrantów oraz o uwolnienie zatrzymanych. Na początku października 2020 r. na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej przywódcy UE zaapelowali do białoruskich władz o zaprzestanie przemocy i represji, uwolnienie wszystkich zatrzymanych i więźniów politycznych, poszanowanie wolności mediów i społeczeństwa obywatelskiego oraz rozpoczęcie pluralistycznego dialogu narodowego. Uzgodnili, że należy nałożyć sankcje, i wezwali Radę do bezzwłocznego przyjęcia stosownej decyzji w tej sprawie, a ponadto zachęcili Komisję Europejską do przygotowania planu wsparcia gospodarczego na rzecz demokratycznej Białorusi³⁹⁴. Na podstawie konkluzji Rady Europejskiej z 1 października 2020 r. Rada nałożyła dzień później sankcje w postaci zakazu wjazdu i zamrożenia aktywów³⁹⁵. Sukcesywnie rozszerzano krąg osób objętych sankcjami.

W dniu 24 maja 2021 r., tj. dzień po doprowadzeniu do przymusowego lądowania samolotu linii Ryanair w Mińsku na Białorusi, które stworzyło zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego, Rada Europejska zdecydowanie potępiła zatrzymanie przez białoruskie władze dziennikarza Ramana Pratasiewicza i Sofii Sapiegi, żądając ich natychmiastowego uwolnienia oraz zagwarantowania im swobody przemieszczania się. 25 czerwca 2021 r. wszedł w życie kolejny pakiet sankcji Unii Europejskiej wobec Białorusi związany z poważnymi naruszeniami praw człowieka przez reżim w Mińsku. W uzupełnieniu poprzednich restrykcji, obejmujących osoby i podmioty prawne wspierające Łukaszenkę,

³⁹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2020/10/01-02/> [dostęp: 15.01.2021].

³⁹⁵ Zob. Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/1387 z dnia 2 października 2020 r. wykonujące art. 8a ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających wobec Białorusi; Decyzja wykonawcza Rady (WPZiB) 2020/1388 z dnia 2 października 2020 r. wykonująca decyzję 2012/642/WPZiB dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Białorusi.

ograniczenia nałożono na wybrane sektory gospodarcze oraz handel wybranymi grupami towarów.

Znaczne ograniczenia wprowadzono w dostępie do unijnego rynku finansowego. Tytułem przykładu wskazać można zakaz finansowania przez Europejski Bank Inwestycyjny projektów przeznaczonych dla białoruskich podmiotów państwowych, wstrzymanie wszelkiej pomocy technicznej oraz obrotu papierami dłużnymi z największymi państwowymi bankami czy zakaz udzielania gwarancji bankowych i inwestycyjnych białoruskim podmiotom państwowym.

Zauważyć można wzrost znaczenia środków o charakterze negatywnym. Do roku 1990 reakcja jednoczących się Europejczyków dotyczyła tylko tych naruszeń praw człowieka, których nie sposób było nie zauważyć. Tak było w odniesieniu do Polski, powszechnie potępianej RPA i wreszcie szokujących światową opinię publiczną wydarzeń na placu Tiananmen³⁹⁶.

Ciekawie przedstawiała się praktyka w odniesieniu do państw, z którymi EWG łączyła umowa niezawierająca klauzuli prawnoczułowieczej. Jako dobitny przykład wskazać można, że w dniu 18 stycznia 1977 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza oraz Syryjska Republika Arabska zawarły umowę o współpracy (zwaną dalej „umową o współpracy”), aby wspierać ogólną współpracę w celu zacieśnienia stosunków między stronami. Narastająca w 2011 r. brutalizacja reakcji władz syryjskich na protesty społeczne wywołała potępienie m.in. Wysokiej Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka i Rady Praw Człowieka. 18 sierpnia 2011 r. również i Unia potępiła brutalną kampanię prowadzoną przez Baszara al-Assada i jego reżim przeciw narodowi syryjskiemu, podkreślając, że należy zaprzestać brutalnych represji, uwolnić zatrzymanych demonstrantów, zapewnić swobodny dostęp międzynarodowym organizacjom humanitarnym i organizacjom strzegącym praw człowieka oraz

³⁹⁶ T. King, *Human rights...*, s. 323.

rozpocząć prawdziwy, pluralistyczny dialog narodowy. Na początku września 2011 r. Rada przyjęła decyzję 2011/523/UE częściowo zawieszającą stosowanie Umowy o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Syryjską Republiką Arabską³⁹⁷. W decyzji powołano się na preambułę do umowy o współpracy, zgodnie z którą przystępując do umowy, obie strony pragnęły zmanifestować wspólne pragnienie zachowania i wzmocnienia przyjaznych wzajemnych stosunków zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Unia uznała, że bieżąca sytuacja w Syrii stanowi jawne pogwałcenie zasad Karty Narodów Zjednoczonych, która jest podstawą współpracy między Syrią a Unią. Uznając ogromną powagę naruszeń popełnionych przez Syrię w pogwałceniu ogólnego prawa międzynarodowego i zasad Karty Narodów Zjednoczonych, Unia zdecydowała o przyjęciu dodatkowych środków ograniczających wobec reżimu syryjskiego. W decyzji wyraźnie podkreślono, że stosowanie umowy o współpracy powinno zostać częściowo zawieszone do chwili, gdy władze Syrii położą kres regularnie występującym przypadkom łamania praw człowieka i gdy będzie można uznać, że postępują one zgodnie z ogólnym prawem międzynarodowym i zasadami będącymi podstawą umowy o współpracy. Wypada podkreślić, że w zamierzeniu zawieszenie miało być skierowane wyłącznie przeciw władzom, a nie ludności Syrii, stąd ograniczony do ropy naftowej i produktów ropopochodnych charakter podjętych środków. Uznano, że handel ropą naftową i produktami ropopochodnymi przynosi obecnie reżimowi Syrii największe korzyści i tym samym wspiera jego represyjną politykę.

W gruntownym studium J. Ryszka³⁹⁸ przedstawiła inne przypadki reakcji UE na brak przestrzegania praw człowieka, wynikające z panującej

³⁹⁷ 2011/523/UE: Decyzja Rady z dnia 2 września 2011 r. częściowo zawieszająca stosowanie Umowy o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Syryjską Republiką Arabską, Dz. Urz. UE L 228/19 z 3.09.2011.

³⁹⁸ J. Ryszka, *Praktyka wykonywania sankcji gospodarczych przez UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 27.

w państwie trzecim sytuacji wewnętrznej (Somalia³⁹⁹, Liberia⁴⁰⁰, Sierra Leone⁴⁰¹). Unia nie pozostała również obojętna wobec trudnej sytuacji wewnętrznej panującej w Demokratycznej Republice Konga⁴⁰² oraz Republice Wybrzeża Kości Słoniowej⁴⁰³. Rozporządzenie sankcyjne z 19 lutego 2004 r. zostało zmienione przez rozporządzenie 2020/213⁴⁰⁴. Tytułem przykładu wskazać można też inne rozporządzenia o środkach ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Iranie⁴⁰⁵, Sudanie Południowym⁴⁰⁶, Wenezueli⁴⁰⁷.

Sankcje w oficjalnej retoryce przedstawia się jako środek ostateczny, *ultima ratio*. Takie podejście, jakkolwiek słuszne, nie znajduje jednak całkowitego potwierdzenia w praktyce. Można stwierdzić, że wykorzystanie tego najgroźniejszego środka wywołuje najwięcej krytyki odnośnie do spójności realizacji i konsekwencji podejścia Unii Europejskiej.

³⁹⁹ Wspólne stanowisko 2002/960 (Dz. Urz. UE L 334 z 11.02.2002, s. 1) – embargo na broń; rozporządzenie Rady 147/2003 (Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2003, s. 2).

⁴⁰⁰ Rozporządzenie 1146/2001 (Dz. Urz. WE L 156 z 13.06.2001, s. 1) oraz rozporządzenie 234/2004 (Dz. Urz. UE L 40 z 12.02.2004, s. 35).

⁴⁰¹ Wspólne stanowisko 97/826/CFSP (Dz. Urz. WE L 344 z 15.12.1997, s. 6); rozporządzenie 2465/97 (Dz. Urz. WE L 344 z 15.12.1997, s. 6); rozporządzenie 1745/2000 (Dz. Urz. WE L 200 z 8.08.2000, s. 21) oraz 303/2002 (Dz. Urz. UE L 47 z 19.02.2002, s. 1).

⁴⁰² Rozporządzenie 1727/2003 (Dz. Urz. UE L 249 z 1.10.2003, s. 64); rozporządzenie 889/2005 (Dz. Urz. UE L 152 z 15.06.2005, s. 1), rozporządzenie 174/2005 (Dz. Urz. UE L 29 z 2.02.2005, s. 5).

⁴⁰³ Rozporządzenie 174/2005 (Dz. Urz. UE L 29 z 2.02.2005, s. 5).

⁴⁰⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2020/213 z dnia 17 lutego 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 314/2004 dotyczące niektórych środków ograniczających w odniesieniu do Zimbabwe ST/5517/2020/INIT (Dz. Urz. UE L 45/1 z 18.02.2020).

⁴⁰⁵ Rozporządzenie Rady (UE) nr 359/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Iranie (Dz. Urz. UE L 100/1 z 14.04.2011).

⁴⁰⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/735 z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Sudanie Południowym oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 748/2014 (Dz. Urz. UE L 117/13 z 8.05.2015).

⁴⁰⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2019/1889 z dnia 11 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/2063 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli, ST/13001/2019/INIT (Dz. Urz. UE L 291/1 z 12.11.2019).

Rozdział VII

Unia Europejska a międzynarodowe organizacje praw człowieka

1. Unia Europejska a organizacje międzynarodowe

Ochrona praw człowieka jest dziedziną działalności wielu organizacji międzynarodowych, zarówno rządowych, jak i pozarządowych. Badając znaczenie praw człowieka w Unii Europejskiej, nie sposób jest pominąć jej zaangażowanie w takich organizacjach. Wyposażona w podmiotowość międzynarodową⁴⁰⁸ Unia jest zdolna do utrzymywania stosunków z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, w tym także z innymi organizacjami międzynarodowymi. W poniższej analizie uwaga koncentruje się na unijnym udziale w najważniejszych z nich o charakterze rządowym.

Zdolność prowadzenia stosunków z organizacjami międzynarodowymi, tak jak z państwami, jest mocno ugruntowana w praktyce instytucji unijnych. Zasadniczo stosunki te mogą przybrać trojaką formę: zawierania umów międzynarodowych, porozumień w dziedzinie współpracy administracyjnej oraz stosunków dyplomatycznych lub podobnych⁴⁰⁹.

Zdolność zawierania umów z organizacjami międzynarodowymi, tak jak z państwami, przewidziana była już w Traktacie rzymskim⁴¹⁰. Analogiczne rozwiązanie można znaleźć w art. 101 TEWEA, brakowało

⁴⁰⁸ Zob. art. 47 TUE.

⁴⁰⁹ I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 165.

⁴¹⁰ Art. 228, później art. 300 TWE, obecnie art. 221 TFUE.

go natomiast odnośnie do EWWiS. Taką kompetencję można jednak wyprowadzić jako dorozumianą, konieczną dla funkcjonowania pierwszej ze Wspólnot⁴¹¹. Utrzymywanie odpowiednich stosunków z organizacjami międzynarodowymi leżało w gestii Komisji⁴¹². Obecnie, zgodnie z art. 220(2) TFUE, to zadanie spoczywa na wysokim przedstawicielu Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz na Komisji.

Wcześniej Wspólnoty Europejskie, a obecnie Unia Europejska stopniowo staje się członkiem różnych organizacji międzynarodowych. Nadal jednak Unia rzadko uzyskuje pełny status członkowski. Taki stan wynika z wielu przyczyn. Po pierwsze wskazać należy ograniczenia wynikające z samych umów konstytuujących daną organizację międzynarodową. Można w tym kontekście mówić o przywiązaniu państw do międzyrządowego charakteru organizacji międzynarodowych. Podstawową kwestią jest tu rozdział kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie. Rezerwę wobec członkostwa UE w organizacjach wykazują także państwa trzecie⁴¹³.

W większości organizacji międzynarodowych Wspólnoty posiadały status obserwatora. Dotyczy to w pierwszym rzędzie ONZ i organizacji wyspecjalizowanych: MOP, Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), Światowej Organizacji Własności Intelektualnej (WIPO), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju Przemysłowego (UNIDO). Podobnie rzecz się ma z organizacjami regionalnymi, jak Rada Europy. Obserwatorzy nie mają prawa głosu i zazwyczaj mogą uczestniczyć w dyskusji jedynie za pozwoleniem przewodniczącego obradom danej organizacji. Konkretnie uprawnienia wynikają każdorazowo z umowy konstytuującej określoną organizację, a także z regulaminu obrad.

Możliwość współpracy i uczestnictwa w organizacjach międzynarodowych czy też udział w ich tworzeniu przez WE, a obecnie Unię

⁴¹¹ I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 166.

⁴¹² Wynikało to z art. 302 zdanie 2 TWE.

⁴¹³ Cyt. za C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 104, przypis 2.

Europejską od dawna nie budziły wątpliwości⁴¹⁴. Wynikają one z istnienia przynajmniej dzielonej kompetencji wspólnotowej w tym zakresie. Skuteczne uczestnictwo UE w wielostronnym systemie ONZ pozostaje jednak nadal ograniczone ze względu na szczególnie system unijny, połączenie elementów międzynarodowych z ponadnarodowymi instytucjami⁴¹⁵.

Traktat z Lizbony ujął stosunki Unii z organizacjami międzynarodowymi w jednym art. 220 TFUE. Krąg organizacji międzynarodowych, z którymi Unia utrzymuje stosunki, jest zakreślony szeroko. Obok organizacji międzyrządowych zaliczyć tu też należy międzynarodowe organizacje pozarządowe, a także międzynarodowe konferencje państw i organizacji międzynarodowych. Zgodnie z art. 220(2) TFUE ocena, jakie stosunki są „właściwe”, należy do Komisji i wysokiego przedstawiciela. Pamiętamy przy tym, że reprezentację Unii przy organizacjach międzynarodowych zapewniają delegatury UE⁴¹⁶.

