

BARTŁOMIEJ KRZAN
Uniwersytet Wrocławski

WARUNKOWOŚĆ PROGRAMÓW ROZWOJOWYCH I POMOCOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

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

W poszukiwaniu przyczyn integracji czy szerzej: rozwijania współpracy międzynarodowej, na pierwszy plan wysuwają się najczęściej interesy państw w tych procesach uczestniczących. Wśród wielu możliwych podstaw aksjologicznych integracji wyróżnić można coraz to mocniej akcentowany wymóg poszanowania praw człowieka, co jest jednym z najtrudniejszych problemów stosunków międzynarodowych².

Prawa człowieka mogą odgrywać różną rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa³. Po pierwsze trzeba wymienić metodę negatywną, która polega na reagowaniu na naruszanie praw człowieka i stosowaniu przymusu gospodarczego. Sankcje gospodarcze przybierają różne formy. Jako sankcje finansowe stosuje się najczęściej zamrożenia kapitału bankowego oraz konfiskatę innych aktywów, a także zmniejszenie lub zawieszenie pomocy handlowej⁴. Taki charakter

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

² R. Kuźniar, *System Narodów Zjednoczonych*, [w:] *Stosunki międzynarodowe: geneza — struktura — dynamika*, red. E. Haliżak, R. Kuźniar, Warszawa 2000, s. 375.

³ B. Simma, *Menschenrechtspolitik mit wirtschaftlichen Mitteln: ihr völkerrechtlicher Rahmen*, [w:] *Menschenrechte und wirtschaftliche Gegenleistungen. Aspekte ihrer völkerrechtlichen Verknüpfungen*, red. D. Blumenwitz, G. Zieger, Köln 1987, s. 74.

⁴ J. Zając, *Środki i metody polityki zagranicznej państwa*, [w:] *Wstęp do polityki zagranicznej państwa*, red. R. Zięba, Toruń 2004, s. 85–87.

ma również ograniczanie dostępu do technologii, kredytów, rynków zbytu. Praktyka ta jest kwestionowana ze względu na selektywność zastosowania, co przejawia się w działaniu jedynie w takim zakresie, żeby nie zaszkodzić własnym dochodom z eksportu. Krytyce podlega również ich wątpliwa skuteczność. Szkodzą one głównie ludności krajów dotkniętych sankcjami, a nie decydentom politycznym⁵.

Podmiot prowadzący politykę praw człowieka może ponadto zareagować w sposób pozytywny. W tym celu tworzy on rozmaite zachęty, które zmierzają do poprawy poszanowania praw człowieka w innym państwie. Zasadniczo wyróżnia się pomoc rozwojową, techniczną i humanitarną. Poprzez udzielanie wsparcia gospodarczego próbuje się wpłynąć na sytuację wewnętrzną państwa biorcy.

Uzależnienie zawarcia umów międzynarodowych czy udzielenia pomocy jest jeszcze wyraźniej widoczne w praktyce organizacji międzynarodowych. Przewodził w tym Międzynarodowy Fundusz Walutowy, warunkując wsparcie wprowadzeniem programów dostosowania strukturalnego czy reform gospodarczych⁶.

W przeciwieństwie do organizacji o charakterze ściśle gospodarczym Unia Europejska zwraca szczególną uwagę na przestrzeganie praw człowieka. Analizując polityki Unii Europejskiej pod tym kątem, nie uniknie się oczywiście rozróżnienia na kwestie wewnętrzne i zewnętrzne. Philip Alston i Joseph Weiler określają to mianem „nieszczęśliwego, choć być może nieuniknionego elementu schizofrenii, która dotyka Unię odnośnie do jej polityki wewnętrznej i zewnętrznej”⁷. Celem artykułu jest zbadanie znaczenia praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej w ramach polityki rozwojowej. Z tego względu pominięto w niej kwestie związane z przystąpieniem Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie praw człowieka jako kryterium akcesyjne, a także praktykę stosowania sankcji wobec państw, które nie przestrzegają standardów w tym zakresie.

1. NAWIĄZANIA DO PRAW CZŁOWIEKA W STOSUNKACH TRAKTATOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Analiza polityki UE w dziedzinie pomocy rozwojowej stanowi doskonałą okazję do rozważań nad odwołaniami do praw człowieka w zawieranych przez Unię umowach międzynarodowych. Większość najważniejszych partnerów go-

⁵ R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 341.

⁶ E. Denters, *New Challenges to IMF Jurisdiction*, „Netherlands Yearbook of International Law” 29, 1998, s. 34. Na temat skuteczności zob. P. Klein, *Les Institutions Financières Internationales et Les Droits de la Personne*, „Revue belge de droit international” 32, 1999, s. 99.

⁷ P. Alston, J. Weiler, *An ‘ever closer union’ in need of a human rights policy: The European Union and human rights*, [w:] M. Bustelo, J. Heenan, *The EU and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 1999, s. 8–9 (tu i dalej tłumaczenie własne).

spodarczych UE nie ma w swych umowach żadnego odniesienia do praw człowieka. Nie są one ujęte w umowach sektorowych. Zawartych przed 1995 rokiem umów o współpracy nie renegocjowano w celu włączenia postanowień o prawach człowieka. Dotyczy to Kanady, Chin i Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). W tym ostatnim wypadku podkreślenia wymaga postawa Portugalii, która zablokowała renegocjację układu z ASEAN w proteście przeciwko indonezyjskiej okupacji Timoru.

Pierwszą umową, w której zawarto odpowiednią klauzulę praw człowieka, była czwarta konwencja z Lomé z 1989 roku⁸. Będzie ona analizowana dalej. Istniały plany rozciągnięcia konstrukcji przyjętej w czwartej konwencji z Lomé na inne umowy zawierane przez ówczesne Wspólnoty Europejskie. Spotkały się one jednak ze zdecydowanym sprzeciwem. Wskazywano na nieadekwatność rozwiązania, chociażby ze względu na odwołania do apartheidu. Stąd wynikał brak możliwości generalizowania. Zamiast tego wypracowano inne nawiązanie do praw człowieka w umowie. Wzorem stało się tu porozumienie zawarte z Argentyną 2 kwietnia 1990 roku⁹. Zawierało ono w art. 1 (1) następującą klauzulę: „Więzy współpracy pomiędzy Wspólnotą a Argentyną oraz niniejsze Porozumienie są w całości oparte na poszanowaniu demokratycznych zasad oraz praw człowieka, które są źródłem inspiracji dla wewnętrznych i zewnętrznych polityk obu Stron”¹⁰. Wypracowane rozwiązanie można traktować jako ważny krok w nawiązywaniu do ochrony praw człowieka w praktyce traktatowej Wspólnot. Jego ocena nie może być jednak zbyt entuzjastyczna. Na żądanie Argentyny odwołanie do praw człowieka było bardzo ogólne, dawało szerokie możliwości interpretacyjne. Z tych względów nie można traktować takiego kształtu klauzuli jako umożliwiającego zawieszenie wykonania umowy¹¹.

