

Michał Matyasik

RADA EUROPY - OCENA I PRZYSZŁOŚĆ Z PERSPEKTYWY 60 LAT FUNKCJONOWANIA

5 maja 1949 r. to bez wątplenia data przełomowa. Wtedy bowiem Europa, mając w pamięci okropności II wojny światowej, zdecydowała się na otwarcie nowego rozdziału pokojowej współpracy. Decyzja o wspólnym działaniu państw Europy Zachodniej była urzeczywistnieniem churchillowskiej wizji powojennej Europy. Słowa zawarte w historycznym przemówieniu W. Churchilla wygłoszonym w 1948 r. na uniwersytecie w Zurychu, dobrze oddają oczekiwania i nadzieje, jakie stawiano przed nową organizacją europejską:

aby rodzina europejska lub przynajmniej jej większa część, zreformowała się i odnowiła wzajemne więzi w sposób umożliwiający jej rozwijanie się w pokoju, bezpieczeństwie i wolności¹.

Plany Churchilla szły nawet dalej, gdy mówił o Europie jako organizmie zbliżonym kształtem do amerykańskiego. Federacja Zjednoczonych Stanów Europy miała pozostawać otwarta dla wszystkich państw europejskich, a swą siłę czerpać ze współpracy i wsparcia takich mocarstw, jak Stany Zjednoczone czy Rosja Sowiecka. Jak wiadomo, tylko w części wizja ta została zrealizowana, a Rada Europy (dalej RE) w początkowym okresie stanowiła swoisty „ekskluzywny klub demokracji zachodnich”. Nie umniejsza to faktu, że powołanie Rady Europy, stanowiło kamień węgielny rozwoju współpracy europejskiej na zasadach poszanowania demokracji i praw człowieka. Ponadto warto zaznaczyć, że dążenia państw europejskich do stworzenia wspólnego forum współpracy i porozumienia, nie były

¹ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M. A. Nowicki, Warszawa 2006, s. 11.

tylko i wyłącznie pustym gestem politycznym, ale działaniami, którym towarzyszyło ogromne zainteresowanie społeczności międzynarodowej i społeczeństw europejskich².

Okres powojenny to w szczególności czas instytucjonalizowania współpracy międzynarodowej. W 1945 r. przyjęto Kartę Narodów Zjednoczonych wraz z późniejszą Powszechną Deklaracją Praw Człowieka (1948). W maju 1950 r. francuski minister spraw zagranicznych R. Schuman przedstawił projekt europejskiego forum współpracy, mającego na celu zniesienie barier w zakresie produkcji i handlu węglem i stalą³. W 1949 r. w Waszyngtonie przygotowano Traktat Północnoatlantycki, powołujący do życia NATO. Rok 1954 przyniósł pierwszą propozycję ze strony Związku Radzieckiego – zawarcia porozumienia pomiędzy państwami oddzielonymi żelazną kurtyną, którego celem byłaby kooperacja w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego (dzisiaj OBWE)⁴.

Jak widać, skuteczna próba powołania do życia Rady Europy nie była odosobnionym na arenie międzynarodowej wydarzeniem, lecz wpisowała się w szerszy nurt budowania powojennej architektury politycznej Europy, gdzie organizacja ta miała spełniać zadania związane z rozwojem gospodarczym, społecznym, kulturalnym, naukowym i prawnym, oraz wcielać w życie i dbać o przestrzeganie takich idei, jak prawa i wolności człowieka (art. 3 Statutu RE)⁵.

Od chwili przyjęcia Statutu Rady Europy 5 maja 1949 r. upłynęło 60 lat. Jak każda rocznica, również i ta jest dobrym momentem do podsumowania działalności. Ale, co równie istotne – warto także zadać pytanie – jakie będą dalsze kierunki rozwoju Rady Europy? Czy w 60 lat od zakończenia II wojny światowej, zunifikowana Europa w ramach takiej organizacji, jak Unia Europejska, prężnie działającej Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz zmieniającej się doktrynie NATO, nadal potrzebuje Rady Europy do budowania jedności europejskiej na płaszczyznach, które wskazano w Statucie RE? Gdzie jest miejsce Rady Europy w architekturze politycznej nowoczesnej Europy?