Przywołane powyżej postanowienie traktatowe (art. 220 TFUE) nie jest jednak podstawą dla uzyskania członkostwa w danej organizacji, a zaledwie do utrzymywania stosunków z organizacjami międzynarodowymi⁴¹⁷. Utrzymywanie stosunków z organizacjami międzynarodowymi będzie miało kapitalne znaczenie dla realizacji na arenie międzynarodowej zasad, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad

⁴¹⁴ Zob. Opinion 1/76 *Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels*, [1976] ECR, s. 00741, § 5.

⁴¹⁵ M. Farrell, *EU Representation and Coordination within the United Nations*, [w:] K.V. Laatikainen, K.E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism*, London 2006, s. 45.

⁴¹⁶ Art. 221 TFUE.

⁴¹⁷ Zob. B. Krzan, *Komentarz do art. 220*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu...*, t. II, s. 1626.

równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego⁴¹⁸.

Trzeba zauważyć, że nadal przystępowanie UE do organizacji międzynarodowych nie zyskało wyraźnej regulacji traktatowej. Procedura wynika z art. 218 TFUE (a wcześniej z art. 300 TWE), natomiast materialna podstawa uzyskania przez Unię członkostwa zależy od podziału kompetencji pomiędzy Unię a państwa członkowskie⁴¹⁹. Nie stanowi to jednak przeszkody do zawierania na podstawie art. 220 umów administracyjnych, które nie ustanawiają materialnych zobowiązań.

Współpraca UE z organizacjami międzynarodowymi może opierać się zaledwie na wymianie informacji. Relacje mogą też przyjąć bardziej zaawansowane formy: od konsultacji poprzez kontakty techniczne i administracyjne po wzajemne uczestnictwo w posiedzeniach. Możliwe jest wreszcie uzyskanie przez UE statusu obserwatora. Uczestnictwo Unii w ramach innych organizacji może też polegać na ograniczonym członkostwie.

Największe zaangażowanie wynika z przyznania UE pełnego członkostwa. Jest ono najczęściej rezultatem umowy międzynarodowej o utworzeniu danej organizacji bądź też przystąpienia do aktu konstytucyjnego (statutu organizacji). Obok tradycyjnego modelu organizacji zakładającego członkostwo wyłącznie państw, w statutach pojawiają się klauzule dopuszczające specjalnie członkostwo UE (np. art. XVI ust. 1 porozumienia o utworzeniu WTO), odnoszące się do członkostwa regionalnych organizacji gospodarczych (art. 23 Protokołu z Kioto) lub też zezwalające na członkostwo organizacji międzynarodowych, na które państwa członkowskie przekazały kompetencję w zakresie określonym statutem danej organizacji (art. 305 Konwencji o prawie morza w zw. z art. 1 załącznika IX). Unia może występować w charakterze członka obok (członkostwo mieszane) lub zamiast państw członkowskich. Ten ostatni przypadek będzie miał

⁴¹⁸ Art. 21 TUE.

⁴¹⁹ Opinia 1/78, ECLI:EU:C:1979:224.

miejsce, gdy Unia dysponuje kompetencją wyłączną. Wtedy też zastępuje całkowicie uczestnictwo państw członkowskich.

Przy organizacjach, których statuty nie dopuszczają uczestnictwa podmiotów niepaństwowych, wyprowadzono koncepcję *full participant status*, gdzie UE dysponuje wszelkimi uprawnieniami za wyjątkiem prawa głosu⁴²⁰. Tytułem przykładu wskazać można członkostwo UE w Komisji Zrównoważonego Rozwoju⁴²¹.

W przypadku członkostwa mieszanego konieczne jest właściwe uregulowanie zasad głosowania. By uniknąć sytuacji, w której głos unijnych państw członkowskich liczyłby się podwójnie, przyjęto metodę alternatywnego korzystania z prawa głosu: albo głosują indywidualnie państwa członkowskie, albo kumulatywnie UE, dysponując sumą głosów swoich członków. Pierwowzorem takiego rozwiązania jest model przyjęty w ramach Organizacji Wyżywienia i Rolnictwa⁴²². Przełomem okazało się uzyskanie przez EWG członkostwa w Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (*Food and Agriculture Organization – FAO*) w 1991 r.⁴²³ Dopuszczono w ten sposób uczestnictwo gospodarczych regionalnych organizacji integracyjnych⁴²⁴, co można potraktować jako pierwszą udaną próbę infiltracji systemu ONZ przez Wspólnotę (obecnie Unię)⁴²⁵.

⁴²⁰ F. Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, "Common Market Law Review" 2007, Vol. 44, s. 54.

⁴²¹ Commission on Sustainable Development, zob. ECOSOC Decision 1995/201

⁴²² Zob. art. 2 ust. 10 Konstytucji FAO.

⁴²³ Było to możliwe po zmianie przez Radę Ministrów tej Organizacji jej Konstytucji 18 listopada 1991 r.

⁴²⁴ Zob. *Constitution of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, art. II ust. 2-3, *Basic Texts of the Food and Agriculture Organization of the United Nations*, op. cit., s. 3 i n. Zob. też D. Dormoy, *Recent developments regarding the law on participation in international organizations*, [w:] K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague 1998, s. 328.

⁴²⁵ Tak J. Sack, *The European Community's Membership of International Organizations*, "Common Market Law Review" 1995, Vol. 32, s. 1243; szerzej: R. Frid, *The European*

Odnosząc się do tych niespójności, Traktat z Lizbony zrywa z reprezentowaniem Unii przez Prezydencję, wprowadzając w jej miejsce Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. Połączył on funkcje wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych, co stanowi istotne wzmocnienie spójności Unii w stosunkach międzynarodowych⁴²⁶. Unika się w ten sposób dotychczasowej konkurencji pomiędzy tymi urzędami⁴²⁷. Można tym samym mówić o swoistym „pragmatyzmie instytucjonalnym”⁴²⁸. Wysoki Przedstawiciel prowadzi w imieniu UE dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża stanowisko unijne w organizacjach międzynarodowych i na konferencjach międzynarodowych⁴²⁹. Przyczynia się on przez swoje propozycje do opracowania WPZB, a ponadto zapewnia wykonanie decyzji przyjętych przez Radę Europejską i Radę⁴³⁰.

Warto też zwrócić uwagę na art. 32 TUE. W redakcji wprowadzonej Traktatem z Lizbony z dotychczasowego art. 16 TUE w starym brzmieniu wykreślono obowiązek wzajemnego informowania się o kwestiach polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zamiast tego dodano do analizowanego artykułu zdanie drugie o następującej treści:

„Przed podjęciem jakichkolwiek działań na arenie międzynarodowej lub zaciągnięciem wszelkich zobowiązań, które mogłyby wpłynąć na interesy Unii, każde Państwo Członkowskie konsultuje się z pozostałymi

Economic Community A Member of a Specialized Agency of the United Nations, „European Journal of International Law” 1993, Vol. 4, s. 239 i n.

⁴²⁶ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 79.

⁴²⁷ Zob. K. Miszczak, *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 112.

⁴²⁸ Tak D. Thym, *Die Europäische Union in den Vereinten Nationen*, „Vereinte Nationen” 2008, J. 56, no. 3, s. 121.

⁴²⁹ Nowy art. 27(2) TUE.

⁴³⁰ Nowy art. 27(1) TUE.

w ramach Rady Europejskiej lub Rady. Państwa Członkowskie zapewniają, poprzez zbieżne działania, możliwość realizacji przez Unię jej interesów i wartości na arenie międzynarodowej. Państwa Członkowskie są względem siebie solidarne”.

Tym sposobem nie tylko nie zmniejszono, ale wręcz zwiększono koordynację stanowisk państw członkowskich w ramach wspólnych działań zewnętrznych. Nieznaczącej modyfikacji uległa treść drugiego członu art. 16. Państwa członkowskie mają bowiem uzgadniać wszelkie kwestie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, stanowiące przedmiot ogólnego zainteresowania w celu określenia wspólnego podejścia nie tylko w ramach Rady, ale także w ramach Rady Europejskiej⁴³¹.

2. Organizacja Narodów Zjednoczonych

Najważniejszą organizacją zajmującą się ochroną praw człowieka jest Organizacja Narodów Zjednoczonych. Prawa człowieka są ważnym katalizatorem jej działania. Już w Preambule Karty Narodów Zjednoczonych mówi się o konieczności przywrócenia wiary w podstawowe prawa człowieka, w dostojność i wartość jego osoby, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet. Jednym z głównych celów Organizacji jest osiągnięcie międzynarodowej współpracy przy rozwiązywaniu zagadnień międzynarodowych o charakterze gospodarczym, społecznym, kulturalnym lub humanitarnym, jak również przy popieraniu i zachęcaniu do poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód dla wszystkich bez różnicy rasy, płci, języka lub religii⁴³².

Powołanie ONZ jest uznawane za początek szerokiego procesu określanego mianem internacjonalizacji praw człowieka⁴³³. Znaczącymi jego

⁴³¹ Nowy art. 32 TUE

⁴³² Art. 1 KNZ.

⁴³³ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo...*, s. 56.

etapami było uchwalenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948) oraz podpisanie Międzynarodowych Paktów Praw Człowieka (1966) i protokołów do nich.

Nie wszyscy badacze wyrażają ogólny entuzjazm. Postanowienia dotyczące praw człowieka w Karcie Narodów Zjednoczonych są nieliczne i stosunkowo skromne w treści. Początkowo przeważała doktryna nieinterwencji. Ostatnimi czasy jednak pojmowanie praw człowieka przeszło gwałtowną transformację. ONZ odchodzi od państwowocentryzmu na rzecz podejścia coraz bardziej koncentrującego się na prawach człowieka i zagadnieniach jednostkowych.

Problematyka ochrony praw człowieka może być podejmowana przez wiele organów ONZ. W pierwszym rzędzie należy wymienić Zgromadzenie Ogólne, które zgodnie z art. 13 (1)(b) KNZ może badać sprawy i wydawać zalecenia państwom. ZO rozpatrywało naruszenia praw człowieka wiele razy⁴³⁴. W roku 1993 Zgromadzenie Ogólne powołało specjalny urząd do spraw ochrony praw człowieka – Wysokiego Komisarza Praw Człowieka.

Podobne uprawnienia – badania i zalecenia – przysługują Radzie Gospodarczo-Społecznej⁴³⁵. Rada inicjuje przygotowanie projektów konwencji międzynarodowych, zwołuje konferencje międzynarodowe. Wśród innych kompetencji Rady wymienić należy badanie wielu sprawozdań, które napływają do niej z innych ciał i organów. Tytułem przykładu wskazać można raporty Komisarza ds. Uchodźców, a także Komisji ds. Kobiet. Od 1967 r., w związku z sytuacją w Afryce Południowo-Zachodniej, Rada Gospodarczo-Społeczna dysponuje możliwością „badania informacji dotyczących masowych naruszeń praw człowieka”. Skorzystała z niej w odniesieniu do sytuacji w Chinach i Indiach w 1990 r.⁴³⁶

⁴³⁴ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, nb 442.

⁴³⁵ Art. 62 (1) i (2) KNZ.

⁴³⁶ Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 437.

Rezolucją 3208 (XXIX) z 1 października 1984 r. Zgromadzenie Ogólne zaleciło Sekretarzowi generalnemu zaproszenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do uczestnictwa w sesjach i pracy Zgromadzenia Ogólnego w charakterze obserwatora. W dokumencie roboczym z 1993 r. Komisja Europejska zdefiniowała status obserwatora poprzez odwołanie do prawa uczestnictwa w posiedzeniach bez prawa głosu oraz nakładania zobowiązań finansowych. Doprecyzowano ponadto, że uprawnienie do zabrania głosu jest udzielane według uznania przewodniczącego⁴³⁷.

Od tego czasu można zauważyć znaczącą zmianę jakościową w statusie obserwatora: UE korzysta bowiem nie tylko z klasycznej formuły, ale dysponuje w zasadzie wszystkimi uprawnieniami członków poza prawem głosu. Można zatem mówić o „wzmocnionym” (ang. *enhanced*) statusie obserwatora⁴³⁸.

Wyrazem nowego podejścia do relacji pomiędzy UE a ONZ jest rezolucja 65/276⁴³⁹. Może ona stanowić początek podwyższenia statusu

⁴³⁷ Zob. Community participation in United Nations organs and conferences. Commission staff working paper. SEC (93) 361 final, 3 March 1993, s. 10, § 18: “Observer status confers the right to attend meetings but not the right to vote and does not impose financial obligations; the right to speak is given at the Chairman’s discretion. This is the Community’s usual status in UN forums, and specifically in the General Assembly; in practice there are variants on it ranging from the highly active role akin to membership, as in UNCITRAL, the WFP and UNCTAD, to a lesser role as in WHO and the ITU and to the even more limited presence as part of the Presidency delegation”.

⁴³⁸ Zob. np. F. Hoffmeister, P.-J. Kuijper, *The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities*, [w:] J. Wouters, F. Hoffmeister, T. Ruys (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague 2006, s. 15; F. Hoffmeister, *Outsider or Frontrunner?...*, s. 54; por. D. Dormoy, *Le statut de l’Union européenne dans les organisations internationales*, [w:] idem (dir.), *L’Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles 1997, s. 52 i n.

⁴³⁹ UN Doc. A/RES/65/276: Resolution adopted by the General Assembly on 3 May 2011 [without reference to a Main Committee (A/65/L.64/Rev.1)] 65/276. Participation of the European Union in the work of the United Nations. Zob. B. Krzan, *Nowy status obserwatora dla Unii Europejskiej w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiątek (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni*, Rzeszów 2015, s. 175 i n.

unijnego w pozostałych organach Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz organizacjach wyspecjalizowanych.