Identyczne rozwiązanie zastosowano w umowach ramowych o współpracy z Paragwajem, Urugwajem i Mongolią¹². Zawarcie podobnej umowy z Chile było możliwe dopiero po odejściu od władzy generała Augusta Pinocheta¹³. Co ciekawe, żadnej wzmianki o prawach człowieka nie ma w umowie z 26 kwietnia 1990 roku z Meksykiem, zawartej krótko po podpisaniu porozumienia z Argentyną¹⁴.

⁸ P.J. Kuyper, *Trade sanctions, security and human rights and commercial policy*, [w:] *The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal Dimension*, red. M. Maresceau, The Hague 1993, s. 405–406.

⁹ OJ L 295/67.

¹⁰ „Cooperation ties between the Community and Argentina and this Agreement in its entirety are based on the respect for the democratic principles and human rights, which inspire the domestic and external policies of the Community and Argentina”.

¹¹ E. Riedel, M. Will, *Human rights clauses in external agreements of the EC*, [w:] M. Bustelo, J. Heenan, *op. cit.*, s. 728.

¹² Na przykład Framework Agreement for Cooperation with Chili of 20.12.1990, OJ 1991, L 79/1; Framework Agreement for Cooperation with Uruguay of 16.3.1992, OJ 1992, L 94/2.

¹³ P.J. Kuyper, *op. cit.*, s. 411.

¹⁴ OJ 1990, L 340/1.

Ten brak jednolitości i konsekwentnej praktyki z jednej strony dziwi, z drugiej jednak nie należy zapominać, że każde porozumienie jest efektem kompromisu i zawiera tylko tyle, na ile zgodzą się jego strony.

Z innymi krajami regionu również zawarto porozumienia, jednak klauzula praw człowieka miała już bardziej radykalny kształt. Umowa z Brazylią traktowała poszanowanie zasad demokracji i praw człowieka jako element istotny dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu¹⁵. Ta z pozoru subtelna w porównaniu z klauzulą podstawową różnica oznaczała w praktyce zasadniczą zmianę. Po uznaniu poszanowania praw człowieka otwierała się możliwość zawieszenia lub wygaśnięcia traktatu w następstwie jego naruszenia. Takie konsekwencje dopuszcza Konwencja wiedeńska o prawie traktatów¹⁶.

Porozumienie z Brazylią nie było jednak pierwszą umową, w której ustanowiono poszanowanie praw człowieka elementem istotnym dla przedmiotu i celu traktatu. Po raz pierwszy dokonano tego w zawieranych od maja 1992 roku umowach z krajami bałtyckimi i Albanią¹⁷. Strony zastrzegły sobie możliwość zawieszenia z efektem natychmiastowym postanowień porozumień lub ich części w razie poważnego naruszenia istotnych postanowień umowy¹⁸. Trudno o jednoznaczną ocenę takiej klauzuli. Chociaż zapewnia ona efekt natychmiastowy, z pominięciem żmudnej i czasochłonnej procedury przewidzianej Konwencją wiedeńską, to jednak ogranicza się do poważnego naruszenia, nie precyzując znaczenia tego sformułowania¹⁹.

Klauzula „bałtycka” od 1993 roku była zastępowana jej zmodyfikowaną wersją — „bułgarską”. Wykorzystano ją w porozumieniach między innymi z Bułgarią i Rumunią²⁰. Gdy strona stwierdza naruszenie postanowień umowy przez partnera, może podjąć odpowiednie kroki. Poza wypadkami nagłymi konieczne jest jednak poinformowanie Rady Stowarzyszenia i procedura konsultacji. W omawianym rozwiązaniu pierwszeństwo przyznano środkom bardziej łagodnym. Wyraźnie podkreślono tu zasadę proporcjonalności²¹. Wypracowano tym samym klauzulę standardową przyjętą za wzór dla wszystkich porozumień zewnętrznych zawieranych przez Unię.

Jak zaznaczono wcześniej, włączanie klauzul praw człowieka nie odbywało się bezproblemowo. Nie wszyscy partnerzy Unii poddawali się jej wzmocnieniu przez korzyści skali naciskowi. Kuriozalna sytuacja miała miejsce w wy-

¹⁵ E. Riedel, M. Will, *op. cit.*, s. 729.

¹⁶ Zob. art. 60 (3) (b), tekst w: Dz.U. z 1990 r., Nr 74, poz. 439.

¹⁷ OJ 1992, L 403, s. 2 (Estonia), 11 (Łotwa), 20 (Litwa). Umowa z Albanią: OJ 1992, L 343, s. 2.

¹⁸ „The Parties reserve the right to suspend this Agreement in whole or in part with immediate effect if a serious breach of its essential provisions occurs”.

¹⁹ E. Riedel, M. Will, *op. cit.*, s. 729.

²⁰ Porozumienie z Rumunią: OJ 1994, L 357, s. 2, art. 119 (2), układ z Bułgarią: OJ L 358, s. 3, art. 118 (2).

²¹ E. Riedel, M. Will, *op. cit.*, s. 730.

padku Australii, z którą w 1997 roku przerwano przygotowywanie porozumienia o współpracy ramowej, gdyż odmówiła ona zgody na klauzulę praw człowieka. Artykuł 5 projektowanej umowy określał przestrzeganie praw człowieka jako zasadniczy element porozumienia. Artykuł 32 projektu porozumienia przewidywał możliwość wystąpienia z umowy każdej ze stron w sytuacji, gdy partner nie przestrzega obowiązków wynikających z umowy. Takie odstąpienie nie miało być automatyczne, lecz poprzedzone wymianą stanowisk.

Unia nie traktowała kwestii praw człowieka jako problemu Australii, ale kładła nacisk na zawarcie odpowiedniej klauzuli w negocjowanym traktacie. Zdumiewająca była reakcja rządów tych państw, które odmówiły uznania symbolicznego w końcu jedynie znaczenia problemu²². Australia zgodziła się tylko na wspólną deklarację z Unią Europejską²³. Podobnie miała się rzecz z Nową Zelandią, z którą pod koniec lat 80. Wspólnota Europejska podpisała kilka umów o handlu wyrobami rolniczymi²⁴. W lutym 1999 roku obie strony zamiast umowy podpisały zaledwie polityczną deklarację²⁵.

2. WSPÓŁPRACA W DZIEDZINIE ROZWOJU

Ważne miejsce w działalności UE zajmuje współpraca w zakresie rozwoju. Jej obecną podstawę stanowi Część V, Tytuł III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE). W dotychczas obowiązującym art. 177 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej jako TWE) polityka na rzecz rozwoju miała się przyczyniać do osiągnięcia ogólnego celu, jakim jest rozwój i konsolidacja demokracji, praworządności oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych swobód. *De lege lata* należy się odwołać do zasad i celów działań zewnętrznych Unii, określonych w art. 21 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE), który wyraźnie stanowi, że „działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia, oraz które zamierza wspierać na świecie”. W obecnej redakcji przepisu doprecyzowano, że Unia wspiera między innymi „powszechność i niepodzielność praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowanie godności ludzkiej oraz zasady równości i solidarności”. Wprowadzona zmiana zasługuje na pozytywną ocenę nie tylko ze względu na większą szczegółowość odwołania

²² V. Miller, *The Human Rights Clause in the EU's External Agreements*, House of Commons Research Paper 04/33, s. 58.

