

Krakowskie Studia Międzynarodowe

**STREFA EUROATLANTYCKA –
60 LAT ISTNIENIA I PRZEMIAN**

pod redakcją
BOGUSŁAWY BEDNARCZYK

numer 3 (VI) Kraków 2009



S P I S T R E Ś C I

- 7 **Bogusława Bednarczyk:** Strefa euroatlantycka – 60 lat istnienia i przemian.
Wprowadzenie
- 15 **Magdalena Balczyk:** Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne procedury
ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony w Polsce
- 47 **Nadia Boyadjieva:** The Impact of the Cold War on the Origins and Evolution of
International Human Rights Regimes
- 59 **Jan Czaja:** Nowy ład międzynarodowy rodzi się w bólach. Porządek
międzynarodowy stanu kryzysu i przewartościowań
- 75 **Spasimir Domaradzki:** The Council of Europe's Human Rights System after Sixty
Years – Political Evolution and Continuance
- 95 **Marta Kolendowska-Matejczuk:** Półwiecze działalności Europejskiego Trybunału
Praw Człowieka
- 115 **Mark Kramer:** NATO, the Warsaw Pact, and the Nature of International Alliances:
Theoretical Expectations and the Empirical Record
- 125 **Rett R. Ludwikowski:** Ochrona praw człowieka z perspektywy amerykańskiej oceny
historycznego legatu Rady Europy
- 137 **Michał Matyasik:** Rada Europy – ocena i przyszłość z perspektywy 60 lat
funkcjonowania
- 147 **Katarzyna Misztal:** Środki ograniczające zawarte w Europejskiej Konwencji Praw
Człowieka a orzecznictwo europejskie
- 161 **Małgorzata Perdeus-Białek:** Niepełnosprawność jako problem praw człowieka –
droga do Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych
- 169 **Anna Szymańska-Klich:** 10 lat Polski w NATO
- 181 **Jerzy J. Wiatr:** II wojna światowa i nowy ład światowy

Recenzje

- 197 **Magdalena Balczyk:** Bartłomiej Latos, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna
w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*,
[Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, 247 s.]
- 201 **Paweł Laidler:** Tim Weiner, *Dziedzictwo popiołów. Historia CIA*, przeł. Katarzyna
Bażyńska-Chojnacka, Piotr Chojnacki, [Dom Wydawniczy Rebis, Poznań 2009, 714 s.]
- 213 **Magdalena Nowacka:** Patrick Joseph Hayes, Jim Campbell, *Bloody Sunday: Trauma,
Pain and Politics. Contemporary Irish Studies*, [Pluto Press, London 2005, 224 s.]
- 215 **Noty o autorach**

Bogusława Bednarczyk

STREFA EUROATLANTYCKA – 60 LAT ISTNIENIA I PRZEMIAN. WPROWADZENIE

Rok 2009 nie wprowadził nowego porządku międzynarodowego, nie zapisał się też w międzynarodowych stosunkach politycznych wyjątkowymi osiągnięciami. Przypadło w nim jednak kilka znaczących rocznic związanych z najnowszą historią. Na niektóre z nich pragniemy zwrócić szczególną uwagę czytelników, dotyczą one bowiem powstania ważnych organizacji i instytucji międzynarodowych, które na stałe wpisały się w obraz współczesności, a ich działalność była i jest przedmiotem wielu analiz i polemik.

Zdecydowanie najwięcej uwagi autorzy niniejszego tomu poświęcili rocznicy powstania Rady Europy i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w kontekście różnych aspektów ochrony praw człowieka i wzmocnienia demokratycznego modelu państwa prawa.

W 1949 roku Rada Europy – najstarsza europejska organizacja – zainicjowała proces integracji europejskiej, a dziesięć lat później stworzyła dla tego procesu bazę instytucjonalną w postaci Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W ciągu 60 lat swojego istnienia występowała w obronie ładu demokratycznego i konstytucyjnego państw europejskich oraz prawa do kultywowania dziedzictwa kulturowego narodów i wspólnot lokalnych Europy, krzewiąc jednocześnie świadomość wspólnej tożsamości europejskiej. Podejmowała wysiłki w celu rozwiązywania zasadniczych problemów drążących społeczeństwa europejskie, takich jak: ochrona środowiska, nietolerancja czy marginalizacja społeczna spowodowana bezrobociem. Obecnie Rada Europy jest jedyną organizacją paneuropejską zrzeszającą 47 państw.

Przemawiając na jubileuszowych uroczystościach w Pałacu Kongresów w Strasburgu przewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy Luis Maria de Puig podkreślił, że Rada Europy jest „sumieniem Europy”, największą i najbardziej doświadczoną organizacją, która stara się rozwiązywać problemy nurtujące nasz kontynent. Walka z dyskryminacją, ksenofobią, narkomanią i zorganizowaną przestępczością to jedynie część spraw, którymi się zajmuje. Pod auspicjami Rady działa powstały 10 lat później Europejski Trybunał Praw Człowieka, który broni praw ponad siedmiuset milionów obywateli Europy. 50 lat temu sądownictwo Trybunału wprowadziło do praktyki międzynarodowej prawne gwarancje ochrony wartości, które na stałe zostały wpisane w podstawowe dokumenty Rady Europy i Wspólnot Europejskich. Trybunał stał się instytucjonalnym gwarantem praw – przysługujących każdemu obywatelowi państwa należącego do Rady Europy – do dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia praw gwarantowanych Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Prawidłowe i skuteczne funkcjonowanie Trybunału przez 50 lat dowiodło słuszności przyjętej zasady odrębnego systemu regionalnego. Zasady te jednak przez wiele dziesięcioleci obowiązywały tylko w Europie Zachodniej, której największym osiągnięciem po II wojnie światowej było to, że potrafiła stworzyć mechanizmy – wewnętrzne i międzynarodowe – rozwiązywania konfliktów, aby nie dopuścić do wybuchu przemocy w stosunkach międzynarodowych i ograniczania zasad demokracji i rządów prawa w poszczególnych państwach. To właśnie Rada Europy była pierwszą organizacją Zachodu, która po załamaniu się bloku komunistycznego w 1989 roku otworzyła się na postkomunistyczne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Do Rady Europy dołączyły – 40 lat po jej powstaniu i 30 po przyjęciu przez państwa zachodnie zasad funkcjonowania międzynarodowego trybunału chroniącego jednostkę przed arbitralnymi i krzywdzącymi decyzjami władzy państwowej – nowe demokracje europejskie na początku ostatniej dekady XX wieku.

Wejście do Rady Europy było pierwszym etapem potwierdzającym polityczne i społeczne przemiany, które zostały zapoczątkowane w tym regionie 20 lat temu. Kryteria kopenhaskie i warunki przyjęcia do NATO zostały przez państwa kandydujące „przećwiczone” w procesie dostosowywania praktyki politycznej, struktur państwowych, zasad demokratycznego konstytucjonalizmu, konstrukcji państwa prawa. Należało je spełnić, aby dołączyć do organizacji będącej pierwszym etapem procesu pełnej integracji europejskiej.

Pod adresem Rady Europy często pada zarzut małej efektywności lub wręcz braku skuteczności w najważniejszej płaszczyźnie jej działania – ochronie praw człowieka. Zgromadzeni na kongresie w Hadze w 1948 roku europejscy politycy postawili przed sobą trudne zadania: polityczne zjednoczenie Europy, wprowadzenie wspólnych, jednolitych europejskich standardów ochrony praw człowieka, skonstruowanie mechanizmów zapobiegających konfliktom. Nie były to zadania proste. Podpisana w tym samym roku Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ wydawała się instrumentem niemal doskonałym. Wielu polityków uważało,

że konstruowanie systemów regionalnych to tylko zbędne mnożenie dodatkowych instytucji. W ONZ-owskim modelu ochrony i gwarancji praw człowieka widziano jedyne skuteczne remedium na wszelkie praktyki łamania praw jednostki. Patrząc na to jednak z dzisiejszej perspektywy widać doskonale, jak błędne i naiwne było to podejście.

W powojennej Europie idee integracyjne były mocno związane z koncepcją stworzenia regionalnego systemu ochrony praw człowieka. Nie miał on stanowić konkurencji dla systemu ONZ, lecz być dodatkowym zabezpieczeniem dla kontynentu wychodzącego z kataklizmu II wojny światowej, zagrożonego wpływami ideologii komunistycznej, w której jednostka, jej prawa i wolności nie znajdowały się na liście priorytetów. Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności uchwalona przez Radę Europy w 1950 roku stała się załącznikiem regionalnego systemu gwarancji praw i wolności człowieka w demokratycznych społecznościach Europy Zachodniej. Konwencja określa standard praw ludzkich, który należy traktować jako fundament europejskiego porządku prawnego.

60. rocznica powstania NATO to kolejne wydarzenie będące przedmiotem analizy. Po II wojnie światowej państwa zachodnioeuropejskie i ich sojusznicy z Ameryki Północnej z niepokojem obserwowali ekspansjonistyczną politykę i działania Związku Radzieckiego. Z tego powodu w kwietniu 1949 roku w Waszyngtonie został podpisany Traktat północnoatlantycki, powołujący do życia system bezpieczeństwa oparty na partnerstwie 12 krajów. Sojusz został powołany na podstawie art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, który potwierdza niezbywalne prawo państw do obrony indywidualnej lub zbiorowej. Treść traktatu przewiduje wzajemną pomoc wojskową na wypadek ataku na jednego z uczestników porozumienia, traktując ją jako obronę wspólną. Kolejne rozszerzenia to przystąpienie Grecji i Turcji w 1952 roku; obchodząca w 2009 roku 60-lecie powstania Republika Federalna Niemiec została przyjęta do Sojuszu Północnoatlantyckiego w roku 1955, jako bezpośredni efekt zastosowania w praktyce doktryny tarczy i miecza. Ostatnie rozszerzenie Sojuszu w czasie trwania zimnej wojny miało miejsce w 1982 roku, gdy po przeprowadzeniu procesu demokratyzacji, do grona członków NATO dołączyła Hiszpania.

W 50. rocznicę powstania Sojuszu, 10 lat temu, do NATO przystąpiły były kraje satelickie ZSRR – Czechy, Polska i Węgry. W tym samym roku NATO zaangażowało swe siły w pierwszej, samodzielnej akcji zbrojnej w Kosowie. W 1999 roku została zrewidowana również koncepcja strategiczna Sojuszu przyjęta na szczycie NATO w Rzymie w 1991 roku, która otwierała możliwości współpracy z nowymi partnerami w Europie Środkowej i Wschodniej. Następne rozszerzenie nastąpiło w 2004 roku. Członkami stały się wówczas kolejne państwa dawnego bloku wschodniego: Bułgaria, Łotwa, Litwa, Rumunia, Słowacja i Słowenia.

Sojusz Północnoatlantycki w roku swego jubileuszu jest bez wątpienia inny niż pod koniec lat 40. XX wieku czy u schyłku zimnej wojny. Stoją przed nim inne zadania i musi sprostać wielu wyzwaniom epoki globalizacji. Zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom obszaru euroatlantyckiego, ścisła współpraca i konsultacje

między państwami wspólnoty atlantyckiej w świecie, w którym zagrożenie może przyjść z każdej strony, to nowe zadania i odpowiedzialność dla największego i, jak na razie, jedyne w swoim rodzaju sojuszu obronnego.

70. rocznica wybuchu II wojny światowej znacznie poszerza krąg badawczy autorów o aspekt historii i współczesności stosunków międzynarodowych, a motyw międzynarodowej ochrony praw i wolności człowieka dominuje w opracowaniach analizujących charakter nowego ładu międzynarodowego, konsekwencje zakończenia zimnej wojny i upadku komunistycznych reżimów w Europie 20 lat temu.

Znaczenie i waga powstania NATO, Rady Europy i Republiki Federalnej Niemiec, miało niezaprzeczalny wpływ na układ sił politycznych w Europie i na świecie w drugiej połowie XX wieku. Czy faktycznie ma jednak sens łączenie tych wszystkich okrągłych rocznic w jeden wspólny motyw? Czy to jedynie zbieg okoliczności, że cztery lata po zakończeniu II wojny światowej, której rocznica także przypadła w 2009 roku, powstała organizacja, zmierzająca do politycznej jedności Europy, rozpoczął się demokratyczny eksperyment w Niemczech, a Europa zachodnia wraz z północnoamerykańskim sojusznikiem stworzyła sojusz obronny – NATO? Czy dalszą konsekwencją tych wydarzeń jest rozpad systemu komunistycznego czterdzieści lat później, nieoczekiwany upadek muru berlińskiego, potem Związku Radzieckiego, a w konsekwencji rozpad dwubiegunowego porządku świata zimnej wojny? Są to zapewne zbyt uproszczone pytania i autorzy nie stawiają przed sobą zadania udzielenia na nie odpowiedzi twierdzącej lub przeczącej. Zagadnienia, które są przedmiotem ich badań są o wiele bardziej złożone. Wydaje się jednak, że kwintesencją zaprezentowanych rozważań jest to, iż największym osiągnięciem Europy Zachodniej po II wojnie światowej było wygenerowanie wewnętrznych, europejskich mechanizmów rozwiązywania konfliktów międzypaństwowych i zagwarantowanie podstawowych praw i wolności obywatelom.

Pytanie, czy istnieje jedność europejska nurtuje europejską myśl polityczną nie od dziś. Jest równie aktualne pod koniec pierwszej dekady XXI wieku, jak w poprzednim stuleciu. Definiowanie tego pojęcia wywoływało i nadal wzbudza wiele kontrowersji. Drogę w kierunku jedności europejskiej, zapoczątkowaną powstaniem Rady Europy kontynuowali twórcy idei integracji europejskiej. Blisko 60 lat temu, kiedy Robert Schuman zaproponował powołanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, podkreślano, że ostateczny kształt integracji Europy nie jest znany. Wspólnota europejska powstawała w atmosferze głębokiego kryzysu spowodowanego wojną i odrzuceniem przeszłości utożsamianej ze zbrodniami dwóch wojen światowych, totalitaryzmów, kolonializmu, imperializmu, nacjonalizmu. Nowa Europa pokoju, porozumienia, rozwoju i solidarności miała zamknąć tragiczną historię. Poczucie bliskości narodów Europy Zachodniej miało swe źródło w bardzo odległej, często wspólnej historii, w silnych powiązaniach politycznych, handlowych, kulturowych. Po II wojnie światowej jednocząca się zachodnia część kontynentu podjęła wspólny wysiłek stworzenia mechanizmów dokonywania politycznej przebudowy w sposób pokojowy. Największym osiągnięciem powstającej wspólnoty było uczynienie

wojny między mocarstwami dużo mniej prawdopodobną. Zawsze przywoływanym wzorem są tu stosunki między Francją i Republiką Federalną Niemiec – ich pojednanie stało się kamieniem węgielnym budującej się wspólnoty. Silne więzi w „starej” Unii Europejskiej – zwłaszcza w sześciu państwach, które ją współtworzyły – były budowane nie tylko na podstawie rynku i prawa. Zasadniczą rolę odgrywała również narodowa i europejska polityka pamięci, dążenie do zbliżenia wizji historii, przyjęcia wspólnej koncepcji przeszłości.

Obszar zainteresowania autorów nie koncentruje się wyłącznie na rozważaniach związanych z okrągłymi rocznicami obchodzonymi w roku 2009. Z uwagi na to, że Europa zawsze była projektem politycznym, a celem integracji gospodarczej nie było wyłącznie zniesienie barier handlowych, ale także stworzenie pokoju, dobrobytu i demokracji, autorzy odnoszą się również do przypadającej w 2009 roku podwójnej rocznicy: dwudziestolecia upadku żelaznej kurtyny, rozpoczynającego wydarzenia, które odmieniły Europę Środkową i Wschodnią, oraz piątej rocznicy rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. To ostatnie rozszerzenie było istotnym osiągnięciem w historii Unii.

W tym jubileuszowym roku Europa przeżywała poważny kryzys gospodarczy, a kontynentem wstrząsała fala niepokoju społecznego i wrogości wobec obcych. Kryzys trwałości Europy i formy jej integracji rozpoczął się już w 2005 roku, kiedy Francuzi i Holendrzy odrzucili największą reformę UE – Traktat konstytucyjny. Przez cztery lata przywódcy europejscy zmagali się z wyzwaniem sementowania wspólnoty tak, aby nie naruszyć zbyt mocno tożsamości narodowej swoich państw.

Kiedy w połowie 2008 roku irlandzcy wyborcy odrzucili Traktat lizboński, wieszczono kryzys UE. Europejscy politycy i politolodzy popadli w depresję. Francuski politolog Jacques Rupnik głosił, że Traktat lizboński jest martwy, Hugo Brady, irlandzki analityk przewidywał stworzenie nowej strategii integracyjnej, która będzie polegać na integrowaniu się w węższym gronie, bowiem integracja za pomocą traktatów to już przeszłość, a brytyjski liberalny eurodeputowany Andrew Duff mówił wręcz o tragedii Irlandczyków i o słabej pozycji Europy w świecie. To tylko przykłady reakcji na to wydarzenie, które bez wątpienia stało się punktem zwrotnym w dziejach integracji europejskiej. Podkreślano, że dotychczasowy sposób reformowania instytucji unijnych poprzez kolejne traktaty, na długo się wyczerpał. Referendum irlandzkie ujawniło bowiem ważny paradoks ładu demokratycznego, budowanego mozolnie w Europie po II wojnie światowej – oparcie się na plebiscytach, bo przecież każde referendum jest plebiscytem. Plebiscyt jednak w sprawie niezwykle skomplikowanej, opartej na długo negocjowanym kompromisie, trudnej do zrozumienia dla laika reformy, kryje w sobie niebezpieczną dwuznaczność.

Traktat lizboński, substytut odrzuconego w 2005 roku Traktatu konstytucyjnego, miał zastąpić Traktat nicejski. Pokrzyżowanie tego planu sprawić mogło dalsze obowiązywanie Nicei, która dla wielu stanowiła klęskę idei europejskiej. W grudniu 2009 roku po dwóch latach zawieszenia, Traktat lizboński, wzmacnia-

jący mechanizmy demokratyczne w UE, w tym rolę parlamentów narodowych, wszedł w życie. Jan Barcz określił go jako jedną z „bardziej znaczących reform ustrojowych Unii”. Co prawda, dopiero rok 2010 będzie czasem debaty o wprowadzeniu w życie postanowień Traktatu lizbońskiego, to jednak w sekwencji przedstawionych czytelnikom esejów znalazły się także rozważania na temat skomplikowanej materii prawno-konstytucyjnych procedur ratyfikacyjnych Traktatu.

Wejście w życie Traktatu lizbońskiego w grudniu 2009 roku stało się poważnym politycznym wyzwaniem dla Europy i klamrą zamykającą szereg wydarzeń i procesów, które miały miejsce w Europie po II wojnie, przede wszystkim po roku 1949, kiedy to powstanie Rady Europy zapoczątkowało europejską wspólnotę nie w jej wymiarze gospodarczym, ale politycznym i społecznym. Europa to unia państw narodowych, które współpracują z własnej suwerennej woli. Pozostawanie we wspólnocie, wkład w działania Rady Europy, UE i NATO, to we współczesnym zglobalizowanym świecie jedyny sposób na skuteczne wspieranie własnych interesów narodowych. Jeśli Europa chce odgrywać pierwszoplanową rolę na świecie, nie tylko musi mówić jednym głosem (co Traktat z Lizbony ułatwia), ale także być przygotowana na różne ewentualności.

1 grudnia 2009 roku przejdzie do historii Unii Europejskiej jako dzień, w którym wszedł w życie traktat kończący trwające blisko dziesięć lat dyskusje nad reformą strukturalną i polityczną. Traktat ten nadaje UE bardziej demokratyczny charakter i w poważnym stopniu rozszerza uprawnienia Parlamentu Europejskiego. Zwiększa też wpływ, jaki wywierają na funkcjonowanie Unii Europejskiej zarówno obywatele, jak i parlamenty państw członkowskich, daje bowiem obywatelom możliwość bardziej bezpośredniego wpływania na proces decyzyjny w UE.

Nie ulega jednak wątpliwości, że Traktat z Lizbony nie jest celem samym w sobie i nie jest też doskonały – to zbiór udoskonalonych zasad umożliwiających rozwój polityki UE. Od czasu uchwalenia w grudniu 2007 roku, przez dwa lata kampanii na rzecz jego ratyfikacji stworzono wiele uproszczeń, które powtarzane przez media i polityków urosły do rangi prawd absolutnych. Jedną z najczęstszych było to, że nowy traktat wzmocni i usprawni UE. Niewątpliwie usprawnieniu Unii służyć ma przewidziany w traktacie nowy, prostszy sposób podejmowania decyzji. Należy jednak pamiętać o tym, że na podejmowanie decyzji w Unii wpływ mają nie tylko procedury, lecz także ścierające się interesy państw członkowskich i polityczne alianse. O pozycji we wspólnocie nie świadczy to, ile dany kraj ma głosów w radzie Unii, ale jaką ma zdolność budowania koalicji.

Większość polityków i ekspertów zgadza się, że traktat wzmacnia państwa członkowskie reprezentowane w Radzie Unii. To właśnie państwa członkowskie wybrały przewidzianego przez traktat przewodniczącego Rady Unii i wysokiego przedstawiciela Unii ds. polityki zagranicznej. Po odrzuceniu traktatu przez Irlandię Europa znalazła się ślepej uliczce. Europa potrzebowała traktatu, aby stawić czoła problemom ocieplenia klimatu, wzrostu cen paliw i żywności czy rosnącej potęgze Chin, Indii i Rosji. Innymi słowy Traktat z Lizbony ma za zadanie uspraw-

nić i wzmocnić Unię w obliczu globalnych wyzwań kolejnej dekady XXI wieku. Kończy też proces porządkowania instytucji porozszerzaniu o 12 państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jest tu jednak wiele znaków zapytania, na które dopiero czas może udzielić odpowiedzi. U progu 2010 roku można tylko stwierdzić, że Traktat lizboński może przysporzyć Unii tyle samo problemów, co miał rozwiązać.

Zaniepokojenie jednak budzi swoista „renacjonalizacja” – powrót do koncepcji państwa narodowego, ze szkodą dla europejskiej solidarności i jednomyślności. Tendencje nacjonalistyczne są szczególnie silne w krajach, które niedawno odzyskały niepodległość, ale są obecne także we Francji, Holandii, a nawet Niemczech. Jeśli państwa europejskie mają utworzyć sprawny związek polityczny, Europejczycy muszą wykazać się europejską solidarnością. Musi to być coś więcej niż tylko solidarność instytucjonalna. Wzmocnienie ogólnoeuropejskiej solidarności powinno stanowić jedno z najważniejszych długoterminowych zadań polityki europejskiej. Niezwykle ważne jest, by owa solidarność miała charakter raczej aktywny i przyszłościowy niż bierny i retrospektywny: należy określać ją przez odniesienie do nowych wspólnych zadań stojących przed Europą.

Prezentowany numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” jest próbą zapoznania czytelnika z bieżącą europejską polityką międzynarodową z perspektywy ważnych wydarzeń historycznych XX wieku, których skutki polityczne, społeczne i kulturowe odgrywają ważną rolę na arenie międzynarodowej.

Czekamy na wszelkie uwagi i opinie. Zapraszamy do lektury i współpracy.

Magdalena Bainczyk

**WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNOKONSTYTUCYJNE
PROCEDURY RATYFIKACYJNEJ TRAKTATU Z LIZBONY
W POLSCE¹**

Od prawie dziesięciu lat państwa członkowskie, najpierw w liczbie piętnastu, od 2004 r. dwudziestu pięciu, a obecnie dwudziestu siedmiu, próbują dokonać głębokiej zmiany podstaw traktatowych Unii Europejskiej². Zastąpienie dotychczas obowiązujących traktatów nową umową międzynarodową – Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy³ – zakończyło się fiaskiem. W takiej sytuacji państwa członkowskie zdecydowały się na przyjęcie traktatu rewizyjnego, który wprowadza zmiany do traktatów dotychczas obowiązujących. J. Barcz określił ten wariant jako Nicea bis⁴, wskazując jednocześnie, że co prawda zmiana traktatu konstytucyjnego na „zwykły” traktat rewizyjny z politycznego punktu widzenia może ułatwić procedurę ratyfikacji, jednakże z prawnego punktu widzenia budzi pewne wątpliwości, gdyż Unia Europejska będzie organizacją międzynarodową, której funkcjonowanie określać będą dwie umowy międzynarodowe, a podział materii pomiędzy te umo-

¹ Poniższy artykuł jest zmienioną i uzupełnioną wersją tekstu autorki: *Das Ratifizierungsverfahren des Vertrages von Lissabon in Polen*, „Europarecht” 2009, nr 1, s. 111–126.

² Zob. m.in.: J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach: dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008; A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007; R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską – aspekty polityczne i prawne*, Zamość 2007; J. J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005: między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2006.

³ Dz.Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004.

⁴ J. Barcz, *Główne kierunki reformy ustrojowej UE*, „Europejski Przegląd Sądowy” [EPS] 2007, nr 2, s. 5 i nast.

wy jest niejasny, m.in. znaczna część regulacji odnoszących się do instytucji nie została przeniesiona do Traktatu o Unii Europejskiej⁵. Pomimo wyżej wspomnianej zmiany strategii, która w Mandacie dla Konferencji Międzyrządowej w 2007 r. została określona jako dekonstytucjonalizacja⁶, reforma podstaw traktatowych UE znów natrafiła na przeszkody.

Trudności w przyjęciu zmian ustrojowych, nie wchodząc tutaj w szczegóły natury politycznej, wynikają z logiki funkcjonowania Unii Europejskiej. Zasady działania tej organizacji określają zgodnie wszystkie państwa członkowskie, co znalazło wyraz w m.in. art. 48 ust. 3 TUE⁷. Zgodnie z art. 48 ust. 3 TUE, „Zmiany [w traktatach założycielskich – uwaga aut.] wchodzą w życie po ich ratyfikowaniu przez wszystkie Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”⁸. Wypracowanie kompromisu w ramach konferencji międzyrządowej nie gwarantuje jeszcze sukcesu⁹. To właśnie od przebiegu procedury ratyfikacyjnej w każdym z 27 państw członkowskich zależy powodzenia reformy UE¹⁰. Problemy, które pojawiły się w trakcie procedur ratyfikacyjnych w Irlandii¹¹,

⁵ Idem, *Na drodze do „Traktatu reformującego” UE – główne problemy proceduralne i instytucjonalne*, EPS 2007, nr 9, s. 5; R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 10 i nast.

⁶ Tekst mandatu Konferencji Międzyrządowej dostępny na stronie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf>.

⁷ Wyłączna kompetencja państw członkowskich do tworzenia traktatowych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej znalazła mocne potwierdzenie w wyrokach sądów konstytucyjnych państw członkowskich – m.in. wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005, K 18/04, III teza 8.5. Również w ostatnim „unijnym” orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego w sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów odnoszącym się do reprezentacji Polski w Radzie Europejskiej, wyrok z 20 maja 2009, sygn. akt Kpt 2/2008, teza V.5.8. W szczególny sposób pogląd ten został rozwinęty w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego [dalej FTK] – tzw. doktryna *Herren der Verträge* sformułowana m.in. w orzeczeniu FTK z 22 października 1986, 73, 339 (375); Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12 października 1993, sygn. akt BvR 2134, 2159/92, 89, 155 (190). Doktryna ta została również potwierdzona w wyroku FTK z 30 czerwca 2009, odnoszącym się do zgodności Traktatu lizbońskiego z Ustawą Zasadniczą, sygn. akt 2 BvE 2/08, http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html. W jednej z zasadniczych tez uzasadnienia FTK stwierdził: „Ustawa Zasadnicza upoważnia w art. 23 do udziału i rozbudowy Unii Europejskiej ukształtowanej jako związek państw. Pojęcie związku obejmuje ściśle i trwale połączenie państw zachowujących suwerenność, które to połączenie w oparciu o podstawę umowną wykonuje władzę publiczną, którego porządek ustrojowy podlega dyspozycji samych państw członkowskich, i w którym [połączeniu – przyp. aut.] narody – to znaczy obywatele państw – pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej”. Zob. także: P. Kirchhof [w:] *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, red. J. Isensee, P. Kirchhof, t. 7, Heidelberg 1992, nb. 46; M. Mataczyński, *Kto jest ostatecznym arbitrem konstytucyjności w Europie*, [w:] *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2001, s. 129.

⁸ Klauzula ratyfikacyjna została umieszczona również w art. 6 ust. 1 Traktatu lizbońskiego, Dz.Urz. UE C 306 z 17 grudnia 2007.

⁹ Mechanizmy rządzące konferencjami państw członkowskich UE omówił szeroko A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007.

¹⁰ Por.: J. Barcz, P. Świeboda, *Co dalej z Traktatem z Lizbony? Uwarunkowania strategii dla Polski*, materiał Niezależnego Instytutu Prawa Międzynarodowego i Europejskiego oraz Centrum DemosEuropa, s. 1; S. Biernat, *Problemy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. urodzin Profesora Eugeniusza Piątka*, red. A. Łazowski, R. Ostrowski, Kraków 2005, s. 80, 95 i nast.; J. Barcz, *Co dalej z Traktatem z Lizbony*, EPS 2008, nr 9, s. 4 i nast.

¹¹ W związku z negatywnym wynikiem referendum dotyczącego ratyfikacji Traktatu lizbońskiego w czerwcu 2008 r., ponowne głosowanie zostało zaplanowane na 2 października 2009 r. Na szczycie Rady Europejskiej

Czechach¹², Niemczech¹³, ale także i w Polsce, postawiły ponownie powodzenie reformy ustrojowej UE pod dużym znakiem zapytania. Jednocześnie wskazują one jednoznacznie na charakter Unii Europejskiej – jako organizacji wyraźnie „zależnej” od woli państw członkowskich, której losy pośrednio determinowane są przez rozwiązania konstytucyjne poszczególnych państw.

w czerwcu 2009 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich przyjęli szereg środków mających na celu zmniejszenie obaw społeczeństwa irlandzkiego, związanych z przyjęciem Traktatu lizbońskiego. Obawy te dotyczyły przede wszystkim polityki podatkowej, prawa do życia, edukacji i rodziny oraz tradycyjnej irlandzkiej polityki neutralności wojskowej. Na szczycie przyjęto: Decyzję w sprawie obaw narodu irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony oraz Uroczystą Deklarację dotyczącą praw pracowniczych, polityki społecznej i innych kwestii. Rada Europejska przyjęła też do wiadomości Deklarację Irlandii. Odnosi się ona przede wszystkim do zagadnienia neutralności Irlandii i zostanie dołączona do irlandzkiego instrumentu ratyfikującego Traktat z Lizbony. Rada Europejska w ciekawy sposób rozwiązała kwestię statusu prawnego wyżej wspomnianej decyzji. Ma ona bowiem zostać ujęta w protokole do następnego traktatu akcesyjnego i w ten sposób stać się częścią unijnego prawa pierwotnego. Ponadto Rada Europejska w pkt. 2 konkluzji stwierdza, że podjęta zostanie – zgodnie z niezbędnymi procedurami prawnymi – decyzja o pozostawieniu w składzie Komisji jednego obywatela z każdego państwa członkowskiego, tak więc obywatel Irlandii ma nadal zasiadać w składzie Komisji Europejskiej, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf [dostęp 30.11.2009]. 2 października 2009 r. odbyło się powtórne referendum w sprawie przyjęcia Traktatu z Lizbony. Tym razem jego zwolennicy przeważyli – ponad 67% głosujących za, <http://www.referendum.ie/referendum/home> [dostęp 30.11.2009]. 16 października 2009 r. prezydent Irlandii Mary McAleese podpisała dokument ratyfikacyjny.

¹² W listopadzie 2008 r. czeski Sąd Konstytucyjny orzekł o zgodności Traktatu z Konstytucją, zob. wyrok Sądu Konstytucyjnego z 26 listopada 2008 r. w prawie zgodności z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej Traktatu z Lizbony, sygn. Pl.ÚS 19/08 (przekład i opracowanie K. Witkowska-Chrzczonevicz), „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3, s. 271 i nast. Zgodę na ratyfikację Traktatu w lutym 2009 r. wyraziła niższa izba parlamentu, a w maju 2009 r. Senat Republiki Czeskiej. Jednakże grupa senatorów ponownie podważyła zgodność Traktatu z Lizbony z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej – sygn. sprawy ÚS 29/09. 3 listopada 2009 r. czeski Trybunał Konstytucyjny ponownie wydał orzeczenie, że Traktat nie jest niezgodny z porządkiem konstytucyjnym Republiki Czeskiej. W tym samym czasie prezydent Czech uzależnił podpisanie aktu ratyfikacji nie tylko od wyroku Trybunału, ale również od możliwości przystąpienia przez Republikę Czeską do tzw. Protokołu brytyjskiego, <http://www.hrad.cz/en/president-of-the-cr/current-president-of-the-cr-vaclav-klaus-selected-speeches-and-interviews/96.shtml> [dostęp 30.11.2009]. Zgodnie z konkluzjami szczytu Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 29–30 października 2009 r., przywódcy państw członkowskich zgodzili się, że aby nie opóźniać wejścia w życie Traktatu z Lizbony, do następnego traktatu akcesyjnego zostanie dołączony Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych UE do Republiki Czeskiej, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/110903.pdf [dostęp 30.11.2009]. 3 listopada 2009 r. prezydent Czech podpisał akt ratyfikacyjny, a minister spraw zagranicznych przekazał go rządowi Republiki Włoskiej 13 listopada 2009 r. Tym samym została zakończona procedura ratyfikacji Traktatu z Lizbony, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., <http://www.mzv.cz/jnp/en/index.html> [dostęp 30.11.2009].

¹³ Procedura ratyfikacji Traktatu lizbońskiego w Niemczech, mimo wyrażenia na nią zgody przez obie izby parlamentu – Bundestag i Bundesrat, została na pewien czas wstrzymana, gdyż duża grupa deputowanych skorzystała z prawa do wniesienia skargi konstytucyjnej do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania zgodności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację oraz ustaw towarzyszących z Ustawą Zasadniczą. Prezydent Niemiec, który merytorycznie zaakceptował tekst umowy, wstrzymał się z podpisaniem dokumentu ratyfikacyjnego do czasu wydania wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. FTK w wyroku z 30 czerwca 2009 r. zasadniczo uznał zgodność Traktatu z Ustawą Zasadniczą. Jednocześnie zakwestionował postanowienia ustawy towarzyszącej, która według Trybunału w niewystarczającym zakresie zapewnia współudział niemieckiego parlamentu w unijnej procedurze prawodawczej. Obszernie na temat wyroku zob.: J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą*, EPS 2009, nr 9, s. 13 i nast. We wrześniu 2009 r. cztery ustawy towarzyszące zostały uchwalone przez Bundestag i Bundesrat, zgodnie ze wskazaniami FTK, zawartymi w wyroku z czerwca 2009 r., prezydent RFN podpisał dokument ratyfikacji, który został następnie złożony rządowi Republiki Włoskiej, http://www.bundesregierung.de/nn_87716/Content/DE/Artikel/2001-2006/2007/12/2007-12-19-bundesregierung-ratifizierungsverfahren-vertrag-lissabon.html [dostęp 30.11.2009].

W tym kontekście istotną kwestią wydaje się analiza mechanizmów ratyfikacji traktatów zawieranych w ramach UE, w poszczególnych państwach członkowskich¹⁴, a także analiza orzeczeń krajowych sądów konstytucyjnych wydawanych w związku z tymi traktatami. Należałoby tutaj niewątpliwie wspomnieć o rozwiązaniach niemieckiego prawa konstytucyjnego¹⁵ oraz orzeczeniach Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, w tym w sprawie Traktatu z Maastricht, a także w sprawie zgodności Traktatu z Lizbony z niemiecką Ustawą Zasadniczą¹⁶. Jednakże ze względu na ograniczone ramy opracowania, celem artykułu jest jedynie przedstawienie procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony [dalej także Traktat] w Polsce.

Zagadnienia teoretyczno-prawne dotyczące ratyfikacji umów międzynarodowych, w tym umów zawieranych w oparciu o art. 90 Konstytucji, zostały szeroko omówione w literaturze¹⁷, w artykule przedstawione zostaną tylko niektóre aspekty teje procedury, istotne z punktu widzenia przebiegu ratyfikacji Traktatu z Lizbony. W pierwszej części artykułu omówiony będzie charakter prawny Traktatu w świetle Konstytucji RP, a następnie czynności podjęte przez organy władzy państwowej w celu dokonania jego ratyfikacji. W związku z przebiegiem tej procedury pojawiły się m.in. następujące sporne kwestie: uprawnienie prezydenta do wniesienia projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, możliwość wniesienia poprawek do rządowego projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację oraz obowiązek/uprawnienie prezydenta do dokonania ratyfikacji umowy po wyrażeniu zgody przez Sejm i Senat. Ponadto analizie poddana zostanie uchwała podjęta przez Sejm w związku z udzieleniem zgody na ratyfikację Traktatu.

Charakter Traktatu z Lizbony w świetle Konstytucji RP

Przepisy dotyczące udziału RP w organizacjach międzynarodowych znajdują się w rozdz. 3 Konstytucji RP, zatytułowanym „Źródła prawa”¹⁸. Konstytucja RP sta-

¹⁴ Zob. m.in.: *Prawo-ustrojowy wymiar ratyfikacji traktatów wspólnotowych*, red. K. A. Wojtaszczyk, Warszawa 2007.

¹⁵ Zob. m.in.: J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1991; S. Biernat, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

¹⁶ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30 czerwca 2009, sygn. akt 2 BvE 2/08.

¹⁷ M.in. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003; A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

¹⁸ W pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego proponowano umieszczenie przepisu dotyczącego przenoszenia kompetencji organów władzy państwowej na organizacje międzynarodowe w rozdziale 1, dotyczącym podstawowych zasad ustrojowych Rzeczypospolitej. Jednakże z obawy przed społecznym odbiorem rangi takiego przepisu zdecydowano o przesunięciu go do rozdziału 3. Konstytucji. Por.: K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 9; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2008, s. 24; M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 140 i nast.

nowi w art. 89 ust. 1 pkt 3, że ratyfikacja umowy międzynarodowej dotyczącej „członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej” wymaga „uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”. Jeżeli jednak na podstawie takiej umowy międzynarodowej ma nastąpić przekazanie przez RP „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” (art. 90 ust. 1), to Konstytucja określa specjalny tryb wyrażania zgody na tego rodzaju umowę określony w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji. Art. 90 Konstytucji określany w doktrynie jako klauzula integracyjna bądź europejska¹⁹, czy też jako konstytucyjny akt integracyjny²⁰, choć nie zawiera wyraźnego odniesienia do Unii Europejskiej, został zawarty w Konstytucji RP w związku z przygotowaniami Polski do przystąpienia do UE. Doktryna była zgodna, że uczestnictwo w Unii Europejskiej, które implikuje otwarcie polskiego porządku prawnego na działania władcze instytucji wspólnotowych i unijnych, wymaga szczegółowej podstawy prawnej zawartej w Konstytucji. Formuła przekazania kompetencji niektórych organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej, zarówno w trakcie przygotowań do przystąpienia Polski do UE, jak i po 2004 r., doczekała się licznych komentarzy w doktrynie²¹ oraz szczegółowej interpretacji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny²². Przedmiot niniejszego artykułu nie jest jednak analiza zagadnienia przekazania kompetencji²³. Należy jedynie stwierdzić, że art. 90 Konstytucji stanowił podstawę dla przystąpienia Polski do UE, ale jest również bazą dla związania się przez Polskę umowami międzynarodowymi zmieniającymi podstawy traktatowe funkcjonowania UE²⁴. K. Wojtyczek stwierdza, iż art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie zawsze, o ile umowa międzynarodowa przekazuje kompetencje zastrzeżone dla określonych organów władzy, zarówno w wypadku przystąpienia do organizacji międzynarodowej, jak i rozszerzenia kompetencji organizacji, której Polska była już członkiem wcześniej²⁵.

¹⁹ R. Arnold, *Polnische Verfassung und Europäische Union*, [w:] *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku. Doświadczenia i perspektywy*, red. Z. Maciąg, Kraków 2006, s. 118 i nast.; M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności? Suwerenność a procedura ratyfikacyjna członkostwa Polski w UE*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska*, red. W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski, Warszawa 1999, s. 85; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 107 i nast.; A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 198, 204.

²⁰ J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 3 i nast.

²¹ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] red. K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 74 i wskazana tam literatura.

²² Wyrok z 11 maja 2005, K 18/04.

²³ Zagadnienie to zostało wyczerpująco omówione w pracy K. Wojtyczka, *Przekazywanie kompetencji...*

²⁴ K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 12; J. Barcz, *Regulacje związane z akcesją Polski do Unii Europejskiej (tzw. regulacje okołookcesyjne)*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz, Warszawa 2003, s. 115; w odniesieniu do Traktatu lizbońskiego: R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 7.

²⁵ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 238 i nast.

Pogląd ten został uwzględniony w uzasadnieniu wniosku o ratyfikację Traktatu z Lizbony przedstawionego przez Radę Ministrów, w którym stwierdzono m.in.:

Przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji RP, wynika z treści Traktatu z Lizbony, który zmienia w takim zakresie przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, że oznacza to dalsze przekazanie, względnie modyfikację przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” na przyszłą, jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską. Okoliczność, że chodzi w tym przypadku przede wszystkim o modyfikację kompetencji istniejącej organizacji międzynarodowej i struktury międzynarodowej (odpowiednio Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej), której Polska jest państwem członkowskim, a nie o przystąpienie do organizacji międzynarodowej (jak to miało miejsce w odniesieniu do Traktatu Akcesyjnego, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r.) nie ma znaczenia. Z postanowień art. 90 ust. 1 Konstytucji RP wynika, że procedura taka powinna być stosowana zawsze wówczas, gdy dochodzi do przekazania na podstawie umowy międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej. Może więc chodzić zarówno o traktat akcesyjny (przystąpienie do organizacji międzynarodowej), jak i traktat rewizyjny (zmieniający umowę konstytuującą organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest już członkiem)²⁶.

W uzasadnieniu wniosku wymieniono jako istotne następujące modyfikacje traktatowych podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej: przekształcenie UE w organizację międzynarodową i likwidację struktury filarowej, a co za tym idzie objęcie obecnego III filaru UE modelem wspólnotowym, zmiany zasad podejmowania decyzji w Radzie Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej oraz zwiększenie liczby dziedzin, w których decyzje podejmowane są większością kwalifikowaną²⁷.

Należy zwrócić uwagę, że do tej pory na podstawie wspomnianego wyżej art. 90 Konstytucji RP została jedynie przeprowadzona procedura ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego. Procedura w trybie art. 90 Konstytucji co prawda została rozpoczęta również w odniesieniu do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, jednakże w związku z negatywnym wynikiem referendum we Francji i Holandii postępowanie zostało wstrzymane²⁸. Tak więc Traktat z Lizbony jest pierwszym traktatem rewizyjnym, w odniesieniu do którego procedura ratyfikacji może zostać pozytywnie ukończona. Jednocześnie jest to także pierwszy traktat, który Polska

²⁶ Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, druk 280, s. 71.

²⁷ Zmiany te szeroko omawia J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008; idem, *Unia Europejska na rozstajach: dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008. Federalny Trybunał Konstytucyjny w swoim orzeczeniu 2 BvE 2/08 z 30 czerwca 2009 stwierdził, że Traktat lizboński ma charakter traktatu rewizyjnego, lecz ze względu na zakres wprowadzanych zmian należy go porównać do Traktatu z Maastricht, a nie do amsterdamskiego czy nicejskiego.

²⁸ Czynności podjęte w ramach procedury ratyfikacyjnej Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy omówione zostały m.in. przez: A. Szmyt, *Na marginesie próby ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] W. Czapliński, *Prawo XXI wieku. Księga pamiątkowa Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 876 i nast.; A. Wyrozumska, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 212; R. Chruściak, *Konstytucyjno-ustrojowe i prawne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Dokumenty i materiały (2003–2005)*, Warszawa 2005, s. 33 i nast., oraz opublikowane w tym tomie akty wydane w ramach procedury ratyfikacyjnej, s. 501 i nast.; S. Biernat, *Problemy ratyfikacji traktatu konstytucyjnego*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej...*, s. 87 i nast.

współtworzyła jako państwo członkowskie UE²⁹. W związku z powyższym, artykuł oparty jest w dużej mierze na opracowaniach odnoszących się do procedury przystąpienia Polski do UE, gdyż dorobek doktryny odnoszący się do ratyfikacji traktatu akcesyjnego pozostaje aktualny w odniesieniu do procedury ratyfikacji traktatów rewizyjnych.

Wszczęcie procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony

Poniżej zostaną przedstawione najważniejsze, z prawnego punktu widzenia, etapy procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony³⁰. Ustawa o umowach międzynarodowych wprowadziła wyraźne rozróżnienie pomiędzy zawarciem umowy międzynarodowej, które oznacza rozpoczęcie i prowadzenie negocjacji, przyjęcie tekstu umowy, wyrażenie zgody na podpisanie umowy oraz podpisanie umowy, jeśli jego skutkiem nie jest związanie Rzeczypospolitej umową międzynarodową, a związaniem się umową międzynarodową. To ostatnie pojęcie obejmuje wszelkie czynności, w wyniku których Rzeczpospolita staje się stroną umowy. Tak więc ratyfikacja wchodzi w zakres pojęcia związania się umową międzynarodową, gdyż Prezydent RP podpisując dokument ratyfikacyjny podejmuje decyzję o związaniu się strony polskiej daną umową międzynarodową³¹. Jednakże, jak już wspomniano powyżej, jest to w świetle prawa polskiego procedura dosyć złożona, nieograniczająca się do czynności podpisania dokumentu ratyfikacji przez Prezydenta RP, a wymagająca współdziałania organów władzy ustawodawczej, wykonawczej – z uwzględnieniem jej dualizmu w polskim systemie ustrojowym, a w wypadku uruchomienia kontroli konstytucyjności umowy, także władzy sądowniczej.