Kluczowe dla naszej analizy postanowienie stanowi akapit art. 21(1) TFUE, zgodnie z którym „Unia dąży do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które wyznają zasady, o których mowa w akapicie pierwszym. Sprzyja ona wielostronnym rozwiązaniom wspólnych problemów, w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych”. W redakcji tego przepisu odwołano się wprost do sztandarowego hasła skutecznego multilateralizmu (ang. *effective multilateralism*)⁴⁴⁰, nawiązując do tak zatytułowanego Komunikatu Komisji⁴⁴¹. Kwestie te zostały podjęte także w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 2003 r.⁴⁴² Za priorytet Unii uznano w niej wzmocnienie ONZ i wyposażenie w możliwości skutecznego działania. Przy okazji podkreślono gotowość uczestniczenia w zwalczaniu zagrożeń i wykonywaniu zadań. Potrzebna do tego jest jednak bardziej czynna, spójna i otwarta na współpracę z partnerami Unia Europejska, co osiągnięto w dużej mierze poprzez wejście w życie Traktatu z Lizbony.

Jako organ pomocniczy Rady Gospodarczo-Społecznej została w 1946 r. utworzona **Komisja Praw Człowieka**. Zajmuje się ona badaniem

⁴⁴⁰ Zob. E. Cała-Wacinkiewicz, *Efektywny multilateralizm jako dowód jedności prawa międzynarodowego – rozważania w kontekście prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007, s. 84 i n., zvl. 93.

⁴⁴¹ *The European Union and the United Nations: The Choice of multilateralism*, COM(2003) 526 final (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels 10.09.2003); zob. też F. Jasiński, *Unia Europejska – Narody Zjednoczone: wybór multilateralizmu? Komentarz w świetle komunikatu Komisji Europejskiej z 10 września 2003 r.*, [w:] C. Mik (red.), *Pozycja Unii Europejskiej w świecie – Aspekty prawne i polityczne – IX Ogólnopolska Konferencja Prawnicza nt. Unii Europejskiej Serock 31 maja – 1 czerwca 2004 roku*, Toruń 2005, s. 155 i n.

⁴⁴² *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, s. 9.

możliwości rozwoju praw człowieka. Przygotowuje ona także projekty odpowiednich umów międzynarodowych. Jej zasługą jest uchwalenie przez Zgromadzenie Ogólne Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. To dzięki wysiłkom Komisji udało się również zawrzeć Pakty Praw Człowieka z 1966 r. Nie można w tym miejscu pominąć tak ważnych umów, jak Konwencja z 1961 r. w sprawie ograniczenia bezpaństwowości, Konwencja z 1973 r. w sprawie zwalczania i karania zbrodni apartheidu czy Konwencja z 1984 r. przeciwko torturom oraz innemu okrutnemu, nie-ludzkemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu.

Unia Europejska przyjęła aktywną rolę w posiedzeniach Komisji Praw Człowieka. Sprowadza się ona m.in. do proponowania projektów rezolucji oraz zajmowania stanowisk zmierzających do ochrony i propagowania praw człowieka i podstawowych wolności. UE zabiera głos na temat kwestii praw człowieka w państwach, na temat których toczy się dyskusja. Drugą kategorią działalności unijnej na forum Komisji jest rozważanie kwestii tematycznych, takich jak na przykład zwalczanie rasizmu czy też prawa kobiet.

W ramach Komisji Praw Człowieka Komisja Europejska posiada status obserwatora. Jej rola jest znacząca zwłaszcza w tych sprawach, w których Wspólnota posiada kompetencje. Nie oznacza to jednak zawężenia zaangażowania Unii jedynie do tej kategorii spraw. Corocznie przedstawia ona informację dotyczącą wsparcia technicznego w dziedzinie praw człowieka. Uzupełnia ona stanowisko UE o sytuacji światowej w tej kwestii.

Komisja Europejska jest reprezentowana ponadto na codziennych spotkaniach Grupy Zachodniej Komisji Praw Człowieka, co pozwala na dyskusje problemów wspólnie z państwami o podobnych poglądach.

Przemawiając na dorocznej sesji Komisji Praw Człowieka w marcu 2002 r., Javier Solana wyraźnie stwierdził, że „Unia Europejska jest zdecydowana w pełni brać odpowiedzialność za rozwój sytuacji międzynarodowej, proporcjonalnie do swego potencjału, bogactwa, historii i geografii. Ma to jej pozwolić odgrywać ważną rolę międzynarodową”. Jak podkreślił

Wysoki Przedstawiciel UE do spraw Polityki Zagranicznej, „prawa człowieka są w centrum tej roli, bowiem są one rdzeniem integracji europejskiej”. Solana stwierdził: „Jesteśmy czymś więcej niż tylko strefą wolnego handlu, czymś więcej aniżeli związkiem opartym na względach praktycznych (*alliance of convenience*), jesteśmy Unią wartości!”. Po tym stwierdzeniu przedstawiony został cały wachlarz środków i instrumentów, których Unia nie zawaha się użyć dla popierania demokracji i praw człowieka, dla zapobieżenia ich poważnemu naruszeniu. W tym kontekście Solana wymienił: umacnianie pokoju poprzez zapobieganie konfliktom i opanowywanie kryzysów, zmniejszenie i eliminację ubóstwa poprzez pomoc rozwojową i humanitarną, współpracę i dialog, a także – gdy wymaga tego sytuacja – głośne potępienie i usprawiedliwione taką sytuacją interwencje, choć podejmowane w ramach Narodów Zjednoczonych i poparte zaangażowaniem na rzecz długofalowej stabilizacji sytuacji w danym państwie czy regionie⁴⁴³.

Ogólnie pozytywny obraz zakłócał brak spójności i koordynacji w gronie państw członkowskich. Widoczne jest to zwłaszcza podczas głosowań, kiedy brakuje jednomyślności. Wywołuje to zrozumiałą krytykę⁴⁴⁴.

Komisja Europejska uczestniczy ponadto w posiedzeniach Trzeciego Komitetu Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, który zajmuje się problematyką społeczną, humanitarną i kulturalną⁴⁴⁵.

Na podstawie rezolucji 60/251 Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 15 marca 2006 r. Komisję Praw Człowieka ONZ zastąpiła **Rada Praw Człowieka**. Utrzymano status organu pomocniczego Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Radę Praw Człowieka traktuje się jako kontynuatorkę Komisji Praw Człowieka.

Pierwsza sesja Rady odbyła się w czerwcu 2006 r. Rok później przyjęto „Pakiet rozwoju instytucjonalnego”, aby ukierunkować jej prace oraz

⁴⁴³ R. Kuźniar, *Międzynarodowa tożsamość...*, s. 37-38.

⁴⁴⁴ Np. odnośnie do stanowiska wobec polityki Izraela na terytoriach okupowanych (2002). Zob. C. Tomuschat, *Die Europäische Union als ein Akteur in den internationalen Beziehungen*, [w:] J.A. Frowein et al. (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin 2003, s. 811.

⁴⁴⁵ Szerzej na ten temat: J. Wouters, *The European Union...*, s. 18 i n.

ustanowić procedury i mechanizmy, wśród których znalazł się mechanizm powszechnego przeglądu okresowego, służący do oceny sytuacji w zakresie praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych. Warto też podkreślić rolę, jaką odgrywa procedura składania skarg, która umożliwia osobom i organizacjom zwrócenie uwagi Rady na naruszenia praw człowieka.

Rada Praw Człowieka składa się z 47 członków wybieranych z poszanowaniem sprawiedliwego podziału geograficznego. Państwom afrykańskim, podobnie jak państwom Azji i Pacyfiku, przysługuje po 13 miejsc, Ameryka Południowa wraz z państwami Karaibów dysponuje 8 miejscami. Członkowie Unii Europejskiej mogą uzyskać członkostwo w Radzie albo z grupy państw zachodnioeuropejskich i innych (*Western European and other States*), której przysługuje 7 miejsc, albo też z puli państw Europy Wschodniej (dysponujących 6 miejscami).

Należy zwrócić uwagę, że Rada Praw Człowieka przyjęła 26 września 2014 r. rezolucję 27/21, w której krytycznie odniosła się do środków jednostronnych stosowanych przez UE. Uchwała ta została przyjęta większością głosów 931 do 14 z dwoma wstrzymującymi się głosami. Przeciwno jej uchwaleniu głosowały wszystkie państwa członkowskie Unii, będące członkami Rady Praw Człowieka, a ponadto Japonia, Czarnogóra, Korea, Macedonia oraz USA. Już wcześniej zauważono polaryzację Rady, w której UE doświadcza trudności w realizacji swych stanowisk⁴⁴⁶.

3. Międzynarodowa Organizacja Pracy

Szczególne miejsce w systemie organizacji wyspecjalizowanych w ramach ONZ zajmuje Międzynarodowa Organizacja Pracy, powstała

⁴⁴⁶ Zob. K.E. Smith, *Speaking with One Voice? European Union Coordination on Human Rights Issues at the United Nations*, "Journal of Common Market Studies" 2006, vol. 44, s. 113; eadem, *The European Union at the Human Rights Council: Speaking with One Voice but Having Little Influence*, "Journal of European Public Policy" 2010, vol. 17, s. 224.

już w 1919 r. W 1946 r. MOP podpisała umowę o współpracy z ONZ. Jest ona promotorem wielu działań, które koncentrują się na ochronie szczególnej kategorii praw człowieka, jakimi są prawa pracownicze.

Strukturę organizacyjną MOP tworzą Międzynarodowa Konferencja Pracy, Komitet Wykonawczy i Sekretariat. Konstytucja Międzynarodowej Organizacji Pracy przewiduje, że tylko państwa mogą być jej członkami. Niemniej jednak w skład delegacji państw wchodzi oprócz delegacji rządowej także przedstawiciele pracodawców i pracowników (central związkowych). W Komitecie Wykonawczym spośród 56 członków połowa reprezentuje rządy, a po 14 pracodawców i pracowników.

Każda ze Wspólnot zawarła umowę o współpracy z Międzynarodową Organizacją Pracy. Oczywiście najwcześniej uczyniła to Europejska Wspólnota Węgla i Stali⁴⁴⁷. Rok po powstaniu dokonała tego EWG⁴⁴⁸. Najpóźniej stosowna umowa została zawarta pomiędzy MOP a Europejską Wspólnotą Energii Atomowej⁴⁴⁹.

W 1998 r. uchwalona została w ramach MOP Deklaracja fundamentalnych praw i zasad dotyczących pracy. Zakłada ona zapewnienie przestrzegania przez wszystkie państwa czterech swobód. Należą do nich: swoboda zrzeszania się, likwidacja pracy przymusowej, likwidacja pracy dzieci oraz eliminacja dyskryminacji w sprawach zatrudnienia.

4. Rada Europy

Jedną z najstarszych i najliczniejszych organizacji europejskich jest Rada Europy. W jej Statucie wymieniono siedem dziedzin współpracy państw członkowskich. Ochrona praw człowieka stanowi jedną z nich, ma znaczenie podstawowe.

⁴⁴⁷ W 1953 r.: OJ 11/187.

⁴⁴⁸ 1958, OJ 521.

⁴⁴⁹ 1961, OJ 18/473.

Wiele struktur Rady Europy zajmuje się ochroną praw człowieka. Obok władz najwyższych, jak Zgromadzenie Parlamentarne i Komitet Ministrów, wymienić należy Dyрекcję/Dyrektoriat Praw Człowieka w Sekretariacie Rady Europy, a zwłaszcza międzyrządowe komitety praw człowieka. Najważniejszym z nich jest Komitet Zarządzający Praw Człowieka. W jego skład wchodzi wyżsi urzędnicy państw członkowskich. To gremium zajmuje się głównie przygotowywaniem projektów aktów prawnych. Komitet ten jest wspierany przez trzy komitety ekspertów (do spraw procedur ochrony, do spraw promocji i edukacji oraz do spraw rozwoju praw człowieka). Duże znaczenie ma ponadto Centrum Dokumentacji Praw Człowieka, utworzone w 1992 r. oraz Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych w Europie⁴⁵⁰.

Nową instytucją jest **Urząd Wysokiego Komisarza Rady Europy do spraw Praw Człowieka**. Stworzono go podczas uroczystej sesji z okazji pięćdziesięciolecia utworzenia organizacji. Jego struktury i kierunki działalności są dopiero w trakcie kształtowania. Cele obejmują promowanie edukacji w sferze praw człowieka, rozpowszechnianie odnośnych informacji w państwach członkowskich oraz ułatwianie efektywnego korzystania z praw człowieka⁴⁵¹. Urząd jest organem pozasądowym. Nie przyjmuje on ani nie rozpatruje skarg na łamanie praw człowieka. Jego zadanie polega m.in. na wysuwaniu inicjatyw z tej dziedziny oraz przedstawianie opinii i wniosków w tej sferze. Konieczna jest przy tym współpraca ze strukturami krajowymi państw członkowskich. Szczególną rolę odgrywają narodowi rzecznicy praw obywatelskich. W przyszłości do zadań Komisarza należeć będzie koordynacja działalności wszystkich instytucji, organów i agend Rady Europy działających w sferach związanych z ochroną praw człowieka⁴⁵².

⁴⁵⁰ J. Sozański, *Europejskie...*, s. 130.

⁴⁵¹ Wyliczenie przykładowe. Cele sformułowane w Rezolucji nr 99/50.

⁴⁵² J. Sozański, *Europejskie...*, s. 132-133.

Wszystkie traktaty powołujące Wspólnoty zawierały postanowienia o współpracy z Radą Europy. Odnośnie do EWWiS stosunki z Radą Europy zostały w protokole dołączonym do Traktatu. Zgodnie z nim Parlament Europejski miał przedstawiać Zgromadzeniu Parlamentarnemu Rady Europy coroczne raporty na temat swojej działalności⁴⁵³. Wysoka Władza natomiast dostarczała raport Komitetowi Ministrów RE⁴⁵⁴. Komisja z kolei miała informować partnera o działaniach podjętych na podstawie zaleceń wydanych przez Komitet Ministrów⁴⁵⁵. Porozumienia pomiędzy Radą Europy a pierwszą ze Wspólnot mogły przewidywać wszelkie formy wsparcia i współpracy pomiędzy nimi ze wskazaniem środków, jakimi należy się posłużyć.

W Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą podkreślono, że Wspólnota ustanowi wszelkie potrzebne formy współpracy z Radą Europy⁴⁵⁶. Identyczne sformułowanie zawarto w art. 200 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Jak się wydaje, takie sformułowanie ma podkreślić szczególną pozycję Rady Europy w porównaniu z innymi organizacjami międzynarodowymi⁴⁵⁷. Na tym jednak traktatowe powiązania się nie kończą.

Po stronie Unii Europejskiej i państw członkowskich istnieje obowiązek współpracy z państwami trzecimi oraz właściwymi organizacjami w dziedzinie edukacji, a zwłaszcza z Radą Europy⁴⁵⁸. Podobnie rzecz się ma ze współpracą w dziedzinie kultury, gdzie także podkreślono szczególną rolę Rady Europy⁴⁵⁹.

Praktyka pozwala stwierdzić, że współpraca dotyczy wielu dziedzin. Corocznie do Komitetu Ministrów wysyłane są raporty o działalności

⁴⁵³ Art. 2 Protokołu.

⁴⁵⁴ Zgodnie z art. 17 TEWWiS.

⁴⁵⁵ Protokół, art. 4.

⁴⁵⁶ Art. 303 TWE, ówczesny art. 230 TEWG.

⁴⁵⁷ I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 192.

⁴⁵⁸ Art. 165(3) TFUE.

⁴⁵⁹ Zob. art. 167(3) TFUE.

Wspólnoty i Raport generalny sporządzany przez Komisję. Przewodniczący Komisji czasami uczestniczy w spotkaniach Komitetu Ministrów. Urzędnicy Komisji i sekretariatu Rady nierzadko biorą udział w posiedzeniach ekspertów Rady Europy. Z drugiej strony przedstawiciele Sekretariatu Rady Europy są zapraszani do udziału w charakterze obserwatorów w posiedzeniach Komisji.

Podstawowym instrumentem ochrony praw człowieka w Radzie Europy jest podpisana w 1950 r. EKPCz. Przyjęcie Konwencji jest jednym z kryteriów członkostwa w Radzie Europy. Jej stroną może zostać jedynie państwo członkowskie RE i odwrotnie: wystąpienie z Rady automatycznie stanowi, że państwo przestaje być stroną tej umowy międzynarodowej.

Od dawna kwestią o szczególnym znaczeniu było przystąpienie najpierw Wspólnoty, a następnie UE do EKPCz. Kontrowersje wywołuje pozbawienie Trybunału Sprawiedliwości pozycji „najwyższego sędziego”, który do tej pory orzekał w sposób ostateczny o interpretacji i ważności prawa europejskiego. Jako dodatkowy argument przeciwnicy włączenia Wspólnot do systemu konwencyjnego podawali poddanie Unii pod kontrolę sędziów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z państw, które nie są jej członkami. Niebezpieczeństwo polega tu na tym, że mogą oni nie dostrzegać specyfiki tej organizacji, co w efekcie może zagrozić interesom integracji⁴⁶⁰.

Nie ulega wątpliwości, że poprzez przystąpienie Unii do EKPCz wzmocnieniu uległyby gwarancje proceduralne ochrony praw podstawowych. Dla tego celu instytucje integracji europejskiej poddane zostałyby takiemu samemu mechanizmowi kontroli zewnętrznej, jakiemu poddane zostały już wszystkie państwa członkowskie. Nie powinno to dziwić w obliczu stałej tendencji przekazywania kompetencji państwowych na rzecz Wspólnot/Unii. Trudno obarczać państwa odpowiedzialnością za działalność,

⁴⁶⁰ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 207.

w której organy władzy państw członkowskich nie uczestniczyły. Inny argument wskazuje na obawę przed konfliktem orzeczeń trybunałów: strasburskiego i luksemburskiego⁴⁶¹.

Taką propozycję Komisja składała już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia⁴⁶². Inicjatywa ta uzyskała wsparcie Parlamentu Europejskiego. Przed podjęciem decyzji upoważniającej Komisję do rozpoczęcia rokowań Rada zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości. W opinii 2/94 z 28 marca 1996 r. Trybunał wykluczył, na gruncie obowiązujących przepisów traktatowych, możliwość przystąpienia Wspólnoty do EKPCz. Zastrzegł jednak, że byłoby to możliwe po odpowiedniej rewizji Traktatu. Nie dokonano tego ani Traktatem z Amsterdamu, ani Traktatem z Nicei, a dopiero w Traktacie reformującym z Lizbony.

Rewolucyjna zmiana miała zresztą nastąpić już z chwilą wejścia w życie Konstytucji dla Europy. Traktat z Lizbony powtarza w art. 6 TUE stypulacje Konstytucji dla Europy, w tym także starania Unii o przystąpienie do EKPCz, co ma jednak nie zmienić kompetencji samej Unii⁴⁶³. Gwarantowane przez Konwencję oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim prawa podstawowe jako zasady ogólne stanowią część prawa Unii⁴⁶⁴.

Wprowadzenie w życie postanowień Traktatu z Lizbony odnośnie do przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz nie jest zadaniem łatwym. Protokół (nr 8), dotyczący art. 6 ust. 2 TUE w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz zawiera ustalenia, iż „Umowa dotycząca przystąpienia [...] musi odzwierciedlać konieczność zachowania szczególnych cech Unii i prawa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do: a) szczególnych warunków ewentualnego udziału Unii w organach kontrolnych Konwencji Europejskiej; b) mechanizmów niezbędnych do zapewnienia, aby skargi państw

⁴⁶¹ *Ibidem*, s. 206.

⁴⁶² Memorandum z 4.04.1979.

⁴⁶³ Art. 6(2) TUE, por. art. I-7 (2) Konstytucji.

⁴⁶⁴ Art. I-7 (3).

nieczłonkowskich i skargi indywidualne były kierowane prawidłowo przeciwko Państwom Członkowskim lub Unii, w zależności od danego przypadku⁴⁶⁵. Zagwarantowano przy tym, że przystąpienie nie będzie miało wpływu na kompetencje Unii ani uprawnienia jej instytucji, a ponadto na art. 344 TFUE.

Do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r., dołączono Deklarację odnoszącą się do art. 6 ust. 2 TUE⁴⁶⁶.

Zgodnie z art. 17 XIV protokołu UE może przystąpić do Konwencji. Zamiast zmieniać art. 4 Statutu Rady Europy, zdecydowano się zmienić art. 59 EKPCz. Z perspektywy unijnej konieczne jest w tym celu zawarcie umowy na podstawie art. 218 TFUE. Ustęp 8 powołanego przepisu ustanawia przy tym wymóg jednolitości w ramach Rady, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego⁴⁶⁷. Decyzja dotycząca zawarcia takiej umowy wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami konstytucyjnymi.

Nie ulega wątpliwości, że podstawowym celem przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz jest podkreślenie wymiaru praw podstawowych w Unii Europejskiej, a także poddanie UE niezależnej zewnętrznej kontroli w kwestii praw podstawowych. Oczywista była rola i znaczenie Konwencji dla europejskiego porządku prawnego, ale problematyczne okazało się zapewnienie autonomii UE jako równorzędnej strony. W szczególności konieczne było unikanie konfliktu orzecznictw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii

⁴⁶⁵ Art. 1 protokołu nr 8), dotyczący art. 6 ust. 2 TUE w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

⁴⁶⁶ Konferencja uzgadnia, że przystąpienie Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności powinno nastąpić w taki sposób, aby można było zachować szczególnie charakter porządku prawnego Unii. W związku z tym Konferencja stwierdza istnienie regularnego dialogu między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka; dialog ten może zostać wzmocniony po przystąpieniu Unii do tej Konwencji.

⁴⁶⁷ Art. 218 ust. 6 TFUE.

Europejskiej i wreszcie znalezienie rozwiązania problemu „podwójnej lojalności” unijnych państw członkowskich UE względem ETPCz oraz wobec samej Unii⁴⁶⁸.

Po wielu rundach żmudnych negocjacji poprawiony projekt porozumienia przyjęto w kwietniu 2013 r. Wiele dyskusji wywołał mechanizm współpозwania (*co-respondent mechanism*). Tę konstrukcję można wprowadzić do możliwości łącznego występowania po stronie pozwanej Unii Europejskiej oraz jednego lub więcej państw członkowskich we wszystkich sprawach, w których ich kompetencje się nakładają. Artykuł 1(4) porozumienia zawierał wręcz wskazówkę, że przypisanie czynu wyłącznie państwu nie wyklucza odpowiedzialności Unii Europejskiej jako współpозwanej z tytułu naruszenia wynikającego z tego działania, środka lub zaniechania, zgodnie z art. 36(4) Konwencji oraz art. 3 tego porozumienia.

Jak podano w projekcie raportu wyjaśniającego⁴⁶⁹, zarówno pozwany, jak i współpозwani będą zazwyczaj ponosić łączną odpowiedzialność za jakiegokolwiek naruszenie, w związku z którym wysoka umawiająca się strona stała się współpозwanym. Europejski Trybunał Praw Człowieka może jednak uznać wyłącznie Unię bądź państwo czy państwa członkowskie odpowiedzialnym za dane naruszenie, na podstawie uzasadnienia przedstawionego przez UE i państwo członkowskie oraz po uzyskaniu opinii skarżącego. Przypisanie odpowiedzialności oddzielnie dla któregoś z nich na jakiegokolwiek innej podstawie pociągałoby za sobą ryzyko oceny przez Trybunał rozdziału odpowiedzialności kompetencji pomiędzy Unię Europejską a jej państwa członkowskie⁴⁷⁰.

⁴⁶⁸ Zob. szczegółowo P. Tacik, *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017, s. 193.

⁴⁶⁹ Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Doc. 47+1(2013)008rev2, Appendix V.

⁴⁷⁰ *Ibidem*, § 62, s. 26.

Nie ulega wątpliwości, że zawarcie tego mechanizmu było podyktowane względami praktycznymi. Równoległe występowanie pozwoliłoby uniknąć stronie skarżącej żmudnego ustalania, kto popełnił dany czyn⁴⁷¹. Dałoby ponadto Unii możliwość przedstawienia stanowiska dotyczącego jej porządku prawnego bez konieczności polegania na państwach członkowskich. Mechanizm współpозwania pozwala jednak przede wszystkim znaleźć rozwiązanie w sytuacji, gdy tradycyjne metody przypisania zawiodą⁴⁷².

Rozważania tego mechanizmu i jego wkładu w elastyczne zastosowanie tradycyjnych reguł przypisania tracą siłę swojej wymowy w świetle opinii 2/13 Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w której pełny skład stwierdził, iż „Porozumienie w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do EKPCz nie jest zgodne z art. 6 ust. 2 TUE ani z Protokołem (nr 8) dotyczącym artykułu 6 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do EKPCz”. Wśród przyczyn niezgodności wymieniono to, że „nie przewiduje zasad funkcjonowania mechanizmu współpозwania i procedury wcześniejszego zaangażowania Trybunału, które to zasady pozwalałyby zachować szczególne cechy Unii i jej prawa”⁴⁷³. W szczególności podkreślono, że przesłanki materialne do zastosowania mechanizmu współpозwania są zasadniczo związane z przepisami prawa Unii dotyczącymi rozdziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz kryteriów możliwości przypisania aktu lub zaniechania mogącego stanowić naruszenie EKPCz, a decyzja w kwestii, czy przesłanki te są spełnione w określonej sprawie, zakłada nieuchronnie ocenę prawa

⁴⁷¹ W opinii E. Cannizzaro stanowi to w większości przypadków wręcz *probatio diabolica* – zob. E. Cannizzaro, *Beyond the Either/Or: Dual Attribution to the European Union and to the Member State for Breach of the ECHR*, [w:] M.N. Evans, P. Koutrakos (eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Oxford-Portland 2013, s. 308-309.

⁴⁷² *Ibidem*, s. 309.

⁴⁷³ Opinia 2/13 Trybunału (w pełnym składzie), 18 grudnia 2014 r., <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160882&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=265836> [dostęp: 20.01.2021], § 258.

Unii⁴⁷⁴. Krytycznie oceniono konsekwencje art. 3 (5) porozumienia, zgodnie z którym Europejski Trybunał Praw Człowieka ocenia wiarygodność argumentów podniesionych we wniosku o dopuszczenie w charakterze współpозowanych do sprawy. W § 224 zaznaczono co prawda, że kontroli trybunału strasburskiego poddano jedynie wiarygodność, a nie zasadność tych argumentów, „[n]iemniej nie zmienia to faktu, iż w ramach tej kontroli Europejski Trybunał Praw Człowieka byłby zmuszony ocenić przepisy prawa Unii, które regulują rozdział kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz kryteria przypisywalności ich aktów lub zaniechań, aby móc wydać ostateczną decyzję w tym względzie, która wiązałaby zarówno państwa członkowskie, jak i Unię”⁴⁷⁵. Jak podkreślono w kolejnym punkcie opinii, „[t]aka kontrola może kolidować z rozdziałem kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie”.

Zresztą, jak podniesiono w § 230 opinii, „Decyzja dotycząca podziału między Unię i jej państwa członkowskie odpowiedzialności z tytułu aktu lub zaniechania stanowiącego naruszenie EKPC stwierdzone przez ETPC także opiera się na ocenie przepisów prawa Unii regulujących rozdział kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie oraz możliwość przypisania tego aktu lub zaniechania”. W związku z tym „umożliwienie ETPC wydania takiej decyzji także groziłoby naruszeniem rozdziału kompetencji między Unię i jej państwa członkowskie”⁴⁷⁶.

Trudno zaakceptować przedstawione powyżej podejście trybunału luksemburskiego, który zdaje się ślepo, wręcz fanatycznie bronić autonomii prawa unijnego, nawet za cenę ignorowania wymogów prawa pierwotnego i zapalczego przekreślania wcześniej reprezentowanego oficjalnego stanowiska negocjacyjnego. Można wręcz postawić pytanie, czy Trybunał Sprawiedliwości jest w ogóle gotów zaakceptować jakikolwiek proceduralny wyraz przystąpienia Unii do EKPCz.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, § 221.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, § 224 *in fine*.

