

PRAWA PODSTAWOWE A OCHRONA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Grzegorz Janusz

Zakład Praw Człowieka, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej
Plac Litewski 3, 20-080 Lublin, grzegorz.janusz@poczta.umcs.lublin.pl

Streszczenie. Mimo braku własnego systemu ochrony praw człowieka (praw podstawowych), a tym samym i integralnie z tymi prawami związanej ochrony praw mniejszości narodowych, w Unii Europejskiej, a wcześniej we Wspólnocie Europejskiej, wiele uwagi poświęca się sprawie zapobiegania dyskryminacji, rasizmowi lub ksenofobii. Zobowiązania w tym zakresie w dużej mierze odnoszono do systemu ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy. Jednakże odniesienie do praw podstawowych pojawiało się wielokrotnie w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości. Przestrzeganie praw człowieka, włącznie z prawami mniejszości, stało się podstawą oceny gotowości państwa do członkostwa w UE (kryteria kopenhaskie).

Ważnym momentem było utworzenie Komisji Petycji w Parlamencie Europejskim, a następnie przyjęcie Karty praw podstawowych. Także przyjęte na przełomie 1999/2000 roku dwa rozporządzenia i dyrektywa Rady 2000/43 z 29 czerwca 2000 r. o wprowadzeniu równego traktowania bez względu na rasę lub pochodzenie etniczne uzupełniały istniejące regulacje w prawie wspólnotowym. Wprowadzone w Traktacie o Unii Europejskiej przepisy art. 7 przewidywały sankcje wobec państw, w których zaistniało wyraźne ryzyko poważnego naruszenia wartości określonych w art. 2 lub też stwierdzono poważne i stałe naruszenia przez państwo tych wartości. Co prawda z tych przepisów Unia jeszcze nie skorzystała, ale stanowią one wyraźne *memento* dla państwa członkowskich.

W Unii Europejskiej dopiero tworzy się system ochrony praw człowieka, a w jego ramach dość słaby jeszcze system ochrony praw mniejszości narodowych. Jednak waga, jaką przywiązuje się w Unii do wartości wynikających z praw człowieka, pozwala przypuszczać, że ta sfera aktywności będzie nadal rozwijana.

Słowa kluczowe: prawa podstawowe, prawa człowieka, ochrona mniejszości narodowych, prawa mniejszości narodowych, równe traktowania, Unia Europejska

Unia Europejska (UE), a wcześniej Wspólnota Europejska (WE), nie wprowadziła do tej pory własnego systemu ochrony praw człowieka (praw podstawowych), a tym samym i integralnie z tymi prawami związanej ochrony praw mniejszości narodowych. Zasadniczo odnoszono ewentualne zobowiązania państw członkowskich do istniejącego i efektywnego systemu ochrony praw człowieka w ramach Rady Europy¹. W ciągu ostatnich kilkunastu lat we Wspól-

¹ Wszystkie państwa członkowskie UE są członkami Rady Europy i sygnatariuszami podstawowego aktu, jakim jest europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.

nocie Europejskiej, która przez wiele lat koncentrowała się głównie na sprawach gospodarczych, pojawiły się jednak głosy o konieczności uwzględnienia również tego aspektu w jej funkcjonowaniu. W systemie prawnym i instytucjonalnym UE nie wykształcił się także system bezpośredniej ochrony praw osób należących do mniejszości, a kwestie te odnoszone były do ochrony praw człowieka (praw podstawowych) lub kwestii dyskryminacji, rasizmu lub ksenofobii.

W systemie prawnym UE szczególną rolę pełni Komisja Europejska, która na podstawie art. 211, tiret 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)² czuwa nad stosowaniem postanowień niniejszego Traktatu, jak również środków przyjętych przez instytucje na jego podstawie³, obejmując swoją kontrolą wykonywanie prawa przez instytucje wspólnotowe oraz państwa członkowskie (po wejściu w życie 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego jest to art. 17, zdanie 2 Traktatu o Unii Europejskiej – TUE³).

W przypadku stwierdzenia przez Komisję naruszenia przez państwo członkowskie zobowiązań ciążących na nim na mocy traktatów, może ona wszcząć postępowanie wobec tego państwa. W zakresie naruszenia podstawowych wartości szczególna rola przypada dwóm instytucjom UE, tj. Radzie⁴ oraz Radzie Europejskiej. Obie instytucje nie działają jednak z własnej inicjatywy, ale podejmują działanie na wniosek określonych w przepisach podmiotów. Procedurę w tym zakresie określa art. 7 TUE⁵, w którym przewidziano trzy etapy postępowania:

1) stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2,

2) stwierdzenie poważnego i stałego naruszenia przez to państwo członkowskie wartości określonych w art. 2,

3) zawieszenie niektórych praw dla tego państwa członkowskiego wynikających ze stosowania traktatów.

W pierwszym etapie, określonym w art. 7 ust. 1 TUE, Rada, działając na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich Parlamentu Europejskiego lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, mogła stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości, na których opiera się UE. Decyzję w tym

² Dz. U. RP 2004 nr 90, poz. 864/2 – wersja z 1 czerwca 2004 r. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego, TWE uzyskał nazwę Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) – publikacja skonsolidowanego i poprawionego tekstu Traktatu: Dz. Urz. UE C.10.83.47 z dnia 30 marca 2010. O ile nie zaznaczono inaczej, TFUE cytowany jest dalej w tej wersji skonsolidowanej.

³ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C.10.83.13 z dnia 30 marca 2010. O ile nie zaznaczono inaczej, TUE cytowany jest dalej w tej wersji skonsolidowanej.

⁴ Na podstawie decyzji samej Rady (Decyzja Rady 93/591 z dnia 8 listopada 1993 r. dotycząca nazwy nadanej Radzie po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej, Dz. Urz. WE L.93.281.18 z dnia 16 listopada 1993 r.) Rada przyjęła nazwę „Rada Unii Europejskiej”. Jednakże nazwą traktatową pozostała nazwa „Rada”.

⁵ Zbliżona w treści była regulacja tej kwestii w art. 7 TUE, obowiązującym przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego.

zakresie Rada podejmowała większością kwalifikowaną czterech piątych swych członków. Przed stwierdzeniem istnienia takiego ryzyka Rada była zobowiązana wysłuchać obwiniane państwo członkowskie. Rada mogła kierować, w ramach identycznej procedury (większością kwalifikowaną czterech piątych swych członków oraz po uzyskaniu zgody PE) zalecenia dla tego państwa. Podejmując działanie w tym zakresie Rada regularnie badała, czy istnieją nadal powody wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości.

W drugim etapie działanie podejmowała Rada Europejska na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej (art. 7 ust. 2 TUE). Rada Europejska, po uzyskaniu zgody PE, mogła stwierdzić poważne i stałe naruszenie przez państwo członkowskie wartości. Czyniła to po wezwaniu państwa członkowskiego do przedstawienia swoich uwag w kwestii naruszenia wartości.

Stwierdzenie przez Radę Europejską poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie wartości skutkowało możliwością podjęcia przez nią decyzji o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania traktatów dla obwinionego państwa członkowskiego, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu tego państwa w Radzie (art. 7 ust. 3). Decyzję w tym zakresie Rada podejmowała większością kwalifikowaną⁶. Podejmując taką decyzję, nie zdejmowała z państwa członkowskiego innych obowiązków ciążących na nim na podstawie traktatów. Jednocześnie musiała uwzględnić możliwe skutki takiego zawieszenia dla praw i obowiązków osób fizycznych oraz osób prawnych. Rada miała obowiązek monitorowania rozwoju sytuacji w państwie, wobec którego zastosowano sankcje. Nie wynikało to wprost z przepisów traktatowych, ale określona w art. 7 ust. 4 TUE decyzja Rady o zmianie lub uchyleniu środków podjętych na podstawie ustępu 3, w przypadku zmiany sytuacji, która doprowadziła do ich ustanowienia, w świetle wcześniejszej regulacji w ust. 1 podejmowana była po wcześniejszej analizie rozwoju sytuacji w tym państwie.

Dodatkowe zasady postępowania w zakresie zastosowania art. 7 TUE wskazano w art. 354 TFUE, w którym określono, że państwo naruszające wartości nie jest uwzględniane przy obliczaniu jednej trzeciej lub czterech piątych państw członkowskich. Również przedstawiciel tego państwa nie uczestniczy w głosowaniu w Radzie Europejskiej lub Radzie.

Sankcje przewidziane w art. 7 TUE nie były stosowane od czasu wejścia w życie traktatu⁷. Po utworzeniu w 2000 r. koalicji rządowej w Austrii, do której weszła nacjonalistyczna Wolnościowa Partia Austrii (Freiheitliche Partei Österreichs) Jörga Haidera, 14 państw UE zastosowało w lutym 2000 r. wobec

⁶ Zgodnie z art. 238 TFUE (dawny art. 205 TWE) do 31 października 2014 r. większość kwalifikowana w Radzie wynosi 255 głosów „za” (na 345 głosów w Radzie), tj. 73,9% głosów. Ponadto każde państwo może zażądać sprawdzenia, czy państwa głosujące „za” reprezentują 62% ludności UE.

⁷ TUE wszedł w życie 1 listopada 1993 r.

Austrii bojkot polityczny, który został po pół roku zniesiony. W tym przypadku nie podjęto jednak działań na podstawie art. 7 TUE, a sam bojkot miał raczej charakter dwustronny, aczkolwiek był jednolicie zastosowany przez 14 ówczesnych państw UE.

W zakresie praw podstawowych ważną funkcję spełniają petycje składane przez obywateli UE. Prawo do składania petycji określone zostało w art. 20 ust. 2 pkt 2 TFUE. Wprowadzono je w TWE na podstawie traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 r., tworzącego Unię Europejską oraz nowelizującego traktaty powołujące trzy ówczesne wspólnoty⁸. Jednocześnie w strukturze Parlamentu Europejskiego powołano stałą Komisję Petycji (PETI), która zajmowała się rejestrowaniem i rozpatrywaniem petycji. Zasady składania petycji oraz wymogi formalne określone są w art. 191 Regulaminu Parlamentu Europejskiego⁹. Petycję może złożyć każdy obywatel UE oraz każda osoba fizyczna mająca miejsce zamieszkania w państwie członkowskim. Art. 192 Regulaminu PE określa procedurę rozpatrywania petycji. Rozpatrując petycje lub ustalając stan faktyczny Komisja może przesłuchać osoby składające petycję, zorganizować przesłuchania ogólne lub wysłać swoich członków na miejsce zdarzeń w celu ustalenia faktów. Po rozpatrzeniu sprawy Komisja może postanowić o sporządzeniu sprawozdań lub wyrażeniu w inny sposób swojego stanowiska w sprawie petycji, które uznała za dopuszczalne. Komisja Petycji przedkłada Parlamentowi do głosowania projekty rezolucji dotyczące rozpatrzonych przez nią petycji. Komisja może także zwrócić się do przewodniczącego Parlamentu o przekazanie jej opinii Komisji Europejskiej lub Radzie. Niezależnie od tego, Komisja Petycji co sześć miesięcy informuje Parlament o swoich pracach. Ponieważ rejestr petycji ma charakter jawny i prowadzony jest w formie elektronicznej, do złożonej petycji może dołączyć się każdy obywatel UE. Komisja Petycji rozpatruje sprawy znajdujące się w kompetencji Unii Europejskiej. Stąd też działając na podstawie prawa pierwotnego oraz pochodnego Unii, Komisja zajmuje się prawami podstawowymi obywateli UE w zakresie możliwej dyskryminacji ze względu na narodowość, pochodzenie lub język.