Zgodnie z art. 14 u.u.m., organ właściwy do prowadzenia negocjacji lub minister kierujący działem administracji rządowej właściwy do spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, po uzgodnieniu z ministrami, składa Radzie Ministrów za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych wnioszek o ratyfikację umowy

²⁹ Prace Konwentu nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy obejmowały lata 2002–2003, a więc okres w którym Polska nie była członkiem UE. Co prawda przedstawiciele Polski brali udział w pracach Konwentu, jednakże w doktrynie wskazuje się, że pozycja negocjacyjna przedstawicieli państw kandydujących była słabsza niż państw członkowskich, A. Podraza, *Unia Europejska w procesie reform traktatowych*, Lublin 2007. Zwraca się również uwagę, że strona polska nie doceniała wagi negocjacji prowadzonych w ramach Konwentu i zajmowała raczej bierną postawę, J. Barcz, C. Mik, A. Nowak-Far, *Ocena Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 84 i nast.

³⁰ Procedura ratyfikacji w prawie polskim opiera się na podziale kompetencji pomiędzy organy władzy wykonawczej i ustawodawczej, dokonany w Konstytucji, a uszczegółowiony w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych [dalej u.u.m.], Dz.U. Nr 39, poz. 443 ze zm., ustawie z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz.U. Nr 57, poz. 507 oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych, Dz.U. Nr 79, poz. 891. Zawieranie umów podlegających ratyfikacji należy zgodnie z art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji do Rady Ministrów, natomiast do dokonania aktu ratyfikacji został upoważniony w art. 133 ust. 1 Konstytucji RP Prezydent RP. Zgodnie z art. 89 i 90 Konstytucji w procedurze ratyfikacyjnej bierze udział także parlament.

³¹ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 90 i nast.; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 83 i nast.

międzynarodowej. Konstrukcja wniosku wraz z niezbędnymi załącznikami została określona w § 8 rozporządzenia. Zgodnie z § 9 rozporządzenia minister właściwy do spraw zagranicznych przygotowuje i przedstawia Radzie Ministrów wraz z wnioskiem projekt uchwały Rady Ministrów, projekt dokumentu ratyfikacyjnego oraz projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. § 10 rozporządzenia precyzuje również, jakie załączniki powinny zostać dołączone do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP. Następnie zgodnie z art. 15 ust. 1 u.u.m., Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przedłożeniu umowy międzynarodowej Prezydentowi RP do ratyfikacji. W odniesieniu do umów, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, przedłożenie do ratyfikacji zgodnie z art. 15 ust. 3 u.u.m. następuje po otrzymaniu zgody wyrażonej przez parlament. Nieco odmienną sekwencję zdarzeń przyjmuje K. Wojtyczek, który stwierdza, że Rada Ministrów podejmuje najpierw uchwałę, iż umowa międzynarodowa podlega ratyfikacji w trybie art. 90 ust. 2–4 i przesyła odpowiednie zawiadomienie do marszałka Sejmu. Po uzyskaniu zgody parlamentu Rada Ministrów podejmuje kolejną uchwałę o przedłożeniu prezydentowi umowy międzynarodowej do ratyfikacji³².

Kwestią sporną jest rola zawiadomienia przewidzianego przez art. 69 ustawy o referendum ogólnokrajowym, zgodnie z którym Prezes Rady Ministrów zawiadamia marszałka Sejmu o podpisaniu umowy, której ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w trybie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji, przysyłając jednocześnie tekst tej umowy wraz z załącznikami. A. Wyrozumski stoi na stanowisku, że powiadomienie, o którym mówi art. 69 ustawy o referendum ogólnokrajowym nie wyczerpuje procedury wymaganej przez ustawę o umowach międzynarodowych. Nie jest bowiem właściwe, by Sejm podejmował decyzję w sprawie ratyfikacji bez formalnego wniosku dotyczącego, jakim jest projekt ustawy dotyczącej ratyfikacji³³. 21 lutego 2008 r. Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 69 ustawy o referendum ogólnokrajowym zawiadomił marszałka Sejmu, że 13 grudnia 2007 r. został podpisany tekst Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, którego ratyfikacja wymaga zgody wyrażonej w trybie art. 90 ust. 2–4 Konstytucji oraz przekazał w załączeniu Traktat z Lizbony wraz z protokołami oraz Aktem Końcowym Konferencji Międzyrządowej, a także tekst Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej proklamowanej 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu³⁴.

³² K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 227; podobnie M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 93; podobnie co do roli zawiadomienia Marszałka Sejmu o podpisaniu umowy międzynarodowej, opracowania Biura Analiz Sejmowych z 18 kwietnia 2005 w: A. Szmyt, *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*, Gdańsk 2008, s. 399 i 405.

³³ A. Wyrozumski, *Umowa międzynarodowa. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 209 i nast.; podobnie M. Jabłoński, który stwierdza m.in., że art. 69 ustawy o referendum ma charakter uzupełniający w stosunku do u.u.m., choć autor ten dopuszcza działanie Sejmu wyłącznie na podstawie zawiadomienia Prezesa Rady Ministrów, M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 208 i nast.; odmiennie A. Szmyt, *Na marginesie próby ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, [w:] W. Czapliński, *Prawo XXI wieku...*, s. 881 i nast.

³⁴ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk nr 225.

Zagadnieniem do pewnego stopnia spornym, wiążącym się ze rozpoczęciem postępowania ustawodawczego, jest krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Spore grono przedstawicieli doktryny uważa, że wyłącznie Rada Ministrów, na zasadzie wyjątku od katalogu podmiotów określonych w art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji, posiada wyłączną inicjatywę ustawodawczą ze względu na jej monopol w zakresie negocjowania i zawierania umów międzynarodowych³⁵. M. Masternak-Kubiak wskazuje również, że inicjatywa ustawodawcza rządu wynika ponadto ze wspomnianych wyżej § 9 pkt 3 i 10 rozporządzenia³⁶.

Projekt ustawy wraz z niezbędnymi w świetle § 10 rozporządzenia załącznikami, a więc: projektem aktu ratyfikacyjnego, uzasadnieniem wniosku o ratyfikację, tekstem Traktatu wraz z protokołami oraz Aktem Końcowym Konferencji Międzyrządowej w języku polskim i francuskim, został skierowany przez Prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu 25 lutego 2008 r.³⁷ Wydaje się, że uwagi zgłaszane przez A. Wyrozumską w związku z przebiegiem procedury ratyfikacyjnej Traktatu Akcesyjnego, by przepisy ustawy o umowach międzynarodowych były w pełni respektowane, oraz by w gestii rządu leżało inicjowanie procedury ratyfikacyjnej³⁸, zostały przypadku Traktatu z Lizbony od strony formalnej uwzględnione.

Warto krótko zatrzymać się nad uzasadnieniem dołączonym do projektu ustawy, które odzwierciedla stan wiedzy oraz poglądy rządu w odniesieniu do Traktatu. § 10 pkt. 2 rozporządzenia przewiduje, iż w uzasadnieniu powinny znaleźć się m.in. następujące elementy: wyjaśnienie potrzeby i celu związania RP umową międzynarodową, wskazanie różnic między dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, wskazanie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych, politycznych i prawnych. Lektura uzasadnienia przygotowanego przez rząd pozostawia pewien niedosyt, zwłaszcza w odniesieniu do analizy skutków związania się umową. Brak jest np. odniesienia się do kwestii metody wspólnotowej, która wobec likwidacji struktury filarowej Unii Europejskiej, stała się podstawowym modelem podejmowania decyzji w UE, prócz obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³⁹. W uzasadnieniu znajduje się jedynie la-

³⁵ J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 5; M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?*..., s. 88; R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską. Zarys problematyki*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000, s. 179; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 121. Pogląd ten nie jest jednak przyjmowany przez wszystkich przedstawicieli doktryny np. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 229.

³⁶ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 114.

³⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk nr 280. Traktat lizboński po jego ratyfikacji będzie należał do unijnego prawa pierwotnego, z tego też względu w uzasadnieniu nie znalazła się wymagana przez § 10 pkt. 5 rozporządzenia opinia o zgodności umowy z prawem Unii Europejskiej, co znalazło wyraz w opinii sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej.

³⁸ A. Wyrozumską, *Charakter prawny traktatu o przystąpieniu do Unii Europejskiej z 2003 r.*, [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej...*, s. 37.

³⁹ Wobec likwidacji struktury filarowej Unii Europejskiej, samo określenie metody jako „wspólnotowej” traci na aktualności, niemniej chodzi o sposób podejmowania decyzji ukształtowany w ramach Wspólnot Euro-

pidarne stwierdzenie, że przyjęty system podejmowania decyzji większością kwalifikowaną w Radzie Unii Europejskiej umacnia metodę wspólnotową, leży więc w długofalowym interesie słabszych gospodarczo państw członkowskich, w tym Polski⁴⁰. Metoda wspólnotowa z pewnymi modyfikacjami będzie stosowana również w odniesieniu do całości zagadnień objętych pojęciem przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [dalej także PWBS], a zagadnienia objęte tym pojęciem, według nowego stanu prawnego, będą należały do kategorii kompetencji dzielonych pomiędzy państwa członkowskie a UE. Tę bardzo istotną zmianę ustrojową rząd podsumowuje ogólnikowo, że przyczyni się ona do podniesienia efektywności zwalczania przestępczości transgranicznej oraz do bardziej skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi, czym Polska jest szczególnie zainteresowana⁴¹. Należy przy tym dodać, że sama analiza zmiany stanu prawnego w zakresie PWBS obejmuje 2,5 strony i nie zawiera praktycznie żadnych uwag dotyczących konsekwencji wprowadzanych zmian dla funkcjonowania polskich organów władzy państwowej, prócz stwierdzenia, że szczegółowe mechanizmy zabezpieczające, zawarte w Traktacie, zagwarantują poszanowanie interesów Polski w odniesieniu „do zagadnień najbardziej wrażliwych z punktu widzenia interesów państwa, takich jak zachowanie integralności krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz utrzymanie wpływu na regulacje dotyczące transgranicznych aspektów prawa rodzinnego”⁴². W uzasadnieniu brak jest ponadto oceny skutków finansowych i społecznych związania się Traktatem z Lizbony.

Prócz wyżej omówionego rządowego projektu ustawy w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony, do Sejmu 18 marca 2008 r. został przesłany jeszcze jeden projekt, przygotowany przez Prezydenta RP⁴³. Wywołał on kontrowersje przedstawicieli doktryny przede wszystkim z dwu względów: kompetencji prezydenta do wniesienia projektu ustawy w tej sprawie oraz ze względu na treść projektowanych norm prawnych. Biorąc pod uwagę szczególną pozycję Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej – art. 146 ust. 1 i art. 146 ust. 4 pkt. 9 Konstytucji – i przyjmowany w związku z tym monopol inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, większość przedstawicieli doktryny uznała przedłożenie projektu ustawy za niezgodne z Konstytucją⁴⁴. Ponadto treść projektowanych przepisów

pejskich przez Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej większością kwalifikowaną głosów, w sprawach dotyczących projektów aktów prawa pochodnego, przygotowanych przez Komisję, a także poddania aktów prawnych kontroli ETS, zob.: C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. 1, Warszawa 2000, nb. 958.

⁴⁰ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk nr 280, s. 64.

⁴¹ *Ibidem*, s. 66.

⁴² *Ibidem*, s. 60. Niektóre państwa członkowskie miały w tej mierze wątpliwości, na co wskazuje przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2009 r. Deklaracja Rady Europejskiej adresowana do narodu irlandzkiego.

⁴³ <http://www.prezydent.pl/x.node?id=1011848&eventId=16527898>, na stronie dostępny również tekst projektu ustawy i tekst bardzo lapidarnego uzasadnienia do ustawy.

⁴⁴ K. Działocha, *Opinia nr 1 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 121; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 149; zob. także literaturę wskazaną w przypisie nr 35; odmiennie B. Banaszak, *Opinia nr 4 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 133.

została uznana za niezgodną z Konstytucją. Art. 1 projektu ustawy zawierał tradycyjną klauzulę upoważniającą Prezydenta RP do dokonania ratyfikacji Traktatu z Lizbony, natomiast art. 2 i 3 projektu ustanawiały szczególną procedurę wyrażania zgody przez przedstawicieli RP na zmianę (odstąpienie) od zasady jednomyślnego podejmowania decyzji w Radzie UE i Radzie Europejskiej, w sprawach tak zwanego mechanizmu Joaniny⁴⁵ (art. 2 ust. 1 projektu), a także na zmianę treści lub skutków Traktatu z Lizbony wraz z dołączonymi protokołami lub deklaracjami dotyczącymi Karty Praw Podstawowych (art. 3 ust. 1 projektu). Podjęcie decyzji w wyżej wymienionych sprawach zgodnie z projektem ustawy było możliwe jedynie za uprzednią zgodą Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz Rady Ministrów. Powyższe postanowienia spotkały się z krytyką. Po pierwsze wskazywano na szczególny charakter ustawy, który nie pozwala na zawieranie w niej innych norm niż klauzula wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy przez prezydenta⁴⁶. Po drugie wielu przedstawicieli doktryny uznało sam mechanizm wyrażania zgody w wyżej wymienionych sprawach przez cztery wspomniane organy władzy za niezgodny z konstytucyjnymi zasadami działania organów władzy państwowej w stosunkach zagranicznych⁴⁷.

Jak już wyżej wspomniano, podstawą dla prac parlamentu w odniesieniu do ratyfikacji Traktatu z Lizbony stał się rządowy projekt ustawy. Jednakże przepis odnoszący się do mechanizmu wyrażenia zgody przez na zmianę kompromisu z Joaniny pojawił się w procedurze ratyfikacji ponownie, jako poprawka zgłoszona do projektu rządowego przez Klub Parlamentarny PiS. Zagadnienie poprawki zostanie omówione w następnym punkcie opracowania.

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację Traktatu przez Prezydenta RP

Ustawa, nad którą pracuje Sejm, a następnie Senat, jest określana jako ustawa aktualizująca kompetencję Prezydenta RP, wynikającą z art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji w odniesieniu do konkretnej umowy wskazanej w ustawie⁴⁸. W kontekście całości regulacji konstytucyjno-prawnych kształtujących przebieg procedury ratyfikacyjnej oraz funkcji upoważniającej omawianej ustawy, należy zwrócić uwagę na tytuł rządowego projektu ustawy – „Ustawa o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

⁴⁵ W sprawie istoty kompromisu z Joaniny: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, s. 66.

⁴⁶ P. Winczorek, *Opinia nr 2 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 125 i nast.; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 151.

⁴⁷ K. Działocha, *Opinia nr 1 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony...*, s. 122; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 153.

⁴⁸ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 125. J. Barcz prócz funkcji kompetencyjnej wyróżnia ponadto funkcję legitymacji demokratycznej oraz funkcję określenia rangi umowy w polskim porządku prawnym zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji, Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP, PiP 1998, nr 4, s. 5.

sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.”. Wydaje się, że jest on mało precyzyjny i nie odzwierciedla charakteru ustawy. Może on bowiem sugerować, że to na mocy ustawy następuje ratyfikacja Traktatu.

Z tego też względu nie jest również prawidłowe posługiwanie się określeniem ustawy ratyfikacyjnej. J. Barcz proponuje nazwę „ustawy dotyczącej umowy międzynarodowej”⁴⁹, K. Wojtyczek posługuje się natomiast pojęciem „ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację”⁵⁰, które zawarte jest również w § 9 pkt 3 oraz § 10 rozporządzenia. Zgodnie z powyższym, tytuł ustawy powinien brzmieć następująco: „Ustawa wyrażająca zgodę/dotycząca wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.”.

Należy nadmienić, że w doktrynie wskazuje się na szczególny charakter ustawy wyrażającej zgodę na dokonanie ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP, m.in. ze względu na jej treść, która ogranicza się zazwyczaj do następującej klauzuli: „Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta RP ratyfikacji [tu następuje wskazanie umowy międzynarodowej]” oraz ewentualnie do określenia daty wejścia ustawy w życie⁵¹. Ustawa ma również szczególny charakter ze względu na ograniczony czas wykonania – zostaje zrealizowana w chwili dokonania ratyfikacji przez Prezydenta RP⁵².

Wobec powyższego M. Masternak-Kubiak stawia pytania, czy jest to jedynie ustawa w sensie formalnym, czy jest to akt prawny zawierający normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Zdaniem autorki jest to akt normatywny m.in. ze względu na to, iż został skierowany do abstrakcyjnie określonego organu władzy państwowej – Prezydenta RP – wobec tego ustawa nie ma charakteru „jednorazowego” aktu prawnego⁵³.

P. Winczorek wskazuje natomiast, iż co prawda ustawa adresowana jest do abstrakcyjnie określonego adresata, ale nie zawiera norm o charakterze generalnym, gdyż dotyczy zachowania jednorazowego i niepowtarzalnego – podjęcia decyzji w sprawie ratyfikacji wskazanej w ustawie umowy międzynarodowej⁵⁴. W. Sokolewicz stwierdza natomiast z kolei, że

[...] jest to – po ustawie budżetowej – kolejny przykład przewidzianej przez ustawodawcę konstytucyjnego relatywizacji zasady nakazującej, aby ustawa była wyłącznie i w całym swoim zakresie aktem prawotwórczym stanowiącym zawsze i tylko normy o charakterze ogólnym i abs-

⁴⁹ J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 5.

⁵⁰ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 229.

⁵¹ P. Sarnecki dokonuje interesującej analizy treści ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację umów zawieranych przez Polskę od 1919 r. do dziś, konstatując, że ich treść ograniczała się do konwencjonalnej klauzuli, *Opinia nr 6 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 140 i nast.

⁵² M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 122.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ P. Winczorek, *Opinia nr 2 w sprawie ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 125.

trakcyjnym. Zapewne zgodzić się trzeba, iż ustawa nie jest też typowym aktem o charakterze indywidualnym i konkretnym⁵⁵.

Zagadnienie ograniczonej treści ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej do wyżej wspomnianej standardowej klauzuli upoważniającej, związane jest ściśle ze sporną kwestią możliwości wnoszenia poprawek i ewentualnej ich treści. Zagadnienia te szerzej zostaną poruszone nieco dalej.

Rządowy projekt ustawy odzwierciedla wspomniane wyżej ustalenia doktryny dotyczące ograniczonej treści tego aktu prawnego i zawiera jedynie zwyczajową klauzulę –

Art. 1 ust. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.

Zgodnie z art. 2 projektu ustawy ma ona wejść w życie w 14. dniu od dnia ogłoszenia.

Wybór formy wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu

Sejm na podstawie art. 90 ust. 4 Konstytucji jest upoważniony do dokonania wyboru pomiędzy drogą ustawową, a powierzeniem suwerenowi decyzji w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy. Przedstawiciele nauki właściwie zgodnie podkreślają, że tryby wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przewidziane w Konstytucji stwarzają możliwość uzyskania mocnej legitymacji demokratycznej dla tej decyzji⁵⁶. W doktrynie brak jest jednak zgody dotyczącej rangi wspomnianych trybów. Część autorów stoi na stanowisku, że trybem podstawowym jest tryb ustawowy, wymieniony w art. 90 Konstytucji jako pierwszy⁵⁷. W tym duchu wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż

Podstawową, niejako pierwotną formą wyrażenia zgody na ratyfikację tego typu umowy międzynarodowej jest kwalifikowana procedura ratyfikacyjna organów państwa, a mianowicie procedura ustawodawcza⁵⁸.

⁵⁵ W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 100.

⁵⁶ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 180; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, s. 207; L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, red. L. Garlicki, Warszawa 2000, s. 58; K. Wójtowicz, *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 316.

⁵⁷ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 120; M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 6; L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 58; K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 12.

⁵⁸ Wyrok z 27 maja 2003, K 11/03, teza 11.3.

Trybunał wskazuje ponadto, że podstawowe znaczenie trybu ustawowego wynika również z samej systematyki art. 90, który na drugim miejscu umieszcza tryb referendum, a także z uzupełniającego charakteru demokracji bezpośredniej w polskim systemie prawnym⁵⁹. K. Wojtyczek wskazuje natomiast, że ustrojodawca musi wybrać jakąś kolejność wyliczania, także w sytuacji, gdy rozwiązania zawarte w przepisie są równoprawne, a ogólna preferencja dla trybu parlamentarnego nie musi wpływać na tryb podejmowania decyzji w omawianym przypadku. Ponadto według tego autora, art. 90 Konstytucji nie tyle ma charakter wyjątku od procedur przewidzianych w art. 89, które przewidują udział parlamentu w procedurze ratyfikacyjnej, ile stwarza nowe, odrębne regulacje dla działań nieobjętych zakresem art. 89 Konstytucji⁶⁰.

Przedstawiając projekt ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony, rząd zasugerował w uzasadnieniu, że zgoda na ratyfikację powinna zostać wyrażona w trybie ustawowym, gdyż „Polska niedawno zaakceptowała zasady organizacji UE i prawa wspólnotowego w Traktacie Akcesyjnym, przyjętym po przeprowadzeniu referendum”⁶¹. Z prawnego punktu widzenia sugestia rządu dotycząca trybu wyrażenia zgody ma charakter niewiążący. Uważa się także, że Sejm nie jest związany żadnym terminem przy podejmowaniu decyzji o wyborze trybu wyrażenia zgody, a Rada Ministrów nie dysponuje środkiem w celu przymuszenia Sejmu do podjęcia wyżej wspomnianej uchwały⁶². Sejm VI kadencji przystąpił jednakże niezwłocznie do prac nad przedłożeniem rządu i zaakceptował jego sugestię. 28 lutego 2008 r. podjęto uchwałę o wyborze trybu ustawowego dla wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony⁶³.

Przyjęcie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu

Po ustaleniu trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, Sejm równie szybko podjął następne kroki zmierzające do wyrażenia zgody na ratyfikację. Pierwsze oraz drugie czytanie rządowego projektu ustawy odbyło się na dziesiątym posiedzeniu Sejmu w dniach 12–13 oraz 18 marca 2008 r. Na tym posiedzeniu Klub Poselski Prawa i Sprawiedliwości zgłosił poprawkę do projektu ustawy, która została skierowana do połączonych Komisji ds. Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych. Tym samym w praktyce parlamentarnej zakwestionowano stanowisko doktryny, iż

⁵⁹ *Ibidem*, teza 11.4.

⁶⁰ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 228; podobnie M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 205.

⁶¹ Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, druk 280, s. 71.

⁶² K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 228 i nast.

⁶³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 lutego 2008 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, M.P. Nr 19, poz. 197.

zasadniczo Sejm nie powinien wносить poprawek do projektu ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, zwłaszcza mających na celu zmianę treści wynegocjowanej umowy międzynarodowej⁶⁴. A. Szmyt wskazuje przy tym słusznie, że nie można wykluczyć „racjonalnych” poprawek ze strony Sejmu, np. w odniesieniu do daty wejścia w życie ustawy czy redakcyjnej korektury klauzuli ratyfikacyjnej⁶⁵.

Poprawka zgłoszona przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości zawierała dwie istotne modyfikacje rządowego projektu ustawy. Po pierwsze przewidywała, iż ustawa zostanie poprzedzona rozbudowaną preambułą. Tekst preambuły nie zostanie jednak omówiony w tym miejscu, gdyż praktycznie powtórzono go w uchwale Sejmu w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na ratyfikację. Uchwała ta zostanie omówiona poniżej. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z polską techniką prawodawczą, preambuła jest stosowana niezmiernie rzadko i nie ma charakteru prawnie wiążącego⁶⁶. Zgodnie z „Zasadami techniki legislacyjnej” w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień, oraz uzasadnieniu dla formułowanych norm⁶⁷. Przyjmuje się ponadto, że preambuła zawiera najczęściej cele regulacji, genezę aktu prawnego czy też wartości, którym akt prawny powinien służyć. W świetle powyższych stwierdzeń trudno uznać zasadność umieszczenia preambuły w wersji zaproponowanej przez PiS przed ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony.

Poprawka wniesiona przez PiS przewidywała także modyfikację zasadniczej treści ustawy poprzez wprowadzenie przepisu regulującego zajmowanie stanowiska przedstawiciela RP w Radzie Europejskiej bądź w Radzie UE dotyczącego decyzji, o której stanowi Protokół w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9C (nowego art. 16) ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 (nowego art. 238) ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku⁶⁸. Ten na pierwszy rzut oka bardzo niezrozumiały zapis dotyczy zmiany kompromisu z Joaniny. Kompromis ten został zapisany w Deklaracji nr 7, która została dołączona

⁶⁴ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 179; M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Wrocław 2007, s. 206; W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 101; J. Barcz, *Akt integracyjny...*, s. 6.

⁶⁵ A. Szmyt, *Opinia nr 8 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 156.

⁶⁶ M. E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego w latach 1989–2005*, „Przegląd Sądowy” 2008, nr 4, s. 97 i nast. W analizowanych przez autorkę orzeczeniach SN wyrażnie opowiedział się za nienormatywnym charakterem preambuły, autorka przytacza ponadto również orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, które popierają tezę o niewiążącym charakterze preambuły.

⁶⁷ § 11 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki legislacyjnej, Dz.U. Nr 100, poz. 908.

⁶⁸ Dz.Urz. UE z 17 grudnia 2007, C 306, s. 159 i nast.

na do Aktu Końcowego⁶⁹ i nie stanowi części unijnego prawa pierwotnego. Natomiast zgodnie z wyżej wspomnianym Protokołem, który w przeciwieństwie do deklaracji, należy do unijnego prawa pierwotnego⁷⁰, zmiana w zakresie kompromisu z Joaniny może zostać dokonana jednogłośnie⁷¹. W świetle poprawki zgłoszonej przez Pis, zgodę na zmianę lub uchylenie tej decyzji przedstawiciel RP musiałby otrzymać od Sejmu, Senatu, Prezydenta RP i Rady Ministrów. Jeżeli zgoda nie zostanie wydana przez wszystkie te organy, wówczas przedstawiciel Polski w organach unijnych będzie zobowiązany do zajęcia stanowiska negatywnego.

W sprawozdaniu Komisje rekomendowały odrzucenie poprawek⁷². Przedstawiciele rządu, broniąc tekstu projektu ustawy w wersji rządowej, stwierdzili, że zasadniczo w polskiej technice legislacyjnej preambuła jest stosowana niezmiennie rzadko i ma charakter deklaracyjny. Ponadto słusznie wskazano, że postanowienia odnoszące się do upoważnienia przedstawiciela RP do zajmowania stanowiska w Radzie Europejskiej lub w Radzie UE w wyżej wymienionej sprawie, mają charakter proceduralny i nie są związane bezpośrednio z wyrażeniem zgody na ratyfikację⁷³. Z punktu widzenia techniki legislacyjnej powinny się więc raczej znaleźć w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁷⁴. Należy tutaj przypomnieć prezentowane już poglądy o szczególnym charakterze ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Szczególny jej charakter polega m.in. na jej treści ograniczonej do standardowej klauzuli upoważniającej⁷⁵. Przy okazji procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony wskazywano m.in. na fakt, że wprowadzenie do omawianej ustawy wspomnianych zapisów spowodowałoby, iż mogłyby one zostać zmienione jedynie po uzyskaniu kwalifikowanej większości przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji, a która nie jest stosowana w odniesieniu do innych ustaw. Jeśliby więc przyjęto ustawę w wersji zaproponowanej przez PiS, wówczas zostałby stworzony typ aktu normatywnego nieprzewidziany w Konstytucji⁷⁶. Abstrahując od kwestii konstytucyjności umieszczania w ustawie wyraża-

⁶⁹ *Ibidem*, s. 250 i nast.

⁷⁰ Protokół ma zostać dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 51 (nowa numeracja tekstu skonsolidowanego po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony) Traktatu o Unii Europejskiej [dalej TUE] protokoły i załączniki dołączone do Traktatów stanowią ich integralną część, zob. także: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, s. 66.

⁷¹ J. P. Terhechte, *Der Vertrag von Lissabon: Grundlegende Verfassungsurkunde der europäischen Rechtsgemeinschaft oder technischer Änderungsvertrag?*, „Europarecht” 2008, nr 2, s. 168.

⁷² Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk 357.

⁷³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Sprawozdanie stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 18 marca 2008 r. (trzeci dzień obrad), s. 155, 158.

⁷⁴ Dz.U. z 2004 Nr 52 z późn. zm.

⁷⁵ Zob. pkt 3 artykułu i wskazaną tam literaturę, także P. Sarnecki, *Opinia nr 3 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 2, s. 142; B. Banaszak, *Opinia nr 4 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 134.

⁷⁶ P. Winczorek, *Preambuła, czyli konstytucyjne nadużycie*, „Rzeczpospolita”, 19.03.2008, s. A-16; podobnie K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 151; A. Szmyt, *Opinia nr 8 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 155.

jącej zgodę na ratyfikacji innych regulacji niż standardowa klauzula ratyfikacyjna, podnoszono, iż uzależnienie stanowiska przedstawiciela RP od zgody czterech naczelnych organów władzy państwowej jest niezgodne z konstytucyjnymi zasadami odnoszącymi się do podziału władzy i prowadzenia polityki zagranicznej⁷⁷.

Spór wokół kształtu ustawy ratyfikacyjnej pomiędzy koalicją rządzącą a Klubem Parlamentarnym Prawa i Sprawiedliwości był o tyle doniosły, że Konstytucja przewiduje konieczność uzyskania szerokiego konsensusu politycznego w Sejmie i Senacie dla uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy wymienionej w art. 90 ust. 1 Konstytucji. W świetle art. 90 ust. 2 Konstytucji, niezbędne jest bowiem uzyskanie w Sejmie większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów i w Senacie większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. W doktrynie wskazuje się, iż uzyskanie takiej większości podnosi poziom legitymizacji demokratycznej tej decyzji⁷⁸. Należy zwrócić uwagę, że wymogi dla przyjęcia ustawy dotyczącej umowy przenoszącej kompetencje organów władzy państwowej na organizację międzynarodową lub organ międzynarodowy, w niektórych sprawach są ostrzejsze w odniesieniu do Senatu, niż warunki zmiany Konstytucji zawarte w art. 235 ust. 4. Przepis ten bowiem przewiduje, że ustawę o zmianie Konstytucji Sejm uchwała większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, iż „W kategoriach ilościowych trzeba więc uznać omawiane tu wymogi za co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym przy zmianie Konstytucji”⁷⁹. Pomimo tego, doktryna zgodnie akceptuje pogląd, że w trybie art. 90 nie może dojść do zmiany Konstytucji⁸⁰.

Konflikt wokół treści ustawy został zakończony zawarciem politycznego kompromisu pomiędzy Prezydentem RP i Prezesem Rady Ministrów. Jego elementem było ze strony Klubu Parlamentarnego PiS wycofanie poprawki do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu i poparcie projektu rządowego, a ze strony partii rządzących uchwalenie uchwały odzwierciedlającej treść zgłoszonej jako poprawka preambuły do ustawy oraz opracowanie nowej ustawy dotyczącej kompetencji organów władzy państwowych w relacjach z Unią Europejską, która uwzględniałaby postulaty opozycji⁸¹.

⁷⁷ *Ibidem*, szczególnie pkt 3, s. 157; podobnie także P. Sarnecki, *Opinia nr 3 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 143; B. Banaszak, *Opinia nr 4 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 134.

⁷⁸ M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?*..., s. 89, 95; R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 180; Wyrok z 11 maja 2005, K 18/04, III teza 3.3, 4.3.

⁷⁹ *Ibidem*, III teza 4.6; zob. także porównanie ustawy o zmianie konstytucji i ustawy w rozumieniu art. 90 ust. 2 Konstytucji przez: K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 150.

⁸⁰ Np. P. Sarnecki, *Opinia nr 3 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 144.

⁸¹ B. Waszkielewicz, *Przełom w sprawie traktatu, „Rzeczpospolita”*, 31.03.2008, s. A-1; P. Lisicki, *Kompromis ze wskazaniem na PO, „Rzeczpospolita”*, 31.03.2008, s. A-2; M. Subotić, A. Majchrzak, K. Manys, *Prezydent nie pogodził PiS, „Rzeczpospolita”*, 01.04.2008, s. A-3.

1 kwietnia 2008 r. Sejm najpierw podjął uchwałę w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację przez Prezydenta RP Traktatu z Lizbony⁸², następnie została wycofana poprawka wniesiona przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości, a potem przystąpiono do głosowania nad przyjęciem rządowego projektu ustawy. Ustawa została przyjęta 386 głosami za, przeciwko głosowało 56 posłów, a od głosu wstrzymało się 12 posłów⁸³.

Po uchwaleniu ustawy w izbie niższej zostaje ona przekazana do Senatu. Trybunał Konstytucyjny podkreślił,

że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm [art. 121 ust. 3 Konstytucji przewiduje, że uchwała Senatu odrzucająca ustawę może zostać odrzucona przez Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – uwaga moja M.B.]⁸⁴.

Biorąc pod uwagę poglądy Trybunału Konstytucyjnego, przedstawiciele doktryny są zasadniczo zgodni, że brakuje terminu zajęcia stanowiska przez Senat oraz nie ma możliwości wnoszenia przez Senat poprawek do ustawy wyrażającej zgodę na umowę międzynarodową⁸⁵. Podobnie jak izba niższa, Senat podjął niezwłocznie prace nad ustawą kompetencyjną. 1 kwietnia 2008 r. ustawę przekazano marszałkowi Senatu, następnego dnia odbyło się posiedzenie Senatu, na którym uchwalono ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP Traktatu z Lizbony⁸⁶.

Zgodnie z art. 122 ust. 1 Konstytucji, marszałek przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi RP, który w ciągu 21 dni od jej przedstawienia, powinien ją podpisać oraz zarządzić jej ogłoszenie w „Dzienniku Ustaw”. Na tym etapie postępowania prezydent dysponuje dwiema możliwościami wstrzymania wejścia w życie ustawy. Zgodnie z art. 122 ust. 3 Konstytucji przed podpisaniem ustawy może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją. Ponadto może skorzystać z prawa weta⁸⁷.

⁸² Uchwała w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku, M.P. Nr 31, poz. 270.

⁸³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, posiedzenie 12, głosowanie nr 4 nad przyjęciem w całości projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., zawartego w druku nr 280, głosowało – 452, za – 384, przeciw – 56, wstrzymało się – 12, nie głosowało – 8.

⁸⁴ Wyrok z 27 maja 2003, K 11/03, III teza 11.3; K. Skotnicki, *Opinia nr 7 w sprawie ratyfikacji Traktatu lizbońskiego...*, s. 150.

⁸⁵ L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 59; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 230.

⁸⁶ Za jej uchwaleniem opowiedziało się 74 senatorów, 17 było przeciw, a 6 wstrzymało się od głosu, <http://www.senat.gov.pl/k7/dok/sten/008/g/g0402001.htm>.

⁸⁷ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 230; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 121; K. Wyrzykowski wymienia jedynie prawo do wniesienia wniosku w spra-

Należy przy tym podkreślić, że kontrola konstytucyjności ustawy obejmuje także umowę międzynarodową, na ratyfikację której ustawa wyraża zgodę. Prezydent Lech Kaczyński nie skorzystał z tych możliwości i podpisał ustawę 9 kwietnia 2008 r. Ustawa została opublikowana i weszła w życie 30 kwietnia 2008 r.⁸⁸

Ratyfikacja Traktatu przez Prezydenta RP

Następnym etapem procedury ratyfikacyjnej umowy międzynarodowej, o których stanowi art. 90 ust. 1 Konstytucji, jest zgodnie z art. 15 ust. 2 u.u.m. jej przedłożenie przez ministra właściwego do spraw zagranicznych Prezydentowi RP do ratyfikacji wraz z uzasadnieniem oraz projektem dokumentu ratyfikacyjnego.

Zdania doktryny w sprawie charakteru aktu ratyfikacji są podzielone. Kontrowersje te wynikają niewątpliwie ze specyficznego ukształtowania kompetencji organów władzy wykonawczej w stosunkach zagranicznych na podstawie Konstytucji RP. Art. 146 ust. 1 Konstytucji stwierdza, że to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, a w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji zostało powierzone Radzie Ministrów ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Z drugiej jednak strony nie sposób pominąć art. 126 Konstytucji, w którym Prezydent RP został określony jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, który czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium⁸⁹. Większość autorów przyjmuje właśnie ze względu na treść art. 126 ust. 1 i 2, że prezydent może samodzielnie podjąć decyzję, czy daną umowę międzynarodową ratyfikować⁹⁰. Tak więc podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem prezydenta. M. Grzybowski wskazując na art. 126 ust. 2 Konstytucji, stwierdza, iż zadanie „stania na straży suwerenności” jest realizowane głównie poprzez korzystanie z kompetencji do ratyfikowania i wypowiedzania umów między-

wie zgodności ustawy z Konstytucją, nie wspomina natomiast o prawie weta, M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?...*, s. 91.

⁸⁸ Dz.U. Nr 62, poz. 388.

⁸⁹ Ostatnio obszernie na temat kompetencji organów władzy wykonawczej w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej i unijnej wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 maja 2009 r., stwierdzając m.in. w tezie V.4.2. „[...] w wysłowieniu art. 146 ust. 1 Konstytucji zawarte jest domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego prowadzenia polityki zagranicznej. Niekoniecznie oznacza to zupełną wyłączność Rady Ministrów w dziedzinie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Uwzględnić bowiem należy art. 133 ust. 1, określający Prezydenta Rzeczypospolitej jako «reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych». Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji, do Rady Ministrów należą zatem wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały – w art. 133 ust. 3 – zastrzeżone na rzecz Prezydenta Rzeczypospolitej, i których realizacja wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Zagranicznych”.

⁹⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2006, s. 273; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 98; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 235; odmiennie M. Wyrzykowski, *Klauzula europejska – zagrożenie suwerenności?...*, s. 92.

narodowych⁹¹. Zwraca się jednak przy tym uwagę, iż w warstwie politycznej trudno byłoby głowie państwa ignorować stanowisko parlamentu przyjęte większością kwalifikowaną, co wymaga szerokiego konsensusu ugrupowań parlamentarnych, czy też zignorować zgodę wyrażoną w referendum⁹².

Powyższe rozważania nabierają szczególnego znaczenia w odniesieniu do procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony. Mimo spełnienia przesłanek konstytucyjnych i ustawowych dla ratyfikacji umowy, Prezydent RP zwlekał ponad półtora roku z podpisaniem dokumentu ratyfikacyjnego. Oficjalnie prezentowane było stanowisko, że zwłoka w dopełnieniu procedury ratyfikacyjnej spowodowana była sytuacją w Irlandii. Prezydent bowiem nie chciał wywierać dodatkowego nacisku na naród irlandzki, który w październiku 2009 r. po raz drugi miał wypowiedzieć się na temat traktatu w referendum⁹³. Stanowisko prezydenta może podlegać krytyce z co najmniej dwóch powodów. Każde państwo członkowskie podejmuje suwerennie decyzję o ratyfikacji umowy międzynarodowej i nie musi przy tym kierować się sytuacją polityczną i społeczną w innym państwie. Ponadto należy wskazać, że prezydent wykonując swoje kompetencje wymienione w art. 133 ust. 1 Konstytucji, winien kierować się przede wszystkim wartościami wymienionymi w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Jeśli stoi on na stanowisku, że ratyfikacja Traktatu z Lizbony w jakikolwiek sposób naruszyłaby wartości wymienione w tym przepisie, powinien skierować Traktat z Lizbony, zgodnie z art. 133 ust. 2 Konstytucji, do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jego zgodności z Konstytucją. Jeżeli natomiast prezydent takich wątpliwości nie ma, to zwłoka w podpisaniu Traktatu wydaje się nieusprawiedliwiona. Należy przy tym zauważyć, że Traktat stał się przedmiotem orzeczeń sądów konstytucyjnych w innych państwach członkowskich, które nie stwierdziły niezgodności umowy z konstytucjami państw członkowskich⁹⁴.

Akt ratyfikacji podlega kontrasygnacie Prezesa Rady Ministrów, gdyż nie został on wymieniony w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP wśród aktów urzędowych Prezydenta RP niepodlegających podpisowi Prezesa Rady Ministrów⁹⁵. K. Wojtyczek omawiając ten etap procedury ratyfikacyjnej podkreśla uprawnienia Rady Ministrów, która pomimo uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie jest zobowiązana do jej przedłożenia Prezydentowi RP, a Prezes Rady Ministrów może odmówić kontrasygnaty dokumentu ratyfikacyjnego⁹⁶. Pozwala to Radzie Ministrów na odpowiednią reakcję w odpowiedzi na zmianę sytuacji na arenie międzynarodowej. Należy zauważyć, że brak terminu podpisania przez prezydenta

⁹¹ M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w dobie integracji europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 8, s. 8.

⁹² L. Garlicki, *Kilka uwag...*, s. 61.

⁹³ Zob. m.in.: <http://www.prezydent.pl/x.node?id=19043117>; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 235 i nast.

⁹⁴ Zob. przypis nr 12 i 13.

⁹⁵ Zob. także: A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004.

⁹⁶ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 237.

dokumentu ratyfikacyjnego⁹⁷. Umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, a więc prezydent po podpisaniu aktu ratyfikacji ma obowiązek zarządzić ogłoszenie umowy w „Dzienniku Ustaw”⁹⁸.

Zgodnie ze wspomnianym wyżej stanowiskiem Prezydenta RP, podpisanie aktu ratyfikacyjnego miało miejsce po pozytywnie zakończonym referendum w Irlandii, które odbyło się 2 października 2009 r. 10 października 2009 r. Prezydent RP, w obecności przewodniczącego Rady F. Reinfeldta, przewodniczącego Komisji Europejskiej J. M. Barroso oraz przewodniczącego Parlamentu Europejskiego J. Buzka, podpisał akt ratyfikacji Traktatu z Lizbony – jako przedostatni przywódca państwa członkowskiego. Jako ostatni akt ratyfikacji podpisał prezydent Czech Vaclav Klaus⁹⁹. 13 listopada 2009 r. Czechy złożyły akt ratyfikacji depozytariuszowi – rządowi Republiki Włoskiej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Traktatu z Lizbony, traktat wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po złożeniu dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-sygnatariusza, które jako ostatnie dopełniło tej formalności, a więc 1 grudnia 2009 r.

Uchwała w sprawie wyrażenia przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej zgody na ratyfikację przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu z Lizbony

Jak już wspomniano, przyjęcie uchwały przez Sejm było jednym z elementów kompromisu zawartego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów, który miał doprowadzić do szybkiego zakończenia parlamentarnego etapu procedury ratyfikacyjnej. Projekt uchwały został wniesiony 27 marca 2008 r. przez Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej oraz Klub Poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego¹⁰⁰, jednakże tekst uchwały powtarza zasadniczo preambułę do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony, która została zawarta w sprawie zgłoszonej przez Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości.

Ze względu na ograniczony wpływ parlamentu na treść umowy międzynarodowej, Sejm i Senat od początku lat 90. kilkakrotnie przyjmował uchwały przy okazji wyrażania zgody na ratyfikację określonych umów międzynarodowych. Uchwała taka została przyjęta m.in. przy okazji wyrażania zgody na ratyfikację przez Rzeczpospolitą Konwencji o prawach dziecka w 1990 r., czy też w ramach procedury ratyfikacji Traktatu o dobrym sąsiedztwie między Polską a Republiką

⁹⁷ M. Jabłoński, *Polskie referendum akcesyjne*, Warszawa 2007, s. 293; B. Pawłowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *O prawnych możliwościach odstąpienia przez Polskę od Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych” 2008, nr 1, s. 83.

⁹⁸ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 237.

⁹⁹ http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/10/10/a_step_closer_to_the_lisbon_treaty [dostęp 30.11.2009].

¹⁰⁰ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, druk 345, 345-A.

Federalną Niemiec, podpisanego 17 czerwca 1991 r. w Bonn¹⁰¹. Funkcja i skutki uchwały tego rodzaju nie zostały jednoznacznie określone przez doktrynę. Przede wszystkim należy podkreślić, iż uchwała tego rodzaju nie ma charakteru prawnie wiążącego, jest jedynie aktem o charakterze politycznym¹⁰². Z drugiej jednak strony W. Sokolewicz określa uchwałę podejmowaną przez Sejm przy okazji uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, jako uzupełniającą tę ustawę i zawierającą zastrzeżenia, kwalifikowane jako zastrzeżenia strony polskiej¹⁰³. Nie wyjaśnia on natomiast, w jaki sposób pozostałe strony umowy miałyby zostać powiadomione o zastrzeżeniach zamieszczonych w niewiążącym akcie prawa krajowego. M. Masternak-Kubiak wskazywała, że ewentualne zastrzeżenia powinny być raczej umieszczone w ustawie wyrażającej zgodę na ratyfikację, a następnie przekazane pozostałym stronom umowy w formie pisemnej w akcie ratyfikacyjnym¹⁰⁴. R. Mojak stwierdził nawet, że w praktyce zostało przyjęte następujące rozwiązanie: prezydent ratyfikując umowę międzynarodową na podstawie upoważnienia ustawowego, uwzględnia w akcie ratyfikacyjnym zastrzeżenia wyrażone w formie uchwały¹⁰⁵. Należy jednak przypomnieć, że w sensie materialnym twórcą dokumentu ratyfikacyjnego pozostaje rząd, który decyduje o jego treści i kształcie. Uprzedzając analizę postulatów zawartych w omawianej uchwale, należy podkreślić, że została ona podjęta ze względu na sytuację wewnętrzną, jest aktem o charakterze wewnętrznym i nie może wywoływać żadnych skutków w stosunkach z innymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej.