⁴⁷⁶ *Ibidem*, § 231.

W obliczu opinii inicjatywa wznowienia negocjacji leżała po stronie UE. W dniu 31 października 2019 r. przewodniczący i pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej wystosowali pismo, w którym poinformowali sekretarza generalnego Rady Europy, że UE jest gotowa do wznowienia negocjacji. Pozytywna na to odpowiedź została przygotowana w kolejnych miesiącach.

5. Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Analiza stosunków Unii Europejskiej z organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się ochroną praw człowieka byłaby niepełna, gdyby pominąć Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Wykształciła się ona z procesu politycznego, który zapoczątkowany został podpisaniem w 1975 r. Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Pierwotnie stanowiła ona forum współpracy pomiędzy państwami bloku socjalistycznego a Europą Zachodnią oraz USA i Kanadą. Proces ten opierał się na trzech koszykach. Największe znaczenie ma dla analizy podjętej w niniejszej pracy koszyk trzeci, który dotyczy praw człowieka, zagadnień humanitarnych.

Przełomowym momentem dla KBWE było podpisanie w 1990 r. Paryskiej Karty Nowej Europy. Karta została podpisana także przez Przewodniczącego Komisji. Złożył on swój podpis obok podpisów głów państw i rządów. Stanowiło to wyraźny sygnał, znak uczestnictwa wspólnotowego w procesie KBWE⁴⁷⁷.

W Karcie rozwinięto i wzbogacono istniejące zasady współpracy w przestrzeni euroatlantyckiej. Co ważne, zapoczątkowany został ponadto proces instytucjonalizacji KBWE. W tym celu utworzono Centrum

⁴⁷⁷ J. Chmielewska, *Human Rights within the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, [w:] T. Gries, R. Alleweldt (Hrsg.), *Human Rights...*, s. 70.

Zapobiegania Konfliktom, Biura do spraw Wolnych Wyborów (obecnie Biuro do spraw Instytucji Demokratycznych). Ważny udział w tym miały instytucje Wspólnot, które nie poprzestały na jednorazowym zaangażowaniu. Z inicjatywy Unii zwołano do Paryża w 1994 r. konferencję dotyczącą podpisania Paktu Stabilności w Europie.

Wyjątkowe znaczenie posiada tzw. wymiar ludzki OBWE. W dokumentach podkreśla się związek pomiędzy pokojem i stabilizacją międzynarodową a prawami człowieka. W 1992 r. utworzono stanowisko Wysokiego Komisarza do spraw Mniejszości Narodowych. Jego głównym zadaniem jest rozpoznawanie potencjalnych konfliktów w tej dziedzinie i zapobieganie im.

W 2006 r. OBWE przyjęła swój regulamin wewnętrzny, w którym sformalizowano obecność UE w Organizacji, przyznając organom unijnym (Komisja, obecnie Europejska Służba Działań Zewnętrznych) na posiedzeniach organów decyzyjnych jedno miejsce obok państwa sprawującego Prezydencję UE⁴⁷⁸. Jak podkreśla się w piśmiennictwie, obie organizacje od dawna pozostają w przyjaznych stosunkach z minimalnymi tarciami, co daje wręcz podstawę do prób ekstrapolowania takich relacji jako przykładowych dobrych praktyk we współpracy międzyorganizacyjnej w dziedzinie praw człowieka⁴⁷⁹.

6. Międzynarodowy Trybunał Karny

Dla zagadnień z dziedziny praw człowieka znaczenie ma także Międzynarodowy Trybunał Karny. Jest to międzynarodowa organizacja sądowa, powołana w celu realizacji międzynarodowej odpowiedzialności

⁴⁷⁸ OSCE Ministerial Council, *Rules of Procedure of the Organization for Security and Co-operation in Europe* (1 November 2006) MC.DOC/1/06, <https://www.osce.org/files/f/documents/5/0/22775.pdf> [dostęp: 11.01.2021], art IV(1)(C)(11).

⁴⁷⁹ J. Jaraczewski, W. Józwicki, Z. Kędzia, *The EU's engagement with the Council of Europe and the OSCE on human rights*, [w:] J. Wouters et al., *The European Union...*, s. 208.

karnej jednostek⁴⁸⁰. W chwili obecnej orzeka on o odpowiedzialności za cztery kategorie zbrodni międzynarodowych: ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości oraz zbrodni wojennych, a także zbrodni agresji. W realizacji zadań nacisk położony jest na zapewnienie ochrony praw człowieka. Dla niektórych autorów to zaangażowanie pozwala na nazwanie Trybunału „pierwszą globalną instytucją, która może orzekać w dziedzinie praw człowieka”⁴⁸¹. Pociąganie do odpowiedzialności traktowane jest jako ważny krok w zapewnieniu skuteczności międzynarodowym standardom praw człowieka⁴⁸².

Dnia 11 czerwca 2001 r. UE przyjęła wspólne stanowisko dotyczące MTK⁴⁸³. Celem tego stanowiska było doprowadzenie do szybkiego wejścia w życie Statutu rzymskiego, a tym samym ustanowienie Trybunału. W tym kierunku i Unia, i państwa członkowskie miały podejmować wszelkie działania prowadzące do jak najszybszej i jak najszerszej ratyfikacji Statutu oraz jego interpretacji. Służy temu również wdrażanie wszelkich inicjatyw zmierzających do szerzenia wartości, celów i zasad Statutu. Koordynacją środków implementujących podejmowanych przez Unię i jej członków została obarczona Rada. Komisja natomiast ma dążyć do zapewnienia osiągnięcia celów wspólnego stanowiska przy zastosowaniu środków unijnych. Dzięki temu wspólnemu stanowisku udało się osiągnąć sukces – przyspieszone zostało wejście w życie Statutu, co

⁴⁸⁰ Szeroko MTK jako organizację międzynarodową analizuje S.R. Lüder, *Some Preliminary Thoughts on the Legal Nature of the International Criminal Court*, [w:] H. Fischer, C. Kreß, S. R. Lüder (eds.), *International and National Prosecution of Crimes Under International Law*, Berlin 2001, s. 51 i n.

⁴⁸¹ T. Risse, *Menschenrechte als Grundlage der Weltgemeinschaft? Die Diskrepanz zwischen Normanerkenntnis und Normeinhaltung*, [w:] Ch. Bertram, V. Rittberger (Hrsg.), *Weltpolitik heute: Grundlagen und Perspektiven*, Baden-Baden 2004.

⁴⁸² H.-P. Schmitz, K. Sikkink, *op. cit.*, s. 526.

⁴⁸³ Council Common Position of 11 June 2001 on the International Criminal Court (2001/443/CFSP), OJ L 155, 12.06.2001, s. 19.

nastąpiło 1 lipca 2002 r. Stanowisko to zostało uchylone kolejnym wspólnym stanowiskiem z czerwca 2003 r.⁴⁸⁴

Decyzją 2006/313/WPZiB zatwierdzono w imieniu UE Umowę o współpracy i pomocy między MTK a UE, w której określono warunki współpracy między UE i MTK oraz udzielanej sobie wzajemnie pomocy⁴⁸⁵. Z kolei przyjęta przez Radę decyzja 2011/168/WPZiB⁴⁸⁶ uchyliła wspólne stanowisko 2003/444/WPZiB i przyjęła jako cele uzyskanie powszechnego charakteru i integralności Statutu rzymskiego, niezależności Trybunału i poprawę współpracy z nim oraz wdrażanie zasady komplementarności.

Wsparcie dla realizacji idei międzynarodowego sądownictwa karnego okazywały także i inne instytucje unijne⁴⁸⁷. Nawiązywano do tych celów również w ramach współpracy ze stronami trzecimi (np. państwami AKP), co potwierdza wspólny interes.

⁴⁸⁴ Council Common Position 2003/444/CFSP of 16 June 2003, OJ L 150, 18.06.2003, s. 67.

⁴⁸⁵ Decyzja Rady z dnia 10 kwietnia 2006 r. dotycząca zawarcia Umowy o współpracy i pomocy między Międzynarodowym Trybunałem Karnym a Unią Europejską, Dz. Urz. UE L 115/47 z 28.04.2006.

⁴⁸⁶ Dz. Urz. UE L 76 z 22.03.2011, s. 56-58.

⁴⁸⁷ Zob. D. Kuźniar-Kwiatek, *Rola Unii Europejskiej w budowaniu i umacnianiu pozycji Międzynarodowego Trybunału Karnego*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek (red.), *Unia Europejska...*, s. 197 i n.

Zakończenie

Przedstawiona analiza wyraźnie wskazuje na rosnące znaczenie praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej. Porównując sytuację do początków lat dziewięćdziesiątych XX wieku, rola praw człowieka jest bardziej znacząca. Wtedy rozważania nad takimi kwestiami były sporadyczne, a obecnie ochronę praw człowieka traktować wręcz jako część międzynarodowej tożsamości Unii⁴⁸⁸. Integracji europejskiej nie można już redukować do procesów gospodarczych. Wzrasta znaczenie aspektów pozaekonomicznych.

Unia Europejska nie posiada całkowicie wspólnej polityki praw człowieka. Gdyby starać się przedstawić UE jako organizację praw człowieka, to należy stwierdzić, iż znajduje się ona dopiero we wstępnej fazie rozwoju. Wiele już jednak osiągnięto. Prawa człowieka ugruntowały swoją pozycję jako podstawowe wartości integracji zarówno w prawie, jak i praktyce organów unijnych.

Zewnętrzną politykę praw człowieka Unii można określić mianem innowacyjnej. Widać to zwłaszcza przy analizie stosunków traktatowych wcześniej Wspólnoty, a obecnie Unii Europejskiej. Klauzula praw człowieka jest potężnym narzędziem, jako że istnieje duży popyt na stosunki z UE. Jeszcze większą siłę oddziaływania ma oferowanie stowarzyszenia ze Wspólnotami i członkostwa w Unii. Zastosowano tu mechanizm

⁴⁸⁸ Tak K.E. Smith, *The EU, human rights...*, s. 202.

warunkujący przyznanie określonego statusu w zależności od przestrzegania praw człowieka. Tę samą konstrukcję stosuje się przy przyznawaniu pomocy rozwojowej. Warunkowość programów pomocowych i rozwojowych jest moim zdaniem doskonałym przykładem ewolucji pojmowania praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii. Badając kolejne konwencje podpisywane w Lomé, można wyraźnie zauważyć, jak powoli, lecz systematycznie prawa człowieka zdobywają należne im miejsce. Ukoronowaniem tego procesu jest zawarcie Konwencji z Cotonou. Problematiczne natomiast są reakcje Unii Europejskiej i państw członkowskich na łamanie praw człowieka. Dawniej stan taki można było tłumaczyć konfliktem między komunistycznym Wschodem a demokratycznym Zachodem. W obecnej sytuacji prawa człowieka przestały jednak być „zakładnikiem” zimnej wojny. Idea ich ochrony także przeszła swoistą ewolucję, wzmocnioną dodatkowo procesem globalizacji. Pomimo tego nadal trudno jest osiągnąć jedność i spójność. Unia dysponuje przecież szerokim wachlarzem środków, łącznie z możliwością zastosowania sankcji, po które powinno się sięgać jedynie w ostateczności. Tymczasem tak nie jest. Dyskusyjne ponadto wydaje się potępienie tylko niektórych reżimów naruszających prawa człowieka. Przy tej okazji warto wspomnieć o możliwości zastosowania sankcji także wobec państwa członkowskiego. Jest to mało prawdopodobne, jednak zasługuje na uznanie. Dodatkowo podkreślić wypada możliwość wniesienia skargi na państwo z tytułu naruszenia Karty praw podstawowych. Tym samym kontrola przestrzegania praw człowieka nie kończy się w momencie przyjęcia danego państwa w poczet członków, ale trwa nadal, nawet jeśli praktyka wykorzystywania mechanizmów względem państw naruszających wartości Unii Europejskiej, określonych w art. 7 TUE pozostawia wątpliwości co do ich skuteczności.

Można mówić o dwóch sprzecznych prądach. Dynamika integracji europejskiej doprowadziła do tego, że państwa członkowskie traktują prawa człowieka jako kluczową kwestię europejskiej polityki zagranicznej.

Niemniej jednak nie należy zapominać o różnicach w interesach narodowych i niejednolitym podejściu każdego z państw członkowskich do zagadnień praw człowieka w ich stosunkach zewnętrznych. Postępujący proces integracji europejskiej ma tę cechę wspólną z rozwojem ochrony praw człowieka, iż dokonuje się „kosztem” państw. Tracą one możliwość swobodnego działania w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych. Trudno tym samym utrzymać tradycyjne pojmowanie suwerenności państwowej, choć same państwa bardzo niechętnie rezygnują z samodzielnego wykonywania swoich dotychczas wyłącznych kompetencji. Oba procesy, pomimo że podobne w skutkach, to jednak postępują niezależnie od siebie. Dlatego trudne jest ich skorelowanie.

Choć zauważyć można zwiększoną spójność w stanowiskach poszczególnych państw członkowskich na rozmaitych forach międzynarodowych, całkowita jednomyślność pozostaje nadal mrzonką. Cały czas mają miejsce głosowania, chociażby w Radzie Praw Człowieka czy Trzecim Komitecie, gdzie głosy członków Unii są podzielone. Nawet gdy przyjęty zostaje odpowiedni akt/stanowisko unijne, to państwa nie rezygnują z samodzielnej polityki w kwestiach ściśle, acz nie wprost związanych z tymi sprawami. Taka rzeczywistość stoi w sprzeczności z rozbudowaną retoryką na poziomie unijnym.

