

---

Robert K. Tabaszewski\*

AGENCJA PRAW PODSTAWOWYCH  
JAKO ZDECENTRALIZOWANY ORGAN  
UNII EUROPEJSKIEJ

UWAGI WSTĘPNE

Przedmiotem niniejszych rozważań są cele, zadania i struktura Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Fundamental Rights Agency, FRA), jednej z trzydziestu czterech agencji unijnych<sup>1</sup>. FRA jest organem podlegającym reżimowi prawa unijnego, jednakże różnym od instytucji takich jak Rada, Parlament Europejski czy Komisja, a odrębność ta uwidacznia się szczególnie w posiadaniu przez nią osobowości prawnej. Podobnie jak inne zdecentralizowane organy wspólnotowe ustanawiane na mocy aktów prawa pochodnego, FRA powołano pierwotnie w celu wykonywania konkretnych zadań w ramach dawnego I filaru Unii Europejskiej.

1. GENEZA

Powołanie FRA było wynikiem realizowania zasady poszanowania praw człowieka jako podstawowego pryncypium niepisanego prawa pierwotnego,

---

\* Mgr Robert K. Tabaszewski, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Praw Człowieka.

<sup>1</sup> Stan prawny na 1 marca 2013 r. Szerzej na ten temat w polskiej literaturze naukowej: *Agencje w systemie Unii Europejskiej*, red. A. Dumala, Warszawa 2002; D. Sobczyński, *Agencje Unii Europejskiej*, „Glosa” 2003 nr 6, s. 24–31; M. Niedźwiedz, *Rola agencji europejskich w strukturze instytucjonalnej Unii Europejskiej a postanowienia traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005; M. Krystyniak, *Europejska Agencja Graniczna jako element systemu zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2005 nr 3, s. 85–93; A. Szumski, *Europejska Agencja Środowiska jako przykład*

jednakże posiada ona także mocne podstawy traktatowe, zarówno na poziomie aktualnych art. 2 i 6 traktatu nicejskiego<sup>2</sup>, jak i regulacji, na podstawie których FRA była powoływana. W treści dawnego art. 2 traktatu rzymskiego<sup>3</sup> uszczegółowiono katalog praw człowieka, natomiast w treści dawnego art. 2 traktatu nicejskiego za cel działań Unii Europejskiej uznano „umacnianie ochrony praw i interesów obywateli Państw Członkowskich”<sup>4</sup>. Ponadto zgodnie z dawnym art. 6 traktatu nicejskiego Unia szanuje prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. Legalną wykładnią wspomnianego artykułu jest Karta Praw Podstawowych, uroczyste przyjęta na szczycie Rady Europy 7 grudnia 2000 r., która uzyskała wiążącą moc prawną po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego<sup>5</sup>. Nazwa FRA odzwierciedla jej bliskie powiązanie z Kartą, będącą swoistym katalogiem praw i wolności Unii Europejskiej<sup>6</sup>. W swojej działalności FRA powinna

---

*zinstytucjonalizowanej formy współpracy państw Unii Europejskiej na rzecz ochrony środowiska*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012 nr 7–8, s. 45–51; M. Górka, *Rola Europejskiej Agencji Oceny Produktów Leczniczych w procedurze dopuszczania leków do obrotu w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001 nr 2, s. 131–158.

<sup>2</sup> Traktat o Unii Europejskiej, w brzmieniu nadanym przez traktat nicejski (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/32 ze zm.).

<sup>3</sup> Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Rzym 25 marca 1957 r., w brzmieniu nadanym przez traktat nicejski (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

<sup>4</sup> Na temat zagadnień intertemporalnych i relacji pomiędzy poszczególnymi aktami normatywnymi zob. P. Saganek, *Komentarz do art. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1: Art. 1–89, Warszawa 2012.

<sup>5</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2007/C 303/01; Dz.Urz. UE C z 14 grudnia 2007 r.); Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/02; Dz.Urz. UE C z 14 grudnia 2007 r.); zob. F. Jasiński, *Karta Praw Podstawowych UE*, Warszawa 2003.