Aby móc odpowiedzieć na te pytania, należy najpierw przeanalizować historię Rady Europy, przyrzeć się sposobowi jej funkcjonowania i efektywności oraz spojrzeć na Radę Europy pod kątem współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Pomimo planów objęcia współpracą całej Europy, w 1949 r. pod Statutem Rady Europy podpisało się tylko 10 państw, tj. Belgia, Dania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Norwegia, Szwecja oraz Wielka Brytania. Do pierwszego poważnego kryzysu wewnątrz organizacji doszło już w 1969 r., kie-

² Kongres haski w 1948 r. zgromadził prawie 1000 delegatów z 19 państw. Warto także zaznaczyć, że tempo prac nad przyjęciem Statutu Rady Europy w tak szerokim gremium i przy zderzeniu różnych koncepcji nowej Europy, było zdecydowanie ekspresowe. *Ibidem*, s. 12.

³ *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 29.

⁴ *OSCE Handbook 2008*, dostępny na www.osce.org, s. 2.

⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565.

dy Grecja w okresie dyktatury pułkowników, wyprzedzając decyzję Rady Europy o pozbawieniu członkostwa, sama zdecydowała się wystąpić z organizacji. Dopiero cztery lata później dołączyła ponownie do Rady Europy. Ten pierwszy poważny kryzys był swoistym testem dla RE. Ocena podjętych działań jest jednak niejednoznaczna. Z jednej strony warto podkreślić, że pozostałe państwa członkowskie były zdecydowane uruchomić procedurę pozbawienia członkostwa Grecji z powodu złamania podstawowych wartości, na których zbudowana została RE, tj. demokracji i poszanowania praw człowieka⁶. Natomiast z drugiej, ta sama organizacja nie była w stanie zapobiec niedemokratycznym zmianom, które miały miejsce w państwie członkowskim. Trudno jednakże wymagać od Rady Europy podjęcia konkretnych działań (np. sankcji ekonomicznych), gdyż Statut Rady Europy nie wyposażył organizacji w takowe instrumenty, a sama możliwość pozbawienia członkostwa nie jest środkiem zapobiegawczym, lecz o charakterze sankcjonującym.

W 1980 r. za sprawą zamachu stanu w Turcji, Rada Europy ponownie musiała zmierzyć się z kryzysem na skalę podobną do tego z 1969 r. Tym razem jednak, co wydaje się działaniem słusznym, RE wyciągnęła wnioski z poprzedniej sytuacji i zamiast procedury pozbawienia członkostwa, zdecydowała się podjąć mniej drastyczne kroki, motywując to faktem, że RE będzie miała większy wpływ na Turcję, jeśli ta nadal będzie funkcjonowała w ramach organizacji⁷. Podjęte sankcje ograniczały się do odmowy przyjęcia przez Zgromadzenie Parlamentarne listów uwierzytelniających tureckiej delegacji, a skargi wniesione przeciwko Turcji na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka po demokratycznych przemianach w 1983 r., zakończyły się ugodą⁸.

Kolejny konflikt rozgorzał w 1982 r. za sprawą maltańskiej ustawy o zagranicznej interwencji politycznej⁹. Spór pomiędzy partią znajdującą się u władzy na Malcie a opozycją polityczną doprowadził do zastosowania mało wyrafinowanych szykan politycznych, które polegały m.in. na odmowie sfinansowania kosztów podróży opozycyjnych delegatów maltańskich do Zgromadzenia Parlamentarnego RE oraz niewydaniu im listów uwierzytelniających (posłom partii rządzącej nie czyniono podobnych trudności). RE uznała tę ustawę za niedemokratyczną i godzącą w wolność mediów, w konsekwencji Zgromadzenie Parlamentarne RE odmówiło przyjęcia listów uwierzytelniających członków delegacji wywodzących się z partii rządzącej na Malcie. Sankcje te zostały zniesione po wyborach parlamentarnych, w których opozycja uzyskała większość głosów.