Uchwała rozpoczyna się stwierdzeniem, że polska racja stanu wymaga umocnienia i usprawnienia Unii Europejskiej, gdyż tylko silna i sprawna Unia może zapewnić realizację celów państw członkowskich. Jednakże stwierdzenia zawarte w jej dalszej części wskazują, iż dotyczy ona raczej umocnienia bardzo tradycyjnie pojmowanego państwa narodowego w ramach Unii Europejskiej i koncentruje się wokół trzech głównych zagadnień: charakteru Unii Europejskiej, relacji Konstytucji RP do prawa unijnego oraz kwestii aksjologii w Unii Europejskiej. W uchwale nie została natomiast poruszona kwestia praktycznej realizacji postulatów Sejmu.

Unia Europejska została zdefiniowana jako wspólnota wolnych, równoprawnych narodów połączonych wolą partnerskiej współpracy w ramach Unii Europejskiej¹⁰⁶. Podkreślono suwerenność i dążenie do umacniania niepodległości Polski, której decyzja o przystąpieniu, kształcie członkostwa i wystąpieniu z tej organizacji międzynarodowej wynika z woli narodu. Należy tutaj przypomnieć,

¹⁰¹ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 179; M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 117.

¹⁰² B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, nb. 493, 494.

¹⁰³ W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 101.

¹⁰⁴ M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego...*, s. 118. Na taką możliwość wskazuje również W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna...*, s. 101.

¹⁰⁵ R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski...*, s. 180.

¹⁰⁶ Podobnego sformułowania użył FTK w swoim wyroku z 30 czerwca 2009.

że powyższe stwierdzenia zgodne są z poglądami Trybunału Konstytucyjnego na charakter współpracy w ramach Unii Europejskiej, który stwierdził:

Państwa członkowskie pozostają suwerennymi podmiotami – stronami traktatów założycielskich Wspólnot i Unii Europejskiej. One też samodzielnie i zgodnie ze swymi konstytucjami ratyfikują zawierane Traktaty i dysponują prawem ich wypowiedzenia w trybie i na warunkach regulowanych w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.¹⁰⁷

Lektura sprawozdań stenograficznych z posiedzeń Sejmu i Komisji sejmowych wskazuje, że problemy ochrony suwerenności oraz charakteru prawnego Unii Europejskiej, a zwłaszcza jej ewentualnego przekształcenia w państwo federalne, były jednymi z głównych elementów wypowiedzi posłów PiS. Stąd też w uchwale UE została zdefiniowana jako organizacja międzynarodowa, z której można wystąpić. Stwierdzenie to miało podkreślić odejście od koncepcji państwowości Unii. Ponadto w uchwale wskazano, że państwa członkowskie, podpisując Traktat z Lizbony, zrezygnowały z koncepcji „Konstytucji dla Europy”.

Powyższe stwierdzenia odzwierciedlają zasadniczo postanowienia zawarte w Traktacie z Lizbony, bowiem art. 1 ust. 1 TUE¹⁰⁸ stanowi, że to państwa członkowskie tworzą Unię Europejską, przyznając jej kompetencje do realizacji celów wspólnych dla tychże państw. Kwestia powierzenia kompetencji Unii Europejskiej przez państwa członkowskie – a więc wskazanie na pochodny charakter kompetencji Unii w stosunku do państw członkowskich, które posiadają tzw. kompetencje kompetencji – została również zawarta w art. 4 i 5 TUE. Art. 4 ust. 1 TUE wprowadza zastrzeżenie, którego brak było do tej pory w traktatach, że kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. W sprawie charakteru prawnego Unii Europejskiej, która zgodnie z art. 1 ust. 3 TUE zastępuje Wspólnotę Europejską, Traktat o Unii Europejskiej stanowi w art. 47, iż posiada ona osobowość prawną, a więc jest organizacją międzynarodową. J. Barcz zwraca uwagę, że określenie formy prawnej, kompetencji i struktury Unii powinno zakończyć spekulację, czy proces integracji europejskiej zmierza do powołania państwa europejskiego¹⁰⁹.

Wspomniane wyżej stwierdzenie zawarte w uchwale odnoszące się do kwestii członkostwa w Unii Europejskiej również w pełni koresponduje z zapisami Traktatu, który rozwinął dotychczasowe regulacje unijnego prawa pierwotnego

¹⁰⁷ Wyrok z 11 maja 2005, K 18/04, III teza 8.5. Jak zauważa A. Wyrozumska, nie wszystkie państwa członkowskie UE są stronami Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Co prawda przyjmuje się, że umowa ta odzwierciedla zasady ogólne prawa międzynarodowego, jednakże państwa są na ogół zgodne, że postanowienia Konwencji dotyczące trybu wypowiedzenia umowy międzynarodowej nie mają charakteru zwyczajowego, A. Wyrozumska, *Umowy międzynarodowe w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego dotyczących Traktatu o przystąpieniu do UE oraz ENA*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 256.

¹⁰⁸ Nowa numeracja tekstu Traktatu o Unii Europejskiej [dalej TUE], skonsolidowanego po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony, Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008.

¹⁰⁹ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie...*, s. 46; R. Kwiecień mówi nawet o wzmocnieniu państw członkowskich w porównaniu z regulacjami obecnie obowiązującymi, R. Kwiecień, *Traktat reformujący Unię Europejską...*, s. 13.

zawarte w art. 49 TUE. Traktat z Lizbony precyzuje bowiem nie tylko ogólnie zarysowane w TUE kryteria przystąpienia do UE¹¹⁰, ale zawiera również procedurę wystąpienia z tej organizacji. Zgodnie z art. 50 ust. 1 TUE, każde państwo członkowskie może, wedle swoich wymogów konstytucyjnych, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. W przypadku Polski miałaby więc zastosowanie procedura przewidziana w art. 90 Konstytucji RP. W tym zakresie stwierdzenie, że decyzje o członkostwie w Unii Europejskiej mają źródło w suwerennej woli Narodu, jest pewnego rodzaju *superfluum*. Również stwierdzenie, że państwa członkowskie, podpisując Traktat lizboński, zrezygnowały z procesu konstytucjonalizacji Unii Europejskiej, ma jedynie charakter deklaracyjny, gdyż dekonstytucjonalizacja leżała u samych podstaw negocjacji nad tekstem traktatu rewizyjnego i stanowiła część strategii politycznej, mającej na celu ułatwienie wejścia w życie tego aktu prawnego. Mandat dla Konferencji Międzyrządowej przewidywał wyraźnie, że państwa członkowskie rezygnują z koncepcji konstytucji¹¹¹, co znalazło wyraz nie tylko w nazwie negocjowanego traktatu, ale także rozwiązaniach szczegółowych¹¹². Nie zmienia to jednak faktu, że faktycznie w Traktacie z Lizbony znalazła się większość rozwiązań przewidzianych przez Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Wydaje się, że rzeczywisty zakres wpływu UE na sytuację prawną i społeczną w państwach członkowskich nie jest determinowany faktem konstytucjonalizacji bądź dekonstytucjonalizacji UE, ale zakresem kompetencji powierzonych tej organizacji i zasadami podejmowania decyzji (tzw. metoda wspólnotowa bądź międzyrządowa) przez jej instytucje.

Obawy posłów o utratę suwerenności znalazły swój wyraz również w stwierdzeniu, że Traktat z Lizbony nie daje podstaw do wykładni, która dopuszczałaby, aby w ramach instytucji Unii Europejskiej były podejmowane jakiekolwiek działania uszczuplające suwerenność państw członkowskich, godzące w ich narodową tożsamość lub szkodzące ich słusznym interesom narodowym. Dla osób zajmujących się mechanizmami integracji europejskiej powyższe zdanie jest trudno zrozumiałe. W doktrynie został bowiem utrwalony pogląd, że współpraca w ramach Unii Europejskiej prowadzi do zmiany pojmowania suwerenności. W ramach tego procesu, posługując się mało precyzyjnym słownictwem uchwały, dochodzi w sposób nieunikniony do „uszczipienia suwerenności”, gdyż część kompetencji uprzednio wykonywanych przez organy władzy państwowej, jest wykonywana przez instytucje wspólnotowe bądź unijne. Paralelnie do procesu przenoszenia kompetencji na poziom organizacji, państwo uzyskuje nowe możliwości realizowania swoich interesów właśnie poprzez uczestnictwo w instytucjach tejże organizacji. Z tego

¹¹⁰ Art. 49 TUE przewiduje m.in., że państwo kandydujące ma spełnić warunki uzgodnione *ad casum* przez Radę Europejską.

¹¹¹ Tekst mandatu Konferencji Międzyrządowej dostępny na stronie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/07/st11/st11218.pl07.pdf>.

¹¹² M.in. rezygnacja z nazwy ministra spraw zagranicznych Unii, określeń: „ustawa europejska”, „ramowa ustawa europejska”, symboli Unii czy wprowadzenia do unijnego prawa traktatowego zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym.

punktu widzenia owo „uszczuplenie” jest niezbędnym warunkiem uczestnictwa w integracji europejskiej¹¹³. Należy nadmienić, że instytucje Unii Europejskiej – Komisja Europejska i Parlament Europejski – mają, zgodnie z zapisami traktatowymi za zadanie działać w interesie ponadnarodowym lub poprzez uzgadnianie interesów poszczególnych państw członkowskich w ramach instytucji międzyrządowych – Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej. W tym kontekście ochrona i realizacja „słusznych interesów narodowych” zależy od umiejętności i skuteczności służb dyplomatycznych danego państwa, w szczególności od umiejętności budowania międzypaństwowych koalicji. Nie można natomiast wykluczyć, że w ramach metody wspólnotowej dojdzie do naruszenia interesów narodowych, któregoś z państw członkowskich. Należy przy tym wskazać, że działanie Unii powinno być również oparte o zasadę solidarności, która została wzmocniona w Traktacie z Lizbony¹¹⁴.

Można zastanowić się, na ile troska Sejmu, by nie doszło do „uszczuplenia suwerenności” jest uzasadniona w kontekście unijnych zasad kompetencji powierzonych i legalizmu, zgodnie z którymi instytucje Unii Europejskiej mogą podejmować działania wyłącznie w oparciu o podstawę prawną zawartą w traktatowym prawie pierwotnym, a legalność działań organizacji wykraczających poza podstawy traktatowe może zostać podważona w drodze skargi na nieważność¹¹⁵. Należy zauważyć, że sama zasada kompetencji powierzonych została w Traktacie z Lizbony wzmocniona¹¹⁶. Zakres kompetencji Unii, podobnie jak mechanizm podejmowania decyzji przez instytucje Unii Europejskiej, jest właśnie przedmiotem negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi w ramach konferencji międzyrządowej zajmującej się przygotowaniem tekstu traktatu rewizyjnego. Wyżej zamieszczone stwierdzenie jest więc sygnałem, iż posłowie nie bardzo dowierają zapisom wynegocjowanym przez przedstawicieli rządu. Może należy się na tym etapie raczej zastanowić się nad stworzeniem skutecznego mechanizmu monitorowania działań instytucji UE pod kątem przestrzegania wyżej wymienionych zasad, a także nad możliwościami ewentualnego podważenia tych działań przy wykorzystaniu środków prawnych przewidzianych w unijnym prawie pierwotnym. Pomocna w tym zakresie może być właśnie procedura kontrolowania przestrzegania zasady subsydiarności przez parlamenty krajowe¹¹⁷.

¹¹³ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 60; J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności pomiędzy sferą ponadnarodową i państwową*, [w:] *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, red. J. Kranz, Warszawa 2006, s. 68; M. Bainczyk, *Wykonywanie praw zwierzchnich przez inne państwo członkowskie Unii Europejskiej na terenie Polski i Niemiec – zagadnienia konstytucyjnoprawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 3, s. 218 i nast.; A. Grzełak, *Trzeci filar Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 76.

¹¹⁴ Art. 4 ust. 3 TUE, art. 67 ust. 2, 80, 122 ust. 1, 194 ust. 1, art. 222 TFUE.

¹¹⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe...*, nb 1129, 1835.

¹¹⁶ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 124.

¹¹⁷ Idem, *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu lizbońskiego*, [w:] *Co warto, co należy zmienić. Poprawa jakości demokracji w Polsce*, red. L. Kolarska-Bobińska, Warszawa 2008, s. 33. H. J. Papier wskazuje na słabość obecnie przyjętego modelu kontroli przestrzegania zasady subsydiarności, krytykuje także rozwiązania przyjęte w tym zakresie przez Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, H. J. Papier, *Zasada pomocniczości czy europejski centralizm*, „Przegląd Legislacyjny” 2007, nr 1, s. 18.

Kolejnym zagadnieniem poruszonym w uchwale była relacja Konstytucji RP do prawa unijnego. Sejm w swej uchwale stwierdził, że przepisy Konstytucji, z racji jej nadrzędnej mocy prawnej, mają pierwszeństwo obowiązywania i stosowania przed umowami międzynarodowymi, w tym przed traktatami stanowiącymi podstawę funkcjonowania UE/WE, a także każdym aktem powstałym na podstawie tych traktatów lub obowiązującym na ich mocy. W tym zakresie uchwała potwierdza stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, który obszernie wypowiedział się na temat miejsca prawa Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym w wyroku dotyczącym Traktatu Akcesyjnego. Tytułem przypomnienia należy stwierdzić, iż wywoły Trybunału, przyjęte również przez większość doktryny¹¹⁸, opierały się na wykładni art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Traktat z Lizbony nie zmienia zasadniczo statusu zasady pierwszeństwa, gdyż nie została ona wprowadzona do unijnego prawa traktatowego. Do Aktu Końcowego Konferencji przedstawicieli państw członkowskich dołączono Deklarację nr 17 odnoszącą się do zasady pierwszeństwa¹¹⁹, w której konferencja przypomina, iż zgodnie z utrwalonym orzecnictwem ETS, prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich. Należy jednak nadmienić, że deklaracja nie ma rangi unijnego prawa pierwotnego, a więc zasada pierwszeństwa nadal ma charakter zasady ogólnej prawa, wywiedzionej z orzecnictwa ETS. Ta pozatraktatowa zasada nie jest zresztą w pełni akceptowana przez sądy konstytucyjne państw członkowskich. Polski Trybunał w swoim wyroku odnoszącym się do Traktatu Akcesyjnego wyraźnie stanął na stanowisku pierwszeństwa Konstytucji przed prawem UE, pomijając jednocześnie charakter prawny zasady pierwszeństwa jako części prawa pierwotnego. W swoim ostatnim orzeczeniu niemiecki Trybunał Konstytucyjny, kontynuując swoją linię orzecniczą stwierdził, że „kontroluje [...], czy nienaruszalny rdzeń tożsamości konstytucyjnej zawartej w Ustawie Zasadniczej zgodnie z art. 23 ust. 1 zd. 3 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ jest zagwarantowany”.

W dalszej części uchwały został podjęty temat aksjologii Unii Europejskiej. Podkreślono, że Konstytucja RP zawiera odwołanie do chrześcijańskiego dziedzictwa narodu, które ma również istotne znaczenie w okresie członkostwa RP w Unii Europejskiej. W passusie tym widać wyraźnie deklaracyjny charakter uchwały oraz fakt, iż jest ona skierowana przede wszystkim do organów krajowych. Jeżeli z niezaprzecznego dziedzictwa chrześcijańskiego narodu polskiego wypływają określone dyrektywy dla podejmowania decyzji politycznych, to mogą one być adresowane jedynie do organów polskiej władzy państwowej, które powinny działać na rzecz ich realizacji na poziomie unijnym. Sejm nie precyzuje niestety, o jakie dyrektywy tutaj chodzi i jakie działania w związku z tym powinien podjąć rząd RP.

¹¹⁸ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej...*, s. 84 i nast.; krytycznie o sposobie wykładni Konstytucji, który następnie został przyjęty przez Trybunał Konstytucyjny m.in. K. Wojtowicz, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 496.

¹¹⁹ Dz.Urz. UE z 17.12.2007, C 306, s. 256.

Poczesne miejsce w debacie parlamentarnej, a skutkiem tego w uchwale, zajmowała Karta Praw Podstawowych oraz tzw. protokół brytyjski¹²⁰. U podstaw tych rozważań leżały po części uzasadnione wątpliwości dotyczące potrzeby przyjmowania tego aktu oraz jego sposobu interpretacji przez Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości. W uchwale znalazło się stwierdzenie, iż protokół uniemożliwia skuteczne pozywanie Rzeczypospolitej Polskiej, osób fizycznych i prawnych w oparciu o przepisy Karty Praw Podstawowych. Stwierdzenie to znajduje oparcie w rozwiązaniach przewidzianych przez wspomniany protokół brytyjski, zgodnie z którym Karta nie rozszerza kompetencji ETS ani sądów polskich do uznania, że przepisy lub działania Polski są niezgodne z prawami i wolnościami w niej zawartymi¹²¹. Ponadto w uchwale została powtórzona treść Deklaracji nr 61 Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie Karty Praw Podstawowych¹²², zgodnie z którą Karta Praw Podstawowych w żaden sposób nie narusza prawa Rzeczypospolitej Polskiej do stanowienia prawa w zakresie moralności publicznej, prawa rodzinnego, a także ochrony godności ludzkiej oraz poszanowania fizycznej i moralnej integralności człowieka.

Należy zauważyć, iż realizacja postulatów zawartych w uchwale będzie uzależniona m.in. od skuteczności krajowych organów władzy państwowej, w tym Sejmu RP, w zakresie monitorowania przestrzegania przez instytucje Unii Europejskiej zasady kompetencji powierzonych i od zdecydowanej reakcji na działania niemające podstawy prawnej w Traktatach. W kontekście obaw zgłaszanych na forum polskiego Sejmu o charakterze aksjologicznym, pewne znaczenie może posiadać decyzja szefów państw i rządów państw członkowskich przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w czerwcu 2009 r. w sprawie obaw narodu irlandzkiego dotyczących Traktatu z Lizbony. Zgodnie z sekcją A tej decyzji, żadne z postanowień Traktatu z Lizbony nadających status prawny Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej ani żadne z postanowień tego traktatu dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w żaden sposób nie narusza zakresu ani możliwości zastosowania przepisów konstytucji Irlandii chroniących prawo do życia, rodzinę i prawa edukacyjne.

Powyżej zacytowany zapis jest co prawda bardzo nieprecyzyjny w odniesieniu do Karty Praw Podstawowych, bo przecież przepisy odnoszące się do statusu Karty nie określają treści wspomnianych praw. Znaczenie dla ich rozumienia może mieć przede wszystkim wykładnia postanowień samej Karty. Decyzja podjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2009 r. może mieć jednak pewne znaczenie w procesie dokonywania wykładni przez ETS. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie

¹²⁰ Protokół w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, dołączony do TUE n i TFUE, Dz.Urz. UE z 17.12.2007, C 306, s. 156.

¹²¹ Odmienne A. Wyrozumska, *Mandat Konferencji Międzyrządowej z 2007 r. a umocnienie ochrony praw podstawowych – status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz*, s. 8, <http://www.rpo.gov.pl/pliki/1190026998.pdf>.

¹²² Deklaracja przyjęta przez Konferencję do wiadomości i załączona do Aktu Końcowego, Dz.Urz. UE z 17.12.2007, C 306, s. 270.

z punktem 5 (iv) konkluzji Rady Europejskiej, decyzja ma zostać przekształcona w protokół, który zostanie dołączony do traktatu akcesyjnego¹²³.

W związku z protokołem brytyjskim w uchwale znalazło się stwierdzenie, iż odstąpienie od protokołu wymagałoby zachowania trybu, jaki Konstytucja wymaga w przypadku przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Biorąc pod uwagę fakt, że protokół został dołączony do Traktatu ustanawiającego Unię Europejską i Traktatu o funkcjonowaniu UE i zgodnie ze wspomnianym wyżej art. 49 TUE, stanowi integralną część Traktatów, to jego zmiana w świetle prawa unijnego powinna się odbyć zgodnie z art. 48 TUE w ramach zwykłej procedury zmiany¹²⁴. Natomiast w świetle prawa polskiego odstąpienie od protokołu powinno zostać dokonane z zachowaniem wymogów art. 90 Konstytucji RP¹²⁵.

W uchwale znalazło się również stanowisko, że odstąpienie od kompromisu z Joaniny wymaga procedury przewidzianej przy przekazywaniu w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej. W tym kontekście należy przypomnieć, że kompromis został zawarty jedynie w deklaracji, która nie jest częścią traktatowego prawa pierwotnego UE. Jak zauważa J. Barcz wypełnienie tego postulatu wymagałoby wprowadzenia modyfikacji do ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹²⁶, która nie przewiduje obecnie konieczności uzyskania zgody Sejmu, Senatu i Prezydenta RP, na zajęcie określonego stanowiska w Radzie UE przez przedstawiciela rządu polskiego¹²⁷.

Wspomniane powyżej zastrzeżenia co do trybu odstąpienia od protokołu brytyjskiego oraz zmiany decyzji Rady UE w sprawie kompromisu z Joaniny mogą sygnalizować obawy władzy ustawodawczej przed zmonopolizowaniem procesu podejmowania decyzji w sprawie członkostwa w Unii Europejskiej przez organy władzy wykonawczej. Wynika to z jednej strony niewątpliwie ze struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej, obciążonej tzw. deficytem legitymacji demokratycznej. Z drugiej strony należy tutaj wspomnieć o polskiej ustawie kształtującej stosunki parlamentu z rządem w zakresie podejmowania decyzji w Radzie Unii Europejskiej, w świetle której rząd zachowuje daleko posuniętą autonomię w tych sprawach¹²⁸. Obawy te są widocznie również w stwierdzeniu uchwały, że wła-

¹²³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/108653.pdf.

¹²⁴ B. Pałowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *O prawnych możliwościach odstąpienia przez Polskę od Protokołu...*, s. 85.

¹²⁵ J. Barcz wskazuje również, że odstąpienie od protokołu można by interpretować jako zmianę stosowania zakresu umowy międzynarodowej. Wówczas zastosowanie miałaby procedura przewidziana w art. 23 w związku z art. 25 ust. 2 u.u.m. Aby wypełnić postulat Sejmu zawarty w uchwale, konieczna byłaby zmiana art. 25 ust. 2 u.u.m, tak aby przewidywał on również modyfikację umowy w trybie art. 90 Konstytucji, J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 234.

¹²⁶ Ustawa z 11 marca 2004, Dz.U. Nr 52, poz. 515 ze zm.

¹²⁷ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 232.

¹²⁸ Literatura omawiająca udział polskiego parlamentu w sprawie UE jest bardzo obszerna, m.in. J. Wołpiuk, *Opiniodawcza funkcja parlamentu w zakresie współtworzenia prawa wspólnotowego*, [w:] *Stosowanie*

dze publiczne są zobowiązane do pełnego respektowania roli Sejmu i Senatu RP w sprawach dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz do przestrzegania zasady subsydiarności, tak aby jak najwięcej kompetencji znalazło się w gestii władz państwowych, Sejmu i Senatu RP oraz samorządu. W kontekście umocnienia roli parlamentów narodowych w Traktacie z Lizbony należy zauważyć, że wezwanie Sejm adresuje także do samego siebie, bo od efektywności udziału izb polskiego parlamentu w procedurach przewidzianych w Traktacie, zależeć będzie stopień przestrzegania zasady subsydiarności w ramach UE¹²⁹.

Stwierdzenia zawarte w uchwale mają charakter niejednorodny. Tylko część z nich odnosi się do tekstu umowy międzynarodowej i może stanowić wskazówki co do sposobu jej interpretacji przez organy polskiej władzy państwowej. Do grupy tej można zaliczyć deklarację o pierwszeństwie Konstytucji RP przed prawem unijnym, o skutkach protokołu brytyjskiego, czy też bardzo niejasną deklarację dotyczącą wykładni Traktatu z Lizbony. Analiza tekstu uchwały pozwala stwierdzić, że została ona wydana przede wszystkim dla potrzeb bieżącej polityki krajowej. Jak bowiem wykazano powyżej, część jej stwierdzeń jest oczywista w świetle tekstu Traktatu z Lizbony lub została już podana do wiadomości innych państw członkowskich w formie jednostronnych deklaracji dołączonych do Aktu Końcowego. Natomiast poglądy dotyczące procedury odstąpienia od protokołu brytyjskiego czy kompromisu z Joaniny, a także w sprawie stosowania zasady subsydiarności, odnoszą się przede wszystkim do relacji pomiędzy krajową władzą wykonawczą i ustawodawczą w zakresie podejmowania decyzji związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej. Jest to kwestia tylko pośrednio związana z Traktem z Lizbony. W kontekście tego ostatniego zagadnienia należy nadmienić, że relacje pomiędzy tymi dwoma rodzajami władzy – legislatywą i egzekutywą – odgrywają coraz większą rolę w dyskusji nad zmianami w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, co znajduje potwierdzenie również w ostatnim wyroku FTK.

Podsumowanie

Proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony ukazał konsekwencje ukształtowania procedury ratyfikowania umowy międzynarodowej, o której stanowi art. 90 Konstytucji, jako swoistej „gry zespołowej”, w której uczestniczą rząd, parlament i Prezydent RP. Preambuła do Konstytucji RP zawiera zasadę współdziałania władz, która w odniesieniu do prowadzenia polityki zagranicznej przez organy władzy wy-

Konstytucji RP z 1997 roku..., s. 233; B. Pawłowski, *Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3; J. Szymanek, *Współudział Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 40. A. Maurer ocenia status polskiego parlamentu jako „średnio słaby”, A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, [w:] *Rola parlamentów narodowych w perspektywie rozszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej UE*, red. J. Barcz, S. Puzyra, Warszawa 2002.

¹²⁹ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 233.

konawczej, znalazła szczegółowe rozwinięcie w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Na znaczenie tejże zasady zwrócił uwagę Trybunał Konstytucyjny w swoim postanowieniu z 20 maja 2009 r., stwierdzając w ostatnim zdaniu uzasadnienia, iż „praktyka funkcjonowania organów władzy wykonawczej szczerze centralnego ukazała także sytuacje, które zaprzeczają idei współdziałania”¹³⁰. Tę uwagę odnieść można również do współdziałania, a raczej jego braku, w zakresie procedury ratyfikacji Traktatu z Lizbony.

Rozwiązania konstytucyjne i ustawowe pozwoliły na zakwestionowanie przez partię, która poprzednio tworzyła rząd, tekstu umowy międzynarodowej, wynegocjowanej przez przedstawicieli PiS w ramach konferencji międzyrządowej w 2007 r. Próby podważenia ustaleń miały miejsce na etapie prac sejmowych nad ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację oraz na etapie jej ratyfikacji przez Prezydenta RP. Szczególnie na etapie prac w parlamencie Traktat stał się przedmiotem demagogicznej rozgrywki politycznej, która swój finał znalazła w omówionej wyżej uchwale. Szkoda, że spory polityczne toczyły się wokół tego dokumentu, a nie spraw naprawdę istotnych dla członkostwa Polski w UE. Uchwała ta jest również świadectwem pewnej bezsilności polskiej polityki w odniesieniu do spraw europejskich. Czy pozycja w Unii Europejskiej Polski jako suwerennego państwa opartego na wartościach chrześcijańskich musi być koniecznie gwarantowana w niewiążącej z prawnego punktu widzenia, ani w prawie krajowym, a tym bardziej w prawie międzynarodowym, uchwale Sejmu? Może warto w ramach prac parlamentarnych wypracować konsensus, jak wyżej wspomniane wartości realizować w Unii Europejskiej, nie przyczyniając się jednocześnie do zahamowania i tak już bardzo spowolnionego procesu konsolidowania się tej organizacji.

Niestety z przykrością należy stwierdzić, że poziom debaty sejmowej był niski, a dyskusja skoncentrowana została z jednej strony na tradycyjnie pojmowanej suwerenności, z drugiej zaś na podręcznikowym niemal wymienieniu zmian wprowadzanych przez Traktat do unijnego prawa pierwotnego i ich bezrefleksyjnym przyjęciu. Eksponowano przy tym uprawnienia parlamentów narodowych przewidziane w traktacie rewizyjnym. Niestety brak było głębszej refleksji nad tym, czy polski parlament będzie w stanie z tych uprawnień skorzystać i w oparciu o jaką strategię powinien z nich korzystać. Kwestią otwartą pozostaje m.in., czy obecne rozwiązania instytucjonalne pozwalają na skuteczne monitorowanie unijnego procesu legislacyjnego¹³¹.

Na tle debaty sejmowej niewątpliwie pozytywnie odbija się wystąpienie posła K. M. Ujazdowskiego, który po pierwsze wskazywał na brak pogłębionej dyskusji o strategii Polski w wykorzystaniu instrumentów Traktatu dla realizacji swoich interesów w instytucjach unijnych, m.in. polityki międzynarodowej, w tym relacji ze Stanami Zjednoczonymi, czy też w odniesieniu do zasady solidarności.

¹³⁰ Teza V.6.11.

¹³¹ W doktrynie takie analizy są już prowadzone, m.in. J. Barcz, *Zmiana roli Sejmu i Senatu po przyjęciu Traktatu lizbońskiego*, [w:] *Co warto, co należy zmienić...*, s. 40.

Przywołując poglądy H. J. Papiera¹³² wskazywał on również na konieczność poprawy efektywności polskich organów władzy państwowej, zwłaszcza Sejmu i Senatu, które nie są na razie przygotowane do wykorzystania możliwości, które stwarza parlamentom narodowym Traktat z Lizbony¹³³.

Wspomniana kwestia umocnienia organów władzy państwowej w obliczu wyzwań związanych z integracją europejską jest dostrzegana również przez przedstawicieli doktryny prawa. J. Barcz wskazuje na pewnego rodzaju paradoks. Efektywne wykorzystanie szans związanych z członkostwem w Unii Europejskiej wymaga wzmocnienia państwa i podniesienia wydolności organów władzy zarówno na poziomie centralnym, jak regionalnym oraz lokalnym¹³⁴. W tym kontekście konieczne jest przeprowadzenie poważnej debaty nad strategią obecności Polski w Unii Europejskiej, która nie może się przecież ograniczyć jedynie do raz lepszej, a raz gorszej absorpcji funduszy unijnych. Strategia ta powinna objąć również profesjonalizację podejścia organów władzy państwowej, w tym Sejmu i Senatu do spraw europejskich. Niedawno przyjęta ustawa o Komitecie ds. Europejskich stanowi próbę ulepszenia zarządzania sprawami unijnymi w zakresie funkcjonowania rządu¹³⁵. Szansą na dogłębną analizę wyżej wspomnianych zagadnień powinny być również prace nad ustawami dotyczącymi „funkcji europejskich” parlamentu.

Opracowanie długofalowej strategii obecności Polski w Unii Europejskiej wymaga również współdziałania pomiędzy konstytucyjnymi organami władzy, choćby znajdowały się w rękach opozycyjnych względem siebie ugrupowań politycznych. Konieczność rozstrzygnięcia przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego dotyczącego reprezentowania Polski w Radzie Europejskiej dowodzi niestety, że prawdopodobnie w najbliższej przyszłości nie ma większych szans na pogłębioną współpracę w tym zakresie.

¹³² H. J. Papier, *Zasada pomocniczości...*, s. 13.

¹³³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI Kadencja, Sprawozdanie stenograficzne z 10. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 12 marca 2008 r. (pierwszy dzień obrad), s. 55.

¹³⁴ J. Barcz, *Pojęcie suwerenności w świetle współzależności...*, s. 68; idem, *Unia Europejska na rozstajach...*, s. 65, 70.

¹³⁵ Ustawa z 27 sierpnia 2009, Dz.U. Nr 161, poz. 1277.

Nadia Boyadjieva

THE IMPACT OF THE COLD WAR ON THE ORIGINS AND EVOLUTION OF INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS REGIMES

In this article I will be discussing not only the origins of the major international human rights regimes that emerged after the Second World War but also how the Cold War affected (or, more accurately, hindered) the implementation of those regimes. By the term “human rights,” I am referring simply to the basic political, social, and economic rights and freedoms to which all human beings are entitled.¹ These include, among others, the right to life, the right to liberty, the right to free expression, the right to own property, and the right to equal treatment before the law.

The international human rights regimes that were organized after World War II were profoundly shaped by the war itself – a war that caused vastly greater destruction and misery than any other event in human history.² The terrible bloodshed and upheavals of the war, culminating in Germany’s mass extermination of Jews in Eastern Europe, were on the minds of Western policymakers as they sought to forge postwar agreements that would guarantee basic rights and freedoms for all individuals. But the aftermath of the war had greatly complicated the prospects for the establishment of meaningful regimes on human rights. Three circumstances, in particular, are worth noting.

¹ The phrasing I use here is similar to that in the Universal Declaration of Human Rights. For a discussion of varying approaches to the concept of “human rights,” see: J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2nd ed., Ithaca NY 2003.

² D. Bloxham, *Genocide, the World Wars and the Unweaving of Europe*, London 2008. For a lapidary overview of the war and the carnage it caused, see: G. L. Weinberg, *A World at Arms: A Global History of World War II*, New York 2005.

First, the Soviet Union, under Iosif Stalin, not only remained a tyrannical dictatorship itself but also extended its influence through Central and Eastern Europe, setting up a bloc of repressive Communist dictatorships in the region. In the countries under Soviet domination, human rights were systematically violated.

Second, the turmoil and human dislocation in Western Europe, and the general leftward shift in European politics that resulted from the war, caused U.S. policymakers to fear that the Soviet Union would use subversion and possibly even military action to extend Communist influence into Western Europe. Later on, when Western Europe (with U.S. assistance) gradually recovered economically and came to enjoy a measure of prosperity, U.S. leaders were no longer as fearful of Soviet/Communist expansion into Western Europe. But they continued to worry that the Soviet Union would try to expand into East Asia and other parts of the so-called Third World – fears that were greatly heightened by the Communist seizure of power in China in 1949 and the North Korean attack on South Korea in 1950. As a result, the U.S. government was frequently willing to support authoritarian leaders in the Third World who would form a bulwark against Communist expansion.

The **third** circumstance that complicated the establishment of meaningful human rights regimes was the continued existence of European colonial empires. Britain, France, and Portugal, in particular, maintained sizable overseas colonies and initially were very reluctant to give them up. The difficult and often bloody process of decolonization in the 1950s, 1960s, and 1970s impeded the establishment and implementation of human rights norms.³

This context, and the incipient Cold War, ensured that the negotiation and enforcement of human rights accords after World War II would not be easy. Let me illustrate this by looking at the origins and fate of three major human rights documents – the 1948 Genocide Convention, the 1948 Universal Declaration of Human Rights, and the 1975 Helsinki Accords. All three agreements were, in some sense, products of the Cold War, and the implementation of all three was hindered by the Cold War.

Genocide convention

The term “genocide” was coined in the mid-1940s by Raphael Lemkin, a lawyer of Polish Jewish origin who escaped from Poland after the Nazis occupied the western part of the country in September 1939.⁴ Lemkin fled to Lithuania and then to Sweden before eventually reaching the United States in April 1941. In November 1944

³ On this issue, see: D. B. Abernethy, *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415–1980*, New Haven 2000.

⁴ J. Cooper, *Raphael Lemkin and the Struggle for the Genocide Convention*, New York 2007. For a valuable, concise discussion of the term *genocide* and its evolution, see: M. Kramer, *Genocide*, [in:] *New Dictionary of the History of Ideas*, ed. M. Cline Horowitz, New York 2005, Vol. 3, p. 909–913.

he published a lengthy book, *Axis Rule in Occupied Europe*, which exhaustively documented the legal basis of the Nazis' policies of mass extermination, deportations, and slave labor.⁵ The book is best remembered nowadays for Lemkin's use of the new word "genocide." He settled on that term after much deliberation and defined it as "a coordinated plan of different actions aiming at the destruction of essential foundations of the life of national groups, with the aim of annihilating the groups themselves."⁶

Because the word "genocide" became indelibly associated with the Nazi Holocaust, it promptly gained wide currency as the standard by which to judge human destructiveness – a standard that might never be equaled. Lemkin himself, however, ardently believed that the term should not refer only to carnage and atrocities of the magnitude perpetrated by the Nazis against Jews. He wanted it to encompass all attempts to destroy cultural, ethnic, or political identities, regardless of whether the perpetrators were seeking to exterminate every member of the targeted group. His vision, however, was only partly realized.

Revelations at the end of World War II about the scale of the Holocaust against the Jews spurred an effort within the newly-created United Nations (UN) to set up an international legal convention that would prohibit genocide and require signatory governments to take all necessary steps to prevent or halt it. Although political leaders were initially slow in moving on the issue, Lemkin did his best to keep the issue on the UN's agenda.⁷ He repeatedly called on the world's governments to establish a legal framework that would apply to all acts of genocide, not just those committed during interstate wars. In December 1946 the UN General Assembly unanimously adopted a resolution denouncing genocide as "the denial of the right of existence of entire human groups" and describing it as "contrary to moral law and to the spirit and aims of the United Nations."⁸ The resolution also set up a committee to draft an international treaty that would formally outlaw genocide.

The result, after protracted and often arduous negotiations, was the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, which was approved by the UN General Assembly on a 55-to-0 vote in December 1948.⁹ The Genocide Convention was slated to enter into force after twenty of the fifty-five UN member-states that voted in favor of it submitted their formal instruments of ratification.

⁵ R. Lemkin, *Axis Rule in Occupied Europe: Laws of Occupation, Analysis of Government, Proposals for Redress*, Washington 1944.

⁶ *Ibidem*, p. 79.

⁷ J. Cooper, *Raphael Lemkin...* See also: S. Power, "*A Problem from Hell*": *America and the Age of Genocide*, New York 2002, p. 111–187.

⁸ P. Gaeta, *The UN Genocide Convention: A Commentary*, New York 2009, p. 107.

⁹ United Nations, Department of Public Information, "United Nations Convention on the Prevention and Punishment of Genocide," December 1948, mimeograph, in Harvard Law School Library Depository.

Although some signatories of the convention, notably the United States, took many years before they ratified it, ratification by the twentieth country was completed in October 1950, allowing the convention to take effect in January 1951.

The Genocide Convention defines genocide as “acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group.”¹⁰ This definition diverges from the definition in Lemkin’s original draft, which included political and social groups as well as national, ethnic, racial, and religious groups as potential targets of genocide.¹¹ The reason that the political and social categories were omitted from the final version of the treaty is that Soviet delegates insisted on removing them – a change that Lemkin himself deeply regretted but did not publicly denounce.¹² The extent of Soviet pressure on this matter is now even clearer from evidence in the former Soviet archives as well as Lemkin’s own papers.¹³ The omission of political and social categories was crucial in that it essentially converted the Genocide Convention into a Soviet instrument against Germany.

The requirement that genocide is targeted against a specific cultural, ethnic, racial, or religious group omits some of the worst slaughters in the 20th century, including those perpetrated by the Khmer Rouge in Cambodia in 1975-1979 – with a death toll as high as two million. By the same token, many of the atrocities committed in the Soviet Union under Stalin or in China under Mao Zedong would not be classed as genocide if the target had to be a specific ethnic or cultural group. Although Stalin did carry out mass deportations of nationalities in the 1930s and 1940s that resulted in huge loss of life, most of his other violent abuses, affecting tens of millions of people, were not directed against ethnic groups per se.¹⁴ The same is true of most of the slaughters and systematic atrocities perpetrated in China under Mao. By excluding many of the worst abuses and crimes of the twentieth century, the requirement of a targeted cultural or ethnic group has arguably been the most controversial aspect of the Genocide Convention – an aspect that cannot be understood outside the Cold War context.

To help fill these crucial gaps, Barbara Harff and Ted Robert Gurr have argued that the concept of “politicide” should supplement genocide. Politicide, as Harff and Gurr define it, refers to the killing of groups of people who are targeted not because of shared ethnic or communal traits, but because of “their hierarchical position or political opposition to the regime and dominant groups.”¹⁵ This is largely

¹⁰ *Ibidem*. All citations here are from the text of the convention.

¹¹ R. Lemkin, “Genocide: Proposed Changes in the United Nations Charter,” 1946, typescript, in Harvard Law School Library Depository.

¹² L. Kuper, *Genocide: Its Political Use in the Twentieth Century*, [in:] *Genocide: An Anthropological Reader*, ed. A. L. Hinton, Oxford 2002, p. 57.

¹³ See the declassified materials in Gosudarstvennyi Arkhiv Sotsial’no-Politicheskoi Istorii, Fond 82, Opis’ 1, Dela 211, 483.

¹⁴ *The Black Book of Communism*, ed. S. Courtois, trans. and ed. M. Kramer, Cambridge MA 1999.

¹⁵ B. Harff, T. R. Gurr, *Toward Empirical Theory of Genocides and Politicides: Identification and Measurement of Cases Since 1945*, “International Studies Quarterly” 1988, Vol. 32, No. 3, p. 359–371.

in line with Lemkin's original intention. Similarly, Rudolph Rummel has suggested that the term "democide" could cover all intentional killing of unarmed civilians by governments. According to Rummel, democide includes the slaughter of cultural and ethnic groups, the massacring of politically marginal groups, and all other government-sponsored killing of unarmed civilians.¹⁶ Although neither "politicide" nor "democide" has been widely adopted by other scholars, the coinage of these terms highlights the continuing dissatisfaction with the definition of "genocide" in the Genocide Convention.

One other issue that has sparked occasional disagreement is whether genocide must be deliberate from the start. This question has been most often raised in analyses of devastating famines like the one that occurred in southern regions of the Soviet Union in 1932–1933. The famine, which killed as many as four million Ukrainians, a million Russians, and a million Kazakhs, resulted from policies adopted by Stalin to crush the Soviet peasantry and to force the collectivization of agriculture. Many scholars, such as Andrea Graziosi, Nicolas Werth, Terry Martin, and Michael Ellman, have argued that even if Stalin did not set out to kill so many people, the famines were the inevitable result of his policies.¹⁷ They also have pointed out that when Stalin learned that vast numbers of people were dying of starvation, he took steps to keep peasants from escaping the affected regions, thereby consigning them to certain death.

The Soviet famine has come up particularly often in discussions of genocide because of what some perceive as the deliberate targeting of Ukrainians. Although proportionally more Kazakhs than Ukrainians died in the Great Soviet Famine, the huge death toll from famine in Ukraine came against the backdrop of Stalin's systematic campaign against Ukrainian elites and Ukrainian culture. The combination of these destructive policies spurred Lemkin, among others, to regard the famine in Ukraine as a clear act of genocide under the Genocide Convention. Lemkin published an article to this effect.¹⁸

Moreover, some analysts have argued that even when famines do not affect concentrated ethnic or cultural groups, the deaths may still amount to genocide. Among the examples cited by those who subscribe to this view are the terrible famines in China in the late 1950s that resulted from Mao's Great Leap Forward policies. Although Mao undoubtedly did not foresee that the Great Leap Forward

¹⁶ R. J. Rummel, *Death by Government*, New Brunswick NJ 1994.

¹⁷ A. Graziosi, *The Soviet 1931–1933 Famines and the Ukrainian Holodomor: Is a New Interpretation Possible, and What Would Its Consequences Be?*, [in:] *Hunger by Design: The Great Ukrainian Famine and Its Soviet Context*, ed. H. Hryn, Cambridge MA 2009, p. 56–73; N. Werth, *A State against Its People: Violence, Repression, and Terror in the Soviet Union*, [in:] *The Black Book of Communism...*, p. 187–204; T. Martin, *The Affirmative-Action Empire: Nations and Nationalism in the Soviet Union*, New York 2001, p. 273–310; M. Ellman, *The Role of Leadership Perceptions and Intent in the Soviet Famine of 1931–1934*, "Europe-Asia Studies" 2005, Vol. 57, No. 6, p. 823–841; M. Ellman, *The Soviet Famine of 1932–1933 Reconsidered*, "Europe-Asia Studies" 2008, Vol. 60, No. 4, p. 663–675.

¹⁸ R. Lemkin, *Soviet Genocide in Ukraine*, reproduced in "Journal of International Criminal Justice" 2009, Vol. 7, No. 1, p. 123–130.

would cause tens of millions of people to die of starvation, he failed to take any remedial action even when he became aware of the scale of the suffering. Hence, scholars such as Jean-Louis Margolin have argued that the death toll during the Great Leap Forward should be added to the millions of other victims whom Mao deliberately set out to kill.¹⁹

This latter controversy points to one aspect of the Genocide Convention that was directly affected by the Cold War. The Convention, in specifying the type of “acts” it encompasses, suggests that genocide can occur even if no one has carried out (or intends to carry out) “mass killings.” The aspect of the definition is largely in keeping with Lemkin’s own preference for a broad scope and his belief that the motives of the perpetrators are irrelevant. Although the convention stipulates that genocide is deliberate and purposeful (reflected in the phrase “intent to destroy”) and includes “conspiracy to commit genocide” and “incitement to commit genocide” as well as the destruction itself, it does not require the signatories to determine *why* the perpetrators are seeking to wipe out the targeted group. Under the convention, genocide can occur irrespective of motive, in peacetime or in war.