<sup>6</sup> Wątpliwości na temat zasadności powoływania struktury FRA zajmującej się prawami podstawowymi pojawiły się od chwili przedstawienia samej idei jej powołania i krystalizacji koncepcji praw w UE na szczycie w Kolonii. Zob. A.M. Nowicki, *Europejska Agencja Praw Podstawowych: wątpliwości i nadzieje. [Dot. koncepcji Rady Europy powołania w Unii Europejskiej Agencji Praw Podstawowych]*, „Rzeczpospolita” z 1 stycznia 2007 r.; F. Jasiński, *Agencja Praw Podstawowych UE: czy instytucjonalizacja Karty to rozwiązanie realne?*, [w:] *Pięć lat Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, red. A. Gubrynowicz, Warszawa 2006, s. 29–37; M.A. Nowicki, *Agencja Praw Podstawowych – opinie z nowych państw członkowskich i Niemiec*, Warszawa 2006, *passim*; J. Chrzanowska, *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej: ewolucja koncepcji*, „Wspólnoty Europejskie” 2006 nr 4, s. 3–8; F. Jasiński, *Agencja Praw Podstawowych UE: czy konieczna jest dodatkowa instytucjonalizacja ochrony praw człowieka w Europie*, „Nowa Europa” 2006 nr 2, s. 99–124; tenże, *Systemowe ograniczenia ochrony praw człowieka w Unii Europejskiej na przykładzie dyskusji nad powołaniem Agencji Praw Podstawowych*, [w:] *Prawo międzynarodowe – problemy i wyzwania. Księga pamiątkowa Profesor Renaty Sonnenfeld-Tomporek*, red. J. Menkes, Warszawa 2006, s. 281–292.

odwoływać się do praw podstawowych i ich kategoryzacji w świetle aktualnego brzmienia art. 6 traktatu nicejskiego<sup>7</sup>.

Powstanie FRA zakończyło wieloletni okres debat dotyczących powołania agencji zajmującej się podstawowymi prawami człowieka. Zwieńczenie tego procesu jest wyrazem uznania i dowartościowania niniejszego wymiaru Unii Europejskiej, pochłoniętej od początku swego istnienia głównie kwestiami o charakterze ekonomicznym<sup>8</sup>. W sferze instytucjonalnej FRA jest bezpośrednim następcą prawnym Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii (EUMC) powołanego przez Radę w 1997 r. Na posiedzeniu Rady 13 grudnia 2003 r. uzgodniono, że należy skorzystać z dotychczasowych doświadczeń EUMC, a poprzez rozszerzenie jego mandatu ustanowiono nową Agencję Praw Człowieka. Ostateczne przekształcenie EUMC w FRA nastąpiło na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 168/2007 z 15 lutego 2007 r.<sup>9</sup> Swoją oficjalną działalność FRA rozpoczęła 1 marca 2007 r. Jako bezpośrednia sukcesorka EUMC, FRA przejęła jej wszelkie prawa i obowiązki oraz dotychczasowe zobowiązania i należności finansowe, a siedzibą Agencji pozostał Wiedeń.

## 2. KOMPETENCJE I ZADANIA

Zakres działania FRA jest ograniczony przedmiotowo, podmiotowo i funkcjonalnie, ponieważ dotyczy jedynie stosowania prawa wspólnotowego na obszarze Unii Europejskiej, przy czym odnosi się wyłącznie do aspektu działalności określonego we wspomnianym dawnym art. 6 trakta-

<sup>7</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE z 9 maja 2008 r. nr C 115/13 PL).

<sup>8</sup> K. Orzeszyna, *Tożsamość kulturowa Unii Europejskiej a pluralizm religijny*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2007 z. 1, s. 35 n; T. Sieniow, *Ochrona praw i wolności jednostek w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 305 n.; A. Florczak, *Ochrona praw człowieka w systemie prawa wspólnotowego*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk, *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 111–116.

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L z 22 lutego 2007 r.); Decyzja Rady 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 (2008/203/WE; Dz.Urz. UE L z 7 marca 2008 r.); Decyzja Zarządu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 23 października 2007 r. dotycząca warunków prowadzenia wewnętrznych dochodzeń w sprawie zapobiegania nadużyciom finansowym, korupcji oraz każdej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy Wspólnoty (2008/C 33/03; Dz.Urz. UE C z 7 lutego 2008 r.).

tu nicejskiego<sup>10</sup>. Agencja jest zobowiązana prowadzić monitoring tematyczny przestrzegania praw podstawowych, a nie przygotowywać sprawozdania dotyczące poszczególnych państw członkowskich. FRA jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich obowiązków, choć zgodnie z art. 195 traktatu rzymskiego jej działalność podlega nadzorowi europejskiego rzecznika praw obywatelskich.