Jedną ze spraw, jaką zajmowała się Komisja Petycji były skargi składane przez rodziców niebędących Niemcami na dyskryminacyjne praktyki niemieckiego Urzędu ds. Dzieci, Młodzieży i Rodziny (Amt für Kinder, Jugendliche und Familien – Jugendamt)¹⁰. Jugendamt w wielu przypadkach *a priori* zakładał bowiem, że niebędący Niemcem współmałżonek, w przypadku separacji lub rozvodu nie będzie w stanie prawidłowo troszczyć się o wychowanie dzieci i z reguły

⁸ Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. RP 2004, Nr 90, poz. 864/30 (tekst pierwotny).

⁹ Regulamin, lipiec 2004, wydanie 16, Dz. Urz. UE 05.L.44.1 z dnia 15 lutego 2005 r.

¹⁰ Komisja Petycji, Dokument roboczy w sprawie rzekomych środków dyskryminujących i arbitralnych podejmowanych przez organy ochrony dzieci i młodzieży w niektórych państwach członkowskich, a w szczególności przez Urząd ds. Dzieci i Młodzieży (Jugendamt) w Niemczech z 28.1.2009, PE418.136v04-00; DT/798178PL.doc (<http://www.rpdd.org/dokumente/PARLAMENT%20EUROPEJSKI.pdf>).

doprowadzał do przyznania opieki nad dziećmi rodzicowi będącemu Niemcem¹¹. Jednocześnie uniemożliwiano nieniemieckim rodzicom prowadzenie rozmowy w innym języku niż niemiecki, a spotkania zawsze odbywały się w obecności urzędnika Jugendamtu. Sprawa ta stała się przedmiotem skargi nieniemieckiego rodzica do ETPC i Trybunał orzeczeniem z 8 kwietnia 2004 r. uznał jednomyślnie, że nastąpiło naruszenie przez państwo niemieckie art. 8 EKPC w zakresie życia rodzinnego¹². Komisja Petycji przeanalizowała grupę skarg, które napłynęły do niej w latach 2004–2008¹³, głównie złożonych przez osoby używające języka polskiego, ale, jak podkreślano w Dokumencie roboczym Komisji, również używających języka francuskiego i innych języków, a dotyczących dyskryminacyjnych praktyk Jugendamtu w następujących kwestiach¹⁴:

a) systematycznego stosowania przez Jugendamt procedur utrudniających lub wręcz uniemożliwiających współmałżonkowi nieniemieckiemu utrzymywanie kontaktów ze swoim dzieckiem, stałego nadzoru urzędnika Jugendamtu w trakcie spotkań rodzica z dzieckiem oraz uniemożliwiania prowadzenia z dzieckiem rozmów w innym języku niż niemiecki,

b) odbierania dziecka rodzicowi na mocy arbitralnej decyzji Jugendamtu z powodu rzekomego niespełniania przez tego rodzica warunków fizycznych lub psychicznych, niezbędnych do wypełniania obowiązków związanych z wychowywaniem dziecka,

c) wskazywania, że Jugendamt stale narusza europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz zasady UE dotyczące poszanowania praw podstawowych oraz praw dziecka.

W przypadku trzeciej grupy petycji skarżący uważali, że Parlament Europejski winien doprowadzić do likwidacji Jugendamtu. Jak podkreślano w Dokumencie:

Szereg składających petycje utrzymuje, że Jugendamt posiada zbyt szerokie uprawnienia, twierdząc, że choć oficjalnie zadaniem tej instytucji jest ochrona dzieci i młodzieży, to w rzeczywistości Jugendamt ustanawia kontrolę państwa nad dziećmi matek wychowujących je samotnie w celu zagwarantowania, że dzieci te wychowywane będą zgodnie z zasadami narzucanymi przez władze niemieckie. Składający petycje twierdzą, że Jugendamt jest instytucją występującą w roli szczególnego rodzaju strażnika administracyjnego i obrońcy wartości niemieckich, niemającą odpowiednika w innych demokratycznych państwach.

¹¹ Art. 6 Konstytucji RFN (Grundgesetz) wskazywał, że opieka i wychowywanie dzieci są naturalnym prawem rodziców oraz ciążącym na nich obowiązkiem, nie określając narodowości lub obywatelstwa rodziców. Por. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

¹² Case of Haase v. Germany, Application no. 11057/02 http://www.nkmr.org/haase_v_germany.htm.

¹³ Łącznie wpłynęło 250 petycji w tej sprawie. Co prawda, liczba tych zdarzeń na tle podejmowanych przez Jugendamty wszystkich spraw związanych z rozbitymi rodzinami i sprawą dzieci była marginalna, ale były one wyjątkowo źle odbierane przez osoby o innej narodowości oraz wywołała wyjątkowo ostre reakcje osób, których dotknęła.

¹⁴ Omówienie petycji w sprawie działań Jugendamtów za: Komisja Petycji, Dokument roboczy w sprawie rzekomych środków dyskryminujących...

Szczególnie dokuczliwy dla wielu osób był całkowity zakaz prowadzenia z dzieckiem rozmowy w innym języku, nawet przy dobrej znajomości tego języka przez dziecko oraz słabej znajomości języka niemieckiego przez rodzica. W przypadku rodziców narodowości polskiej nagłośniono sprawę w prasie polskiej, w której pojawiły się liczne artykuły zarzucające władzom niemieckim germanizację polskich dzieci¹⁵.

Komisja Petycji, rozpatrując przedmiotowe petycje, wielokrotnie spotykała się z osobami składającymi je, przedstawicielami Komisji Europejskiej i władz Niemiec. Jedno ze spotkań zorganizowano 22 marca 2007 r. Obecne były niektóre osoby składające petycje, przedstawiciele Federalnego Ministerstwa ds. Rodziny, Osób Starszych, Kobiet, Dzieci i Młodzieży oraz Ministerstwa Edukacji, Dzieci, Młodzieży i Sportu landu Brandenburgia.

Komisja Petycji, uznając krytykę lub potępienie systemu administracyjnego danego państwa członkowskiego za niewłaściwe, przyznała, że w znacznej liczbie przypadków nastąpiło naruszenie praw rodzicielskich na skutek dyskryminacji ze względu na kryteria etniczne, narodowościowe lub językowe, które nie zostały uregulowane i poddane kontroli. Komisja uznała za zasadne przyjęcie następujących zaleceń:

– Wszystkim jednostkom administracyjnym Jugendamtu należy udostępnić jasno określone wytyczne i instrukcje w celu przypomnienia im o ciąży na nich obowiązków oraz o podstawowych prawach rodziców i dzieci, za które to dzieci odpowiadają. Niewątpliwie w przypadku zdecydowanej większości tych jednostek administracyjnych instrukcje mogą być zbędne, ponieważ działają one już na ich podstawie, ale widać wyraźnie, że w przypadku niektórych jednostek administracyjnych niezbędne jest jasne określenie obowiązków wobec każdej ze stron.

– Bez wątpienia zainteresowane władze powinny dopuszczać i tolerować używanie przez rodziców odwiedzających swoje dzieci w środowiskach zinstytucjonalizowanych dowolnego języka.

– Służby Jugendamtu powinny poinformować każdego rodzica o przysługujących mu prawach odwołania się od podjętej przez Jugendamt decyzji oraz o warunkach, w jakich możliwe jest wnoszenie takich odwołań.

– Każde państwo członkowskie powinno wspierać ściślejszą kontrolę demokratyczną lub parlamentarną nad agencjami opieki nad dziećmi, na szczeblu krajowym i regionalnym, a tym samym zapewniać obywatelom możliwość poszukiwania skutecznych rozwiązań bliżej miejsca, którym są oni zainteresowani.

– Niezbędne jest aktywne wspieranie ściślejszej dwustronnej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi i ich agencjami opieki nad dziećmi w celu usprawnienia koordynacji i zwiększenia zrozumienia pomiędzy odpowiedzialnymi urzędnikami w celu ułatwienia podejmowania decyzji przez właściwe władze w najlepszym interesie dziecka¹⁶.

¹⁵ Por. m.in. R. Czeladko, *Niemieckie władze germanizują dzieci rozwiedzionych Polaków*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,3084887.html>; A. Zaorska, *Niemcy germanizują polskie dzieci*, <http://gf24.pl/index.php/warszawskagazeta/3205-niemcy-germanizuj-polskie-dzieci-.html>; K. Niklewicz, B.T. Wieliński, *Germanizacja dzieci? Skargi Polaków w Brukseli*, <http://www.wysokieobcasy.pl/wysokie-obcasy/1,96856,3886062.html>.

¹⁶ Komisja Petycji, Dokument roboczy w sprawie rzekomych środków dyskryminujących..., s. 10–11.

Inną grupę petycji tworzyły skargi składane przez osoby narodowości rosyjskiej, skarżące się na dyskryminacyjne praktyki władz Łotwy w zakresie uzyskiwania obywatelstwa łotewskiego. Komisja Petycji zaleciła władzom Łotwy wprowadzenie ułatwień naturalizacyjnych.

Podobny zakres zadań ma Rzecznik Praw Obywatelskich UE, powołany także na podstawie zmian wprowadzonych w prawie pierwotnym traktatem z Maastricht.

W systemie instytucjonalnym UE zajmowano się nie tyle sprawami mniejszości, co sprawami dyskryminacji i rasizmu. Stąd też 2 czerwca 1997 r. Rada powołała Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii¹⁷. W art. 2 wskazano, że jego podstawowym celem jest „dostarczanie Wspólnocie i jej państwom członkowskim, szczególnie w dziedzinach określonych w art. 3 ust. 3, obiektywnych, wiarygodnych i porównywalnych danych na szczeblu europejskim, dotyczących zjawisk rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu, w celu udzielenia im wsparcia przy podejmowaniu środków i formułowaniu linii działania w zakresie ich odpowiednich kompetencji”. Uznano także za celowe prowadzenie badań nad tymi zjawiskami. Na podstawie art. 4 utworzona została Europejska Sieć Informacji o Rasizmie i Ksenofobii (RAXEN), w pracach której brały udział zgłoszone przez państwa członkowskie ośrodki i organizacje zajmujące się tą problematyką¹⁸. Zadania Centrum przejęła od 1 marca 2007 r. Agencja Praw Podstawowych, powołana na podstawie rozporządzenia Rady¹⁹. Agencja posiada już rozszerzone kompetencje w zakresie praw podstawowych, gdyż jak sprecyzowano to w art. 2: „Celem Agencji jest dostarczanie pomocy i wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom, organom, biurom i agencjom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego; wsparcie to służy pełnemu poszanowaniu praw podstawowych przez te instytucje i organy przy podejmowaniu przez nie środków lub określaniu kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji”. W celu ułatwienia realizacji zadań Agencji państwa członkowskie wyznaczają na podstawie art. 4 ust. 1 „urzędnika rządowego na stanowisko krajo-

¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1035/97 z dnia 2 czerwca 1997 r. ustanawiające Europejskie Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, Dz. Urz. WE L.97.151.1 z dnia 10 czerwca 1997 r. Jarosław Sozański zastanawiał się, czy Centrum jest agendą Wspólnoty Europejskiej czy Unii Europejskiej (por. J. Sozański, *Prawa człowieka w systemach prawnych Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa – Poznań 2005, s. 226–227). Rozważania te były bezprzedmiotowe, gdyż uprawnienia w zakresie stanowienia prawa pochodnego miała wyłącznie Wspólnota, a nie UE. Trzeba też podkreślić, że w ówczesnym stanie prawnym każde działanie Wspólnoty (wchodzącej w skład umownego I filaru UE) było w szerokim tego słowa znaczeniu działaniem w ramach UE, ale nie zachodziła tu relacja zwrotna. Nie zmienia to faktu, że w potocznym rozumieniu działania i decyzje Wspólnoty utożsamiane było z działaniami UE.

