

Równoważność wersji językowej – kilka uwag do artykułu 298 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Traktat lizboński¹ zakończył etap kilkuletnich rozterek nad losem Unii Europejskiej. Przyniósł on odejście od propozycji ukonstytuowania Unii Europejskiej, wyrażonej w projekcie Konstytucji dla Europy, uregulował kwestie związane z przejrzystością działania systemu, nadając Unii Europejskiej wyraźną osobowość prawną, doprecyzował kwestię spraw instytucjonalnych, znosząc filarowość systemu organizacyjnego. Traktat nowelizujący², zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską³, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r. przyniósł zmianę w postaci rozszerzenia zakresu podmiotów administrujących w Unii Europejskiej. W jednym z przepisów określa się, że „wszystkie formy gramatyczne wyrazów »instytucje lub organy« oraz »instytucje i organy« zastępuje się odpowiednią formą gramatyczną wyrazów »instytucje,

1 Został podpisany 13 grudnia 2007 roku, obowiązuje od 1 grudnia 2009 roku. Sygnatariuszem traktatów został Rząd Republiki Włoskiej.

2 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. UE C 306 z 17 grudnia 2007 r. (wraz z aktem końcowym Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich).

3 Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską został zmieniony Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

organy lub jednostki organizacyjne«, z wyjątkiem artykułu 193 akapit pierwszy, natomiast w artykule 108 wyrazy »instytucji czy organó w« zastępuje się wyrazami »instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych«, z odpowiednim dostosowaniem gramatycznym czasownika⁴. Na konferencji międzyrządowej w 2007 roku przedstawiono projekt preambuły do Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. W preambule tej wskazano, że „zgodnie z przyjętą praktyką poszczególne wersje językowe zostaną ostatecznie zredagowane przez prawników lingwistów Rady przed podpisaniem Traktatu”⁵. Ważne jest, że za tłumaczenia odpowiadał Sekretariat Generalny Rady Unii Europejskiej i władze włoskie, które stały się depozytariuszem Traktatu, strona polska zaś był tylko konsultantem rodzimej wersji językowej⁶.

Nowelizacja Traktatu o Unii Europejskiej⁷ i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁸ kształtuje wizję Unii Europejskiej jako apolitycznej, niekonstytucyjnej organizacji ponadnarodowej, która w swoich działaniach nie zapomina jednak o kwestiach narodowościowych, uwzględniając indywidualną tożsamość państw członkowskich m.in. w kwestii językowej. Tekst wersji skonsolidowanej⁹ Traktatu o Unii Europejskiej w swojej końcowej części¹⁰ określa autentyczność wszystkich języków, w których ów Traktat został sporządzony. Oznacza to, że tekst Traktatu ma jednakową moc prawną w każdym z 23 języków. W części tej zachęca się także państwa członkowskie do tłumaczenia Traktatu na języki urzędowe – regionalne lub języki mniejszości na całym terytorium lub części danego państwa członkowskiego, zgodnie z krajowym porządkiem prawnym. Podkreśla się, że owe tłumaczenia powinny być sporządzone w formie urzędowej, by zapewnić jednolitość terminologiczną i logiczną w każdym z użytych języków.

Na oficjalnej stronie internetowej Unii Europejskiej¹¹ można odnaleźć wszystkie wersje językowe pełnego tekstu Traktatu z Lizbony, który zawiera skonsolidowane wersje Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu

4 Art. 2.1.a (zmiany horyzontalne) 2.f.

5 Projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – projekt preambuły, CIG 4/1/07 REV1, 05.10.2007.

6 D. Uhlig, *Tłumaczenia dokumentów UE: kto winny?*, Gazeta Wyborcza, z 6.02.2005 r., <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,2485538.html> [odczyt: 10.04.2012].