Można wyróżnić trzy zasadnicze cele funkcjonowania FRA. Po pierwsze, głównym celem, dla którego FRA powołano, jest pomoc prawna instytucjom wspólnotowym oraz państwom członkowskim na poziomie wdrażanych norm wspólnotowych, a w szczególności sporządzanie ekspertyz z zakresu praw podstawowych. Kompetencję tę wprost wyraża art. 2 wspomnianego rozporządzenia, który stanowi, że celem FRA 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”. Po drugie, istotną dla FRA kwestią jest upowszechnianie problematyki praw podstawowych w Unii Europejskiej. Pogłębianie tej tematyki oraz ugruntowanie jej w świadomości obywateli, ma przyczynić się do pełnego poszanowania praw podstawowych na obszarze Wspólnoty. Po trzecie, istotnym celem jest realizowanie przez FRA postanowień Karty Praw Podstawowych. Rada we wspomnianym rozporządzeniu stwierdza wprost, że celem powołania FRA jest ochrona praw człowieka, a w szczególności tych, które wymienia Karta Praw Podstawowych. Także nazwa agencji jest funkcją celów Karty i determinuje ściśle powiązania FRA z Kartą.

<sup>10</sup> FRA jako unijna agencja doczekała się już licznych i szczegółowych opracowań na gruncie polskim. W szczególności zob. M. Kołodziejczyk, *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Stosunki Międzynarodowe” 2008 nr 3–4, s. 125–138; A. Łazowski, *Rola Agencji Praw Podstawowych jako podmiotu wspierającego stosowanie Karty Praw Podstawowych*, [w:] *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2008, s. 167–185; J. Jaskiernia, *Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, PiP 2008 z. 4, s. 3–17; A. Śledzińska-Simon, *Prawa osób transseksualnych w raportach Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa osób transseksualnych. Rozwiązania modelowe a sytuacja w Polsce*, red. tejże, Warszawa 2010, s. 157–172; A. Nowicka, *Znaczenie Agencji Praw Podstawowych w kształtowaniu systemu ochrony praw podstawowych w Unii Europejskiej*, [w:] *Prace z zakresu integracji europejskiej oraz nauk penalnych*, red. M. Sadowski, P. Szymaniec, Wrocław 2010, s. 92–113; R. Materna, *Efektywność Agencji Praw Podstawowych w świetle opinii Europejskiego Komitetu Społeczno-Ekonomicznego w sprawie integracji pracowników – imigrantów (2010 C 354/0)*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka*, t. 2: *Efektywność mechanizmów ochrony praw człowieka Rady Europy, Unii Europejskiej OBWE*, red. J. Jaskiernia, Toruń 2012, s. 626–637.

## 3. DZIAŁANIA

Działania FRA jako sukcesora EUMC w dalszym ciągu dotyczą kwestii rasizmu, ksenofobii i antysemityzmu, ochrony praw mniejszości, a także problematyki równouprawnienia płci, gdyż zdaniem Rady zagadnienia te są podstawowymi elementami ochrony praw podstawowych UE. Obok kompetencji dotychczas realizowanych przez EUMC, art. 4 rozporządzenia określa nowe obowiązki FRA<sup>11</sup>. Należy wyróżnić trzy obszary zadań FRA: organizacyjne, sprawozdawcze i adaptacyjne.