¹⁸ Po wejściu Polski do UE w pracach RAXEN uczestniczyła Helsińska Fundacja Praw Człowieka, która już w okresie akcesji współpracowała z Siecią.

¹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE L.07.53.1 z dnia 22 lutego 2007 r.

wego urzędnika łącznikowego, będącego główną osobą odpowiedzialną za kontakt z Agencją w danym państwie członkowskim”. Przewidziano także współpracę Agencji z krajowymi instytucjami zajmującymi się problematyką praw człowieka, OBWE, w szczególności z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), z ONZ, Radą Europy, a także z innymi organizacjami międzynarodowymi zajmującymi się tymi zagadnieniami. W miejsce sieci RAXEN powołana została, na podobnych zasadach, platforma praw podstawowych (art. 10), będąca formą współpracy ze społeczeństwem obywatelskim w UE. Jak określono w art. 10 ust. 2: „Platforma praw podstawowych stanowi mechanizm wymiany informacji i gromadzenia wiedzy. Zapewnia ścisłą współpracę pomiędzy Agencją a właściwymi zainteresowanymi stronami”. Podobnie jak i w przypadku Centrum, Agencja ma osobowość prawną, a jej siedzibą jest Wiedeń (art. 23). Na podstawie decyzji Rady z 28 lutego 2008 r. określono wieloletnie ramy pracy Agencji na lata 2007–2012²⁰. Wśród dziedzin tematycznych, wskazanych w art. 2 decyzji wymieniono w pierwszej kolejności rasizm, ksenofobię i podobne formy nietolerancji oraz dyskryminację „(...) ze względu na płeć, pochodzenie rasowe lub etniczne, religię (...) i dyskryminację ze względu na przynależność do mniejszości oraz dyskryminację ze względu na wszelkie połączenie powyższych cech (dyskryminacja różnego rodzaju)”.

Nie było przypadkiem, że główne zadania Centrum, a następnie Agencji Praw Podstawowych związane są z przeciwdziałaniem dyskryminacji, gdyż podstawową zasadą przyjętą w WE/UE była zasada niedyskryminacji. Już w art. 12, akapit 1 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską określono, że: „w zakresie zastosowania niniejszego traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”²¹.

Pierwsze odniesienie do praw człowieka zawarto w preambule do Jednolitego aktu europejskiego (JAE) podpisanego w lutym 1986 r., gdzie czytamy: „Zdecydowani wspólnie popierać demokrację, zgodnie z podstawowymi prawami zagwarantowanymi w konstytucjach i ustawach Państw Członkowskich, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz Europejskiej Karcie Społecznej, a w szczególności wolność, równość i sprawiedliwość społeczną (...)”²².

W dalszej części preambuły odwoływano się ponownie do zasad demokracji oraz przestrzegania prawa i praw człowieka. Treść preambuły JAE wskazywała tym samym podstawę ochrony praw człowieka, którymi były konstytucje

²⁰ Decyzja Rady 2008/203/WE z dnia 28 lutego 2008 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 168/2007 w odniesieniu do przyjęcia wieloletnich ram prac Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej na lata 2007–2012, Dz. Urz. UE L.08.63.14 z dnia 7 marca 2008 r.

²¹ Dz. U. RP 2004 Nr 90, poz. 864/2. W wersji pierwotnej traktatu o EWG był to art. 7. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego jest to art. 18, akapit 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C.10.83.47 z dnia 30 marca 2010).

²² Dz. U. RP 2004 Nr 90, poz. 864/5.

i systemy prawne państw członkowskich oraz europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W tekście preambuły zwraca uwagę użycie terminu „prawa podstawowe” zamiast prawa człowieka. Wynikało to z pewnej filozofii praw człowieka. Uznając, że prawa człowieka jako niezbędne dla zagwarantowania innych praw obywatelskich stanowią istotę uprawnień przysługujących każdej jednostce ludzkiej, bez których nie mogłaby ona korzystać z innych uprawnień wiążących się z życiem w społeczeństwie, dla podkreślenia charakteru tych praw użyto określenia „prawa podstawowe”²³. Tym samym są to prawa szczególne, przysługujące każdej jednostce. Jednocześnie wielokrotnie podkreślano, że są to prawa wynikające w szczególności z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych państwom członkowskim.

Ostatecznie w Traktacie o Unii Europejskiej (traktacie z Maastricht z 7 lutego 1992 r.) zawarto tylko ogólne, znane już z preambuły JAE, sformułowanie w art. F ust. 2 (następnie art. 6 ust. 2), że „Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. i prawa wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako ogólne zasady prawa Wspólnoty”²⁴.

Także preambuła traktatu z Maastricht zawierała potwierdzenie przywiązania państw sygnatariuszy do zasad wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka, podstawowych swobód i rządów prawa.

Uwzględniając planowane po zmianach polityczno-gospodarczych w Europie Środkowo-Wschodniej poszerzenie UE, w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze (21–22 czerwca 1993 r.) przyjęto kryteria członkostwa, określane mianem kryteriów kopenhaskich. W pierwszej grupie kryteriów (kryteria polityczne) wskazano na następujące wymogi, które musiały spełnić państwa kandydujące: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, rządy prawa, przestrzeganie praw człowieka i ochrona mniejszości. Mimo że w kryteriach ogólnie wspomniano o mniejszościach, to w składanych raportach przedakcesyjnych wyraźnie odnoszono zobowiązania w tym zakresie do mniejszości narodowych. Przy tych kryteriach ujawniła się jednocześnie swoista hipokryzja państw członkowskich Unii – obowiązek ochrony mniejszości narodowych był adresowany do państw kandydujących, zaś nie był on wymagany od państw członkowskich UE. W efekcie część państw członkowskich, np. Francja czy Grecja, ignoruje istnienie mniejszości narodowych na swoim terytorium. Jest przy tym oczywiste, że oparcie ustroju państwa na zasadach demokratycznych sprzyja obecnie realizacji praw mniejszości narodowych przynajmniej na poziomie praw obywatelskich.

²³ Podobna intencja przyświecała przy użytym tytule Powszechnej deklaracji praw człowieka. Prawa podstawowe w UE są też czasami określane jako prawa fundamentalne lub prawa zasadnicze.

²⁴ Dz. U. RP 2004 Nr 90, poz.864/30 (tekst pierwotny).

Na znaczenie kryteriów kopenhaskich dla ochrony praw człowieka w UE zwracano uwagę w publikowanych od 1998 roku unijnych raportach rocznych. Analiza ich treści wskazuje, że problem mniejszości narodowych na poziomie WE miał jednak marginalny charakter. Raporty roczne za rok 1998 i 1999 umiejscawiały problem mniejszości w grupie „Niedyskryminacja i poszanowanie różnicowania”. Odwoływano się w nich do regulacji Organizacji Narodów Zjednoczonych, Rady Europy oraz Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. W odniesieniu do Unii Europejskiej rozpatrywano problem mniejszości w kontekście rozszerzenia Unii, wskazując na znaczenie kryteriów kopenhaskich. Jednocześnie ukierunkowano właściwie problem mniejszościowy na sytuację Romów w państwach kandydujących oraz zapobieganie dyskryminacji tej grupy²⁵.

W raporcie za 2000 rok w ogóle nie odniesiono się do spraw mniejszości, skupiając się tylko na problemach rasizmu i ksenofobii²⁶. Jednocześnie wskazano na własne działania UE, jakim była dyrektywa Rady 2000/43/WE z 29 czerwca 2000 r. o wprowadzeniu równego traktowania bez względu na rasę lub pochodzenie etniczne.

W raporcie za 2001 r. wyróżniono już podrozdział dotyczący osób należących do mniejszości (pkt 3.4.7 „Prawa osób należących do mniejszości narodowych”), w którym wyrażono poparcie dla działań międzynarodowych na rzecz ochrony praw mniejszości, szczególnie Romów²⁷.

W obszernym raporcie Unii Europejskiej o prawach człowieka za rok 2002 w ogóle nie wyodrębniono spraw mniejszości w UE, odnosząc się tylko do kwestii rasizmu i ksenofobii. W sprawach mniejszości w aspekcie międzynarodowym wskazano na znaczenie dokumentów Rady Europy w tej kwestii, a zwłaszcza europejskiej Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych oraz europejskiej Karty języków regionalnych lub mniejszościowych. Politykę wobec mniejszości opierano na zakazie dyskryminacji mniejszości narodowych²⁸. Kolejne raporty UE o prawach człowieka opracowywane były od 2004 r. według jednolitego schematu i sprawom mniejszości poświęcano od 1 do 3 stron, głównie w kontekście niedyskryminacji²⁹. Raport za 2009 r. został wydany już nie przez Radę UE, ale

²⁵ European Union Annual Report on Human Rights 1998 http://www.euromedrights.net/english/Download/annual.humanrightsreport_en.pdf por. pkt 5.11.2 Raportu; European Union Annual Report on Human Rights 1999, s. 35–37 http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eu-annual-report-1999_en.pdf.

²⁶ European Union Annual Report on Human Rights 2000, s. 13–15 http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/pdf/eu-annual-report-2000_en.pdf.

²⁷ European Union Annual Report on Human Rights 2001, s. 101–102 http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/020417/edb0b299e6b26ffe6820be23d73ce0e5/eu_arsrapport2001.pdf.

²⁸ European Union Annual Report on Human Rights 2002, Brussels 2002, s. 25, s. 116–118.

²⁹ European Union Annual Report on Human Rights 2004, Brussels 2004, s. 27–28; EU Annual Report on Human Rights 2005, s. 114–119 <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/HRen05.pdf>; EU Annual Report on Human Rights 2006, Brussels 2006, s. 56–58; EU

przez Agencję Praw Podstawowych. Sprawy mniejszości narodowych znikły z treści raportu jako odrębny punkt („Rights of persons belonging to minorities”), a ogólnie kwestie te poruszono w grupie zagadnień związanych z dyskryminacją³⁰.