Nonetheless, Cold War animosities prevented any cooperation between Western countries and the Soviet Union to bring charges under the Genocide Convention against countries during the Cold War that would seem to have fallen within its scope, such as Burundi in the early 1970s.²⁰ Thus, even though the Convention did lay groundwork for charges against various perpetrators during the Cold War, it remained an ineffective document apart from its original application against Germany. In that sense, the Convention during the Cold War lived up to what Stalin had sought – an instrument to wield against Germany but one that would not threaten the Soviet Union or its allies.

Universal Declaration of Human Rights

The Universal Declaration of Human Rights was issued on 10 December 1948, the day after the Genocide Convention was signed. The UN Human Rights Commission that shaped this document in 1947 and 1948 under the chairmanship of Eleanor Roosevelt was frequently buffeted by the Cold War. Diplomats from many countries contributed to the final text.²¹ The original proposal for a statement concerning human rights was put forth by the Panamanian representative to the UN’s initial meeting in May 1945, Ricardo Alfaro, who believed that the statement should be incorporated into the UN Charter. Alfaro’s proposal was based on his contacts with

¹⁹ J.-L. Margolin, *China: A Long March into Night*, [in:] *The Black Book of Communism...*, p. 468–557.

²⁰ R. Lamarchand, *The Burundi Genocide*, [in:] *A Century of Genocide: Critical Essays and Eyewitness Accounts*, eds. S. Totten, W. S. Parsons, New York 2009, p. 321–338.

²¹ M. A. Glendon, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, New York 2001.

American and British legal specialists and intellectuals who had been calling in recent years for an international proclamation of basic human rights. The assembled leaders decided to form a Human Rights Commission that would be responsible for drafting an international declaration. Eighteen countries were represented on the Commission.

No sooner had the Commission begun its work than disagreements emerged about the type of statement to draft and the specific rights to mention. These disagreements were exacerbated by the deepening Cold War and by the inception of decolonization, including the mass bloodshed that ensued with the partition of India and Pakistan. The legal scholar John Humphrey, with assistance from René Cassin and numerous others, hammered out the basic text, which was then scrutinized by the Commission against the backdrop of Cold War tensions over Czechoslovakia, Berlin, and the Soviet-Yugoslav split. The impetus for including socioeconomic rights in the declaration came not from the Soviet bloc but from several Latin American countries.²² Later on, the Soviet Union and other Communist governments were fond of claiming (falsely) that they were champions of socioeconomic rights over civil and political rights, but in fact they were not the ones who promoted this concept in the Declaration. Instead, the Soviet-bloc countries wanted mainly to ensure that the Declaration would have no binding effect on them and would not infringe their sovereignty – a portent of why the Declaration subsequently proved to be of such limited effect.

In late September 1948, after the final text had been agreed in the Commission, the UN General Assembly directed one of its committees (the so-called Third Committee) to review the declaration carefully, article by article. Consideration of the document took far longer than initially anticipated, in part because of numerous amendments submitted by the Soviet Union and a few other countries. Each amendment had to be debated and voted on.²³ One of the Soviet Union's proposed amendments is especially worth noting – a proposal to dilute the ban on torture by referring to the need to uphold local culture and customs. The Soviet proposal was supported by several Arab governments but was vigorously opposed by the delegate from the Philippines, backed by the United States, who argued that any weakening of the ban would open the way for the types of practices endorsed by the Nazis. Ultimately, the amendment was rejected, and torture is expressly prohibited in Article 5.

Another interesting illustration of how Cold War politics entered into the deliberations was the Soviet Union's efforts to embarrass the United States on questions of racial equality. Article 2 of the Declaration affirms that "everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in this Declaration, without distinction

²² J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, Philadelphia 1999, p. 215–218. See also: M. Glen Johnson, J. Symonides, *The Universal Declaration of Human Rights: A History of Its Creation and Implementation, 1948–1998*, Paris 1998, p. 17–18.

²³ J. Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights...*, p. 188–257.

of any kind, such as race.” The Soviet delegation sought to include provisions for penalties against countries that engaged in racial discrimination.²⁴ Although this amendment was rebuffed, the embarrassment it inflicted on the United States was one of the factors that caused U.S. State Department officials to realize that an end to racial segregation in the United States would be crucial for U.S. foreign policy by eliminating an issue that could otherwise be exploited by the Soviet Union. Indeed, in subsequent years, State Department officials repeatedly testified before Congress that civil rights and an end to segregation would be highly beneficial for U.S. foreign policy.²⁵

When the full UN General Assembly convened on 10 December 1948 to consider the Declaration, most of the disagreements had been overcome. Although the Soviet Union and its East European allies as well as Saudi Arabia and South Africa abstained on 7 of the 30 articles of the Declaration, 48 countries voted in favor of the full Declaration and none were opposed.

The non-binding nature of the Declaration ensured that it had no practical effect on the signatory countries that were most inclined to violate it, including the Soviet Union. By the time two follow-up Covenants were negotiated in the 1960s – one the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) – the original goal of achieving binding commitments had fallen by the wayside.²⁶ The changing complexion of the UN, which was increasingly dominated by Third World countries that wanted to resist any infringements on their sovereignty (a goal shared by the Soviet bloc), did not permit the establishment of binding agreements. Hence, the two Covenants, when they were adopted and opened for signature in December 1966, provided only for the submission of periodic reports on human rights performance. Earlier proposals for intrusive UN investigations into suspected violations, the submission of complaints by individuals and NGOs, and mandatory referral of violations to the World Court were all dropped. Even though an Optional Protocol to the ICCPR was drafted in 1976 to empower the ICCPR’s Human Rights Committee to receive complaints and review cases, the committee in practice has done little if anything to redress (or even try to deal with) some of the worst human rights abuses.

In a telling example of path-dependence, the Cold War tensions that had led to a non-binding Declaration in December 1948 created a framework that was hard to escape, setting the stage for the largely toothless covenants of 1966. Even though the two Covenants were adopted unanimously and, together with the Universal Declaration, became the three preeminent documents of international human

²⁴ *Ibidem*, p. 211–213.

²⁵ M. L. Dudziak, *Cold War Civil Rights: Race and the Image of American Democracy*, Princeton 2000.

²⁶ “International Covenant on Civil and Political Rights,” adopted December 1966 and entered into force March 1976; and “International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights,” adopted December 1966 and entered into force January 1976.

rights, they did not enter into force until 1976 when 35 countries ratified them. Even when in force, however, they had little if any concrete effect on the signatories' behavior.

Helsinki accords

The Helsinki Final Act was a direct product of the Cold War, but ironically it proved to play at least a minor role in the end of the Cold War. The Helsinki accord, which was negotiated among 35 countries from 1973 to 1975, was originally sought by the Soviet Union to provide international codification of the postwar boundaries in Europe. Western governments were willing to go along with it in return for Moscow's agreement to enter into talks on limiting conventional forces in Europe – talks that ultimately led nowhere. The West European governments also sought to balance the territorial provisions of the Helsinki accords, which the Soviet Union favored, with specific provisions for human rights.²⁷

The U.S. government joined the West European governments in seeking human rights provisions but was less enthusiastic about it. Under the administrations of Richard Nixon and Gerald Ford, Henry Kissinger played a dominant role in U.S. foreign policy as both Secretary of State and National Security Adviser. He believed that the United States should not give any significant emphasis to human rights. This was especially true in the early to mid-1970s with the advent of a *détente* between the United States and the Soviet Union.²⁸ At a time of warmer relations between the two superpowers, Kissinger did not want the relationship to be jeopardized by “extraneous” considerations of human rights. U.S. diplomats during the Helsinki negotiations worked with their West European counterparts to arrange far-reaching provisions on human rights and human contacts, but they knew that Kissinger was relatively cynical about this part of Helsinki.

Nonetheless, the Helsinki Final Act, signed by the 35 leaders on 1 August 1975, included numerous provisions regarding human rights in the first main part of the Act (the part titled “Questions Relating to Security in Europe”) – specifically, in Section VII of Part 1(a), titled “Respect for Human Rights and Fundamental Freedoms, including the Freedom of Thought, Conscience, Religion, or [sic] Belief.” A later main part of the Act, titled “Cooperation in Humanitarian and Other Fields,” included provisions for family contacts, family reunification, foreign travel, information, and other areas. The provisions on human rights did not go beyond what was already in the Universal Declaration and the two International Covenants, but

²⁷ Among many useful accounts of the origins of the Helsinki accords are A. Romano, *From Détente in Europe to European Détente: How the West Shaped the Helsinki CSCE*, New York 2009; *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–75*, eds. A. Wenger, V. Mastny, Ch. Nuenlist, New York 2008; O. Bange, G. Niedhart, *Helsinki 1975 and the Transformation of Europe*, New York 2008.

²⁸ M. Cotey Morgan, *The United States and the Making of the Helsinki Final Act*, [in:] *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969–1977*, eds. F. Logevall, A. Preston, New York 2008, p. 173–192.

they did establish a human rights framework specifically for East-West relations. At the time the Helsinki Accords were signed, the human rights provisions gained relatively little attention and were overshadowed by the controversy surrounding the Western governments' seeming recognition of the territorial status quo in Europe. President Ford's decision to go to Helsinki to sign the accords came under strong protest, and many newspapers ran editorials criticizing the decision. The signing of the Helsinki Final Act even became a factor in the 1976 Presidential campaign. Ford's main Republican rival, Ronald Reagan, denounced the Helsinki agreement as a "betrayal of American principles." Ford defeated Reagan in the primaries, but the controversy weakened Ford's standing.²⁹

The Democratic candidate, Jimmy Carter, echoed much of Reagan's criticism, charging that Ford had "betrayed American values" with the "sell-out at Helsinki."³⁰ But Carter also criticized the Ford administration for having given short shrift to human rights in U.S. foreign policy. After Carter narrowly defeated Ford in the November 1976 election and took office as president in January 1977, he elevated human rights to a central role in his administration's foreign policy. Over time, he came to be a strong supporter of the Helsinki Final Act's human rights provisions – the very agreement he had denounced Ford for signing.

The Soviet-bloc governments in 1975 hailed the Helsinki Final Act for its confirmation of the territorial status quo in Europe, and they made no mention of the human rights and human contacts provisions. Nonetheless, some human rights activists and dissidents in the Soviet Union and other Communist countries, upon seeing the full published text, took the Final Act seriously. Starting with the formation of the Moscow Helsinki Group in 1976 (an initiative of eleven leading dissidents, including Yurii Orlov, Lyudmila Alekseeva, Yelena Bonner, Anatolii Marchenko, and Anatolii Shcharanskii), an array of small informal groups arose in the Eastern bloc to monitor compliance with the human rights provisions of the Helsinki Final Act. The best known of these, in addition to the Helsinki Watch Groups, was Charta 77 in Czechoslovakia, a small group of dissidents who signed their landmark statement in January 1977.³¹

Because the Helsinki Final Act included provisions for follow-up meetings, these gave the Western governments (including the Carter administration) and the new human rights NGOs an opportunity to press the East-bloc governments on their violations of human rights. These meetings became an important source of international pressure.³²

²⁹ *U.S. Presidents & Foreign Policy: From 1789 to the President*, eds. C. C. Hodge, C. J. Nolan, Santa Barbara 2007, p. 326–327.

³⁰ *Ibidem*, p. 327.

³¹ See the invaluable three-volume collection edited by V. Prečan, *Charta 77: Dokumenty, 1977–1989*, Prague, Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, 2007, which consists of Charta 77 materials, declassified Czechoslovak State Security documents, informational tables, and commentaries.

³² On this point, see: S. B. Snyder, *The Helsinki Process, American Foreign Policy, and the End of the Cold War*, Washington DC 2006.

Nowadays, scholars and journalists often argue that the Helsinki Accords, through the rise of these informal human rights NGOs and the pressure brought to bear on the Communist governments, accelerated the end of the Cold War. Appealing as that argument might be, it is too simplistic and indeed erroneous. Neither the Helsinki Final Act nor the initial follow-up meetings in Belgrade and Madrid nor the rise of Helsinki Watch Groups prevented the Soviet authorities from ruthlessly cracking down on the Soviet dissident movement, essentially destroying it by 1982.³³ Similar crackdowns occurred in the other Warsaw Pact countries, largely putting an end to the human rights movements in all Communist states by the early 1980s.

That trend might well have intensified had it not been for a change of leadership in Moscow in 1985 and Mikhail Gorbachev's subsequent decision in 1988 to move in the direction of political liberalization and, a year later, toward democratization. The fundamental change in the political climate in the USSR allowed human rights to emerge as a genuine factor in Soviet politics for the first time in history. Even though the celebrated dissident Anatolii Marchenko died after a prolonged hunger strike in Chistopol Prison in December 1986, that same month marked the release of Andrei Sakharov. By 1989, with the formation of the new Congress of People's Deputies, Sakharov won election to parliament and until his death in December 1989 was able to ensure that human rights considerations were accorded greater prominence, often against the better judgment of the government.

Gorbachev's decision to move in this direction did not occur because he admired the Moscow Helsinki Watch Group or other dissidents. Declassified transcripts of Soviet Politburo meetings from the mid- to late 1980s underscore Gorbachev's contempt for Yelena Bonner and his loathing of the entire dissident movement.³⁴ Nonetheless, Gorbachev's disdain for the human rights activists did not prevent him from gradually coming to embrace much of their agenda, if only reluctantly and grudgingly. By the end of the 1980s, the Helsinki Final Act's human rights provisions were lending additional impetus to Gorbachev's political reforms. The Soviet leader could argue that the USSR would have to live up to its international obligations if it wanted to reap the benefits of greater interaction with the West. Hence, some specific legislation was introduced in the new Soviet legislature (the Congress of People's Deputies) to comply with the Helsinki Accords.³⁵

In that sense, the Helsinki Final Act played a minor, though helpful, role in the Cold War's end. For more than four decades after World War II, the Cold War stymied efforts to ensure greater compliance with human rights and prevented the

³³ *Dokumenty Moskovskoi Khel'sinskoi Gruppy, 1976–1982*, eds. D. I. Zubarev, G. V. Kuzovkin, Moscow 2006.

³⁴ For some of the relevant documents, see: *The KGB File of Andrei Sakharov*, eds. J. Rubenstein, A. Gribanov, New Haven 2006. Other materials are available in Fond 89 of the Russian State Archive of Recent History (Rossiiskii Gosudarstvennyi Arkhiv Noveishei Istorii).

³⁵ For an interesting, albeit self-serving, account of this dynamic, see: A. Adamishin, R. Schifter, *Human Rights, Perestroika, and the End of the Cold War*, Washington DC 2009. Adamishin was a senior official in the Soviet Foreign Ministry during the Gorbachev era.

major human rights regimes from having any real bite. But the political dynamic in Moscow that led to the end of the Cold War elevated the importance of human rights in the Soviet Union and gave the issue a genuine place on the international agenda.

Jan Czaja

**NOWY ŁAD MIĘDZYNARODOWY
RODZI SIĘ W BÓLACH. PORZĄDEK MIĘDZYNARODOWY
STANU KRYZYSU I PRZEWARTOŚCIOWAŃ**

Wśród analityków stosunków międzynarodowych istnieje moda, a może zwyczaj, że w miarę rozwoju tychże stosunków pojawia się zapotrzebowanie na dekretację nowego ładu. Kiedyś robili to historycy w oparciu o wielkie daty i wydarzenia, takie jak początki lub zakończenia wielkich wojen, traktatów pokojowych, rewolucji lub zamachów, obecnie czas jakby płynął szybciej i wielkie, przełomowe daty – jak choćby 11 września 2001 r. – już nie wystarczają, poszukuje się innych odniesień. Niekoniecznie muszą to być związki z polityką, wojnami lub pokojem, coraz częściej są to powiązania z gospodarką, krachem finansowym, modelem rozwoju polityczno-gospodarczego i cywilizacyjnego. Taką cezurą w stosunkach międzynarodowych był upadek komunizmu. To odnosząc się do tego wydarzenia Francis Fukuyama mówił o końcu historii i wieszczył, że odtąd, skoro zwyciężył model liberalno-demokratyczny – przyjmowany masowo przez kraje uwolnione od komunizmu – nic nowego, co mogłoby podważyć ten system, w historii już się nie zdarzy.

Później jednak nie było już tak dobrze i jednoznacznie, zwłaszcza w odniesieniu do oczekiwanej powszechnej akceptacji zwycięskiego modelu ustrojowego, mimo że w gospodarce liberalizm nadal zdawał się święcić triumfy. Niestety w warunkach globalizacji i deregulacji wymiany światowej, prowadzącej nie tylko do nieokiełzanej swobody przepływu środków produkcji, ale także do dyfuzji wszelkich patologii, czemu sprzyjało osłabienie funkcji kontrolnej państwa narodowego i wzrost roli tzw. aktorów niepaństwowych, zaczęły zachodzić procesy i zjawiska, nad którymi coraz trudniej było zapanować, albo wręcz nikt już zapanować nie mógł.

Z jednej strony tego bieguną globalizacji tkwiły Stany Zjednoczone z gigantycznym PKB (26% światowego), ale proporcjonalnie jeszcze większym deficytem handlowym i zadłużeniem wewnętrznym, coraz mniejszym sektorem gospodarki wytwórczej, ale zwiększającym się sektorem ekonomii finansowej. Z drugiej strony – reszta bogatego świata (Unia Europejska, Japonia), do którego szybko dołączały nowe potęgi gospodarcze: Chiny, Indie, Rosja, Brazylia. Biedni, coraz szerszy margines Trzeciego Świata, a przede wszystkim Afryka, już dawno przestali się liczyć, a nawet jak to było jeszcze w latach 70. XX wieku, zgłaszać postulaty nowego, sprawiedliwego ładu międzynarodowego. Ten układ miał wiele cech symbiozy spinanej słabym, ale nadal niemającym alternatywy dolarem jako pieniądzem światowym. To przede wszystkim dlatego Ameryka mogła sobie pozwolić na niebotyczne deficyty, w tym budżetowy i handlowy, sprzedając bony skarbowe Chinom i innym eksportującym coraz więcej do USA krajom. Ameryka też stała się krajem o największym udziale usług w tworzeniu PKB, w tym usług finansowych. Elektroniczna gospodarka – *e-economy* i inżynieria finansowa, najbardziej zaawansowana za Oceanem, mnożąc zyski w oparciu o eskalację ryzyka, stawiała się miarą postępu. Im mniej konkurencyjny stawał się amerykański przemysł motoryzacyjny i lotniczy, tym bardziej rozwijano inżynierię finansową, w tym pozostające w tej samej niszy kontrakty *sub-prime* w zawsze liczącym się w Ameryce sektorze budownictwa. I tylko przemysł zbrojeniowy, sprzedający w USA wielokrotnie więcej niż wartość międzynarodowego rynku handlu bronią, mógł spokojnie spoglądać w przyszłość, osłaniany gwiazdistą flagą narodowej racji stanu.

Piszę o tym dlatego, że to, co stało się w Stanach Zjednoczonych, a więc głęboki kryzys finansowy i gospodarczy, ze względu na globalne znaczenie i powiązania tej gospodarki, odbiło się efektem domina na całej gospodarce światowej. Można powiedzieć więcej – zanegowało liberalizm gospodarczy i wywołało dążenie do zbudowania nowego ładu gospodarczego. Może nie wszędzie i nie do końca, ale postulaty zmian są bardzo silne.

Aby obraz był pełny, trzeba powiedzieć, że w tym, co się na świecie stało, ogromną rolę odegrały korporacje i przedsiębiorstwa ponadnarodowe. To one korzystały najbardziej ze swobody gospodarczej, to one przenosiły działalność wytwórczą do najtańszych krajów, to one wreszcie zaczęły mnożyć pieniądze „z niczego”, uważając za cnotę operacje finansowe podnoszące czynnik ryzyka, nadmuchując podejrzaną fundusze inwestycyjne. Skutki znamy, nie znamy jednak remedium i sposobów ograniczenia tego typu działalności, liczącej sobie składniad już sporo lat. Dotąd jednak – jak prawie 20 lat temu w Japonii – jeśli ta droga prowadziła do kryzysu, był to kryzys lokalny, izolowany. Obecny, także z powodu znaczenia dla świata amerykańskiej gospodarki, stał się kryzysem globalnym. Czy obecny kryzys finansowy i gospodarczy doprowadzi do wyłonienia nowego ładu międzynarodowego? Czy oznacza on koniec nieokiełznanego liberalizmu w gospodarce? Czy oznacza on w ogóle koniec liberalizmu, a więc trend całkowicie odwrotny od tego zapowiadanego przez Fukuyamę? Odpowiedź jest trudna. Z pewnością będzie to

czynnikiem zmian, może próbą sięgnięcia do doświadczeń keynesizmu, jakie były udziałem Ameryki i świata po Wielkim Kryzysie 1929 r. Ale zawrócenia procesu globalizacji – opartej przecież na liberalnych regułach będących istotą deregulacji, nie należy przewidywać.

Świat kręci się wokół pieniędzy. Innymi słowy, finanse i rynek finansowy (przepływy kapitałowe, transakcje dewizowe, inwestycje portfelowe, itp.), krwio-bieg gospodarki globalnej, to najważniejsza sfera obrotu międzynarodowego, a jej motorem jest pogoń za zyskiem i maksymalizacja zysku, którą umożliwia swoboda gospodarcza.

Dzieje się tak pod jednym wszakże warunkiem – że zagwarantowane jest bezpieczeństwo i pokój międzynarodowy. Już raz tak się zdarzyło, że daleko zaawansowany proces globalizacji został zahamowany, a reguły deregulacji i swobody rozbite w pył. Mam na myśli Wielką Wojnę, która wybuchła w 1914 r. Stąd już tylko krok do przypomnienia, że bezpieczeństwo nadal dla narodów, państw i całego świata, jest decydujące. W tej sferze obserwujemy procesy niejednoznaczne i groźne, niekiedy zresztą nieuświadomiane lub lekceważone. Co gorsze, świat jakby je ignorował, pozostając zarazem bezradny. W każdym razie odczuwalny jest brak skoordynowanych działań międzynarodowych. Na czoło wysuwa się problem proliferacji broni masowego rażenia. Broń nuklearną zdobywają państwa, których polityka i zachowanie na arenie międzynarodowej niewiele ma wspólnego z odpowiedzialnością. Należy żywić obawy, że broń ta – jak w przypadku Korei Północnej – służyć będzie pogłębieniu tej polityki. W sposób dramatyczny posiadanie broni nuklearnej zaostrza napięcia w regionie, grozi trudno wyobrażalną eskalacją konfliktu. A przecież nie jest to najgorsza wizja, która może przyśnić się politykom i siłom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo. Takim koszmarem byłoby zdobycie broni nuklearnej (i innych rodzajów broni masowego rażenia) przez grupy terrorystyczne. Grupy te, dla których epatowanie zbrodniczymi zamachami – w myśl reguły im więcej, ofiar tym lepiej – na pewno nie zawahałyby się użyć takiej broni. Skutki, także pośrednie, byłyby trudne do przewidzenia.

W sprawach bezpieczeństwa, tak jak i w innych sferach stosunków międzynarodowych, narastają nowe problemy, wyzwania i zagrożenia. Słabnie nie tylko rola Stanów Zjednoczonych, ale i regulacyjna rola wielkich mocarstw, mimo iż rośnie ich liczba, a niektóre, jak choćby Chiny, stają się coraz potężniejsze. Świat z jednobiegunowego przekształca się w wielobiegunowy, stan nieznany od wielu dziesiątek lat. Rodzi to wiele niepewności i znaków zapytania. Czy w związku z tym dotychczasowe mechanizmy regulacji i rozwiązywania problemów bezpieczeństwa wystarczą? Dotyczy to szczególnie ONZ, którego mechanizmy odzwierciedlają sytuację sprzed 64 lat, ale też dotyczy to wielu innych struktur bezpieczeństwa międzynarodowego (NATO, OBWE) i innych dziedzin życia międzynarodowego.

Warunkuje też rozwiązywanie problemów globalnych, a tych nie tylko nie brakuje, ale i ich liczba i głębokość narasta. Jest już ich tyle, że coraz trudniej je wymienić nawet w akademickich dyskusjach, nie mówiąc o realnych próbach rozwią-

zania. Obecny kryzys gospodarczy, który sam w sobie jest problemem globalnym, problemy te pogłębi i jest to kolejna zła wiadomość dla świata. Jakie to problemy? Niektóre aż do znużenia podejmuje prasa całego świata, inne są uświadamiane tylko przez specjalistów. Będą to więc zmiany klimatyczne, skutkujące nie tyle ociepleniem (bo różnie z tym może być), ile narastającymi perturbacjami i anomaliami klimatycznymi, procesy demograficzne, rozwojowe, wyczerpywanie się surowców. Następuje dramatyczna polaryzacja dystrybucji dochodów i bogactwa w świecie, niespotykana w takiej skali od niepamiętnych czasów. Coraz większy jest obszar bogactwa, coraz więcej miliardów (choć wielu z nich ostatnio poniosło straty), ale też i coraz większy margines tych, którzy żyją za mniej niż dolara dziennie. Jedne państwa się rozwijają, realizują fantastyczne projekty, których realizację widać nawet z kosmosu (np. sztuczne wyspy w Emiratach Arabskich), inne stoją w miejscu lub nawet się cofają, upadają, generując problemy i powodując zagrożenia dla regionu i całego świata. Bieda (zadłużenie, bezrobocie, głód), choroby (AIDS), problemy etniczne i religijne (czystki etniczne i akty ludobójstwa), konflikty lokalne i regionalne, terroryzm i zorganizowana przestępczość, coraz szersza sieć narkobiznesu – jako jeden ze sposobów na życie wobec braku innych perspektyw – to plagi współczesnego świata.

Świat w ostatnich latach rozwijał się w tempie ok. 4% rocznie. To sporo, ale nie na tyle, aby rozwiązać lub choćby zahamować niektóre z opisanych problemów. Obecny kryzys zredukuje wzrost gospodarczy do zera, a być może spadnie on poniżej tego progu. Co to będzie oznaczać? Jak wpłynie na obraz świata? Za mało mamy danych, aby snuć tak szerokie spekulacje, skoro nawet w kraju takim, jak nasz, zakotwiczonym w stabilnym obszarze Unii Europejskiej, trudno jest przewidzieć skalę wzrostu PKB i poziomu deficytu budżetowego. Jedno jest pewne: nie będzie to sprzyjać stabilności świata, stanie się dodatkowym czynnikiem niepokoju i presji, wpływającym na szeroko pojęte bezpieczeństwo – polityczno-militarne, finansowe, gospodarcze a nawet ekologiczne i kulturowe. Dlatego też ten kontekst bezpieczeństwa będzie nas szczególnie interesował.

Wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego w 1. dekadzie XXI wieku

Bezpieczeństwo jest dla każdego narodu i całego globu problemem najważniejszym. Jednocześnie jednak w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego zachodzą istotne zmiany. Upadek komunizmu znacznie zniwelował zagrożenie globalnym konfliktem nuklearnym czy możliwość agresji na wielką skalę. Zniwelował, ale całkowicie wykluczyć tego typu zagrożenia nie można, jak pokazuje to choćby kryzys gruziński. Trwająca od miesięcy eskalacja rosyjskich prowokacji doprowadziła do nieodpowiedzialnej reakcji Gruzji. Rosja odpowiedziała w stylu sowieckim. Gdyby nie reakcja międzynarodowa, w tym postawa Polski i krajów Europy

Środkowo-Wschodniej, a przede wszystkim wysiłki francuskiej prezydencji Unii Europejskiej i osobiście prezydenta Sarkozy'ego, Rosja zajęłaby Tbilisi, a może całą Gruzję i pozostałaby tam na długo.

Niezależnie jednak od takich sytuacji, które mogą się powtarzać – szczególnie na obszarach byłych republik sowieckich, świat współczesny jest bez porównania bezpieczniejszy niż w czasach zimnej wojny. Nadal jednak, dopóki istnieje broń nuklearna i inne rodzaje broni masowego rażenia, a także pełne – choć i tak zredukowane – arsenały broni konwencjonalnej, nie można mówić o wygaśnięciu zagrożeń strategicznych, tym bardziej, że następuje proliferacja broni masowego rażenia, w tym broni nuklearnej. Coraz częściej sięgają po nią lub pracują nad jej wyprodukowaniem kraje, które w terminologii amerykańskiej, w okresie prezydentury Busha określane były krajami zbójceckimi (Korea Północna, Iran, Irak za Saddama Husajna). Mimo wielkiego entuzjazmu i sporego bagażu oczekiwań, które towarzyszyły objęciu prezydentury przez Baracka Obamę, niewielkie są szanse, by postawa tych krajów uległa radykalnej zmianie. Czy zmiana ulegnie terminologia amerykańska? Z pewnością tak, bo stanie się to, podobnie jak przymierzanie się do zamknięcia więzienia w Guantanamo (co nie jest łatwe, mimo formalnej zapowiedzi), elementem politycznego wizerunku nowego prezydenta USA.

Zagrożenia jednak pozostaną, a wśród nich obawa o dalszą proliferację broni nuklearnej, i to z wielu powodów – także takiego, że coraz częściej posiadanie broni nuklearnej (lub próby zdobycie) jest wyrazem ambicji mocarstwowych państw, dążeniem do potwierdzenia w ten sposób ich międzynarodowej pozycji. Wiązać się to może z chęcią dominacji w regionie, a broń nuklearna może być traktowana zarówno jako czynnik odstraszący, zwłaszcza wobec zantagonizowanych sąsiadów, lub jako środek politycznego szantażu. Potwierdzają to przypadki Indii, Pakistanu i Izraela. W sposób drastyczny potwierdza to także polityka Korei Północnej, komunistycznego reżimu, pogardzającego swym narodem, lecz rzucającego światu, a zwłaszcza nowemu prezydentowi Stanów Zjednoczonych, jawne wyzwanie, dla którego broń nuklearna staje się instrumentem międzynarodowego szantażu. Podobnie sprawa wygląda z Iranem.

Dla bezpieczeństwa międzynarodowego nie bez znaczenia jest również i fakt wyłaniania się nowych potęg; jedne – jak Chiny – z zadatkami na mocarstwo globalne, inne – jak Indie czy Brazylia – na mocarstwa regionalne (a nawet ponadregionalne), ale z aspiracjami do zdobycia stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Coraz częściej do retoryki wielkomocarstwowej odwołuje się – w miarę krzepnięcia systemu – Rosja, która podbudowana korzystnymi cenami paliw energetycznych, głośno mówi o powrocie do polityki imperialnej, nie wahając się przed działaniami – jak w przypadku interwencji w Gruzji – przed otwartymi wyzwaniami wobec społeczności międzynarodowej.

Wydarzenia 11 września 2001 r. i ich skutki zmieniły percepcję zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego i zrelatywizowały punkty odniesienia. Wyraźnie też zaczęło się różnicować podejście do tych spraw (do czego przyczynił

się także kryzys iracki) Stanów Zjednoczonych i Europy. O ile sojusznicy po obu stronach Atlantyku zgodnie uznają rosnącą wagę zagrożeń o charakterze cywilnym (tzw. miękkich zagrożeń, *soft threats*), w tym międzynarodowego terroryzmu, których cechy można streścić w triadzie: amorficzność, asymetryczność, nieprzewidywalność, o tyle Stany Zjednoczone nie mogą sobie pozwolić na lekceważenie zagrożeń strategicznych, „twardych” (*hard security threats*), zawsze istotnych dla supermocarstwa, ale i dla całego świata.

Mówiąc o środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, należy pamiętać także o innych zagrożeniach, które społeczność międzynarodowa musi brać pod uwagę. Są to wciąż istniejące, ale i rodzące się konflikty lokalne, państwa słabe i upadłe, których niestabilność grozi poważnymi kryzysami międzynarodowymi, czego klasycznym przykładem stał się Afganistan pod rządami talibów, „wynajęty” w praktyce przez Al-Kaidę. Problem jest niebagatelny i niejednostkowy, a obecnie w znaczący sposób wpływa zarówno na kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i na instytucje prawa międzynarodowego. Po licznych negatywnych doświadczeniach początków lat 90. XX wieku, a także często tragicznych w skutkach dekolonizacji, społeczność międzynarodowa jest dziś mniej skłonna, by uznawać separatystyczne i secesjonistyczne dążenia, a także różne terytorialne zdobycze walk o autonomię etniczną lub religijną, za realizację przynależnego narodom prawa do samostanowienia. Chodzi o unikanie sytuacji, w których to społeczność międzynarodowa byłaby obciążona ciężarem problemów takich, niezdolnych do samodzielnego istnienia, bytów. Już dziś raporty i opracowania różnych poważnych instytucji zawierają rankingi potencjalnie upadłych państw, prognozując, że w XXI wieku państwa słabe i upadłe stanowić będą największe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego¹.

Problem łączy się, ale tylko pośrednio, z towarzyszącą procesowi globalizacji tendencją do osłabiania funkcji państwa narodowego. Jednym ze skutków wydarzeń 11 września 2001 r. była wyraźna konsolidacja funkcji państwa w Stanach Zjednoczonych, czego wyrazem stało się powołanie gigantycznego tworu administracyjnego, odpowiedzialnego za bezpieczeństwo, w postaci Ministerstwa Bezpieczeństwa Krajowego (*Home Security Office*). W polityce amerykańskiej, ale także w polityce innych krajów, wyraźnie daje się odczuć tendencja do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa w oparciu o własny potencjał².

Problemem, który immanentnie łączy się z dezintegracją, rozpadem lub upadkiem państw, jest tendencja do przekształcania się konfliktów wewnętrznych w międzynarodowe, a jaskrawym tego przykładem jest dawna Jugosławia, szczególnie zaś Kosowo³. W momencie eskalacji konfliktu grożącego wzajemną ekster-

¹ Chodzi o raporty opracowywane przez agendy ONZ, w tym Bank Światowy, Brytyjski Departament Rozwoju Międzynarodowego, kwartalnik „Foreign Policy”, a także inne instytucje. Piszą o tym na łamach tygodnika „Wprost” (nr 36 z 11 września 2005) A. Jabłońska i P. Białobok.

² Wzmocnienie funkcji państwa jako warunku bezpieczeństwa jest kanwą książki F. Fukuyamy, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, przeł. J. Serwański, Poznań 2005.

³ Zob.: *Umiejętności międzynarodowy konflikt wewnętrzny*, red. J. Pawłowski, A. Ciupiński, Warszawa 2001, s. 90–107.

minacją grup etnicznych, nastąpiła interwencja humanitarna NATO (operacja *Allied Forces*) i zarazem jego umiędzynarodowienie. Pośrednim skutkiem narastania konfliktu etniczno-kulturowego w Kosowie i jego umiędzynarodowienia, stało się uznanie prawa Kosowa do samodzielnego bytu państwowego. Ta niełatwa decyzja, która podzieliła społeczność międzynarodową, zdaje się przeczyć wspomnianej wyżej tendencji do ostrożności w promowaniu nowych państwowości, zwłaszcza tam, gdzie warunki dla niej wydają się wątpliwe. Przykład ten, jak łatwo można było przewidzieć, może umacniać ciągoty separatystyczne i posłużyć za pretekst w polityce skłócania lokalnych społeczności, jak ma to miejsce na Kaukazie, zwłaszcza w Abchazji i Osetii, gdzie skomplikowaną sytuację wykorzystuje Rosja do realizacji własnych celów.

Trudne do oszacowania zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego (też często wynikające ze słabości państwa) wiążą się z działalnością międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, handlem bronią, działalnością grup mafijnych oraz karteli narkotykowych. Nowym zjawiskiem jest nie tyle sama działalność, ile jej skala, stająca się coraz bardziej wyzwaniem dla prawa i porządku międzynarodowego.

Natura współczesnych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego, stopień skomplikowania, wymaga nowego podejścia do tych żywotnych problemów współczesnego świata. Wzrost roli aktorów niepaństwowych w stosunkach międzynarodowych, w tym w sprawach bezpieczeństwa, stwarza konieczność badania aspektów behawioralnych uczestników tych stosunków, w skali i zakresie dotychczas nieznanym. Nie wystarczy już analiza polityki państw, ich doktryn politycznych i wojskowych, potencjału militarnego, a także wzajemnych akcji i interakcji, lecz trzeba uwzględniać w tym kontekście także podmioty niepaństwowe. Nowe podejście do bezpieczeństwa uwzględniać powinno także aspekty ekonomiczne, naukowo-techniczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne i religijne. Zacieśniać się będzie jeszcze bardziej związek między bezpieczeństwem wewnętrznym, jako ważnym elementem bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa i narodu), a bezpieczeństwem zewnętrznym, międzynarodowym.

Biorąc pod uwagę szerokie spektrum zagrożeń i wyzwań, jakie występują współcześnie, w 1. dekadzie XXI wieku, kluczowe staje się pytanie: na ile instytucje międzynarodowe, w tym ONZ – jako system bezpieczeństwa powszechnego – oraz NATO, UE a także OBWE, będą w stanie im się przeciwstawić? Nieskuteczność międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa, a także niezdolność do sprostania nowym zagrożeniom może rodzić tendencje do ich odrzucania, lekceważenia a w konsekwencji prowadzić do kryzysu i dezintegracji. Dyskusje, jakie toczą się w Kongresie Stanów Zjednoczonych w ramach ważnych debat nad polityką zagraniczną i bezpieczeństwa, w tym nad kolejnymi rundami rozszerzeniem NATO i jego ewolucją, pokazują rosnącą nieufność tego kluczowego organu amerykańskiej polityki do międzynarodowych struktur bezpieczeństwa. Jest to o tyle istotne, że brak zaufania do nich ze strony jedyne go supermocarstwa oznaczać może

utratę ich racji bytu. Nie jest to problem całkiem nowy, raczej od pewnego czasu się pogłębiający. Ten rosnący brak zaufania do multilateralizmu ze strony Stanów Zjednoczonych dał znać w przypadku reakcji na wydarzenia 11 września 2001 r., w kwestii afgańskiej i kryzysie irackim.

Dla bezpieczeństwa europejskiego stosunek Stanów Zjednoczonych do multilateralizmu jest o tyle ważny, że wiąże się z jednej strony z rolą i ewolucją NATO, z drugiej zaś rzutować musi na europejskie ambicje zbudowania własnych, efektywnych struktur Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony.

Wszystko to znamionuje o wiele szersze i znacznie bardziej skomplikowane zjawisko, związane z rolą Ameryki we współczesnym świecie. Być może największym wyzwaniem dla porządku międzynarodowego epoki pokomunistycznej było wyłonienie się Stanów Zjednoczonych jako jedyne supermocarstwa. Stany Zjednoczone nie mieściły się w dotychczasowym porządku i chyba też nie chciały się mieścić, uważając ten ład za ułomny. Stąd silna tendencja w polityce amerykańskiej do działań jednostronnych, nawet autorytarnych, która najsilniejszy wyraz znalazła w prezydenturze Busha, ale której przejawy były widoczne już wcześniej w okresie administracji Clintona. Czy będzie to także elementem polityki Baracka Obamy? Nie wydaje się, bo właśnie zmiana wizerunku Ameryki, odejście od unilateralizmu i szersze oparcie się na współpracy sojuszniczej i międzynarodowej ma być jednym z elementów nowej prezydentury.

Z drugiej jednak strony trzeba jasno powiedzieć, że Ameryka – bez względu na to, kto jest jej prezydentem – to ostatni i jedyny liczący się kraj z poczuciem misji, mandatem i wizją, trwającym od czasów Franklina, Jeffersona i Waszyngtona mimo licznych zakrętów, błędów i trudnych momentów historii. To amerykańskie powołanie, gotowość niesienia wolności i wprowadzania demokracji, nawet tam, gdzie nie ma pod nią jakiegokolwiek podłoża: społecznego, politycznego, kulturowego. Amerykanie są gotowi robić to (i robią w Afganistanie, Iraku) nawet przy użyciu siły i za cenę życia własnych żołnierzy. Świat to krytykuje, niekiedy nawet ostrzej niż samych dyktatorów, ale obawiam się, że bez tej misji Ameryki z dodatkiem funkcji strażnika ładu, porządek międzynarodowy mógłby niebezpiecznie ewoluować w stronę dalszego nieuporządkowania i anarchii.

Problem w tym, że zarówno bezprecedensowa – choć słabnąca – pozycja Stanów Zjednoczonych, jak i realizacja owej misji, w połączeniu z mechanizmami globalizacji, niosą ze sobą różne jej produkty, a zwłaszcza wytwory kultury masowej, komercyjnej, które poprzez media, środki audiowizualne i Internet wdzierają się w każdy zakątek świata, zagrażając lokalnym tożsamościom kulturalno-religijnym i obyczajowym. Budzą one w wielu miejscach, a najbardziej w świecie islamu, odruchy sprzeciwu, gniewu a także fanatyzmu, wzywającego w skrajnych przypadkach do użycia przemocy. Sprowadzają się do przedstawiania obrazu Stanów jako kraju agresywnej pop-kultury, do moralizatorstwa i mentorskich pouczeń, a także do siłą wprowadzanych wzorów.

Całkowicie przesłaniają dobre intencje Ameryki, stając się ich antytezą. W trywialnych hasłach fanatyków Ameryka staje się głównym wrogiem, narzędziem szatana. Zmiana tego fatalnego wizerunku, który po części rozrasta się na cały Zachód (powoli, ale w sposób nieunikniony także na Polskę), to główne zadanie amerykańskiej polityki zagranicznej Baracka Obamy, a może i przyszłych administracji. Od tego w dużym stopniu zależy może kształt przyszłego porządku międzynarodowego, w tym także kwestia zahamowania lub pogłębiania się tendencji do zderzeń cywilizacyjnych. Porządek ten w większym stopniu afirmować musi wspólnotę losów całej ludzkości, zwłaszcza w przypadku problemów globalnych, ukazywać wspólne cele, z podkreśleniem zagrożeń. Nie może on jednak być zbudowany bez wygaszenia ognisk i konfliktów zapalnych, bez likwidacji światowych skupisk nędzy, bez wprowadzenia zrównoważonego rozwoju gospodarki światowej.

Koniec 1. dekady XXI wieku: nowy ład rodzi się w bólach

Ostatnie lata, począwszy od okresu, gdy stało się jasne, że interwencja w Iraku nie będzie amerykańskim *blitzkriegiem*, lecz kosztowną i obfitującą w ofiary i zniszczenia wojną, niosą wiele symptomów zachodzących zmian w porządku międzynarodowym. Dotyczą one różnych aspektów tego porządku, od bezpieczeństwa, podstaw gospodarczych (szczególnie surowce energetyczne), relacji etnicznych i kulturowych aż po międzynarodowe finanse. Jednym z elementów gry jest udział we władzy międzynarodowej, w skomplikowanych mechanizmach wpływów w światowych instytucjach finansowych, organizacjach międzynarodowych, w strukturach politycznych i gospodarczych i w wielu innych miejscach, które decydują o obliczu współczesnego świata. I tu zachodzą ogromne zmiany, dostrzegalne nawet przez laików.

Najszybciej, można powiedzieć, że w najbardziej burzliwy sposób, dokonują się zmiany w gospodarce, a zwłaszcza w finansach. Deregulacja światowej gospodarki, przekładająca się na swobodę przepływów czynników produkcji, a zwłaszcza przepływów kapitałowych, wyzwoliła nieokiełznaną ekspansję, umożliwiając przepływy z krajów posiadających nadwyżki czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej i kapitału, do obszarów uboższych lub wykazujących niedobory jednych lub drugich. Stworzyło to nowe możliwości, nie znane wcześniej w takiej skali. Pozwoliło wykorzystać wolne zasoby i znacznie obniżyć koszty produkcji. Zaczęła następować szybka konwersja gospodarek krajów wysoko rozwiniętych poprzez przenoszenie działalności wytwórczej na obszary o znacznie tańszej sile roboczej. Niebagatelną rolę odgrywały w tym procesie także czynniki ekologiczne. Niewiele to jednak miało wspólnego z postulatami zrównoważonego rozwoju, harmonijnego powiązania rozwoju gospodarczego i ekologii, a jeśli już, to chodziło przede wszystkim o przeniesienie produkcji do krajów o tańszej sile roboczej, a więc ob-

niżenie kosztów, a przy okazji jeśli pozbywano się zaturowanego środowiska przemysłu, to tym dla ekologii danego kraju lepiej.

