

Jerzy Jaskiernia

Rada Europy jako „organizacja wartości”

SŁOWA KLUCZOWE:

*Rada Europy, wartości, standardy międzynarodowe,
konwencje, „miękkie prawo”*

Uwagi wprowadzające

Rada Europy (dalej: RE), która w 1949 r. obchodziła sześćdziesiątą rocznicę powstania¹, należy do najstarszych i najważniejszych europejskich organizacji międzynarodowych. Określana bywa „organizacją wartości”. Za szczególne jej posłannictwo uznawane jest kreowanie i implementowanie standardów demokratycznych drogą szukania kompromisów i budowania konsensu². Niewątpliwie określenie „organizacja wartości” nawiązuje do tego, że w kręgu jej zainteresowania znajdują się w szczególności takie wartości jak: demokracja, praworządność i ochrona praw człowieka, a także Rada wypowiada się – w kontekście bardzo dla niej charakterystycznego postulatu zniesienia kary śmierci³ – za ochroną życia. Nie wyjaśnia to jednak problemu, dlaczego miano „organizacji wartości” przyznaje się właśnie tej organizacji w sytuacji, gdy również

¹ Zob. J. Jaskiernia, *Rada Europy po 60 latach istnienia*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 5, s. 6.

² Zob. A. Macmuellen, *Intergovernmental Functionalism? The Council of Europe in European Integration*, „Journal of European Integration” 2004, nr 4, s. 409.

³ Zob. J. Yorke, *The Right to Life and Abolition of Death Penalty in the Council of Europe*, „European Law Review” 2009, nr 2, s. 223.

inne organizacje międzynarodowe posiadają swoje systemy aksjologiczne, a więc też nawiązują, choć w zróżnicowanym stopniu, do pewnych wartości. Odnosić np. można, że w działaniach na rzecz demokracji i praw człowieka organizacja ta upodabnia się np. do Organizacji Państw Amerykańskich⁴. Pewne elementy zbieżności systemów aksjologicznych Rady Europy i Unii Europejskiej stwarzają z kolei przesłanki, by badać sposób reagowania tych organizacji na sytuacje, gdy dochodzi do rażącego naruszenia międzynarodowo uznawanych standardów praw człowieka, jak to można było obserwować w konflikcie czeczeńskim⁵.

Wszystkie wartości, które brane są pod uwagę w środowisku międzynarodowym, służą do postulowania i uzasadniania norm regulujących procesy działań i interakcji międzynarodowych. Preferowanie określonych wartości prowadzi do ewolucji zabezpieczających je norm (od moralnych i politycznych do prawnych). Wartości i porządkujące je normy służą do selekcjonowania środków osiągania najbardziej cenionych wartości. Hierarchia systemów wartości zależy od hierarchii potrzeb i celów uczestników stosunków międzynarodowych. Kierując się swymi wartościami, ludzie, narody i państwa wpływają na środowisko międzynarodowe i na jego zmiany. W rezultacie tych zmian doświadczają często nowych braków i potrzeb⁶.

Postawienie tego problemu wydaje się zasadne w kontekście rozważań o systemach aksjologicznych organizacji międzynarodowych. Można zapytać, jaka jest relacja między wartością a standardem międzynarodowym. W szerszym kontekście może to też prowadzić do pytania, czy egzekwowanie wartości w stosunkach międzynarodowych charakteryzuje się określoną specyfiką, różnicującą je od innych zobowiązań międzynarodowych. Właśnie z tych perspektyw warto badać, co znaczy, że Rada Europy jest „organizacją wartości”. Ewoluuje ona wraz z rozwojem cywilizacji europejskiej, a realizacja jednych prowadzi często do ujawnienia nowych wartości, które organizacja ta określa i przekształca w standardy prawne na nowych etapach oraz dąży do ich wdrażania w państwach członkowskich.

⁴ Zob. D. Hawkins, *Making Democracy In Europe and the Americas*, “International Organization” 2008, nr 3, s. 272.

⁵ Zob. C. Francis, „Selective Affinities”: *the Reactions of the Council of Europe and European Union to the Second Armed Conflict In Chechnya (1999–2006)*, “Europe-Asia Studies” 2008, nr 2, s. 319.

⁶ Zob. J. Kukulka, *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2003, s. 154.

Ogólna charakterystyka systemu aksjologicznego Rady Europy

Dla poznania systemu aksjologicznego RE podstawowe znaczenie ma Statut Rady Europy, przyjęty w Londynie w dniu 5 maja 1949 r.⁷. Stanowi on niewątpliwie źródło wiedzy o tym, jakimi motywacjami kierowali się twórcy tej organizacji międzynarodowej, podejmując decyzję o jej powstaniu. Państwa członkowskie – jak czytamy w preambule – wyraziły przekonanie, że „utrwalenie pokoju oparte na sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej ma podstawowe znaczenie dla przetrwania społeczności ludzkiej i cywilizacji”. Pokój, współpraca i sprawiedliwość międzynarodowa były więc tymi wartościami, których osiągnięcie miało ułatwić powstanie RE.

Dla autorów *Traktatu Londyńskiego* demokracja polityczna i społeczna były nierozdzielne. Nie wyobrażali sobie bowiem pokoju bez postępu ekonomicznego i społecznego. Okropności II wojny światowej pozwoliły przekonać wielu ludzi o żywotnej potrzebie współpracy międzynarodowej umożliwiającej zapobieganie konfliktom i stworzenie warunków owocnej współpracy między państwami. RE stała się symbolem i wcieleniem – zwłaszcza w okresie zimnej wojny – wspólnego przywiązania Europy Zachodniej do demokracji liberalnej. Rozszerzenie Rady wzmocniło jej rolę jako „organizacji obrony i wspierania pluralistycznej demokracji w Europie”⁸.