Znacznie szersze odniesienie do problemów mniejszości narodowych zawarto w roboczym dokumencie Komisji Europejskiej: Raport o przedsięwzięciach Europejskiej Inicjatywy ds. Demokracji i Praw Człowieka w 2000 roku³¹. W raporcie tym podkreślono, że zdaniem Komisji: „Do praw mniejszości narodowych należy etniczna i kulturowa tożsamość, szczególnie język, religia, tradycje kulturalne, równouprawnienie w społeczeństwie i gospodarce, prawa obywatelskie i ochrona przed aktami wrogości i gwałtu z powodu etnicznej, kulturowej lub językowej tożsamości”³².

Także w tym dokumencie Komisja uznała, że państwa kandydujące są zobowiązane na podstawie kryteriów kopenhaskich do ochrony i wspierania mniejszości i grup etnicznych.

Traktat amsterdamski z 2 października 1997 r. poszerzył regulację w traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską o nowy art. 6a, w którym określono, że „Bez uszczerbku dla innych postanowień niniejszego Traktatu i w granicach kompetencji, które Traktat powierza Wspólnocie, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”³³.

Art. 13 TWE (dawny art. 6a) został traktatem nicejskim z 26 lutego 2001 r. uzupełniony o nową treść, która stając się ust. 2, stanowiła upoważnienie dla Rady, na zasadzie odstępstwa od ust. 1, do przyjmowania wspólnotowych środków mających na celu wsparcie działania podjętego przez państwa członkowskie dla osiągnięcia celów określonych w dawnym art. 13, który stawał się ust. 1. Środki te przyjmowane były w trybie określonej w art. 251 TWE procedury współdecydowania, czyli z ważnym decyzyjnie udziałem Parlamentu Europejskiego³⁴.

Annual Report on Human Rights 2007, Brussels 2007, s. 55–57; EU Annual Report on Human Rights 2008, Brussels 2008, s. 51–52.

³⁰ European Union Agency for Fundamental Rights, Annual Report 2009, Brussels 2009.

³¹ Arbeitsdokument der Kommission; Bericht über die Durchführung der Europäischen Initiative für Demokratie und Menschenrechte im Jahr 2000, Brüssel, den 22. Mai 2001 {SEC(2001) 801}, s. 50 i n.

³² Tamże, s. 50.

³³ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. U. RP 2004, Nr 90, poz. 864/31. Przedmiotowy artykuł 6a TWE wprowadzony został na podstawie art. 2 ust. 7 traktatu amsterdamskiego i w wersji skonsolidowanej TWE uzyskał numer art. 13 (por. art. 12 traktatu amsterdamskiego). Traktat amsterdamski wszedł w życie 1 maja 1999 r.

³⁴ Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty, Dz. U. RP 2004 nr 90, poz. 864/32. Uzupełnienie

Wraz z przyjęciem tekstu traktatu nicejskiego w grudniu 2000 r. został formalnie przyjęty tekst Karty praw podstawowych, będącej najważniejszym dokumentem wspólnotowym/unijnym w zakresie praw podstawowych. Idea przyjęcia takiego dokumentu pojawiła się już w 1975 r. w raporcie Komisji Europejskiej i w kolejnych latach była podnoszona w deklaracjach Parlamentu Europejskiego. Konkretyzacja tej idei nastąpiła 3 czerwca 1999 r. w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej w Kolonii, kiedy udzielono mandatu na opracowanie dokumentu określającego prawa podstawowe obywateli UE. Na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej 15–16 października 1999 r. w Tampere zaakceptowano powołanie specjalnego gremium, które ukonstytuowało się 17 grudnia 1999 r. jako konwent pod przewodnictwem byłego prezydenta Niemiec Romana Herzoga w składzie: 15 delegatów szefów państw lub rządów, 16 członków PE, 30 członków parlamentów krajowych, 1 przedstawiciel KE. Jako obserwatorzy uczestniczyli w obradach po dwóch przedstawicieli Trybunału Sprawiedliwości i Rady Europy. Prace nad tekstem Karty prowadzono przede wszystkim w formie uzgodnień, gdyż unikano formalnego głosowania nad jej poszczególnymi regulacjami. Pierwsza wersja Karty została opracowana w czerwcu 2000 r., zaś przed szczytem Rady Europejskiej w Nicei przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji Europejskiej złożyli 7 grudnia 2000 r. swoje podpisy pod pełnym tekstem Karty³⁵, który opublikowano w Dzienniku Urzędowym WE³⁶. W odniesieniu do praw mniejszości Karta nie zawiera specjalnych regulacji. Mieszczą się one w ogólnych prawach. Bezpośrednie odniesienie można znaleźć w rozdz. III (Równość), w którym art. 20 określał równość wszystkich osób wobec prawa, a w art. 21 określono zakaz dyskryminacji ze względu na rasę i kolor skóry, pochodzenie etniczne, język, religię, przynależność do mniejszości narodowej (ust. 1). Zakazano także wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (ust. 2). Ponadto w art. 22 podkreślono poszanowanie kultur, religii i języka. Sama konstrukcja art. 21 ust. 1 w dużej mierze oparta jest na zakazie dyskryminacji zawartym w art. 14 EKPC.

Zasadniczą zmianę w prawie pierwotnym przyniosło wejście w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r., które nastąpiło 1 grudnia 2009 r. Traktat z Lizbony w zasadniczy sposób zmienił dotychczasowe funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz tworzącej dotychczas tzw. I filar Wspólnoty Europejskiej³⁷.

treści art. 13 TWE nastąpiło na podstawie art. 11a ust. 2 traktatu nicejskiego. Traktat nicejski wszedł w życie 1 lutego 2003 r.

³⁵ *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2008, s. 42. Ze względu na obszerną analizę Karty praw podstawowych w przedmiotowym opracowaniu, pominięto jej omówienie w niniejszym tekście.

³⁶ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Dz. Urz. WE C.00.364.1 z 18 grudnia 2000.

³⁷ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C.07.306 z 17 grudnia 2007 (wersja skonsolidowana TUE i TFUE opublikowana została w Dz. Urz. UE C.08.115 z 9 maja 2008 r., a wersja poprawiona w Dz. Urz. UE C.10.83 z dnia 30 marca 2010). W Polsce traktat

Treść art. 6 TUE uległa istotnej modyfikacji. Wyraźnie wskazano w nim jako podstawę praw człowieka Kartę praw podstawowych, określając, że: „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak traktaty”³⁸. Jednocześnie dostosowano brzmienie tekstu Karty do zmienionego stanu prawnego, publikując w Dzienniku Urzędowym UE ponownie jej tekst³⁹. Karta w nowym brzmieniu weszła w życie wraz z traktatem lizbońskim.

Nowym rozwiązaniem była zawarta w art. 6 ust. 2 TUE zapowiedź przystąpienia zreformowanej Unii do EKPC. Sprawa ta była już wcześniej przedmiotem rozważań w ramach Wspólnot. Już w latach 70. XX w. rozważano przystąpienie Wspólnoty Europejskiej (w owym czasie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej) do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Zarówno Rada, jak i Parlament Europejski podejmowały w tej sprawie rezolucje lub składały deklaracje. Komisja Europejska początkowo wykluczała przystąpienie do EKPC. Jednakże już 4 kwietnia 1979 r. Komisja przekazując Radzie i PE memorandum w tej sprawie opowiedziała się za przystąpieniem do Konwencji, modyfikując tym samym swoje negatywne stanowisko z 4 lutego 1976 r. Propozycję przystąpienia do EKPC Komisja sformułowała ponownie 19 listopada 1990 r., a następnie 26 października 1993 r. opublikowała dokument roboczy zawierający analizę podstawy prawnej przystąpienia oraz analizę kwestii wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w zakresie kontroli sądowej. 18 stycznia 1994 r. Parlament Europejski przyjął uchwałę w sprawie przystąpienia do EKPC. W efekcie 26 kwietnia 1994 r. w sekretariacie Trybunału Sprawiedliwości złożony został wniosek Rady w sprawie wydania opinii w następującej kwestii: „Czy przystąpienie Wspólnoty Europejskiej do Konwencji o ochronie praw człowieka

został opublikowany w Dz. U. RP 2009 nr 203, poz. 1569, z datą 2 grudnia 2009 r. i zdaniem części teoretyków prawa z tym dniem wszedł dopiero w Polsce w życie. Moim zdaniem jest to stanowisko błędne, gdyż na zasadzie utrwalonej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości nadrzędności prawa wspólnotowego/unijnego oraz na podstawie art. 6 ust. 2 traktatu lizbońskiego wchodził on „w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego przez Państwo-Sygnatariusza, które jako ostatnie dopełni tej formalności” (podpis ratyfikacyjny został złożony przez Prezydenta RP 12 października 2009 r., a ostatnią ratyfikacją był ratyfikacja przez Czechy dokonana 13 listopada 2009 r.). Tym samym przyjęta także przez państwo polskie zasada wejścia w życie była jednoznaczna, a opublikowanie traktatu w Dzienniku Ustaw z jednodniowym opóźnieniem świadczy nie najlepiej o władzach RP. Należy tu wyraźnie też podkreślić, że tekst traktatu lizbońskiego oraz wersje skonsolidowane TUE i TFUE publikowane były w Dz. Urz. UE także w języku polskim.

³⁸ Zastrzeżenia wobec stosowania Karty praw podstawowych złożyły Wielka Brytania i Polska.

³⁹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C.07.303.01 z dnia 14 grudnia 2007 r. Podpisy pod tekstem Karty zostały poprzedzone zdaniem: „Powyższy tekst przejmuje, z dostosowaniami, Kartę proklamowaną dnia 7 grudnia 2000 r. i zastępuje ją od dnia wejścia w życie traktatu z Lizbony”.

i podstawowych wolności, podpisanej dnia 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej »konwencją«) byłoby zgodne z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską?»⁴⁰. Trybunał rozpatrując wniosek podkreślił, że w swoim orzecznictwie akceptuje ochronę praw podstawowych, odwołując się zarówno do wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, jak i do aktów prawa międzynarodowego, a w szczególności do EKPC. Państwa członkowskie zajęły w przedmiotowej sprawie różne stanowiska. Rządy Irlandii, Wielkiej Brytanii, jak również Danii i Szwecji uznały, że wniosek w tej sprawie nie jest dopuszczalny. Trybunał w opinii z 26 marca 1996 r., podkreślając szczególne znaczenie EKPC w orzecznictwie w zakresie oceny praw podstawowych, uznał, że „w obecnym stanie prawa wspólnotowego Wspólnota nie ma kompetencji, by przystąpić do konwencji”. Jednocześnie stwierdził, że „przystąpienie do konwencji doprowadziłoby do zasadniczej modyfikacji obecnego wspólnotowego modelu ochrony praw człowieka, poprzez umieszczenie Wspólnoty w odrębnym, międzynarodowym systemie instytucjonalnym i wprowadzenie całości postanowień konwencji do wspólnotowego porządku prawnego”. Jednocześnie w art. 6 ust. 3 TUE wyraźnie też podkreślono, że prawa podstawowe zawarte w EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

W Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dawny art. 13 TWE uzyskał jako art. 19 nowe brzmienie, w którym dotychczasową konsultację z PE (art. 13 ust. 1) zastąpiono obowiązkiem uzyskania zgody Parlamentu.