Najważniejszym jednak wyrazem zmian w finansach międzynarodowych było wykreowanie gigantycznej siatki usług finansowych, oferujących spekulacyjne zyski z operacji pochodnych, tzw. derywatów. Stały się one w ostatnich latach głównym produktem inżynierii finansowej, obejmując takie produkty, jak pochodne instrumenty kredytowe, operacje hedgingowe, oparte na papierach wartościowych, indeksy giełdowe, stopy procentowe, kursy walutowe. Mnożące się jak grzyby po deszczu firmy brokerskie i inni usługodawcy oferujący te produkty, żywią się spekulując na cenie lub wartości praw majątkowych albo papierów wartościowych, windując ich cenę do niebotycznej wysokości, bo od niej zależy powodzenie operacji i końcowy zysk oparty na derywatach. W ostatnich latach (2005–2008) rosła wartość papierów finansowych, a więc i perspektywa zysków. Rosło też ryzyko. W końcu pod wpływem różnych bodźców, m.in. krachu kontraktów *sub-prime* w Stanach Zjednoczonych, pękały banki finansowe, jak kilka lat wcześniej w Japonii. W ten sposób te wirtualne finanse, obejmujące kontrakty terminowe, opcyjne, fundusze inwestycyjne a nawet emerytalne, stały się początkiem paniki, powodując w światowych finansach efekt kuli śnieżnej. Im większy w danym kraju świat gospodarki wirtualnej a produkcyjnej mniejszy, tym kryzys finansowy był większy. Gospodarka polska, uznawana za bardziej zacofaną w kwestii usług finansowych i derywatów, ucierpiała paradoksalnie dzięki temu mniej, choć i w Polsce nie brakowało operacji opcyjnych. Z kolei gospodarka amerykańska, nadająca ton tym operacjom, mogła szybciej i potężniej reagować, z różnych względów, choćby z racji gigantycznego potencjału, ale i nie ma co kryć – z racji posiadania waluty światowej, która dawno już nie jest oparta na *golden standard*, a na skali dodruku. W masie ogromnych zasobów dolarów krążących w świecie, nikt nie jest w stanie tego oszacować.

Czy kryzys finansowy, który dawno już przełożył się na gospodarczy, jest w stanie doprowadzić do nowego międzynarodowego ładu w tym zakresie? Nikt tego nie wie, ale pojawiają się już pierwsze wnioski. Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że Stany Zjednoczone nie są już światowym, samotnie rozdającym karty krupierem. Pojawiły się inne bieguny światowych finansów. To przede wszystkim Chiny, z gigantyczną sumą rezerw dolarowych, główny makler skupujący amerykańskie bony skarbowe, mający już na koncie ponad 2,2 biliona rezerw walutowych w postaci amerykańskich dolarów. Są też Indie, idące w ślady Chin, ale także Japonia i „tygrysy południowo-azjatyckie”, trzymające się całkiem nieźle, mimo kryzysu. Rosną nowe mocarstwa prawie na każdym kontynencie. Jest też Unia Europejska, z własną walutą, euro, która po niespełna dekadzie awansowała do drugiej rezerwowej waluty świata. No i na końcu – ktoś pewnie dopowie – jest Rosja. Kraj, który pomnożył liczbę miliardów⁴ i którego gospodarka oparta jest

⁴ Dzięki bardzo dwuznacznie przeprowadzonej prywatyzacji. W związku z kryzysem ich liczba zresztą znacznie zmalała.

w decydującym stopniu na surowcach energetycznych. Spadek cen surowców, nawet o 70%, próby ratowaniu kursu rubla dziesiątkami miliardów dolarów, spowodowało szybkie obniżenie wysokości rosyjskich rezerw walutowych, nade wszystko jednak obnażyło słabość rosyjskiej gospodarki, strukturalnie jednej z najsłabszych z liczących się państw świata.

Wszystko to tworzy nowy obraz gospodarczy świata, który należałoby uzupełnić jeszcze o rolę światowych korporacji, nawet jeśli wiele z nich ucierpiało na kryzysie. Niektóre z nich właśnie z tego powodu stały się beneficjentami pomocy rządowej, teoretycznie zwrotnej, w praktyce chyba trudnej do odzyskania. Specyfika działania korporacji międzynarodowych (wielonarodowych, ponadnarodowych) polegała na tym, że działały one globalnie, na obszarach różnych państw. Ich działalność była w praktyce niekontrolowana przez rządy, ale jej skutki były i są przez rządy, a jeszcze bardziej społeczeństwa, odczuwalne. To również one poprzez wspomniane wyżej formy działalności przyczyniły się do obecnego kryzysu. Czy jest szansa na ich większą kontrolę i wmontowanie w system bardziej zrównoważonego rozwoju? Należy wątpić, choć próby takie niewątpliwie będą podejmowane, także przy tworzeniu nowego ładu gospodarczo-finansowego.

Wielkich szans na zbudowanie takiego ładu jednak nie ma. Pewna forma przebudowy międzynarodowych stosunków gospodarczych jednak nastąpi, co już widać. Zmienia się przede wszystkim stanowisko rządu Stanów Zjednoczonych, ze skrajnie liberalnego do kontrolowanego zaangażowania państwa w gospodarkę. Towarzyszą temu decyzje o uważniejszym patrzeniu na ręce menedżerom światowej gospodarki. Pojawia się próba stworzenia nowych struktur podejmowania globalnych – choć nieformalnych – decyzji. Grupa G-7, poszerzona o Rosję już nie wystarcza. Niezbędne jest uzgadnianie decyzji gospodarczych z Chinami, Indiami i innymi liczącymi się gospodarkami. Tworzone są nieformalne struktury *global governance*, globalnego zarządzania finansami, ale też i innymi kluczowymi sektorami życia międzynarodowego. Jest to odpowiedź na nieefektywność struktur formalnych, ich skostnienie, niemożność podjęcia decyzji. Problem wymaga szerszego omówienia, bo jego znaczenie rośnie. Powrócimy do tej kwestii na zakończenie.

W sprawach nowego porządku gospodarczego rozważa się także inne kwestie. Jak pogodzić rozwój gospodarczy z ograniczeniem napływu do atmosfery gazów cieplarnianych, aby uniknąć dalszych szkodliwych skutków ocieplania się klimatu. Jak zatrzymać niebotyczne ceny surowców energetycznych, co zrobić z olbrzymim zadłużeniem Trzeciego Świata, czy bogate kraje mają nadal dotować rolnictwo i eksport produktów rolnych, uniemożliwiając biednym jakikolwiek obrót tymi – nieraz w ich przypadku jedynymi – produktami? Jednym z pytań jest także kwestia światowej waluty. Dolar spełniał tę rolę po kryzysie waluty złotej przez prawie sto lat. Dziś jego słabość przyprawia o ból głowy nie tylko Amerykanów, ale przede wszystkim Chiny i inne posiadające duże rezerwy kraje. Szans na uczynienie jakiejś innej waluty pieniądzem światowym praktycznie nie ma. Sugestię Rosji sprzed kryzysu, by walutą rezerwową uczynić rubel, dziś traktuje

się jako żart. Co więc? Najpewniej nadal dolar, który zresztą w czasie kryzysu umocnił się, bo mimo wcześniejszej słabości, w trudnych czasach jawi się jako ostoja stabilności. A może SDR-y (*special drawing rights*) – fiducjarny pieniądź emitowany przez MFW? Dodajmy – przez w znacznym stopniu dofinansowany MFW, w wyniku decyzji międzynarodowych, w ramach walki z kryzysem, z nadzieją na jego antykryzysową funkcję. Potrzeba nowego ładu pojawia się również w kwestiach światowego bezpieczeństwa. Nadal jedne problemy nie zostały rozwiązane, a inne narastają. Świat coraz bliższy jest koszmarnym wizjom polityków, a oficjalne dokumenty stają się coraz bardziej wyważone i do siebie podobne. O jakie koszmary chodzi? Przede wszystkim o proliferację broni masowego rażenia i trzeba dodać – w powiązaniu z międzynarodowym terroryzmem. Szczególnie niebezpieczny w związku z tym staje się region Bliskiego i Środkowego Wschodu. Na nierozwiązany przez dziesiątki lat etniczny, rasowy i religijny konflikt izraelsko-palestyński, nałożyło się w regionie kilka innych konfliktów, a źródła napięć przesuwają się coraz bardziej na Wschód. Konflikt szybko stał się konfliktem izraelsko-arabskim i żydowsko-islamskim. Podsycali go animozje arabsko-irańskie, rywalizacje o złoża ropy naftowej, źródła wody, wpływy i kontrolę, ziemię oraz inne dobra. Sytuacja skomplikowała się po interwencji sowieckiej w Afganistanie i wojnie Iraku z Iranem, a potem po agresji Iraku na Kuwejt. Doszedł do tego konflikt i rywalizacja indyjsko-pakistańska. W wielu miejscach teren kontrolowany jest w praktyce przez organizacje terrorystyczne. Nie wydaje się, by amerykańskie interwencje w Afganistanie i Iraku, uczyniły te obszary bardziej bezpiecznymi. W trudnym do ogarnięcia chaosie pogrążył się Pakistan. Północne pogranicze Pakistanu i Afganistanu to obszar nie kontrolowany przez żadną władzę państwową, a być może przez żadne zorganizowane siły. To region coraz bardziej nasycany przez broń nuklearną, której posiadaczem jest także Pakistan. Przewiduje się, że w ciągu następnej dekady grupa państw dysponujących bronią nuklearną (nie licząc pięciu wielkich mocarstw), przekroczy liczbę dwudziestu. Znakiem naszych czasów staje się tendencja sięgania po bombę atomową przez kraje biedne i zacofane, co wynika z chęci swoistej nobilitacji, lecz także z przekonania, że dzięki temu będą mogły skuteczniej realizować swe cele (jak w przypadku Korei Północnej), a ponadto, że nie staną się obiektem interwencji⁵.

Jeśli te czarne prognozy się spełnią, a krąg posiadaczy broni masowego rażenia niebezpiecznie się poszerzy, to jak wyglądać będzie sprawa kontroli użycia tej broni i zabezpieczenia przed przedostaniem się jej w ręce terrorystów? Jak wpłynie to na mechanizmy międzynarodowe, na doktryny wojskowe i bezpieczeństwa? W kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego, podobnie jak w finansach i gospodarce globalnej, w warunkach globalizacji i zmieniającego się porządku międzynarodowego, gdy istniejące mechanizmy międzynarodowe stają się niedrożne lub nieefektywne, gdyż – jak na przykład ONZ – pochodzą z innej epoki, a jed-

⁵ Ukuty został nawet swoisty slogan po amerykańskiej interwencji w Iraku: „Jeśli będziemy mieć broń nuklearną, to USA nas nie zaatakują”.

nocześnie trudno je zmieniać lub zreformować, tworzą się struktury nieformalne, które próbują zastępować struktury działające legalnie i formalnie. Jest to prosta droga do powstawania struktur *global governance*. Niekiedy istniejące już instytucje przechodzą głęboką ewolucję i transformację, a następnie zaczynają pełnić nowe funkcje, świadome, że ich nowa rola może wypełnić niebezpieczną pustkę, która jest skutkiem zmieniających się warunków. Taką ewolucję w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe – a nawet globalne – przechodzi NATO. Proces ten jest niełatwy, dyskusyjny, wręcz kontestowany przez niektórych członków Sojuszu, ale obecność NATO w Afganistanie, pierwsza operacja poza obszarem traktatowym, jest tego potwierdzeniem. Również proces rozszerzenia NATO jest wyrazem tej polityki, a przypomnieć trzeba, że dyskutowane były już koncepcje uczynienia NATO sojuszem globalnym i ekspedycyjnym. Problem ten na pewno ponownie będzie dyskutowany w ramach prac nad nową strategią Sojuszu. Oczywiście u podstaw stoi z jednej strony nieefektywność ONZ wobec nowych zagrożeń, z drugiej zaś niepewność nowego, coraz bardziej wielobiegunowego świata. Również Unia Europejska w roli mocarstwa przede wszystkim cywilnego – choć budującego swe zdolności obronne – ma szanse odegrać konstruktywną, koncyliacyjną rolę, jako wysłannik świata zachodniego o innym niż Stany Zjednoczone obliczu.

Przeprowadzone przez Unię Europejską misje pokojowe i stabilizacyjne w Bośni i Hercegowinie, w Macedonii i Kongo, pokazały, że jest ona coraz bardziej do tego przygotowana. Postępujące zaangażowanie NATO i UE w problemy bezpieczeństwa globalne, z upoważnienia ONZ (a także i bez takiego mandatu, jak w przypadku NATO w sprawie Kosowa), są niewątpliwie formą udziału w *global governance*, bezpieczeństwem międzynarodowym.

Formy zarządzania globalnego powstają na styku instytucji państwowych i organizacji międzynarodowych, podmiotów publicznych i prywatnych. Stają się one coraz bardziej wpływowe i prestiżowe. Widać to przede wszystkim w światowych finansach i globalnej gospodarce, a problemem, który w sposób szczególny jest predestynowany do wnoszenia na tego typu fora, jest ochrona środowiska, w tym kwestia ocieplania się klimatu światowego. Pierwszym takim wpływowym, ale nieformalnym ciałem była Grupa G-7 (choć zaczęła działalność w 1975 r. od sześciu państw), czyli siedmiu najbogatszych państw. Przywódcy tych państw⁶ spotykają się na corocznych szczytach gospodarczych i politycznych, dyskutując o najważniejszych problemach świata, przygotowując koncepcje i strategie ich rozwiązywania. Od 1998 r. w spotkaniach Grupy uczestniczy także Rosja (stąd mówi się o G-8), choć jej status opiera się formułę każdorazowego zapraszania. Ta nieformalna instytucja, reprezentująca 14% populacji świata, dysponuje jednocześnie 65% bogactwa globu. Jest tylko kwestią czasu zaproszenie do Grupy Chin, już dziś jednej z głównych gospodarek świata. Grupa G-8 jest typową instytucją globalne-

⁶ W skład grupy wchodziły: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Stany Zjednoczone i od 1976 r. Kanada.

go zarządzania, a dla tzw. antyglobalistów nawet synonimem „rządu światowego”. Krytycy Grupy podkreślają jej nieformalny charakter, decydowanie o sprawach mających globalne konsekwencje bez ponoszenia formalnej odpowiedzialności, obarczają ją także odpowiedzialnością za negatywne skutki globalizacji, w tym biedę i zadłużenie krajów Południa.

Innym nieformalnym ciałem uzyskującym coraz większe wpływy w świecie w zakresie gospodarki i finansów jest Grupa G-20. Jest ona znacznie bardziej reprezentatywna dla świata niż G-7, gdyż skupia ministrów finansów i gubernatorów banków centralnych z 19 państw wszystkich kontynentów oraz Unii Europejskiej – jako dwudziestego członka⁷. W spotkaniach bierze także udział prezes Europejskiego Banku Centralnego. Grupa G-20 została założona w celu omawiania kluczowych kwestii dotyczących światowych finansów i gospodarki. Potencjał Grupy, obejmujący 90% światowego PKB i 80% handlu międzynarodowego, upoważnia ją do podejmowania tego typu wyzwań, choć nie ma ona prawa, podobnie jak G-8, do podejmowania wiążących decyzji. Może jednak tego typu decyzje, sugestie, koncepcje, a przede wszystkim strategię, wypracowywać. Głęboki kryzys finansowy i gospodarczy, który obejmuje cały glob, znacznie zrewaloryzował jej znaczenie. W celu poszukiwania remediów na jego rozwiązanie G-20 zbierała się już trzykrotnie, w listopadzie 2008 r. oraz w kwietniu i wrześniu 2009 r. Spotkanie kwietniowe pozwoliło opracować założenia pakietu antykryzysowego i stymulującego rozwój gospodarki. Przewiduje on przeznaczenie sumy 5 bilionów dolarów na walkę z kryzysem, w tym 1 bilion na zasilenie Międzynarodowego Funduszu Walutowego i 250 mld dolarów na ożywienie handlu światowego.

Na spotkaniach G-8 i G-20 omawiane są też sprawy globalnego bezpieczeństwa, choć w zakresie tych coraz bardziej liczą się inne fora, takie jak Konferencja Monachijska (w lutym każdego roku), szczyty NATO i UE, Rada NATO – Rosja, a także, co jest trwałym i formalnym elementem organizacji światowego bezpieczeństwa, coroczne sesje Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Struktury zarządzania globalnego nie powinny zastępować struktur formalnie powołanych do zarządzania daną sferą życia międzynarodowego. Ich decyzje nie mogą być legalne i ważne z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Niekiedy jednak opierają się na konsensusie znacznej części społeczności międzynarodowej i wtedy, nawet będąc w sprzeczności z prawem międzynarodowym, mogą ulegać legitymizacji. Sytuacja taka ma miejsce w przypadkach interwencji humanitarnej, gdy podjęta w nieformalny sposób (bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ) decyzja, może doprowadzić do zmiany niekorzystnej sytuacji i uratowania tysięcy ludzi zagrożonych eksterminacją.

Tendencje do tworzenia struktur zarządzania globalnego będą się nasilać, o ile istniejące struktury nie będą w stanie radzić sobie z problemami. Widać to tak-

⁷ Członkami Grupy G-20, która powstała w 1999 r. są państwa należące do G-8 oraz Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Indie, Indonezja, Korea Południowa, Meksyk, RPA, Turcja oraz UE – jako ważny podmiot gospodarki i stosunków międzynarodowych.

że obecnie w warunkach ciężkiego kryzysu finansów i gospodarki światowej. Ich pojawienie się, a niekiedy po prostu aktywizacja, to też oznaki, że dotychczasowy porządek nie jest skuteczny i że istnieje potrzeba działań na rzecz nowego ładu.

* * *

Przedstawiliśmy tylko główne wektory rozwoju sytuacji międzynarodowej, której tłem jest głęboki, przechodzący przez świat kryzys finansowy i gospodarczy. Kryzys, który jest problemem samym w sobie, ale który sam się nie rozwiąże (nie rozwiąże go także „niewidzialna ręka rynku”), pokazuje z jednej strony, jak ściśle są powiązania różnych ogniw światowej gospodarki i jak jednocześnie bezradny z drugiej strony jest świat, w 1. dekadzie XXI wieku, w przeciwdziałaniu i hamowaniu jego skutków. A jego przełamanie jest kluczowe dla rozwiązywania wielu innych problemów globalnych, które pogłębiając się mogą fatalnie odbijać na rozwoju państw i narodów. Czy świat potraktuje obecny kryzys jak swoistą lekcję i wyciągnie wnioski na przyszłość? Czy zacznie reformować mechanizmy współpracy międzynarodowej, zwłaszcza w zakresie gospodarki i finansów? Czy z tego chaosu wyłoni się nowy ład międzynarodowy? Odpowiedzią – w przypadku braku zgodnej woli społeczności międzynarodowej – mogą być nieformalne, a przez to niekiedy skuteczniejsze mechanizmy globalnego zarządzania, *global governance*. Czy jednak są one możliwe w sprawach globalnego bezpieczeństwa, gdzie nadal decydują struktury narodowe i więzy sojusznicze oraz światowa organizacja – ONZ, której decyzje nadal legitymizują jakiekolwiek użycie siły w sprawach bezpieczeństwa i pokoju światowego, do czego potrzebny jest jednak zgoda wielkich mocarstw? Czy taka zgoda jest możliwa przy coraz bardziej różnicujących się interesach państw, a niektóre – jak choćby Korea Północna i Iran – rzucają jawne wyzwanie całej społeczności międzynarodowej? A przecież są w świecie jeszcze inne problemy – w tym terroryzm – których mimo ścisłej współpracy państw, nie udaje się rozwiązać. Jedno jest pewne: mężowie stanu, politycy, światowi finansisci, funkcjonariusze organizacji międzynarodowych, mieć będą coraz więcej roboty.

Spasimir Domaradzki

**THE COUNCIL OF EUROPE'S HUMAN RIGHTS SYSTEM
AFTER SIXTY YEARS - POLITICAL EVOLUTION
AND CONTINUANCE**

The sixtieth anniversary of the Council of Europe (hereinafter “CoE”) provides opportunity for reflection on the political developments in the field of human rights in Europe. The organization, which was established in order to promote such values as rule of law, human rights and democracy, created the most efficient mechanism of human rights protection worldwide. This regional system of human rights, being associated with the “West” during the Cold War era, today gathers forty seven member states. All of them, at least theoretically, comply with the highest standards of individual protection and recognize the authority of the European Court of Human Rights (hereinafter “ECtHR” or “the Court”).

This paper aims to emphasize on the role that the Council of Europe played in the development of the world's most unique regional system of human rights protection, to underline the CoE attractiveness for the newly established democracies and to emphasize the internal and external impact of this interaction. Thus, the successes and flaws of this system will become more apparent and the recent political dilemmas concerning the Council of Europe and the European Court of Human Rights in particular, will be addressed.

The original reasons for the Court's establishment

The modern shape of the European system of human rights protection existing in the frames of the CoE differs significantly from what the “founding fathers” had in mind. Although, this fact is understandable bearing in mind the reality in Europe and the world today, it is important to remind the basic reasons for the establishment of this system. Winston Churchill’s famous speech at the first session of the Council of Europe Consultative Assembly on August 17, 1949 delivers a good picture of the main concerns at that time.

[...] we hope that an European Court might be set up, before which cases of violation of these rights in our own body of twelve nations might be brought to the judgment of the civilized world. Such a court, of course, would have no sanctions and would depend for the enforcement of its judgments on the individual decisions of the States now banded together in this Council of Europe. But these States would have subscribed beforehand to the process, and I have no doubt that the great body of public opinion in all these countries would press for action in accordance with the freely given decision¹.

What needs to be underlined here is the importance of the public opinion’s role of the member states in shaping the system’s authority/legitimacy. No international pressure tools or threats were proposed. Instead the system was supposed to be a conscious and intentional choice of the European citizens. It was never proposed that the system will replace the national mechanisms of human rights protection. The Convention was designed to occupy „a subsidiary role in relation to national legal orders: it does not supplant norms, but merely tries to complete and, if need be, correct them, without creating a true legal order on its own.² Subsidiarity plays the active role of “fine-tune” of the domestic law of the CoE member states³. The principle of subsidiarity has served as a cornerstone of the European Convention since its founding.⁴ This principle was supposed to be complementary and in that sense respected the states and their understanding of sovereignty. This respect will be visible in the implementation mechanism of the ECtHR judgments on national level.

¹ <http://www.winstonchurchill.org/learn/speeches/speeches-of-winston-churchill/111-the-council-of-europe> (20.12.2009), see also: A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, p. 38–39.

² M. Delmas-Marty, *Towards a Truly Common Law: Europe as a Laboratory for Legal Pluralism*, Cambridge–New York 2002, p. 63; quoted in J. L. Jackson, *Broniowski v. Poland, A Recipe for Increased Legitimacy of the European Court of Human Rights as a Supranational Constitutional Court*, “Connecticut Law Review” 2006, Vol. 39, No. 2, p. 768. On the subsidiarity of the European system of human rights protection, see also: L. Wildhaber, L. Garlicki, *Torując drogę dalekosiężnej wizji europejskiej ochrony praw człowieka w XXI wieku*, III Szczyt Rady Europy i Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności [in:] ed. H. Machińska, *Polska i Rada Europy 1990–2005*, Warszawa 2005, p. 121–122.

³ J. L. Jackson, *Broniowski v. Poland...*, p. 772.

⁴ L. R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime*, “The European Journal of International Law” 2008, Vol. 19, No. 1, p. 128.

Additionally, the need for the new system stemmed from the disastrous consequences of the Second World War and the emergence of the new political rivalry in Europe. Therefore, the system was supposed to set up minimal standards of human rights protection already existing in the CoE member states.

Secondly, the Cold War called for much more coherent approach towards external threats and the Western European states were aware that internal quarrels can be used by the “East”. As Steven Greer promptly observed

[...] the Council of Europe emerged out of the unique circumstances of post-war Western Europe in response to burgeoning Soviet power and the horrors exerted by authoritarianism. Thus, as its inception the European Convention on human rights and the court it created were much more about protecting the democratic identity of member states through the medium of human rights, and about promoting international cooperation between them, than ... about providing individuals with redress for human rights violations by national public authorities⁵.

Hence, the existence of the Council of Europe and the subsequent regional system of human rights protection aimed primarily not in redressing the individual, but tightening the commonwealth of values that the Western European states shared. As it was the case with NATO during the Cold War, in the face of the common threat, there was little reason to search for arguments why such form of international cooperation is needed. Instead, the demand for firm and stable system in Western Europe, whose success will deter any external threat, became the driving mechanism which allowed the Council of Europe to succeed. However, independently from Steven Greer's argumentation, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (hereinafter ECHR or the Convention) and the European Court on Human Rights in the eyes of many, provide the last resort in appealing every imaginable complaint.⁶ However, that was not founding fathers' primary intention.

Thirdly, there is one more important aspect, which later will cause popular attraction of the Eastern European countries to the Council of Europe after the Cold War. This is the fact that the organization will not deal with issues of military nature. Therefore, the Council will be perceived as organization based on good will and noncompulsory decision making process, thus attracting all these who cherished the sovereignty after the collapse of the Eastern Bloc. Although, the overall success of the Council of Europe is primarily based on the effective human rights mechanisms established in the frames of the organization, it provides far reaching benefits. The famous comparison of the Council of Europe to “the gentleman's club” stems from the fact that the membership in this organization grants to the states parties the highest credibility in international relations. It proves the fact that the country has reached a certain level of political stability, that reasonable amount

⁵ S. Greer, *What's Wrong with the European Court on Human Rights?*, “Human Rights Quarterly” 2008, Vol. 30, p. 681.

⁶ L. Wildhaber, L. Garlicki, *op. cit.*, supra note 2.

of predictability can be expected when it comes to the development of the political process, that the laws are obeyed and “Hugo Chavez” kind of surprises to private property can hardly be expected. The private property is protected by the law, thus improving the investment climate. Furthermore, the activities of the Council of Europe in the field of social cooperation lessen tensions on national level as well as among the member states⁷.

Concluding, the Council of Europe created a forum where the particular interests of the member states were strengthened by the nurturing of the values that became pillars of the Western Europe’s development after the Second World War. In that sense, the European Convention on Human Rights became the outstanding example of international mechanism of human rights protection and the “jewel in the Crown” of the Council’s activities.⁸

The European System of Human Rights Protection in the frames of the Council of Europe⁹

The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was opened for signature on November 4, 1950 and after the ratification process entered into force in 1953. The Convention established a catalog of human rights and a mechanism of their protection in the frames of the European Court of Human Rights seated in Strasbourg. Importantly, the Convention was opened for signature only slightly over a year after the establishment of the Council of Europe. This banal fact actually became the source of strength for the Convention since the member states did not argue too much on the meaning of the particular provisions establishing the human rights catalog included in Convention’s Chapter I. As Andrzej Bisztyga underlines most of the preparatory work on the Convention’s final version focused primarily on the role and place of the Convention and the Court in Europe¹⁰. The main emphasis was on the dependence of the Court’s actions and member states sovereignty.

Initially, the introduced mechanism of individual petition was optional for member states, the Court was part-time and few would pay attention to it. However, from the first case in 1960 the European Convention on Human Rights and the European Court on Human Rights went through a remarkable metamorphosis to end where they are today. “What was once an agreement among a small group of

⁷ This does not mean that the organization is always effective and that there are no tensions among its members. To give only the most recent examples, between Georgia and Russia led to arm conflict, or Slovakia and Hungary over the language.

⁸ J. Smyth, *Council to battle Russia on Protocol 14*, “Irish Times”, 12.05.2009.

⁹ In this paper I will also use the notion of „Strasbourg system” as synonym to the European System of Human Rights Protection in the frames of the Council of Europe.

¹⁰ A. Bisztyga, *op. cit.*; see also: B. Bednarczyk, *Granice władzy, wybrane problemy praw i wolności człowieka*, Kraków 2001, p. 170.

Western European states to guarantee core civil and political liberties by means of an optional judicial review mechanism has now been supplemented by 14 protocols, one of which – Protocol No. 11 – recast the ECtHR as a permanent, full-time court with compulsory jurisdiction over all member states to which aggrieved individuals enjoy direct access”¹¹. The non-binding character of the initial individual complaint mechanism appeared to be satisfactory until the “big enlargement bang” of the nineties.

Based on the consent of all member states the individual complaint procedure became a successful tool for human rights protection. Simultaneously, the inter-state complaint was seldom used and it quickly appeared that the member states were mostly reluctant to transmit their bilateral quarrels on human rights issues to the ECtHR¹². Furthermore, for the first thirty years the regional system of human rights protection was not only strengthened but also the minimal standards of human rights protection has been developed. Probably the most explicit example is the evolution of the meaning of Article 2 of the European Convention on Human Rights, which was reinforced by additional Protocol No. 6 and recently by additional Protocol No. 13, which still waits to be ratified by all member states. The human rights catalog was expanded also in quantity by the introduction of new provisions based on Protocols No. 1, 4 and 7. Thus, the European Convention on Human Rights became not only a stiff document from the early fifties, but adjusting framework for human rights protection. The Convention and its mechanism was able to encompass both the changing reality in Western Europe and the need for clear division between the state's competences and individual's rights and freedoms. On the other hand, this qualitative and quantitative expansion led recently to strong criticism of the ECtHR and the role it is supposed to play in the human rights protection.

The Council of Europe after the end of the Cold War

The collapse of the Eastern bloc and the end of the Cold War posed new challenges to Europe. The highest demand was to preserve the peace and security at the continent in the changing reality. Furthermore, the first signals of mutual claims and quarrels among states, nations and ethnic groups in the former Soviet Union and Yugoslavia requested prompt action. The CSCE Charter of Paris for a New Europe

¹¹ L. R. Helfer, *op. cit.*, p. 125–159.

¹² Recently, the most apparent clash on human rights violations among Council of Europe member states had place in the case of the second war in Chechnya. In 2000 the Council of Europe Parliamentary Assembly called for council member governments to file a state case against Russia before the European Court of Human Rights. The same resolution, however, noted, “[...] Lamentably, no member state or group of member states has yet found the courage to lodge an interstate complaint with the Court.” Parliamentary Assembly Resolution 1323 (2003) in: W. D. Jackson, *Russia and the Council of Europe, The Perils of Premature Admission*, “Problems of Post-Communism” 2004, September–October, p. 30.

emphasized the role of human rights, democracy and the rule of law as the new shared principles of the European continent.¹³ This political declaration requested also practical actions that would allow the new democracies to strengthen these principles on national level. The Council of Europe appeared to be the most accessible and open form of Western European integration that provided far reaching benefits for the countries willing to incorporate the western values. In exchange for accepting the principles of democracy and predictability the new members of the Council of Europe obtained certificate for good intentions without the need of immediate proof.

By focusing on social, cultural and political issues the Council of Europe provided patterns to follow by the new democracies and means of redress for acute structural problems. The membership in the Council of Europe would satisfy several dilemmas together. Firstly, how to stabilize the new political system in the new member state? Secondly, how to introduce the values of democracy, human rights and rule of law and not to frustrate the dismantling Soviet Union? Thirdly, how to obtain practical solutions to new challenges stemming from the economic, cultural and political transformation? Although, not all new members passed the CoE membership exam, most of them were able to make a good use of the created opportunities. The political systems in the particular countries were reinforced and the level of their predictability was raised. Legal reforms were conducted that envisaged the Council's main principles.

The membership also increased the investment climate, thus allowing foreign capital to support the growing transformation expenses and to strengthen the public finances. In the field of human rights protection, the new members were obliged to introduce the CoE standards and to implement them without delay. Hence, the individual obtained effective instrument for protection. Additionally, the membership appeared to play also extremely important role in the process of internal political and economic transformation by providing stability to the newly established institutions and mechanisms¹⁴.

Through the judgments of the European Court of Human Rights the Council of Europe played also corrective role in that process by delivering guidelines to how the democratic rules should be implemented¹⁵. Thus the CoE became not only "the gentlemen's club" but also provider of good practices to its particular members. This "tutor" role led to strong internal criticism in many cases. Still though, no country decided to leave the organization being aware of the simple gain and loss calculation. I would argue that the regional system of human rights protection

¹³ The full text of the Charter of Paris for a new Europe is available at: http://www.osce.org/documents/mcs/1990/11/4045_en.pdf [28.12.2009].

¹⁴ During the nineties the amount of Council of Europe member states almost doubled from twenty two to forty in 1999.

¹⁵ Good example in that matter is the case of *Lukanov v. Bulgaria*, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=LUKANOV&sessionId=41763960&skin=hudoc-en> [29.12.2009].

established in the frames of that organization played crucial role in the process of emancipation of the particular Eastern European states.

On the other hand, not all new members were persistent in their declarations to follow the Council of Europe values. The process of political transformation created suitable environment not only for positive but also negative and extremely dangerous precedents. The complexity of economic, social and most of all political reforms created the popular feeling of chaos and corruption. Each of the former Soviet Union satellites went through its own way with different obstacles and means of redress. Furthermore, the newly established political elites needed to learn how to behave in accordance with the CoE standards¹⁶. The legacy of the former political system in Eastern Europe appeared to be stronger than it was expected and the communism's impact on the citizen's mentality in the new democracies much deeper than anticipated. Thus, the role that the Council of Europe was to play strongly differed from what the Council was doing for the first thirty years of its existence. The Strasbourg system became not only provider of good practices, but also observer, tutor and coordinator in the same time. And if the Council itself was not eager to play this role, the reluctance to do so, would have led to destructive consequences not only for the countries in transformation, but also to the Council of Europe itself. Therefore, the highly demanding reality in the international relations required adjustment of the Council of Europe and in particular of the Convention and its human rights mechanisms.

Another development from the last decade of the XX century, influenced the evolution of the Court and it can be said that it was both a cause and a result of the Council of Europe's activities. The nineties of the XX century appeared to be known as the "human rights decade". This idealist concept was embedded in the belief that the end of the confrontation between the East and the West provided the most desired conditions and during the early nineties evidences were not lacking. The first war in the Persian Gulf, despite the dire consequences, the humanitarian intervention in Somalia, the popular support for the establishment of the International Criminal Court and last but not least, the already mentioned willingness of the former communist countries to behave in accordance with the western values, just to mention a few. Therefore, the created spirit of the time demanded much more active role by the international mechanisms for human rights protection, if they were to meet the popular expectations. Furthermore, the challenges of the European security required prompt and effective actions and the Council of Europe dared to act. In this way the needed foundation and reasons for the human rights expansion were achieved and the CoE became the most competent and capable promoter on regional level.

Last but not least, the Strasbourg system quickly became popular and demanded tool in the hands of the individuals from the new democracies in their

¹⁶ The milestone case *Lukanov v. Bulgaria* providing example of abuse of power by the new democratic authorities in the early nineties.

confrontation with the new authorities. The national judiciary systems were often indulgent towards the transformation governments' stumbles and mistakes. Therefore, the individual quickly exploited the new mechanism in search for redress. This constant stream of complaints forced the Council of Europe to acknowledge the reality and to adjust the ECtHR to the individual's expectations.

The role of the Convention in the domestic legal order, Protocols No. 11 and 14, and their political consequences

The ideological and moral unification of Europe and the constant flow of new complaints required improvement of the existing mechanism. The Council of Europe's observations from the early nineties led to prompt action which aimed at two directions: to improve the non permanent system in the frames of the Commission of Human Rights and the European Court of Human Rights, to facilitate the access of individuals to the mechanism, by establishing unified and permanent European Court of Human Rights and secondly, to enhance the constantly growing flow of applications. The Protocol No. 11, introducing these changes, entered into force in 1998. At the time of its introduction it was already known that new protocol will be needed and new reforms necessary in order to take a position on the same constant flow, which appeared to be the biggest challenge.

Recently, Europe is in the midst of a heated discussion concerning the role and the place of the Strasbourg system. This dispute is directly intertwined with the evolution of the integration process that seizes new forms of cooperation. The dispute has far reaching consequences and will eventually shape the future, not only of the European System of Human Rights protection but also of Europe as a whole. Without pretending to provide any unique or innovative solution to the dispute, it is necessary to underline the core of the Strasbourg mechanism and to emphasize the legal provisions as well as the practice in the relations between the Court's judgments and the particular member states.

It was already emphasized that the Strasbourg system is subsidiary to the national systems of human rights protection. However, the Court's judgments are binding for the defendant state. The sentenced government should introduce individual and general measures that will both satisfy and prevent future violations. According to article 46 of the ECHR the "[...] The High Contracting Parties undertake to abide by the final judgment of the Court in any case to which they are parties". Besides the voluntarily commitment paragraph 2 of the same article recognize that the final judgments will be transferred to the CoE Committee of Ministers in order to supervise the judgments execution.¹⁷ The judgments binding force seems intrusive to the classical concept of state's sovereignty. However, one

¹⁷ Art. 46 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocol No. 11.

needs not to forget that the state was provided with wide range of actions allowing both to keep the state's authority and to respect the individual. Laurence R. Helfer promptly emphasized that this system

[...] proceeds from the premise that the Strasbourg institutions are supplementary and subsidiary to the protection of rights and freedoms under national legal systems, whose political, administrative, and judicial authorities retain the 'primary responsibility' for guaranteeing the rights of individuals. Although not expressly mentioned in the Convention, subsidiarity finds its animating spirit in textual provisions such as the exhaustion of domestic remedies rule and the obligation to provide an effective national remedy. It also informs ECtHR jurisprudence, including the margin of appreciation doctrine and the tribunal's refusal to act as a fourth-instance appeal of national court rulings¹⁸.

All of the proposed solutions balanced between the need to protect the individual and to make the Convention useful document on the one hand, and respect for the democratic state on the other. The admissibility criteria were expressing the belief that national system of human rights protection is the most adequate and efficient mechanism where the individual can find justice.¹⁹ Eventually, if the state will fail to provide that justice, the ECtHR based on filed complaint, was allowed to issue its judgment. Even then the margin of appreciation allowed the member states to adjust the Court's rulings to the reality on national level.

Although, extensive legal analysis has been provided concerning the Courts subsidiary role and the practice seems to be coherent recent developments provide new provocative examples of possible scenarios for state action in response to ECtHR judgments²⁰. In accordance with the accepted practice states recognize the judgments and in accordance with the margin of appreciation take actions considered proper to complete the case. Here they have several options: to pay just satisfaction, to examine thoroughly the reasons for the judgment and to take all necessary (legislative, administrative, executive or even public relations) steps to prevent further violations. This is, however, the best case scenario. In other words "the judgment is only an expression of an underlying norm of international law that requires the responding states to make good the violation of the human rights, either by *restitutio in integrum* or by just satisfaction, and furthermore require states to bring to an end any continuing or future violation of human rights of this kind"²¹.

¹⁸ L. R. Helfer, *op. cit.*, p. 128.

¹⁹ Exhaustion of domestic remedies and within a period of six months from the date on which the final decision was taken. Art. 35 par.1 of the European Convention of Human Rights.

²⁰ For legal analysis on the effect of the ECtHR judgments see: G. Ress, *The Effect of Decisions and Judgments of the European Court of Human Rights in the Domestic Legal Order*, "Texas International Law Review" 2005, Vol. 40, No. 359, p. 373–378; C. Paraskeva, *Returning the Protection of Human Rights to Where They Belong, At Home*, "The International Journal of Human Rights" 2008, Vol. 12, No. 3, p. 415–448; L. R. Helfer, *supra* 13, also in Polish: A. Wiśniewski, *Interpretacja autonomiczna w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, "Gdańskie Studia Prawnicze" 2005, Vol. 13, p. 127–143; M. Balczyk, *Standard ochrony praw podstawowych w orzecznictwie sądów europejskich*, [in:] *Spoleczne, gospodarcze i polityczne relacje we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, eds. B. Bednarczyk, M. Lasoń, Kraków 2007.

²¹ G. Ress, *op. cit.*, p. 371.

Since Protocol No. 11 entered into force in 1998 it happens that states limit their activity to the recognition of the judgment and the payment of just satisfaction. The reason for the lack of any attempt to prevent further violations stems from the simple loss and gains calculation. It quickly appears that it is much easier and more effective to recognize that in certain particular aspect the state is simply not able to meet the minimal standards set up by the Strasbourg system. Thus, instead of wasting time and resources for vague attempts to change the reality the state prefers to take the financial burden and cover also future violations financial consequences. By not taking decisive steps to force states to eliminate such structural problems in human rights protection, the Council of Europe and in particular the European Court of Human Rights *de facto* recognizes the existence of structural violations. Excessive length of judicial proceedings in Poland, Italy or Bulgaria is only one of the textbook examples. Poland's poor conditions in detention centers, Bulgarian constant discriminative attitude towards the Roma minority or the Russian lack of appeal procedures or terrifying practices in Chechnya, are issues that require much more political attention at home. In every of these cases the state is able to provide substantial argumentation why there is no significant improvement of the "Strasbourg" minimal standard. It can be the dire financial situation, the chronic overload, the state's priorities or even the lack of political or public interest²².

The case of Alicja Tysi c and the dangerous precedent of politicizing the judgment

The case of Alicja Tysi c v. Poland provided even more interesting example²³. The Chamber judgment of March 2007 resumed the discussion over the right to abortion on national level. What was interesting was the government response. At that time, the ruling coalition of right wing parties decided to appeal to the Grand Chamber. The then Prime Minister Jaros aw Kaczy ski was pressured by the conservative and radical right wing politicians (in particular by the vice prime minister and Minister of National Education Roman Giertych and his party League of Polish Families) to appeal. While providing the argumentation for government appeal, the

²² The lack of public interest is a remarkable case. Although, Poland pays constantly just satisfaction for poor living conditions in the detention centers, there is no public demand for improvement. Although, not representative often comments at the internet prove to underline that instead of paying to criminals, the state should provide even more bitter conditions.

²³ The case of Alicja Tysi c v. Poland concerned the violation of the right to privacy with relation to the lack of possibility for abortion due to practical inaccessibility of the exclusions to the right to abortion in the Polish law. Although the ECtHR concluded that Polish law "did not contain any effective mechanism capable of determining whether the conditions for obtaining a lawful abortion had been met" ("New York Times", 20.03.2007) the case opened another chapter in the already twenty year old discussion on the right to abortion that takes place in the Polish society. The judgment is available at: Tysi c v. Poland <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=TYSIAC&sessionid=41763960&skin=hu-doc-en> [29.12.2009].

much more moderate premier Kaczyński emphasized that the lack of appeal would force the government to change the *Act on family planning, human embryo protection and conditions of permissibility of abortion of 1993* being the result of the achieved social consensus on that matter in the early nineties²⁴. However, the then prime minister's argument was inconsistent bearing in mind that according to the good practice in the Council of Europe, after another defeat at the Grand Chamber the government, at least theoretically, would have to change the law anyway. After the expected refusal of the Grand Chamber to consider the case in September 2007, the government was supposed to take one of the possible options: to pay and change the law or only to pay and to keep the status quo. Then however, the right wing conservatives and the church reacted vociferously criticizing that the Court's judgment undermines human dignity and praises liberty. Furthermore, the judgment was accused of confronting the catholic faith and threatening Polish sovereignty²⁵. Roman Giertych, lawyer by profession, went even further to say that "Europe demands us to slaughter our own children". In this line of thought he underlined that the state should not pay any just satisfaction and recognized the judgment null and void. Fortunately, for the European Court on Human Rights and the Strasbourg system as a whole, early elections were held in October 2007 and the newly elected government complied with the judgment without further ado.

What is interesting in this case is the speculation on what would happen if there were no early elections? What will be the case when one of the member states will refuse to pay even just satisfaction, because on national level the judgment will be misinterpreted or even considered harmful? The answer that the state will comply eventually, because the Committee of Ministers will provide political pressure on the government is too simple. In many cases the Council of Europe emphasizes on the minimal option and pressures only as long as the just satisfaction is paid. Refusal to provide changes leads inevitably to the appearance of violations of systematic nature. On the other hand there is just no practical possibility to implement such judgment even by introducing the widest possible margin of appreciation without causing heated public discussion and social divisions. On the other hand the refusal to comply in one particular case can hardly be considered a reason for exclusion from the organization. The fact that until today there was no famous case of refusal doesn't mean that such case is not going to appear. Before the Polish dilemma faded, the Court issued the ruling in the case of *Lautsi v. Italy*. It generated fierce public reaction not only in Italy, but also in Poland and its implementation

²⁴ For Prime Minister argumentation in Polish see: http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/10,88722,4236513,Premier__W_sprawie_Tysiac_trzeba_sie_odwolac.html [29.12.2009]. The complete name of the Act in Polish is: Ustawa o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży z 7 stycznia 1993 r. (Dz.U. Nr 17, poz. 78) <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19930170078> [29.12.2009].

²⁵ <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Glemp-sprawa-Alicji-Tysiac-to-ingerencja-obcych-instytucji-w-nasza-ojczyznie,wid,9242734,wiadomosc.html?icaid=195eb> [29.12.2009].

(or the lack of it) will deliver new interesting case to be studied²⁶. What is of further importance is that this case provided interesting example of the impact of Court's judgments on countries other than the defendant state.

Thus, it appears that in fact there is a third option, which is simply not to comply with Court's ruling. Of course, there are several conditions that need to be met. The refusal to comply should happen very sparsely. Suitable political configuration in power on national level should exist. The problem should be considered insolvable on national level. The judgment's implementation would threaten the achieved social consensus. The judgment will be considered inapplicable in the society by important part of the society. The lack of compliance with the ruling will not lead to exclusion from the Council of Europe. This is valid even in the case of smaller European states, which could be, at least theoretically, excluded more easily. Thus, the worst case scenario seems remote enough not to be taken into consideration by the state refusing to implement a judgment.

What are then the Council of Europe's options when the state refuses to comply: political pressure, underlining human rights violations, criticism in the CoE bodies, possibility that other member states will raise the issue in their bilateral relations, conditional relations? In itself, the implementation of the ECtHR judgments, together with the Court overload and the question what kind of role the Court should play in the future is one of the key matters of concern for the Council of Europe. The ECtHR 2nd report brings a good picture of the gravity of the problem and the possible measures to be introduced. Strongly believing that there is a chance to oppose the constantly deteriorating statistics²⁷, the Committee of Ministers proposed additional *soft power* measures. They include more often bilateral meetings between the CoE and the particular member states, providing good practices when needed, high level discussions with competent authorities, expert opinions on legislation and training sessions either in the country concerned or in Strasbourg²⁸. This proactive approach with emphasis on execution-related assistance and co-operation activities is hoped that will yield rapid and visible results in particular as far as the reduction in the number of clone or repetitive cases is concerned. Nevertheless, the report does not forget that

²⁶ Lautsi v. Italy, available in French at <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=LAUTSI%20|%2030814/06&sessionId=42082120&skin=hudoc-en> [05.01.2010].

