

PIOTR STANISZ*

DARIA BĘBENIEC**

GENEZA I TREŚĆ WYTYCZNYCH
W SPRAWIE REALIZACJI PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ
ART. 17 UST. 3 TRAKTATU O FUNKCJONOWANIU
UNII EUROPEJSKIEJ

W lipcu 2013 r. Komisja Europejska ogłosiła wytyczne, które mają mieć zastosowanie w procesie realizacji przez nią art. 17 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Dokument ten zasługuje na uwagę badaczy prawa wyznaniowego, jest bowiem pierwszą próbą bardziej szczegółowego określenia ram prowadzenia przez Komisję Europejską dialogu z kościołami, stowarzyszeniami lub wspólnotami religijnymi oraz organizacjami światopoglądowymi i niewyznaniowymi.

PRZYCZYNY OPRACOWANIA WYTYCZNYCH

Wydanie wytycznych w sprawie realizacji art. 17 TFUE przez Komisję Europejską było reakcją na decyzję Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Nikiforosa Diamandourosa) z 25 stycznia 2013 r.

* Ks. dr hab., prof. KUL, Katedra Prawa Wyznaniowego, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, e-mail: pstan@kul.pl

** Dr, Instytut Anglistyki, Wydział Humanistyczny, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, pl. Marii Curie-Skłodowskiej 4a, 20-031 Lublin, e-mail: daria@poczta.umcs.lublin.pl

(2097/2011/RA), której przedmiotem była negatywna odpowiedź Komisji na wniosek Europejskiej Federacji Humanistycznej (*European Humanist Federation*) o zorganizowanie seminarium dialogu (*dialogue seminar*) na temat praw człowieka, równości i niedyskryminacji. Kontekst tego wniosku stanowiły regulacje dotyczące realizacji zasady równego traktowania w przypadku zatrudnienia realizowanego w ramach kościołów i innych organizacji, których etyka opiera się na religii lub przekonaniach (art. 4 dyrektywy 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy). W skardze skierowanej do Rzecznika, skarżąca federacja zarzuciła Komisji Europejskiej niewłaściwe wykonywanie art. 17 TFUE, w którym Unia Europejska została zobowiązana do utrzymywania otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu zarówno z kościołami oraz innymi stowarzyszeniami i wspólnotami religijnymi, jak i z organizacjami światopoglądowymi i niewyznaniowymi¹.

W odpowiedzi na skierowaną do niej propozycję Komisja zwróciła uwagę, że nie została upoważniona do angażowania się w kwestie dotyczące religii i filozofii. Wyrażono przy tym pogląd, że właściwszym forum do dyskusji na temat wolności religii i przekonań jest Rada Europy. Przypomniano ponadto stanowisko zajęte w piśmie skierowanym do Federacji w 2009 r., w którym zaakcentowano, że ze względu na zakres kompetencji Komisji, dialog prowadzony przez nią z organizacjami religijnymi i filozoficznymi powinien się koncentrować na takich kwestiach, jak w szczególności migracje, energia, środowisko, edukacja czy polityka ekonomiczna i finansowa oraz powinien polegać na debacie o politycznych inicjatywach Komisji.

Federacja nie podzieliła sposobu rozumowania Komisji i w skierowanym do niej piśmie wyjaśniła, że w przedstawionej propozycji nie chodziło o wyrażanie poglądów na temat religii, lecz o podzielenie się obawami wynikającymi z dotychczasowego sposobu rozwiązywania konfliktów pomiędzy prawem do wolności religii czy prawem do sprze-

¹ Omówienie genezy wytycznych w sprawie realizacji art. 17 TFUE przez Komisję Europejską zostało oparte na treści powołanej w tekście decyzji Europejskiego Rzecznika Praw Człowieka (jej pełny tekst: <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/cases/decision-faces/en/49026/html.bookmark>; dostęp: 19.12.2017).

ciwu sumienia z jednej strony, a prawem do bycia wolnym od dyskryminacji – z drugiej. Podkreślano, że kwestie te – wbrew stanowisku zajętemu przez instytucję unijną – wchodzą w zakres jej kompetencji. Świadczyć o tym może m. in. fakt, że w 2008 r. to właśnie Komisja opracowała projekt nowej dyrektywy antydyskryminacyjnej.