²³ Joint Declaration on relations between EU and Australia, 26 June 1997, Bull. EU 6-1997.

²⁴ A.A. Ambroziak, E. Kawecka-Wyrzykowska, *Traktatowe stosunki handlowe Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi*, [w:] *Unia Europejska*, t. 1, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Warszawa 2004, s. 243.

²⁵ K.E. Smith, *The EU, human rights and relations with third countries: 'foreign policy' with an ethical dimension?*, [w:] *Ethics and Foreign Policy*, red. K.E. Smith, M. Light, Cambridge 2001, s. 197.

do idei praw człowieka, ale przede wszystkim na włączenie jej do postanowień ogólnych regulujących działania zewnętrzne UE i tym samym ich ujednolicenie.

Podkreślić należy, że do momentu wejścia w życie traktatu z Maastricht brakowało umocowania traktatowego unijnego zaangażowania w pomoc rozwojową²⁶. Wynikało to między innymi ze sprzeciwu części państw członkowskich wobec uwspólnotowienia tej dziedziny²⁷.

W sprawie powiązania kwestii praw człowieka ze współpracą w dziedzinie rozwoju trwa żywa dyskusja. Jednym z argumentów zwolenników takiego powiązania jest twierdzenie, że szeroko zakrojony rozwój społeczny i gospodarczy nie może być osiągnięty w środowisku represyjnym. Represje tłumią inicjatywy i kreatywność, podkopują entuzjazm i zaufanie społeczne. Nie bez znaczenia są również wysokie koszty stworzenia i utrzymania systemu kontroli, który zapewnić ma trwanie autorytarnego reżimu²⁸.

Natomiast przeciwnicy wskazują, iż trudno jest realizować pomoc w sposób równy i bezstronny, że nie dociera ona do sedna problemu, a jedynie na krótki czas osłabia jego symptomy. Kraje negatywnie oceniane za brak poszanowania praw człowieka traktują taką krytykę jako mieszanie się w ich wewnętrzne sprawy. Zawieszenie pomocy jest uważane za działanie w złej wierze. Jednak najczęściej kontrowersji wywołuje krytyka dokonywana przez te podmioty, które same nie zapewniają odpowiednich standardów, a które pomimo to aktywnie zwalczają naruszenia praw człowieka w innych krajach²⁹. Stosowanie negatywnej warunkowości ma tę wadę, że prowadzi do izolacji tych państw, które najbardziej potrzebują pomocy i związków z UE. Pogłębia się w ten sposób brak stabilizacji³⁰. W literaturze podkreśla się nie tyle skuteczność tej pomocy, ile jej innowacyjność i rozmiar³¹.

Przed wszystkim należy zastanowić się, jakie państwa można określić mianem rozwijających się. Nie wypracowano definicji traktatowej ani żadnych przejrzystych kryteriów w praktyce organów unijnych. Pewne wyróżniki zostały ustalone przez rozmaite organizacje (Konferencję Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju, Bank Światowy, Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), ale nie można mówić o istnieniu uniwersalnej definicji. Określenie to ma w dużej mierze charakter polityczny i zależy od konkretnego przypadku. Niekiedy w samych umowach zawieranych przez Wspólnotę z państwami określa

²⁶ I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice*, Oxford 1996, s. 338.

²⁷ D. Heidrich, *Stosunki Unii Europejskiej z państwami rozwijającymi się — problem pomocy rozwojowej*, [w:] *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, red. E. Halizak, S. Parzymies, Warszawa 2002, s. 319.

²⁸ P. Alston, *Linking Trade and Human Rights*, „German Yearbook of International Law” 23, 1980, s. 129.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ K.E. Smith, *op. cit.*, s. 198.

³¹ R. Zięba, *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 209.

się dane państwo jako kraj rozwijający się. Jako przykład można wskazać zawarte w roku 1985 porozumienie z Republiką Jemeńską³².

Wsparcie UE oraz państw członkowskich dla krajów rozwijających się wyraża się, z jednej strony, w podpisywaniu preferencyjnych umów (o charakterze zarówno regionalnym, jak i ogólnościowym), a z drugiej w udzielaniu pomocy finansowej i technicznej, o bardzo różnorodnym przeznaczeniu. W tym przypadku chodzić może o środki na finansowanie konkretnych projektów, a także pomoc humanitarną czy pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych³³.

Unia Europejska zapewnia pomoc rozwojową w różnorodnych formach wszystkim krajom rozwijającym się. Większość z nich łączy z Unią formalne związki w postaci dwustronnych lub wielostronnych porozumień o współpracy³⁴. Uzależnienie od praw człowieka pojawia się we wszystkich programach pomocowych. Jedynym wyjątkiem jest tu pomoc w sprawach nagłych (*emergency aid*)³⁵. Doraźną pomoc humanitarną, medyczną i żywnościową w różne części świata wysyłają nie tylko państwa członkowskie. Istotną rolę odgrywa działające od 1992 roku pod nadzorem Komisji Europejskiej Biuro Pomocy Humanitarnej (ECHO), udzielające pomocy z unijnego budżetu.

Państwa członkowskie UE, działając w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), uczestniczą w koordynowaniu przez ten klub najbogatszych państw świata narodowych polityk pomocowych i rozwojowych. W tym celu na Komisję Europejską zostało cedowane reprezentowanie stanowisk państw członkowskich na forum Komitetu Pomocy Rozwojowej (DAC). W sumie państwa UE dostarczają ponad 50% całej światowej pomocy rozwojowej, podczas gdy Stany Zjednoczone jedynie 22%, a Japonia 17%. Wynik ten stanowi 0,4% produktu brutto UE³⁶.

Uzależnianie pomocy od przestrzegania praw człowieka wzbudza kontrowersje. Problem znalazł wręcz finał przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W 1994 roku Rada zawarła umowę z Indiami o partnerstwie i rozwoju. Umowa ta została zatwierdzona decyzją Rady 94/578/EC, wydaną na podstawie postanowień dotyczących wspólnej polityki handlowej oraz dotyczącego współpracy w zakresie rozwoju³⁷. Powołana umowa zawierała przepisy dotyczące między innymi przeciwdziałania narkomanii, energii i ochrony praw człowieka, zastrzegając równocześnie, że żadne z jej postanowień nie uchybia prawu państw

³² Agreement with the Yemen Arab Republic, 1985, OJ L 26/1, art. 4; I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 341.

³³ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 317. W 1996 roku zostało przyjęte rozporządzenie dotyczące pomocy humanitarnej: Council Regulation (EC) No 1257/96 of 20 June 1996 concerning humanitarian aid, OJ L 163, 02/07/1996, s. 1.

³⁴ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 319.

³⁵ Zob. też E. Riedel, M. Will, *op. cit.*, s. 742 nn.

³⁶ R. Zięba, *op. cit.*, s. 251.