Równie poważny konflikt miał miejsce w związku z dwoma stosunkowo młodymi państwami członkowskimi – Rosją (w RE od 1996 r.) oraz Ukrainą (od 1995 r.). W przypadku Federacji Rosyjskiej poważne zastrzeżenia budziła sytuacja

⁶ Na podstawie art. 8 Statutu Rady Europy.

⁷ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *op. cit.*, s. 42.

⁸ *Ibidem*, s. 43.

⁹ Opozycję oskarżono o wykorzystywanie włoskich stacji radiowych i telewizyjnych do własnych celów politycznych, czemu miała zapobiec przyjęta ustawa.

w Czeczenii. Zgromadzenie Parlamentarne wielokrotnie zarzucało Rosji nieprzestrzeganie standardów Rady Europy na terytorium Czeczenii. Brak reakcji ze strony Rosji doprowadził do zawieszenia prawa głosu delegacji rosyjskiej na forum Zgromadzenia Parlamentarnego (od kwietnia 2000 r. do stycznia 2001 r.). Nie wielki postęp w zachowaniu Rosji wobec Czeczenii nie uzasadniał zniesienia stosunkowo mało dolegliwych sankcji, jednakże Zgromadzenie Parlamentarne było innego zdania i postanowiło, że „delegacja rosyjska zasługuje na jeszcze jedną szansę udowodnienia, że chce i potrafi wpłynąć na poprawę sytuacji w Republice Czecheńskiej”¹⁰. Można oczywiście przyjąć takie postanowienie Rady Europy za swoisty gest zachęcający Rosję do podjęcia szybszych zmian mających na celu poprawę sytuacji. Jednakże z perspektywy czasu, ocena tych zmian jest zdecydowanie negatywna¹¹, stąd też gest ten nabiera odmiennego znaczenia i powinno się go interpretować jako oznakę słabości i braku politycznej woli państw członkowskich do podjęcia bardziej zdecydowanych kroków.

W 2000 i 2001 r. Zgromadzenie Parlamentarne wielokrotnie zwracało uwagę Ukrainie na niedostosowanie się do wymogów członkostwa, w szczególności w zakresie wprowadzenia moratorium na wykonywanie kary śmierci oraz nieprzeprowadzenia reform ustrojowych i prawodawczych¹². Działania Rady Europy ograniczyły się wyłącznie do powielania ostrzeżeń pod adresem Ukrainy o zawieszeniu, a w konsekwencji nawet o pozbawieniu członkostwa w RE.

Innego rodzaju wyzwaniem, któremu musiała sprostać Rada Europy był upadek bloku wschodniego. Całkowita zmiana układu sił politycznych na arenie międzynarodowej, koniec zimnej wojny, wyzwolenie się i wejście na drogę demokratycznych przemian szeregu państw, które dotychczas były całkowicie zależne od Związku Radzieckiego, nie mógł zostać zignorowany przez organizację, której celem była budowa nowej demokratycznej Europy. Otwarcie „klubu ekskluzywnych demokracji zachodnich” na nowe państwa, które dopiero budowały podstawowe elementy ustrojów demokratycznych, dało Radzie Europy zupełnie nowy impuls do działania. Polska była pierwszym krajem postkomunistycznym, który złożył wniosek do Rady Europy o przyjęcie, jednakże oficjalnie pierwszym krajem, który został przyjęty były Węgry, a następnie Czechosłowacja¹³. W stosunkowo krótkim czasie Rada Europy rozrosła się z 10 do 47 państw, osiągając taki skład w 2007 r. (po przystąpieniu Czarnogóry).

Przyjęciu nowych państw w poczet członków Rady Europy towarzyszył proces szczególnie wzmoczonej kodyfikacji oraz zmian instytucjonalnych. Wystarczy wspomnieć, że obecnie liczba umów międzynarodowych zawartych przez państwa

¹⁰ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *op. cit.*, s. 45.