Pismo Federacji tym razem pozostało bez odpowiedzi, w związku z czym zwróciła się ona do Europejskiego Rzecznika Praw Człowieka. W kierowanej do niego skardze Federacja postawiła Komisji zarzut odmowy realizacji art. 17 ust. 3 TFUE. Utrzymywano przy tym, że Komisja powinna zaakceptować propozycję zorganizowania postulowanego seminarium.

W trakcie prowadzonego przez Rzecznika postępowania wyjaśniającego Komisja sformułowała odpowiedzi na postawione jej pytania. Podkreślając znaczenie zasady rozdziału religii i polityki w działalności instytucji unijnych przedstawiono przyjęte rozumienie przymiotników użytych w art. 17 ust. 3 TFUE na określenie dialogu z wymienionymi tam podmiotami. Podtrzymano twierdzenie, że dialog, do którego Unia Europejska jest zobowiązana zgodnie z tym przepisem, powinien się odnosić do tematów odpowiednio szerokich i znaczących społecznie. Zwrócono też uwagę na zobowiązanie Unii Europejskiej do poszanowania krajowych rozwiązań decydujących o statusie kościołów, stowarzyszeń i wspólnot religijnych oraz organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych.

Ustosunkowując się do tych wyjaśnień Federacja wyraźnie postawiła zarzut, że sposób prowadzenia przez Komisję dialogu, o którym mowa w art. 17 ust. 3 TFUE, uprzywilejowuje religijny punkt widzenia. Komisji zarzucono też dyskryminowanie Federacji oraz ponownie podkreślono, że zaproponowany temat seminarium wchodzi w zakres kompetencji i odpowiedzialności unijnej instytucji będącej stroną postępowania. Wyrażono przekonanie, że przedstawione rozumienie pojęć użytych w art. 17 ust. 3 TFUE na określenie dialogu ze wspólnotami religijnymi oraz organizacjami światopoglądowymi i niewyznaniowymi zostało *de facto* wypracowane dopiero na potrzeby prowadzonego sporu. Kwestionowano również niektóre praktyki Komisji, dotyczące na przykład faktycznego braku wymaganej transparentności podejmowanych działań (ograniczony dostęp do materiałów dokumen-

tujących przebieg odbywanych spotkań) oraz wyboru zapraszanych przedstawicieli organizacji zaangażowanych w dialog (który to wybór nie był konsultowany z zainteresowanymi organizacjami).

Przystępując do podjęcia decyzji w sprawie przedstawionej mu skargi Rzecznik zwrócił przede wszystkim uwagę na znaczenie analizowanej kwestii dla lepszej realizacji idei demokracji partycypacyjnej w Unii Europejskiej, a w konsekwencji również dla zwiększenia zaufania obywateli do instytucji unijnych. Podkreślił, że obowiązek prowadzenia przez te instytucje „otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu” został przewidziany nie tylko w art. 17 ust. 3 TFUE (w odniesieniu do kościołów, stowarzyszeń lub wspólnot religijnych oraz organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych), ale i w art. 11 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (w odniesieniu do stowarzyszeń przedstawicielskich i społeczeństwa obywatelskiego; dalej: TUE). Rzecznik zauważył przy tym, że instytucjom unijnym nie można całkowicie odmówić prawa do dyskrecjonalnej oceny właściwości zastosowania konkretnych sposobów realizacji idei demokracji partycypacyjnej. Instytucje te powinny jednak unikać działań, które stanowiłyby dyskryminację określonej grupy (lub grup), albo też mogłyby być w ten sposób postrzegane. Organ badający sprawę stwierdził również, że z art. 17 TFUE nie można wyprowadzać zobowiązania Komisji do finansowania każdej inicjatywy, która jest proponowana przez interlokutorów. Wyraził ponadto przekonanie, że decyzja Komisji o nieangażowaniu się w określoną inicjatywę, która miałaby stanowić realizację art. 17 TFUE, nie oznacza jeszcze, że zainteresowana organizacja nie może osiągnąć swojego celu przez odwołanie się do art. 11 TUE.