³⁷ OJ L 223/22.

członkowskich do zawierania z Indiami umów w przedmiocie współpracy gospodarczej i rozwojowej. Decyzję Rady zaskarżyła Portugalia, która utrzymywała, że art. 1 umowy, dotyczący ochrony praw człowieka, powinien być zatwierdzony przez Radę jednomyślnie, na podstawie ówczesnego art. 235 TWE, ponieważ inne przepisy Traktatu nie przyznawały Wspólnocie żadnych kompetencji do tworzenia aktów w tym zakresie³⁸. W opinii Portugalii w umowie przyjętej zaskarżoną decyzją odniesienie do praw człowieka było zbyt daleko idące, gdyż ich ochronę statuowało jako istotny element porozumienia. To miało przesądzać o konieczności zastosowania art. 235 TWE. Z argumentem tym nie zgodziła się Rada wspierana przez Danię. Wskazywały one, że ochrona praw człowieka może być materią regulowaną wraz z innymi kwestiami w umowach o współpracy rozwojowej. Zdaniem Danii istotnie odrębne upoważnienie byłoby potrzebne, ale tylko wtedy, gdyby głównym celem umowy była właśnie ochrona praw człowieka. Strona portugalska stała na stanowisku, że zawarcie umowy stanowiło zamach na podział kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie, a właśnie tu konieczny był udział państw w zawarciu umowy. Wymagana zatem byłaby jednomyślność. Rada nie zgodziła się z taką argumentacją³⁹.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż traktatowe sformułowanie, że polityka Wspólnoty ma się przyczyniać do umacniania demokracji i praworządności oraz poszanowania praw człowieka, zobowiązuje Wspólnotę do tego, by przy zawieraniu umów w dziedzinie współpracy rozwojowej brała pod uwagę przesłanki ochrony praw człowieka. Trybunał wyjaśnił ponadto, że samo włączenie do umowy postanowienia o współpracy w danej dziedzinie nie oznacza koniecznie istnienia upoważnienia do podejmowania działań realizujących tę współpracę. Dlatego też nie ma ono wpływu na podział kompetencji między Wspólnotę i państwa członkowskie⁴⁰.

Broniąc prawa Rady do zawierania umów z klauzulą praw człowieka, Trybunał uznał jednocześnie, że klauzula ta jest w praktyce niewykonalna. Ma wyłączenie znaczenie polityczne, ewentualne zaś skorzystanie z niej wymaga zaangażowania w zasadzie wszystkich państw członkowskich.

3. STOWARZYSZENIE TERYTORIÓW ZAMORSKICH

Pierwsze próby stowarzyszenia byłych kolonii państw członkowskich podjęto już w 1957 roku, w momencie powołania EWG. Cztery z sześciu krajów

³⁸ Obecnie art. 352 TFUE (dawny art. 308 TWE). Dotyczy on sytuacji, w której w działaniu wspólnego rynku okaże się niezbędne podjęcie przez Unię określonego działania, do którego nie ma ona upoważnienia traktatowego. Konieczny jest tu wniosek Komisji, zasięgnięcie opinii Parlamentu Europejskiego oraz brak sprzeciwu w Radzie.

³⁹ Za: W. Czapliński *et al.*, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, t. 1, Warszawa 1997, s. 251.

⁴⁰ C-268/94, ECR, tezy 23 i 47.

założycielskich utrzymywały „szczególne stosunki z pozaeuropejskimi krajami i terytoriami”. Takie sformułowanie art. 131 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) dotyczyło Francji, Belgii, Holandii i Włoch. Już bowiem w preambule Traktatu zapisano, że jednym z celów Wspólnoty miało być „umacnianie solidarności łączącej Europę z krajami zamorskimi i zapewnienie im rozwoju zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”.

Republika Federalna Niemiec i Holandia wysunęły jednak pewne zastrzeżenia wobec planów francuskich, zwłaszcza dotyczących pomocy, która miała być wyższa niż dla krajów niestowarzyszonych. Oba państwa zgodziły się udzielić pomocy finansowej i technicznej, ale przemilczały kwestię przyznania krajom stowarzyszonym preferencji handlowych. Obawiały się bowiem, że mogłyby one zahamować import z krajów niestowarzyszonych, co z kolei odbiłoby się negatywnie na niemieckim i holenderskim eksporcie do tych krajów. Ostatecznie kraje te poparły ideę stowarzyszenia krajów zamorskich z EWG, zgoda zaś na udzielenie pomocy finansowej i technicznej wynikała przede wszystkim z przekonania rządów tych państw, że pomoc taka ułatwi ekspansję prywatnego kapitału na tym obszarze⁴¹.

W części TEWG dotyczącej stowarzyszenia krajów i terytoriów zamorskich jako cel potraktowano „popieranie gospodarczego i społecznego rozwoju tych krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi a całą Wspólnotą”. Postanowiono ponadto, że stowarzyszenie powinno przede wszystkim umożliwić popieranie interesów oraz wzrost dobrobytu mieszkańców tych krajów i terytoriów w celu doprowadzenia ich do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, do którego dążą⁴².

Stowarzyszenie terytoriów z całą Wspólnotą, a nie jedynie z poszczególnymi metropoliami, propagowała przede wszystkim Francja. Większość krajów i terytoriów była związana właśnie z tym państwem członkowskim EWG, któremu zależało, żeby jego były i obecne kolonie w pełni skorzystały na wstąpieniu metropolii do Wspólnoty. Paryż zagroził nawet, że gdyby postanowień o stowarzyszeniu nie włączono do traktatu rzymskiego, mogłoby to zaważyć na decyzji o przystąpieniu Francji do EWG⁴³.

Dnia 20 lipca 1963 roku w stolicy Kamerunu Jaunde została podpisana Konwencja o stowarzyszeniu między państwami członkowskimi EWG i Radą EWG z jednej strony a 18 państwami Afryki z drugiej strony. Konwencja została zawarta na okres pięciu lat i obowiązywała od 1 czerwca 1964 do 31 maja 1969 roku⁴⁴. Zgodnie z jej art. 1 celem stowarzyszenia było kontynuowanie wysiłków na rzecz

⁴¹ A. Kalička-Mikołajczyk, *Współpraca Wspólnoty Europejskiej z Krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 55, red. K. Wójtowicz, Wrocław 2003, s. 96.

⁴² Artykuł 131 TEWG.

⁴³ M. Paszyński, *Konwencja z Lomé*, „Sprawy Międzynarodowe” 1997, nr 1.

⁴⁴ Tekst w języku polskim: Zbiór Dokumentów PISM 1964, nr 4–5, s. 540–621.

przyspieszenia rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego zainteresowanych krajów afrykańskich, popieranie uprzemysłowienia tych krajów, umacnianie więzów ekonomicznych między stronami, pomoc w umocnieniu ich niezależności gospodarczej oraz w osiągnięciu stabilności⁴⁵.

Postanowienia konwencji z Jaunde były w zasadniczych kwestiach powieleniem zasad zawartych w czwartej części TEWG. Zachowano regulacje dotyczące wzajemnej wymiany handlowej oraz pomocy finansowej mającej na celu ułatwienie rozwoju państwom afrykańskim. Nowością było ustanowienie instytucjonalnych ram współpracy⁴⁶.