W prawie pochodnym po raz pierwszy problem mniejszości uwzględniono w rozporządzeniu Rady (WE) nr 975/1999 z 29 kwietnia 1999 r. „w sprawie ustalenia warunków dla wprowadzenia przedsięwzięć w obszarze rozwoju współpracy, które przyczyniają się do ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i państwa prawa oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności”⁴¹. Za podstawowe zadanie w ramach Wspólnot uznano w art. 1 rozwijanie i wzmacnianie demokracji w państwach członkowskich oraz ochronę praw człowieka i podstawowych wolności. W art. 2 ust. 1 uznano, że Wspólnota winna promować i chronić prawa człowieka określone w Powszechnej deklaracji praw człowieka i innych międzynarodowych instrumentach określających rozwój i wspieranie demokracji i państwa prawa, a w szczególności winno się ten cel realizować poprzez:

(...) (d) wsparcie mniejszości i grup etnicznych oraz ludów autochtonicznych, (...) (i) promowanie równości i niedyskryminujących działań, włącznie z środkami przeciwdziałającymi rasizmowi i ksenofobii; (j) promowanie i ochronę podstawowych wolności określonych w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, w szczególności wolności myśli, prawa głosu, poglądów i wolności sumienia oraz prawa do posługiwania się własnym językiem.

⁴⁰ Opinia Trybunału C-2/94 z dnia 28 marca 1996 r., http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-AVIS-C-0002-1994-200407019-05_00.html.

⁴¹ Dz. Urz. WE L.99.120.1 z 8 maja 1999 r.

Dla wprowadzenia rozporządzenia w życie przeznaczono w pierwszym okresie obowiązywania rozporządzenia (lata 1999–2004) 240 mln € (art. 10). W przypadku zagrożenia praw człowieka i podstawowych wolności z powodu kryzysu politycznego lub wprowadzenia stanu wyjątkowego Komisja Europejska mogła sfinansować najpilniejsze środki zapobiegające naruszeniu tych praw w wysokości do 2 mln € (art. 14 ust. 1).

W tym samym dniu (29 kwietnia 1999 r.) wydane zostało podobne w treści rozporządzenie Rady (WE) nr 976/1999 „w sprawie ustalenia warunków dla wprowadzenia innych niż rozwój współpracy odpowiednich przedsięwzięć Wspólnoty, które w ramach polityki Wspólnoty w obszarze współpracy przyczyniają się do ogólnego celu rozwoju i wzmocnienia demokracji i państwa prawa oraz ochrony praw człowieka i podstawowych wolności w państwach trzecich”⁴². Rozporządzenie przewidywało pomoc techniczną i finansową dla promocji i ochrony praw człowieka w państwach trzecich, w tym i w odniesieniu do mniejszości, grup etnicznych i ludów tubylczych (art. 3 ust. 1 pkt d). Na ten cel przeznaczono w pierwszym okresie obowiązywania rozporządzenia (na lata 1999–2004) 150 mln € (art. 13).

Pełniejsze odniesienie do praw mniejszości narodowych zawarto w dyrektywie Rady 2000/43 z 29 czerwca 2000 r. „o wprowadzeniu równego traktowania bez względu na rasę lub pochodzenie etniczne”⁴³. Dyrektywa ta została wydana na podstawie art. 13 TWE, upoważniającego Radę do podejmowania stosownych działań mających na celu zwalczanie dyskryminacji z powodu m.in. rasy lub pochodzenia etnicznego, religii lub wyznania. Podobnie jak i rozporządzenia Rady, weszła ona do dorobku prawnego Unii Europejskiej i zawierała zobowiązanie, że zostanie wprowadzona w życie do 19 lipca 2003 r. (art. 16). Jednocześnie państwa członkowskie WE miały przedłożyć do 19 lipca 2005 r. sprawozdanie Komisji Europejskiej, a następnie Radzie i Parlamentowi Europejskiemu z implementacji tej dyrektywy. Kolejne sprawozdania mają być składane co 5 lat (art. 17).

W preambule do dyrektywy uznano, że dyskryminacja z powodu rasowego lub etnicznego pochodzenia może zagrażać celom określonym w TWE. W art. 1 określono cel dyrektywy, tj. dążenie do pełnego stosowania zasady równego traktowania z tychże powodów.

Istotne jest określenie w art. 2 pojęcia dyskryminacji bezpośredniej (ust. 2 pkt a) i dyskryminacji pośredniej (ust. 2 pkt b).

Przepis art. 10 zobowiązywał państwa członkowskie do wprowadzenia do swoich porządków prawnych regulacji zapobiegających dyskryminacji. Art. 13 zobowiązywał do określenia w każdym państwie organu, którego zadaniem będzie promowanie równego traktowania wszystkich osób bez dyskryminacji z powodu rasy lub etnicznego pochodzenia.

⁴² Dz. Urz. WE L.99.120.8 z 8 maja 1999 r.

⁴³ Dz. Urz. WE L.00.180.22 z 19 lipca 2000.

Oceniając rangę praw człowieka oraz związanych z nimi praw mniejszości narodowych w regulacjach prawnych i działalności Wspólnoty Europejskiej oraz UE należy podkreślić, że problem ten był traktowany w Unii, w świetle regulacji i zobowiązań państw członkowskich w ramach innej struktury europejskiej – Rady Europy, jako marginalny. Jak słusznie zauważa Barbara Brandtner, w tym zakresie istniała „luka w systemie”⁴⁴. Istotna zmiana nastąpiła z chwilą przyjęcia tzw. prawoczościowych regulacji prawnych: dwóch rozporządzeń Rady z 1999 r. (275 i 276) oraz dyrektywy z 2000/43. Co prawda, już w 1992 r. Parlament Europejski przyjął uchwałę powołującą ukierunkowaną początkowo na sprawy demokracji własną strukturę Wspólnoty Inicjatywę dla Europejskiej Demokracji, której zadania rozszerzono w 1996 r. na prawa człowieka, zmieniając jednocześnie nazwę na Europejska Inicjatywa Praw Człowieka i Demokracji, ale w niewielkim stopniu zajmuje się ona prawami mniejszości narodowych. Także przegląd strony internetowej Unii Europejskiej poświęconej sprawom mniejszości nie wskazuje na zwiększone zainteresowanie tą problematyką na forum Unii⁴⁵.

Nie umniejsza to znaczenia faktu, że w raportach krajowych państw kandydujących, składanych w ramach monitoringu akcesji do Unii Europejskiej prowadzonego przez Open Society Institute, istotne miejsce zajmują problemy ochrony mniejszości rozumiane zarówno w sensie ochrony pozytywnej, tj. jako zobowiązanie do wspierania mniejszości, jak i ochrony negatywnej, tzn. powstrzymanie się od dyskryminacji mniejszości⁴⁶. Skutkiem tych raportów państw kandydujących było opracowanie przez Open Society Institute w 2002 r. specjalnego raportu, w którym uwzględniono sytuację mniejszości muzułmańskiej we Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii i Włoszech oraz sytuację Romów w Niemczech⁴⁷. Podkreślić tu należy, iż raporty te opracowywane były nie przez agendę lub instytucję UE, ale przez organizację pozarządową (NGO).

Mechanizmy jurysdykcyjne

W systemie Wspólnot Europejskich, a obecnie Unii Europejskiej, ważną rolę spełnia Trybunał Sprawiedliwości. W orzecznictwie Trybunału wielokrotnie odnoszono się do praw człowieka, bazując zarówno na regulacjach prawa wspólnotowego, jak i prawa międzynarodowego. W zakresie praw osób należących do mniejszości narodowych trudno wskazać sprawy będące przedmiotem rozważań Trybunału. Kilka spraw rozstrzygniętych lub znajdujących się na wokandzie Trybunału, o zbliżonym charakterze, wiąże się przede wszystkim z dys-

⁴⁴ B. Brandtner, *Menschenrechte in der Praxis – die Menschenrechtsverordnungen*, „Die Union. Vierteljahrszeitschrift für Integrationsfragen“ (Wien) 1, 2001, s. 78.

⁴⁵ http://europa.eu.int/comm/external_relations/human_rights/rm/index.htm

⁴⁶ Polski raport wydany został w 2001 r. przez Fundację im. Stefana Batorego w Warszawie.

⁴⁷ Entire Report Monitoring Minority Protection in EU Member States <http://www.eumap.org/reports/2002/content/09>, dostęp do strony z dnia 30 maja 2004 r.

kryminacją z tytułu przynależności państwowej lub praw językowych. W części przypadków problem dyskryminacji na tle językowym związany był z prawami przysługującymi na terenie danego państwa obywatelom należącym do mniejszości.

Pierwsza sprawa tego typu (137/84) była związana z osobą Roberta Heinricha Marii Mutscha⁴⁸. Wpłynęła ona do Trybunału Sprawiedliwości w trybie pytania prejudycjalnego⁴⁹. Robert Heinrich Maria Mutsch, niemieckojęzyczny obywatel Luksemburga⁵⁰, mieszkał w mieście St. Vith, w rejonie Eupen-Malmedy, w którym mniejszość niemiecka miało prawo używania własnego języka ojczystego w kontaktach z władzami publicznymi, w tym i w sądownictwie. W związku z toczącą się w sądzie sprawą karną wobec Mutscha, zwrócił się on na podstawie art. 17 ust. 3 ustawy z 15 czerwca 1935 r. o dopuszczenie prowadzenia postępowania wobec jego osoby w języku niemieckim. Sąd rozpatrujący jego sprawę zwrócił uwagę, że przepis ten dotyczy tylko niemieckojęzycznych obywateli Belgii zamieszkałych na obszarze niemieckojęzycznym i nie może być stosowany wobec obywatela innego państwa. Na podstawie art. 220 TWE (tekst pierwotny)⁵¹ Sąd Apelacyjny (Cour d'Appel) w Liège (Belgia) zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym, czy przepisy skierowane do niemieckojęzycznych obywateli Belgii zamieszkałych

⁴⁸ Case 137/84 *Ministere Public (Public Prosecutor's Office) and Robert Heinrich Maria Mutsch* http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc-&lg=en&numdoc=61984J0137.