Niechęć państw członkowskich do powoływania się na standardy praw człowieka w ich stosunkach z państwami trzecimi wynika z obawy przed naruszeniem dobrych stosunków dyplomatycznych. Należy jednak pamiętać, że każde wspólne działanie (np. w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa) obniża negatywne konsekwencje, stanowiąc dla państw członkowskich pewnego rodzaju zasłonę. Wykorzystując korzyści skali, nie narażają się one na straty, gdyż trudno sobie wyobrazić, że dane państwo trzecie zdecyduje się na ignorowanie obecności 27 państw członkowskich. Zmiana ma nie tylko charakter ilościowy. To, co było możliwe wobec pojedynczych państw, nie jest możliwe wobec Unii Europejskiej, która staje się coraz ważniejszym aktorem stosunków

międzynarodowych. Korzyści polityki skali zwiększają znaczenie, międzynarodowy wpływ stanowiska, jakie zajmowane jest odnośnie do praw człowieka. Z tego względu tak ważne jest wspólne, konsekwentne i spójne działanie na rzecz ochrony praw człowieka.

Najlepszą odpowiedzią na zacytowane we wstępie niniejszej pracy oświadczenie Przewodniczącego Komisji J. Delorsa może być komentarz Komisarza ds. Stosunków Zewnętrznych, Chrisa Patten, udzielony podczas konferencji w Dublinie w marcu 2000 r. Zauważył on, iż aktywność strony unijnej w sferze ochrony praw człowieka świadczy o przekształceniu się Unii z ciała ekonomicznego w polityczne. Siła działania opiera się na jednolitym głosie państw członkowskich oraz demokratycznie wybranego Parlamentu Europejskiego w połączeniu ze znacznymi środkami budżetowymi⁴⁸⁹.

⁴⁸⁹ C. Patten, *Protection of Human Rights in the 21st Century – Towards Greater Complementarity within and between European Regional Organisation*. Przemówienie na Konferencji Rady Europy w Dublinie, 3 marca 2000, www.europa.eu.int [dostęp: 23.11.2020].

Bibliografia

1. Źródła

1.1. Umowy międzynarodowe

Agreement Amending the Fourth ACP-EC Convention of Lomé Signed in Mauritius on 4 November 1995, <http://aci.pitt.edu/3111/1/3111.pdf>

Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Republic of Estonia, of the other part, on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1992 L 403/2.

Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Republic of Latvia, of the other part, on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1992 L 403/11.

Agreement between the European Economic Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Republic of Lithuania, of the other part, on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1992 L 403/20.

Agreement between the European Economic Community and the Republic of Albania, on trade and commercial and economic cooperation, OJ 1992 L 343/2.

Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part, OJ 2002 L 352/3.

Agreement with the Yemen Arab Republic, OJ 1985 L 26/1.

Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine of the other part, OJ 2014 L 161/3.

Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Moldova of the other part, OJ 2014 L 260/4.

Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their Member States, of the one part, and Georgia of the other part, OJ 2014 L 261/4.

Convention on the Rights of Persons with Disabilities (adopted 13 December 2006, entered into force 3 May 2008) 2515 UNTS 3.

Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Bulgaria, of the other part, OJ 1994 L 358/3.

Europe Agreement establishing an association between the European Economic Communities and their Member States, of the one part, and Romania, of the other part, OJ 1994 L 357/2.

Fourth ACP-EEC Convention signed at Lomé on 15 December 1989, OJ 1991 L 229/3.

Framework Agreement for Cooperation with Chili of 20.12.1990, OJ 1991 L 79/1.

Framework Agreement for Cooperation with Uruguay of 16.03.1992, OJ 1992 L 94/2.

Framework Agreement for trade and economic cooperation between the European Economic Community and the Argentine, OJ 1990 L 295/67.

Negotiated Agreement text initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15th April 2021, <https://ec.europa.eu/international-partnerships/system>

[/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf](#)

Partnership agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its Member States, of the other part, signed in Cotonou on 23 June 2000 – Protocols – Final Act – Declarations, OJ 2000 L 317/3.

Ramowa umowa współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą i Federacyjną Republiką Brazylii, OJ 1995 L 262.

Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984, http://aei.pitt.edu/49091/1/3rd.acp-eeec_convention.pdf

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), OJ C 326/47, 26.10.2012.

Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), OJ C 326/1, 26.10.2012.

Umowa o handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kolumbią i Peru, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 354/3 z 21.12.2012.

Umowa o partnerstwie gospodarczym między Unią Europejską a Japonią, Dz. Urz. UE L 330/3 z 27.12.2018.

Umowa o partnerstwie strategicznym między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Kanadą, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 329/45 z 3.12.2016.

Umowa o partnerstwie w zakresie stosunków i współpracy między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Nową Zelandią, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 321/3 z 29.11.2016.

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 71/3 z 16.03.2016.

Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Bośnią i Hercegowiną, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 164 z 30.06.2015.

Umowa o wolnym handlu między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Korei, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 127/6 z 14.05.2011.

1.2. Rozporządzenia

Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on economic aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic, OJ L 375/11.

Council Regulation (EEC) No 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America, OJ L 52/1.

Council Regulation (Euratom, EEC) No 2053/93 of 19 July 1993 concerning the provision of technical assistance to economic reform and recovery in the independent States of the former Soviet Union and Mongolia, OJ L 187/1.

Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, OJ L 163/1.

Council Regulation (Euratom, EC) No 1279/96 of 25 June 1996 concerning the provision of assistance to economic reform and recovery in the New Independent States and Mongolia, OJ L 165/1.

Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of social structures in the framework of Euro-Mediterranean Partnership, OJ 1996 L 189.

Council Regulation No 622/98 of 16 March 1998 on assistance to the applicant states in the framework of the pre-accession strategy, and in particular on the establishment of Accession Partnerships, OJ 1998 L 85/1.

Council Regulation (EC) No 975/1999 of 29 April 1999 laying down the requirements for the implementation of development cooperation operations which contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms, OJ 1999 L 120/1.

- Council Regulation (EC) No 976/1999 of 29 April 1999 laying down the requirements for the implementation of Community operations, other than those of development cooperation, which, within the framework of Community cooperation policy, contribute to the general objective of developing and consolidating democracy and the rule of law and to that of respecting human rights and fundamental freedoms in third countries, OJ 1999 L 120/8.
- Council Regulation (EC, EURATOM) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia, OJ 2000 L 12/1.
- Council Regulation (EEC) No 1726/2000 of 29 June 2000 on development cooperation in South Africa, OJ 2000 L 198.
- Council Regulation (EC) No 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of social structures in the framework of Euro-Mediterranean Partnership, OJ 2000 L 311.
- Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism, OJ 2001 L 344/70.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 233/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju na lata 2014-2020, Dz. Urz. UE L 77/44 z 15.03.2014.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz. Urz. UE L 433 I/1 z 22.12.2020.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 234/2004 z dnia 10 lutego 2004 r. dotyczące niektórych środków ograniczających w odniesieniu do Liberii oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1030/2003, Dz. Urz. UE L 40/35 z 12.02.2004.

Rozporządzenie Rady WE 174/2005 z dnia 31 stycznia 2005 r. nakładające ograniczenia na udzielanie pomocy dla Wybrzeża Kości Słoniowej dotyczącej działań wojskowych, Dz. Urz. UE L 29/5 z 2.02.2005.

Rozporządzenie Rady (UE) nr 359/2011 z dnia 12 kwietnia 2011 r. dotyczące środków ograniczających skierowanych przeciwko niektórym osobom, podmiotom i organom w związku z sytuacją w Iranie, Dz. Urz. UE L 100/1 z 14.04.2011.

Rozporządzenie Rady (UE) 2015/735 z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Sudanie Południowym oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 748/2014, Dz. Urz. UE L 117/13 z 8.05.2015.

Rozporządzenie Rady (UE) 2019/1889 z dnia 11 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2017/2063 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli, ST/13001/2019/INIT, Dz. Urz. UE L 291/1 z 12.11.2019.

Rozporządzenie Rady (UE) 2020/213 z dnia 17 lutego 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 314/2004 dotyczące niektórych środków ograniczających w odniesieniu do Zimbabwe ST/5517/2020/INIT, Dz. Urz. UE L 45/1 z 18.02.2020.

Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE L 310 z 9.11.2006.

Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz. Urz. UE L 386/1 z 29.12.2006.

Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2016/276 z dnia 25 lutego 2016 r. w sprawie wykonania art. 8a ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających wobec Białorusi, Dz. Urz. UE L 52/19 z 27.02.2016.

Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/1387 z dnia 2 października 2020 r. wykonujące art. 8a ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających wobec Białorusi, Dz. Urz. UE L 319I/1 z 2.10.2020.

Decyzja wykonawcza Rady (WPZiB) 2020/1388 z dnia 2 października 2020 r. wykonująca decyzję 2012/642/WPZiB dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Białorusi, Dz. Urz. LI 426/14 z 17.12.2020.

1.3. Inne

A maturing partnership – shared interests and challenges in EU-China relations. Commission policy paper for transmission to the Council and the European Parliament, COM 2003, 533, final.

A secure Europe in a better world. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.

Common Position of 28 November 1994 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on the objectives and priorities of the European Union towards Ukraine, 94/779/CFSP, OJ L 313/1, 6.12.1994.

Common Position of 2 October 1995 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on Angola, 95/413/CFSP, OJ L 245/1, 12.10.1995.

Common Position of 20 November 1995 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, on Nigeria, 95/515/CFSP, OJ L 298/1, 11.12.1995.

Common Position of 4 December 1995 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, on Nigeria, 95/544/CFSP, OJ L 309/1, 21.12.1995.

Common Position of 25 June 1996 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning East Timor, 96/407/CFSP, OJ L 168/2, 6.07.1996.

Common Position of 28 October 1996 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, on Burma/Myanmar, 96/635/CFSP, OJ 1996 L 287/1.

Common Position of 17 December 1996 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning the imposition of an embargo on arms, munitions and military equipment on Afghanistan, 96/746/CFSP, OJ 1996 L 342/1.

Common Position of 8 December 1997 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning Sierra Leone, 97/826/CFSP, OJ L 344/6, 15.12.1997.

Common Position of 9 July 1998 defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union, concerning Belarus, 98/448/CFSP, OJ L 195/1, 11.07.1998.

Council Common Position of 11 June 2001 on the International Criminal Court, OJ L 155, 12.06.2001.

Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, OJ L 344/93, 28.12.2001.

Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism, 2001/931/CFSP, OJ L 344/93, 28.12.2001.

Council Common Position 2003/444/CFSP of 16 June 2003, OJ L 150/67, 18.06.2003.

Council Decision of 15 March 1994 on the Common Position defined on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning the imposition of an embargo on arms, munitions and military equipment on Sudan, 94/165/CFSP, OJ L 75/1, 17.03.1994.

Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning the imposition of an embargo on arm, ammunition and military equipment on Sudan, 15.03.1994, 94/165/CFSP, OJ L 75.

- Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union with regard to Angola, 2.10.1995, 95/413/CFSP, OJ L 245.
- Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on Nigeria, 20.11.1995, 95/515/CFSP, OJ L 298.
- Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union on Nigeria, 4.12.1995, 95/544/CFSP, OJ L 309.
- Council Decision on the Common Position defined by the Council on the basis of Article J.2 of the Treaty on European Union concerning Sierra Leone, 8.12.1997, 97/826/CFSP, OJ L 344.
- Council of the European Union, 'Action Plan on Human Rights and Democracy 2015–2019', Doc No10897/15.
- Council of the European Union, 'EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy', Doc No 11855/12.
- Declaration of Fundamental Rights and Freedoms of 1989, OJ 1989, C 120/51, "Bulletin of the European Communities" 1989, Vol. 22, No 4.
- Decyzja Rady z dnia 10 kwietnia 2006 r. dotycząca zawarcia Umowy o współpracy i pomocy między Międzynarodowym Trybunałem Karnym a Unią Europejską, Dz. Urz. UE L 115/47 z 28.04.2006.
- Decyzja Rady 2011/168/WPZiB z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie Międzynarodowego Trybunału Karnego, uchylająca wspólne stanowisko 2003/444/WPZiB, Dz. Urz. UE L 76 z 22.03.2011.
- Decyzja Rady 2011/523/UE z dnia 2 września 2011 r. częściowo zawieszająca stosowanie Umowy o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Syryjską Republiką Arabską, Dz. Urz. UE L 228/19 z 3.09.2011.
- Decyzja Rady (WPZiB) 2012/440 z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, Dz. Urz. UE L 200/21 z 27.07.2012.

Decyzja Rady (WPZiB) 2019/346 z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, ST/6259/2019/INIT, Dz. Urz. UE L 62/12 z 1.03.2019.

Decyzja Rady (WPZiB) 2020/1999 z dnia 7 grudnia 2020 r. w sprawie środków ograniczających stosowanych w sytuacji poważnych pogwałceń i naruszeń praw człowieka, Dz. Urz. UE L 410I/13 z 7.12.2020.

Decyzja Rady (WPZiB) 2021/284 z dnia 22 lutego 2021 r. zmieniająca decyzję (WPZiB) 2019/346 w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, Dz. Urz. UE L 62 z 23.02.2021.

Draft explanatory report to the Agreement on the Accession of the European Union to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Doc. 47+1(2013)008rev2, Appendix V.

Ensuring protection – European Union Guidelines on human rights defenders, 2 June 2004.

EU Guidelines on human rights dialogues with third countries, 13 December 2001.

EU Guidelines on children and armed conflict, 4 December 2003.

EU Guidelines on promoting compliance with international humanitarian law (IHL), 5 December 2005.

EU Guidelines on the promotion and protection of the rights of the child, 10 December 2007.

EU Guidelines on violence against women and girls and combating all forms of discrimination against them, 8 December 2008.

EU Guidelines on the promotion and protection of freedom of religion or belief, 24 June 2013.

EU Human Rights Guidelines on freedom of expression online and offline, 12 May 2014.

EU Human Rights Guidelines on nondiscrimination in external action, 18 March 2019.