Konieczność przeprofilowania współpracy pojawiła się wraz z rozszerzeniem północnym Wspólnot. Akces Wielkiej Brytanii wiązał się z kwestią objęcia specjalnymi stosunkami z EWG członków Brytyjskiej Wspólnoty Narodów (Commonwealth). Zarówno w pierwotnych krajach członkowskich, jak i dotychczasowych państwach adresatach pomocy EWG zastanawiano się nad nową formułą współpracy. Najbardziej drażliwa była kwestia, czy wszystkie byłe posiadłości brytyjskie miały zostać dopuszczone do podpisania nowego porozumienia. Wbrew stanowisku Londynu oraz niektórych jego dawnych kolonii oparto się bezpośrednio na postanowieniach konwencji z Jaunde. Znajdowało się w niej wyraźne stwierdzenie, że za uprawnione do skorzystania z preferencji wspólnotowych mogą być uznane tylko te państwa, których struktura gospodarcza jest podobna do struktury gospodarczej krajów już stowarzyszonych. Ponadto dotychczasowi beneficjenci zastrzegli sobie prawo do niewyrażenia zgody na włączenie w ich szereg nowych członków. Wskutek tego, w obliczu braku wyraźnego sprzeciwu Wielkiej Brytanii, państwa takie jak Indie czy Pakistan zostały od razu wykluczone z grupy kandydatów. Traktaty akcesyjne zawierały ostatecznie listę dwudziestu krajów będących członkami Commonwealthu, które miały zostać stowarzyszone ze Wspólnotą na tych samych zasadach co państwa Stowarzyszenia Krajów Afrykańskich i Madagaskaru (AAMS)⁴⁷.

4. WSPÓŁPRACA Z PAŃSTWAMI AFRYKI, KARAIBÓW I PACYFIKU

Szczególne miejsce w unijnym zaangażowaniu w pomoc rozwojową zajmuje współpraca z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Ma to dwojakie uzasadnienie. Po pierwsze jest to współpraca najbardziej zinstytucjonalizowana. Po wtóre model wypracowany wobec tej właśnie grupy państw stał się wzorcem współpracy z innymi adresatami unijnej pomocy⁴⁸.

⁴⁵ Artykuł 1 konwencji.

⁴⁶ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 322.

⁴⁷ Zob. *ibidem*, s. 324–325.

⁴⁸ Por. *ibidem*, s. 319.

Nie można oczywiście traktować wszystkich państw tej grupy w sposób jednokowy. Zwłaszcza w dziedzinie praw człowieka wykazać można zasadnicze różnice. W przeciwieństwie do państw europejskich, afrykańskich i karaibskich kraje strefy Pacyfiku nie wykształciły regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Co więcej, wstrzymywały się z podjęciem jakiejkolwiek inicjatywy dotyczącej praw człowieka⁴⁹. Także w obrębie pierwszej grupy państw istnieją duże rozbieżności. Podczas gdy kraje europejskie kładą nacisk na prawa polityczne i obywatelskie, to ich partnerzy większą uwagę przywiązują do praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, często w wymiarze zbiorowym, a nie jedynie indywidualnym⁵⁰.

Pod koniec lutego 1975 roku w stolicy Togo Lomé została podpisana pierwsza konwencja między EWG a państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Została ona zawarta na okres pięciu lat i obowiązywała od 1 czerwca 1976 do 1 marca 1980 roku. Konwencję podpisali przedstawiciele EWG i 9 państw członkowskich, przedstawiciele 19 państw afrykańskich stowarzyszonych z EWG, przedstawiciele 9 państw afrykańskich członków Brytyjskiej Wspólnoty Narodów dotychczas niestowarzyszonych z EWG, 6 innych państw afrykańskich, 6 państw strefy karaibskiej i 3 państwa strefy Pacyfiku. Nigdzie jednak w jej postanowieniach nie mówi się, że dotyczy ona stowarzyszenia⁵¹.

Pierwsza z konwencji podpisanych w Lomé nie zawierała żadnej wzmianki na temat praw człowieka. Opierała się ona na zasadzie suwerennej równości partnerów. Wspólnota akceptowała jako strony umowy wszystkie państwa, które do niej przystąpiły. Nie czyniono żadnych przeszkód, nawet wobec reżimów wojskowych czy niedemokratycznych systemów jednopartyjnych. Można zatem stwierdzić, że w okresie od powstania Wspólnot do roku 1980 panowała obojętność wobec kwestii poszanowania praw człowieka i demokracji w krajach trzecich, o ile te nie dążyły do ściślejszych związków ze Wspólnotami⁵².

Po podpisaniu, ale jeszcze przed wejściem w życie konwencji jej sygnatariusze zawarli 6 czerwca 1975 roku w Georgetown umowę potwierdzającą formalne istnienie grupy krajów AKP (African, Caribbean, Pacific Group of States — ACP). Zaliczono do niej wszystkie państwa, które podpisały pierwszą konwencję z Lomé. Do głównych celów grupy należy między innymi: koordynowanie działań podejmowanych w ramach konwencji, wypracowywanie i przedstawianie EWG wspólnego stanowiska w dziedzinach objętych postanowieniami konwencji, umacnianie solidarności grupy AKP, wspieranie współpracy między krajami AKP w sferze wymiany towarowej, nauki, edukacji, szkoleń, techniki, transportu, demografii, ochrony środowiska i zasobów ludzkich; promowanie współpracy re-

⁴⁹ K. Arts, *Integrating Human Rights into Development Cooperation: The Case of Lomé Convention*, The Hague 2000, s. 362.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 367.

⁵¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *op. cit.*, s. 107.

⁵² F. Hoffmeister, *Menschenrechts- und Demokratieklauseln in den vertraglichen Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1998, s. 177.

gionalnej w ramach AKP i międzyregionalnej. Umowa powołała również wspólne instytucje: Radę Ministrów, Komitet Ambasadorów i Sekretariat Generalny AKP. Dzięki porozumieniu w Georgetown udało się potwierdzić wspólną tożsamość państw grupy. Układ nadał grupie AKP prawne podstawy działalności, a jeszcze przed jego zawarciem doszło do powołania Sekretariatu AKP⁵³.

Nowa, druga konwencja z Lomé została podpisana na okres pięciu lat i miała obowiązywać od 1 marca 1980 do 28 lutego 1985 roku. Stronami konwencji było już 58 państw AKP. Również i ona nie zawierała żadnego odniesienia do praw człowieka. Takie propozycje zostały storpedowane. Szczególnie aktywnie przeciw wyraziły Uganda, Etiopia i Sierra Leone. Wśród państw grupy AKP jedynie Senegal popierał postulat wprowadzenia klauzuli o prawach człowieka.

Wskutek niemożliwego do pokonania oporu strona europejska odniosła się do tych kwestii jedynie przez wydanie jednostronnej deklaracji. Podkreślono w niej, że celami konwencji są promowanie i poszanowanie ludzkiej godności i praw człowieka. Zapowiedziano ponadto podjęcie odpowiednich środków w razie długotrwałego naruszania tych celów przez nieeuropejskich partnerów⁵⁴.