¹¹ Zob.: I. C. Kamiński, *Pierwsze skargi z Czeczenii przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu*, „Problemy Współczesnego Prawa Międzynarodowego, Europejskiego i Porównawczego” 2006, nr 4, s. 187 i nast.

¹² Np. zalecenie 1451 (2000) lub zalecenie 1513 (2001).

¹³ A. Bieńczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 roku*, Warszawa 2005, s. 95.

członkowskie przekracza 200, z czego część jest otwarta także dla państw, które nie są członkami RE. Również znacznemu poszerzeniu uległ zakres zadań, jakie stawia przed sobą RE, tj. media, demokracja lokalna, ochrona zdrowia, edukacja, sport, kultura a nawet biomedycyna. Powstają nowe instytucje, np. Komisarz Praw Człowieka Rady Europy (1999 r.) czy Komisja wenecka (1990 r.), a także szereg innych organów kontrolno-decyzyjnych – o których będzie mowa poniżej.

Niestety zmianom tym nie towarzyszyła głębsza refleksja nad sposobem funkcjonowania i kierunkami rozwoju Rady Europy w zupełnie nowej architekturze stosunków międzynarodowych. Brak zdecydowanych zmian instytucjonalnych w krótkim czasie doprowadzi do „przeciążenia” systemu Rady Europy. Organizacja, która miała zrzeszać stosunkowo jednorodne pod względem politycznym i społecznym państwa Europy Zachodniej, obecnie musi zmierzyć się z problemami aż 47 państw, których stopień rozwoju, przywiązanie do wartości demokratycznych czy nawet chęć ponoszenia takich reform, momentami wydaje się dyskusyjna.

W zakresie funkcji kontrolnych Rady Europy należy wspomnieć o instrumentach monitorujących postęp państw członkowskich w zakresie wdrażania i przestrzegania standardów RE. Istnieją dwa podstawowe instrumenty monitoringu. Pierwszy z nich stosowany jest przez Zgromadzenie Parlamentarne RE (dalej: ZPRE), natomiast drugi przez Komitet Ministrów RE (dalej: KMRE). Uzupełnieniem tego systemu jest specyficzna procedura skargowo-sądowa wprowadzona na mocy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku (dalej: EKPCz).

Zarówno system monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego, jak i Komitetu Ministrów zostały wprowadzone w latach 90., a powodem ich przyjęcia było poszerzenie Rady Europy o państwa byłego bloku wschodniego.

W 1993 r. po raz pierwszy Zgromadzenie Parlamentarne uznało za swój obowiązek prowadzenie monitoringu państw członkowskich¹⁴. Wielokrotnie reformowany system opiera się na pracy specjalnego organu zwanego Komisją Monitoringową¹⁵, która ma uprawnienia do weryfikacji zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie wobec Rady Europy. Zakres zainteresowania Komisji jest szeroki – nie dotyczy wyłącznie zobowiązań akcesyjnych, ale skupia się także na przestrzeganiu całego dorobku prawnego Rady Europy, w tym Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Zainicjować procedurę kontrolną może sama Komisja Monitoringowa, ale także np. dziesięciu członków lub prezydium Zgromadzenia Parlamentarnego. Konsekwencją negatywnej oceny Komisji Monitoringowej może być cofnięcie ratyfikacji listów uwierzytelniających, wnioski do Komitetu Ministrów o zawieszenie państwa członkowskiego lub przyjęcie przez Zgromadzenie Parlamentarne uchwały potępiającej.

¹⁴ P. Filipek, *Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2008, s. 69 i nast.

¹⁵ Komisja Monitoringowa składa się z 67 osób, *ibidem*, s. 73.

Mankamentem omawianej procedury jest fakt, że najczęściej stosowana jest ona w stosunku do państw, które przystąpiły po 1989 r., a zdecydowanie rzadziej w stosunku do „starych” członków.

Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów została przyjęta w 1994 r.¹⁶ W odróżnieniu do poprzedniej, posiada dwojaki charakter. Komitet Ministrów ma prawo przeprowadzić ogólną kontrolę, tak jak w przypadku poprzedniej procedury, ale może również skupić się na konkretnym zagadnieniu (tzw. monitoring tematyczny) i prześledzić stopień przestrzegania tegoż standardu na przykładzie wszystkich lub części państw członkowskich (procedura wprowadzona w 1996 r.). W obu przypadkach uprawnienia KMRE można podzielić na te o charakterze dyplomatycznym (dialog, zalecenia, opinie), oraz uprawnienia wynikające ze Statutu RE, czyli możliwość zawieszenia lub pozbawienia członkostwa w Radzie Europy. Warto podkreślić, że procedura monitoringu prowadzonego przez Komitet Ministrów ma charakter poufny, co jak słusznie podkreślił J. Jaskiernia¹⁷, w dobie mediów elektronicznych informacja o naruszeniu praw człowieka lub standardów demokratycznych jest tak szybka, że ukrywanie jej za zasłoną poufności jest działaniem nieefektywnym. Trudno także nie zgodzić się z autorem, który twierdzi, że najpoważniejszym mankamentem obu procedur jest niedostateczna koordynacja pomiędzy Zgromadzeniem Parlamentarnym a Komitetem Ministrów, co może prowadzić do różnej oceny tych samych wydarzeń i braku permanentnej procedury monitoringowej.

W odróżnieniu od tych dwóch procedur monitoringowych, mechanizm zbudowany na podstawie Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka z 1950 r., zwanej również „diamentem w koronie Rady Europy”, opiera się na organie sądowym, a mianowicie Europejskim Trybunale Praw Człowieka w Strasburgu (dalej: ETPCz), którego działalność w założeniu, jest wolna od wszelkiego rodzaju czynników politycznych. W zarysie system ten od powyższych procedur odróżnia także szereg innych elementów. Procedura kontrolna (skargowa) w sytuacji podejrzenia naruszenia praw i wolności wymienionych w EKPCz, generalnie może zostać zainicjowana przez państwa członkowskie (skarga międzynarodowa) oraz przez grupę uprawnionych podmiotów wymienionych w art. 34 EKPCz (skarga indywidualna). Wyroki wydawane przez ETPCz w Strasburgu są prawnie wiążące dla państw członkowskich, a nad ich wykonaniem czuwa organ polityczny, czyli Komitet Ministrów RE.

System strasburski, wolny od wpływów politycznych i oparty na prawnie obowiązującej normie prawa międzynarodowego, z sądowym organem stojącym na straży postanowień konwencyjnych, jest niewątpliwie najskuteczniejszą spośród wszystkich procedur kontrolnych Rady Europy.

¹⁶ J. Jaskiernia, *Wpływ procedury monitoringowej na implementację standardów Rady Europy przez państwa członkowskie*, [w:] *60 lat Rady Europy. Tworzenie i stosowanie standardów prawnych*, red. H. Machińska, Warszawa 2009, s. 126 i nast.

¹⁷ *Ibidem*, s. 133.

