

Znaczenie Agencji Praw Podstawowych w kształtowaniu systemu ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej

Unia Europejska zapewnia ochronę praw podstawowych¹, uznając ją za jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Choć pierwotnie traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie nie zawierały wyraźnych odniesień do praw człowieka, to jednak ich poszanowanie jest wartością wspólną dla wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego (...)”. Prawa podstawowe stanowią fundament funkcjonowania Unii Europejskiej. Ich ochrona i propagowanie jest najważniejszym celem integracji europejskiej.

Jednak wraz z coraz szerszym zasięgiem obowiązywania prawa wspólnotowego, zdarzało się, że decyzje, podejmowane przez organy Wspólnoty oraz państwa członkowskie implementujące normy prawa wspólnotowego, prowadziły do naruszania praw podstawowych. W początkowym orzecznictwie Europejski Trybunał Sprawiedliwości odmawiał rozpatrywania spraw z zakresu ochrony praw podstawowych. Dopiero w 1969 r. uznał, że prawa podstawowe należą do ogól-

¹ „Pojęcie prawa podstawowe (ang. *fundamental rights*, fr. *droits fondamentaux*, niem. *Grundrechts*) jest specyficznym pojęciem prawa. Powstało ono w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i używane jest do dnia dzisiejszego. Trybunał Sprawiedliwości pierwszy raz posłużył się tym pojęciem w roku 1969 w sprawie Stauder. Jednak ani w orzeczeniu dotyczącym tej sprawy, ani w orzeczeniach w innych sprawach Trybunał Sprawiedliwości nie zdefiniował zakresu pojęcia prawa podstawowe (...)”, zob. J. Plaňavová-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000, s. 23.

nych zasad prawa wspólnotowego. Europejski Trybunał Sprawiedliwości sformułował regułę, zgodnie z którą źródeł praw podstawowych, należy szukać w konstytucyjnych tradycjach państw członkowskich oraz w międzynarodowych instrumentach ochrony praw człowieka, zwłaszcza zaś w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Swoistą kodyfikacją praw podstawowych obowiązujących w Unii Europejskiej stanowi Karta Praw Podstawowych, proklamowana przez przywódców Unii Europejskiej w grudniu 2000 r. Zbiór ten, mający charakter ponadnarodowy, stanowi potwierdzenie tych praw, ponieważ wywodzą się one w szczególności z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, Konwencji Rady Europy o Ochronie Praw Człowieka oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W Karcie deklaruje się, że „narody Europy są zdecydowane dzielić ze sobą pokojową przyszłość opartą na wspólnych wartościach w Unii Europejskiej, zbudowanej na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; opartej na zasadach demokracji i państwa prawnego”². Wchodząc w skład Traktatu Konstytucyjnego, wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony, Karta Praw Podstawowych uzyskała rangę dokumentu prawnie wiążącego³.

Obecnie ochrona praw człowieka i praw podstawowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej jest także wzmacniana poprzez inne międzynarodowe instrumenty, w szczególności powstałe w ramach systemu Organizacji Narodów Zjednoczonych lub struktury organizacyjne tworzone na poziomie europejskim⁴.

² *Agencja Praw Podstawowych, Działalność w 2007 roku*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009, wersja elektroniczna: http://fra.europa.eu/fra-Website/attachments/ar08_p1_pl.pdf (odczyt: 21 VI 2011 r.).

³ Kartę zaakceptowały wszystkie kraje członkowskie z wyjątkiem Polski i Wielkiej Brytanii. Państwa te zgłaszając uwagi, zastrzegły ograniczenie jej ochrony dla swoich obywateli przez przepisy w protokole 7, zwanym także „protokołem brytyjskim”.

⁴ A. Bodnar, *Obywatelstwo Unii Europejskiej a ochrona praw podstawowych obywateli państw członkowskich*, [w:] R. Wąsowicz (red.), *Zeszyty, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej*, 9, Warszawa 2008, s. 58 i n., wersja elektroniczna: http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/publikacje/zeszyty_OIDE_09.pdf (odczyt: 21 VI 2011 r.).

Celem artykułu jest próba ukazania działalności jednej z agencji europejskich mogącej mieć wpływ i kształtować system prawny, zarówno na gruncie prawa wspólnotowego, jak i prawa państw członkowskich, w zakresie praw i wolności każdego człowieka i obywatela. Z powyższego wynika, że działalność organu unijnego⁵, jakim jest Agencja Praw Podstawowych, może, lecz nie musi, wpływać na kształtowanie się prawa. Jej aktywność ogranicza się bowiem tylko do formy działania w charakterze prawa nieobowiązującego, zwanego *soft-law*, konkretnie zaś do wydawania opinii, rekomendacji, które to jednak nie mają mocy prawnie wiążącej. Agencja nie jest więc w stanie w sposób aktywny i zupełnie dowolny uczestniczyć w kształtowaniu prawa na poziomie zarówno europejskim, jak i poszczególnych państw członkowskich.

Aby móc w pełni przedstawić znaczenie Agencji i jej rolę w systemie ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej, należy najpierw przedstawić przyczyny utworzenia i celu działalności Agencji Praw Podstawowych, miejsca tej organizacji w systemie instytucjonalnym Wspólnoty Europejskiej, wskazać rodzaje aktywności i ocenić ich wpływ na system prawny związany z ochroną praw podstawowych oraz zastanowić się nad istnieniem realnej potrzeby dalszego funkcjonowania Agencji Praw Podstawowych. Innymi słowy wskazać, jakich negatywnych skutków można by było oczekiwać ze strony funkcjonującego aparatu instytucjonalnego, politycznego i administracyjnego w kwestii praw i wolności człowieka i obywatela, gdyby owej Agencji nie było.

Aby dokonać analizy, pozwalającej na udzielenie odpowiedzi na powyższe wątpliwości, należy najpierw wskazać, czym są agencje w systemie instytucjonalnym Wspólnoty Europejskiej, wyróżnić i ukazać działalność Agencji Praw Podstawowych, przedstawiając realizowane przez nią zadania, by na podstawie tych rozważań pokusić się o analizę roli i znaczenia omawianej Agencji w kształtowaniu systemu ochrony praw podstawowych.

⁵ Pojęcie organów „unijnych” czy też sieci „unijnych”, jakim są agencje, należy rozumieć w znaczeniu określonej prawnej relacji łączącej poszczególne państwa członkowskie, ich organy, z Komisją Europejską, zob. M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 278.