Celi tych nie udałooby się jednak najprawdopodobniej osiągnąć poprzez utworzenie RE, gdyby nie świadomość **wspólnego dziedzictwa narodów**, dająca nadzieję, że taka współpraca może przynieść oczekiwane rezultaty. Państwa-założyciele potwierdziły, jak głosi preambuła, „swoje głębokie przywiązanie do duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji”. Nie przypadkowo więc RE określana bywa „organizacją demokratycznych państw Europy”⁹.

Czy wspólne dziedzictwo jest przesłanką do konstruowania kategorii **dobra wspólnego**? Niewątpliwie takie wartości jak wolności osobiste,

⁷ European Treaty Series, Nr 1. Tekst polski: Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565. Zob. *Wybór konwencji Rady Europy*, Warszawa 1999, s. 13.

⁸ F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa 2006, s. 18.

⁹ H. Izdebski, *Rada Europy. Organizacja demokratycznych państw Europy i jej znaczenie dla Polski*, Warszawa 1996, s. 9.

swobody polityczne, praworządność, będące podstawą demokracji, tworzą element dobra wspólnego w wymiarze poszczególnych państw. Skoro nawiązują do wspólnego dziedzictwa tych narodów, to niewątpliwie, z chwilą utworzenia RE, mają się stać dobrem wspólnym postrzeganym w szerszym, międzynarodowym wymiarze. Dobrem wspólnym mają być więc w założeniu zarówno te wartości, jak też Rada Europy jako taka, która stając na straży tych wartości, sama w sobie ma stać się dobrem wspólnym dla tworzących ją państw¹⁰.

W preambule zostały zresztą wyartykułowane szczegółowe motywacje z tym związane. Wiązały się one z przekonaniem, że „dla utrzymania i dalszego urzeczywistniania tych ideałów w interesie postępu społecznego i ekonomicznego zachodzi potrzeba ściślejszej jedności wszystkich wyznających zbliżone poglądy krajów europejskich”. Dlatego też państwa uznały, że „w celu zadośćuczynienia tej potrzebie i wyrażanym aspiracjom ich narodów należy stworzyć organizację skupiającą w ściślejszym związku państwa europejskie”.

Nie ulega więc wątpliwości, że u podstaw utworzenia RE leżała idea „ściślejszej jedności państw”, nawiązująca do „wspólnego dziedzictwa narodów”, opartego na swobodach osobistych, wolnościach politycznych i praworządności. Wspólnym dobrem miał więc być – w aspekcie zewnętrznym – pokój oparty na sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej, a w aspekcie wewnętrznym – swobody osobiste, wolności polityczne i praworządność. Istotna myśl, która tutaj została wyartykułowana, wiązała się z tezą, że nie będzie trwałego pokoju, jeśli ustroje państw nie będą oparte na zasadach demokracji. Jeśli bowiem toleruje się nieprzestrzeganie praw człowieka w układzie wewnętrznym, to tym samym powstaje ryzyko hołdowania tendencji naruszania praw innych państw i narodów. Doświadczenia państw totalitarnych niosły tu istotne doświadczenie.

Ten system aksjologiczny RE uległ wzbogaceniu i konkretyzacji w trakcie działalności tej organizacji międzynarodowej. Działalność RE pokazała bowiem, że jednym z zasadniczych kierunków jej pracy jest tworzenie standardów konstytucyjnych, ukierunkowanych na demokratyczny rozwój ustrojów politycznych państw członkowskich. Już zresztą od samego początku istnienia RE „ucieleśnienie i nadawanie niezwykle konkretnej formy wartościom zawartym w takich pojęciach, jak prawa

¹⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Elementy dobra wspólnego w systemie aksjologicznym Rady Europy*, [w:] W. Wołpiuk (red.), *Dobro wspólne. Problemy konstytucyjnoprawne i aksjologiczne*, Warszawa 2008, s. 105.

człowieka, państwo prawa i demokracja stanowiło trzon jej działalności”¹¹. Choć obszar prawa konstytucyjnego należy do suwerennych rozstrzygnięć państwa, to jednak nie pozostaje on poza oddziaływaniem organizacji międzynarodowej. Chodzi przy tym nie tylko o upowszechnianie demokratycznych rozwiązań konstytucyjnych, ale o twórcze wpływanie na kształt ustrojów państw ubiegających się o członkostwo¹².

Zróznicowanie mocy prawnej standardów niosących wartości eksponowane przez Rady Europy

Standardy o charakterze prawnie wiążącym

Podstawowe znaczenie ma kwestia charakteru prawnego dokumentów, powstających w systemie RE. Obejmuje on dwie kategorie. Pierwszą stanowią umowy międzynarodowe mające charakter **aktów prawnie wiążących** w systemie prawa międzynarodowego, które przybierają z reguły formę **konwencji**. Choć ta forma ma znaczenie decydujące, to jednak do kategorii tej należy też zaliczyć instrumenty występujące pod nazwą „kart”, „umów”, „porozumień” lub „układów”¹³. Powstało ich – wg stanu na 1 stycznia 2009 r. – 203, z tym że liczba ta obejmuje również modyfikacje konwencji i protokoły dodatkowe. Od 2005 r. stosowana jest ich jednolita nazwa: „konwencja Rady Europy”. System konwencyjny RE tworzy dzisiaj zasadniczy zręb europejskiej przestrzeni prawnej¹⁴ i ma istotne znaczenie w procesie unifikacji i zbliżania prawa europejskiego pojmowanego *sensu largo*.