W odniesieniu do twierdzeń sformułowanych przez Komisję, Rzecznik sformułował pogląd, że w kontekście unijnym właściwsze od twierdzenia o rozdziale religii i polityki byłoby twierdzenie o separacji pomiędzy kościołami i instytucjami unijnymi. Jednocześnie podkreślił, że aplikowanie idei separacji (rozdziálu) nie oznacza bynajmniej wykluczenia możliwości prowadzenia dialogu ze wspólnotami religijnymi. Wiąże się natomiast z niedopuszczalnością przyznawania tym wspólnotom, w ramach prowadzonego dialogu, pozycji w jakikolwiek sposób uprzywilejowanej. Rzecznik nie podzielił jednak zdania skarżącej Federacji, że na negatywną ocenę zasługuje już sama różnica

w liczbie spotkań, których uczestnikami byli przedstawiciele wspólnot religijnych, oraz tych, w których brali udział reprezentanci organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych (19 do 7, pomijając doroczne spotkania z przedstawicielami najważniejszych instytucji unijnych). Na krytykę zasługiwałyby bowiem dopiero znacząca dysproporcja.

Zajmując stanowisko w sprawie zarzutu braku dostatecznej przejrzystości dialogu prowadzonego przez Komisję Rzecznik wyraził pogląd, że instytucje unijne nie są związane obowiązkiem formalnego protokolowania spotkań, jeśli te mają generalny charakter, pozostając w związku z utrzymywaniem dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Jak zaznaczył, zawsze należałoby jednak wymagać zanotowania i podania do publicznej wiadomości tematu spotkania, listy jego uczestników oraz sumarycznej relacji z przebiegu spotkania. Godne polecenia jest też upublicznienie wygłoszonych podczas spotkania przemówień (w szczególności przez udostępnienie ich na stronie internetowej).

W dalszej kolejności Rzecznik odniósł się do zarzutów dotyczących niedostatecznej otwartości dialogu prowadzonego przez Komisję w ramach wyznaczonych przez art. 17 ust. 3 TFUE. W tym zakresie nie zgodził się ze stanowiskiem Komisji, że w sprzeczności z obowiązkiem określonym w art. 17 ust. 1-2 TFUE mogłoby stać już samo wejście przez nią w dialog dotyczący problemów związanych ze stosowaniem przepisów modyfikujących zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu w odniesieniu do sytuacji, w której pracodawcą jest wspólnota religijna lub inna organizacja światopoglądowo zorientowana. Organ badający sprawę wyraził przy tym pogląd, że poza zupełnie wyjątkowymi sytuacjami, otwarty dialog zawsze winien być postrzegany jako duża wartość. Konkludując ten wątek, negatywnie ocenił analizowaną decyzję Komisji i uznał, że odrzucając propozycję skarżącej federacji nie wykonała ona obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 3 TFUE.

Rzecznik powtórzył jednak również pogląd, że określanie tematów, które mają znaczenie z perspektywy unijnej agendy, należy – co do zasady – do zakresu swobodnego uznania Komisji. Nie można jej bowiem odmawiać prawa do koncentrowania uwagi na kwestiach posiadających w określonym czasie szczególną doniosłość. Organ badający sprawę wskazał ponadto, że dobrą praktyką byłoby określanie takich priorytetów na początku każdego roku. Dzięki temu, nawet gdyby