⁴⁹ Postępowanie prejudycjalne (orzeczenie wstępne) regulowane było art. 177 TEWG (Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej – tekst pierwotny), a następnie art. 234 TWE (w wersji skonsolidowanej traktatem amsterdamskim). Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego postępowanie prejudycjalne określa art. 267 TFUE. Procedura ta jest jedną z najważniejszych wypracowanych przez prawo wspólnotowe. W wyniku jej stosowania wykształciły się podstawowe zasady prawa wspólnotowego: prymat prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, odpowiedzialność państw za naruszenie prawa wspólnotowego, zasada bezpośredniej skuteczności aktów prawnych. W postępowaniu prejudycjalnym każdy sąd państwa członkowskiego rozpatrujący sprawę, w której zastosowanie mają przepisy prawa wspólnotowego (unijnego) mógł, w razie wątpliwości co do wykładni tego prawa, zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o udzielenie takiej wykładni. Jeśli orzeczenia sądu nie podlegały zaskarżeniu, sąd był zobowiązany zwrócić się o udzielenie takiej wykładni. Bliżej na temat postępowania prejudycjalnego por. m.in.: *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, C. Mik (red.), Toruń 2006; P. Dąbrowska, *Skutki orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2007; A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010; G. Janusz, *Postępowanie prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w kontekście pytań prejudycjalnych składanych przez polskie sądy administracyjne*, „Politologia i Stosunki Międzynarodowe” 2007 nr 2.

⁵⁰ Jarosław Sozański błędnie określał obywatelstwo pana Muscha wskazując, że chodziło o Niemca (J. Sozański, *Prawa...*, s. 148).

⁵¹ Art. 220 TEWG gwarantował obywatelom państw członkowskich korzystanie z praw i ich ochronę na warunkach przyznanych przez każde państwo własnym obywatelom. W wersji skonsolidowanej traktatem amsterdamskim prawa te określał art. 293 TWE. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego artykuł ten został uchylony ze względu na obszerniejszą regulację praw wynikających z obywatelstwa w TUE i TFUE.

na obszarze gmin niemieckojęzycznych mogą mieć zastosowanie na podstawie art. 220 TEWG także do obywateli innych państw Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, w tym przypadku do obywatela Luksemburga, mającego miejsce zamieszkania w gminie niemieckojęzycznej, a w konsekwencji do prowadzenia postępowania w języku niemieckim. Tym samym zadano pytanie, czy zgodnie z zasadami prawa EWG szczególna regulacja prawna w państwie w zakresie prawa do użycia języka grupy obywateli tego państwa, szczególnie w sądach, musi zostać zastosowana, bez dyskryminacji opartej na obywatelstwie, do obywateli innych państw członkowskich EWG, którzy spełniają wszystkie warunki przewidziane dla szczególnego zastosowania języka tej grupy ludności w państwie.

Rząd włoski⁵² zwrócił m.in. uwagę, że szczególne prawa adresowane w państwie do członków mniejszości mogą być zastosowane tylko do osób, które do takiej mniejszości należą i tylko na terytorium uznania takiej mniejszości. Ponadto stwierdził, że art. 220 TEWG nie może być podstawą rozszerzania praw i obowiązków, o ile zainteresowane państwa nie zawarły między sobą stosownej umowy. Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie 11 lipca 1985 r. Zwrócił w orzeczeniu uwagę na znaczenie praw językowych w świetle swobody przepływu osób w ramach Wspólnoty. Podkreślił, że ówczesny art. 7 TEWG zakazywał dyskryminacji obywateli EWG z powodu przynależności państwowej. Uznał, że prawo pracownika – obywatela EWG do użycia własnego języka przed sądami państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje, na identycznych zasadach, jakie przysługują obywatelom tego państwa, spełnia ważną funkcję integracyjną pracowników i członków ich rodzin na obszarze EWG oraz w zakresie realizacji prawa do swobody przemieszczania się osób. W konkluzji odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Trybunał wskazał, że zasada swobodnego przepływu pracowników w ramach Wspólnoty wymaga, żeby pracownik, który jest obywatelem jednego państwa i stale zamieszkuje w innym państwie mógł w pełni skorzystać z prawa do posługiwania się w postępowaniu sądowym w innym języku aniżeli język postępowania przed sądem, jeżeli pracownicy będący obywatelami państwa gospodarza mają takie prawo w tych samych okolicznościach.

W opisaney sprawie kwestia przynależności państwowej odgrywała dodatkową rolę, gdyż Trybunał Sprawiedliwości główny nacisk położył na kwestię swobodnego przepływu pracowników, podejmowania zatrudnienia na obszarze EWG oraz korzystania z praw językowych. Jednocześnie podstawę orzeczenia Trybunału stanowił zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową. Należy podkreślić, że orzeczenie w sprawie Mutscha zostało podjęte jeszcze przed formalnym wprowadzeniem obywatelstwa unijnego, co nastąpiło dopiero w traktacie z Maastricht.

⁵² W postępowaniu prejudycjalnym rządy państw członkowskich mają prawo zgłaszać swoje uwagi w sprawie.

Podobny charakter miała sprawa C-274/96 Bickel i Franz przeciwko Włochom⁵³. Dotyczyła ona stosowania art. 6 TWE (art. 12 TWE wersja skonsolidowana traktatem amsterdamskim), art. 8a TWE (art. 18) i art. 59 TWE (art. 49). Pytanie zadał Sąd Rejonowy w Bolzano (Pretura circondariale di Bolzano). Horst Otto Bickel, obywatel Austrii, został zatrzymany 15 lutego 1994 r. jako kierowca ciężarówki przez patrol policji w Castelbello, w rejonie Trydentu (Tyrol Południowy), pod zarzutem prowadzenia pojazdu pod wpływem alkoholu. Ulrich Franz, obywatel Niemiec, został w rejonie Trydentu zatrzymany 5 maja 1995 r., jako turysta, pod zarzutem posiadania noża, który ze względu na rodzaj i wielkość był przedmiotem zakazanym we Włoszech. W obu przypadkach zatrzymani zwrócili się z powodu nieznamości języka włoskiego z prośbą o prowadzenie postępowania w języku niemieckim, który miał w prowincji Trydent-Bolzano, na podstawie art. 99 prezydenckiego dekretu nr 670 z 30 sierpnia 1972 r., identyczny status w stosunkach publicznych jak język włoski. Prawo do używania języka ojczystego w stosunkach publicznych niemieckojęzycznych obywateli włoskich zamieszkałych w prowincji Trydent-Bolzano określał art. 100 przedmiotowego dekretu. Przepisy tego dekretu, a także prezydenckiego dekretu nr 574 z 15 lipca 1988 r. zobowiązywały władze publiczne do prowadzenia postępowania w języku niemieckim, jeśli należący do społeczności niemieckojęzycznej obywatele włoscy zamieszkali w prowincji Trydent-Bolzano wyrazili takie życzenie. Na podstawie art. 14 dekretu nr 574/88 organa policji lub sądowne winny przeprowadzić wywiad, mający określić język ojczysty obywatela włoskiego zamieszkałego w prowincji i zatrzymanego na jej terenie. W przypadku osoby niemieckojęzycznej wszelkie postępowanie musi być prowadzone w języku niemieckim.

W tych sprawach Sąd Rejonowy w Bolzano nie był pewny, czy reguły językowe stosowane na podstawie prawa krajowego do niemieckojęzycznych obywateli włoskich zamieszkałych w prowincji mogą mieć także zastosowanie wobec obywateli innych państw członkowskich UE. Sąd zadał pytanie, czy na zasadzie zakazu dyskryminacji, określonego w art. 6 ust. 1 TWE w związku z prawami obywateli Unii w rozumieniu art. 8a Traktatu, obywatel jednego państwa unijnego przebywający w innym państwie, którego obywatele mogą korzystać ze szczególnego prawa do prowadzenia postępowania w języku ojczystym, również może korzystać z tych samych praw, a także czy przepisy prawa wewnętrznego mogą mieć zastosowanie wobec obywateli innych państw UE w tych samych szczególnych okolicznościach. W konsekwencji Sąd zadał także pytanie, czy zasady określone prawem wspólnotowym wykluczają ograniczenia wynikające z prawa krajowego, a dotyczące używania języka określonej społeczności zamieszkałej w tym państwie obok języka urzędowego.

⁵³ C-274/96 Bickel and Franz v. Italien http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!-celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61996J0274.

Trybunał orzekł w sprawie 24 listopada 1998 r. i odpowiadając na pierwszą część pytania, przypomniał rozstrzygnięcie w sprawie Mutscha. Ponadto zakaz dyskryminacji sformułowany w art. 6 Traktatu wymaga, aby osoby będące w tej samej sytuacji uregulowanej w prawie Wspólnoty były traktowane na zasadzie równości z obywatelami danego państwa członkowskiego. Za ważną przesłankę Trybunał uznał, aby obywatele UE mieli możliwość korzystania z takich samych praw jak obywatele państwa, w którym przebywają, w zakresie komunikacji z organami administracyjnymi i sądowymi. W konsekwencji takie osoby jak H.O. Bickel i U. Franz, przebywając w innym państwie członkowskim UE, mają w zakresie korzystania z używanego w tym państwie języka, na zasadzie określonej w art. 6 Traktatu, prawo do nie mniej korzystnego traktowania niż obywatele tego państwa. W efekcie Trybunał uznał w odpowiedzi na pierwsze pytanie, że jeśli prawo krajowe dopuszcza prowadzenie postępowania sądowego (w tym przypadku karnego) w innym języku niż język główny w państwie, to zgodnie z art. 6 TWE rozciąga się takie prawo również na obywateli innych państw Unii.

W odniesieniu do drugiej części pytania Trybunał przychylił się do stanowiska H.O. Bickla i U. Franza, że w celu uniknięcia dyskryminacji określonej w art. 6 TWE z powodu obywatelstwa, prawo do używania języka niemieckiego winno być stosowane do obywateli innych państw UE.

Rząd włoski odrzucił zarzut dyskryminacji z powodu przynależności państwowej. W swoim stanowisku wskazał, że prawo do posługiwania się językiem niemieckim w postępowaniu przed organami administracyjnymi lub sądowymi przysługuje tylko tym obywatelom Włoch, którzy równocześnie spełniają dwie przesłanki, tj. są mieszkańcami prowincji Bolzano oraz należą do niemieckojęzycznej wspólnoty. Celem takiego rozwiązania była ochrona etnicznej i kulturowej tożsamości osób należących do chronionej mniejszości. Dlatego rząd włoski uznawał, że prawo chronionej mniejszości do używania w sferze publicznej własnego języka nie może być stosowane do obywateli innych państw członkowskich przebywających czasowo w regionie zamieszkałym przez mniejszość.

Stanowisko w sprawie zajęła także Komisja Europejska, która wskazała, że prawo do prowadzenia postępowania w języku niemieckim nie dotyczy wszystkich obywateli Włoch, ale tylko będących mieszkańcami prowincji Bolzano oraz należących do niemieckojęzycznej wspólnoty narodowej. Dlatego Komisja uważała, że sąd krajowy winien rozważyć, czy regulacje prawa krajowego mają wpływ na dyskryminację z powodu przynależności państwowej, następnie zidentyfikować grupę osób, które byłyby ofiarami dyskryminacji i sprawdzić, czy taka dyskryminacja wynika z obiektywnych okoliczności.