²⁷ According to the 2nd report 7328 cases were still pending before the Committee of Ministers as of December 21, 2008. For more statistical data see: Supervision of the execution of judgments 2008 2nd annual report of the European Court of Human Rights, Appendix 1, p. 31–65 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/Publications_en.asp [30.12.2009]. These data were provided also in the Parliamentary Assembly Committee on Legal Affairs and Human Rights *Implementation of judgments of the European Court of Human Rights Progress report* of August 31, 2009. Declassified on September 11, 2009 AS/Jur (2009) 36, p. 3, note 8.

²⁸ *Ibidem*, p. 11–15.

[...] Notwithstanding these efforts in Strasbourg, it must, however, be stressed that it is first of all for the domestic authorities to ensure that the relevant information about the ECHR's requirements is effectively brought to the attention of the relevant decision-makers after a violation has been found.²⁹

Often in these cases the CoE has limited arsenal of actions. The political pressure is as successful as the recipient of that pressure is taking care of its own image. Through the political action the remaining members aim to prevent the collapse of the system if such “renegade states” will find followers. Unfortunately, there is a worrying trend that what was recently considered as significantly grave, in respect of the execution of Strasbourg decisions, is now of a relatively frequent occurrence.³⁰ The political pressure is not independent of other political dilemmas. The case of Russia provides essential example.

Protocol No. 14 and Russia or the limits of patience

The Court's overload is a matter of general concern. There is no paper concerning the Strasbourg system that omits the system's reform based on Protocol No. 11 and the need for new reform stemming from the constant growth of applications³¹. Therefore, Protocol No. 14 was adopted to improve the efficiency and maintain the effectiveness of the Court, as the simplified, full-time Court created by Protocol No.11 still suffered the “risk of ... becoming totally asphyxiated”.³² Its purpose is to guarantee the long-term efficiency of the Court by optimising the screening and processing of applications³³.

In this case again significant obstacle of political nature led to unprecedented solution. The Russian State Duma refused to ratify the protocol. The consensus principle, being one of the ultimate sources of CoE legitimacy, has become ball and

²⁹ *Ibidem*, p. 12.

³⁰ Implementation of judgments of the European Court of Human Rights, Progress report, Committee on Legal Affairs and Human Rights, Rapporteur: Mr Christos Pourgourides, Cyprus, EPP/CD AS/Jur (2009) 36, 31 August 2009, http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/ejdoc36_2009.pdf.

³¹ For example: J. W. Reiss, *Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-ratification: The Current State of Affairs*, “Harvard Human Rights Journal”, Vol. 22, p. 295–296. G. Ress provides ECtHR backlog data comparison from 5981 complaints in 1998 to 13858 in 2001 which for only that period he estimated as roughly 130% increase. G. Ress, *The Effect of Decisions and Judgments of the European Court of Human Rights in the Domestic Legal Order*, “Texas International Law Review” 2005, Vol. 40, No. 359, p. 362–363, where-as Vincenzo Starace provides the number of 38810 individual applications of which 27189 were assigned to a decision-making body. V. Starace, *Modifications provided by protocol No. 14 concerning proceedings before the European Court of Human Rights*, “The Law and Practice of International Courts and Tribunals” 2006, Vol. 5, p. 184. The most recent data available on the Council of Europe website provide the number of 97000 cases pending before the European Court of Human Rights. http://www.coe.int/t/dc/files/themes/protocole14bis/default_en.asp [30.12.2009].

³² J. W. Reiss, *Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-ratification...*, p. 294.

³³ For detailed analysis of protocol No.14 provisions see the explanatory report <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/194.htm> [30.12.2009]. See also: V. Starace, *Modifications provided by protocol No. 14...*, p. 183–192.

chain because one country (no matter how big or strong) refused to adopt a document providing more efficacy to the already existing mechanism. The Russian arguments cover vast spectrum of issues with more or less reasonable argumentation.

Russia's official charges against Protocol No. 14 emphasized the extensively broad margin of judicial discretion of the one judge committee and the fact that according to the new admissibility criteria complaints can be declared inadmissible if "the applicant has not suffered a significant disadvantage"³⁴. However, it can hardly remain unnoticed that at the end of 2008 among the around 94000 cases in 27246 the defendant was Russia. This brings the logical question, if the Russia's refusal to sign Protocol No. 14 doesn't stem from other reasons?³⁵

Probably, the most famous and shallow political argumentation was proposed by premier Vladimir Putin and then constantly repeated by president Dmitry Medvedev, that the Court is strongly politicized and that the reform will only provide effective tools for harassing Russia. As Jennifer Reiss promptly quotes it from Vedomosti News Service

[...] Dissatisfaction of Russian authorities with the strong motivation of the European Court of Human Rights to tackle the Russian cases should be replaced by ... gratitude. After all, [the] Strasbourg Court only struggles to win the cases that were dismissed by Russian courts: most of the plaintiffs appealed to the Strasbourg Court with banal complaints, considering that at home they do not receive a fair trial. Their motivation could be explained by the previous success of the claimers before them. Over 10 years after having ratified the European Convention on Human Rights, Russia has reached a solid first place on the number of lawsuits filed in Strasbourg. It far outstripped the previous leaders-Poland, Turkey and Ukraine.³⁶

The Russian bitterness is derivative of the harsh bilateral relations between the ECtHR and Moscow. As Court's president Jean Paul Costa stressed it: "My impression is that Russia, when it signed the convention, did not expect that an international court—such as the European Court of Human Rights—could be in a position to condemn a state such as Russia"³⁷. Apart from the fact that Russia became the biggest (not only because of its territory) distributor of complaints to the Court, but also its foreign policy is strongly criticized for total lack of respect for human rights³⁸. Until recently, the most famous episode of the clash between

³⁴ По вопросу о Протоколе № 14 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, Права человека. Практика Европейского суда по правам человека/Concerning Protocol No. 4 of the European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms, Human Rights, European Court of Human Rights Practice, <http://www.jpr-pechr.ru/art/postanov3.html> [05.01.2010].

³⁵ M. Kłopotcka-Jasińska, W. Jasiński, *Europejski Trybunał Praw Człowieka przed reformą*, „Rzeczpospolita”, 03.07.2009, http://www.rp.pl/artukul/63036,328562_Europejski_Trybunał_Praw_Czlowieka_przed_reforma.html [03.01.2010].

³⁶ J. W. Reiss, *Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-ratification...*, p. 308–309, note 108. See also: <http://www.ruleoflaw.ru/content/view/865/1/> [31.12.2009].

³⁷ J. Rozenberg, *Stalemate in Strasbourg*, "The Law Gazette", October 16, 2008, <http://www.law-gazette.co.uk/opinion/comment/stalemate-Strasbourg> [31.12.2009], quoted in: J. W. Reiss, *Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-ratification...*, p. 309, note 114.

³⁸ Although in percentage per million people Russia with 143.23 cases below the 161.85 per million case average, and well below Slovenia, which tops the list at a count of 1,349 cases per million people. Statistics

the “Russian bear” and the European values took place during the second war in Chechnya³⁹. The influx of examples of serious human rights violations led to the suspension of Russia’s voting rights in the Council of Europe Parliamentary Assembly (hereinafter PACE)⁴⁰. Although Russia was restored in a less than a year, her human rights file didn’t improve. The Georgian – Russian conflict also confirmed the dire situation of human rights protection. But not only Russia’s military activities triggered off criticism. The killings of human rights activists or journalists (Anna Politkovskaya and Natalia Estimirova just to name the most recognized), the legally doubtful and politically motivated trials (of the Yukos owners and in particular against Michail Chodorkovsky) or the suppression of free media contrast with the standards promoted by the Council of Europe. The political developments and the change on the president’s post and most interestingly the negative attitude towards the Organization for Security and Cooperation in Europe election observation mission delivered additional proofs that Russia interprets the Council of Europe values in a specific “Eurasian” way, as it was once stated in Moscow.

When it concerns the Russian cases at the ECtHR, without going into details, it is worth mentioning that they cover wide spectrum of violations and relate to both structural problems and individual cases. Excessive length of pretrial detentions, low quality judicial remedies, and domestic non-enforcement of decisions against the state are accompanied by complaints that often are not covered by the Convention’s provisions, but attract the attention of the human rights activists.

Jennifer Reiss points out also objections of more general nature concerning explicitly the Court, stressed by president Putin, who underlined that “the simplified system...[provided by Protocol No. 14 – SD] could result in a deterioration in quality of examination of these matters”.⁴¹ As Reiss accurately points out, Putin’s words are contradictory to the Russian activities in the process of creation of Protocol No. 14 when no substantial criticism was recorded by the Russian representatives unlike those of Austria, Belgium, Finland, Hungary, Latvia, and Luxembourg.⁴² Concluding, it becomes obvious that Protocol No. 14 became part of the puzzling relations between Moscow and Strasbourg. The Russian Duma’s negative attitude towards the protocol was in line with Kremlin’s rhetoric accusing the Council of Europe of anti-Russian intentions.

The Council of Europe found adequate solution to the stalemate created by Russia. New Protocol No. 14bis was adopted in May 2009 during the session of the Council of Europe’s Committee of Ministers in Madrid. The proposal and in-

from or based on data as of Dec. 31, 2007, obtained from the German Ministry of Justice, Mar. 2008 in: J. Reiss, *op. cit.*, p. 307, note 101.

³⁹ See *supra* note 12.

⁴⁰ <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-derides-council-of-europes-cold-war-mentality-over-chechen-campaign-719448.html> [31.12.2009].

⁴¹ J. W. Reiss, *Protocol No. 14 ECHR and Russian Non-ratification...*, p. 305.

⁴² *Ibidem*, p. 302–305.

introduction of this Protocol No. 14bis⁴³ created unique precedence in the Council's behaviour. It *de facto* established "two speed" Council of Europe with the second speed reserved for the Russian Federation. This *de facto* approval of Russia's position ultimately omitted Moscow's veto which threatened to paralyze the Court. It is not that the Court will be significantly relieved by Protocol No. 14bis, but at least first steps can be made in the attempt to solve the dire situation.

Indeed, this Council of Europe's political manoeuvre proved effective, since the Court is able to introduce some of the Protocol No. 14 key provisions towards states that have signed Protocol No. 14bis or have recognized the provisional application of the corresponding elements of Protocol No. 14⁴⁴. Secondly, it made the Russian politicians aware, that the selected tactic failed and further opposition will only additionally stretch the country's flimsy human rights record. The last signals from Moscow prove that change in the Russian position is possible⁴⁵. Thirdly, it proved that the CoE member states are determined to protect the system and refuse to bargain the European values for good relations even with the biggest member state.

The uneasy relations between Strasbourg and Moscow explicitly underline the uniqueness of the European System of Human Rights Protection. Although, the human rights decade is long gone the member states are firm in their conviction that the Strasbourg system should continue to exist and its productivity should be expanded, because it is not only essential but needed part of Europe.

The pilot judgment procedure and the future of the Court

In the case of the pilot judgment procedure again the *spiritus movens* will be the constantly growing case workload and this issue needs to be touched at least briefly. Although, seemingly the procedure concerns technical issue, the future role of the Strasbourg system will depend on its future development. The strong stream of repetitive cases led to the conviction that the Court should become some kind of supranational or constitutional court⁴⁶, which will focus mainly or even only, on the interpretation of the Convention and will advice the member states how to behave

⁴³ The protocol contains two procedural measures taken from the earlier Protocol 14 to increase the Court's case-processing capacity. A single judge will be able to reject manifestly inadmissible applications and the powers of the committees of three judges will be extended to allow them to declare applications admissible and deliver judgments on the merits if there is already well-established case-law of the Court. Several States have already pursued one or other of these avenues. Indeed, the Court already began to apply the new procedures as from 1 June 2009, for certain states. For more information see: http://www.coe.int/t/dc/files/themes/protocole14bis/default_en.asp and <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Basic+Texts/The+Convention+and+additional+protocols/Protocol+No.+14bis/> [both 03.01.2010].

⁴⁴ http://www.coe.int/t/dc/files/themes/protocole14bis/default_en.asp.

⁴⁵ Медведев: Европейская конвенция по правам человека может быть принята, December 17, 2009 <http://www.rosbalt.ru/2009/12/17/698185.html> [03.01.2010].

⁴⁶ For detailed description of the differences between the supranational and constitutional perspective for the European Court of Human Rights see: J. L. Jackson, *Broniowski v. Poland...*, p. 776–781.

by the means of the pilot judgment procedure. Still other will claim that, bearing in mind the constant growth of applications (and thus violations), the court should become the full-fledged last instance⁴⁷. Reversely, within the ECtHR there is also “minimalist” option requiring only improvement of the court’s effectiveness without enhancing the Strasbourg system. As Laurence Helfer observed

the debate has focused on whether the Court should provide “individual” or “constitutional” justice” and goes further to explain that “[...] Advocates of the former view argue that the right of individual petition is the centerpiece of the Strasbourg supervisory system and, as a result, that the ECtHR should “hear any case, from anyone who claims to be a victim of the Convention” and provide a remedy to every individual whose human rights have been violated. Proponents of the latter position [...] argue that the ECtHR should concentrate on providing “fully reasoned and authoritative [decisions] in cases which raise substantial or new and complex issues of human rights law, are of particular significance for the State concerned or involve allegations of serious human rights violations and which warrant a full process of considered adjudication.”⁴⁸

Analysis of the recent Court’s and Council of Europe’s developments allows concluding, that steps are made in both directions, yet the proponents for constitutional approach prevail at least for the time. The pilot judgment procedure and the new admissibility criteria envisaged in Protocols No. 14 and 14 bis are the most visible footsteps of this development.

The pilot judgment affirms that individual violation of human rights is of systematic character, thus stemming from the binding legal provisions or from the legal practice on national level. It also affirms that the violation concerns or should concern numerous group of people in certain country. It orders the state to take decisive steps, including of systematic character, if needed, aiming elimination of the source of violation.⁴⁹ The pilot judgment points out structural hardships in the application of minimal standards of human rights protection and thus through its application the Court can be relieved from significant amount of repetitive cases. Thus, the main burden will be returned to the member state. However, this requires as the case of *Broniowski*⁵⁰ exposed, among others that similar cases will need to wait until the pilot judgment is decided and then the appropriate changes on national level are introduced⁵¹.

Furthermore, such solution requires political will on national level (which was evident in this case) to accept open exposure of state’s weakness⁵². It is difficult to predict what will be the state’s behaviour in other cases. In her thorough analysis

⁴⁷ Which it is not, as was emphasized next to note 6.

⁴⁸ L. R. Helfer, *Redesigning the European Court of Human Rights*..., p. 130.

⁴⁹ M. Krzyżanowska-Mierzevska, *Sprawy mienia zabużańskiego przed ETPCz*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, grudzień, p. 22.

⁵⁰ *Broniowski v. Poland* is available at: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hb-km&action=html&highlight=BRONIOWSKI&sessionid=42020788&skin=hudoc-en>.

⁵¹ M. Krzyżanowska-Mierzevska, *op. cit.*, p. 21.

⁵² The Constitutional Court has undertaken action simultaneously to the Court in Strasbourg, thus simplifying the whole proceeding. See *Broniowski v. Poland* supra note 50.

of the case *Broniowski v. Poland* Magda Krzyżanowska-Mierzevska proved that the application of the pilot judgments can establish a dangerous precedent. By solving the Court's structural problems through the opportunity to suspend the consideration of repetitive cases and to send them back on national level at the expense of individual's satisfaction, the Court itself violated the right to a due process. Additionally, the Court simply omitted the material part of the particular complaints by focusing on the generality of the systemic problem⁵³. Thus, the first official pilot judgment procedure solved one systematic problem that the ECtHR recognized, but in the same time neglected the main purpose the Court was called for – to provide redress for individual violations of the Convention provisions.

Apart from the legal dilemmas, the decision to introduce the pilot judgment not through appropriate provisions in Protocol No. 14, but through the “back door” recommendation of the Committee of Ministers⁵⁴ undermined the legitimacy of this mechanism.⁵⁵ Future critics of the procedure will always be able to address it if all other arguments will be defeated by the practice.

Conclusion

After sixty years of existence the Council of Europe went through remarkable evolution. What was once a tiny club of Western European states gathered by shared values and common threat today is the most remarkable regional system of human rights protection. Despite the structural problems, it provides the most efficient tool of international human right protection to approximately 800 000 000 people in 47 member states. After the end of the Cold War the Strasbourg system promptly adjusted to the new challenges and enlarged its competences. It was both necessity and expectation. Necessity, because reluctance to do so would have simply led to disastrous consequences and expectation because for millions of people the Council of Europe became the first visible symbol of the changing reality.

Today United Europe is torn by disputes about the future of the integration process, its shapes and limits. In the same time the Council of Europe is able to find *modus vivendi* for countries with different religious, ethnic and political background by providing them with three basic values that appeared to be the right recipe for peace and prosperity.

⁵³ The interesting hypothesis raised by M. Krzyżanowska is that the ECtHR could have solved the cases faster, if it had considered them on the regular case by case basis. M. Krzyżanowska-Mierzevska, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁴ Recommendation Rec (2004) 6 of the Committee of Ministers to member states on the improvement of domestic remedies (*adopted by the Committee of Ministers on 12 May 2004* <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec%282004%296&Language=lanEnglish&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>).

⁵⁵ For brief description of the political aspects around the introduction of the pilot judgment procedure see: C. Paraskeva, *op. cit.*, p. 433–434.

Selectively, the paper attempted to touch on some of the most recent political challenges faced by the Council of Europe. Some of them were only of speculative nature (the Polish case), some of more apparent (like the Russian case) and some still remain to be analyzed (like the case of *Lautsi v Italy*). Undoubtedly, the Council of Europe is on a crossroad. The internal dilemmas concerning the shape and the role of the ECtHR are additionally heightened by the European Union's attempt to play more visible role in the field of human rights protection.

Furthermore, the appearance of significant discrepancies in the understanding and implementation (or their lack) of the minimal human rights standards among the member states amplifies the voices for more decisive role of the Court. Furthermore, the Council of Europe's enlargement for the last twenty years brought new challenges for the court.

On the other hand tribute should be paid to the Council's good will and efforts to expand the geographical and institutional limits of the European Convention of Human Rights and the Court. That made the Council the pioneer of European unification. Reversely, since the early nineties there is still ongoing search for the shape and role of the Strasbourg system. The educational or "tutor" role is new for the system. Today the prevailing trend in Strasbourg seems to aim at enhancing this "tutor" role.

However, it is important to remember that such development, willing or not, will eventually diminish the Court's role of being efficient tool of individual's protection. The common values, respect for sovereignty and development of soft power mechanisms when it comes to the implementation of the Court's rulings are the actions the system knows best from the dawn of its existence. The strength of the Strasbourg system comes from the good it makes. The European Court of Human Rights protects the individual and provides arguments for the necessity of constant nurturing of the Council's values: democracy, human rights and the rule of law. The strongest and only guarantee for its existence is the common faith that the system is indispensable part of these values. Countries that cannot find themselves in compliance with these values weaken the system and its fundamentals. In the Winston Churchill's speech quoted already above, the former premier reminded that

We should certainly make some provision for association with representatives of these countries, who are deprived of ordinary democratic freedom but who will surely regain it in the long march of time. [...] I agree with all those, and there are many, who have spoken in favour of setting aside some seats in the Assembly as a symbol of proof of our intention that the Assembly shall some day represent all Europe, or all Europe west of the Curzon Line⁵⁶.

His dream not only became true, but exceeded even Churchill's bravest expectations. The question is why he envisaged the Curzon line as the ultimate limit for the European system to be established?

⁵⁶ Winston Churchill speech of August, 17, 1949 *supra* note 1.

Was it because he hardly believed that the Soviet Union will ever collapse, or because he was aware that East of the Curzon line the values are different from what the Council of Europe will stand for? If the latter answer is correct, that should mean that the surplus to his dreams might lead to the collapse of his work.

Marta Kolendowska-Matejczuk

PÓŁWIECZE DZIAŁALNOŚCI EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA

Wprowadzenie

Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu¹ jest międzynarodowym sądem, który stoi na straży praw ukonstytuowanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności². Z uwagi na fakt, że w 2008 r. obchodzono 10. rocznicę wejścia w życie Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji, w 2009 r. 50. rocznicę działalności Trybunału w Strasburgu, a w 2010 r. społeczność międzynarodowa świętować będzie 60. rocznicę uchwalenia Europejskiej Konwencji, istnieje okazja, by pokusić się o podsumowanie działalności Trybunału w Strasburgu.

Charakterystyka Rady Europy i Trybunału w Strasburgu

Trybunał w Strasburgu jest organem sądowym Rady Europy³ – organizacji, która została powołana 5 maja 1949 r. w Londynie, niewątpliwie w reakcji na bezmiar zła, jaki wydarzył się podczas II wojny światowej. Założycielami Rady Europy byli przedstawiciele 10 państw: Belgii, Danii, Francji, Irlandii, Holandii, Luksemburga, Norwegii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Obecnie Rada Europy liczy 47 państw i swą właściwością obejmuje 800 milionów Europejczyków.

¹ Dalej: Trybunał w Strasburgu.

² Dalej: Europejska Konwencja, Konwencja.

³ Co warte podkreślenia – nieformalnym organem Rady Europy.

Cele Rady Europy ujęte zostały w jej Statucie – artykuł 1 pkt a Statutu stanowi, że „Celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”. Cel powyższy ma być zaś urzeczywistniany, jak traktuje o tym pkt b artykułu 1 Statutu RE, „za pośrednictwem organów Rady w drodze omawiania wspólnych problemów, przez zawieranie porozumień i wspólne działanie w sprawach gospodarczych, społecznych, kulturalnych, naukowych, prawnych i administracyjnych, jak również przez przestrzeganie i rozwój praw człowieka i podstawowych wolności”. Jak wynika zaś z artykułu 3 Statutu: „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności; musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistniania celu Rady określonego w rozdziale 1”.

Rada Europy w ramach swej działalności uchwaliła wiele dokumentów o randze międzynarodowej, które traktowały o poszanowaniu praw człowieka i wolności obywatelskich⁴, jednakże podkreślić wypada, że największym osiągnięciem legislacyjnym Rady Europy jest uchwalona 4 listopada 1950 r. w Rzymie Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, uzupełniana z biegiem lat o Protokoły dodatkowe⁵.

Zdaniem Władysława Bartoszewskiego

Rada Europy jest wspólnotą państw świadomych więzów, wspólnej historii i pokładających nadzieję w jedności i solidarności godnej tego kontynentu, kontynentu europejskiego. Państwa, które przystąpiły do Rady Europy, mają zobowiązania wobec siebie nawzajem, ale także wobec reszty świata. Są to zobowiązania do szukania porozumienia, do poszanowania kulturowej i duchowej odrębności każdego z narodów, do głoszenia praw człowieka, wypływających z uznania przyrodzonej godności osoby ludzkiej. [...] Nie ma przesady w twierdzeniu, iż dzięki Konwencji istnieje obecnie europejski porządek publiczny w sferze ochrony praw jednostki, obejmujący nie tylko katalog praw chronionych, rozwijany przez dodatkowe protokoły, przez interpretacje Trybunału Praw Człowieka, ale również unikalny w skali globalnej mechanizm ich wprowadzania w życie. Konwencja jest od tej strony oryginalnym przedsięwzięciem w stosunku do klasycznych koncepcji prawa międzynarodowego przede wszystkim właśnie z powodu ponadnarodowej kontroli aktów i działań organów państw, możliwej do podjęcia również z inicjatywy samych pokrzywdzonych⁶.

Na straży praw i wolności zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji stoi Trybunał w Strasburgu, który jest sądem właściwym w sprawach dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji wniesionych na podstawie skarg indywidualnych lub międzypaństwowych przeciwko państwom – stronom Konwencji.

⁴ Wśród powyższych dokumentów należy wymienić chociażby Europejską Kartę Społeczną uchwaloną 26 listopada 1991 r., Europejską konwencję o pomocy prawnej w sprawach karnych uchwaloną 9 maja 1994 r., czy Europejską konwencję o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu traktowaniu albo karaniu z 11 lipca 1994 r.

⁵ Konwencja weszła w życie 8 września 1953 r.

⁶ W. Bartoszewski, Wykład wygłoszony podczas posiedzenia senackiej Komisji Spraw Zagranicznych i Integracji Europejskiej 5 maja 1999 r., s. 1, www.senat.gov.pl.

Założenia Europejskiej Konwencji

Europejska Konwencja jest umową międzynarodową, która składa się z Preambuly, III rozdziałów i 59 artykułów. traktuje o celu, dla którego Konwencja została uchwalona, to znaczy przede wszystkim „ochrona i rozwój praw człowieka i ich zbiorowe zagwarantowanie”. Artykuł I Konwencji nakłada obowiązek przestrzegania praw człowieka przez strony Konwencji, które winny zapewnić „każdemu człowiekowi podlegającemu ich jurysdykcji prawa i wolności określone w rozdziale I niniejszej Konwencji”.

Rozdział I Konwencji składa się natomiast z 17 artykułów, które zawierają katalog praw i wolności, w tym: prawo do życia (art. 2), wolność od tortur i innego niehumanitarnego traktowania lub karania (art. 3), wolność od niewolnictwa i poddaństwa oraz pracy przymusowej lub obowiązkowej (art. 4), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 5), prawo do rzetelnego, publicznego procesu sądowego w rozsądnym terminie w sprawach karnych i cywilnych (art. 6), wolność od karania bez podstawy prawnej (art. 7), prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego, mieszkania i korespondencji (art. 8), wolność myśli, sumienia, wyznania (art. 9), swobodę wyrażania opinii (art. 10), swobodę spokojnego zgromadzania się i stowarzyszania się, prawo tworzenia i przystępowania do związków zawodowych (art. 11), prawo do małżeństwa i zakładania rodziny (art. 12), prawo do skutecznych środków odwoławczych (art. 13) oraz wolności od dyskryminacji (art. 14).

Rozdział II Konwencji odnosi się bezpośrednio do Trybunału w Strasburgu, traktując w poszczególnych artykułach o jego właściwości, kompetencji i regułach postępowania przed Trybunałem.

Rozdział III Konwencji, zatytułowany „Postanowienia różne”, odnosi się do takich zagadnień, jak zakres terytorialny Konwencji, zasięgania przez Sekretarza Generalnego Rady Europy informacji od państw – stron Konwencji na temat sposobu, w jaki ich prawo wewnętrzne zapewnia skuteczne stosowanie postanowień Konwencji czy kompetencji Komitetu Ministrów oraz sposobów ratyfikacji Konwencji.

Konwencja sukcesywnie była uzupełniana Protokołami dodatkowymi o charakterze techniczno-proceduralnym (Protokół nr 2, 3, 5, 8, 9, 10, 11 oraz nieobowiązujący jeszcze 14) oraz Protokołami o charakterze materialnym (Protokół: 1, 4, 6, 7, 12, 13). Protokoły 3, 5 i 8 zostały zawarte bezpośrednio w tekście Konwencji⁷.

Wśród protokołów techniczno-proceduralnych Konwencji istotny jest przede wszystkim Protokół nr 11 i nieobowiązujący jeszcze Protokół nr 14, wprowadzające bowiem reformy sądownictwa strasburskiego, których celem jest i było usprawnienie procedur postępowania przed Trybunałem w Strasburgu, tak by przeciwdziałać przewlekłości postępowań, która dotyka paradoksalnie również i Trybunał.

Do protokołów materialnych Konwencji zalicza się Protokół nr 1 z 1952 r., który reguluje ochronę własności prywatnej, prawo do nauki, prawo do wolnych

⁷ Podział zaproponowany przez I. Malinowską, *Prawa człowieka i ochrona międzynarodowa*, Warszawa 1996, s. 41. Podział uzupełniony przez autorkę niniejszego opracowania.

wyborów; Protokół nr 4 z 1963 r. konstytuujący zakaz pozbawienia wolności za długi, prawo swobodnego poruszania się, zakaz wydalenia własnych obywateli, zakaz zbiorowego wydalenia cudzoziemców; Protokół nr 6 z 1983 r. zawierający zakaz kary śmierci w czasie pokoju; Protokół nr 7 z 1984 r. gwarantujący zachowanie odpowiednich procedur przy wydaleniu cudzoziemców, reguluje prawo do odwołania w sprawach karnych, odszkodowanie za niesłuszne skazanie, zakaz ponownego sądzenia lub karania, równość małżonków w sferze cywilno-prawnej; Protokół nr 12 z 2000 r. zawierający ogólny zakaz dyskryminacji oraz Protokół nr 13 traktujący o całkowitym zakazie kary śmierci – również w czasie wojny.

Europejska Konwencja zawiera także tzw. klauzule limitacyjne i derogacyjne, które dopuszczają w wyjątkowych i ściśle określonych okolicznościach, możliwość pewnego ograniczenia ochrony praw gwarantowanych Konwencją⁸.

Państwo przystępując do Konwencji jako umowy międzynarodowej, zobowiązuje się przestrzegać w systemach wewnętrznych praw człowieka i wolności zagwarantowanych w Europejskiej Konwencji – ze wszystkimi korzyściami i konsekwencjami dla państwa – strony Konwencji wynikającymi z faktu nałożenia na siebie tego rodzaju zobowiązań. Zobowiązania wynikające z Konwencji są natomiast dwojakie, a mianowicie natury wertykalnej, na linii państwo – jednostka, a także zobowiązania „szersze”, o charakterze horyzontalnym, tj. zobowiązania na arenie międzynarodowej.

O miejscu Konwencji w porządku krajowym państw – stron Konwencji decydują same państwa i określają je za pomocą metody monistycznej lub dualistycznej⁹.

W tym miejscu podkreślić należy, że konwencyjny system ochrony praw człowieka¹⁰ wypracowany przez Radę Europy jest systemem subsydiarnym¹¹ do

⁸ Klauzule limitacyjne zawierają ustępy 2 artykułów od 8 do 11 Konwencji i stanowią, że w pewnych okolicznościach możliwe jest ograniczenie prawa do prywatności, wolności sumienia, myśli i wyznania, wolności słowa czy prawa do zgromadzeń i stowarzyszenia się. Klauzulę derogacyjną zawiera z kolei artykuł 15 Konwencji, który przyznaje państwu – stronie Konwencji w wyjątkowych sytuacjach, tj. w stanie niebezpieczeństwa publicznego, prawo do uchylenia się od jego zobowiązań ze sfery praw człowieka, przy czym art. 15 ust. 2 Konwencji zawiera wyjątki od możliwości stosowania omawianej klauzuli.

⁹ Stosownie do założeń teorii monistycznej, prawo międzynarodowe i prawo wewnętrzne tworzą jeden system prawny, w którym normy pozostają względem siebie w porządku hierarchicznym. W zależności od sposobu ustalenia hierarchii między normami wyróżnia się monizm z prymatem prawa międzynarodowego oraz monizm z prymatem prawa wewnętrznego. Teoria dualistyczna mówi zaś o całkowitej odrębności międzynarodowego i wewnętrznego prawa, które są odrębnymi gałęziami prawa. Prawo międzynarodowe jest dla prawa krajowego prawem obcym, a normy prawa międzynarodowego mogą być tylko stosowane, lecz nie mogą obowiązywać w obrębie państwa (R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2002, s. 20 i nast.). Stosowanie normy prawa międzynarodowego w systemach prawa krajowego; wewnętrznego może odbywać się dwojako, tj. w oparciu o metodę recepcyjną lub pozarecepcyjną. Pierwsza polega na przekształceniu normy międzynarodowej w przepisy prawa krajowego. Druga metoda takiego przekształcenia przepisów nie wymaga. Oznacza to, że według metody pozarecepcyjnej norma prawa międzynarodowego staje się częścią prawa krajowego już tylko i wyłącznie po jej ratyfikacji.

¹⁰ Jest też regionalnym systemem ochrony praw człowieka.

¹¹ Zgodnie z zasadą pomocniczości zwaną również zasadą subsydiarności, prawo krajowe; wewnętrzne ma pierwszeństwo w regulowaniu danych stosunków społeczno-prawnych na terytorium państwa, a normy prawa międzynarodowego stosowane są wówczas, gdy regulacja krajowa zawodzi, tzn. gdy jest niewystarczająca. Powyższa zasada ma przełożenie również w odniesieniu do regulacji mających na celu ochronę praw człowieka,

porządków krajowych, co oznacza, iż Trybunał w Strasburgu orzeka wówczas, gdy ochrona krajowa zawodzi, a świadczy o tym chociażby fakt, iż strona przed skierowaniem skargi do Trybunału w Strasburgu musi najpierw wykorzystać drogę krajową¹².

Jak podkreśla się w doktrynie prawa europejskiego, pierwszoplanową rolę odgrywają zobowiązania wertykalne, ponieważ to one charakteryzują założenia Konwencji, czyli ochronę praw człowieka i podstawowych wolności obywateli poszczególnych stron, przyznając im prawo do składania skarg do Trybunału w ich indywidualnych sprawach, gdzie stroną pozwaną jest ich własne państwo¹³.

Niemniej zobowiązania o charakterze horyzontalnym są równie znaczące, albowiem ich przestrzeganie przez państwo na arenie międzynarodowej prowadzi do wykształcenia jednolitego systemu ochrony praw człowieka, wspiera współpracę międzynarodową i buduje wzajemny szacunek i zaufanie państw skupionych w ramach organizacji międzynarodowej. Oczywiście przyjęcie przez państwo powyższych zobowiązań ogranicza w pewnym sensie jego suwerenność, jednakże korzyści płynące z tego faktu znacznie przewyższają ewentualne trudy i wysiłki z tym związane. Konwencja dopuszcza możliwość wnoszenia skarg indywidualnych i skarg międzypaństwowych.

Podmioty uprawnione do składania skarg indywidualnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka określa art. 34 Konwencji, zgodnie z którym „Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby¹⁴, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa że stała się ofiarą naruszenia przez jedną ze stron praw zawartych w Konwencji lub jej Protokołach. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa”.

Zgodnie natomiast z art. 33 Konwencji „Każda ze stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna naruszyła postanowienia Konwencji lub jej Protokołów”. Oznacza to, iż państwo – strona Konwencji bez wykazania dodatkowej legitymacji może zaskarżyć drugie państwo na arenie międzynarodowej, a przyczyną działań jest ogólnie pojęty dobry interes całej społeczności Rady Europy. Skargi międzypaństwowe należą do rzadkości.

Skargi zarówno indywidualne, jak i międzypaństwowe mogą być kierowane jedynie przeciwko państwu, które jest państwem – stroną Konwencji, a więc które ratyfikowało Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz jej poszczególne

albowiem to zazwyczaj prawo krajowe ma pierwszeństwo ochronne przed prawem międzynarodowym, a szczególnie miejsce prawa międzynarodowego w systemach krajowych wyraża się w tym, iż prawo międzynarodowe określa pewien minimalny katalog praw i wolności, który musi być zapewniony przez państwa w ich porządkach krajowych. Prawo międzynarodowe służy zatem do ograniczenia swobody państw przede wszystkim w zakresie określania stosunków między władzami publicznymi a jednostkami podległymi (C. Mik, *Wprowadzenie do prawa międzynarodowego praw człowieka*, [w:] *Szkoła praw człowieka. Teksty wykładów Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka*, red. E. Łętowska, Warszawa 1998, s. 7 i nast.).

¹² O czym szerzej poniżej.

¹³ Tak C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 185–193.

¹⁴ Została ona bezpośrednio lub pośrednio pokrzywdzona przez naruszenie Europejskiej Konwencji lub jej Protokołów dodatkowych.

Protokoły dodatkowe. Skargi kierowane do Trybunału w Strasburgu muszą spełniać wymogi formalne¹⁵. Strona wnosząc sprawę do Trybunału w Strasburgu musi zastosować się do zasad, które regulują postępowanie przed Trybunałem, a także dopełnić warunków formalnych skargi, a jeśli tego nie czyni, musi liczyć się z negatywnymi konsekwencjami, w tym z odrzuceniem skargi.

Do najważniejszych zasad systemu strasburskiego należą takie zasady, jak zasada wyczerpania środków krajowych, zgodnie z którą Trybunał może rozpatrywać skargę dopiero po wykorzystaniu przez skarżącego wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym, krajowym, zasada zachowania terminu 6 miesięcy do wniesienia skargi, zgodnie z którą Trybunał może rozpatrzyć sprawę jeśli została wniesiona nie później niż w ciągu 6 miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji krajowej, czy wreszcie zasada należytego uzasadniania skargi, zgodnie z którą zarzuty podniesione w skardze mogą dotyczyć naruszeń tylko i wyłącznie praw ujętych w Europejskiej Konwencji.

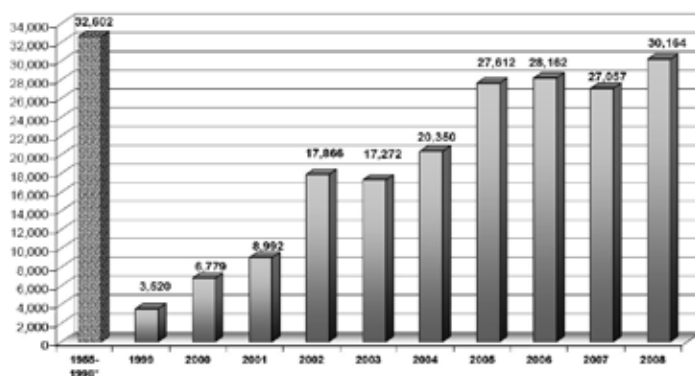
O tym, że prawo konwencyjne hołduje zasadzie pewności prawa, świadczą z kolei takie zasady postępowania przed Trybunałem, jak zasada *ratione temporis*, zgodnie z którą jurysdykcji Trybunału w Strasburgu podlegają sprawy, których stan faktyczny i prawny nastąpiły po wejściu w życie Konwencji i jej Protokołów dodatkowych w prawie wewnętrznym państwa – strony Konwencji, oraz zasada *ne bis in idem* stanowiąca, iż Trybunał nie rozpatrzy żadnej skargi, która jest co do

¹⁵ Skargę zarówno indywidualną, jak i międzypaństwową składa się bezpośrednio do Trybunału na adres jego Kancelarii w Strasburgu: The Registrar, European Court of Human Rights, Council of Europe F-67075 Strasbourg Cedex). Skargę indywidualną składa się na piśmie, w języku urzędowym Trybunału, którym jest język angielski i francuski, bądź też w języku urzędowym jednego z państw, które ratyfikowały Konwencję. Skargę indywidualną składa się na specjalnym formularzu. W formularzu należy podać: nazwisko, datę urodzenia, narodowość, płeć, zawód i adres skarżącego; nazwisko, zawód i adres przedstawiciela, jeśli został on ustanowiony; nazwę strony lub stron, przeciwko której skierowana jest skarga; zwięzłe przedstawienie faktów; zwięzłe przedstawienie stawianych zarzutów dotyczących naruszenia Konwencji wraz z uzasadnieniem; zwięzłe przedstawienie sposobu, w jaki skarżący wywiązał się z wymogów dotyczących dopuszczalności skargi – czyli czy wykorzystał wszystkie krajowe środki odwoławcze, a także czy wniósł skargę w przewidzianym terminie; przedmiot skargi, należy również ogólnie określić roszczenia co do zadośćuczynienia, które skarżący chciałby wnieść na podstawie art. 41 Konwencji. Do formularza należy dołączyć kopie właściwych dokumentów, w szczególności kopie orzeczeń sądowych (w tym potwierdzających, że została wyczerpana w konkretnej sprawie droga krajowa) i innych dokumentów związanych ze skargą, takich jak opinie biegłych, które były składane w sprawie czy decyzji administracyjnych. W formularzu umieścić należy ponadto informację, czy sprawa była poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia, oraz wskazać, w którym z dwóch oficjalnych języków Trybunału skarżący chce otrzymać decyzję lub orzeczenie. Jeśli skarżący działa za pośrednictwem swojego pełnomocnika, to do formularza skargi należy dołączyć pełnomocnictwo. Skargę należy oczywiście podpisać. Wymogi formalne skarg międzypaństwowych są zbliżone do wymogów skarg indywidualnych z tym zastrzeżeniem, że skargę w imieniu państwa składa ustanowiony pełnomocnik, któremu mogą towarzyszyć doradcy. Skargę składa się w formie pisemnej. Zgodnie z 46 regułą Regulaminu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 11 stycznia 1998 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284/1), skarga międzypaństwowa winna zawierać: nazwę układającej się strony, przeciwko której skarga jest wnoszona; przedstawienie stanu faktycznego; przedstawienie zarzucanego naruszenia (naruszeń) Konwencji oraz istotnych argumentów; oświadczenie o spełnieniu wymogów dopuszczalności (wyczerpanie krajowych środków odwoławczych oraz zachowanie sześciomiesięcznego terminu) ustanowionych w Artykule 35 ust. 1 Konwencji; przedmiot skargi i ogólne wskazanie roszczeń o słuszne zadośćuczynienie na podstawie Artykułu 41 Konwencji na rzecz strony lub stron, które uważają się za pokrzywdzone; nazwisko i adres osoby (osób) ustanowionej jako pełnomocnik oraz w załączeniu kopie wszystkich istotnych dokumentów, a zwłaszcza decyzji sądowych i innych, związanych z przedmiotem skargi.

istoty identyczna ze sprawą rozpoznaną już przez Trybunał, lub ze sprawą, która została poddana innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygnięcia i jeśli skarga nie zawiera nowych, istotnych informacji¹⁶. Nieuwzględnianie powyższych zasad oraz niespełnienie warunków formalnych skarg jest przyczyną wysokiej liczby skarg odrzucanych przez Trybunał.

Jak wskazują statystyki, z roku na rok rośnie liczba skarg uznanych za niedopuszczalne lub skreślonych z listy. Dla przykładu w 1999 r. takich skarg było 3520, w 2004 r. liczba ta wzrosła do 20350, a w 2008 r. wyniosła już 30164 skarg, tj. niewiele mniej niż łączna liczba skarg uznanych za niedopuszczalne lub skarg skreślonych z listy przez Europejską Komisję Praw Człowieka w okresie od 1955 r. do 1998 r. Poniżej wykres prezentujący omawianą statystkę.

Wykres 1. Liczba skarg uznanych za niedopuszczalne lub skreślonych przez Europejską Komisję Praw Człowieka w latach 1955–1998



Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w Rocznym Raporcie za 2008 r. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int

Struktura Trybunału

Do 1998 r., tj. do reformy postępowania strasburskiego wprowadzonej na mocy Protokołu nr 11 do Konwencji, organami, które na mocy postanowień Europejskiej Konwencji kontrolowały przestrzeganie zobowiązań wynikających z Konwencji i jej Protokołów dodatkowych były Europejska Komisja Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Ministrów Rady Europy.

¹⁶ Szerzej na temat założeń Konwencji: M. Kolendowska, „Europejski Trybunał Praw Człowieka a polski system wymiaru sprawiedliwości”, niepubl. praca doktorska, Kraków 2008.

Europejska Komisja Praw Człowieka powołana została do życia w 1954 r., a Trybunał Praw Człowieka początek swojej działalności datuje na rok 1959¹⁷. Do czasu reformy, na mocy wspomnianego Protokołu nr 11 do Konwencji, postępowanie dotyczące przestrzegania Konwencji było niejako dwuinstancyjne, albowiem skargi dotyczące naruszeń Konwencji trafiały w pierwszej kolejności do Komisji Europejskiej, gdzie skarga była referowana Komisji przez sędziego sprawozdawcę i dopiero po referacie padały propozycje dotyczące sposobu jej rozstrzygnięcia. Komisja badała, czy skarga spełnia wymogi formalne i wydawała decyzję o dopuszczalności skargi. Na tym etapie możliwe było zawarcie ugody. W razie zawarcia ugody między skarżącym i państwem członkowskim Komisja sporządzała raport dotyczący ugody. Jeżeli do ugody nie doszło, Komisja przygotowywała opinię w sprawie, którą przekazywała zaskarżonemu państwu i Komitetowi Ministrów. Następnie Komitet Ministrów w oparciu o opinię Komisji wydawał decyzję. Jeżeli państwo członkowskie nie zastosowało się do opinii Komisji, a także do decyzji Komitetu Ministrów RE w ciągu 3 miesięcy sprawa mogła być dopiero przekazana do rozpoznania Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Postępowanie przed Trybunałem składało się z dwóch faz, tj. pisemnej i ustnej, a kończyło się wydaniem wyroku, nad wykonaniem którego czuwał Komitet Ministrów.

Przedstawiona wyżej procedura była niezwykle czasochłonna, a w obliczu rosnącej z roku na rok liczby skarg składanych do Komisji i Trybunału w Strasburgu – wręcz paraliżowała pracę sądów strasburskich. Istniała więc potrzeba zreformowania postępowania strasburskiego. Pojawiło się kilka koncepcji przeprowadzenia takiej reformy, w tym koncepcja tzw. scalenkowa polegająca na likwidacji omawianego wyżej niejako dwuinstancyjnego postępowania przed Komisją i Trybunałem i utworzenie w miejsce tych dwóch organów jednego, stałego Trybunału (*full-time institution*), oraz koncepcja powołania klasycznego dwuinstancyjnego sądownictwa z Komisją jako organem I instancji i Trybunałem jako organem II instancji. Prace nad reformą skończyły się ostatecznie w 1993 r. tzw. kompromisem sztokholmskim, który oznaczał zwycięstwo propozycji scalenkowej.