Za „perłę w koronie” systemu konwencyjnego RE uznaje się Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwaną: Europejską Konwencją Praw Człowieka)¹⁵. Niesie ona bowiem podstawowy zestaw standardów demokratycznych, egzekwowanych za pomocą mecha-

¹¹ J. Dinsdale, *Rola Rady Europy w ustalaniu standardów w zakresie praw człowieka*, „Biuletyn Ośrodka Informacji Rady Europy” 1999, nr 1, s. 8.

¹² J. Jaskiernia, *Council of Europe's Activities in the Field of Sitting-up Constitutional Standards*, [w:] B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold (red.), *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, London 2000, s. 22.

¹³ Zob. J. Polakiewicz, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Strasbourg 1999, s. 29.

¹⁴ Zob. G. Buquicchio, P. Garonne, *Vers un espace constitutionnel commun? Le rôle de la Commission de Venise*, [w:] B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold (red.), *Law in Greater Europe...*, s. 5.

¹⁵ ETS, nr 5.

nizmu kontrolnego, w którym szczególną rolę odgrywają: Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁶ oraz Komitet Ministrów RE. Europejski system ochrony praw człowieka, zbudowany wokół Konwencji, uznawany jest za „najbardziej udany eksperyment w zakresie ponadnarodowej, sądowej ochrony praw człowieka”¹⁷.

Dorobek konwencyjny RE analizowany bywa z punktu widzenia różnych przesłanek klasyfikacyjnych¹⁸. Traktaty RE dzieli się na takie, których głównym celem jest harmonizacja norm na poziomie europejskim i takie, które mają jedynie przyczynić się do wzmocnienia współpracy między państwami członkowskimi. Do pierwszej kategorii, należy Europejska Konwencja Praw Człowieka, która nakłada na państwa obowiązek poszanowania wymienionych w niej praw podstawowych. Do drugiej kategorii, należy np. Europejska Konwencja o ekstradycji¹⁹, Europejska Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych²⁰, Europejska konwencja o ogólnej równoważności okresów studiów uniwersyteckich²¹, Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu²² i Konwencja w sprawie prania dochodów pochodzących z przestępstwa, ich ujawniania, zajmowania i konfiskaty²³. Rozróżnienie to nie jest jednak precyzyjne, skoro niektóre konwencje mają na celu zarówno harmonizację norm prawnych, jak i nakładanie obowiązków w stosunkach między państwami.

Znaczącą część traktatów RE ma na celu ochronę i wzmocnienie demokracji pluralistycznej i praw człowieka²⁴. Szczególną rolę odgrywa tu Europejska Konwencja Praw Człowieka. Równie ważne są: Europejska Karta Społeczna²⁵ i Europejska Karta Społeczna (zrewidowana)²⁶, uważane za odpowiedniki Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w sferze

¹⁶ Por. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 63.

¹⁷ S. Greer, A. Williams, *Human Rights In the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, nr 4, s. 476.

¹⁸ Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy...*, s. 111 i n. Por. E. Cornu, *L'effectivité de la technique conventionnelle dans la pratique du Conseil de l'Europe*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Université Robert Schumma, Strasbourg 2004, s. 45.

¹⁹ ETS, nr 24.

²⁰ ETS, nr 30.

²¹ ETS, nr 138.

²² ETS, nr 90.

²³ ETS, nr 141.

²⁴ Por. B. Bocian, M. Ożóg-Radew (opr.), *Prawa i wolności człowieka w systemie Rady Europy*, Siedlce 2004.

²⁵ ETS, nr 35.

²⁶ ETS, nr 163.

praw gospodarczych i społecznych. Obejmują one szeroki zakres praw dotyczących mieszkania, zdrowia, edukacji, zatrudnienia, ochrony społecznej i niedyskryminacji²⁷. Z kolei Europejska konwencja o zapobieganiu torturom oraz niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu²⁸, uzupełnia ochronę wynikającą z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, tworząc Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Niehumanicznemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT), mający uprawnienia do inspekcji i upominania państw²⁹. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych³⁰ jest dzisiaj jedynym obowiązującym wielostronnym instrumentem prawnym gwarantującym osobom należącym do mniejszości narodowych pełną i rzeczywistą równość w stosunku do większości oraz innych mniejszości³¹. Z kolei konwencja RE o ochronie praw człowieka i godności osoby ludzkiej w odniesieniu do zastosowań biologii i medycyny³² jest pierwszą obowiązującą umową międzynarodową, mającą chronić godność ludzką oraz prawa podstawowe przed możliwymi nadużyciami w stosowaniu medycyny i biologii. Zawiera ona zbiór zasad mających zapewnić istocie ludzkiej większą wartość niż ma technologia, a także stanowiących podstawę współczesnego europejskiego kodeksu praw pacjentów. Poza Protokołem zakazującym klonowania istot ludzkich, podpisanym w Paryżu w 1998 r.³³, został przyjęty Protokół dodatkowy dotyczący transplantacji organów i tkanek pochodzenia ludzkiego³⁴. Natomiast Konwencja RE o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych³⁵ ma zagwarantować każdej osobie fizycznej niezależnie od jej narodowości lub miejsca zamieszkania poszanowanie jej praw i podstawowych wolności, zwłaszcza prawa do życia prywatnego, w związku z automatycznym przetwarzaniem jej danych osobowych.

²⁷ Zob. A. Świątkowski, *Karty społeczne Rady Europy*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 8, s. 36.

²⁸ ETS, nr 126.

²⁹ Zob. R. Machacek, *Prewencyjny system ochronny w państwach Rady Europy na tle Europejskiej Konwencji przeciwko Torturom*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 9, s. 39.