Trybunał podkreślił, że co prawda prawo włoskie ogranicza korzystanie z prawa do użycia języka niemieckiego w postępowaniu do określonej grupy obywateli Włoch, ale jednocześnie stwierdził, że niemieckojęzyczni obywatele innych państw członkowskich UE podróżując po prowincji Bolzano znajdują się

w znacznie gorszej sytuacji niż niemieckojęzyczni mieszkańcy tej prowincji, gdyż prawo krajowe wyklucza stosowanie wobec nich języka niemieckiego w postępowaniu. Trybunał podkreślił, że większość obywateli włoskich w prowincji Bolzano ma możliwość uczestniczenia w postępowaniu prowadzonym w języku niemieckim. Prawa takiego nie mają niemieckojęzyczni obywatele innych państw członkowskich, co stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Zastosowanie kryterium zamieszkania może być uzasadnione tylko wtedy, gdy wynika z obiektywnych okoliczności i jest proporcjonalne wobec celów regulacji krajowych.

Odnosząc się do stanowiska włoskiego rządu, Trybunał stwierdził, że wskazana regulacja prawa krajowego, oparta na zasadzie ochrony praw etnicznych i językowych, nie została przekonująco uzasadniona, gdyż umożliwienie skorzystania z praw językowych przez obywateli innych państw w niczym nie naruszałoby tej zasady. Trybunał podkreślił, że prowadzeniem postępowania w języku niemieckim był zainteresowany także sąd ze względu na mniejsze koszty i brak komplikacji językowych – co nie zostało zakwestionowane przez rząd włoski.

Tym samym Trybunał uznał, iż art. 6 TWE wyklucza krajowe regulacje przyznające obywatelom mówiącym określonym językiem, innym niż język główny państwa, i mieszkającym na obszarze określonej wspólnoty wyłączone prawo pozwalające na prowadzenie postępowania sądowego w tym języku, bez przyznania takiego samego prawa obywatelom innych państw używających tego samego języka i podróżujących lub pozostających na tym obszarze.

W sprawie Bickel i Franz istotna była także opinia rzecznika generalnego Trybunału Francisca G. Jacobsa. Porównując regulacje prawa wspólnotowego oraz prawa włoskiego zwrócił on uwagę, że zarówno rząd włoski, jak i Komisja Europejska w swoich stanowiskach błędnie wskazały brak dyskryminacji uznając, iż prawo prowadzenia postępowania w języku niemieckim nie obejmuje wszystkich obywateli, ale tylko tych, którzy mieszkają w prowincji Bolzano oraz należą do społeczności niemieckojęzycznej. Rzecznik wskazał, że dyskryminujące wobec obywateli innych państw Unii jest to, iż nie mogą oni używać własnego języka w postępowaniu prowadzonym na obszarze danego państwa, na którym jest dopuszczony dodatkowo ich język ojczysty, podczas gdy teoretycznie z takiego prawa może skorzystać każdy obywatel włoski zamieszkały na tym obszarze⁵⁴. Podkreślił jednak, że obywatele włoscy, dla których język włoski jest językiem ojczystym nie są praktycznie zainteresowani stosowaniem wobec nich języka niemieckiego – niezależnie od miejsca zamieszkania. Rzecznik wskazał na niekwestionowany w tej sprawie fakt, że zarówno prokurator, jak i sędzia biegli znali język niemiecki i byli zainteresowani prowadzeniem rozprawy w tym języku. Rzecznik odniósł się w opinii do kwestii podnoszonej

⁵⁴ W sprawie tej wskazywano, że nie ma urzędowego przypisania danej osoby do mniejszości niemieckojęzycznej, a wybór języka w postępowaniu wynikał z deklaracji danej osoby.

przez rząd włoski w zakresie ochrony mniejszości niemieckojęzycznej i stwierdził, że ochronie języka w większym stopniu służy jego powszechne używanie niż ograniczanie użycia tego języka w stosunkach publicznych tylko wobec członków mniejszości. W konsekwencji rzecznik uznał, że jeśli państwo przyznaje mieszkańcom na części swojego terytorium prawo używania w postępowaniu innego języka niż oficjalny język państwa, to regulacja art. 6 TWE musi zostać zinterpretowana jako wymóg skorzystania z takiego samego prawa odnośnie tego języka przez obywateli innych państw Unii przebywających na tym obszarze.

Inny charakter miała sprawa C-148/02 Carlos Garcia Avello przeciwko Belgii, orzeczona przez Trybunał 2 października 2003 r. w trybie orzeczenia wstępnego⁵⁵. W sprawie tej chodziło o dokonanie zapisu nazwiska dzieci pochodzących z małżeństwa obywatela Hiszpanii z obywatelką Belgii (i mających podwójne obywatelstwo) zgodnie z zasadami stosowanymi w Hiszpanii, tj. poprzez użycie nazwiska ojca oraz matki i zapis nazwiska dzieci jako Garcia-Weber (dzieci pod takim nazwiskiem zostały zarejestrowane w aktach konsulatu Królestwa Hiszpanii w Belgii). Prawo państwa belgijskiego generalnie nie dopuszcza zmiany nazwiska, które stosuje się tylko wyjątkowo (jeśli ma ono obraźliwą formę lub też formę imienną w języku obcym). Władze belgijskie stosowały także zmianę nazwiska w rodzinach hiszpańsko-belgijskich, jeśli jedno dziecko urodziło się w Hiszpanii i uzyskało wpis podwójnego nazwiska, a drugie dziecko urodziło się w Belgii i uzyskało tylko zapis nazwiska ojca. Istotna jest tu też argumentacja zawarta w uzasadnieniu Trybunału Sprawiedliwości, że odmowa w świetle prawa zapisu nazwiska zgodnego z nazwiskiem ojca i wolą rodziców jest ograniczeniem praw dzieci. Trybunał zwrócił też uwagę, że decydujący charakter winna mieć wola rodziców, którzy określają zasadę stosowania i zapisu nazwiska swojego dziecka. Kwestia kolejna to pozytywna odpowiedź na pytanie, czy taka możliwość zapisu nazwiska istniałaby w innym państwie członkowskim UE; możliwość taka w innym państwie UE stanowi bowiem w tym konkretnym przypadku dyskryminację obywatela UE. Trybunał zwrócił uwagę, że istnieje w tym zakresie bardzo różna praktyka w państwach UE, a celem TS nie jest ingerencja w prawo wewnętrzne państwa członkowskiego, ale ochrona obywateli UE przed dyskryminacją. W konkluzji Trybunał uznał, że odmowa zapisu nazwisk dzieci zgodnego z prawem jednego z rodziców oraz ich wolą stanowi naruszenie art. 12 i 17 TWE (aktualnie art. 18 i 20 TFUE).

W orzeczeniu tym istotne były także rozważania związane z art. 12 akapit 1 TWE, które wyraźnie nawiązywały do korzystania z praw obywatelskich bez względu na obywatelstwo państwa UE na obszarze całej Unii i w warunkach braku dyskryminacji.

⁵⁵ Case C-148/02 Carlos Garcia Avello v État Belge, <http://curia.europa.eu/jurispgi-bin/form.pl?lang=en&Submit=Rechercher&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-148/02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>.

Warto też zwrócić uwagę na załączoną do orzeczenia opinię rzecznika generalnego Trybunału Francisa G. Jacobsa. Wymienił w niej następujące problemy związane z zapisem nazwiska w państwach UE: stosowanie przez państwa zasady pierwszeństwa prawa krajowego, kwestia dowolności zapisu nazwiska i uzależnienia go od woli rodziców, różne zapisy nazwisk dzieci pochodzących z tego samego związku. Podkreślił jednak, że nie można uznawać, że kwestia zapisu nazwisk dzieci jest wyłącznie wewnętrzną sprawą państwa belgijskiego i jego regulacji. Ponadto zapis nazwiska dzieci zgodny z prawem belgijskim i prawem hiszpańskim różni się, co jest stanem niepożądanym. Jednocześnie rzecznik generalny uznał w zakresie transliteracji nazwisk za jedyny przypadek zgodny z prawem WE i niebędący dyskryminacją obowiązek transliteracji imion i nazwisk greckich w Niemczech, co wynikało z używania innego alfabetu niż łaciński. Uznał również, że brak zapisu imienia i nazwiska zgodnego z tradycją narodową i wolą rodziców może powodować zarówno naruszenie godności, jak i stanowić niewygodę w życiu codziennym i zawodowym.

W postępowaniu znajduje się sprawa C-391/09 Runevič-Vardyn i Wardyn przeciwko Litwie⁵⁶. W sprawie tej Wileński Sąd Dzielnicowy (Vilniaus miesto 1 apylinkės teismas) zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym obejmującym cztery zagadnienia z zakresu obywatelstwa unijnego:

1. Czy w świetle przepisów dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne art. 2 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on państwowemu członkowskemu pośredniej dyskryminacji osób ze względu na ich pochodzenie etniczne w sytuacji przypadku, w którym przepisy krajowe przewidują, że imiona i nazwiska mogą być wpisywane w aktach stanu cywilnego z użyciem wyłącznie liter języka państwowego?

2. Czy w świetle przepisów dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne art. 2 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on państwowemu członkowskemu pośredniej dyskryminacji osób ze względu na ich pochodzenie etniczne w przypadku, w którym przepisy krajowe przewidują, że imiona i nazwiska osób innego pochodzenia lub przynależności państwowej należy wpisywać w aktach stanu cywilnego z użyciem liter łacińskich bez zastosowania znaków diakrytycznych, ligatur lub innych modyfikacji liter alfabetu łacińskiego, które używane są w innych językach?

3. Czy postanowienia art. 18 ust. 1 WE, ustanawiającego prawo każdego obywatela Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, i art. 12 akapit pierwszy WE, który zakazuje dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, należy interpretować w ten sposób, że zakazują one państwowemu członkowskemu stanowienia w przepisach krajowych, że imiona i nazwiska mogą być wpisywane w aktach stanu cywilnego wyłącznie z użyciem liter języka państwowego?

4. Czy postanowienia art. 18 ust. 1 WE, ustanawiającego prawo każdego obywatela Unii Europejskiej do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, i art. 12 akapit pierwszy WE, który zakazuje dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, należy interpretować w ten sposób, że zakazują one państwowemu członkowskemu stanowienia w przepisach krajowych, że imiona i nazwiska osób innego pochodzenia et-

⁵⁶ Dz. Urz. UE 09.C.312.20 z 19 grudnia 2009.

nicznego lub przynależności państwowej należy wpisywać w aktach stanu cywilnego z użyciem liter łacińskich bez zastosowania znaków diakrytycznych, ligatur lub innych modyfikacji liter alfabetu łacińskiego, które używane są w innych językach?

Sprawa ta, formalnie z zakresu obywatelstwa unijnego, ma w praktyce ważne znaczenie dla mniejszości polskiej na Litwie. Dotyczy ona obywatela polskiego Łukasza Wardyna i obywatelki litewskiej narodowości polskiej Małgorzaty Runiewicz (Małgożaty Runevič). Nazwisko małżonki Ł. Wardyna, mimo wniosku małżonków, zostało zapisane w wersji dopuszczonej na Litwie jako Małgożata Runevič-Vardyn⁵⁷. Prowadzone na Litwie postępowanie w sprawie zapisu nazwiska zgodnego z wolą małżonków toczyło się od 2007 r. Urodzony w Belgii syn Michał dostał podwójny akt urodzenia – jako Michał Wardyn (akt polski) i Michal Vardyn (akt litewski). W efekcie osoby z tej samej rodziny noszą nazwisko o różnym zapisie, co może powodować poważne komplikacje w korzystaniu z praw przez te osoby poza terytorium Litwy, a na terenie innych państw UE. Problem pisowni nazwisk nie ma obecnie wymiaru technicznego, tj. formy zapisu, ale ma wymiar polityczny, gdyż mimo formalnego braku w alfabecie litewskim liter właściwych innym alfabetom, nie istnieje dzisiaj żaden problem zapisu liter z innych alfabetów.