Owocem tych prac było wejście w życie 1 listopada 1998 r. Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁸, który w miejsce Europejskiej Komisji i Trybunału Praw Człowieka powołał nowy, stały Europejski Trybunał Praw Człowieka. Nadto na mocy tego Protokołu, do Konwencji wprowadzono prawo do skargi indywidualnej jako prawo obowiązkowe dla wszystkich państw – stron Konwencji, rola Komitetu Ministrów jako organu decyzyjnego została zniesiona na rzecz stałego Trybunału, natomiast sędziowie Trybunału od 1998 r. mają być wybierani na pełny etat na 6-letnie – a nie jak przed 1998 r. na 9-letnie kadencje.

¹⁷ Pierwsze wybory do Trybunału odbyły się w dniach 23–28 lutego 1959 r. Pierwszym Prezesem Trybunału został lord McNair wybrany podczas wyborów, które odbyły się w dniach 15–16 września 1959 r.; 18 września 1959 r. Trybunał przyjął swój regulamin, a 14 listopada 1960 r. wydał pierwszy wyrok – szerzej: *European Court of Human Rights – Some Facts and Figures: 1959–2009*, www.echr.coe.int.

¹⁸ Protokół nr 11 stanowił poprawkę do Konwencji, tj. jego tekst został bezpośrednio wcielony do tekstu Konwencji.

Obecnie w skład Trybunału wchodzi sędziowie w liczbie równej liczbie państw Konwencji, wybierani przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy większością głosów spośród trzech kandydatów przedstawionych przez poszczególne państwa. Przed objęciem stanowiska sędziowie składają uroczystą przysięgę. Sędziowie Trybunału powinni być ludźmi o najwyższym poziomie moralnym i muszą albo posiadać kwalifikacje wymagane do sprawowania wysokiego urzędu sędziowskiego, albo być prawnikami o uznanej kompetencji. Muszą władać w dostatecznym stopniu przynajmniej jednym z języków urzędowych Rady Europy, tj. angielskim lub francuskim. W okresie sprawowania urzędu nie wolno im prowadzić żadnej działalności, która nie daje się pogodzić z piastowanym urzędem. Sędziowie zasiadają we własnym imieniu¹⁹. Winni być osobami apolitycznymi, korzystają natomiast z przywilejów i immunitetów przewidzianych w artykule 40 Statutu Rady Europy. Wybory połowy składu sędziowskiego odbywają się co 3 lata.

Trybunał składa się z czterech Izb (Sekcji) oraz Wielkiej Izby. W pewnych sytuacjach może też obradować na posiedzeniach plenarnych. Izby rozpatrują skargi w 3-sobowych komitetach oraz 7-sobowych składach orzekających, Wielka Izba natomiast orzeka w składzie 17 sędziów.

Obecnie przygotowywana jest kolejna reforma Trybunału w Strasburgu, która ma być przeprowadzona wedle założeń Protokołu dodatkowego nr 14 do Konwencji. Protokół powyższy został ratyfikowanym przez wszystkie państwa, z wyjątkiem Rosji. W tym stanie rzeczy – do czasu ratyfikacji przez Rosję, postanowienia Protokołu nr 14 nie mogą wejść w życie. Reforma ta jest natomiast niezwykle potrzebna, gdyż z roku na rok rośnie liczba skarg przekazanych do Trybunału w Strasburgu. Jak wynika ze statystyk takich skarg, w 1999 r. było 8400, a w 2008 r. liczba wzrosła do 49900 – co ukazuje wykres 2. Wśród najważniejszych zmian Protokołu nr 14 wymienić należy możliwość odrzucania bezdyskusyjnie niedopuszczalnych skarg na mocy decyzji jednego sędziego Trybunału, a nie, jak to miało miejsce dotychczas, na mocy decyzji komitetu złożonego z 3 sędziów, czy możliwość rozpoznania powtarzających się spraw przez komitety 3 sędziów – do tej pory rozpatrywane przez izby w składzie 7 sędziów.

Dodać w tym miejscu należy, że w świetle fiaska procesu ratyfikacji Protokołu nr 14, w Trybunale podjęto działania mające na celu zreformowanie procedury strasburskiej bez konieczności zmiany Konwencji w drodze dodatkowego protokołu. Efektem tych działań było przyjęcie Raportu lorda Wolfa²⁰ oraz Raportu Grupy Mędrców²¹.

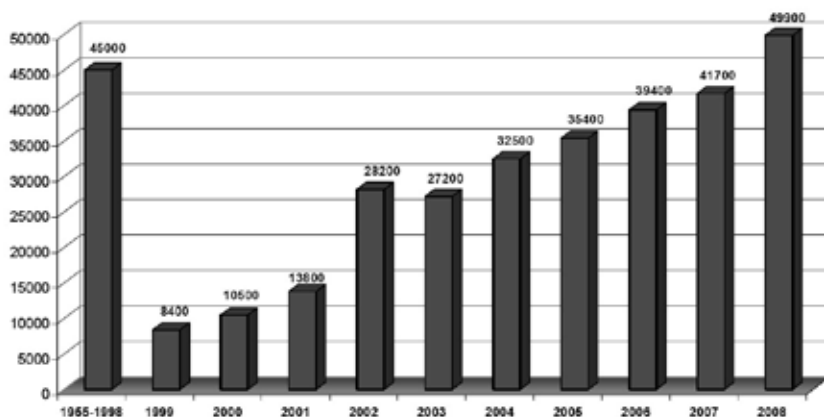
¹⁹ Sędziowie mogą być również wysuwani na kandydatów z państwa – strony Konwencji, której nie są obywatelami. Taka sytuacja wystąpiła chociażby w 1980 r., kiedy to sędzią wybrano Kanadyjczyka, kandydaturę zaś przedstawił Lichtenstein – szerzej zob.: A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 65–66.

²⁰ Raport opublikowany w 2005 r. zawierał między innymi postulaty upowszechniania procedury wyroków pilotażowych.

²¹ Raport opublikowany w 2006 r. zawierał między innymi postulat powołania 3-osobowych Komitetów, do których trafiałyby sprawy powtarzające się w zakresie przedmiotowym.

Omawiane inicjatywy miały na celu przyspieszenie procedury rozpoznawania przez Trybunał skarg indywidualnych²².

Wykres 2. Skargi przekazane do Trybunału w Strasburgu w latach 1959–2008



Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, opublikowany w „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents.

Procedura postępowania przed Trybunałem w Strasburgu

Najogólniej ujmując, skargi spełniające warunki formalne są rejestrowane i podlegają badaniu pod kątem ich dopuszczalności. Po kontroli formalnej skarga indywidualna kierowana jest do jednej z Izb lub do Komitetu, natomiast sprawy międzypaństwowe wyłącznie pod obrady w Izbie. Najprostsze sprawy (indywidualne) kierowane są do 3-osobowych Komitetów, które jednomyślnie mogą odrzucić skargę, uznając ją za niedopuszczalną lub skreślić z listy skarg. Orzeczenia Komitetu są ostateczne i nie podlegają zaskarżeniu do Izby. Przy braku jednomyślności Komitetu sprawa trafia do Izby. Izba orzeka w składzie 7-osobowym. Co ważne, Izba może zwrócić się do rządu państwa, przeciwko któremu skarga jest złożona, o uwagi. Rząd takiego państwa musi odesłać opracowaną opinię zawierającą uwagi i zarzuty przeciwko skardze w terminie od 3 do 5 miesięcy. Rozprawy są publiczne, chyba że Izba w wyjątkowych okolicznościach zdecyduje inaczej. W stadium po dopuszczeniu skargi do merytorycznego rozpatrzenia powinny być podjęte próby doprowadzenia do ugody między stronami. Po zawarciu ugody i uznaniu przez Trybunał, że doszło do niej z poszanowaniem praw człowieka, sprawę skreśla się z listy. Jeśli natomiast okaże się, że sprawa rozpatrywana przez Izbę rodzi poważne

²² Por. szerzej: M. Wąsek-Wiaderek, *Przegląd orzecznictwa europejskiego dotyczącego spraw karnych*, „Biuletyn Biura Studiów i Analiz Dział Prawa Europejskiego” 2006, nr 2, s. 5–6.

problemy dotyczące interpretacji Konwencji i jej Protokołów dodatkowych lub jej orzeczenie byłoby niezgodne z wcześniejszym orzeczeniem Trybunału, Izba może w każdym stadium postępowania zrzec się jurysdykcji na rzecz Wielkiej Izby. Strony mogą sprzeciwić się tej decyzji Izby w terminie miesiąca. Muszą jednak swoje stanowisko w tej kwestii właściwie uzasadnić.

Po przeprowadzeniu postępowania Trybunał w Strasburgu wydaje orzeczenie²³, w którym stwierdza, czy nastąpiło naruszenie Konwencji – a jeśli do naruszenia doszło, to w jakim zakresie. W wyroku znajdują się ponadto postanowienia o ewentualnym zadośćuczynieniu dla skarżącego oraz o kosztach i wydatkach postępowania²⁴.

Orzeczenia Wielkiej Izby Trybunału są ostateczne i nie ma od nich odwołania. Natomiast wyroki Izby stają się ostateczne, gdy zostanie spełniony jeden z poniższych warunków, określonych w art. 44 ust. 2 Konwencji:

- a) strony oświadczą, że nie będą wnioskować o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby,
- b) po upływie trzech miesięcy od daty wydania wyroku nie złożono wniosku o przekazanie sprawy do Wielkiej Izby,
- c) zespół Wielkiej Izby odrzuci wniosek o przekazania sprawy Wielkiej Izbie w trybie art. 43 Konwencji.

W ciągu trzech miesięcy od daty wydania orzeczenia Izby, każda ze stron może w wyjątkowych okolicznościach żądać skierowania sprawy do rozpatrzenia przez Wielką Izbę Trybunału.

Wniosek o przekazanie sprawy musi być odpowiednio uzasadniony, w tym winien wskazywać na poważną kwestię występującą w sprawie – wpływającą na interpretację i stosowanie Konwencji lub Protokołów dodatkowych lub na istnienie ważnego problemu o ogólnym znaczeniu, który nakazuje rozpatrzenie sprawy przez Wielką Izbę.

W kwestii zasadności wniosku orzeka Wielka Izba Trybunału w składzie 5 sędziów. Należy zaznaczyć, że postanowienie o odmowie przekazania sprawy Wielkiej Izbie nie wymaga uzasadnienia. Natomiast jeśli sprawa zostanie przekazana Wielkiej Izbie, wówczas ona wydaje orzeczenie końcowe.

Jeśli pojawiają się nowe okoliczności i fakty w sprawie, które mogły zaważyć na rozstrzygnięciu sprawy przez Trybunał, a okoliczności te nie były znane Trybunałowi w momencie wyrokowania, strona postępowania może w terminie sześciu

²³ Podkreślić należy, że prócz klasycznych orzeczeń, Trybunał, na podstawie art. 47–49 Konwencji oraz postanowień Protokołu nr 2 do Konwencji z 6 maja 1963 r. – może na wniosek Komitetu Ministrów wydawać tzw. opinie doradcze. Opinie dotyczą kwestii wykładni Konwencji i Protokołów dodatkowych, z tym jednak zastrzeżeniem, że nie mogą dotyczyć treści i zakresu praw i wolności określonych w rozdziale 1. Konwencji i w jej Protokołach dodatkowych, które Trybunał lub Komitet Ministrów mógłby rozpatrywać w wyniku postępowania podjętego na podstawie postanowień Konwencji (ust. 2 art. 47 Konwencji).

²⁴ Wyroki Trybunału można podzielić na wyroki główne – rozstrzygają one kwestię naruszenia Konwencji; odszkodowawcze – regulujące sposób naprawienia szkody spowodowanej naruszeniem Konwencji przez konkretne państwo; oraz interpretacyjne – sprowadzają się do wykładni wyroków głównych i odszkodowawczych.

miesiący od momentu powzięcia wiadomości o nowej okoliczności w sprawie żądać rewizji wyroku.

Warto podkreślić, że w przypadku stwierdzenia naruszenia postanowień Konwencji Trybunał może zasądzić na rzecz skarżącego od państwa – strony Konwencji zadośćuczynienie²⁵. Zasądzenie takiego zadośćuczynienia jest jednak obwarowane dwoma zastrzeżeniami: po pierwsze skarżący musi w skardze zawnio-skować o przyznania takiego zadośćuczynienia, a po wtóre Trybunał może orzec zadośćuczynienie, jeżeli stwierdzi, że prawo wewnętrzne państwa – strony nie zezwala na przywrócenie stanu sprzed naruszenia lub pozwala tylko na częściowe usunięcie naruszenia.

Jeśli wyrok Trybunału nie był jednomyślny, do orzeczeń dołącza się *votum separatum*, czyli zdanie odrębne sędziego, który nie zgodził się z sentencją wyroku. Orzeczenia publikowane są w jednym z oficjalnych języków Trybunału, angielskim lub francuskim, chyba że Trybunał zarządzi publikację w obydwu z nich²⁶. Orzeczenia mają charakter deklaratoryjny; nie posiadają takiej mocy, aby mogły automatycznie uchylić sprzeczne z nimi wyroki sądów krajowych. W orzeczeniu Trybunału nie ma również ogólnych propozycji środków zaradczych dla państwa, za pomocą których doprowadziłoby ono do usunięcia stwierdzonych w wyroku naruszeń. Państwo z własnej inicjatywy musi podjąć działania, których efektem będzie dostosowanie krajowego systemu do standardów strasburskich. Mogą to być działania organów krajowych podjęte w ramach tzw. środków indywidualnych – dotyczących bezpośrednio skarżącego, a także w ramach tzw. środków ogólnych²⁷ – najdalej idących, które dotyczą działań systemowych, prawotwórczych, tj. zmiany, niezgodnych z Konwencją – przepisów prawa wewnętrznego państw – stron Konwencji lub niezgodnej z Konwencją praktyki organów krajowych.

Orzeczenia Trybunału nie mają skutku zawieszającego, tj. Trybunał nie może zakazać państwu wprowadzenia w życie orzeczenia będącego przedmiotem skargi. Trybunał może jednak w ramach tzw. środków tymczasowych zwrócić się do organów krajowych z zaleceniem wstrzymania wykonania zaskarżonego orzeczenia do czasu rozpoznania sprawy przez Trybunał.

W tym miejscu podkreślić wypada, że szczególnym rodzajem wyroku Trybunału jest „wyrok pilotażowy”, który zapada po przeprowadzeniu procedury wyroków pilotażowych. Procedura wyroków pilotażowych ma coraz większe znaczenie dla borykającego się z przewlekłością w rozpoznawaniu spraw Trybunału w Strasburgu. Procedura ta ma zastosowanie, jeśli do Trybunału w Strasburgu zostanie skierowa-

²⁵ Wysokość zadośćuczynienia zależy od uznania sędziowskiego, które nie jest oczywiście oderwane od okoliczności konkretnej sprawy i doznanych przez skarżącego krzywd – zarówno materialnych, jak i moralnych. Analizując orzecznictwo Trybunału w Strasburgu należy dojść do wniosku, że kwoty zadośćuczynień są bardzo zróżnicowane i wahają się od kilku tysięcy do nawet kilkuset tysięcy euro.

²⁶ Teksty orzeczeń Trybunału dostępne są w bazie orzeczeń HUDOC.

²⁷ Por. szerzej: J. Wołosiewicz, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na przemianę narodowego poczucia sprawiedliwości*, [w:] *Polska i Rada Europy 1990–2005*, red. H. Machińska, Warszawa 2005, s. 153 i nast.

na grupa skarg podnosząca ten sam problem o charakterze ogólnym (systemowym). Z grupy spraw zostaje wybrana jedna, a rozpoznanie pozostałych zostaje zawieszono do czasu rozpoznania sprawy pilotażowej i rozwiązania przez państwo – stronę Konwencji problemu natury systemowej, jeśli Trybunał takowy stwierdzi w wyroku pilotażowym. W przypadku, kiedy państwo wykona środki o charakterze ogólnym, Trybunał nie musi wydawać wyroków w pozostałych – podobnych sprawach.

Jak podkreśla Trybunał w orzecznictwie, procedura wyroku pilotażowego

ma na celu ułatwić możliwie szybkie i efektywne usunięcie dysfunkcji (zaburzeń) ochrony danego prawa gwarantowanego Konwencją w krajowym porządku prawnym. Decydującym czynnikiem brany pod uwagę przez Trybunał przy inicjowaniu i stosowaniu tej procedury jest rosnące zagrożenie dla systemu konwencyjnego wynikające z olbrzymiej liczby spraw powtarzających się, które mają swoje źródło, między innymi, w tym samym strukturalnym lub systemowym problemie. [...] Procedura wyroków pilotażowych ma w głównej mierze pomóc państwom-stronom Konwencji w wypełnianiu ich roli w systemie konwencyjnym, która polega na rozwiązywaniu takich problemów na poziomie krajowym i tym samym zapewnieniu osobom poszkodowanym praw i wolności określonych w Konwencji, jak stanowi art. 1 Konwencji, poprzez oferowanie szybszej rekompensaty²⁸.

Jak podkreślił natomiast Trybunał w wyroku w pierwszej polskiej sprawie pilotażowej *Broniowski v. Polska*,

celem wykonania wyroku w kraju muszą zostać podjęte środki o charakterze ogólnym, uwzględniające znaczną liczbę osób dotkniętych tą sytuacją. Przede wszystkim, podjęte środki powinny usunąć systemowy defekt leżący u podstaw ustalenia naruszenia przez Trybunał tak, aby nie przeciążyć systemu Konwencji wielką liczbą skarg mających swe źródło w tej samej przyczynie. Środki te powinny zatem obejmować mechanizm, który przyzna zadośćuczynienie pokrzywdzonym przez naruszenie Konwencji ustalone w odniesieniu do skarżącego. W tym kontekście rzeczą Trybunału jest ułatwienie jak najszybszego i najskuteczniejszego rozwiązania problemu dysfunkcji stwierdzonej w krajowym systemie ochrony praw człowieka. Po ustaleniu tego defektu, do władz krajowych będzie należało podjęcie pod nadzorem Komitetu Ministrów niezbędnych środków zaradczych, a w tym – na ile zajdzie potrzeba – środków o działaniu retroaktywnym, zgodnie z subsydiarnym charakterem Konwencji i tak, aby Trybunał nie musiał wydawać kolejnych wyroków powtarzających ustalenie naruszenia Konwencji w długiej serii podobnych spraw²⁹.

Organem odpowiedzialnym za egzekucję orzeczeń zgodnie z art. 46 ust. 2 Konwencji jest Komitet Ministrów.

W celu ułatwienia Komitetowi Ministrów prac związanych z kontrolą wykonania przez państwa – strony Konwencji wyroków Trybunału, Sekretariat Rady Europy przygotowuje Komitetowi Ministrów propozycje środków indywidualnych

²⁸ Paragraf 234 wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie *Hutten-Czapska v. Polska*, nr sprawy 35014/97, tłumaczenie i publikacja na stronie www.ms.gov.pl.

²⁹ Paragraf 193 wyroku Trybunału w Strasburgu w sprawie *Broniowski v. Polska*, nr sprawy 31443/96, tłumaczenie i publikacja na stronie www.ms.gov.pl. Zob.: *Bottazzi przeciwko Włochom* [GC], nr 34884/97, § 22, ECHR 1999-V, *Di Mauro przeciwko Włochom* [GC], nr 34256/96, § 23, ECHR 1999-V, Wstępna Rezolucja Komitetu Ministrów DH (2000) 135 z 25 października 2000 r. (przewlekłość postępowania sądowego we Włoszech: środki ogólne); *Brusco przeciwko Włochom* (dec.) nr 69789/01, ECHR 2001-IX i *Giacometti i Inni przeciwko Włochom* (dec.), nr 34939/97, ECHR 2001-XII).

i ogólnych zawartych w konkretnych wyrokach wraz z harmonogramem ich wykonania³⁰. Jeśli państwo wykona środki indywidualne i ogólne, Komitet Ministrów wydaje tzw. rezolucję końcową (*final resolution*), w której potwierdza wykonanie wyroku przez zobowiązane do tego państwo. Natomiast jeśli państwo nie uczyniło zadość wyrokowi w całości lub w części, Komitet Ministrów wydaje tzw. rezolucję tymczasową (*interim resolution*)³¹.

W tym miejscu dodać należy, że Komitet Ministrów wydaje zalecenia stronom Konwencji, by te zapewniły istnienie właściwych i skutecznych mechanizmów systematycznej kontroli zgodności projektów aktów prawnych z Konwencją w świetle orzecznictwa Trybunału; zapewniły istnienie mechanizmów umożliwiających w razie potrzeby kontrolę zgodności z Konwencją istniejących aktów prawnych oraz praktyki administracyjnej, łącznie z przepisami zawartymi w rozporządzeniach, zarządzeniach i okólnikach; a także zapewniły przyjęcie w jak najbliższym czasie aktów prawnych oraz praktyki administracyjnej mających na celu zapobieganie naruszeniom Konwencji. Państwa winny również zapewnić w porządkach krajowych procedury umożliwiające działania następcze po dokonaniu sprawdzenia, zorganizować szkolenia osób na szczeblu decyzyjnym – dotyczące Konwencji i orzecznictwa Trybunału, stwarzać możliwości konsultacji w celu zapewnienia zgodności aktów prawnych ze standardami praw człowieka na różnych etapach procesu legislacyjnego. Kontrola prawa krajowego pod względem zgodności ze standardami strasburskimi może także nastąpić w ramach postępowania sądowego zainicjowanego przez jednostkę, która posiada *locus standi*, czy przez organy państwa i instytucje niezwiązane bezpośrednio z daną sprawą, na przykład przed Trybunałem Konstytucyjnym. Komitet Ministrów wskazał, iż istotną rolę podczas kontroli stosowania aktów prawnych oraz Konwencji, która jest częścią prawa krajowego sprawować mogą niezależne instytucje pozasądowe, a w szczególności krajowe instytucje zajmujące się promocją i ochroną praw człowieka, jak również rzecznicy praw obywatelskich. Nadto każde państwo członkowskie może udzielać informacji co do jego praktyk i ich rozwoju, w szczególności poprzez informowanie Sekretariatu Generalnego Rady Europy. Sekretariat ze swej

³⁰ Dodać należy, że Protokół nr 14 do Konwencji (który jeszcze nie wszedł w życie – przyp. aut.) przewiduje w art. 16 zmianę Konwencji poprzez dodanie do art. 46 Konwencji ust. 3, 4 i 5, które zapewnią Komitetowi Ministrów skuteczniejsze środki umożliwiające egzekucję orzeczeń Trybunału. Ust. 3 ma stanowić, że „Jeśli Komitet Ministrów uważa, że czuwanie nad wykonaniem ostatecznego wyroku jest utrudnione przez problem z wykładnią wyroku, może on przekazać to zagadnienie Trybunałowi w celu rozstrzygnięcia w kwestii wykładni. Decyzja o przekazaniu podejmowana jest większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie”. Ust. 4 otrzymuje brzmienie: „Jeśli Komitet Ministrów uważa, że Wysoka Układająca się strona odmawia przestrzegania ostatecznego wyroku w sprawie, w której jest stroną może on, po doręczeniu tej stronie formalnego zawiadomienia oraz na podstawie decyzji podjętej większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie, przekazać Trybunałowi zapytanie, czy ta strona nie wykonała swojego zobowiązania na podstawie ustępu 1”. Ust. 5 z kolei ma stanowić, że „Jeśli Trybunał stwierdza, że miało miejsce naruszenie ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia środków, jakie należy podjąć. Jeśli Trybunał stwierdza brak naruszenia ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów, który kończy rozpatrywanie sprawy”.

³¹ Szerzej zob.: J. Wołosiewicz, *op. cit.*, s. 153–154.

strony będzie okresowo informował wszystkie państwa członkowskie o istniejących dobrych praktykach³².

Stronom Konwencji za działania sprzeczne z celami Rady Europy (art. 3 Statutu Rady Europy), w tym za niewykonanie wyroku Trybunału, może grozić zawieszenie w członkostwie Rady Europy lub wykluczenie z jej struktur organizacyjnych (art. 8 Statutu Rady Europy)³³.

Dorobek orzecniczy Trybunału w Strasburgu

W trakcie swej 50-letniej działalności orzeczniczej Trybunał w Strasburgu wydał wiele doniosłych i znaczących dla społeczności europejskiej wyroków. Nie unikał rozstrzygnięć w sprawach o zabarwieniu politycznym, wspomnieć tu należy chociażby o połączonych sprawach *Behrami v. Francja i Saramati v. Francja, Niemcy i Norwegia* (nr 71412/01), które dotyczyły udziału sił KFOR w Kosowie³⁴; sprawie *Powiernictwa Pruskiego v. Polska*, w której to skarżący domagał się zasądzenia rekompensat lub zwrotu mienia wysiedlonym po II wojnie światowej Niemcom, czy w końcu sprawach *Czeczenów przeciwko Rosji*. Wśród tych ostatnich wymienić należy sprawę *Chitayev v. Rosja* (nr 59334/00), w której skarżący, dwaj czeczeńscy bracia, oskarżali rosyjską armię o okrutne traktowanie w obozie Czernokozowo.

Trybunał szeroko zajmował się wszelkimi przejawami dyskryminacji, dla przykładu godna wskazania jest sprawa *D.H. i inni v. Czechy* (nr 57325/00), w której skarżący zarzucali, iż Czechy dopuściły się złamania zakazu dyskryminacji i naruszenia prawa do nauki poprzez odmienne traktowanie uczniów romskich³⁵, czy sprawa *E.B. v. Francja* (nr 43546/02), w której Trybunał orzekł, że państwo, które w swym systemie dopuszcza możliwość adopcji dzieci przez osoby samotne, nie może równocześnie dyskryminować i zabraniać takiej adopcji osobom samotnym o odmiennej orientacji seksualnej.

Trybunał rozstrzygał sprawy o wydzwisku etycznym, dotyczące niezwykle delikatnych sfer życia, traktujących o problemach związanych z zapłodnieniem *in vitro* i zamrażaniu embrionów (por. sprawa *Evans v. Wielka Brytania*, nr 6339/05), czy procedurami związanymi z zabiegiem przerywania ciąży (por. sprawa *A. Tysiąc v. Polska*, nr 5410/03).

³² Zalecenie Rec (2004) 5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie kontroli zgodności projektów aktów prawnych oraz istniejącego prawa i praktyki administracyjnej ze standardami wyrażonymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, przyjęte przez Komitet Ministrów 12 maja 2004 r., w czasie 114. sesji Komitetu.

³³ Szerzej na temat procedury postępowania przed Trybunałem w Strasburgu i zagadnień związanych z orzeczeniami Trybunału: M. Kołendowska, *Europejski Trybunał Praw Człowieka a polski system...*

³⁴ W pierwszej sprawie *Behrami v. Francja*, skarżący obwiniał jednego z francuskich członków KFOR o śmierć syna, w drugiej zaś w sprawie *Saramati v. Francja, Niemcy i Norwegia*, poruszane były kwestie bezprawnego aresztu.

³⁵ Uczniowie romscy byli kierowani do odbycia nauki w placówkach dla upośledzonych umysłowo zamiast do placówek dla uczniów niemających problemów natury zdrowotnej.

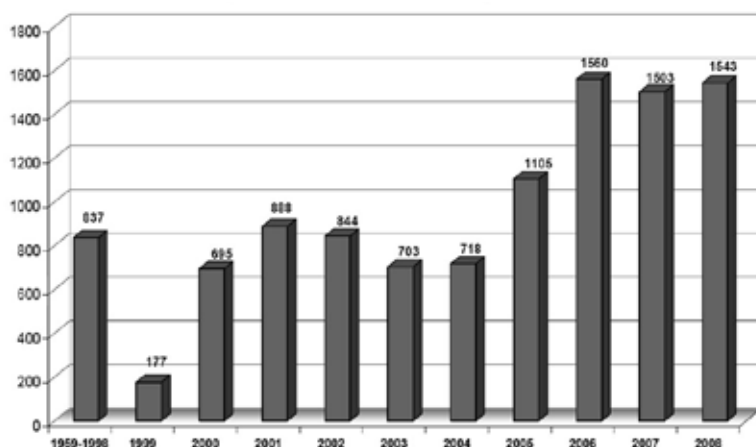
Orzeczenia Trybunału stanowiły istotny głos w sprawach, które za przedmiot miały prawa kobiet (por. sprawa *Bevacqua i S. v. Bułgaria*, nr 71127/01), czy kwestie związane z wolnością wyznania, jak w słynnych sprawach o prawo noszenia chust islamskich przez uczennice w szkołach tureckich czy francuskich (por. sprawa *Leyla Sahin v. Turcja*, nr 44774/98).

Trybunał miał na względzie prawo własności, tu za przykład można przytoczyć sprawę wyroku pilotażowego w sprawie *Broniowski v. Polska* (nr 31443/96), dotyczącą odzyskania mienia przez *Zabużan*, sprawę tzw. „czynszów regulowanych” (sprawa *Hutten-Czapska v. Polska*, nr 35014/97), czy sprawę, w której padło rekordowe zadośćuczynienie dla skarżącego z Polski, wynoszące aż 247 tys. euro, za korzystanie z dróg powstałych na gruncie prywatnym (sprawa *Bugajny i inni v. Polska*, nr 22531/05).

Trybunał wielokrotnie zajmował się przewlekłością postępowań sądowych i nakazał państwom – stronom Konwencji wprowadzić systemowe rozwiązania, które przyznawałyby obywatelom skuteczne narzędzia służące przeciwdziałaniu przewlekłości na gruncie prawa krajowego (por. pilotażowe wyroki w sprawach *Sordino v. Włochy*, nr 36813/97, czy sprawa *Kudła v. Polska*, nr 30210/96).

Jak wynika z danych statystycznych, 18 września 2008 r. Trybunał wydał swoje pięćdziesiątysięczne orzeczenie, w sumie w latach 1959–2008 Trybunał wydał 10573 orzeczeń; zdecydowana większość zapadła w okresie 1998–2008, czyli już po reformie Trybunału. Poniżej wykres obrazujący liczbę orzeczeń wydawanych przez Trybunał w poszczególnych latach jego działalności orzeczniczej.

Wykres 3. Liczba orzeczeń wydawanych przez Trybunał w latach 1959–2008

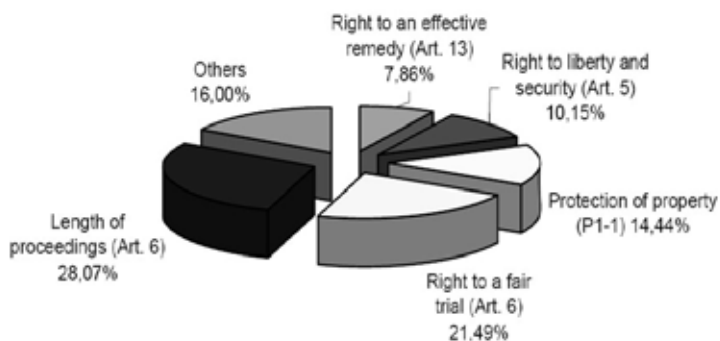


Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w dokumencie „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/.

Najczęściej w swych orzeczeniach Trybunał w Strasburgu stwierdzał naruszenie przez państwo – stronę Konwencji art. 6 Konwencji, tj. prawa do rzetelnego procesu sądowego. Sprawy mające za przedmiot omawiane naruszenie stanowiły ponad 49% ogółu, z czego aż 28,07% dotyczyło nieuzasadnionej przewlekłości postępowań sądowych.

Strony Konwencji nagminnie naruszały ponadto prawo zagwarantowane w art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji, traktujące o prawie do własności (ponad 14% orzeczeń Trybunału), prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego zapisane w art. 5 Konwencji (ponad 10% orzeczeń) oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego – ujęte w art. 13 Konwencji (ponad 7% orzeczeń). Poniżej wykres obrazujący omawianą statystykę:

Wykres 4. Statystyka naruszeń Konwencji w latach 1959–2008

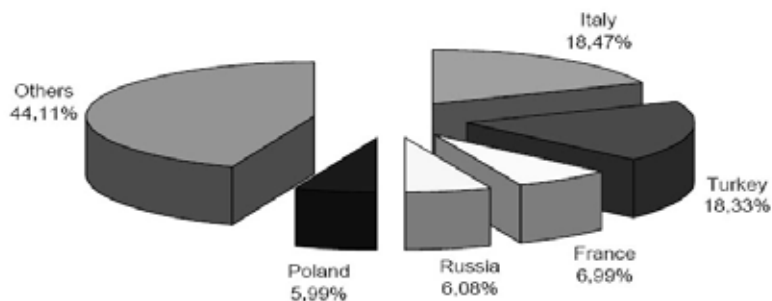


Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w dokumencie „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/.

Największej liczby naruszeń Konwencji dopuściły się Włochy – 1953 orzeczeń Trybunału³⁶, na drugim miejscu uplasowała się Turcja z liczbą 1939 niekorzystnych dla tego państwa orzeczeń Trybunału, następnie Francja z 740 orzeczeniami stwierdzającymi naruszenie Konwencji i Rosja z 643 orzeczeniami na niekorzyść państwa. Na równie niechlubnym piątym miejscu uplasowała się Polska, która na swoim koncie ma 634 niekorzystnych orzeczeń Trybunału. Poniżej wykres prezentujący omawianą statystykę.

³⁶ Konwencji i jej Protokołów dodatkowych.

Wykres 5. Naruszenia Konwencji przez Polskę w latach 1959–2008



Źródło: wykres opracowany przez Kancelarię Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i opublikowany w dokumencie „The European Court of Human Rights Some Facts and Figure 1959–2009”. Dokument dostępny na stronie www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/Introduction/Information+documents/.

Wskazać w tym miejscu należy, iż wyroki Trybunału w Strasburgu stymulują procesy legislacyjne w porządkach wewnętrznych państw – stron. Pod presją wyroków strasburskich dokonano wiele zmian w prawach krajowych³⁷, co zdecydowanie podniosło poziom ochrony praw człowieka i bezpośrednio przełożyło się na sytuację jednostek w krajach europejskich.

Poza rozstrzygnięciem w konkretnej sprawie, orzeczenia Trybunału wyrażają ważne poglądy dotyczące zgodności określonego prawa lub praktyki z Konwencją³⁸. Podkreślić należy, że wyrok Trybunału stwierdzający naruszenie przez stronę standardów strasburskich ma wymiar nie tylko „prawny”, ale również polityczny. Państwo – strona Konwencji odpowiada bowiem za naruszenie aktów Rady Europy – na arenie międzynarodowej, a sankcją polityczną dla państwa za niewy-

³⁷ W Polsce zmiany dotyczyły różnych gałęzi prawa. Wspomnieć tu wypada o przepisach ustawy z 29 czerwca 1995 r. o zmianie Kodeksu postępowania karnego (Dz.U. z 3 sierpnia 1995 r.), na mocy której ustawodawca uchwalił, że organem uprawnionym do stosowania wszystkich środków zapobiegawczych w czasie trwania postępowania przygotowawczego może być tylko i wyłącznie niezależny sąd, a nie jak to było uregulowane przed zmianami, również prokurator. Nowelą do Kodeksu postępowania karnego z 10 stycznia 2003 r. (Dz.U. z 4 lutego 2003 r.) polski ustawodawca dostosował prawo polskie do wymogów Konwencji poprzez zapewnienie obcokrajowcom, którzy nie władają językiem polskim, a występują w roli oskarżonych – prawa do bezpłatnego tłumacza w trakcie procesu. W prawie cywilnym warta wspomnienia jest ustawa z 1 stycznia 2007 r., która była pokłosiem wyroku w sprawie *Hutten-Czapska v. Polska*, nowelizująca Ustawę z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2006 Nr 249, poz. 1833), czy też ustawa z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki (Dz.U. 2004 Nr 179, poz. 1843), która wprowadziła na gruncie prawa krajowego skuteczny środek zaskarżenia przewlekłości postępowania.

³⁸ Istotną rolę odegrały tu wyroki pilotażowe Trybunału.

konanie wyroku Trybunału może być zawieszenie lub wykreślenie z członkostwa w Radzie Europy. Państwa skupione w ramach Rady Europy dążą zatem do respektowania zasad konwencyjnych w swych systemach wewnętrznych, zyskując tym samym szacunek innych państw europejskich i umacniając swoją pozycję na arenie międzynarodowej³⁹. Wyrok Trybunału, w którym stwierdzono naruszenie Konwencji lub jej Protokołów dodatkowych

nie zamyka się w układzie procesowym Trybunał – skarżący państwo pozwane. Wyrok ETPCz, w szczególności jeżeli pośrednio kwestionuje konkretne rozwiązania legislacyjne, będzie, a ściślej – powinien rzutować, także na pozostałe umawiające się państwa⁴⁰.

Podsumowanie

Europejski Trybunał Praw Człowieka zмага się obecnie z wieloma problemami natury strukturalnej. Z uwagi na coraz większą liczbę skarg kierowanych do Trybunału, paradoksalnie problem przewlekłości postępowań sądowych dotknął również postępowanie strasburskie. Do czasu wejścia w życie Protokołu nr 14 i zmian proceduralnych, podniesienie standardów w rozpoznawaniu spraw przez Trybunał wydaje się niezwykle trudne. Trybunał musi nadto zmagać się z coraz bardziej skomplikowaną problematyką podnoszoną w skargach, które to skargi często mają wymiar polityczny lub dotyczą wrażliwych kwestii etycznych.

Jednakże dorobek orzecniczy Trybunału jest imponujący i mimo że orzeczenia Trybunału są również przedmiotem krytyki, to wskazać wypada, iż pod presją tych orzeczeń w krajach europejskich skupionych w Radzie Europy dokonano wielu korzystnych zmian legislacyjnych, a standardy strasburskie przełożyły się bezpośrednio na wysoki poziom europejskiego przestrzegania praw człowieka, stanowiąc solidne fundamenty systemu ich ochrony.

Jak podkreślił prezes Trybunału w Strasburgu, Europa staje twarzą w twarz z takimi zjawiskami, jak globalizacja, terroryzm czy imigracja, jednakże zjawiska te winny być postrzegane jako wyzwanie dla społeczności europejskiej, by ta chroniła prawa człowieka, opierając się przy tym na właściwych procedurach. Podobnie Trybunał, choć zмага się z wieloma trudnościami, musi je przezwyciężyć, albowiem nie ma innego wyboru⁴¹.

³⁹ Warto w tym miejscu podkreślić, że Rada Europy pełniła rolę przodkini dla wielu krajów europejskich w czasie ich starań o przyjęcie do struktur Unii Europejskiej.

⁴⁰ P. Grzegorzczak, *Skutki wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowym porządku prawnym*, „Przegląd Sądowy” 2006, nr 6/3, publ. LEX, teza 5.

⁴¹ Por. przemówienie Jeana-Paula Costy z 25 stycznia 2008 r. z okazji otwarcia roku jubileuszowego, Roczny Raport za 2008 r., Kancelaria Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dostępny na www.echr.coe.int.

Mark Kramer

**NATO, THE WARSAW PACT, AND THE NATURE
OF INTERNATIONAL ALLIANCES: THEORETICAL
EXPECTATIONS AND THE EMPIRICAL RECORD**

The power vacuum in Europe after World War II induced the United States and the Soviet Union to seek European allies against one another (an action that neorealists would describe as “external balancing”). The disparate geopolitical circumstances facing the two superpowers were bound to have some effect on the types of alliances they sought. In the United States, many officials and legislators initially were reluctant to maintain a permanent military presence in Europe. They planned instead to help the West European states themselves acquire the wherewithal to sustain a viable balance against the Soviet Union. Not until after the outbreak of the Korean War in June 1950 did U.S. perceptions of the Soviet threat change enough to generate widespread support for a huge increase in the U.S. military commitment to Western Europe. By that point, U.S. officials already sensed, from the Berlin crisis of 1948–1949, that the United States would need an extensive network of military bases in Western Europe if it wished to deter or rebuff Soviet probes on the continent. The increased deployment of U.S. troops and weapons in Europe from late 1950 on was geared toward that end, and was also intended to reassure the West Europeans of the strength of the U.S. commitment to their defense. That commitment had been nominally codified in April 1949 – primarily at the West Europeans’ initiative – with the establishment of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), but it was not until the early 1950s, after the shock of Korea, that the United States began putting up the resources needed to fulfill its military obligations to NATO.

The Soviet Union, as the dominant European power, had less intrinsic need to deploy troops and weapons far outside its western borders, but until the early 1990s several hundred thousand Soviet soldiers were stationed at high alert in East Germany, Poland, Hungary, Romania (until 1958), and Czechoslovakia (after 1968). One of the main rationales for this was purely strategic: The Soviet-led alliance in Eastern Europe, which initially was based on an interlocking series of bilateral defense agreements and was then formally constituted in May 1955 as the Warsaw Treaty Organization (or Warsaw Pact, for short), started out primarily as a buffer zone for the Soviet Union against (West) Germany, rather than as a full-fledged military organization. For much the same reason, the Warsaw Pact consistently emphasized rapid offensive operations that would keep any fighting as far away as possible from Soviet territory. These features of the Pact can be explained by the geopolitical circumstances that the Soviet Union faced. Almost any government in Moscow would have been inclined to pursue similar arrangements.

Yet even when the Warsaw Pact gradually took on more of the trappings of a genuine alliance from the early 1960s on, the organization remained very different from NATO in its complexion and functions. At no point during the Cold War did NATO resort to the actual use of military force. By contrast, the Warsaw Pact was nearly used in 1956 – a year after it was created – to crush the Hungarian uprising; it was used in 1968 to subdue the Prague Spring in Czechoslovakia; and it was used repeatedly in conspicuous exercises in 1980–1981 to exert pressure on Polish leaders and the Polish public.¹ Detailed plans for Soviet/Warsaw Pact military intervention in Poland were drafted in 1980–1981 and forces were mobilized, but the introduction of martial law in Poland in December 1981 precluded any final decision by Moscow on whether to implement those plans.²

The fact that NATO was never called into action, whereas the Warsaw Pact was used numerous times against its own members, is indicative of the fundamental distinction between the two alliances. From their inception, both organizations ostensibly were designed for the exclusive purpose of warding off military threats

¹ On the 1956 events see: M. Kramer, *The Soviet Union and the 1956 Crises in Hungary and Poland: Reassessments and New Findings*, "Journal of Contemporary History" 1998, Vol. 33, No. 2, p. 163–215; on the 1968 events: M. Kramer, *The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine*, [in:] *1968: The World Transformed*, eds. C. Fink, P. Gassert, D. Junker, New York 1998, p. 110–174.

² M. Kramer, *The Soviet Union, the Warsaw Pact, and the Polish Crisis of 1980–1981: Coercion and Delay in Crisis Management*, "Journal of Contemporary History", forthcoming; M. Kramer, *The Kukliński Files and the Polish Crisis of 1980–1981: An Analysis of the Newly Released CIA Documents*, CWIHP Working Paper No. 59, Washington DC, Cold War International History Project, March 2009; M. Kramer, *Soviet Deliberations During the Polish Crisis, 1980–81*, Special Working Paper No. 1, Washington D.C., Cold War International History Project, May 1999; M. Kramer, *Poland, 1980–81: Soviet Policy During the Polish Crisis*, "Cold War International History Project Bulletin" 1995, No. 5, p. 1, 116–128; M. Kramer, *Jaruzelski, the Soviet Union, and the Polish Crisis: New Light on the Mystery of December 1981*, "Cold War International History Project Bulletin" 1999, No. 11, p. 5–31; M. Kramer, *Colonel Kukliński and the Polish Crisis, 1980–81*, "Cold War International History Project Bulletin" 1999, No. 11, p. 47–60; M. Kramer, *"In Case Military Assistance is Provided to Poland": Soviet Preparations for Military Contingencies, August 1980*, "Cold War International History Project Bulletin" 1999, No. 11, p. 86–94.

from outside. In reality, only NATO regarded external defense as its sole military objective. External defense was never the only – or even primary – military mission of the Warsaw Pact. The Pact made elaborate plans and combat preparations for a war against NATO, but the alliance's military role in upholding Communist regimes in Eastern Europe ultimately was more important. Although the Soviet intervention in Hungary in 1956 was unilateral, many of the Soviet troops entered Hungary from the territory of another Warsaw Pact state, Romania. Moreover, the Romanian, Bulgarian, and Czechoslovak authorities expressed willingness (even eagerness) to have their own troops take part in what would have been a Warsaw Pact operation.³ Had the time pressure for a response not been so acute, troops from these other countries might well have ended up joining the Soviet forces. In 1968 the Warsaw Pact was a key vehicle for exerting pressure on Czechoslovakia, culminating in the invasion on 21 August. Supreme command of the operation was transferred at the last moment from the Warsaw Pact Joint Command to the Soviet High Command, but the Pact's role in the crisis was salient throughout.⁴ Brezhnev was determined to give the invasion a multilateral appearance, and he obtained the cooperation of four other Pact countries – East Germany, Poland, Bulgaria, and Hungary – to intervene with the Soviet Union against their ally, Czechoslovakia. The function that the Warsaw Pact performed in 1968 as a defender of “socialist gains” in Czechoslovakia was the touchstone for all future crises in Eastern Europe. From the early 1970s on, Soviet officials themselves publicly acknowledged that intra-bloc policing was one of the chief military missions of the Warsaw Pact.⁵ Nothing of the sort could ever have been said about NATO's responsibilities.