Przez cały czas zaangażowanie państw grupy AKP w politykę praw człowieka było słabe i nie wykraczało poza ramy negocjacji ze Wspólnotami i przy okazji dyskusji na forum wspólnych organów powołanych konwencjami⁵⁵.

W grudniu 1984 roku podpisano w Lomé na okres pięciu lat trzecią umowę, wyznaczającą ramy dalszej współpracy między EWG a 66 państwami AKP. Do stron konwencji dołączyły: Angola, Belize, Antigua i Barbuda, Dominikana, Mozambik, Saint Kitts i Nevis, Saint Vincent i Grenadyny, Vanuatu i Zimbabwe⁵⁶.

Trzecia konwencja z Lomé była pierwszym porozumieniem Wspólnot, w którym zawarto odniesienie do praw człowieka. Do tej pory polityka traktatowa EWG pomijała tę kwestię⁵⁷. Państwom grupy, które były zainteresowane jedynie zabezpieczeniem gospodarczego i finansowego wsparcia od Wspólnoty, udawało się przeciwstawiać włączeniu klauzuli o poszanowaniu praw człowieka⁵⁸.

W art. 4 przewidziano wsparcie wszelkich inicjatyw zmierzających do rozwoju, a opartych na wartościach kulturalnych i społecznych, zdolnościach ludzkich, bogactwach naturalnych i potencjale gospodarczym. Jako ich cel widziano rozwój społeczny i ekonomiczny oraz dobrobyt ludności dzięki zaspokajaniu podstawowych potrzeb, uznaniu roli kobiet i rozwojowi zdolności ludzi przy poszanowaniu ich godności⁵⁹.

⁵³ D. Heidrich, *op. cit.*, s. 325.

⁵⁴ Zob. P. Alston, *op. cit.*, s. 137–138.

⁵⁵ K. Arts, *op. cit.*, s. 368.

⁵⁶ OJ 1986, L86.

⁵⁷ K. Arts, *op. cit.*, s. 369.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 368.

⁵⁹ „Support shall be in ACP-EEC co-operation for the ACP States’ own efforts to achieve more self-reliant and selfsustained development based on their cultural and social values, their human

Jeszcze w 1984 roku do powołanego przepisu dołączono wspólną deklarację dotyczącą praw człowieka⁶⁰. Powtórzono w niej poszanowanie godności ludzkiej, a ponadto jako cel współpracy EWG z państwami AKP wyznaczono eliminację wszelkich form dyskryminacji. Strony zobowiązały się również skutecznie pracować na rzecz zniesienia apartheidu, który stanowi pogwałcenie praw człowieka i obrazę ludzkiej godności⁶¹.

Pod koniec lat 80. i na początku 90. XX wieku zaszła zmiana w podejściu do praw człowieka i demokracji. Wiązało się to z obaleniem niektórych reżimów, zmianami w przywództwie, a także ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową po zakończeniu zimnej wojny⁶². Klimat do negocjacji stał się bardziej sprzyjający, co zaowocowało podpisaniem kolejnych umów łączących Wspólnoty z państwami grupy AKP.

Dnia 15 grudnia 1989 roku została podpisana kolejna, czwarta już konwencja z Lomé, która weszła w życie 1 września 1991 roku. Konwencja ta była pierwszą umową zawierającą klauzulę o ochronie praw człowieka jako fundamentalną zasadę współpracy⁶³. Konkretyzowało ją postanowienie mówiące, że współpraca powinna prowadzić do wyeliminowania wszelkich barier uniemożliwiających jednostkom i ludom korzystanie z praw człowieka. Równocześnie przewidziano finansowanie promocji praw człowieka w państwach grupy, ze szczególnym uwzględnieniem kampanii na poziomie regionalnym.

Co ciekawe, ani w preambule, ani w tekście głównym konwencji nie znalazło się odwołanie do wartości demokratycznych jako podstawowego warunku jej zastosowania⁶⁴.

Zrewidowana czwarta konwencja z Lomé (1995) uznała przestrzeganie praw człowieka, zasady demokracji i praworządność jako zasadnicze elementy współpracy między stronami⁶⁵. Dodano jednocześnie klauzulę o dobrym zarządzaniu (*good governance*). Była to pierwsza konwencja, w której stworzono jasną proce-

capacities, their natural resources and their economic potential in order to promote the ACP States' social and economic progress and the well-being of their population through the satisfaction of their basic needs, the recognition of the role of women and the enhancement of people's capacities with respect for their dignity".

⁶⁰ F. Hoffmeister, *op. cit.*, s. 605.

⁶¹ Third ACP-EEC Convention signed at Lome on 8 December 1984, Joint Declaration on Article 4, www.acpsec.org (dostęp: 5 grudnia 2004).

⁶² K. Arts, *op. cit.*, s. 368.

⁶³ Artykuł 5 konwencji: „Cooperation operations shall be conceived in accordance with the positive approach, where respect for human rights is recognized as a basic factor of real development and where cooperation is conceived as a contribution to the promotion of these rights”.

⁶⁴ P.J. Kuyper, *op. cit.*, s. 418.

⁶⁵ Artykuł 5 konwencji: „Respect for human rights, democratic principles and the rule of law, which underpins relations between the ACO States and the Community and all provisions of the Convention, and governs the domestic and international policies of the Contracting Parties, shall constitute an essential element of the Convention”.

durę konsultacji odnośnie do praw człowieka⁶⁶. W aneksie IV załączono wspólną deklarację dotyczącą art. 5, w której ponownie podjęto kwestię likwidacji apartheidu⁶⁷.

Jak ocenia się w literaturze, konwencje z Lomé tworzą stosunkowo zaawansowany system wiążących norm, zasad i procedur rządzących stosunkami między państwami. Pomimo rozbudowanej formy odwołania do praw człowieka są nadal bardzo ogólne. Potrzebne jest dlatego wyjaśnienie i wypracowanie szczegółowych kryteriów, które można by zastosować w praktyce⁶⁸.

Zarówno z pozytywnych, jak i negatywnych środków korzystano już wcześniej, bez właściwej podstawy traktatowej⁶⁹. Czwarta konwencja z Lomé miała obowiązywać do 29 lutego 2000 roku. Negocjacje w sprawie podpisania nowego porozumienia rozpoczęły się w lutym 1998 roku i zakończyły ponad półtora roku później uzgodnieniem tekstu umowy o partnerstwie między WE a krajami AKP, który został podpisany w Cotonou w Beninie 23 czerwca 2000 roku⁷⁰. Porozumienie zostało zawarte na okres 20 lat i do chwili obecnej obejmuje 77 państw AKP. Jego treść rewidowano dwukrotnie: w 2005 oraz w 2010 roku.

Oprócz tradycyjnych, acz bardziej rozbudowanych, odwołań do praw człowieka zawartych w preambule umowa o partnerstwie podejmuje tę kwestię w sposób kompleksowy. Do dialogu politycznego zaliczono również regularną ocenę postępów w zakresie poszanowania praw człowieka, zasad demokratycznych, państwa prawnego i dobrych rządów⁷¹.