³⁰ ETS, nr 157. Por. S. Pawlak, *Ochrona mniejszości narodowych w Europie*, Warszawa 2001, s. 180.

³¹ Por. na temat rozwoju instrumentów prawnych dotyczących ochrony praw mniejszości: A. Naştase, R. Miga-Besteliu, B. Aureescu, I. Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe – Between Political interest and International Law*, Monitorul Oficial, Bucuresti 2002, s. 19.

³² ETS, nr 164.

³³ ETS, nr 168.

³⁴ ETS, nr 186.

³⁵ ETS, nr 108.

Inna grupa konwencji ma służyć europejskiej tożsamości kulturowej. Jej początek dała Europejska konwencja kulturalna³⁶, w której zostały określone ramy współpracy w RE w dziedzinie edukacji, kultury, młodzieży i sportu. Natomiast Europejska Karta Języków Regionalnych i Mniejszościowych³⁷ ma na celu zachowanie i promowanie tych języków, których wyginiecie byłoby poważną stratą dla europejskiego dziedzictwa kulturowego i ludzi nimi władających. Bogactwo europejskiej spuścizny kulturowej jest przedmiotem Europejskiej konwencji o ochronie dziedzictwa archeologicznego³⁸ i Konwencji o ochronie dziedzictwa architektonicznego w Europie³⁹.

Już ta częściowa sygnalizacja zakresu tematycznego konwencji powstałych w systemie Rady Europy wskazuje⁴⁰, że dokumenty o charakterze prawnie wiążącym stanowią istotny zręb „europejskiej przestrzeni prawnej”⁴¹.

Standardy o charakterze „miękkiego prawa”

Drugą kategorię tworzą akty zaliczane do tzw. „miękkiego prawa” (*soft law*), które nie mają mocy prawnie wiążącej, niemniej jednak odgrywają istotną rolę w ukierunkowaniu działalności państw członkowskich RE⁴². Należą do tej kategorii w szczególności zalecenia Komitetu Ministrów RE⁴³ oraz uchwały i zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE⁴⁴. W piśmiennictwie naukowym są one określane jako „standardy zalecane”⁴⁵,

³⁶ ETS, nr 18.

³⁷ ETS, nr 148.

³⁸ ETS, nr 66.

³⁹ ETS, nr 121.

⁴⁰ Zob. szerzej: J. Jaskiernia, *Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, [w:] B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), *Prawo międzynarodowe, prawo europejskie i prawo krajowe – granice i wspólne obszary*, Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej, Katowice 2009, s. 259 i n.

⁴¹ Zob. W. Schwimmer, *The Role of the Council of Europe In teh One Europe: the Relationship with the Enlarged European Union*, „Croatian International Relations Review” 2003, nr 30–31, s. 12.

⁴² Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy...*, s. 121.

⁴³ Zob. G. De Vel, *The Committee of Ministers of the Council of Europe*, Strasbourg 1995, s. 46.

⁴⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy*, Ośrodek Informacji Rady Europy CEUW, Warszawa 2000, s. 151.

⁴⁵ A.M. Dereń, A. Kudłaszyk, *Zarys europejskiej konwencji wolności radiofonii i telewizji w prawie międzynarodowym*, [w:] A. Kudłaszyk, A. Markiewicz (red.), *Mass media w systemie komunikacji społecznej*, Wrocław 1995, s. 41.

mające „dużą wagę moralną”⁴⁶ i „siłę inspiracyjną”⁴⁷, a także posiadające charakter „zobowiązania politycznego”⁴⁸. Przy ocenie ich znaczenia należy uwzględnić, że RE nazywana jest „organizacją wartości”, a w tej sytuacji państwa, które dobrowolnie do niej przystąpiły po to, by wspólnie kreować standardy a następnie wdrażać je do praktyki ustrojowej, powinny je realizować bez względu na ich charakter prawny⁴⁹. Są to przecież, zwłaszcza w odniesieniu do zaleceń Komitetu Ministrów RE przyjmowanych z reguły w drodze konsensu, dokumenty wyrażające jednolitą wolę rządów państw członkowskich podążania w określonym kierunku. Byłoby więc rzeczą nielogiczną tolerowanie sytuacji, gdy państwo dobrowolnie godzi się na członkostwo w organizacji międzynarodowej i przyjmuje określony typ zobowiązań, a następnie odmawia ich realizacji.

Charakterystyka „bloku konstytucyjnego”

Europejska Konwencja Praw Człowieka, a także inne traktaty, przyjmowane przez RE, takie jak Europejska Konwencja zapobiegania torturom, łączone są w całość, składając się na „blok konstytucyjny” RE⁵⁰. Istotnym elementem tego bloku jest *Deklaracja Wiedeńska Szefów Państw i Rządów Rady Europy* (1993) stanowiąca, iż przystąpienie do RE zakłada, że państwo aplikujące dostosuje swoje instytucje i system prawny do podstawowych zasad demokracji, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka. Przedstawiciele społeczeństwa muszą być wybierani w drodze wolnych i uczciwych wyborów, opartych na powszechnym prawie do głosowania. Zagwarantowana swoboda wypowiedzi, szczególnie mediów, ochrona mniejszości narodowych oraz przestrzeganie zasad prawa międzynarodowego muszą pozostawać decydującym kryterium oceny każdego wniosku o członkostwo. Równie fundamentalnym jest zobowiązanie do podpisania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i przyjęcie w całości,

⁴⁶ R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1998, s. 115–116.

⁴⁷ T. Górzyńska, *Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Orzecznictwo Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 1995, s. 41.

⁴⁸ J. Sozański, *Współczesne prawo traktatów. Zarys wykładu*, Warszawa–Poznań 2003, s. 33.