Działania organizacyjne polegają na sterowaniu procesami według przyjętych przez UE reguł. Po pierwsze, należy do nich gromadzenie, rejestrowanie, analizowanie i rozpowszechnianie istotnych, obiektywnych, rzetelnych i porównywalnych informacji oraz danych, w tym także wyników badań i monitorowania. W szczególności chodzi tutaj o wykorzystywanie przez FRA raportów sporządzanych przez państwa członkowskie i poszczególne instytucje wspólnotowe oraz posługiwanie się raportami organizacji pozarządowych i innych organizacji międzynarodowych<sup>12</sup>. Po drugie, FRA prowadzi wiele badań naukowych i sondażowych, wykonuje opracowania przygotowawcze i badania wykonalności, uczestniczy w nich lub też zachęca do ich prowadzenia, w tym, w stosownych przypadkach i jeżeli jest to zgodne z priorytetami i rocznym programem prac FRA, wykonuje te zadania na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji. Po trzecie, FRA z inicjatywy własnej lub na wniosek Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji ma za zadanie formułować i publikować wnioski oraz opinie na szczegółowe tematy dla instytucji Unii oraz dla poszczególnych państw członkowskich wdrażających prawo wspólnotowe.

Kolejną grupę zadań FRA należy określić jako zadania sprawozdawcze. Po pierwsze, należą do nich publikacje rocznych sprawozdań na temat kwestii praw podstawowych objętych zakresem jej działania wraz ze wskazaniem w nich przykładów wzorcowych działań. Po drugie, jest to publikowanie sprawozdań tematycznych opartych na prowadzonych przez FRA analizach, badaniach i sondażach. Po trzecie, do zadań tych należy także publikowanie rocznych sprawozdań z własnej działalności.

<sup>11</sup> M. Kołodziejczyk, *Agencja*, s. 125–138; Ł. Kułaga, *Agencja praw podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, red. C. Mik, K. Gałka, Toruń 2009, s. 205–240.

<sup>12</sup> Zob. szczególnie na temat relacji Agencji ze strukturami zewnętrznymi: A. Wedeł-Domańska, *Rada Europy a Agencja Praw Podstawowych UE – analiza systemowa*, [w:] *Europejska konwencja praw człowieka i jej system kontrolny – perspektywa systemowa i orzecznicza*, red. M. Balcerzak, T. Jasudowicz, J. Kapelańska-Pręgowska, Toruń 2011, s. 395–419.

Do zbioru zadań adaptacyjnych należy usprawnianie działań instytucji wspólnotowych oraz zapewnianie łączności pomiędzy poszczególnymi instytucjami wspólnotowymi i państwami członkowskimi oraz innymi zainteresowanymi podmiotami w dziedzinie praw podstawowych. Do takich działań zalicza się projektowanie nowych metod i standardów poprawy porównywalności, obiektywności i rzetelności danych na szczeblu europejskim we współpracy z Komisją i państwami członkowskimi, a także planowanie właściwej strategii komunikacyjnej oraz propagowanie dialogu ze społeczeństwem obywatelskim w celu zwiększenia świadomości opinii publicznej w zakresie praw podstawowych oraz aktywnego rozpowszechniania informacji o pracach agencji.

#### 4. STRUKTURA ORGANIZACYJNA

Podstawą działalności FRA są pięcioletnie ramy prac. Te szczegółowe dokumenty, zgodne z priorytetami Unii Europejskiej, określają tematyczne dziedziny działalności Agencji, wśród których muszą znajdować się kwestie dotyczące zwalczania rasizmu, ksenofobii oraz innych form nietolerancji. Ramy prac przyjmuje Rada na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Komisja podczas przygotowywania takiego wniosku konsultuje się z zarządem FRA.

Agencja Praw Podstawowych składa się z czterech organów: zarządu, rady wykonawczej, dyrektora i komitetu naukowego. Także do nich znajduje zastosowanie Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich. W skład zarządu na pięcioletnią, nieodnawialną kadencję wchodzi: po jednej osobie mianowanej przez poszczególne państwa członkowskie, dwaj przedstawiciele Komisji oraz jedna niezależna osoba mianowana przez Radę Europy. Osoby te muszą mieć odpowiednie doświadczenie w zarządzaniu organizacjami oraz wiedzę z dziedziny praw podstawowych. Ponadto osoby mianowane przez państwa członkowskie muszą piastować stanowisko wysokiego szczebla w niezależnej krajowej instytucji zajmującej się problematyką praw człowieka.