W świetle omówionego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości należy przyjąć, że odmowa zapisu przez władze litewskie nazwiska małżonki oraz dziecka obywatela RP zgodnie z ich wolą i zasadami pisowni języka polskiego stanowi działanie dyskryminacyjne, naruszające zarówno dyrektywę 43/2000, jak i art. 12 ust. 1 i art. 18 TWE (aktualnie art. 18 i 21 TFUE). Ponadto Litwa jest sygnatariuszem Konwencji ramowej o ochronie mniejszości narodowych Rady Europy z 1 lutego 1995 r., której art. 11 ust. 1 daje prawo do używania imienia i nazwiska w brzmieniu języka ojczystego, i nie złożyła do tej konwencji żadnego zastrzeżenia lub deklaracji ograniczającej, zaś Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie odwoływał się w swoim orzecznictwie także do aktów prawa i aktów deklaracyjnych przyjętych w innych systemach ochrony praw jednostek⁵⁸. Co prawda małżonka Ł. Wardyna jest obywatelką litewską, ale jako oso-

⁵⁷ D. Sześciło, „Litaunizacja” polskich imion i nazwisk, „Program Spraw Precedensowych Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Biuletyn Informacyjny”, 2007 nr 8 (sierpień), s. 3; E. Łosińska, *Prawo UE uratuje polskie nazwiska?*, „Rzeczpospolita” – wydanie internetowe http://www.rp.pl/artukul/243283,468028_Prawo_UE_uratuje_polskie_nazwiska_.html.

⁵⁸ W Raporcie wyjaśniającym do Konwencji ramowej Rady Europy o ochronie mniejszości narodowych następująco zinterpretowano prawo określone w art. 11 ust. 1 Konwencji:

68. Mając na uwadze praktyczne implikacje tego zobowiązania, postanowienie to jest sformułowane w sposób, który pozwala Stronom na zastosowanie go przy uwzględnieniu ich własnych, szczególnych okoliczności. Na przykład, Strony mogą używać alfabetu ich języka oficjalnego do zapisywania nazwiska (nazwisk) osoby należącej do mniejszości narodowej w zapisie fonetycznym. Osoby, które były zmuszone do rezygnacji z ich oryginalnego nazwiska (nazwisk) lub których nazwisko (nazwiska) zostało zmienione siłą, powinny być uprawnione do powrotu do niego (nich), oczywiście z uwzględnieniem przypadków nadużywania praw i zmian nazwiska (nazwisk) w celach oszukańczych. Rozumie się, że systemy prawne

ba należąca do mniejszości polskiej ma prawo wyboru zapisu swojego imienia i nazwiska.

Kwestią ważną z punktu widzenia postępowania przed TS jest opinia rzecznika generalnego w sprawie C-148/02 Carlos Garcia Avello przeciwko Belgii, że zapis nazwisk dzieci (w tym przypadku i małżonki) nie jest wyłącznie wewnętrzną sprawą państwa członkowskiego UE i jego regulacji (pkt 52 opinii). Zróżnicowany zapis nazwisk członków tej samej rodziny (małżonkowie i dzieci) jest stanem niepożądanym, który może rodzić także problemy natury prawnej w każdym innym państwie członkowskim UE. Wreszcie istotne jest, czy w innym państwie członkowskim UE istniałaby możliwość zapisu nazwiska zgodnie z zasadami pisowni języka polskiego? – o co wnioskowali do władz litewskich małżonkowie Wardyn. Na to pytanie należy odpowiedzieć pozytywnie i to nie tylko w odniesieniu do państwa polskiego. W takiej sytuacji należy uznać, że złożone 2 października 2009 r. przez Vilnius miesto 1 apylinkės teismas pytanie prejudycjalne w sprawie zapisu w języku urzędowym litewskim imienia i nazwiska może uzyskać wykładnię Trybunału Sprawiedliwości, że stanowi to pośrednią dyskryminację osób ze względu na ich pochodzenie etniczne także w przypadku, w którym przepisy krajowe przewidują, że imiona i nazwiska mogą być wpisywane w aktach stanu cywilnego z użyciem wyłącznie liter języka państwowego. Również odpowiedź na kolejne pytania odnoszące się do zastosowania art. 12 akapit 1 i art. 18 ust. 1 (aktualnie art. 18 i 21 TFUE) winna wskazać naruszenie praw obywateli UE. Co prawda, w pytaniu prejudycjalnym nie podniesiono regulacji z art. 17 TWE (obecnie art. 20 TFUE), ale należy przyjąć, że Trybunał odniesie się także do tej kwestii, gdyż aczkolwiek generalnie Trybunał nie wykracza poza zagadnienia prawne ujęte w pytaniu prejudycjalnym, to regulacja art. 17 TWE (20 TFUE) jest nierozdzielnie związana z prawami obywateli UE. Należy tu podkreślić, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, jeśli z orzeczenia TS będzie wynikać, że pewne normy prawa krajowego są nie do pogodzenia z normami prawa unijnego, sąd krajowy będzie zobowiązany, wydając orzeczenie, odmówić zastosowania tych norm prawa krajowego.

Przytoczone sprawy, poza sprawą Wardyn, nie były związane z prawami mniejszości. To raczej prawa przysługujące na terytorium danego państwa członkowskiego UE osobom należącym do mniejszości językowych były przez Trybunał interpretowane jako podstawa do ich rozszerzenia na obywateli innych państw unijnych w sposób, jaki mógł wyeliminować jakąkolwiek formę dyskryminacji. W swoim orzecznictwie Trybunał konsekwentnie zmierzał w kie-

runku zrównania praw obywateli UE w tym zakresie, dbając, aby nie spowodowało ono zmiany praw podmiotowych⁵⁹, ale służyło integracji obywateli Unii.

Reasumując, w UE dopiero kształtuje się system ochrony praw człowieka, a w jego ramach dość słaby system ochrony praw mniejszości narodowych. Stąd też tezę Dariusza Niedźwiedzkiego, że „Unia Europejska odgrywa istotną rolę w wyznaczaniu standardów traktowania mniejszości narodowych na naszym kontynencie”, należy uznać za zbyt daleko idącą, albowiem Unia może odgrywać taką rolę w przyszłości, ale na pewno dziś nie wyznacza standardów w tej dziedzinie⁶⁰. Kyriaki Topidi, analizując standardy i mechanizmy UE w zakresie ochrony mniejszości i zapobiegania dyskryminacji, zwrócił uwagę, że w Unii dopiero tworzony jest system ochrony mniejszości. Podkreślał znaczenie kryteriów kopenhaskich, ale też zwracał uwagę, że charakter większości działań UE w sferze mniejszości narodowych ma „miękki” charakter. Zwracał też uwagę, że dyrektywa 2000/43 nie zawiera skutecznych mechanizmów monitoringu jej realizacji, właściwych dla systemów ochrony mniejszości, poza składaniem co pięć lat sprawozdań z jej realizacji⁶¹. Dzisiaj można stwierdzić, że kilka „starych” państw członkowskich UE miałyby w świetle kryteriów kopenhaskich problemy z przyjęciem do Unii z powodu niespełniania jednego z podstawowych kryteriów politycznych, jakim jest przestrzeganie praw mniejszości narodowych. Warto tu wskazać na przypadek Grecji, w której doszło do zdarzenia stawiającego pod znakiem zapytania politykę tego państwa jako członka UE wobec swoich obywateli. 2 lutego 2001 r. członek Stowarzyszenia Kultury Aromuńskiej w Atenach Sotiris Bletsas za wypowiedzi w trakcie Festiwalu Kultury Aromuńskiej w Náusa został skazany na podstawie art. 191 greckiego kodeksu karnego na 15 miesięcy pozbawienia wolności oraz 500 tys. drachm kary (ok. 1,5 tys. €) „za rozpowszechnianie fałszywych informacji”⁶². Wypowiedź S. Blesasa dotyczyła nieuznawania przez Grecję mniejszości narodowych oraz podkreślała wsparcie udzielane przez UE. Pikanterii temu zdarzeniu dodawał fakt, że – jak uważał Markus Warasin – do skazania doszło w Europejskim Roku Języków

⁵⁹ Taki charakter ma np. prawo czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych i prezydenckich.

⁶⁰ D. Niedźwiedzki, *Polityka i programy Unii Europejskiej dotyczące ochrony i wspierania mniejszości narodowych w krajach członkowskich UE*, w: *Perspektywy wspierania mniejszości narodowych w Polsce w kontekście przystąpienia do Unii Europejskiej*. Materiały konferencyjne, Opole, maj 2002, <http://www.haus.pl/pl/pdf/pub1/12.pdf>, s. 8.

⁶¹ K. Topidi, *European Union standards and mechanisms for the protection of minorities and the prevention of discrimination*, w: *Mechanisms for the implementation of minority rights*, Strasbourg 2004, s. 196–197.

⁶² M. Warasin, *Sprachminderheiten in der Europäischen Union*, „Die Union. Vierteljahresschrift für Integrationsfragen” (Wien) 1, 2002, s. 52.

(2001)⁶³. Dodatkowo S. Blesas korzystał z finansowego wsparcia Europejskiego Biura Mniejszości Językowych finansowanego przez Komisję Europejską.

THE FUNDAMENTAL RIGHTS AND PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES IN EUROPEAN UNION

Summary. Despite the fact European Union (earlier European Community) hasn't created its own system of protecting of human rights (fundamental rights) – and thus connected with them protection of minority rights – a big attention in its activity has been paid to prevention of discrimination, racism and xenophobia. Considerably obligations in this matter were referred to the protection of human rights system within the Council of Europe. Yet referring to fundamental rights has also occurred many times in the Court of Justice verdicts. Observing human rights, including rights of national minorities, became the basis of the opinion if a state is ready to become a member of UE (Copenhagen criterion).

An important moment was setting up the Petition Commission in the European Parliament and then passing the Charter of Fundamental Rights. Also two regulations passed in 1999/2000 and the Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin completed previous regulations in community law. Regulations of article 7 of the Treaty on European Union provided the sanction for states in which a serious risk of violation of the rights defined in article 2 occurred or considerable and constant violations of these rights have been stated. However these regulations haven't been used in practice so far, they are still a direct memento for member states.

The system of human rights protection in European Union has just been created and the system of protecting of minority rights within it is still rather weak. But considering the fact, how European Union attaches importance to the matter of human rights, there is no doubt that this sphere of activity will be developed.

Key words: Fundamental rights, human rights, national minorities rights, protection of national minorities, equal treatment, European Union

⁶³ Europejski Rok Języków ogłoszony został na podstawie rezolucji Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 lipca 2000 r.