1. Agencje w systemie Unii Europejskiej

Agencje, będące organami podlegającym europejskiemu prawu publicznemu, są istotnym elementem koncepcji *new governance* w Unii Europejskiej⁶, stworzonymi na mocy rozporządzeń Rady UE, czyli wtórnego prawa europejskiego. Od momentu wejścia w życie 1 listopada 1993 r. Traktatu o Unii Europejskiej agencje powoływane są na podstawie procedury współdecydowania, czyli na podstawie rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady UE, w celu wykonywania pewnych zadań mających charakter specjalistyczny. Do powstania modelu agencji wspólnotowych, jako formy decentralizacji zarządzania, przyczynił się realny podział władzy wykonawczej w systemie Unii Europejskiej. Ponieważ władzę tę piastują Rada Unii Europejskiej oraz Komisja, pomiędzy którymi istnieje nieprecyzyjnie sformułowany system podziału kompetencji, zrodziła się potrzeba utworzenia niezależnych form, których działalność skutecznie niwelowałaby subiektywność decyzji organów unijnych i państw członkowskich. Agencje, wykonujące pewne specjalistyczne zadania, powstały po to, by sprostać nowym zobowiązaniom natury prawnej, technicznej lub naukowej. W literaturze przedmiotu, dla określenia tego typu organizacji, wskazuje się agencje jako autonomiczne i odseparowane od organów instytucjonalnych Wspólnot Europejskich ciała władzy publicznej. Oznacza to, że agencje nie stanowią szczebla w systemie instytucjonalnym konkretnego organu Wspólnoty. Ważne jest, że posiadają one osobowość prawną. Cecha ta pozwala bowiem bardziej elastycznie wypełniać coraz więcej zadań o charakterze technicznym, naukowym i zarządzać specyficznymi dziedzinami polityki wspólnotowej⁷.

Celem istnienia Agencji jest „aktywne wspieranie instytucji wspólnotowych i organów państw członkowskich w identyfikowaniu, przy-

⁶ M. Niedźwiedź, *Karta Praw Podstawowych a koncepcja „nowego rządu” w Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, Warszawa 2009, s. 65.

⁷ A. Dumala (red.), *Agencje Unii Europejskiej. Informator*, Warszawa 2002, s. 14 i n.

gotowaniu oraz ocenie określonych środków politycznych i wytycznych (...)”⁸. Agencje mogą być powoływane także do wykonywania zadań w takich dziedzinach, w których kompetencje UE nie są wyraźne, ale państwa członkowskie chcą mieć środki do wspólnego działania⁹.

Agencje europejskie, mające pewne wspólne cechy¹⁰ i zadania¹¹, można podzielić na te o charakterze regulacyjnym¹² i nieregulacyjnym¹³. Agencja Praw Podstawowych należy do grupy agencji nieregulacyjnych, informacyjnych.

⁸ E. Vos, *Agencies and the European Union*, [w:] L.F.M. Verhey, T. Zwart (edd.), *Agencies in European and Comparative Perspective*, Maastricht 2003, s. 114, za: G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

⁹ G. Krawiec, *op. cit.*, s.71.

¹⁰ Do wspólnie posiadanych cech w modelu agencji wskazuje się: 1) powoływanie ich na podstawie aktów prawa pochodnego, 2) posiadanie przez nie osobowości prawnej, 3) dysponowanie własnym aparatem administracyjnym, 4) posiadanie własnych kompetencji, 5) powierzanie im wykonywania pewnych zadań w zakresie odjętym kompetencjami Unii Europejskiej, 6) brak możliwości przyporządkowania ich jako części instytucji bądź organów traktatowych.

¹¹ Choć przed poszczególnymi agencjami postawiono różne zadania, istnieje możliwość wyróżnienia kilku zadań ogólnych leżących u podstaw działalności agencji wśród których wyróżnia się: 1) wnoszenie do działań WE elementu decentralizacji i rozproszenia geograficznego, 2) nadawanie wyższej rangi zadaniom, jakie zostały im powierzone, poprzez utożsamianie ich z samą agencją, 3) opracowywanie przez niektóre agencje naukowego lub technicznego *know-how* w określonych, precyzyjnie zdefiniowanych dziedzinach, 4) integrowanie przez niektóre z nich różnych grup interesów w celu ułatwienia dialogu na szczeblu europejskim.

¹² Agencje, które są aktywnie włączone w stanowienie i wykonywanie prawa wspólnotowego przez wydawanie instrumentów, które przyczyniających się do regulacji danego sektora, w tym przez wydawanie decyzji indywidualnych, zwane będą agencjami regulacyjnymi.

¹³ Agencje, których zadaniem jest: 1) wspieranie Komisji w wykonywaniu wspólnotowych programów wsparcia finansowego, powoływanych na czas określony i mających ograniczoną autonomię działania, 2) spełnianie funkcji obserwacyjnych i informacyjnych i których zadaniem jest gromadzenie i przetwarzanie informacji, 3) monitorowanie przestrzegania prawa wspólnotowego, zwane będą agencjami nieregulacyjnymi.

2. Geneza Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (European Union Agency for Fundamental Rights – w skrócie: FRA) jest jedną z agencji wspólnotowych, powołaną w celu wspierania instytucji unijnych i państw członkowskich w wykonywaniu prawa wspólnotowego. Agencje są odpowiedzialne na dążenie do zwiększenia miary geograficznego, rzeczywistego oddziaływania Unii Europejskiej na kraje członkowskie oraz potrzeby radzenia sobie z nowymi zadaniami o charakterze prawnym, technicznym lub naukowym. Sama Agencja Praw Podstawowych jest organem unijnym młodym w swojej współczesnej formie. Wczesniejsze regulacje na gruncie prawa europejskiego pozwalały jednak wyrazić formę pierwotną, regulującą zakres ochrony praw człowieka. Podwalinę dla współcześnie istniejącej Agencji stanowiło Europejskie Centrum Monitoringu Rasizmu i Ksenofobii. Głównym zadaniem tej instytucji było dostarczanie Wspólnocie i jej państwom członkowskim obiektywnych, miarodajnych i porównywalnych danych na poziomie europejskim, dotyczących zjawiska rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu. Prace Centrum służyć miały realizacji celu, jakim było udzielenie wsparcia instytucjom europejskim przy podejmowaniu środków i formułowaniu linii działania w sferach ich kompetencji¹⁴.