Kapitałne znaczenie ma art. 9, określający elementy zasadnicze i element podstawowy. Podkreślono, że współpraca prowadzi do stałego rozwoju, koncentrującego się na człowieku, który jest głównym zainteresowanym oraz beneficjantem rozwoju. Zakłada to poszanowanie i wspieranie wszystkich praw człowieka. Poszanowanie wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, w tym podstawowych praw socjalnych, demokracji opartej na zasadzie państwa prawnego oraz przejrzystych i odpowiedzialnych rządów, potraktowano tym samym jako integralną część stałego rozwoju⁷².

Odwołując się do swoich zobowiązań międzynarodowych i zobowiązań dotyczących poszanowania praw człowieka, strony powtórzyły swoje głębokie przywiązanie do godności ludzkiej i praw człowieka stanowiących wyraz prawowitych dążeń jednostek i narodów. Jak podkreślono, prawa człowieka mają charakter powszechny, niepodzielny i wzajemnie powiązany. Strony wspierają i chronią wszystkie podstawowe wolności i prawa człowieka, zarówno obywa-

⁶⁶ K. Arts, *op. cit.*, s. 369.

⁶⁷ Joint Declaration on Article 5: Human Rights.

⁶⁸ K. Arts, *op. cit.*, s. 365–366.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 366.

⁷⁰ OJ 2000, L317.

⁷¹ Artykuł 8 (4) porozumienia z Cotonou.

⁷² Artykuł 9 (1) porozumienia z Cotonou.

telskie i polityczne, jak i gospodarcze, społeczne i kulturowe. W tym kontekście szczególne znaczenie ma równość mężczyzn i kobiet⁷³.

Omawiana regulacja wyraźnie akcentuje: „Poszanowanie praw człowieka, zasad demokratycznych oraz państwa prawnego, stanowiące podwaliny partnerstwa AKP-UE, tworzy również podwaliny polityki krajowej i międzynarodowej Stron oraz stanowi istotne elementy niniejszej Umowy”⁷⁴.

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

Kwestie naruszeń elementów zasadniczych (istotnych) zostały w konwencji szeroko omówione. Procedura rozpoczyna się od przedstawienia stronie przeciwnej oraz Radzie Ministrów właściwych informacji niezbędnych do dokładnego zbadania sytuacji. Zmierza to do znalezienia rozwiązania zadowalającego strony. W tym celu zaprasza się „podejrzane” państwo do podjęcia konsultacji, które koncentrują się na przyjętych środkach lub które strona zainteresowana powinna podjąć w celu zaradzenia sytuacji. Jeśli konsultacje nie doprowadzą do rozwiązania zadowalającego obie strony lub odmówiono udziału w konsultacjach czy też w nagłych przypadkach, mogą zostać przyjęte właściwe środki. Musi się to odbyć zgodnie z prawem międzynarodowym oraz adekwatnie do naruszenia. Przy wyborze tych środków należy przede wszystkim uwzględnić środki w najmniejszym stopniu zakłócające stosowanie omawianej umowy. Przyjmuje się, że zawieszenie byłoby środkiem ostatecznym. Z chwilą ustania przyczyny ich przyjęcia środki te są odwoływane⁷⁵.

Podstawowym problemem wykształcenia przez Unię Europejską polityki praw człowieka wobec państw grupy AKP jest brak konsekwencji. Niektóre z państw grupy, jak Sudan czy Haiti, były adresatami zintensyfikowanych działań. Inne państwa korzystały z przychylności aktorów europejskich. Jako przykład wskazać można Etiopię czy Zair (Demokratyczną Republikę Konga), które otrzymywały pomoc nawet wówczas, gdy poszanowanie praw człowieka w tych krajach pozostawiało wiele do życzenia⁷⁶. Można tę sytuację traktować jako pokłosie zimnej wojny, choć brak spójności dawał się zauważyć także w latach 90.

Motywy zaangażowania Unii Europejskiej w jednych krajach, a zawieszania stosunków z innymi państwami nie są jasne ani spójne. Sytuację dodatkowo komplikuje fakt, że różne kraje członkowskie UE utrzymują z poszczególnymi krajami grupy stosunki polityczne o niejednakowym natężeniu i bliskości. Może to prowadzić do sprzecznych momentami reakcji Europejczyków wobec danego państwa. To samo państwo może wreszcie zająć dwa różne stanowiska odnośnie do tej sa-

⁷³ Artykuł 9 (2) porozumienia z Cotonou.

⁷⁴ Artykuł 9 (2) *in fine* porozumienia z Cotonou.

⁷⁵ Artykuł 96 porozumienia z Cotonou.

⁷⁶ K. Arts, *op. cit.*, s. 370.

mej sytuacji. Tak stało się w przypadku Nigerii, której członkostwo w Brytyjskiej Wspólnocie Narodów z uwagi na naruszenia praw człowieka zawieszono, podczas gdy partnerzy w ramach konwencji z Lomé ograniczyli się do mniej drastycznych kroków⁷⁷. Dlatego też jest konieczne wzmocnienie współpracy⁷⁸. Postuluje się ponadto stworzenie połączonego Biura Praw Człowieka (EU-ACP Human Rights Office), które zapewniłoby należyłą wymianę informacji i przyczyniło się do wprowadzenia polityki praw człowieka w życie⁷⁹.

5. ŚRODKI JEDNOSTRONNE

Obok współpracy na rzecz rozwoju realizowanej na podstawie umów z odbiorcami tej pomocy Unia Europejska podejmuje wiele działań jednostronnych, w postaci programów pomocy rozwojowej. Adresowana jest ona do szerokiego kręgu odbiorców. Przyjmuje różne formy⁸⁰.

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

Odpowiednikiem programu PHARE dla krajów byłego Związku Radzieckiego był program TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia). Rozpoczęto go w 1993 roku. Poprzedzony został jednak rozporządzeniem 2157/91, które dotyczyło pomocy dla wtedy jeszcze istniejącego Związku Radzieckiego⁸¹. Od samego początku zawierał on wzmiankę o prawach człowieka⁸². Później dodano konstrukcję uzależniającą pomoc od zasad demokracji i praw człowieka⁸³. W podejmującym te kwestie rozporządzeniu Rady nr 99/2000⁸⁴ poszanowanie praw człowieka zostało wyraźnie wyartykułowane

⁷⁷ *Ibidem*, s. 372–373.

⁷⁸ Tak zwana dyskusja trzech „c” — nie tylko spójności (*coherence*), koordynacji (*coordination*), ale również wzajemnego uzupełniania się (*complementarity*), zob. *ibidem*, s. 371.

⁷⁹ *Ibidem*, s. 371, 376.

⁸⁰ Szerzej na ten temat I. Macleod, I.D. Hendry, S. Hyett, *op. cit.*, s. 344 nn.

⁸¹ OJ L 201/2.