⁴⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej* (artykuł recenzyjny), „Państwo i Prawo” 2007, z. 8, s. 101.

⁵⁰ Por. H. Klebes, *Membership in International Organisations and National Constitutional Law*, „St. Louis-Warsaw Transatlantic Law Journal” 1999–2000.

w krótkim czasie, mechanizmów kontroli, określonych w Konwencji. „Jesteśmy zdecydowani – stwierdzono w *Deklaracji* – zapewnić pełne przestrzeganie zobowiązań przyjętych przez wszystkie państwa członkowskie Rady Europy⁵¹.

Na „blok konstytucyjny” RE składają się: 1) Statut RE; 2) Europejska Konwencja Praw Człowieka i inne konwencje przyjęte w systemie RE; 3) deklaracje interpretacyjne (takie jak *Deklaracja Wiedeńska* z 1993 r.); 4) orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Heinrich Klebes wskazuje w związku z tym, że normy zawarte w „bloku konstytucyjnym” są „*ius cogens* w stosunku do wszystkich państw członkowskich”. Zaznacza jedynie, że nie dotyczy to wszystkich standardów, wynikających z orzecznictwa Trybunału, niemniej państwa członkowskie „są świadome tego, że w podobnych sytuacjach mogą stanąć wobec ryzyka narażenia się na orzeczenie winy przez Trybunał, w oparciu o wcześniejsze orzeczenie wydane w porównywalnym przypadku”⁵².

Specyfika egzekwowania standardów odzwierciedlających system aksjologiczny w „organizacji wartości”

W organizacji międzynarodowej, określanej jako „organizacja wartości”, istotne znaczenie ma nie tylko to, jakie wartości zostały wyartykułowane w postaci standardów międzynarodowych, ale jak są one wdrażane do praktyki ustrojowej.

W RE na szczególną uwagę zasługuje z tego punktu widzenia **procedura akcesyjna**, w ramach której państwa przygotowują się do realizacji standardów umożliwiających członkostwo w RE⁵³. RE jest organizacją, gdzie nabycie członkostwa nie jest wyrazem wyłącznie woli zainteresowanych państw, a wiąże się ze spełnieniem pewnych wymogów, nawiązujących do jej systemu aksjologicznego. Rozgraniczyć tu należy w szczególności wymogi progowe (umożliwiające akcesję)⁵⁴ oraz wymogi

⁵¹ Zob. *Wiener Erklärung* (9 October 1993), „Europe Dokumente” 1993, nr 1855.

⁵² H. Klebes, *Rola Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy w upowszechnianiu standardów demokratycznych w Europie*, [w:] H. Machińska (red.), *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa. Wybrane zagadnienia*, Ośrodek Informacji Rady Europy CEUW, Warszawa 2002, s. 30–31.

⁵³ Zob. H. Winkler, *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, „*Austrian Journal of Public and International Law*” 1995, nr 2–3, s. 154.

⁵⁴ Zob. B. Heller, *L'Assemblée Parlementaire et les conditions d'adhésion au Conseil de l'Europe* [w:] B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold (red.), *Law in Greater Europe...*, s. 27.

będące konsekwencją uzyskanego członkostwa. Państwo, decydując się na przyjęcie członkostwa w RE, bierze więc na siebie zestaw zobowiązań, które powinno zrealizować⁵⁵.

Decyzji o zaproszeniu do członkostwa towarzyszy zestaw oczekiwań pod adresem państwa, które powinno zrealizować już jako członek RE⁵⁶. Po sześciu miesiącach od uzyskania członkostwa (a w przypadku Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji – bezpośrednio) wszczynana jest **procedura monitoringowa**. Jest ona mechanizmem badania, czy państwo członkowskie wywiązało się z tych zobowiązań⁵⁷. Przebiega ona dwutorowo. Komitet Ministrów analizuje, w ramach tej procedury, jak poszczególne państwa zrealizują poszczególne standardy (wartości), składające się na system aksjologiczny RE. Natomiast procedura monitoringowa RE ukierunkowana jest w szczególności na nowo przyjęte państwa. Chodzi w niej więc o zbadanie, czy państwa te wywiązały się z zobowiązań, jakie przyjęły w momencie uzyskania członkostwa⁵⁸.

Obecnie – skoro tylko jedno państwo jest poza RE – kluczowego znaczenia nabiera właśnie procedura monitoringowa. W ramach niej bada się, czy państwo realizuje zobowiązania podjęte z chwilą przystąpienia do RE⁵⁹. Lista tych zobowiązań, ustalana przez Komitet Ministrów na podstawie uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego, rekomendującej członkostwo, bywa szeroka i obejmuje przekształcenia w wielu istotnych dziedzinach życia państwowego, takich jak: funkcjonowanie mechanizmów demokratycznych (np. zasady wolnych wyborów⁶⁰, rola partii opozycyjnych⁶¹),

⁵⁵ Zob. A. Nordström, *The Interactive Dynamics of Regulation: the Council of Europe's Monitoring of Ukraine*, Stockholm 2008, s. 21.

⁵⁶ Por. S.A. Gorchkova, *European Norms on the Protection of Human Rights: on the Development of Russian Human Rights Legislation*, "Revue of Central and East European Law" 2004, nr 3, s. 367.

⁵⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (Na przykładzie Rady Europy)*, [w:] *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, Warszawa 2002, s. 213.

⁵⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] H. Machińska (red.), *60 lat Rady Europy: Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, Warszawa 2009, s. 121 i n.

⁵⁹ Zob. V. Djerić, *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered by New Member States*, "Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht" 2000, nr 3–4, s. 625.

⁶⁰ Zob. *Organisation of Elections by an Impartial Body*, Strasbourg 2006, s. 42.