Dziesięć lat później przedstawiciele państw członkowskich zgromadzeni na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 13 grudnia 2003 r. uzgodnili, że należy wykorzystać doświadczenia Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii i rozszerzyć jego mandat, by przekształcić Centrum w Agencję Praw Człowieka, z zachowaniem jego siedziby w Wiedniu. Komisja poparła to uzgodnienie i zgłosiła zamiar przedstawienia wniosku odpowiednio zmieniającego rozporządzenie dotyczące Centrum. W dniu 25 października 2004 r. wystosowała komunikat w sprawie Agencji Praw Podstawowych, na podstawie którego przeprowadzono szerokie konsultacje społecz-

¹⁴ A. Dumała (red.), *op. cit.*, s. 219.

ne, których rezultatem okazało się powstanie Agencji. Uzgodniono, że nowo powstała organizacja będzie dostarczać informacji, pomocy oraz wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom i organom Wspólnoty oraz państwom członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego, by zagwarantować pełne przestrzeganie praw podstawowych przez te instytucje i organy podczas podejmowania przez nie środków lub określania kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji. Wskazano także na powinność ograniczenia działalności FRA do stosowania prawa wspólnotowego oraz konieczności odwoływania się do praw podstawowych¹⁵, w tym praw określonych w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a zwłaszcza do praw podstawowych wymienionych w Karcie Praw Podstawowych, przy uwzględnieniu statusu tej Karty oraz towarzyszących jej objaśnień.

Utworzenie nowej agencji łączyło się z koniecznością określenia jej kompetencji oraz rozwiania wątpliwości związanej z jej faktycznym funkcjonowaniem. Damian Chalmers wskazał, że siła nowo tworzonej Agencji Praw Podstawowych zależeć będzie od trzech czynników. Jako pierwszy z nich wyróżnił charakter opinii prawnych wydawanych przez Agencję, czyli to, czy będą miały one charakter bezwzględnie wiążący, czy też Komisja Europejska będzie mogła je ignorować. Jako drugi wskazał istniejącą niejasność związaną z brakiem regulacji obszaru działalności FRA, konkretnie zaś podejmowania tematów dotyczących III filaru. Bo choć rozporządzenie ustanawiające Agencję odnosi się tylko do I filaru, to jednak niektóre zwroty użyte w preambule mogą wskazywać, że współpraca w sprawach karnych oraz funkcjonowanie policji będą mogły zostać także objęte powyższym zakresem. Jako trzeci czynnik wskazał rolę FRA jako beneficjenta włączenia Karty Praw Podstawowych do porządku prawnego Wspólnot Europejskich. To z kolei, według autora, może radykalnie wpływać na siłę jej oddziaływania na system kompleksowej polityki, obejmującej stworzenie nowych instytucji zajmujących się monitorowaniem przestrzegania praw człowieka, ale także aktywnej polityki w sferze przeciwdziałania

¹⁵ W rozumieniu art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

dyskryminacji¹⁶. Niestety, w późniejszym czasie okazało się, że rola FRA nie będzie tak wielka, jak się początkowo wydawało. Stwierdzono bowiem, że skoro Agencja ma korzystać z doświadczeń istniejącego Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, jej działania powinny w dalszym ciągu obejmować tylko zjawiska rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu, ochronę praw mniejszości oraz kwestię równouprawnienia płci, stanowiące podstawowe elementy ochrony praw podstawowych. Jednakże podkreślano, że FRA powinna prowadzić jak najściślejszą współpracę ze wszystkimi właściwymi instytucjami Unii oraz jej organami, biurami i agencjami w taki sposób, by unikać powielania ich prac, zwłaszcza działań mającego powstać Europejskiego Instytutu ds. Równości Kobiet i Mężczyzn.

Zauważyć należy, że mimo rozszerzenia mandatu dotyczącego działalności prawnej Agencji zajmuje się ona jedynie problematyką praw podstawowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w sytuacji wdrażania prawa wspólnotowego¹⁷. Pod tym względem, jak zauważają John von Bernstorff i Armin von Bogdandy, Agencja koncentruje się na tematyce znacznie węższej niż dawne Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, które mogło także monitorować państwa członkowskie poza zakresem prawa wspólnotowego, chociaż, jak wskazują autorzy, koncentrując się jedynie w sposób bardziej ograniczony na pewnych formach dyskryminacji. Odwołanie się do prawa wspólnotowego oznacza, że przedmiotowe rozporządzenie pozwala jedynie Agencji na działanie w odniesieniu do tych czynności Unii Europejskiej, które są regulowane przez Traktaty Założycielskie Wspólnoty i Unii Europejskiej. Tym samym przedmiotowe rozporządzenie nie obejmuje działań podejmowanych w dziedzinach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach określonych w traktatach, które mają szczególnie duże znaczenie, jeżeli chodzi o ochronę praw podstawowych¹⁸.

¹⁶ A. Bodnar, *op. cit.*, s. 59.

¹⁷ Zgodnie z art. 3 ust. 3 Rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiającego Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE L z dnia 22 lutego 2007 r.).

¹⁸ J. von Bernstorff, A. von Bogdandy, *The EU Fundamental Rights Agency within the European and International Human Rights Architecture: The Legal Framework*

Wraz z utworzeniem Agencji wskazano, że powinna być ona uprawniona do przekazywania swoich opinii – z własnej inicjatywy albo na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji – instytucjom unijnym i państwom członkowskim wdrażającym prawo wspólnotowe, bez ingerowania w procedury legislacyjne i sądowe określone w Traktacie. Instytucje powinny mieć jednakże możliwość zwracania się do Agencji z prośbą o wydanie opinii w sprawie wniosków legislacyjnych lub stanowisk przyjętych w toku procedur legislacyjnych w odniesieniu do zgodności wniosków lub stanowisk z prawami podstawowymi¹⁹.

3. Działanie i współpraca podejmowana przez Agencję

Z określenia celu²⁰ istnienia Agencji wynika, że swoje zadania wykonuje ona w strukturze wielopoziomowej w znaczeniu zarówno wertykalnym, jak i horyzontalnym. Działalność organu unijnego skutkuje bowiem powstaniem wzajemnymi interakcjami między pozostałymi organami administrującymi na poziomie międzynarodowym, europejskim i krajów państw członkowskich. Ponadto funkcjonowanie FRA, zorientowane głównie na instytucje znajdujące się zarówno w europejskiej strukturze prawnej, jak i krajów wspólnotowych w efekcie finalnym może prowadzić do zmiany na poziomie społeczeństwa obywatelskiego, a nawet pojedynczego obywatela europejskiego. Odzwierciedlenie owej tezy stanowi zapewnienie właściwej koordynacji z odpowiednimi organami, biurami i agencjami Wspólnoty²¹

and Some Unsettled Issues in a New Field of Administrative Law, teza nr 4, CML Rev. 2009.4.1035, cyt. za: <http://www.lex.pl>.

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

²⁰ 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 (...), zob. *ibidem*, rozdz. I, art. 2.

²¹ *Ibidem*, rozdz. II.

oraz możliwość zwracania się do Agencji jako instytucji doradczej o ustalenie zgodności między wdrażanymi zmianami legislacyjnymi w poszczególnych państwach członkowskich a normami prawa wspólnotowego. W odpowiednich przypadkach zasady współpracy ustalane są na mocy protokołów ustaleń.