7 Dalej TUE.

8 Dalej TfUE.

9 Wersje skonsolidowane, Dz.U.U.E.C 83, z 30 marca 2011 roku.

10 Art. 53 TUE.

11 <http://europa.eu/> [odczyt: 10.04.2012].

o Unii Europejskiej wraz z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Podejmując się analizy tekstu Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w różnych językach urzędowych, można spotkać się z niejednorodnym brzmieniem tekstu artykułu 298 (w punkcie 1). Jego tekst w języku polskim¹² wylicza podmioty administrujące w systemie instytucjonalno-organizacyjnym Unii Europejskiej, wskazując trzy ich rodzaje: „instytucje”, „organy” i „jednostki organizacyjne”. Analogiczną sytuację potrójnej typologii możemy zaobserwować w przypadku czeskiej¹³, niemieckiej¹⁴, estońskiej¹⁵, greckiej¹⁶, hiszpańskiej¹⁷, francuskiej¹⁸, włoskiej¹⁹, litewskiej²⁰, węgierskiej²¹, maltańskiej²², holenderskiej²³, por-

-
- 12 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Wykonując swoje zadania, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii korzystają ze wsparcia otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”.
- 13 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Při plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu”.
- 14 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Zur Ausübung ihrer Aufgaben stützen sich die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union auf eine offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung”.
- 15 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Liidu institutsioone, organeid ja asutusi abistab nende ülesannete täitmisel avatud, tõhus ja sõltumatu Euroopa halduskorraldus”.
- 16 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Κατά την εκπλήρωση της αποστολής τους, τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οι οργανισμοί της Ένωσης στηρίζονται σε ευρωπαϊκή διοίκηση ανοιχτή, αποτελεσματική και ανεξάρτητη.”
- 17 Art. 298 pkt 1 TfUE: „En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente”.
- 18 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Dans l’accomplissement de leurs missions, les institutions, organes et organismes de l’Union s’appuient sur une administration européenne ouverte, efficace et indépendante”.
- 19 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Nell’assolvere i loro compiti le istituzioni, organi e organismi dell’Unione si basano su un’amministrazione europea aperta, efficace ed indipendente”.
- 20 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Sajungos institucijos, įstaigos ir organai, vykdydami savo užduotis, remiasi atvira, veiksminga ir nepriklausoma Europos administracija”.
- 21 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Feladataik ellátása során az Unió intézményei, szervei és hivatalai egy nyitott, hatékony és független európai igazgatásra támaszkodnak”.
- 22 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Fit-tweittiq tal-missjonijiet tagħhom, l-istituzzjonijiet, il-korpi u l-organi ta’ l-Unjoni għandu jkollhom l-appoġġ ta’ amministrazzjoni Ewropea miftuħa, effiċjenti u indipendenti”.
- 23 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Bij de vervulling van hun taken steunen de instellingen, organen en instanties van de Unie op een open, doeltreffend en onafhankelijk Europees ambtenarenapparaat”.

tugalskiej²⁴, finlandzkiej²⁵ i szwedzkiej²⁶ wersji językowej. Odmianą typologię zawiera angielska²⁷ wersja językowa Traktatu. W niej zostały dookreślone podmioty, które we wcześniej wskazanych wersjach językowych Traktatu kwalifikowane były do ostatniej, trzeciej grupy²⁸. Angielska wersja językowa wskazuje „instytucje”, „organy”, „urzędy/biura” i „agencje”. Analogiczna sytuacja występuje w bułgarskiej²⁹, duńskiej³⁰, irlandzkiej³¹, rumuńskiej³², słowackiej³³ i słoweńskiej³⁴ wersji wskazanego przepisu Traktatu. Ciekawostkę stanowi łotewska³⁵ wersja Traktatu. Tekst artykułu 298 TfUE, *nota bene*, najkrótszy ze wszystkich wersji ję-