⁶¹ Zob. J. Jaskiernia: *Partie polityczne w systemie demokratycznym w świetle standardów Rady Europy*, [w:] A. Domańska, K. Skotnicki (red.), *Prawne aspekty funkcjonowania partii politycznych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Łódź 2003, s. 52; tegoż: *Opozycja*

organizacja wymiaru sprawiedliwości (np. gwarancje niezawisłości sędziowskiej), organizacja systemu penitencyjnego (np. warunki przetrzymywania skazanych i zatrzymanych), ochrona praw człowieka (m.in. prawa mniejszości narodowych i etnicznych, wolność sumienia), system ochrony praw (m.in. instytucja ombudsmana) czy reguły samorządności (np. system wyłaniania wójtów i burmistrzów). Delikatność tej misji RE wiąże się z tym, że chodzi tu o obszary szczególnej wrażliwości, związane z konstytucyjną autonomią państw członkowskich.

Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów została wprowadzona na podstawie „Deklaracji w sprawie przestrzegania zobowiązań podjętych przez państwa członkowskie Rady Europy”, przyjętej przez Komitet Ministrów podczas 95. posiedzenia w dniu 10 listopada 1994 r. Art. 1 tego dokumentu stanowi: „Komitet Ministrów będzie rozpatrywał sprawy dotyczące poszanowania zobowiązań odnoszących się do warunków demokracji, praw człowieka i rządów prawa w państwach członkowskich, jeśli będą mu przedłożone: przez państwa członkowskie lub przez Sekretarza Generalnego lub na podstawie zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego. W ramach takiego rozpatrywania, Komitet Ministrów uwzględniać będzie wszelkie odnośne informacje pochodzące z różnych źródeł, takich jak Zgromadzenie Parlamentarne KBWE [obecnie: OBWE]”. Pierwszy przypadek zastosowania tej procedury miał miejsce 26 czerwca 2000 r., gdy Sekretarz Generalny RE, Walter Schwimmer oficjalnie zwrócił się do Komitetu Ministrów w sprawie sytuacji w Czeczenii (Federacja Rosyjska).

Monitorowanie realizacji zobowiązań przez państwa członkowskie jest przedsięwzięciem delikatnej natury, dotyka bowiem konstytucyjnej autonomii państw członkowskich⁶², stąd stosowane w tym zakresie procedury różnią się od zwykłych reguł postępowania. Procedura monitoringowa realizowana przez Zgromadzenie Parlamentarne ukształtowała się przy tym w wyniku kilkuletniej ewolucji. Doświadczenia zebrane w pierwszej fazie wdrażania procedury monitorowania doprowadziły do określenia w 1997 r. jej nowego kształtu. Utworzono wówczas Komisję do Spraw Wypełniania Zobowiązań przez Państwa Członkowskie Rady Europy (Komisję Monitoringową). Występuje szereg czynników różnicujących

parlamentarna w świetle standardów Rady Europy, [w:] E. Zwierzchowski (red.), *Opozycja parlamentarna*, Warszawa 2000, s. 308.

⁶² Zob. G. Winkler, *The Council of Europe: Monitoring Procedures and the Constitutional Autonomy of the Member States: a European Law Study, Based upon Documents and Commentaries, Illustrated by the Council of Europe's Actions against the Constitutional Reform in Lichtenstein*, Wien–New York 2006, s. 34.

tę komisję w porównaniu z innymi komisjami: a) nie przewiduje się instytucji zastępców członków; 2) członków delegują grupy polityczne (chodzi o to, by komisja była reprezentatywna w stosunku do składu politycznego Zgromadzenia Parlamentarnego), a nie delegacje narodowe; 3) państwa członkowskie nie mają gwarancji uzyskania miejsca w składzie komisji; 4) w przypadku zmiany w składzie komisji nie obowiązuje zasada, jak w innych komisjach, że wakujące miejsce obsadzone jest przez przedstawicieli tego samego państwa.

Otwartą była kwestia charakteru prawnego zobowiązania⁶³. Niektórzy uważali bowiem, że Zgromadzenie Parlamentarne – nie posiadając międzynarodowej osobowości prawnej – nie może zawierać porozumień z państwami kandydującymi, nawet jeśli jego zadaniem było negocjowanie z nimi zobowiązań związanych z przystąpieniem do RE. Zobowiązania te można byłoby uważać za prawnie obowiązujące jedynie na podstawie porozumienia – łącznie z porozumieniem dorozumianym – między zainteresowanym państwem a Komitetem Ministrów, który jest wyłącznie uprawniony do działania w imieniu RE (art. 13 Statutu). Problem ten rozwiązano w ten sposób, że jeśli w przeszłości Komitet Ministrów, zapraszając państwo do przystąpienia, ograniczał się jedynie do powołania na opinię Zgromadzenia Parlamentarnego, która określała zobowiązania państwa kandydującego, to obecnie uznaje się, że akceptacja przez państwo zaproszenia Komitetu Ministrów pociąga zgodę na przyjęcie wymienionych w nim zobowiązań i jest równoznaczne z porozumieniem pomiędzy Radą Europy a tym państwem⁶⁴.

Procedura monitoringowa i procedura akcesyjna są w chwili obecnej podstawowymi instrumentami, za pośrednictwem których RE może wpływać na wdrażanie systemu swych wartości. Doświadczenia państw Europy środkowej i Wschodniej po 1989 r. potwierdzają, że system wartości Rady Europy bezpośrednio oddziaływał na przekształcenia ustrojowe, które się tam dokonywały⁶⁵. Szczególne znaczenie miały tu zwłaszcza standardy zawarte w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, rozwijane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁶⁶. Z prowadzonych analiz wynika, że wpływ ten, pomimo jednakowych teoretycznie reguł członkostwa, nie zawsze był znaczący. Średni wpływ odnotowano

⁶³ Zob. V. Djerić, *Admission to Membership of...*, s. 608.