Zapewnienie współpracy na poziomie międzynarodowym następuje już poprzez wyznaczanie urzędnika rządowego na stanowisko krajowego urzędnika łącznikowego, będącego główną osobą odpowiedzialną za kontakt z Agencją w danym państwie członkowskim. Krajowi urzędnicy łącznikowi mogą między innymi przedstawiać dyrektorowi FRA opinię na temat projektu rocznego programu prac przed jego przedłożeniem zarządowi. Agencja powiadamia krajowych urzędników łącznikowych o wszystkich dokumentach dotyczących zadań wykonywanych przez FRA.

Agencja współpracuje także z organizacjami rządowymi i organami publicznymi właściwymi w zakresie problematyki praw podstawowych w państwach członkowskich, w tym z krajowymi instytucjami zajmującymi się problematyką praw człowieka, oraz Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zwłaszcza z Biurem Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, z Organizacją Narodów Zjednoczonych, a także z innymi organizacjami międzynarodowymi. Uzgodnienia administracyjne dotyczące współpracy z organami szczególnie ponadnarodowego muszą być zgodne z prawem wspólnotowym i przyjmowane są przez zarząd Agencji na podstawie projektu przedstawionego przez dyrektora FRA po wydaniu opinii przez Komisję. Jeżeli Komisja nie akceptuje tych uzgodnień, zarząd analizuje je ponownie i przyjmuje, w razie potrzeby ze zmianami, większością dwóch trzecich głosów wszystkich członków.

Współpraca Agencji z Radą Europy opiera się na zasadzie uniknięcia powielania działań, „czemu służyć ma w szczególności opracowanie mechanizmów zapewniających komplementarność i wartość dodaną, takich jak zawarcie umowy o współpracy dwustronnej (...)”²². Agencja koordynuje swoją działalność z pracami Rady Europy, w szczególności

²² Umowa między Wspólnotą Europejską a Radą Europy w sprawie współpracy między Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej a Radą Europy (Dz.U. UE L z dnia 15 lipca 2008 r.).

w odniesieniu do rocznego programu prac oraz do współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. W tym celu Wspólnota zawiera z Radą Europy umowę służącą ustanowieniu ścisłej współpracy. Umowa ta przewiduje wyznaczenie przez Radę Europy jednej niezależnej osoby, która ma zasiadać w zarządzie Agencji i w jej radzie wykonawczej.

Agencja prowadzi także współpracę z organizacjami pozarządowymi oraz instytucjami społeczeństwa obywatelskiego zajmującymi się problematyką praw podstawowych, w tym zwalczaniem rasizmu i ksenofobii, na szczeblu krajowym, europejskim lub międzynarodowym. W tym celu „Agencja tworzy sieć współpracy, zwaną platformą praw podstawowych²³, w której skład wchodzi organizacje pozarządowe działające na rzecz poszanowania praw podstawowych²⁴, związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców, odpowiednie organizacje społeczne i zawodowe, kościoły, organizacje religijne, filozoficzne i niewyznaniowe, szkoły wyższe oraz kompetentni specjaliści pochodzący z instytucji i organizacji europejskich i międzynarodowych. Platforma praw podstawowych, której prace koordynowane są przez dyrektora FRA, stanowi mechanizm wymiany informacji i gromadzenia wiedzy. Zapewnia ścisłą współpracę pomiędzy Agencją a stronami (...)”²⁵ oraz pozostaje otwarta dla wszystkich zainteresowanych i zakwalifikowanych stron określonych powyżej.

Agencja może także zwracać się do członków platformy praw podstawowych, zależnie od konkretnych potrzeb związanych z dziedzinami uznanymi za priorytetowe w pracach FRA, o podjęcie przez platformę działań, mogących dotyczyć przedstawienia zarządowi albo propozycji dotyczących rocznego programu prac, albo informacji zwrotnych i zaproponowania dalszych działań w związku z rocznym sprawozdaniem. Rola, jaką odgrywa platforma, może także polegać na informowaniu dyrektora i komitetu naukowego o wynikach i zaleceniach konferencji, seminariów i spotkań istotnych dla prac FRA.

²³ Zob. szerzej Umowa o współpracy między FRA a FRONTEx, wersja elektroniczna: http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/mr-270510_en.htm (odczyt: 21 VI 2011 r.).

²⁴ Praktycznym odzwierciedleniem istnienia platformy praw podstawowych są prace w ramach sieci RAXEN oraz FRALEX.

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. UE L z dnia 22 lutego 2007 r.).

4. Cel i zadania Agencji Praw Podstawowych

Celem działalności Agencji jest dostarczanie wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom, organom, biurom i agencjom Wspólnoty oraz państwom członkowskim przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego. Wsparcie to, polegające na dostarczaniu porównywalnych i rzetelnych informacji oraz danych na szczeblu europejskim, ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania praw podstawowych²⁶. Aby móc realizować cel, do którego została utworzona Agencja, w rozporządzeniu ustanawiającym FRA określono zadania i granice wykonywanych przez nią kompetencji. Wśród zadań wymienionych w rozporządzeniu ustanawiającym Agencję Praw Podstawowych, oprócz działań na rzecz zwalczania rasizmu i ksenofobii, wskazuje się²⁷ te związane *sensu stricto* z rolą informacyjno-dorad-

²⁶ Ł. Kułaga, *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] C. Mika, K. Gałka (red.), *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 229.

²⁷ „Agencja: 1) gromadzi, rejestruje, analizuje i rozpowszechnia istotne, obiektywne, rzetelne i porównywalne informacje oraz dane, w tym wyniki badań i monitorowania przekazane jej przez państwa członkowskie, instytucje Unii Europejskiej oraz organy, biura i agencje Wspólnoty i Unii Europejskiej, ośrodki badawcze, organy krajowe, organizacje pozarządowe, kraje trzecie i organizacje międzynarodowe, a w szczególności właściwe organy Rady Europy. Wnioski, opinie i sprawozdania, o których mowa w ust. 1, mogą dotyczyć wniosków Komisji zgłoszonych na mocy art. 250 Traktatu lub stanowisk przyjętych przez instytucje w toku procedur legislacyjnych jedynie w przypadku, gdy odpowiednia instytucja wystosuje wniosek w tej sprawie zgodnie z ust. 1 lit. d). Wnioski, opinie i sprawozdania, o których mowa w ust. 1, nie dotyczą legalności aktów prawnych w rozumieniu art. 230 Traktatu ani kwestii uchybienia przez państwo członkowskie jednemu ze zobowiązań w rozumieniu art. 226 Traktatu, 2) opracowuje metody i standardy poprawy porównywalności, obiektywności i rzetelności danych na szczeblu europejskim, we współpracy z Komisją i państwami członkowskimi, 3) prowadzi badania naukowe i sondaże, wykonuje opracowania przygotowawcze i badania wykonalności, uczestniczy w nich lub zachęca do ich prowadzenia, w tym, w stosownych przypadkach i jeżeli jest to zgodne z jej priorytetami i rocznym programem prac, wykonuje te zadania na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, 4) formułuje i publikuje, z własnej inicjatywy lub na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, wnioski oraz opinie na tematy szczegółowe z przeznaczeniem dla instytucji Unii Europejskiej i państw członkowskich wdrażających prawo wspólnotowe, 5) publikuje roczne sprawozdanie na temat kwestii praw podstawowych, które ob-