Zadaniem zarządu jest zapewnienie realizacji powierzonych FRA zadań, zwłaszcza w dziedzinie planowania i monitorowania. Spośród swoich członków zarząd wybiera na dwupółroczną kadencję przewodniczącego, wiceprzewodniczącego, a także dwóch członków rady wykonawczej – organu wspierającego zarząd. W skład rady wykonawczej wchodzi ponadto jedna z osób reprezentujących w zarządzie Komisję. FRA jest kierowana przez dyrektora mianowanego przez zarząd na pięcioletnią kadencję, w toku odpowiedniej procedury, w trakcie której Parlament Europejski i Rada wyrażają swą opinię oraz wskazują pre-

ferowanych kandydatów. Dyrektor jest odpowiedzialny za wypełnianie wszelkich zadań FRA, a swoje obowiązki wykonuje w sposób niezależny. Komitet naukowy tworzy jedenaście niezależnych osób odznaczających się wysokimi kompetencjami w dziedzinie praw podstawowych, mianowanych przez zarząd według klucza geograficznego w procedurze otwartego naboru. Zadaniem komitetu jest zapewnienie wysokiej wartości merytorycznej FRA.

Jak już podkreślono, FRA jest organem podlegającym reżimowi prawa unijnego, jednakże różnym od Rady, Parlamentu Europejskiego, Komisji, a odrębność ta szczególnie uwidacznia się w posiadaniu przez nią osobowości prawnej oraz zdolności do czynności prawnych w jak najszerszym zakresie w rozumieniu krajowego prawa państw członkowskich. Rozporządzenie z 15 lutego 2007 r. zakłada, że reprezentowana przez dyrektora FRA może w szczególności nabywać i zbywać mienie ruchome i nieruchomości oraz być stroną w postępowaniach sądowych<sup>13</sup>. Należy jednocześnie zauważyć, że FRA nie posiada charakteru sądowiczego ani nawet w sposób pośredni nie zajmuje się kwestiami zawartymi w indywidualnych skargach, nie podejmuje także żadnych działań *stricte* regulacyjnych<sup>14</sup>.

Podobną do organów FRA rolę pełni także Platforma Praw Podstawowych stanowiąca swoistą sieć współpracy oraz mechanizm wymiany informacji i gromadzenia wiedzy. Zapewnia ona ścisłą współpracę między agencją a właściwymi zainteresowanymi stronami. Ponadto w celu zapewnienia ściślejszej współpracy z państwami członkowskimi każde państwo członkowskie wyznacza urzędnika rządowego na stanowisko krajowego urzędnika łącznikowego, będącego główną osobą odpowiedzialną za kontakt z Agencją w danym państwie członkowskim. Zdaniem J. Sozańskiego Platforma Praw Podstawowych pełni w ten sposób ważną rolę w aspekcie homeostazy ze środowiskiem<sup>15</sup>.

## UWAGI KOŃCOWE

W trakcie swojej ponad sześćdziesięcioletniej działalności FRA była i jest traktowana przez państwa członkowskie i społeczność międzynarodową jako insty-

<sup>13</sup> Zob. art. 23 komentowanego rozporządzenia.

<sup>14</sup> Zob. R.K. Tabaszewski, *Koordinacja udziału Polski w postępowaniach przed organami sądowicznymi Unii Europejskiej*, „Consensus. Studenckie Zeszyty Naukowe” 2012 z. 16, s. 10–20; tenże, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales UMCS. Sectio K. Politologia” 2011 z. 1, s. 51–66; tenże, *Proces koordynacji polityki europejskiej w Polsce po Traktacie z Lizbony*, [w:] *Unia Europejska po Traktacie z Lizbony*, red. P. Tosiek, Lublin 2012, s. 75–97.

<sup>15</sup> J. Sozański, *Prawa człowieka w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 170.

tucja wkomponowana w mechanizm europejski, chroniąca i upowszechniająca wiedzę o prawach podstawowych, wspólnej wartości uznawanej i akceptowanej obecnie przez społeczność tworzącą Unię Europejską. Dyskusyjna jest ocena skuteczności samej Agencji, przedstawicielki szczególnej kategorii norm aksjologicznych, jakimi są prawa podstawowe, stanowiące obecnie fundament organizacji *de facto* hybrydowej, jaką wciąż jest Unia Europejska<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 37–46; tenże, *Teoria adaptacji politycznej*, [w:] *Adaptacja wartości europejskich w państwach islamu*, red. A. Ziętek, K. Stachurska, Lublin 2004, s. 27.