⁶⁴ Zob. F. Benoît-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy...*, s. 133–134.

⁶⁵ Zob. D. Shelton, *The Boundaries of Human Rights Jurisdiction*, "Duke Journal of Comparative and International Law" 2003, nr 1, s. 97.

⁶⁶ Por. J. Jaskiernia (red.), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w Europie środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009*, Toruń 2010.

np. w Chorwacji, a słaby – w Federacji Rosyjskiej⁶⁷. Daje tu o sobie znać kwestia, że przyjęcie niektórych państw do Rady Europy, a zwłaszcza Federacji Rosyjskiej, było przedwcześnie, gdyż nie spełniały one *de facto* wymogów progowych, a o terminie przyjęcia decydowały szersze kalkulacje polityczne. Musiało to oddziaływać w konsekwencji również na tempo wywiązywania się ze zobowiązań członkowskich⁶⁸.

Wspólnym dobrem społeczności międzynarodowej, reprezentowanej w RE, jest więc system wyznawanych wartości, a nade wszystko instrumenty, za pomocą których te wartości są chronione. Taką wspólną wartością, obok procedury akcesyjnej i monitoringowej, jest więc Europejski Trybunał Praw Człowieka⁶⁹, za pomocą którego obywatele państw członkowskich RE mogą dochodzić praw chronionych przez *Europejską Konwencję Praw Człowieka*. Takim wspólnym dobrem jest Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, który umożliwia systemową kontrolę realizacji praw człowieka w państwach członkowskich RE⁷⁰. Podobny charakter ma Europejska Komisja Demokracja przez Prawo (Komisja Wenecka), której analizy przyczyniają się m.in. do kreowania demokratycznych standardów w procesie tworzenia konstytucji w państwach znajdujących się dopiero w stadium demokratycznej konsolidacji politycznej. Występowanie tych instrumentów powoduje, że postrzeganie Rady Europy jako „organizacji wartości” musi uwzględniać nie tylko system wartości i procedury kreowania standardów, ale też mechanizmy i instytucje, które umożliwiają wdrożenie tych wartości i standardów do praktyki ustrojowej.

Uwagi końcowe

W świetle przeprowadzonej analizy rysuje się teza, że określanie Rady Europy jako „organizacji wartości” znajduje uzasadnienie nie tylko w tym, że organizacja ta eksponuje demokrację, praworządność i ochronę praw człowieka, ale że jej system aksjologiczny, zbudowany zwłaszcza wokół jej

⁶⁷ Zob. P.A. Jordan, *Does Membership Have its Privileges? Entrance in the Council of Europe and Compliance with Human Rights Norms*, „Human Rights Quarterly” 2003, nr 3, s. 664.

⁶⁸ Zob. P.A. Jordan, *Russia's Accession to the Council of Europe and Compliance with European Union Human Rights Standards*, „Diemokratizatsiya” 2003, nr 2, s. 284.

⁶⁹ Por. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka...*, s. 47.

⁷⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – nowa instytucja międzynarodowej ochrony praw*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 11, s. 12–13; tegoż, *Komisarz Praw Człowieka Rady Europy – dorobek i perspektywy*, „Humanistyczne Zeszyty Naukowe – Prawa Człowieka” 2008, nr 11, 202–216.

Statutu i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, ma dla postrzegania tej organizacji kluczowe znaczenie. W istocie przesądza on o miejscu i roli RE na mapie międzynarodowych organizacji europejskich. Ta dominacja czynnika aksjologicznego jest podstawą pozytywnego postrzegania tej organizacji przez środowiska europejskie. Jest jednak zarazem źródłem jej słabości, ponieważ organizacja ta nie zawsze potrafi doprowadzić do tego, by eksponowane przez nią wartości były skutecznie wdrażane do praktyki państw członkowskich. Stąd, w realiach dzisiejszej Europy, RE jest postrzegana niejednokrotnie bardziej jako „organizacja wartości kreowanych”, niż jako „organizacja wartości wdrażanych”.

Na sygnalizowany stan rzeczy składa się wiele powodów. Daje o sobie w szczególności znać zróżnicowanie charakteru tworzonych standardów demokratycznych. Te, zawarte w prawnie wiążących dokumentach o charakterze umów międzynarodowych (konwencji) są generalnie wdrażane, choć problemy związane z wykonywaniem orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wskazują, że nie jest to proces pozbawiony barier i zahamowań. Znacznie więcej problemów powstaje natomiast z wdrażaniem standardów z zakresu tzw. „miękkiego prawa”. Nie mają one charakteru prawnie wiążącego, ale powinny jednak odgrywać – w „organizacji wartości”, za jaką postrzegana jest RE – większą rolę. W przeciwnym razie znaczenie demokratycznego projektu europejskiego, jakim w założeniu ma być RE, uległoby poważnemu osłabieniu. Zasadne więc powinny być próby poszukiwania rozwiązań, które by tę słabość systemu aksjologicznego RE mogły wyeliminować lub przynajmniej osłabić. Słabość w postaci ograniczonego wdrażania standardów demokratycznych w tym zakresie w istotny sposób osłabia bowiem wydźwięk tego, co RE wnosi do rozwoju cywilizacji europejskiej.