czą, opartą na kryterium porównywalności, obiektywności, rzetelności i apolityczności. Wśród obszarów zainteresowań Agencja wskazuje także te dotyczące różnych form dyskryminacji, także o podłożu seksualnym i pochodzenia etnicznego, odszkodowań dla ofiar, praw dziecka, azylu, imigracji i integracji imigrantów, wiz i kontroli granicznej, uczestnictwa obywateli w Unii Europejskiej, demokratycznego funkcjonowania, ochrony danych i prawa do prywatności, dostęp do skutecznego i niezależnego wymiaru sprawiedliwości²⁸.

Głównym zadaniem Agencji jest gromadzenie danych i informacji na poziomie poszczególnych krajów, w celu opracowywania analiz porównawczych, które będą sprzyjać lepszemu poznaniu zjawisk rasizmu, ksenofobii i związanej z tym nietolerancji. Zadanie to próbowano realizować przede wszystkim poprzez poprawę jakości danych i informacji²⁹ dostępnych na poziomie Unii Europejskiej, co umożliwiałoby bardziej efektywne kształtowanie polityki na podstawie dowodów oraz

jęte są zakresem działania Agencji, i wskazuje w nim przykłady wzorcowych działań, 6) publikuje sprawozdania tematyczne oparte na prowadzonych przez siebie analizach, badaniach i sondażach, 7) publikuje roczne sprawozdanie ze swojej działalności; oraz 8) opracowuje strategię komunikacyjną oraz propaguje dialog ze społeczeństwem obywatelskim w celu zwiększenia świadomości opinii publicznej w zakresie praw podstawowych oraz aktywnego rozpowszechniania informacji o pracach Agencji”, Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE L z dnia 22 lutego 2007 r.).

²⁸ *Factsheet on the European Union Agency for Fundamental Rights*, s. 2, wersja elektroniczna: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-10-101_factsheet-BAT_EN.pdf (odczyt: 21 VI 2011 r.).

²⁹ Agencja opracowała korpus wiedzy oparty na danych i informacjach, które wcześniej nie były dostępne na poziomie europejskim. Jak podkreślono w innych rozdziałach sprawozdania, materiały oraz metody wykorzystywane przez FRA do ich zdobycia wywarły wpływ na tworzenie zbiorów danych przez inne organizacje międzynarodowe oraz przyczyniły się do wyznaczenia standardów dotyczących zbierania danych na poziomie krajowym i międzynarodowym. Rozporządzenie o Agencji określa, że zebrane wtórne dane powinny być obiektywne, rzetelne oraz porównywalne”. Dokładność i jakość wtórnych danych jest starannie badana i sprawdzana przez wewnętrznych ekspertów, a jeśli Agencja nie dysponuje odpowiednimi specjalistami, dodatkowo przez ekspertów zewnętrznych posiadających wiedzę specjalistyczną, zob. *Agencja Praw Podstawowych. Działalność w 2007 roku*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2009, s. 12.

sporządzania przez Agencje sprawozdań porównawczych z zakresu poszanowania praw człowieka na poziomie zarówno poszczególnych państw członkowskich, jak i struktury europejskiej. Sprawozdania porównawcze³⁰ odgrywają rolę w określaniu danych dostępnych w różnych państwach członkowskich, identyfikowaniu istniejących luk, wyjaśnianiu powodów, dla których dane nie są porównywalne, wykorzystywaniu opisowych, jakościowych materiałów do wyjaśniania różnic kontekstów krajowych oraz ich wpływu na obecny brak porównywalności pomiędzy danymi na temat dyskryminacji w państwach członkowskich.

Agencja, jak pierwotnie planowano, nie jest wyposażona w kompetencje regulacyjne. Nie ma ona zatem możliwości wydawania aktów wiążących, które mogłyby być zaskarżane na drodze sądowej. Instytucja ta nie posiada także uprawnień do monitorowania przestrzegania przez państwa członkowskie postanowień art. 6 TUE³¹ i możliwości ewentualnego wszczęcia procedury w przypadku jego naruszenia na podstawie art. 7 TUE³². Głównym zadaniem FRA jest stanowanie źródła informacji oraz opracowywanie metod ich zbierania dla instytucji Wspólnoty i państw członkowskich. Pewnym wyjątkiem w tym zakresie pozostaje kompetencja „(...) formułowania i publikowania, z własnej inicjatywy lub na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady czy Komisji, wniosków, bez doprecyzowania ich charakteru, przed-

³⁰ Dotyczące np. sytuacji w zakresie homofobii i dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej w Unii Europejskiej.

³¹ Art. 6 ust.1 mówi, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”.

³² W art. 7 ust. 1 stwierdza się, że „na uzasadniony wniosek jednej trzeciej Państw Członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może stwierdzić istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Państwo Członkowskie zasad wymienionych w artykule 6 ustęp 1 i skierować do tego Państwa stosowne zalecenia. Przed dokonaniem takiego stwierdzenia Rada wysłuchuje dane Państwo Członkowskie i stanowiąc zgodnie z tą samą procedurą, może wezwać osoby niezależne do przedłożenia w rozsądnym terminie sprawozdania w sprawie sytuacji w tym Państwie”.

miotu oraz potencjalnego znaczenia dla instytucji lub państw, których dotyczą (...)”. Jak zauważa Łukasz Kułaga, wydaje się, że takie uregulowanie odpowiednio wykorzystywane przez FRA – publikowanie z własnej inicjatywy – może być najważniejszym narzędziem umożliwiającym realizację ochrony praw podstawowych³³.

Dane gromadzone przez Agencję pozwalają na opracowanie i wdrażanie projektów badawczych dotyczących różnych aspektów dyskryminacji i rasizmu, w które wbudowana jest porównywalność dzięki zastosowaniu w państwach członkowskich jednolitej metodologii w celu uzyskania danych na temat dyskryminacji o pokrewnym charakterze³⁴. Z kolei sprawozdania Agencji przyczyniają się do podnoszenia poziomu świadomości potrzeby zbliżania procedur administracyjnych państw członkowskich, metod gromadzenia danych oraz definicji wykorzystywanych w różnych krajach Unii, aby oficjalnie publikowane dane mogły się stać faktycznie bardziej współmierne.