Jeżeli spojrzeć na ten system wyłącznie od strony regulacji prawno-proceduralnych, to zdecydowanie może on posłużyć za przykład mechanizmu o dużym potencjale efektywności. Jednakże dla jego pełnej oceny należy także poświęcić więcej uwagi uwarunkowaniom faktycznym. System zaprojektowany na początku lat 50., przeznaczony dla 10 państw Europy Zachodniej, w momencie poszerzenia Rady Europy o państwa Europy Środkowo-Wschodniej, a ostatecznie aż do liczby 47 państw, niestety okazał się niewydolny i przeciążony poza granice efektywności. Liczba nowych skarg sięga ok. 50 tysięcy rocznie, natomiast zaległości ETPCz sięgają 80 tys. spraw nierozpatrzonych¹⁸. Trybunał ze względu na pokładane w nim przez jednostki nadzieje na sanację naruszeń praw człowieka przez państwa członkowskie, stał się ofiarą własnego sukcesu. Wraz ze wzrostem liczby skarg Rada Europy podjęła stosowne kroki, mające na celu udroźnienie systemu strasburskiego, przygotowując w 2004 r. do podpisu Protokół 14. reformujący Trybunał. Jednakże ze względu na brak ratyfikacji Rosji, reforma ta nadal nie weszła w życie¹⁹. Brak reformy procesowania skarg przez Trybunał nie jest jednak jedynym problemem, gdyż jak wskazuje raport z 2009 r. przedstawiony na forum Zgromadzenia Parlamentarnego RE, aż 36 państw członkowskich opieszale i nienależycie wykonuje wyroki Trybunału²⁰. Ten sam raport wskazuje możliwe rozwiązania problemu, począwszy od zwiększenia zaangażowania parlamentów krajowych, do których należy dostosowanie wadliwych przepisów do standardów europejskich, poprzez reformę krajowych systemów sądowych, aż do przeprowadzenia kampanii mających na celu podniesienie kultury prawnej w zakresie ochrony praw człowieka²¹.

Należy jednak podkreślić, że powyższe środki powinny być tylko uzupełnieniem reformy Trybunału zgodnie z Protokołem 14., i tak długo, jak nie zostanie ona w pełni przeprowadzona, sprawiedliwość dochodzona przed Trybunałem będzie istotnie ograniczona w swej efektywności²².

Na osobny rys zasługuje także współpraca Rady Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi, w szczególności z ONZ, OBWE oraz UE. W przypadku wszystkich organizacji współpraca ta ma charakter kompleksowy, obejmuje zagadnienia od praw człowieka aż po sport i ochronę zdrowia. Ponadto na pozytywną ocenę zasługuje wyraźna tendencja do unikania powielania tych samych działań przez różne organizacje i zastępowanie ich konstruktywną współpracą. Nie zmienia to jednak faktu, że w związku ze wzmożoną współpracą pojawia się py-

¹⁸ *Annual Report 2008 of the European Court of Human Rights, Council of Europe*, s. 135. Raport dostępny na www.echr.coe.int.

¹⁹ Szerzej o reformie Trybunału: M. B. Wilbrandt-Gotowicz, *Reforma systemu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2007.

²⁰ Committee on Legal Affairs and Human Rights, *Progress Report on Implementation of Judgements of the European Court of Human Rights*, 31 August 2009, AS/Jur (2009) 36. Raport dostępny na www.coe.int.

²¹ *Ibidem*, s. 15.

²² Podczas konferencji ministerialnej w Madrycie, w maju 2009 r., podjęto decyzję o wprowadzeniu wstępnej kontroli wpływających skarg przez jednego sędziego, w miejsce dotychczasowych składów trzyosobowych. Zob.: www.echr.coe.int.

tanie, czy rzeczywiście do osiągnięcia podobnych celów potrzeba aż tylu organizacji? Według raportu przedstawionego w 2006 r. na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, współpraca z Radą Europy skupiała się w szczególności wokół problemów państw byłej Jugosławii²³. RE dokładała starań, by zaimplementować Rezolucję RB ONZ²⁴ dotyczącą przeciwdziałaniu aktom terroryzmu, wydaną po atakach na USA 11 września 2001 r., ale także, co warto podkreślić, wypełniała funkcję kontrolną w stosunku do ONZ w zakresie przestrzegania przez UNIMIK²⁵ praw osób pozbawionych wolności na terytorium Kosowa.

Współdziałanie RE z Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie także w części polega na zapobieganiu terroryzmowi (przez przyjmowanie regulacji prawnych dotyczących przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy przez organizacje terrorystyczne oraz zwalczanie przestępczości cybernetycznej)²⁶. RE uczestniczy także wspólnie z OBWE w monitorowaniu porozumienia granicznego pomiędzy Ukrainą a Rumunią²⁷. Obie organizacje prowadzą też badania i analizy ruchów migracyjnych na terytoriach państw członkowskich, dążą do przyjęcia regulacji prawnych w zakresie przeciwdziałania handlowi ludźmi oraz ochrony ofiar tegoż przestępstwa, oraz podejmują wspólne akcje mające na celu promocję tolerancji i przeciwdziałanie przejawom niedyskryminacji.