⁸² Council Regulation (Euratom, EEC) No 2053/93 of 19 July 1993 concerning the provision of technical assistance to economic reform and recovery in the independent States of the former Soviet Union and Mongolia, OJ L 187, 29/07/1993, s. 1.

⁸³ Council Regulation (Euratom, EC) No 1279/96 of 25 June 1996 concerning the provision of assistance to economic reform and recovery in the New Independent States and Mongolia, OJ L 165, 04/07/1996, s. 1, art. 3 (11).

⁸⁴ Council Regulation (EC, EURATOM) No 99/2000 of 29 December 1999 concerning the provision of assistance to the partner States in Eastern Europe and Central Asia, OJ 2000, L 12, s. 1.

w preambule. Stwierdzono w niej, że tylko pod takim warunkiem wsparcie Wspólnot może być skuteczne⁸⁵. Dopuszczona została ponadto możliwość przerwania udzielania pomocy. W tym celu Rada, na wniosek Komisji Europejskiej, może podjąć odpowiednie środki dotyczące wsparcia dla danego kraju⁸⁶.

Programy pomocowe Unii Europejskiej nie ograniczają się jedynie do krajów europejskich. Głównym instrumentem finansowym UE w realizacji Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego był program MEDA (Mediterranean Economic Development Assistance). Ustanowiony w czerwcu 1995 roku program został przyjęty przez Radę UE 23 lipca 1996 roku⁸⁷. Stawiał za cel przekazywanie państwom partnerskim środków finansowych i technicznych na reformy struktur społecznych i ekonomicznych⁸⁸. Także ten program wychodził poza tradycyjne rozumienie pomocy rozwojowej — zakładając ułatwianie transformacji gospodarczej i wprowadzenie wolnego handlu w regionie śródziemnomorskim⁸⁹.

Wprowadzeniu tego programu przyświecało wiele celów. W pierwszym rzędzie można wymienić wspieranie wysiłków śródziemnomorskich krajów i terytoriów nieczłonkowskich w reformowaniu ich struktur gospodarczych i społecznych oraz łagodzenie społecznych i środowiskowych skutków rozwoju gospodarczego⁹⁰. Ważne miejsce zajmowało również dążenie do stabilności i dobrobytu, zrównoważony rozwój społeczny i gospodarczy oraz współpraca regionalna i transgraniczna⁹¹. Kapitalne znaczenie ma podkreślenie, że współpraca opiera się na poszanowaniu zasad demokracji, praworządności oraz praw człowieka i podstawowych wolności. Te wartości są zasadniczym elementem współpracy, a ich naruszenie skutkować może podjęciem odpowiednich środków⁹². Procedura została przyjęta później.

Od stycznia 2007 roku wprowadzono Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), który zastąpił dotychczasowe programy pomocowe⁹³. W treści rozporządzenia określającego przepisy ogólne w tej sprawie wielokrotnie odwołano się do praw człowieka jako fundamentu udzielanej w tych ramach pomocy. Znaczenie dla niniejszych rozważań ma jednak przede wszystkim art. 28 rozporządzenia, który przewiduje wstrzymanie pomocy, gdy kraj partnerski

⁸⁵ Ustęp 5 preambuły.

⁸⁶ Kwalifikowaną większością: art. 16 rozporządzenia Rady.

⁸⁷ Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of social structures in the framework of Euro-Mediterranean Partnership, OJ L 189, s. 1–9.

⁸⁸ J. Zając, *Polityka Unii Europejskiej w regionie śródziemnomorskim*, Toruń 2002, s. 133.

⁸⁹ R. Zięba, *op. cit.*, s. 201.

⁹⁰ Zob. art. 1 (1) rozporządzenia nr 1488/96.

⁹¹ Artykuł 2 (2) rozporządzenia nr 1488/96.

⁹² Artykuł 3 rozporządzenia nr 1488/96.

⁹³ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE 2006, L 310.

nie przestrzega zasad, na których opiera się dialog i współpraca. Równocześnie w ust. 2 powołanego przepisu rozporządzenia wyraźnie wskazano, że w takich przypadkach wspólnotową pomoc należy w pierwszej kolejności wykorzystać w celu wspierania podmiotów niepaństwowych w zakresie działań mających na celu promowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz wspieranie procesu demokratyzacji w krajach partnerskich. Trudno tym samym o mocniejsze wsparcie oddolnych inicjatyw zmierzających do zwiększenia poszanowania praw człowieka. Jest to kolejny już przejaw realizowanej przez Unię polityki warunkowości, uzależniającej podejmowane działania od stanu przestrzegania praw człowieka.

UWAGI KOŃCOWE

Przedstawiona analiza wyraźnie wskazuje na rosnące znaczenie praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej. W porównaniu z sytuacją na początku lat 90. XX wieku rola praw człowieka jest bardziej znacząca. Wtedy rozważania nad takimi kwestiami były sporadyczne, a obecnie ochronę praw człowieka traktować wręcz jako część międzynarodowej tożsamości Unii⁹⁴. Integracji europejskiej nie można już redukować do procesów gospodarczych. Wzrasta znaczenie aspektów pozaekonomicznych.

Unia Europejska nie ma całkowicie wspólnej polityki praw człowieka. Wiele już jednak osiągnięto. Prawa człowieka ugruntowały swoją pozycję jako podstawowe wartości integracji zarówno w prawie, jak i praktyce organów unijnych.

Zewnętrzną politykę praw człowieka Unii można określić mianem innowacyjnej. Widać to zwłaszcza przy analizie stosunków traktatowych UE. Klauzula praw człowieka jest potężnym narzędziem ze względu na duże zainteresowanie nawiązaniem stosunków handlowych z Unią Europejską. Zastosowano tu mechanizm warunkujący przyznanie określonego statusu od przestrzegania praw człowieka. Warunkowość programów pomocowych i rozwojowych jest doskonałym przykładem ewolucji pojmowania praw człowieka w stosunkach zewnętrznych Unii. Badając kolejne konwencje podpisywane w Lomé, można wyraźnie zauważyć, jak powoli, lecz systematycznie prawa człowieka zdobywają należne im miejsce. Ukoronowaniem tego procesu jest zawarcie dwukrotnie rewidowanego układu z Cotonou.

Najlepszą odpowiedzią na zacytowane we wstępie oświadczenie Przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa może być komentarz Komisarza do spraw Stosunków Zewnętrznych Chrisa Pattena udzielony podczas konferencji w Dublinie w marcu 2000 roku. Zauważył on, że aktywność strony unijnej w sferze ochrony praw człowieka świadczy o przekształcaniu się Unii z ciała eko-

⁹⁴ Tak K.E. Smith, *op. cit.*, s. 202.

nomicznego w polityczne. Siła działania opiera się na jednolitym głosie państw członkowskich oraz demokratycznie wybranego Parlamentu Europejskiego w połączeniu ze znacznymi środkami budżetowymi⁹⁵.

⁹⁵ C. Patten, *Protection of Human Rights in the 21st Century — Towards Greater Complementarity within and between European Regional Organisation*, przemówienie na Konferencji Rady Europy w Dublinie, 3 marca 2000, www.europa.eu.int (dostęp: 23 listopada 2010).