- 24 Art. 298 pkt 1 TfUE: „No desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente”.
- 25 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Unionin toimielimet, elimet ja laitokset tukeutuvat tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon”.
- 26 Art. 298 pkt 1 TfUE: „När unionens institutioner, organ och byråer fullgör sina uppgifter ska de stödja sig på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration”.
- 27 Art. 298 pkt 1 TfUE: „In carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration”.
- 28 W języku polskim określona została mianem i przypisana do grupy „jednostek organizacyjnych”.
- 29 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Институциите, органите, службите и агенциите на Съюза изпълняват своите задачи с подкрепата на открита, ефикасна и независима европейска администрация”.
- 30 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Under udførelsen af deres opgaver støtter Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer sig på en åben, effektiv og uafhængig europæisk forvaltning”.
- 31 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Beidh de thacaíocht ag institiúidí, comhlachtaí, oifigí agus gníomhaireachtaí an Aontais, agus a gcúraimí á gcomhall acu, riarachán Eorpach a bheidh oscailte, éifeachtach agus neamhspleách”.
- 32 Art. 298 pkt 1 TfUE: „În îndeplinirea misiunilor lor, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii sunt susținute de o administrație europeană transparentă, eficientă și independentă”.
- 33 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Pri vykonávaní svojich poslaní sú inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie podporované otvorenou, efektívnou a nezávislou európskou administratívou”.
- 34 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Institucije, organe, urade in agencije U nije pri izvajanju njihovih nalog podpira odprta, učinkovita in neodvisna evropska uprava”.
- 35 Art. 298 pkt 1 TfUE: „Veicot uzdevumus, Savienības iestādes un struktūras saņem atvērtas, efektīvas un neatkarīgas Eiropas administrācijas atbalstu”.

zykowych, pozwala na wyróżnienie tylko dwóch rodzajów, stale obecnych we wszystkich językach – „instytucji” i „organów”³⁶.

Należy zatem zauważyć, że stale pojawiającym się zwróceniem jest termin „instytucje” i „organy”. Pozostałe elementy nie są stałe. Pojęcie „jednostek organizacyjnych” kumuluje w sobie określenia „biura”, „urzędy”, „ciała”, „podmioty”, „jednostki”, „departamenty”, „formy organizacyjne”, „podmioty władcze”. Agencje albo tworzą osobną grupę podmiotów administrujących, enumeratywnie określonych, albo włączone zostają do trzeciego rodzaju podmiotów – „jednostek organizacyjnych”.

Wskazanie lub pominięcie „agencji” w wersjach językowych Traktatu wprowadza nieład legislacyjny oraz chaos terminologiczny. Mimo że obywatele zjednoczonej Europy posiadają dostęp do różnych wersji językowych znowelizowanego Traktatu, to na ogół obca jest im wiedza dotycząca różnic literalnego brzmienia Traktatu. Oznacza to, że w innych wersjach językowych rozumienie systemu Unii Europejskiej, na podstawie art. 298 TfUE, może być postrzegane w sposób zgoła odmienny niż w innych krajach. Sytuacja ta może prowadzić do chaosu terminologicznego w doktrynie poszczególnych Państw Członkowskich. Prowadzi to do stanu, w którym pomija się termin „agencje” w doktrynie jednego państwa członkowskiego, uwzględnia się zaś go w doktrynie drugiego kraju³⁷.

Istotne jest także, że wskazanie *expressis verbis* agencji w Traktacie, a przynajmniej w niektórych jego wersjach językowych, potwierdza, że termin „agencje”, odnoszący się do grupy zdecentralizowanych podmiotów wykonawczych, wskazany zostaje już na gruncie prawa pierwotnego. Brak wciąż stosownej jednolitej, legalnej definicji określającej spójną, jednorodną, definicję, cel działania, formy organizacyjne czy funkcje

36 W łotewskiej wersji Traktatu nie uwzględniono więc zmiany traktatowej, w której to „wszystkie formy gramatyczne wyrazów »instytucje lub organy« oraz »instytucje i organy« zastępuje się odpo wiednią formą gramatyczną wyrazów »instytucje, organy lub jednostki organizacyjne«, z wyjątkiem artykułu 193 akapit pierwszy, natomiast w artykule 108 wyrazy »instytucji czy organów« zastępuje się wyrazami »instytucji, organów ani jednostek organizacyjnych«, z odpowiednim dostosowaniem gramatycznym czasownika”.