Stosunkowo najszersze pole współdziałania łączy Radę Europy z Unią Europejską. Nie jest to tylko spowodowane faktem, że wszystkie państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej są też jednocześnie członkami Rady Europy, ale przywiązaniem do wspólnych wartości europejskich w zakresie standardów demokratycznych, praw i wolności człowieka i zbliżonej koncepcji funkcjonowania społeczeństw europejskich. Oprócz współpracy merytorycznej pomiędzy RE a UE stopniowo zachodzi proces zacieśniania działalności instytucjonalnej²⁸. Wraz z wejściem w życie Protokołu 14. oraz Traktatu lizbońskiego, dla UE otworzy się możliwość przystąpienia do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka RE. Kolejną formą zacieśnienia współpracy w zakresie tworzenia prawa jest procedura konsultacji z Radą Europy nowo tworzonych aktów prawnych Unii Europejskiej, tak aby odpowiadały one standardom europejskim (w szczególności orzecznictwu ETPCz) w zakresie praw i wolności człowieka. Pozostały zakres współdziałania dotyczy szerszego katalogu zagadnień niż w przypadku ONZ i OBWE, koncentrując się na rozwijaniu gwarancji wolności mediów, monitorowaniu stanu przestrzegania praw mniejszości, rozwoju zasad demokracji lokalnej, aż po rozwój kultury,

²³ Raport ONZ A/61/256, s. 9 i nast.

²⁴ Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ 1373 (2001).

²⁵ UNIMIK – Misja Tymczasowa Administracji Organizacji Narodów Zjednoczonych w Kosowie.

²⁶ 9th Meeting of the Co-ordination Group between the Council of Europe and the OSCE, Vienna, 13 March 2009, CM/Inf (2009) 11.

²⁷ Spór sięga czasów upadku ZSRR i dotyczy kwestii podziału szelfu kontynentalnego oraz wyłącznych stref ekonomicznych obu krajów na Morzu Czarnym.

²⁸ An Overview of External Relations of the Council of Europe in 2008, 5 May 2009, DER/Inf (2009) 2, s. 7 i nast.

edukacji i młodzieży. Wizja współpracy UE i RE została przedstawiona w raporcie J. C. Junckera w 2006 r., w którym w 15 zaleceniach przedstawił zarys współdziałania obu organizacji²⁹. W raporcie tym znajdują się m.in. postulaty uznania przez UE prymatu standardów Rady Europy w zakresie praw i wolności człowieka (szczególnie EKPCz); obowiązek konsultowania z RE projektów prawnych przyjmowanych przez UE; poprawienie przepływu informacji pomiędzy instytucjami obu organizacji; zwiększenie zaangażowania UE w stosunku do Białorusi, która jako jedyne państwo europejskie pozostaje poza strukturami RE oraz wezwanie do większego zaangażowania ministrów spraw zagranicznych w pracach na forum Rady Europy.

Refleksja nad dorobkiem Rady Europy w 60. rocznicę jej powstania prowadzi do pozytywnych konkluzji. Organizacja przetrwała trudne lata konfliktu zimnowojennego, nie obniżając standardów demokratycznych i przestrzegania praw człowieka. Pozostała otwarta dla państw, których trudna droga do demokracji trwała ponad pół wieku, a jej aktywność na płaszczyźnie budowy wspólnych standardów, wraz z powiększeniem składu, poszerzana była o coraz to nowe zagadnienia, nie tracąc na znaczeniu ani tempie współpracy. Organizacji tej zawdzięczamy także stworzenie od podstaw systemu kontrolnego opartego na orzecznictwie Trybunału Praw Człowieka, który jest inspiracją dla rozwoju krajowych systemów prawnych, w tym także tych państw, które funkcjonują poza Radą Europy, a także innych organizacji międzynarodowych.