- EU Human Rights Guidelines on Safe Drinking Water and Sanitation, 17 June 2019.
- European Council Meeting on 9 and 10 December 1994 in Essen, Presidency Conclusions.
- European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993, Presidency Conclusions.
- Europe and the challenge of enlargement, "Bulletin of the European Communities. Supplement" 1992, No. 3.
- Guidelines to EU policy towards third countries on the death penalty, 29 June 1998, zmienione 12 kwietnia 2013 r.
- Guidelines to EU policy towards third countries on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, 9 April 2001.
- Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex (LGBTI) persons, 24 June 2013.
- Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission, 5 April 1977, OJ 1977 C 103/1.
- Joint Declaration of the European Parliament, the Council and the Commission against racism and Xenophobia, 11 June 1986, OJ 1986 C 158/1.
- Joint Declaration on EU-Australia relations, 26 June 1997, "Bulletin of the European Communities" 1997, No. 6.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, Strasburg 11.03.2014 r., COM(2014) 158 final.
- Presidency Conclusions Nice European Council Meeting 7, 8 and 9 December 2000.
- Report by Martti Ahtisaari, Jochen Frowein and Marcelino Oreja adopted in Paris on 8 September 2000, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/AUT/INT_CCPR_NGO_AUT_89_8061_E.pdf.
- Resolution of the Council and of the Member States meeting in the Council on Human Rights, Democracy and Development, 28.11.1991.

Resolution on the Community Charter of Fundamental Social Rights, OJ 1989 C 323/44.

The European Union and the United Nations: The Choice of multilateralism, COM(2003) 526 final (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, 10.09.2003).

The European Union's role in promoting human rights and democratization in third countries, COM 252 final, 8 May 2001.

The Protection of Fundamental Rights in the European Community, "Bulletin of the European Communities. Supplement" 1976, Vol. 5.

Vienna European Council 11 and 12 December 1998, Presidency Conclusions.

Wspólne stanowisko 2002/960/WPZiB, Dz. Urz. UE L 334/1.

Wspólne stanowisko 97/826/WPZiB, Dz. Urz. WE L 244/6.

Wspólny Komunikat Komisji Europejskiej oraz Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa do Parlamentu Europejskiego i Rady: Plan działania UE dotyczący praw człowieka i demokracji na lata 2020–2024.

1.4. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Opinia 1/78, International Agreement on Natural Rubber. European Court Reports 1979-02871, ECLI:EU:C:1979:224.

Opinia 2/92 z dnia 24 marca 1995 r., ECLI:EU:C:1995:83.

Opinia 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., ECLI:EU:C:1996:140.

Opinia 2/13 Trybunału (w pełnym składzie), Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ECLI:EU:C:2014:2454.

Opinion 1/76, Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels, [1976] ECR-00741, ECLI:EU:C:1977:63.

- Postanowienie Sądu (trzecia izba) z dnia 6 września 2011 r., sprawa T-292/09, *Muhamad Mugraby p. Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:T:2011:418.
- Sprawa 29-69, *Erich Stauder v. City of Ulm – Sozialamt*, Judgment of the Court of 12 November 1969, ECLI:EU:C:1969:57.
- Sprawa 22-70, wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r., *Komisja Wspólnot Europejskich p. Radzie Wspólnot Europejskich*, ERTA, sprawa 22-70, ECLI:EU:C:1971:32.
- Sprawy 3, 4, 6/76, *Kramer*, Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Arrondissementsrechtbank Zwolle i Arrondissementsrechtbank Alkmaar – Niderlandy, wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1976 r., *Cornelis Kramer i innym*, ECLI:EU:C:1976:114.
- Sprawa C-377/12, *Komisja Europejska p. Radzie Unii Europejskiej*, wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 11 czerwca 2014 r., ECLI:EU:C:2014:1903.

2. Opracowania

2.1. Publikacje zwarte

- Alston P. (ed.), Bustelo M., Heenan J., *The EU and Human Rights*, Oxford 1999.
- Arts K., *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of Lomé Convention*, The Hague 2000.
- Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.
- Bartels L., *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford 2005.

- Bieńczyk-Missala A., *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005.
- Blumenwitz D., Zieger G. (Hrsg.), *Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen*, Köln 1987.
- Carlsnaes W., Risse T., Simmons B. (eds.), *Handbook of International Relations*, London 2002.
- Carr E.H., *The Soviet impact on the western world*, London 1946.
- Clapham A., *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Baden-Baden 1991.
- Czapliński W. et al., *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, t. I, Warszawa 1997.
- Czapliński W., Wyrozumski A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, 2. wydanie, Warszawa 2004.
- Denis C., *Le pouvoir normatif du Conseil de sécurité des Nations Unies: Portée et limites*, Bruxelles 2004.
- Galster J., Szczerba-Zawada A. (red.), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016.
- Gries T., Alleweldt R. (Hrsg.), *Human Rights within the European Union*, Berlin 2004.
- Haliżak E., Kuźniar R. (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Symonidesowi*, Warszawa 2003.
- Haliżak E., Parzymies S. (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Hartley T.C., *The Foundations of European Community Law: An Introduction to the Constitutional and Administrative Law of the European Community*, 4th edition, Oxford 1998.
- Hill D.M. (ed.), *Human Rights and Foreign Policy*, Houndmills 1989.

- Hoffmeister F., *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1998.
- Ignatieff M. (ed.), *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton 2001.
- Jasiński F., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, Wrocław 2021.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska*, t. I, Warszawa 2004.
- Kenig-Witkowska M.M. (red.), Łazowski A., Ostrihansky R., *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Khaliq U., *Ethical Dimensions of the Foreign Policy of the European Union: A Legal Appraisal*, Cambridge 2008.
- Krasner S.D., *Sovereignty: Organized Hypocrisy*, Princeton 1999.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000.
- Larik J., *Foreign Policy Objectives in European Constitutional Law*, Oxford 2016.
- Latoszek E., *Polityka traktatowa Wspólnoty Europejskiej wobec europejskich krajów nieczłonkowskich*, Warszawa 1999.
- Macleod I., Hendry I.D., Hyett S., *The External Relations of the European Communities: A Manual of Law and Practice*, Oxford 1996.
- Maresceau M. (ed.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, The Hague 1993.
- Marszałek A. (red.), *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.
- Michałowska G., *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000.

- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000.
- Mik C. (red.), *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilla*, Toruń 1997.
- Mik C. (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004.
- Milczarek D., *Pozycja i rola Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych. Wybrane aspekty teoretyczne*, Warszawa 2003.
- Müllerson R., *Human Rights Diplomacy*, London 1997.
- Patek A., Rydel J., Węc J.J. (red.), *Najnowsza historia świata 1945-1995*, Kraków 1999.
- Plaňavová-Latanowicz J., *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000.
- Płonka B., *Polityka Unii Europejskiej wobec Europy Środkowej*, Kraków 2003.
- Podraza A., *Stosunki polityczne i gospodarcze Wspólnoty Europejskiej z państwami Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 1996.
- Podraza A. (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001.
- Popławska E. (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Przyborowska-Klimczak A., Skrzydło-Tefelska E., *Dokumenty europejskie*, t. I, Lublin 1996.
- Ryszka J., *Sankcje gospodarcze wobec podmiotów zewnętrznych w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2008.
- Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Warszawa 2002.
- Smith K., *European Union Foreign Policy*, London 2008.
- Smith K.E., Light M. (eds.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge 2001.
- Sozański J., *Europejskie standardy ochrony praw człowieka*, Warszawa 2004.

- Sozański J., *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym*, Warszawa-Poznań 2003.
- Sozański J., *Współczesne prawo traktatów*, Warszawa-Poznań 2003.
- Starzyk J., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Stemplowski R., *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, Warszawa 2007.
- Tacik P., *Przystąpienie Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2017.
- Tendera-Właszczuk H., *Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód: Polska na tle innych krajów*, Warszawa 2001.
- White B., *Understanding European Foreign Policy*, Houndmills 2001.
- Wouters J., Nowak M., Chané A.-L., Hachez N., *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford 2020.
- Zajac J., *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2002.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003.
- Zięba R. (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004.

2.2. Artykuły

- Alston P., *Linking Trade and Human Rights*, "German Yearbook of International Law. Jahrbuch für internationales Recht" 1980, Vol. 23.
- Alston P., Weiler J., *An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, [w:] P. Alston (ed.), M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford 1999.
- Altafin Ch., Lukas K., Nowak M., *The normative framework of the EU's commitment to human rights: The Treaties, the Charter, Member States' constitutional traditions, and international law*, [w:] J. Wouters, M. Nowak,

- A.-L. Chané, N. Hachez, *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford 2020.
- Ambroziak A.A., Kawecka-Wyrzykowska E., *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska*, t. I, Warszawa 2004.
- Barcz J., *II filar Unii Europejskiej – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002.
- Bartels L., *The EU's human rights obligations in relation to policies with extraterritorial effects*, "European Journal of International Law" 2014, Vol. 25.
- Bartels L., *The Trade and Development Policy of the European Union*, [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008.
- Bijak-Kaszuba M., *Europejski Obszar Gospodarczy*, [w:] A. Marszałek (red.), *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.
- Bogdandy A. von, *The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union*, "Common Market Law Review" 2000, vol. 37.
- Brodecki Z., *Aksjologia polityki zagranicznej UE. Unia Europejska jako aktor globalny?*, [w:] J. Galster, A. Szczerba-Zawada (red.), *Polityka zagraniczna Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, Warszawa 2016.
- Búrca G. de, *The Evolution of EU Human Rights Law*, [w:] P. Craig, G. de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oxford 2011.
- Búrca G. de, *The Road Not Taken: The EU as a Global Human Rights Actor*, "American Journal of International Law" 2011, Vol. 105.
- Cała-Wacinkiewicz E., *Efektywny multilateralizm jako dowód jedności prawa międzynarodowego – rozważania w kontekście prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Menkes (red.), *Prawo międzynarodowe. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Szafarz*, Warszawa 2007.

- Cannizzaro E., *Beyond the Either/Or: Dual Attribution to the European Union and to the Member State for Breach of the ECHR*, [w:] M.N. Evans, P. Koutrakos (eds.), *The International Responsibility of the European Union: European and International Perspectives*, Oxford-Portland 2013.
- Cannizzaro E., *The EU's Human Rights Obligations in Relation to Policies with Extraterritorial Effects: A Reply to Lorand Bartels*, "European Journal of International Law" 2014, vol. 24.
- Carrillo M., *Spanien*, [w:] W. Weidenfeld (Hrsg.), *Europa-Handbuch*, Bonn 2002.
- Chmielewska J., *Human Rights within the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, [w:] T. Gries, R. Alleweldt (Hrsg.), *Human Rights within the European Union*, Berlin 2004.
- Clapham A., *Where is the EU's Human Rights Common Foreign Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?*, [w:] P. Alston (ed.), M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford 1999.
- Cremona M., *Accession to the European Union: Membership Conditionality and Accession Criteria*, "Polish Yearbook of International Law" 2001, vol. 25.
- Cremona M., *Extending the Reach of EU Law: The EU as an International Legal Actor*, [w:] M. Cremona, J. Scott (eds.), *EU Law Beyond EU Borders: The Extraterritorial Reach of EU Law*, Oxford 2019.
- Cunliffe S.A., *Economic Aid as an Instrument for the Promotion of International Human Rights*, [w:] D. M. Hill (ed.), *Human Rights and Foreign Policy*, Houndmills 1989.
- Czachór Z., *Prawa człowieka*, [w:] Cz. Mojsiewicz (red.), *Leksykon współczesnych stosunków międzynarodowych*, Wrocław 1998.
- Cziomer E., *Polityka zagraniczna państwa*, [w:] E. Cziomer, L.H. Zyblikiewicz, *Zarys współczesnych stosunków międzynarodowych*, Warszawa-Kraków 2002.

- Dawson M., Muir E., *Hungary and the Indirect Protection of EU Fundamental Rights and the Rule of Law*, "German Law Journal" 2013, vol. 14, no 10.
- Delors J., *The Broad Lines of Commission Policy*, Statement to the European Parliament, 17 January 1989, "Agence Europe" 26 January 1989, No. 1542/1543.
- Didzoleit W. et al., *Der Slalom um Haider*, „Der Spiegel” 2000, Nr. 7.
- Dormoy D., *Le statut de l'Union européenne dans les organisations internationales*, [w:] D. Dormoy (dir.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles 1997.
- Dormoy D., *Recent developments regarding the law on participation in international organizations*, [w:] K. Wellens (ed.), *International Law: Theory and Practice. Essays in Honour of Eric Suy*, The Hague 1998.
- Drzewicka B., *Koncepcja praw człowieka w pracach Konwentu Europejskiego w ujęciu politologicznym*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004.
- Drzewicki K., *Prawa człowieka*, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, D. Pyć (red.), *Leksykon prawa międzynarodowego publicznego*, Warszawa 2012.
- Eckes Ch., *EU Human Rights Sanctions Regime: Striving for Utopia Backed by Sovereign Power?*, "European Foreign Affairs Review" 2021, vol. 26, no. 2.
- Eeckhout P., *EU External Relations Law*, Second edition, Oxford 2011.
- Egan A., Pech L., *Respect for Human Rights as a General Objective of the EU's External Action*, [w:] S. Douglas-Scott, N. Hatzis (eds.), *Research Handbook on EU Law and Human Rights*, Cheltenham 2017.
- Farrell M., *EU Representation and Coordination within the United Nations*, [w:] K.V. Laatikainen, K.E. Smith (eds.), *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralism*, London 2006.

- Florczak A., *Ewolucja ochrony praw człowieka w systemie prawa wspólnotowego*, [w:] A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009.
- Frid R., *The European Economic Community A Member of a Specialized Agency of the United Nations*, "European Journal of International Law" 1993, Vol. 4.
- Govaere I., Capiu J., Vermeersch A., *In-Between Seats: The Participation of the European Union in International Organizations*, "European Foreign Affairs Review" 2004, Vol. 9.
- Gruszczak A., *Ostatnie rządy autorytarne w Europie Zachodniej*, [w:] A. Pattek, J. Rydel, J.J. Węc (red.), *Najnowsza historia świata 1945-1995*, Kraków 1999.
- Hachez N., Marx A., *EU trade policy and human rights*, [w:] J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané, N. Hachez, *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford 2020.
- Heidrich D., *Stosunki Unii Europejskiej z państwami rozwijającymi się – problem pomocy rozwojowej*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Hillion Ch., *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, [w:] M. Cremona (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford 2008.
- Hoffmeister F., *Outsider or Frontrunner? Recent Developments under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, "Common Market Law Review" 2007, Vol. 44.
- Hoffmeister, F., Kuijper P.-J., *The Status of the European Union at the United Nations: Institutional Ambiguities and Political Realities*, [w:] J. Wouters, F. Hoffmeister, T. Ruys (eds.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague 2006.