37 Różnica ta widoczna jest np. w polskiej i angielskiej literaturze przedmiotu. Przez lata pojęcie agencji było pomijane w polskiej literaturze dotyczącej prawa europejskiego oraz europejskiego prawa administracyjnego. Współcześnie obserwuje się coraz częstsze podejmowanie tematu dotyczącego zagadnienia agencji europejskich w polskojęzycznych publikacjach.

wykonawcze – w tym o charakterze regulacyjnym – agencji. Wskazanie *expressis verbis* powinno przekładać się nie tylko na stworzenie legalnej definicji agencji, lecz umożliwić nadanie osobnego ich statusu, tak, aby tworzyły one oddzielną grupę podmiotów administrujących w systemie Unii Europejskiej. Tymczasem legalnie zdefiniowane zostały tylko agencje wykonawcze³⁸; pozostawiono lukę legalnej definicji w odniesieniu do agencji regulacyjnych³⁹. Liczność agencji oraz różne ich typologie nie pozwoliły do dnia dzisiejszego na wypracowanie, na poziomie Unii Europejskiej, jednolitego legalnego ich określenia.

Czy zatem możliwa jest sytuacja, w której równoważne wersje językowe Traktatu mogą być niejednoznaczne i rodzą odmienne skutki? Jak wskazują postanowienia Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów⁴⁰, wszystkie wersje Traktatu mają jednakową moc w każdym z języków⁴¹. W przypadku rozbieżności wskazana przez strony wersja może mieć charakter rozstrzygający, o ile zostanie to postanowione w traktacie lub uzgodnione przez strony. Ponadto domniemywa się, że wyrazy użyte w traktacie mają to samo znaczenie w każdym z tekstów autentycznych. Dopóki wersje oddają taką samą treść prawną, są dopuszczalne niewielkie odstępstwa stylistyczne i składniowe. Rozbieżności między tekstami wynikają najczęściej z różnych zakresów semantycznych terminów stanowiących ekwiwalenty w poszczególnych wersjach językowych⁴². Trudno jednak stwierdzić, że brzmienie art. 298 TfUE w różnych wersjach językowych, wskazujące dwa, trzy lub cztery typy podmiotów admini-

38 Rozporządzenie Rady (WE) NR 58/2003 z dnia 19 grudnia 2002 roku, ustanawiające statut agencji wykonawczych, którym zostaną powierzone niektóre zadania w zakresie zarządzania programami wspólnotowymi, Dz.U.U.E.L 11 z 16 stycznia 2003 roku.

39 Chęć określenia wspólnych ram prawnych dla agencji regulacyjnych wyraża Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 marca 2008 roku zatytułowany „Przyszłość Agencji Europejskich”, COM (2008) 135 wersja ostateczna [SEK (2008) 323] (*nota bene* drugi i nieco zmodyfikowany niż ten zaprezentowany w 2005 roku).

40 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów kodyfikuje prawo umów międzynarodowych. Konwencja kolejno reguluje kwestie zawierania umów międzynarodowych, składania do nich zastrzeżeń, wejścia w życie i tymczasowego stosowania umów, ich przestrzegania i stosowania, a także interpretacji, wygaśnięcia i nieważności.

41 W każdym z 23 języków.

42 Por. A. Doczekalska, *Interpretacja wielojęzycznego prawa Unii Europejskiej*, Europejski Przegląd Sądowy, 2006, nr 5, s. 15.

strujących, jest jednoznaczne⁴³. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów wskazuje, że jeśli niemożliwe jest usunięcie różnicy „należy przyjąć znaczenie, które przy uwzględnieniu przedmiotu i celu traktatu najlepiej godzi teksty”⁴⁴. Istotne jest także interpretowanie tekstu „w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jej przedmiotu i celu”⁴⁵.

Oznacza to, że proces odkrywania i ustalenia rzeczywistego znaczenia terminów traktatowych jest jedną złożoną operacją⁴⁶. Wyróżnienie agencji w tekście artykułu 298 TfUE, choć może rodzić problemy doktrynalne, szczególnie na tle definicyjnym⁴⁷ i kwalifikacyjnym⁴⁸, powinno być jednak interpretowane jako rozszerzenie katalogu jednostek organizacyj-

43 Uwzględniając literalne brzmienie tłumaczeń.

44 Art. 33 pkt 4 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, Wiedeń, 23 maja 1969 roku (wejście w życie: 27 stycznia 1980 roku). Polska przystąpiła do Konwencji 27 kwietnia 1990 roku, Konwencja weszła w życie w stosunku do Polski 1 sierpnia 1990 r., Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439 zał.