Inna przyczyna tkwi w tym, że RE ma ograniczone możliwości wymuszania realizacji standardów demokratycznych, związanych z jej systemem aksjologicznym. Najważniejsza sankcja, pozbawienie członkostwa w Radzie Europy, nie jest w zasadzie stosowana, a inne sankcje (np. zawieszenie w prawach uczestnictwa delegacji narodowej do Zgromadzenia Parlamentarnego) stosowane są rzadko, a przy tym nie mają już tak znaczącej siły. Paradoksalnie skuteczność oddziaływania Rady Europy jest powiązana ze znaczeniem Unii Europejskiej⁷¹. Skoro bowiem przyjęto, że do UE nie może wejść państwo, które nie aprobuje systemu wartości RE, to groźba utraty członkostwa w RE czy stwierdzenia niespełnienia zob-

⁷¹ Por. C. Rapaport, *L'Union européenne: Sa politique de voisinage et le Conseil de l'Europe*, "Cahiers de droit européen" 2009, nr 1–2, s. 54.

wiązań członkowskich (w procedurze monitoringowej) ma dla takiego państwa znaczenie istotne. Nie przypadkowo więc w tych państwach skala realizacji standardów RE jest znacznie bardziej zaawansowana, niż w takich państwach, jak Federacja Rosyjska, gdzie ta kalkulacja nie ma obecnie istotnego znaczenia.

Dalszy rozwój autorytetu Rady Europy będzie więc w wysokim stopniu zależny od tego, czy organizacja ta potrafi doprowadzić do tego, że będzie nie tylko „organizacją wartości tworzonych”, ale również „organizacją wartości realizowanych” w praktyce ustrojowej państw członkowskich. Nie ulega wątpliwości, że w sferze tej, zwłaszcza w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 r., nastąpił znaczący postęp, będący podstawą satysfakcji m.in. dla RE, która się do tego w znaczący sposób przyczyniła. Z drugiej strony nie ulega wątpliwości, że ostrzeżenia formułowane po 1989 r., że radykalne rozszerzenie członkostwa RE może osłabić prestiż tej postrzeganej uprzednio jako „elitarny klub demokratycznych państw Europy” organizacji międzynarodowej, też w niemałym stopniu się potwierdziły. Obraz organizacji, w której obecne są państwa, które w wielu obszarach nie spełniają ważnych standardów z zakresu demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka, ulega osłabieniu. Można jednak postawić pytanie, czy gdyby takich państw nie było, percepcja RE by się radykalnie poprawiła. Nie chodzi tu przy tym wyłącznie o konstatację, że – pomimo dostrzeganych ograniczeń – postęp, osiągnięty przy wydatnym wpływie RE jest w tych państwach mimo wszystko znaczący. Należy też mieć na uwadze to, że w realiach dzisiejszej Europy, zdominowanej przez Unię Europejską, Rada Europy ma istotne znaczenie właśnie dla państw, które są poza Unią. Musi więc dźwigać ciężar odpowiedzialności za to, by następowały w nich przekształcenia zgodne z jej systemem aksjologicznym.

Rada Europy nie przestała być więc „organizacją wartości”, chociaż postrzeganie jej charakterystyki w tym zakresie uległo na przestrzeni jej działalności istotnym przeobrażeniom.

STRESZCZENIE

Rada Europy, jedna z najstarszych organizacji europejskich (powstała w 1949 r.), określana jest jako „organizacja wartości”. Na charakterystykę tą składa się przede wszystkim to, że RE specjalizuje się w kreowaniu standardów dotyczących demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka. Szczególne znaczenie ma

tu Europejska Konwencja Praw Człowieka i cały system konwencyjny, mający charakter norm prawnie wiążących. W RE istotną rolę odgrywają jednak również standardy z obszaru „miękkiego prawa”, np. zalecenia Komitetu Ministrów RE. Choć formalnie nie mają one charakteru prawnie wiążącego, to jednak państwa członkowskie, biorąc pod uwagę specyfikę RE jako „organizacji wartości”, powinny je realizować.

Choć RE zasługuje na miano „organizacji wartości” z racji kreowania szerokiego katalogu wartości demokratycznych, to jednak w praktyce ma trudności z doprowadzeniem do wdrożenia tych standardów w państwach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza standardów z obszaru „miękkiego prawa”. RE nie dysponuje ponadto silnymi sankcjami, umożliwiającymi egzekwowanie standardów, zwłaszcza w państwach, które nie aspirują do UE (spełnianie standardów RE jest warunkiem członkostwa w UE). W przyszłości RE, by obronić określenie „organizacja wartości”, musi kłaść większy nacisk na wdrażanie standardów demokratycznych w jej państwach członkowskich. Będzie to bowiem rzutowało na jej autorytet i percepcję w społeczności europejskiej.

Jerzy Jaskiernia

COUNCIL OF EUROPE AS „ORGANISATION OF VALUES”

Council of Europe, one of the oldest European organization (established in 1949), is characterized as an “organization of values”. Such a characteristic is based especially upon an observation, that CoE is specializing in creation of standards in the area of democracy, rule of law and protection of human rights. Special meaning has the European Convention of Human Rights and CoE conventions’ system, legally binding. But in CoE important role is played by the co called “soft law” as well, e.g. CE Committee of Minister’s recommendations. Formally such a law is not legally binding but member States should observed them knowing specificity of CoE as an “organization of values”.

CoE should be described as an “organization of values” based on the wide catalog of democratic values it created, but in practice this organization has problems with fulfilling such a standards in Member States. It is especially actual with the “soft law”. Additionally CoE does not poses strong sanctions, enabling execution of standards, especially in those States which do not intend to join the European Union (fulfilling CoE’s standards is a condition for joining EU). In the future, if the CoE wants to preserve its characteristic as an “organization of values”, it should more emphasized execution of democratic standards by the Member States. It will influence its authority and perception by the European society.