Komisja nie widziała możliwości przedyskutowania określonej kwestii szczegółowej w ramach dialogu prowadzonego w ramach wyznaczonych przez art. 17 ust. 3 TFUE, można byłoby się odwołać do art. 11 ust. 2 TUE i doprowadzić do podjęcia tego tematu w ramach dyskusji dotyczącej szerszej problematyki, uznanej uprzednio za priorytetową. Rzecznik podkreślił także, że ocena priorytetowego charakteru danej problematyki powinna być formułowana w sposób zapewniający wszystkim jednakowe traktowanie, a to kłóci się z podejmowaniem określonego tematu ze wspólnotami religijnymi i jednoczesnym odmawianiem podjęcia go w ramach dialogu z organizacjami światopoglądowymi i niewyznaniowymi. Stwierdził też jednak, że nie ma dostatecznych podstaw do twierdzenia, że w analizowanym przypadku zaistniała taka właśnie sytuacja. Pomimo tego zwrócił uwagę, że badana sprawa stwarza okazję do sprecyzowania sposobów realizacji art. 17 ust. 3 TFUE i zasugerował przemyślenie potrzeby opracowania w tej kwestii wiążących wytycznych. Wyjaśnił, że tłumacząc sposób korzystania z marginesu swobodnego uznania wystarczyłoby sprecyzować rozumienie przymiotników, których w art. 17 ust. 3 TFUE użyto na określenie dialogu z kościołami, stowarzyszeniami i wspólnotami religijnymi oraz organizacjami światopoglądowymi i niewyznaniowymi. Jak stwierdził, w kontekście otwartości tego dialogu należałoby wskazać, kto może w nim uczestniczyć i jakie tematy mogą być podejmowane. W odniesieniu do jego przejrzystości, wymagać należałoby określenia sposobów umożliwiania opinii publicznej dostępu do materiałów pozwalających na formułowanie własnych opinii na temat sposobów jego prowadzenia. Natomiast w kontekście regularności dialogu wystarczyłoby ogólnie wskazać, z jaką częstotliwością odbywane są różne spotkania z poszczególnymi interlokutorami.

Wprowadzając wnioski ze sformułowanych uwag cząstkowych, Rzecznik stwierdził ostatecznie, że odrzucając wniosek skarżącej federacji o zorganizowanie seminarium dialogu z odwołaniem się do argumentu, że nie byłoby to zgodne z duchem art. 17 ust. 1-2 TFUE, Komisja nie zrealizowała właściwie art. 17 ust. 3 tego Traktatu, zgodnie z którym Unia Europejska jest zobowiązana do utrzymywania „otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu” z kościołami, stowarzyszeniami lub wspólnotami religijnymi oraz organizacjami światopoglądowymi.

wymi i niewyznaniowymi. W konsekwencji, decyzja Komisji została uznana za akt złego zarządzania.

WYTYCZNE W SPRAWIE REALIZACJI ART. 17 TFUE
PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ²

Artykuł 17 TFUE

1. Unia szanuje status przyznany na mocy prawa krajowego kościołom i stowarzyszeniom lub wspólnotom religijnym w Państwach Członkowskich i nie narusza tego statusu.
2. Unia szanuje również status organizacji światopoglądowych i niewyznaniowych przyznany im na mocy prawa krajowego.
3. Uznając tożsamość i szczególny wkład tych kościołów i organizacji, Unia prowadzi z nimi otwarty, przejrzysty i regularny dialog.

Traktat Lizboński, po raz pierwszy w prawie pierwotnym Unii Europejskiej, w art. 17 TFUE wyraźnie wprowadza dialog pomiędzy instytucjami europejskimi a kościołami, stowarzyszeniami lub wspólnotami religijnymi, jak również organizacjami światopoglądowymi i niewyznaniowymi („interlokutorami”). W celu określenia ram tego dialogu i udzieleniu interlokutorom wskazówek w kontekście realizacji art. 17 ust. 3 TFUE, Komisja Europejska przyjęła następujące wytyczne oparte na zasadzie „otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu”.

1. OTWARTY [DIALOG]

1.1. INTERLOKUTORZY

Partnerami dialogu mogą być kościoły, stowarzyszenia lub wspólnoty religijne, jak również organizacje światopoglądowe i niewyzna-

² Niniejszy tekst jest tłumaczeniem dokumentu pt. *Guidelines on the implementation of Article 17 TFEU by the European Commission*, który został ogłoszony w lipcu 2013 r. (tekst oryginalny: <http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/dialogues/guidelines-implementation-art-17.pdf>, dostęp: 19.12.2017).

niowe, które jako takie są uznane lub zarejestrowane na poziomie krajowym i które szanują europejskie wartości. Nie jest przewidziane oficjalne uznawanie lub rejestracja interlokutorów na poziomie europejskim.

Niezależnie od prowadzonego dialogu, zachęca się wszystkich interlokutorów Unii Europejskiej do zarejestrowania swoich organizacji we właściwym dziale Rejestru Przejrzystości Europejskiej (*European Transparency Register*; <http://europa.eu/transparency-register>).