Materiały zapewniane przez Agencję uzupełniają pulę danych dostępnych na poziomie międzynarodowym dla organizacji z Unii Europejskiej i spoza niej³⁵. Gromadzenie danych na poziomie krajowym przez Agencję Praw Podstawowych odbywa się poprzez system umów zawieranych przez nią z różnymi typami organizacji w państwach członkowskich dotyczących gromadzenia odpowiednich danych i informacji, które zostaną wykorzystane jako dodatkowy materiał przy przeprowadzaniu analiz porównawczych. Owe organizacje stworzyły system RAXEN³⁶,

³³ Ł. Kułaga, *op. cit.*, s. 231.

³⁴ Jako przykład można wskazać badanie ankietowe, zainicjowane w 2007 r., dotyczące dyskryminacji i wiktymizacji w państwach członkowskich Unii Europejskiej, które dotyczy doświadczeń i postaw imigrantów i innych mniejszości czy też otwarte konsultacje prowadzone za pośrednictwem strony internetowej, na której proszono respondentów o wypełnienie kwestionariusza, dotyczącego współpracy Agencji ze społeczeństwem obywatelskim, za: *Agencja Praw Podstawowych...*, s. 18, 26.

³⁵ *Ibidem*, s. 11.

³⁶ RAXEN składa się z różnych instytucji, np. organów ds. równości, instytutów praw człowieka, uniwersyteckich ośrodków badawczych i antyrasistowskich organizacji pozarządowych. RAXEN jest jedynym w swoim rodzaju i pionierskim przedsięwzięciem, którego zadaniem jest gromadzenie rzetelnych wtórnych danych i informacji zarówno ze źródeł rządowych, jak i pozarządowych, w sposób systematyczny i na pod-

będący źródłem dostarczającym Agencji danych i informacji na poziomie krajowym w zakresie kwestii związanych z rasizmem i ksenofobią, przede wszystkim zaś z dyskryminacją etniczną w sferze zatrudnienia, kształcenia, mieszkalnictwa, opieki zdrowotnej.

Obok systemu RAXEN istnieje także system FRALEX. Swoją działalność zainaugurował on w 2007 r. Wtedy FRA wystosowała międzynarodowe zaproszenie do składania ofert służącym wyselekcjonowaniu wysoko wykwalifikowanych ekspertów prawnych w dziedzinie praw człowieka w każdym państwie członkowskim. Na drodze przetargu Agencja Praw Podstawowych zawarła umowy ramowe z wybranymi wykonawcami, których celem stało się „stworzenie szeregu raportów i opracowań a także biuletynów informacyjnych i innych świadczeń na poziomach krajowych stosowanych przez FRA jako tło porównawcze przeprowadzanych przez nią analiz (...)”³⁷.

Przy wykonywaniu swych zadań Agencja powinna opierać się na zasadach, które bezpośrednio wskazane są w rozporządzeniu ją ustanawiającym, a więc na zapewnieniu niezależności interesu publicznego³⁸, prze-

stawie wspólnych wytycznych. Krajowe punkty kontaktowe wybierane są w międzynarodowym przetargu i Agencja podpisuje z nimi umowę o dostarczanie danych i informacji w różnych formatach sprawozdawczych i w różnych przedziałach czasowych. Krajowe punkty kontaktowe współpracują ściśle z innymi ważnymi podmiotami na szczeblu krajowym, co zapewnia wyczerpujący charakter zbioru danych. Agencja koordynuje i monitoruje ściśle prace i działalność RAXEN poprzez spotkania, szkolenia oraz częste kontakty za pośrednictwem poczty elektronicznej i telefonu.

³⁷ FRA, wersja elektroniczna, http://fra.europa.eu/fraWebsite/networks/research/fralex/fralex_en.htm (odczyt: 21 VI 2011 r.).

³⁸ Realizacja zasady dokonuje się w ten sposób, że Agencja, wykonując swe zadania, jest całkowicie niezależna, a członkowie zarządu i ich zastępcy, członkowie komitetu naukowego i dyrektor zobowiązują się do działania w interesie publicznym. W związku z tym składają oni oświadczenie o braku jakichkolwiek interesów, które mogłyby wpływać na niezależność, lub o bezpośrednich bądź pośrednich interesach, które mogłyby wpływać na niezależność. Oświadczenie to, publikowane na stronie internetowej Agencji, jest składane w formie pisemnej w chwili obejmowania stanowiska i podlega uaktualnieniu w przypadku, gdy interesy te ulegną zmianie.

rzystości i dostępu do akt³⁹, ochrony danych⁴⁰ oraz nadzoru ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich nad działalnością FRA.

Zadania Agencji wykonywane są w ramach programów, określonych jako wieloletnie ramy prac FRA. Owe programy, na okres lat pięciu, przyjmuje Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Podczas przygotowywania wniosku Komisja konsultuje się z zarządem FRA. Określone ramy prac muszą być zgodne z priorytetami Unii Europejskiej i powinny należycie uwzględniać wskazówki wynikające z rezolucji Parlamentu Europejskiego i konkluzji Rady w dziedzinie praw podstawowych. Zawierają one także postanowienia mające zapewnić komplementarność w stosunku do kompetencji innych organów, biur i agencji Wspólnoty i Unii, a także Rady Europy i innych międzynarodowych organizacji działających w dziedzinie praw podstawowych. Mimo że Agencja wykonuje swoje zadania w dziedzinach tematycznie określonych w wieloletnich ramach prac⁴¹, to obowiązki planistyczne, którym musi sprostać FRA, zapewniają wykonywanie zadania na podstawie

³⁹ Realizacja zasady przejrzystości oraz dostępu do dokumentów znajduje odzwierciedlenie w tym, że Agencja zobowiązana jest do opracowywania wzorcowych praktyk administracyjnych służących zapewnieniu jak największej przejrzystości swych działań. W ciągu sześciu miesięcy od rozpoczęcia działalności przez Agencję zarząd przyjmuje szczegółowe regulacje dotyczące wdrożenia przepisów dotyczących zasad jawności obrad, publikacji wyników prac Agencji, w tym prac komitetu naukowego, oraz uzgodnień dotyczących wykonania rozporządzenia (WE) nr 1049/2001. Decyzje podjęte przez agencję na mocy art. 8 tego rozporządzenia mogą być przedmiotem skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich lub może zostać przeciwko nim wniesiona skarga do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, zgodnie z odpowiednio art. 195 i 230 Traktatu.