Byłaby to jednak ocena niepełna, gdyby nie odnotować także błędów popełnionych przez RE, uregulowań prawno-organizacyjnych i decyzji politycznych, które w miejsce wzmacniania RE, powodują jej osłabienie.

Poważnym mankamentem Statutu RE jest brak mechanizmów zapobiegających odejściu w znacznym stopniu państwa członkowskiego od standardów europejskich. Istnienie takowych mechanizmów wydaje się niezbędne ze względu na złożoność i różnorodność problemów wynikających z różnych kultur prawnych państw członkowskich. Negatywny wpływ na efektywność organizacji wiąże się z brakiem znacznych zmian instytucjonalnych, w szczególności tych, które odpowiadają za politykę oraz egzekucję zobowiązań członków (w szczególności Komitet Ministrów). Nadmierny rozrost legislatywy Rady Europy jest oczywiście podyktowany chęcią uregulowania wszystkich zobowiązań nałożonych na RE w jej statucie założycielskim i późniejszych źródłach prawa pochodnego. Jednakże tempo i skala rozwoju prawodawstwa, przy jednoczesnym niedostatku reform instytucjonalnych i samych mechanizmów, prowadzi do obniżenia standardu przestrzegania prawa Rady Europy. Kolejnym poważnym zagadnieniem, które wymaga reformy, są mechanizmy monitoringowe Komitetu Ministrów i Zgromadzenia Parlamentarnego RE. Zarzuty o dyskryminację wysuwane przez państwa członkowskie pod adresem RE, niedostateczna współpraca pomiędzy organami RE i innymi organizacji międzynarodowych, wymagają podjęcia natychmiastowych działań mających na

²⁹ J.-C. Juncker, *Council of Europe-European Union: A Sole Ambition for the European Continent*, 11.04.2006. Dostępny w j. angielskim oraz francuskim na stronie www.coe.int.

celu usprawnienie procedur. Brak ratyfikacji Protokołu 14. unaocznia słabą siłę polityczną Rady Europy w sytuacji, gdy zaledwie jedno państwo jest w stanie zablokować niezbędną reformę systemu strasburskiego, kierując się przesłankami, które nie powinny determinować polityki żadnego demokratycznego państwa europejskiego.

W 2005 r. podczas 3. szczytu Rady Europy w Warszawie przyjęto plan działania, który miał w założeniu wyznaczać nowe kierunki rozwoju RE i wskazać niezbędne kroki, które należy podjąć w celu poprawy funkcjonowania systemu³⁰. Wskazano w nim potrzebę szybkiej poprawy efektywności systemu strasburskiego przez podjęcie działań naprawczych na poziomie państw członkowskich. Przewidziano powołanie do życia Forum Rady Europy na rzecz Przyszłości Demokracji, wezwano UE do wzajemnego uznawania standardów w zakresie demokracji i praw człowieka oraz potwierdzono konieczność kontynuowania przez Radę Europy prac w zakresie szeroko rozumianego katalogu zagadnień (od demokracji, przez walkę z terroryzmem, aż po sport czy kulturę). Niestety, 3. szczyt RE nie przyniósł rozwiązania najważniejszego problemu – wizji Rady Europy w nadchodzących latach. Za najpilniejszy priorytet uznano bowiem konieczność „nadania przez Komitet Ministrów i Sekretarza Generalnego [...] – nowego tempa procesowi reformowania struktur organizacyjnych i metod pracy Rady Europy”³¹.

W jaki sposób natomiast należy osiągnąć szybsze tempo reformowania i w jakim kierunku ma ono przebiegać, tego dokument już nie wspomina. Bez konstruktywnej debaty, w następstwie której zostaną podjęte konkretne działania reformujące, Rada Europy będzie zmagala się z podobnymi problemami, z którymi zmagają się już 60 lat, z tym zastrzeżeniem, że efektywność tych działań będzie sukcesywnie się pogarszać.

³⁰ Tekst Planu Działania dostępny na www.coe.org.pl.

³¹ *Ibidem*, s. 11.