1.2. PRZEDMIOT DYSKUSJI

Przedmiotem dialogu mogą być wszystkie relewantne tematy należące do agendy Unii Europejskiej. Tematy te mogą być zgłaszane zarówno przez Komisję Europejską, jak i jej interlokutorów, przy założeniu zgody obu stron.

W świetle priorytetów wynikających z jej polityki, Komisja może zdecydować o zasugerowaniu priorytetowych tematów dyskusji, obowiązujących przez określony czas w odniesieniu do różnych interlokutorów. Nie powinno to jednak uniemożliwiać obu stronom zajmowania się istotnymi kwestiami w każdym czasie.

Temat i formuła konkretnej inicjatywy wybierane są wspólnie przez Komisję i właściwego interlokutora w duchu konstruktywnego wzajemnego zrozumienia. Fakt, iż Komisja decyduje o niesponsorowaniu danej inicjatywy lub interlokutor woli nie brać udziału w określonej inicjatywie Komisji nie oznacza, że którakolwiek ze stron narusza swoje obowiązki lub nie wyraża woli wejścia w dialog.

2. PRZEJRZYSTY [DIALOG]

Na dedykowanej temu stronie (http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index_en.htm), Komisja Europejska przekazuje do wiadomości publicznej wszystkie istotne informacje dotyczące działalności w ramach dialogu. Może to być w razie potrzeby uzupełniane przez komunikaty prasowe i konferencje prasowe, jak również z wykorzystaniem innych narzędzi komunikacji.

Dostęp do pozostałych dokumentów Komisji Europejskiej podlega procedurom określonym w Rozporządzeniu (WE) Nr 1049/2001 (http://ec.europa.eu.transparency/access_documents).

3. REGULARNY [DIALOG]

Komisja Europejska utrzymuje z interlokutorami regularny dialog na różnych poziomach w formie pisemnej wymiany opinii, spotkań lub określonych wydarzeń.

Interlokutorzy są zaproszeni do udziału w procesie podejmowania decyzji Unii Europejskiej poprzez inicjowane przez Komisję Europejską różne procesy pisemnych konsultacji.

Dialog ten może być prowadzony między innymi z wykorzystaniem nieformalnych spotkań, których gospodarzem jest Przewodniczący Komisji Europejskiej, dwustronnych spotkań z przedstawicielami Komisji na wszystkich poziomach, a w szczególności również spotkań z doradcą odpowiedzialnym za dialog z kościołami, stowarzyszeniami i wspólnotami religijnymi oraz organizacjami światopoglądowymi i niewyznaniowymi.

Powyższy wykaz nie wyczerpuje wszystkich możliwości; kolejnymi instrumentami są na przykład seminaria dialogu i procedury konsultowania *ad hoc* określonych tematów bieżących.

ORIGIN AND CONTENT OF THE GUIDELINES
ON THE IMPLEMENTATION OF ARTICLE 17(3) OF THE TREATY
ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION
BY THE EUROPEAN COMMISSION

Summary

The study deals with the Guidelines on the Implementation of Article 17(3) TFEU by the European Commission, published in July 2013, for setting the framework for open, transparent and regular dialogue with churches, religious associations or communities, and philosophical and non-confessional organ-

isations. The Polish translation of the document constitutes the main part of the text. It is preceded by an overview of the decision of the European Ombudsman of 25 January 2013 in his inquiry into complaint 2097/2011/RA against the European Commission. The Ombudsman, while negatively assessing the Commission's rejection of the proposal of the European Humanist Federation for a dialogue seminar on the topic *Competing Rights Issues in Europe*, suggested clarifying the Commission's "practices and rules in this area", and drawing up "guidelines in terms of how exactly it plans to implement Article 17 TFEU".

Key words: European Union; churches; religious associations; religious communities; non-confessional organisations; philosophical organisations; dialogue

Słowa kluczowe: Unia Europejska; kościoły; związki wyznaniowe; wspólnoty religijne; organizacje światopoglądowe; organizacje niewyznaniowe; dialog

Tłumaczenie własne autorów