⁴⁰ Zapewnienie ochrony danych podczas działalności Agencji, będące trzecią wymienioną zasadą, następuje na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 45/2001, uwzględniającego konieczność zapewnienia osobie fizycznej prawa prawnie egzekwowalnego, określającego zobowiązania administratorów w instytucjach i organach wspólnotowych, odnoszącego się do przetwarzania danych osobowych wraz z nadzorem prowadzonym przez niezależny organ odpowiedzialny za monitorowanie i przetwarzanie danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe.

⁴¹ Nie narusza to obowiązku podejmowania przez Agencję działań na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, wystosowany na mocy art. 4 ust. 1 lit. c) i d), wykraczających poza wspomniane dziedziny, o ile jednak pozwalają na to zasoby ludzkie i finansowe Agencji.

rocznego programu prac w sposób należyte wykorzystujący dostępne zasoby ludzkie i finansowe.

5. Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Agencja Praw Podstawowych, tak jak pozostałe agencje, stworzona została jako instytucje apolityczna, odseparowana od czynników politycznych, istniejących zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i instytucji wspólnotowych.

Proces integracji europejskiej, jak wynika z opracowanej przez grupę ekspertów analizy dotyczącej roli i funkcjonowania agencji wspólnotowych⁴², dostarczył wielu dowodów świadczących o tym, że wzajemne zaufanie i lojalna współpraca między państwami członkowskimi nie jest jeszcze na takim etapie rozwoju, by osiągnąć pełną integrację gospodarczą bez odpowiedniej infrastruktury administracyjnej na poziomie wspólnotowym⁴³. W tym miejscu należy stwierdzić występowanie dwóch istotnych aspektów funkcjonowania omawianej Agencji.

Po pierwsze, powinno się wskazać, że choć owe stwierdzenie odnosi się przede wszystkim do agencji regulacyjnych, do których rozwinięte kraje demokratyczne delegują władzę, widząc „potrzebę zapewnienia ciągłości polityki i jej ochrony przed zakłóceniami spowodowanymi zmianami większości parlamentarnej, prawem i procedurami (...)”⁴⁴, to jednak także kwestie związane z zapewnieniem apolitycznej neutralności danych oraz raportów z zakresu praw podstawowych zdają się wskazywać na potrzebę istnienia omawianej Agencji. Argumentem

⁴² M. Everson, G. Majone, L. Metcalfe, A. Schout, *The Role of Specialised Agencies in Decentralizing EU Governance. Report Presented to the Commission*, Florence-Maastricht 1999, wersja elektroniczna: http://ec.europa.eu/governance/areas/group6/contribution_en.pdf (odczyt: 21 VI 2011 r.).

⁴³ Na przykład w odniesieniu do państw członkowskich brak wzajemnego zaufania ze strony odpowiednich władz narodowych spowodował serię problemów w implementacji wielostronnych procedur, które oparte były na wzajemnym uznaniu narodowych autoryzacji produktów medycznych, ten problem zdaje się niwelować działalność Europejskiej Agencji Oceny Produktów Medycznych, zob. *ibidem*, s. 8.

⁴⁴ Zob. szerzej A. Dumała, *op. cit.*, s. 10.

przemawiającym więc za jej działalnością jest to, że jako mało sformalizowana i zdecentralizowana struktura ułatwia korzystanie z wiedzy ekspertów naukowych oraz technicznych, którzy nie są częścią normalnej biurokratycznej struktury, oferując przy tym większą elastyczność, a także zapewniając przejrzystość i odpowiedzialność.

Po drugie, należy zauważyć, że zarówno doktryna, jak i normy prawne określające zakres działania omawianej Agencji wskazują na jej ponadnarodowy charakter, pozostający niezwiązany z żadnym aparatem administracyjnym, którego odzwierciedlenie stanowi już choćby jej sama nazwa. Bowiem jak wskazują Jochen von Bernstorff i Armin von Bogdandy Agencja Praw Podstawowych „nie została celowo nazwana Agencją »Praw Człowieka«, lecz Agencją »Praw Podstawowych«. Za terminem prawa człowiek bowiem, jak wskazują autorzy, kryją się, na kanwie prawa i doktryny europejskiej, przede wszystkim gwarancje międzynarodowe. Termin prawa podstawowe zazwyczaj oznacza krajowe gwarancje normowane na gruncie konstytucyjnym pojedynczo każdego państwa. Kraje wspólnotowe zainicjowały projekt powołania do życia Agencji pod nazwą Agencji Praw Człowieka (...)”⁴⁵, lecz ostatecznie, po procedurach legislacyjnych zarówno Komisji, jak i Parlamentu Europejskiego udało się zmienić nazwę, finalnie tworząc Agencję Praw Podstawowych. W związku z tym, jak podkreślają autorzy, FRA wydaje się być powołana w większym stopniu w celu rozwijania Unii Europejskiej jako autonomicznego ustroju politycznego oraz prawa unijnego jako wewnętrznego porządku prawnego, a w mniejszym stopniu jako część wielopoziomowej struktury chroniącej prawa człowieka. Jak zauważają autorzy, w rzeczywistości może jednak zaistnieć napięcie pomiędzy projektem dążącym do lepszego wykonywania regionalnych i uniwersalnych praw człowieka, a projektem dążącym do rozwoju wewnętrznych i konstytucjonalnych praw podstawowych w konkretnym państwie. W związku z tym terminologiczne rozróżnienie pomiędzy prawami podstawowymi a prawami

⁴⁵ Zob. motyw piąty rozporządzenia (WE) nr 168/2007, mówiący o tym, że „przedstawiciele państw członkowskich zgromadzeni na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 13 grudnia 2003 r. uzgodnili, że należy wykorzystać doświadczenia Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii, ustanowionego na mocy rozporządzenia (WE) nr 1035/97 (3), oraz rozszerzyć jego mandat, aby przekształcić Centrum w Agencję Praw Człowieka”.

człowieka ma znaczenie, pomimo wplecenia wskazanych praw w niektóre normy na gruncie prawa pierwotnego⁴⁶.

Potrzebę istnienia Agencji Praw Podstawowych należy upatrywać także w tym, że mimo braku instrumentów faktycznego oddziaływania na kształtowanie się legislacji nie jest jednak organizacją o charakterze czysto technicznym. Poprzez system jednolitej nomenklatury, standaryzację postępowania, możliwość zawierania umów z wybranymi instytucjami państw członkowskich, sporządzanie i wydawanie raportów, organizowanie sympozjów, konferencji czy też sprawnie funkcjonujący system pozyskiwania opinii od każdego obywatela państwa członkowskiego, przyczynia się do rozwoju wspólnej wizji dotyczącej kwestii praw podstawowych w przestrzeni europejskiej. Oczywiście praca Agencji może wywoływać skutki legislacyjne tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy konkretna instytucja lub organ unijny złoży w tym celu konkretny wniosek. Tylko tak działalność FRA może stać się częścią unijnego procesu legislacyjnego.