- Huszka B., Körtvélyesi Z., *EU enlargement policy and human rights*, [w:] J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané, N. Hachez, *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford 2020.
- Ignatieff M., *Human Rights as Politics*, [w:] M. Ignatieff (ed.), *Human Rights as Politics and Idolatry*, Princeton 2001.
- Jaraczewski J., Jóźwicki W., Kędzia Z., *The EU's engagement with the Council of Europe and the OSCE on human rights*, [w:] J. Wouters, M. Nowak, A.-L. Chané, N. Hachez (eds.), *The European Union and Human Rights: Law and Policy*, Oxford 2020.
- Jasiński F., *Unia Europejska – Narody Zjednoczone: wybór multilateralizmu? Komentarz w świetle komunikatu Komisji Europejskiej z 10 września 2003 r.*, [w:] C. Mik (red.), *Pozycja Unii Europejskiej w świecie – Aspekty prawne i polityczne – IX Ogólnopolska Konferencja Prawnicza nt. Unii Europejskiej Serock 31 maja – 1 czerwca 2004 roku*, Toruń 2005.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Prawa człowieka jako zasada uniwersalna. Współpraca Unii Europejskiej z krajami partnerskimi w ramach Europejskiej polityki sąsiedztwa*, [w:] B. Mielnik (red.), *Z problematyki prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego: księga poświęcona pamięci doktora Macieja Lisa*, Wrocław 2018.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Współpraca Wspólnoty Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2595, „Przegląd Prawa i Administracji” 2003, t. LV.
- King T., *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy?*, “European Journal of International Law” 1999, Vol. 10, No. 2.
- King T., *The European Union as a Human Rights Actor*, [w:] M. O’Flaherty, Z. Kędzia, A. Müller, G. Ulrich (eds.), *Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives*, Leiden 2011.
- Kochenov D., *Overestimating Conditionality*, [w:] *The European Union in the World: Essays in Honour of Marc Maresceau*, Leiden 2014.

- Kołodziejczyk-Konarska K., *Proces rozszerzenia Unii Europejskiej na państwa Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Krzan B., *Human Rights and the European Union: Towards a more coherent approach*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3458, „Przegląd Prawa i Administracji” 2012, t. XC.
- Krzan B., *Komentarz do art. 220*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, t. II, Warszawa 2012.
- Krzan B., *Nowy status obserwatora dla Unii Europejskiej w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatk (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni*, Rzeszów 2015.
- Krzan B., *The Protection of Fundamental Social Rights in the European Union*, [w:] T. Gries, R. Alleweldt (Hrsg.), *Human Rights within the European Union*, Berlin 2004.
- Krzan B., *Warunkowość programów rozwojowych i pomocowych Unii Europejskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3367, „Przegląd Prawa i Administracji” 2011, t. DCCCVI.
- Kuyper P.J., *Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy*, [w:] M. Maresceau (ed.), *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, The Hague 1993.
- Kuźniar R., *Międzynarodowa tożsamość Europy (UE)*, [w:] E. Haliżak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, Warszawa 2002.
- Kuźniar R., *Prawa człowieka i polityka zagraniczna – przypadek Polski*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Prawo, instytucje i polityka w procesie globalizacji. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Symonidesowi*, Warszawa 2003.

- Kuźniar R., *System Narodów Zjednoczonych*, [w:] E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza – struktura – dynamika*, Warszawa 2000.
- Kuźniar-Kwiatk D., *Rola Unii Europejskiej w budowaniu i umacnianiu pozycji Międzynarodowego Trybunału Karnego*, [w:] L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatk (red.), *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Elżbiecie Dyni*, Rzeszów 2015.
- Lenski E., *Turkey and the EU: On the Road to Nowhere?*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2003, Vol. 63.
- Lüder S.R., *Some Preliminary Thoughts on the Legal Nature of the International Criminal Court*, [w:] H. Fischer, C. Kreß, S. R. Lüder (eds.), *International and National Prosecution of Crimes Under International Law*, Berlin 2001.
- Marciniak K., *Ochrona praw podstawowych w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009.
- Marsch P., *The European Community and East-West economic relations*, “Journal of Common Market Studies” September 1984, vol. XXIII, no 1.
- Matlary J.H., *Human Rights*, “ARENA Working Paper” 2003, Vol. 19.
- McCrudden C., *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights*, “Jean Monnet Working Paper” 2001, No. 10/01.
- Mckenzie L., Meissner K., *Human Rights Conditionality in European Union Trade Negotiations: The Case of the EU–Singapore FTA*, “Journal of Common Market Studies” 2017, Vol. 55, iss. 4.
- Menéndez A.J., *Exporting Rights: The Charter of Fundamental Rights, membership and foreign policy of the European Union*, “ARENA Working Paper” 2002, Vol. 18.
- Miedzińska I., *Prawa człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej – aspekty prawne*, „Młody Jurysta” 2018, nr 1.

- Mielnik B., *Zagadnienie prawnomiędzynarodowej podmiotowości Unii Europejskiej: stan prawny przed i po Traktacie Reformującym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 3.
- Mik C., *Karta praw podstawowych Unii Europejskiej. Zagadnienia podstawowe*, [w:] A. Podraza (red.), *Traktat Nicejski*, Lublin 2001.
- Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suverenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.
- Mik C., *Wkład Unii Europejskiej w rozwój prawa międzynarodowego publicznego (zarys problematyki)*, [w:] C. Mik (red.), *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa*, Toruń 1997.
- Miller V., *The Human Rights Clause in the EU's External Agreements*, “House of Commons Research Paper” 16 April 2004, Vol. 04/33.
- Miszczak K., *Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa*, „Sprawy Międzynarodowe” 2007, nr 4.
- Moravcsik A., *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*, “International Organization” 2000, Vol. 54 (2).
- Niedźwiedz M., *Artykuł 216, 217*, [w:] A. Wróbel, K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer (red.), *Traktat o funkcjonowaniu UE. Komentarz*, t. II, Warszawa 2012.
- Niedźwiedz M., *Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej w świetle projektów Traktatu Konstytucyjnego*, [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, Toruń 2004.
- Paszyński M., *Konwencja z Lomé*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 1.
- Patten C., *Human rights in the world and EU fundamental rights. Speech*, European Parliament – Plenary Session, Strasbourg, 4 July 2001.
- Patten C., *Protection of Human Rights in the 21st Century – Towards Greater Complementarity within and between European Regional Organisation*.

Council of Europe Conference on “The Protection of Human Rights in the 21st century”, Dublin – March 3, 2000.

Pernice I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?*, “Common Market Law Review” 1999, Vol. 36, No. 4.

Pudlak M., *Program PHARE*, [w:] W. Bokajło, K. Dziubka, *Unia Europejska. Leksykon integracji*, Wrocław 2003.

Reyes V.M., *Reguły gry czyli o negocjacjach akcesyjnych i łączeniu się Europy*, Warszawa 2000.

Riedel E., Will M., *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, [w:] P. Alston (ed.), M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, Oxford 1999.

Risse T., *Menschenrechte als Grundlage der Weltvergemeinschaftung? Die Diskrepanz zwischen Normanererkennung und Normeinhaltung*, [w:] Ch. Bertram, V. Rittberger (Hrsg.), *Weltpolitik heute: Grundlagen und Perspektiven*, Baden-Baden 2004.

Ryszka J., *Praktyka wykonywania sankcji gospodarczych przez UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, no. 1.

Sack J., *The European Community's Membership of International Organizations*, “Common Market Law Review” 1995, Vol. 32.

Saganek P., *The Eastern Partnership – from the perspective of the Polish lawyer*, [w:] A. Kellerhals, T. Baumgartner, *EU Neighbourhood Policy – Survey and Perspectives*, Zürich 2014.

Schimmelfennig F., *Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union*, “International Organization” 2001, Vol. 55, no.1.

Schmitz H.-P., K. Sikkink, *International Human Rights*, [w:] W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (eds.), *Handbook of International Relations*, London 2002.

Simma B., *Menschenrechtspolitik mit wirtschaftlichen Mitteln: ihr völkerrechtlicher Rahmen*, [w:] D. Blumenwitz, G. Zieger (Hrsg.), *Menschenrechte*

- und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen*, Köln 1987.
- Skubiszewski K., *Implied Powers of International Organizations*, [w:] Y. Dinstein, M. Tabory (eds.), *International Law at a Time of Perplexity*, Dordrecht 1989.
- Smismans S., *The European Union's Fundamental Rights Myth*, "Journal of Common Market Studies" 2010, vol. 48.
- Smith K.E., *Speaking with One Voice? European Union Coordination on Human Rights Issues at the United Nations*, "Journal of Common Market Studies" 2006, Vol. 44.
- Smith K.E., *The EU, human rights and relations with third countries: 'foreign policy' with an ethical dimension?*, [w:] K.E. Smith, M. Light (eds.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge 2001.
- Smith K.E., *The European Union at the Human Rights Council: Speaking with One Voice but Having Little Influence*, "Journal of European Public Policy" 2010, Vol. 17.
- Szmigielski A., *Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych Unii Europejskiej. Dylematy prawne i polityczne*, „Przegląd Zagraniczny” 2016.
- Świerkocki J., *Wspólnoty Europejskie a układy o stowarzyszeniu*, [w:] A. Marszałek (red.), *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2004.
- Thym D., *Die Europäische Union in den Vereinten Nationen*, „Vereinte Nationen” 2008, J. 56, no. 3.
- Tomuschat C., *Die Europäische Union als ein Akteur in den internationalen Beziehungen*, [w:] J.A. Frowein et al. (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel*, Berlin 2003.
- Ulrich G., *Framework for the Analysis of Human Rights Diplomacy*, [w:] M. O'Flaherty, Z. Kędzia, A. Müller, G. Ulrich (eds.), *Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives*, Leiden 2011.

- Van Westering J., *Conditionality and EU Membership: The Cases of Turkey and Cyprus*, "European Foreign Affairs Review" 2000, Vol. 5.
- Velluti S., *The Promotion and Integration of Human Rights in EU External Trade Relations*, "Utrecht Journal of International and European Law" 2016, Vol. 32.
- Völkel J.C., *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" 2014, Vol. 2.
- Wieruszewski R., *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w systemie międzynarodowych instrumentów ochrony prawnej*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.
- Williams A., *Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction?*, "European Law Review" 2000, vol. 25.
- Wouters J., *The EU Charter of Fundamental Rights. Some reflections on its external dimension*, K.U. Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 3 – May 2001.
- Wouters J., *The European Union as an Actor within the United Nations General Assembly*, K.U. Leuven, Faculty of Law, Institute for International Law, Working Paper No 2 – May 2001.
- Wouters J., Hermez M., *EU Guidelines on Human Rights as a Foreign Policy Instrument: An Assessment*, [w:] S. Poli (ed.), *Human Rights in EU Foreign Affairs*, "CLEER Papers" 2015, Vol. 5.
- Wójtowicz K., *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] B. Banaszak et al., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003.
- Zajac J., *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004.
- Zięba R., *Uwarunkowania polityki zagranicznej państwa*, [w:] R. Zięba (red.), *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, Toruń 2004.

Publikacje z dyscypliny nauki prawne – prawo międzynarodowe i europejskie, które ukazały się w serii e-Monografie e-Wydawnictwa WPAE UWr

Aleksander Cieśliński, *Konstrukcja prawna swobód rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40719>

Adriana Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/41118>

Aktualne problemy prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego – aspekty teoretyczne i praktyczne, red. Dagmara Kornobis-Romanowska, Wrocław 2017

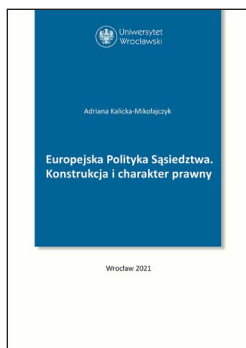
Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/83939>

The Consequences of Membership in the EU for new Member States – structural, political and economic changes, ed. Barbara Mielnik, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/94636>

The Nature of Source in International Legal Order, ed. Jan Kolasa, Wrocław 2017

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/95003>



Adriana Kalicka-Mikołajczyk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, Wrocław 2021

Dostęp online: <https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/130259>

Recenzowana publikacja stanowi kompleksowe opracowanie bardzo ważnej problematyki, jaką jest ochrona praw człowieka realizowana na poziomie międzynarodowym przez Unię Europejską. Takie ujęcie pozwala uchwycić ewolucję, jaką przeszła Unia, od organizacji międzynarodowej o *stricte* gospodarczym charakterze do tej opartej na szerszych wartościach, łącznie z ochroną praw człowieka.

Z recenzji wydawniczej dr hab. Joanny Ryszki, prof. UO

Autor analizuje zagadnienie praw człowieka z kilku perspektyw. Jedną z nich jest perspektywa wewnętrzna, dotycząca torowania sobie drogi przez prawa człowieka do samego jądra integracji europejskiej. Kolejna perspektywa dotyczy zewnętrznych stosunków UE. Ta z kolei obejmuje umowy, organizacje międzynarodowe i działania autonomiczne UE. [...]

W efekcie otrzymujemy pracę wartościową, obejmującą cały szereg trudnych zagadnień z zakresu prawa unijnego i międzynarodowego. Wypełnia ona pewną lukę istniejącą w dotychczasowym polskim piśmiennictwie i w mojej ocenie decyzja o jej publikacji jest jak najbardziej uzasadniona.

Z recenzji wydawniczej dr. hab. Przemysława Saganka,
prof. INP PAN

ISBN 978-83-66601-54-3 (druk)

ISBN 978-83-66601-55-0 (online)