45 Art. 31 pkt 1 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

46 Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 4 kwietnia 2000 roku, Litwa v. Polska, 26629/95: „Proces odkrywania i ustalenia rzeczywistego znaczenia terminów traktatowych jest jedną złożoną operacją. Ta generalna zasada bardzo ściśle statuuje te same podstawy dla różnych elementów wymienionych w czterech ustępach tego artykułu”.

47 Do dziś nie istnieje legalna definicja określająca owe podmioty. Często agencje określane są mianem „jednostki”, „ciała”, „agendy”, „organu”. Por. K. Cholańska-Sosnowska, K. Karbowska, A. Wnukowska, *Institucje Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 167; J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 119; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki. Tom I*, Warszawa 2000, s. 244; A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004, s. 294. W literaturze anglojęzycznej agencje określane wprost terminem „agencje” lub rzadziej „organ”. Por. H.C.H. Hofmann, G.C. Rowe, A.H. Turk, *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford University Press, Oxford–New York 2011, s. 285; P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press 2007, s. 79; M. Groenleer, *The Autonomy of European Union Agencies. A Comparative Study of Institutional Development*, Delft 2009, s. 19.

48 Czy jest to osobna, niedookreślona definicyjnie, grupa podmiotów administrujących w systemie Unii Europejskiej? Bazując na Komunikatach Komisji Europejskiej z 2005 i 2008 roku, można stwierdzić, że działania Komisji zmierzający do ujednoczenia procedury tworzenia i funkcjonowania agencji regulacyjnych służą homogeniczności agencji. Istnieje obecnie niewątpliwie dążenie do odrębnego zdefiniowania i wyróżnienia agencji regulacyjnych w prawie Unii Europejskiej.

nych⁴⁹. Nie da się ukryć, że nawet, jeśli przyjąć, że artykuł 298 TfUE posiada to samo znaczenie we wszystkich 23 językach autentycznych, to użyte w przepisie sformowania wskazują na nieład legislacyjny, rodzą problem stworzenia legalnej definicji agencji⁵⁰, skutkują chaosem terminologicznym i sporami doktrynalnymi. Chociaż postanowienia Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów są normą instrumentalną, która nie jest źródłem obowiązków⁵¹, właściwsze byłoby ujednoczenie tekstu wszystkich 23 wersji językowych artykułu 289 TfUE. Dokonanie owej czynności zapewniłoby faktyczną, a nie tylko prawną, jednakowość i równowagę każdej wersji językowej Traktatu. W takim przypadku „dobra wiara” i „jednakowej mocy” przy czytaniu tekstu Traktatu nie byłaby tylko uznaniem interpretatora, lecz także chęcią i pragnieniem „dobrej wiary” i „jednakowej mocy” ze strony samej Unii Europejskiej.

49 We wszystkich wersjach językowych Traktatu wyróżniono pojęcie „instytucje i organy”. Jest to pewna stałość, wynikająca z systemu instytucjonalno-organizacyjnego Unii Europejskiej, ujętego w postanowieniach traktatowych. Przynajmniej do czasu stworzenia legalnej definicji agencji regulacyjnych powinno się interpretować je jako podmioty administrujące, zaliczane do katalogu jednostek organizacyjnych.

50 Jeżeli przyjąć, że w Traktacie wskazuje się *expressis verbis* agencje, to wymagane jest dookreślenie terminologiczne owych podmiotów administrujących.

51 Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 maja 2007 roku, II FSK 669/06: „Artykuł 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (...) nie stanowi źródła obowiązku lub uprawnienia określonego podmiotu. Nie reguluje stosunków prawnych. Jest to norma »instrumentalna«, co uzasadnia jej przynależność do prawa procesowego, a nie materialnego”.