Nie wszystkie jednak zdania wyrażają opinię przemawiającą na rzecz funkcjonowania omawianej Agencji. Istnieje wiele wątpliwości natury politycznej, prawnej i finansowej dotyczących dalszego funkcjonowania Agencji w europejskim systemie organizacyjnym. Dlatego też wszystkie agencje europejskie nie cieszą się licznymi publikacjami traktującymi o nich samych. Często też, jak się wydaje, z powodu ich nieznaczącej roli pomijane są w ogóle w literaturze naukowej. W odniesieniu do Agencji Praw Podstawowych, jak zauważają J. von Bernstorff i A. von Bogdandy, nawet mimo że jest ona postrzegana jako agencja informacyjna ze szczególnym statutem ze względu na odniesienie do oenzetowskiego modelu instytucji niezależnej praw człowieka⁴⁷, tylko w ograniczony sposób spełnia wymogi owego modelu. Wśród głównych rozbieżności autorzy wskazują „ograniczenie zakresu działalności Agencji, a więc pozbawienie możliwości działania o charakterze multikompleksowym, brak mandatu do rozstrzygającego opiniowania z urzędu procedur legislacyjnych, jak i uzależnienie od Komisji i Rady w zakresie wieloletnich programów pracy (...)”.

⁴⁶ J. von Bernstorff, A. von Bogdandy, *op. cit.*, teza nr 1, CML Rev. 2009.4.1035.

⁴⁷ Model niezależnej instytucji zgodnej z Zasadami Paryskimi, Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ, nr 48/134 z dnia 20 grudnia 1993 r.

Autorzy wskazują także na brak osadzenia, na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Agencję, w sposób aktywny działalności Agencji w światowym dialogu dotyczącym praw człowieka.

Kolejnym elementem, jaki przemawia na niekorzyść Agencji, jest źródło finansowania jej działalności. Bo o ile część agencji europejskich opiera się faktycznie na zasadzie współdziałania w gromadzeniu środków budżetowych na kolejne lata, o tyle pojęcie to nie dotyczy FRA. Wyłącznym źródłem dochodów Agencji jest subwencja pochodząca z ogólnego budżetu Wspólnoty Europejskiej. W nadchodzących latach zasoby finansowe i kadrowe Agencji będą się stopniowo zwiększać. Analizując orientacyjne planowanie finansowe dla FRA na lata 2007–2012 przygotowane przez Komisję Europejską należy zauważyć wyraźną tendencję zwyżkową, wynoszącą w 2007 r. 14 mln euro, podczas gdy planowane przychody na 2012 r. według prognozy stanowią będą 22 mln euro, co stanowi wzrost w 2012 r. o niemalże 40% w stosunku do 2007 r. Widać więc, że prognozowane zwiększenie wydatków ze środków wspólnych Unii Europejskiej bez zwiększenia pola działania czy też roli, jaką powinna odgrywać FRA, może rodzić pewne wątpliwości co do ekonomicznej zasadności funkcjonowania instytucji, która nie jest wyposażona w żadne władcze formy działania, a jej rola w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej, kształtującej porządek prawny na gruncie prawa wspólnotowego, uzależniona jest od działania jednostek wkomponowanych w system instytucjonalny Unii Europejskiej. Ponadto należy także zauważyć, że jeśli nawet działalność Agencji będzie przyczyniać się do kształtowania legislacji wspólnotowej, to tylko w takim zakresie, w jakim będą ją chciały uznać organy wspólnotowe, z racji na niewiążącą formę działania owej instytucji.

Jeśli do powyższych stwierdzeń dołączymy uwagę o występujących coraz częściej naciskach dotyczące upolitycznienia wszystkich agencji, co skutkować może chęcią kształtowania zjawisk i opinii w sposób niejednorodny, nieustandaryzowany i zmienny w czasie, należy stwierdzić, że wraz z ich upolitycznieniem, pierwotnie założone funkcje, jakie powinny spełniać agencje, przestaną być realizowane.

Celem niniejszej publikacji było ukazanie roli i znaczenia Agencji Praw Podstawowych w kształtowaniu systemu ochrony praw człowie-

ka. Z kontekstu powyższych rozważań należy uwypuklić to, że mimo iż brakuje wyposażenia FRA w aparat administracyjno-prawny oddziałujący władczo zarówno na organy wspólnotowe, jak i organy krajów członkowskich, istnieje realna potrzeba jej współistnienia w strukturze instytucjonalnej na poziomie wspólnotowym. Dzięki swojej apolityczności zapewniają bowiem dostęp do należytej, ustandaryzowanej obiektywnej informacji z zakresu praw i wolności obywatelskich zarówno na poziomie poszczególnych krajów członkowskich, dzięki sieci RAXEN i FRALEX, jak i na poziomie struktury paneuropejskiej. I choć kształtowanie się prawa w systemie wspólnotowym oraz zindywidualizowanym poszczególnych państw członkowskich nie jest w bezpośredni sposób zależne od prac i opinii FRA, to jednak wydawane przez nią akty o charakterze niewiążącym mogą mieć wpływ na kształtowanie prawa wspólnotowego, które może stać się także prawem poszczególnych państw członkowskich, by w efekcie finalnym wprowadzać zmiany w funkcjonowaniu całej struktury administracyjno-prawnej danego kraju.

Należy także zauważyć, że pole aktywności Agencji ograniczono do działalności dotyczącej rasizmu i ksenofobii. Gdyby działanie FRA nie ograniczało się tylko do formy o charakterze *soft-law* oraz gdyby poszerzone zostały granice aktywności Agencji o zagadnienia wskazane w Karcie Praw Podstawowych, mogłaby ona realnie wpływać także na realizację zasady *good governance* w europejskim porządku prawnym oraz prawa do dobrej administracji na poziomie zarówno wspólnotowym, jak i krajowym. Należy jednak domniemywać, że realizacja tego przesłania byłaby możliwa przy dokonaniu scalenia kilku agencji, traktujących o prawach i wolnościach człowieka i obywatela.

Dopóki jednak wraz ze zwiększeniem środków finansowym nie poszerzy się zakresu aktywności, zadań i kompetencji FRA, dopóty rola, jaką odgrywa Agencja Praw Podstawowych, będzie raczej bierna w kształtowaniu się prawa, mogącą jedynie oddziaływać na inne instytucje i ich organy w sposób niewiążący. To jednak wciąż nie przekreśla możliwości rozpoczęcia zmian legislacyjnych w poszczególnych państwach członkowskich, traktujących o prawach i wolnościach człowieka i obywatela właśnie z wykorzystaniem wiedzy przekazywanej w charakterze *soft-law* przez Agencję Praw Podstawowych.