The contrast between NATO and the Warsaw Pact was also evident in the political functions they acquired and the nature of their decision-making. From an early stage, NATO served as both a symbol and an organ of the “pluralistic security community” of democratic industrialized states.⁶ Although a few members of the alliance, especially Greece and Turkey, were not always able to uphold democratic principles, the organization helped stabilize democratic changes in Greece, Spain, and Portugal after those countries emerged from many years of dictatorship. A democratic polity became the norm for members of the alliance (or at least for those in good standing). By the same token, NATO's decision-making procedures reflected a commitment to democratic consensus-building. Although the United States

³ See: M. Kramer, *The Soviet Union and the 1956 Crises in Hungary and Poland...*, p. 205–206.

⁴ For more on this see: M. Kramer, *The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine...*, p. 152–153.

⁵ See, for example: Army-General S. M. Shtemenko, *Bratstvo rozhdennoe v boyu*, “Za rubezhom” 1976 (Moscow), No. 19, p. 7.

⁶ The concept of a “pluralistic security community” is explored at length in K. W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton 1957. See also: K. W. Deutsch, *Security Communities*, [in:] *International Politics and Foreign Policy*, ed. J. N. Rosenau, Cambridge MA 1960, p. 98–105. Essentially, it refers to a group of interacting sovereign states that no longer prepare for, or have any expectation of ever fighting, a war with one another. All their interactions are peaceful, and the prospect of violent conflict among them is all but inconceivable. (Greece and Turkey are obvious exceptions.)

was by far the strongest member of NATO and had a commensurately large role in allied decision-making (an arrangement that often sparked frictions with some of the West European governments, especially the French), differences between the United States and its allies were never violently squelched. Even at the height of intra-NATO tensions during the Suez crisis, the West European countries did not fear that the United States would use armed force against them. This was all the more true in subsequent years. France and Greece freely left NATO's integrated military command when they disagreed with allied policy. Decisions on important matters could not be approved without a genuine consensus among the member-states.

The Warsaw Pact, by contrast, served as little more than a bloc of Communist states under the hegemonic "leadership" of the Soviet Union. By its charter, the Pact was supposed to be "open to all states . . . irrespective of their social and political systems," but the events of 1956 and 1968 made clear that the members of the Pact would have to abide by the "common natural laws of socialist development, deviation from which could lead to a deviation from socialism as such." The Soviet Union reserved for itself the right to determine when "deviations" from the "common natural laws of socialist development" exceeded permissible bounds, and Soviet leaders proclaimed a "sacred duty" to intervene when necessary to "protect socialist gains." Not surprisingly, decision-making within the Pact featured much less of the give-and-take found in NATO. The political councils of the Pact were dormant for many years, and even when new bodies were set up in 1969, their main purpose was to facilitate political integration within the bloc and to foster "organic links" between Soviet and East European political and military elites. To the extent that political-military integration actually occurred, it was always Moscow-centered. Although the East European states signed bilateral defense treaties with one another (and with the USSR) in the late 1940s, the only bilateral security relationship that really mattered was the one each of them had with the Soviet Union. At no point did any of the East European states maintain bilateral military links with one another outside the Warsaw Pact framework, whereas all the East European countries (except Romania) had important bilateral military ties to the Soviet Union.

None of this is to suggest that Soviet control of the Pact was ever absolute. On a few occasions, serious problems arose with the East European allies, especially Albania and Romania. Albania ceased taking part in the alliance in 1961 (and formally left in 1968) after withstanding strong military and political pressure from the Soviet Union.⁷ In the mid-1960s Soviet leaders feared that Romania, too, might seek to leave the Pact.⁸ Those fears ebbed after the invasion of Czechoslovakia in 1968 sparked a brief but serious standoff between the Soviet Union and Romania,

⁷ The split with Albania is well covered in recently declassified materials in former CPSU Central Committee archive; see: M. Kramer, *Declassified Materials from CPSU Central Committee Plenums: Sources, Context, Highlights*, "Cahiers du Monde Russe" 1999, Vol. 40, No. 1-2, p. 340-378.

⁸ See, for example, the comments by Soviet foreign minister Andrei Gromyko in "Rabochaya zapis' zasedaniya Politbyuro TsK KPSS 6 maya 1968 goda," 6 May 1968 (Top Secret), Arkhiv Prezidenta Rossiiskoi Federatsii (APRF), Fond (F.) 3, Opis' (Op.) 45, Delo (D.) 99, List (L.) 211.

which induced the Romanian authorities to curb their defiance of Moscow's wishes.⁹ Even then, however, Romania was unwilling to resume a meaningful role within the Pact or to forgo an independent military course. Romanian leaders continued to eschew joint military exercises and refused to subordinate their country to the unified wartime command structure that Soviet military officers secretly devised for the rest of the Pact in the late 1970s and early 1980s.¹⁰

Despite these scattered rifts and disruptions, the East European states overall were far more subservient to the Soviet Union than the West European countries were to the United States. Although East European leaders tried to influence Soviet policy in numerous ways and occasionally succeeded, the leeway for independent action was always sharply constrained. Unlike NATO, which was a genuine and voluntary alliance of democratic states and which could not act without a consensus among its members, the Warsaw Pact was little more than a byproduct of Soviet hegemony in Eastern Europe, whose main purpose was to keep pro-Soviet Communist regimes in power.

Two explanations of the discrepancy between NATO and the Warsaw Pact have been proposed: one based on ideology, the other on power.

The importance of ideology in alliance management has been emphasized by John Gaddis, among others. In his 1997 reassessment of the Cold War, John Lewis Gaddis claims that NATO was far more flexible and open than the Warsaw Pact because Americans "were, by habit and history, democratic in their politics." This engrained democratic ethos, he writes, prompted "the United States [to] permit [the West Europeans] a surprising amount of influence over [NATO's] structure and strategies." U.S. officials, Gaddis adds, "were used to the bargaining and deal-making, the coercion and conciliation, that routinely takes place within [a democratic] system. They did not automatically regard resistance as treason." Gaddis contrasts this with the tyrannical nature of Soviet Communism, which, in his view, guaranteed that Soviet leaders would use an equally heavy-handed and ideologically driven approach within the Warsaw Pact: "The Russians, coming out of an authoritarian tradition, knew of no way to deal with independent thinking other than to smother it. The slightest signs of autonomy . . . were heresy, to be rooted out with all the thoroughness of the Spanish Inquisition. The result was surely subservience, but it was never self-organization." The implication of Gaddis's argument, as he himself notes, is that "democracy proved superior to autocracy in maintaining coalitions."¹¹

The competing explanation of why NATO and the Warsaw Pact were so different is one that would find favor with neorealists. This explanation not only de-

⁹ M. Kramer, *The Czechoslovak Crisis and the Brezhnev Doctrine...*, p. 162–163.

¹⁰ Romania's defiance on this score was first revealed by Colonel Ryszard Kukliński, see: *Wojna z narodem widziana od środka*, "Kultura" (Paris) 1987, No. 4/475, p. 52–55, esp. 53. Kukliński was a senior officer on the Polish General Staff until late 1981.

¹¹ J. L. Gaddis, *We Now Know: Rethinking Cold War History*, New York 1997, p. 181–182.

emphasizes ideology, but leaves it out altogether. Proponents argue that the disparity can be attributed to the simple fact that Soviet preponderance in the Warsaw Pact was far greater than U.S. preponderance in NATO. The difference in relative power guaranteed that the United States had to negotiate with its allies on more equal terms than the Soviet Union did with its allies. Differences in ideology, the argument goes, were irrelevant.

The importance of relative power in alliances has been emphasized not only by neorealists, but also by one of the most outspoken critics of neorealism, Ned Lebow. In an illuminating comparison of the Spartan and Athenian alliance systems of ancient Greece (as chronicled by Thucydides), Lebow argues that Sparta, despite being a militarized, authoritarian city-state, headed "a democratic alliance system in which policy was made by consensus," whereas Athens, a city-state best known for its commitment to democracy, "dominated and exploited its allies in a manner not at all dissimilar" to the Soviet Union's treatment of the other Warsaw Pact countries.¹² Lebow maintains that Athens "exercised leadership [of its alliance] in an increasingly dictatorial manner" and "did not hesitate to use force against recalcitrant allies . . . to discourage any of them from harboring thoughts of independence," whereas Sparta "was not in a position to dictate policy" to its allies and was often "so cautious that [its] allies sometimes questioned [Spartan] resolve." Lebow adds that Athens's reliance on highly undemocratic means of alliance management was especially striking insofar as the Athenians had set up democratic regimes in most of their allies. Sparta's reliance on democratic consensus-building within its alliance was equally striking insofar as almost all the regimes that voluntarily allied themselves with Sparta were rigidly authoritarian and intensely fearful of democracy.

Even if Lebow overstates the contrast somewhat, his analogy is telling enough that it should make one wary of relying on ideology alone as an explanation.¹³ Clearly, differences in relative power did matter. The U.S. approach to the Organization of American States, for example, was quite different from the U.S. approach to NATO. This disparity is most readily explained by the fact that the relative magnitude of U.S. power was much greater in Latin America than in Western Europe.

Nevertheless, important as the role of power may be, this hardly means that ideology was irrelevant. An explanation that focuses only on power may have the virtue of parsimony, but it leaves out a crucial aspect of European alliance dynamics during the Cold War. The U.S. and Soviet approaches to alliance management in Europe were alike in one respect: Both superpowers sought ideological

¹² R. N. Lebow, *The Soviet Response to Poland and the Future of the Warsaw Pact*, [in:] *The Future of European Alliance Systems: NATO and the Warsaw Pact*, ed. A. I. Broadhurst, Boulder 1982, p. 185–236, esp. 185–190.

¹³ The contrast is overstated because at the time NATO was founded in 1949, the power of the United States relative to its West European allies was nearly as disproportionate as Soviet power was within the Warsaw Pact in 1955. Hence, the question arises of why NATO was so different all through the Cold War. This question is addressed below.

compatibility with their allies. The United States encouraged the spread of liberal democratic systems in Western Europe, while the Soviet Union promoted orthodox Communist systems in Eastern Europe. Aside from this one similarity, however, the two sides' approaches to alliance-building and alliance management were fundamentally different. The U.S. presence in Western Europe, as noted above, was established with the avid support and at the urging of democratically-elected European governments. The West European states took the initiative in forging NATO to ensure that the United States would remain firmly committed to their security, rather than leaving Europe to its own devices, as in the interwar period.¹⁴ This is not to imply that the United States was merely a passive observer, responding diffidently to West European overtures. Leading officials in the Truman administration had a firm conception of U.S. national security interests, which they pursued as best they could. Nevertheless, what is striking is the extent to which U.S. objectives overlapped with and reinforced the objectives of the West European states. Far from imposing NATO membership or democratic systems on the West European countries, U.S. leaders were merely doing what the West European governments and populations themselves wanted.¹⁵ The broad popular support in Western Europe for close ties with the United States was consistently evident in free elections, which brought leaders and political parties into office who favored both NATO membership and liberal democracy. Extremist and anti-democratic parties and candidates, who might have opposed NATO membership and undermined democracy, were of negligible influence. Because the United States was acting in accord with the wishes of the West European countries, NATO was bound to rest on a consensus among its members. The United States had no reason – nor any inclination – to impose an Athenian-style alliance on Western Europe.

In Eastern Europe, by contrast, the Communist regimes were maintained not through public voting, but through the might of the Soviet Army. Free elections were never permitted once Communist rule had been consolidated throughout the region in the late 1940s. It is true that the Soviet Union initially had a favorable climate in which to set up a military bloc. All the leading Communist officials in Eastern Europe, including those who had lived for many years in the Soviet Union, were loyal Stalinists intent on forming a close alliance with Moscow. Moreover, the prospect of renewed German militarism may have been enough, for a while, to generate considerable popular support in Eastern Europe for military ties with the Soviet Union. Nevertheless, those popular sentiments quickly faded, particularly

¹⁴ R. A. Best Jr., *"Cooperation with Like-Minded Peoples": British Influence on American Security Policy, 1945–1949*, Westport 1986; N. Petersen, *Who Pulled Whom and How Much? Britain, the United States, and the Making of the North Atlantic Treaty*, "Millennium: Journal of International Studies" 1982, Vol. 11, No. 2, p. 93–114; G. Lundestad, *Empire by Invitation? The United States and Western Europe, 1945–1952*, "Journal of Peace Research" 1986, Vol. 23, No. 4, p. 263–277.

¹⁵ A qualification should be mentioned here: The United States did "impose" democracy on West Germany, but this "imposition" was continually endorsed by the West German public in free elections and was also endorsed, indirectly, by the mass exodus of East Germans to the West, an exodus that continued until the Berlin Wall was built.

when the region was forcibly Stalinized in the late 1940s and early 1950s. Unlike the United States, the Soviet Union had to impose both its ideological system and a formidable military presence on its “allies.” The periodic revolts in Eastern Europe against both Communist rule and Soviet hegemony – in 1953, 1956, 1968, 1970, 1976, 1980–1981, and 1989 – confirmed that popular resentment against Soviet-imposed institutions outweighed any lingering public concerns about Germany. It is not surprising, then, that until the mid-1980s the Soviet Union clamped down whenever East European leaders tried to pursue an independent course or when anti-Communist revolts erupted from below. In this respect, the Soviet Union bore a strong resemblance to ancient Athens.

The divergent origins and evolution of the two European alliances accounted for the different structures of decision-making. Unlike in ancient Greece, where a pronounced disjuncture existed between type of polity and type of alliance system, the two were mutually reinforcing in Europe during the Cold War. The democratic states in NATO interacted through consensus-building, whereas the Communist states in the Warsaw Pact had to abide by the code of “proletarian solidarity” and “socialist internationalism.” This conjuncture enabled the superpowers’ ideological preferences (liberal democracy for the United States, orthodox Communism for the Soviet Union) to be encoded into the military and political bodies of their respective alliances. Over time, as the basic orientation of the two alliances remained stable, their respective ideological imprints congealed and became an integral part of the institutions. The Warsaw Pact’s institutional identity was increasingly linked with the “defense of socialism” in Eastern Europe, while membership in NATO carried with it, more and more, the expectation of a commitment to democratic principles both at home and within the alliance. The lapses in Greece and Turkey were seen as undesirable aberrations. NATO was by no means the only organization that bolstered democracy in Western Europe after World War II, but there is little doubt that the alliance helped to shape domestic political interactions and expectations in ways conducive to democratic outcomes. By contrast, the Warsaw Pact circumscribed the political options of the East European states and forestalled any public accountability, thus ensuring the maintenance of orthodox Communism.

Largely for this reason, the Warsaw Pact collapsed soon after Communism dissolved in Eastern Europe, whereas NATO survived, flourished, and even expanded long after the Cold War was over. If the two organizations had been nothing more than military alliances directed against one another (which is the way they were depicted during the Cold War in neorealist and realist theories of alliances), they both would have disintegrated once the Cold War ended. Many neorealists had explicitly predicted in the late 1980s and early 1990s that NATO would not survive for long in the absence of a common Soviet threat.¹⁶ What those predictions

¹⁶ See, for example: J. J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, “International Security” 1990, Vol. 15, No. 1, p. 1–55; K. N. Waltz, *The Emerging Structure of International Politics*, “International Security” 1993, Vol. 18, No. 2, p. 64–67; Ch. Layne, *The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise*, “International Security” 1993, Vol. 17, No. 2, p. 5–51.

overlooked is that NATO and the Warsaw Pact were not just Cold War military alliances. Both had gradually taken on institutional identities that conformed with the ideological preferences of their respective superpowers. Because U.S. ideological preferences remained relatively constant both during and after the Cold War, NATO could thrive in the post-Cold War era. By contrast, Soviet ideological preferences changed drastically at the end of the 1980s. This shift proved too much to bear for the institutions of the Warsaw Pact, which for so long had symbolized and promoted Moscow's earlier set of preferences. The demise of the Warsaw Pact thus suggests that if ideological preferences determine the whole nature of an organization at an early stage, the task of reshaping that organization will be onerous if long-held preferences abruptly and fundamentally change later on. Rather than being adjusted or reconfigured to attain a new equilibrium, the existing institutions may simply have to be disbanded.

Rett R. Ludwikowski

OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA Z PERSPEKTYWY AMERYKAŃSKIEJ OCENY HISTORYCZNEGO LEGATU RADY EUROPY

Osiągnięcia Rady Europy w ciągu 60 lat istnienia tej organizacji są niepodważalne. Zostały zauważone przez amerykańskich komentatorów, którzy zgodnie oceniają, że w zakresie popularyzacji idei demokratycznych, koncepcji rządów prawa, a szczególnie ochrony praw człowieka, Rada Europy stworzyła najefektywniejszy regionalny system na świecie¹. „W wieloraki sposób – piszą w tym tonie Weissbrodt, Fitzpatrick i Newman – zapewnia on (system europejski) lepszą ochronę indywidualną niż sądy i agencje administracyjne Stanów Zjednoczonych”². Biorąc pod uwagę powszechną w Stanach tendencję do propagowania walorów własnego systemu prawno-politycznego i adaptowalności jego komponentów na świecie, jest to stwierdzenie bardzo znamienne.

Amerykańska literatura jednym tchem wymienia ponad 200 międzynarodowych traktatów zawartych pod auspicjami Rady Europy dotyczących tak rozmaitych dziedzin, jak ochrona przed terroryzmem, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi, wykorzystywanie seksualne dzieci i kobiet, stosowanie tortur, ochrona praw mniejszości etnicznych, ochrona własności intelektualnej i wiele innych wartości³.

¹ Por.: T. Buergenthal, D. Shelton, D. Stewart, *International Human Rights*, St. Paul 2002, s. 139; J. M. Woods, H. Lewis, *Human Rights and the Global Marketplace; Economic, Social, and Cultural Dimensions*, Ardsley 2005, s. 314; podobnie w europejskiej literaturze: S. Greer, *The European Convention on Human Rights; Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006, s. 1.

² D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *International Human Rights: Law, Policy, and Process*, 3 wyd., Cincinnati 2001, s. 624–625.

³ Por.: T. Buergenthal, D. Shelton, D. Stewart, *op. cit.*, s. 133–135, 181, 191.

Spośród nich najbardziej znanymi i najszerzej w Ameryce komentowanymi dokumentami są Europejska Konwencja Praw Człowieka i Europejska Karta Socjalna. Mimo zgody w sprawie osiągnięć Rady Europy, Amerykanie nie są równie jednomyślni jeśli chodzi o porównanie koncepcji ochrony praw człowieka w Europie i Stanach Zjednoczonych. Komentatorzy dzielą się tu na dwie wyraźnie biegunowo odległe od siebie grupy. Jedna akcentuje historyczne rozbieżności w amerykańskiej i europejskiej doktrynie ochrony praw; druga wskazuje na istniejącą obecnie tendencję do uniformizacji stanowisk dotyczących ochrony praw, szczególnie widoczną w krajach o podobnych tradycjach kulturowych.

Amerykańscy konstytucjonaliści dzielą się również na tych, którzy eksponują wskazane wyżej regionalne osiągnięcia europejskie i tych, którzy podkreślają problemy, które Rada Europy musi rozwiązać w najbliższym czasie. Celem tego artykułu jest uwypuklenie tych różnic w amerykańskich ocenach systemu strasburskiego.

Rozwinięcie powyższych obserwacji, dotyczących polaryzacji amerykańskich ocen europejskiego modelu ochrony praw, wymagało uwzględnienia perspektywy historycznej. Z tego też względu, pierwsza część tekstu dotyczy tradycyjnych różnic między amerykańską i europejską optyką ochrony praw. Autor przyjął z pełną świadomością założenie, że mimo iż aspekt historyczny nie dotyczy bezpośrednio amerykańskiego spojrzenia na osiągnięcia Rady Europy, rzutuje on na ogólną ocenę europejskich osiągnięć w zakresie praw człowieka, co jest najważniejszym zadaniem Rady. Z tego względu, sięgnięcie do porównań między historycznym dziedzictwem Europy i Ameryki wydaje się ważne dla analizy pozycji, z której Amerykanie oceniają europejski system ochrony praw.

Dwubiegunowość amerykańskiej optyki ocennej

a) Legat historii. Tradycyjne różnice w europejskiej i amerykańskiej koncepcji ochrony praw

Choć rozmiar tego artykułu nie pozwala na pogłębioną analizę historycznie ukształtowanych różnic w amerykańskich i europejskich systemach ochrony praw i wolności człowieka, można tu odnotować kilka ważniejszych obserwacji⁴.

Po pierwsze przyznać należy, że w końcu XVIII stulecia, a więc w momencie kluczowym dla rozwoju światowego konstytucjonalizmu i katalogów praw i wolności, przepływ opinii między Europą i Ameryką, a więc regionami, w których powstały pierwsze współczesne konstytucje, był znaczny. Kanały informacyjne działały sprawnie w obu kierunkach i twórcy pierwszych aktów konstytucyjnych byli świadomi idei, doktryn i projektów realizowanych po obu stronach Atlanty-

⁴ Dla bardziej wyczerpującej, porównawczej analizy amerykańskich i europejskich modeli ochrony praw zob.: R. R. Ludwikowski, *Limits of Universalism: Protection of Human Rights in Europe and America in Historical and Comparative Perspective*, „Politeja” 2006, nr 2, s. 7–49.

ku. Autor tego artykułu starał się wykazać w wielu pracach, że w takiej sytuacji wzajemna recepcja struktur politycznych, szczególnie modeli ochrony praw, była sprawą naturalną⁵.

Po drugie, szukając skrajnych stanowisk przyznać należy, że zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i w Europie widoczne były tendencje do unilateralizmu, polegającego na ekspozycji wyłącznie regionalnych osiągnięć i szukającego w lokalnych doktrynach antecedenencji niemal wszystkich światowych rozwiązań polityczno-prawnych. Były one szczególnie silne we Francji, gdzie podkreślano, że najistotniejsze idee konstytucjonalizmu amerykańskiego w istocie wywodziły się z tradycji europejskiej, przede wszystkim z francuskiej filozofii oświecenia⁶. Z drugiej strony, Amerykanie akcentowali unikatowość swojej myśli politycznej i nie rzadko generalnie negowali wpływ literatury francuskiej⁷.

Tezę o oryginalności amerykańskich rozwiązań polityczno-prawnych poparli również niektórzy filozofowie i politycy europejscy. W ślad za A. Tocquevillem, J. S. Millem i W. Gladstonem twierdzili, że cała konstrukcja systemu politycznego Stanów Zjednoczonych była wyłącznie tworem geniuszu amerykańskich Ojców Założycieli⁸.

Po trzecie, odchodząc od stanowisk skrajnych, zaobserwować należy, że umiarkowani komentatorzy, porównujący rozwój europejskiego i amerykańskiego konstytucjonalizmu, nie negujący zresztą wzajemnych wpływów i recepcji, podkreślają, że systemy te od początku ery konstytucyjnej do czasów współczesnych, wzajemnie się nie duplikowały⁹. Stanowisko to prowokowało więc zazwyczaj py-

⁵ Por.: R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *The Beginning of the Constitutional Era: A Bicentennial Comparative Analysis of the First Modern Constitutions*, Washington D.C. 1993, s. 83–116; R. R. Ludwikowski, *The French Declaration of the Rights of Man and Citizen and the American Constitutional Development*, „The American Journal of Comparative Law” 1990, Vol. 38 (Supplement), s. 445–462.

⁶ Wraz z rozwojem radykalnych nurtów Wielkiej Rewolucji Francuskiej, Amerykanie chętniej przyznawali się do raczej brytyjskich niż francuskich korzeni filozoficznych. Por. w tej kwestii: D. Malone, *Jefferson and the Rights of Man*, Boston 1953, s. 356; R. R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution; The Challenge*, Princeton 1959, s. 275; R. Kirk, *Edmund Burke and the Constitution*, „Intercollegiate Review” 1985–1986, Vol. 21, s. 5; E. Laboulaye, *Etude sur l'Esprit des Loix, de Montesquieu*, „Revue de Droit International et de Legislation Compare” 1869, No. 1, s. 161, 179.

⁷ James B. Perkins pisał: „Kolonisci [amerykańscy] nie pozostawali pod wpływem literatury francuskiej, ponieważ, poza kilkoma wyjątkami, nic o niej nie wiedzieli. Liczba tych, którzy mogli czytać po francusku była mała, a liczba tych, którzy rzeczywiście czytali w tym języku, jeszcze mniejsza”. J. Perkins, *France in the American Revolution*, Williamstown 1911, s. 418–419.

⁸ Jak pisał Tocqueville, „[Amerykańska konstytucja] była oparta w całości na nowej teorii, którą można uważać za wielkie odkrycie we współczesnych naukach politycznych” (cyt. za: H. Taylor, *The Origins and Growth of the American Constitution*, Houghton 1911, s. 21). J. S. Mill twierdził, że „cała konstrukcja [amerykańskiej Konstytucji] powstała w umysłach ludzi, którzy zbudowali ją na abstrakcyjnych zasadach”. Podobnie utrzymywał Gladstone, podkreślając, że Konstytucja amerykańska „była najwspanialszym dziełem, jakie w danym czasie zostało stworzone przez umysł [...] człowieka” (za: C. Rossiter, *The Political Thought of the American Revolution*, New York 1963, s. 65).

⁹ Na „duplikacje” wskazywał przykładowo R. B. Morris, który twierdził, że podobieństwa między napisanym przez George’a Masona w 1776 r. Katalogiem Praw Stanu Wirginia a francuską Deklaracją Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. „sięgają poziomu plagiatu”. R. B. Morris, *The Emerging Nations and the American Revolution*, New York 1970, s. 56. Podobnie potwierdzał „godne uwagi paralele” obu aktów R. R. Palmer, *op. cit.*, s. 487, 518–552.

tanie o różnice, które badacz myśli politycznej obu regionów powinien rozważyć. Należy tu odnotować kilka z nich. We Francji podkreślano, że autorzy francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela chcieli nadać jej „znaczenie uniwersalnego manifestu”, podczas gdy dokumenty rewolucji amerykańskiej miały „bardzo specyficzny, bardzo amerykański charakter”¹⁰. Amerykańska literatura akcentowała z kolei, że Konstytucję Stanów Zjednoczonych uchwalił „naród” (*the people*), podczas gdy prawa „człowieka i obywatela” nadali reprezentanci narodu francuskiego zasiadający w Zgromadzeniu Narodowym.

W Ameryce podkreślano również, że Ojcowie Założyciele struktur politycznych Stanów Zjednoczonych stawiali raczej wolność niż równość, na czele ich katalogu wartości. W świetle historii amerykańskich kolonii walczących o niepodległość i konfrontacji z europejskimi antyabsolutystycznymi i antyelitarystycznymi postawami, była to zrozumiała priorytyzacja¹¹.

Szukając dalej należy zauważyć, że Amerykanie byli niezwykle wrażliwi na kwestie tolerancji religijnej; zadania neutralności państwa wobec wszystkich wyznań nie sięgały jednak ateizmu, o który Amerykanie oskarżali Francuzów i pozostałych Europejczyków będących pod silnym wpływem wolteriańskiego sekularyzmu¹². „Muszę Ci przyznać – pisał John Adams do Ryszarda Price’a o Francji z czasów Wielkiej Rewolucji – że nie wiem, co zrobić z republiką posiadającą trzydzieści milionów ateistów”¹³.

Język wczesnych dokumentów konstytucyjnych na obu kontynentach był naturalistyczny. Prawa wrodzone były jedynie „uznane i deklarowane”¹⁴, niemniej fakt, że Konstytucja Stanów Zjednoczonych przetrwała ponad dwieście lat, w przeciwieństwie do konstytucji europejskich, zmieniających się niemal z każdą wymianą układu władzy, przyczynił się do ugruntowania amerykańskiego naturalistycznego podejścia do praw „wrodzonych, a więc należnych każdemu od chwili urodzenia”. Pozytywizm nie był bynajmniej obcy amerykańskiej kulturze konstytucyjnej, niemniej koncepcja „praw nadanych” raczej niż „praw wrodzonych” rozwinęła się w Europie znacznie wcześniej i pełniej niż w Stanach Zjednoczonych.

Amerykańska Karta Praw wymieniała głównie „negatywne prawa i wolności”, co oznaczało, że koncentrowała się na „wolnościach od”, czyli liście praw ograniczających rząd raczej niż „prawach do”, nakładających na rząd pozytywne obowiązki. Europejski konstytucjonalizm niemal od zarania jego historii wiązał prawa jednostkowe z obowiązkami władzy. Gdy amerykańska doktryna akcentowała ochronę „wolności i praw”, doktryna europejska nakładała również obo-

¹⁰ J. Godechot, *France and the Atlantic Revolution of the Eighteenth Century 1770–1799*, New York 1965, s. 96.

¹¹ R. R. Ludwikowski, *Limits of Universalism...*, s. 14–15.

¹² R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *The Beginning of the Constitutional Era...*, s. 93–95.

¹³ Cyt. za: Ch. D. Hazen, *Contemporary American Opinion of the French Revolution*, Baltimore 1964, s. 152–153; M. Jones, *America and French Culture 1750–1848*, Santa Barbara CA 1927, s. 528.

¹⁴ Por.: paragraf 2. Wstępu do Deklaracji z 1789 r. oraz pkt 1. Deklaracji. R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *op. cit.*, s. 225.

wiązki na obywateli¹⁵. W XIX wieku różnice między amerykańskim i europejskim konstytucjonalizmem stały się jeszcze wyraźniejsze. Europejska doktryna, idąc w ślad za tradycjami francuskiego jakobinizmu, silniej akcentowała potrzebę ochrony praw ekonomicznych i socjalnych, które w Stanach nigdy nie zostały skonstytucjonalizowane¹⁶. Wiek XX, a w szczególności okres po II wojnie światowej, przyniósł wspólne dla Ameryki i Europy potwierdzenie znaczenia polityki chroniącej prawa człowieka. Uniwersalistyczne deklaracje, że prawa te stanowią wartość globalną, nie doprowadziły jednak do likwidacji różnic regionalnych. Istnieją one nadal w kwestiach dotyczących priorytetów ochronnych, by wymienić tu tylko stosunek do kwestii stosowania kary śmierci, a więc interpretacji prawa do życia, różnic w definicji „niehumanitarnych, okrutnych i upokarzających kar”, różnych koncepcji sądowej egzekwowalności konstytucyjnie gwarantowanych praw¹⁷.

Przykłady te można mnożyć. Ich prezentowanie prowadzi jednak do wniosku, że uniwersalizm w traktowaniu praw i wolności ma swoje granice i że wspomniane wyżej różnice w znacznym stopniu wynikają z historycznie uwarunkowanych i jednokrotnie odmiennych koncepcji ochrony praw człowieka nawet w regionach o podobnych lub wspólnych tradycjach kulturowych.

b) Perspektywa uniwersalistyczna. W kręgu wspólnej kultury politycznej

Podstawowa teza uniwersalistycznej doktryny praw człowieka zakłada, że istnieje *consensus* międzynarodowy uzasadniający konkluzję, że prawa człowieka są wartością globalną, uznawaną przez ludzi we wszystkich strefach kulturowych¹⁸. „Istnieje – pisali autorzy pracy pod redakcją A. D. Reidy i M. N. Sellersa – prawie uniwersalne porozumienie rządów co do niemal identycznej listy uniwersalnych i niepodważalnych praw”¹⁹. Tendencja do eksponowania wspólnych wartości miała przeciwstawiać się skutecznie założeniom „relatywistów kulturowych”, wskazujących na istniejące regionalne różnice w hierarchizacji praw, w ustawieniu priorytetów wynikających z historycznie uwarunkowanych różnic kulturowych, religijnych i etycznych, różnic dotyczących strategii chronienia praw człowieka.

Zwolennicy uniwersalizmu podkreślali, że istnieje szereg dokumentów składających się na tak zwaną Międzynarodową Kartę Praw²⁰ – takich jak Generalna

¹⁵ Por.: Konstytucja Francuska Roku III, z 22 sierpnia 1795 r., część 2: „Obowiązki”, [w:] R. R. Ludwikowski, W. F. Fox Jr, *op.cit.* s. 263.

¹⁶ Por.: L. Henkin, G. L. Neuman, D. F. Prentlicher, D. W. Leebron, *Human Rights*, New York 1999, s. 8–9.

¹⁷ Por. szerzej: R. R. Ludwikowski, *Limits of Universalism...*, s. 44–45.

¹⁸ J. Donnelly, *Universal Human Rights: in Theory and Practice*, Ithaca (London) 2003.

¹⁹ D. A. Reidy, M. N. S. Sellers, *Universal Human Rights: Moral Order and a Divided World*, Landham Md. 2005, s. 1.

²⁰ W kwestii terminu *International Bill of Rights* zob.: *Fact Sheet No. 2 (Rev. 1)*, *The International Bill of Human Rights* (przygotowany przez Biuro Wysokiego Komisarza ds. Ochrony Praw Człowieka), Genewa, czerwiec 1996, <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet2Rev.1en.pdf>.

Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r., Układ o Prawach Obywatelskich i Politycznych, Układ o Prawach Ekonomicznych, Społecznych i Kulturowych z 1966 r. oraz Protokoły uzupełniające oba Układy, z których najważniejszy jest Pierwszy Protokół z 1966 r. pozwalający Komitetowi ds. Praw Człowieka na przyjmowanie skarg od ofiar przekroczenia praw człowieka oraz Protokół Drugi z 1989 r. o eliminacji kary śmierci przez państwa podpisujące powyższe dokumenty²¹. Zespół tych dokumentów miał stanowić jądro globalnie akceptowanych standardów ochrony praw człowieka²².

Uniwersaliści podkreślają osiągnięcia Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie uniformizacji standardów ochrony praw we wszystkich regionach świata niezależnie od regionalnych priorytetów²³. Krytycy uniwersalistycznej teorii praw w Stanach Zjednoczonych odpowiadają, że internacjonalizacja praw oznacza zasadniczo powszechne przekonanie o potrzebie ich ochrony, nie oznacza jednak wspólnie uzgodnionych priorytetów ochronnych. Przykładowo, Stany Zjednoczone podpisały i ratyfikowały Układ o Prawach Obywatelskich i Politycznych, ale mimo podpisania przez prezydenta J. Cartera Układu o Prawach Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych, Układ ten nie został jednak przez Stany ratyfikowany. Zgodnie jednak z argumentami uniwersalistów, Układ poza przypadkiem jego wyraźnego odrzucenia, winien być respektowany przez podpisujące go państwa.

Porównując współczesny system ochrony praw człowieka w Europie i Stanach Zjednoczonych, zwolennicy konwergencji obu systemów starają się zminimalizować różnice wynikające z istnienia amerykańskiego federalnego systemu ochrony praw i europejskich, nakładających się na siebie, struktur chroniących prawa w państwach narodowych, systemie strasburskim i Wspólnocie Europejskiej.

Rozwijając tę tezę używa się kilku istotnych argumentów. Po pierwsze, nakładające się na siebie systemy ochrony praw nie są niczym nadzwyczajnym w świecie. „Jest wielce prawdopodobne – pisze Geoffrey Watson – że Europa, tak jak Stany Zjednoczone, będzie miała dwa podobne, choć nieidentyczne karty praw: karty państw członkowskich i Kartę Praw Unii Europejskiej”²⁴. Watson dowodzi, że Stany Zjednoczone posiadają również dwa równoległe systemy ochrony: stanowej i federalnej. Mimo federalnej struktury rządów, te dwa systemy również w pełni się na siebie nakładają.

W argumentacji uniwersalistów, proces uniformizacji ochrony praw w regionach o podobnych tradycjach kulturowych, takich jak Europa i Ameryka, jest

²¹ Por.: A. Eide, *Economic and Social Rights*, [w:] *Human Rights: Concept and Standards*, red. J. Symonides, Paris 2000, s. 109.

²² Bibliografia prac na temat relacji trendów uniwersalistycznych i relatywistycznych: M. Ryan, *Universalism v. Relativism in Human Rights*, (1997), <http://globtrotter.berkeley.edu/humanrights/bibliographies/univbib.anthro.html>.

²³ J. Donnelly, *op. cit.*

²⁴ G. R. Watson, *EU Accession to the European Convention on Human Rights: An American Perspective*, [w:] *European Union Issues from a Portuguese Perspective*, red. M. J. Breger, M. G. Puder, Washington D.C. 2007, s. 85.

najważniejszy; problemy z formalno-prawną, a nie tylko deklaratoryjną akceptacją wspólnych standardów ochrony, są do przewyciężenia. Wobec znaczenia samego „procesu”, mniej ważny jest przykładowo fakt, że Wspólnota Europejska nadal nie jest formalnie sygnatariuszem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka, że status prawny przyjętej w Nicei w 2000 r. Karty Praw Fundamentalnych, która miała zostać inkorporowana do Konstytucji Europejskiej Wspólnoty, wciąż jest niepewny; że ewentualne przyszłe relacje między Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości mogą prowadzić do poważnego konfliktu interesów²⁵.

Podkreślając podobieństwa między międzynarodowym, amerykańskim i europejskim systemem ochrony praw, Amerykanie wskazywali na „deklaratoryjny” charakter dokumentów, takich jak Europejska Karta Praw Fundamentalnych czy Powszechna Deklaracja Praw Człowieka; podkreślali jednak, że brak formalnego powiązania sygnatariuszy z postanowieniami tych aktów nie podważa ich ważności²⁶. „Tym bardziej – pisze Watson – Europejczycy nie odrzucą lekko tak prestiżowego instrumentu ochrony praw człowieka, jak Karta [Praw Podstawowych]”²⁷.

Szukając podobieństw w Stanach Zjednoczonych, Watson wskazuje, że amerykańska Karta Praw (w sensie 10 pierwszych Poprawek do Federalnej Konstytucji USA), gwarantując wolności i prawa indywidualne, ograniczała rząd federalny; poszczególne stany zostały związane większością, ale nie wszystkimi postanowieniami Karty²⁸.

Argumentacja ta prowadzi do konkluzji, że brak formalnie „wiążącego charakteru” aktu prawnego lub deklaracji międzynarodowej, nie pozbawia go generalnie uznawanej ważności. Brak ratyfikacji przez Stany Zjednoczone Konwencji o Prawach Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, czy brak formalnego przy-

²⁵ Artykuł ten został napisany przed drugim irlandzkim referendum. Drugie referendum nie zaskoczyło komentatorów amerykańskich, niemniej wzmocniło ich przekonanie, że ocena jego znaczenia dla Europy wymaga dystansu czasowego. Por. szerszy komentarz w konkluzjach tego artykułu.

²⁶ Argumentacja ta pomija istotną różnicę między Powszechną Deklaracją, Konwencją Europejską i Kartą Praw Podstawowych. Deklaracja była faktycznie międzynarodowym manifestem, niemniej jej znaczenie ugruntowały przyjęte w ślad za nią Konwencje o Prawach Obywatelskich i Politycznych oraz Prawach Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturowych. Konwencja Europejska jest umową międzynarodową i jako taka (wraz z Protokołami) pozostaje (w granicach prawa umów międzynarodowych) wiążąca dla sygnatariuszy. Status prawny Karty Praw Podstawowych jest w dalszym ciągu niepewny. Zależy od inkorporacji do traktatów konstytucyjnych Unii Europejskiej, od gotowości państw członkowskich Unii do jej przyjęcia bez zastrzeżeń (*opt out options*), a w każdym razie od aktywności Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w jej stosowaniu w praktyce sądowej.

²⁷ G. Watson, *op. cit.*, s. 84.

²⁸ Watson wskazuje tu przykładowo na II Poprawkę, gwarantującą prawo do posiadania i noszenia broni, które może jednak nie mieć pełnego zastosowania w poszczególnych stanach (*ibidem*, s. 85). W istocie interpretacja II Poprawki jest sprawą nadal otwartą i wymaga nieco szerszego wyjaśnienia. Oczekuje się, że Sąd Najwyższy, który zgodził się rozważyć ponownie pewne aspekty interpretacyjne II Poprawki, może oddzielić kwestię generalnego prawa do posiadania i noszenia broni od prawa stanów i miast do sensownej kontroli (*reasonable control*) wykonania tego prawa. W chwili pisania tego artykułu Sąd Najwyższy przyjął sprawy: *National Rifle Association v. Chicago* (nr 08-1497) i *McDonald v. Chicago* (nr 08-1521). Por. szerzej komentarze na stronach internetowych: L. Ross, *No Decision Yet From the Supreme Court*, <http://www.foxnews.com/story/0,2933,311276,00.html>; *Second Amendment cases up early*, <http://www.scotusblog.com/wp/second-amendment-cases-up-early/>.

stąpienia Europejskiej Wspólnoty do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka²⁹, także nie podważa tezy o uniwersalnej akceptacji wspólnego katalogu praw.

Czy argument ten odpowiada jednoznacznie na pytanie o faktycznie „wspólną”, a co więcej „uniwersalną” akceptację „tego samego katalogu praw”, pozostaje kwestią otwartą. Czy internacjonalizacja praw człowieka, dokonana głównie dzięki inicjatywom Organizacji Narodów Zjednoczonych i rozmaitych regionalnych organizacji, ze Wspólnotą Europejską na czele, jest tożsama z ich uniwersalizacją?

Wobec ratyfikacji Traktatu lizbońskiego przez Irlandię, a potem przez Polskę i Czechy, pytanie o jego wiążący charakter przestaje wymagać uzasadnienia ekwilibrystyką porównań z formalnie nieobowiązującymi deklaracjami, takimi jak Powszechna Deklaracja Praw. Karta Praw Człowieka stanie się – przy przyjęciu polskich i angielskich zastrzeżeń – prawnie wiążąca i będzie częścią uznawanych „ogólnych zasad prawa unijnego”³⁰. Co to oznacza w praktyce, pozostaje jednak dla komentatorów amerykańskich niepewne.

Problemy systemu strasburskiego z perspektywy amerykańskiej

Mimo niezwykle wysokiej oceny osiągnięć Rady Europy amerykańscy komentatorzy podkreślają, że porównawcza perspektywa, stawiająca europejski model ochrony praw ponad innymi systemami regionalnymi, nie powinna przesłaniać problemów, przed którymi stoi stworzony przez Radę system strasburski. Należy w tym miejscu wskazać kilka głównych refleksji, z których niektóre pokrywają się z opiniami europejskich obserwatorów, a inne są rezultatem specyficznej amerykańskiej optyki.

Amerykanie są zasadniczo zgodni z europejskimi opiniami wskazującymi na dostrzegalne zmiany w konceptualizacji ochrony praw człowieka w Europie. Podkreślają, że oryginalnie głównym celem Rady Europy było stworzenie systemu ochrony praw, którego podstawowe wartości były negowane w czasie wojen światowych i podważane przez praktykę krajów komunistycznych. System strasburski miał być odpowiedzią na pogwałcenie praw przez niemal wszystkich uczestników II wojny; miał również stworzyć struktury, które pozwalałyby suwerennym państwom europejskim na wzajemne kontrolowanie uzgodnionych zasad przestrzegania praw człowieka³¹.

²⁹ Wygrane II referendum w Irlandii zmieniło relacje między Unią i Konwencją Europejską. Wejście w życie Traktatu lizbońskiego oznacza, że zgodnie z art. 6/2 Traktatu, „Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach”. Skonsolidowany tekst Traktatu w języku polskim znajduje się na stronie internetowej: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.pl08.pdf>.

³⁰ Por.: art. 6/3 Traktatu lizbońskiego, oraz Deklarację w sprawie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, *ibidem*, s. 67 i 427.

³¹ S. Greer, *The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge 2006, s. 316; D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *International Human Rights: Law, Policy, and Process*, Cincinnati 2001, s. 623.

Główne cele Rady Europy się zmieniły; po dezintegracji systemu komunikacyjnego zapewnienie szerokiego indywidualnego dostępu do struktur sądowych w Strasburgu stało się najważniejszym zadaniem. Ukształtowanie modelu „sprawiedliwości indywidualnej” (*model of individual justice*) jest fundamentalnym osiągnięciem Rady Europy³².

Dopuszczenie skarg indywidualnych niewątpliwie zdemokratyzowało europejski system ochrony praw; stało się jednak również jego najpoważniejszym obciążeniem. Jak podkreślają zgodnie amerykańscy komentatorzy, aż do uchwalenia Protokołu 11. Europejskiej Konwencji, wyrażenie zgody na składanie petycji indywidualnych było w dyspozycji sygnatariuszy Konwencji. Protokół z jednej strony ograniczył dyskrecjonalność państw członkowskich Rady, z drugiej strony, dla usprawniania i przyspieszenia procesu rozpatrywania skarg, wyeliminował Komisję filtrującą wpływające petycje i przekazał te funkcje bezpośrednio Sądowi³³. Restrukturalizacja i rozwój „sprawiedliwości indywidualnej” w istocie otworzyły jednak puszkę Pandory, którą Rada Europy stara się bezskutecznie zamknąć. Obserwatorzy europejscy i amerykańscy są tu jednomyślni, że bez ponownej reformy systemu, Sąd w Strasburgu może stać się ofiarą największego sukcesu Rady Europy³⁴.

Amerykanie podkreślają kilka groźnych zjawisk, będących rezultatem obniżającej się efektywności systemu europejskiego. Po pierwsze, wskazują na niewystarczającą efektywność Komitetu Ministrów (*Committee of Ministers*), który pozostawia Radę Europy niedoinformowaną o stopniu egzekwowalności decyzji Sądu³⁵. Komentatorzy sugerują tu przesunięcie odpowiedzialności za raportowanie na Europejskiego Komisarza ds. Ochrony Praw³⁶. Podkreśla się również, że zobligowanie państw członkowskich Rady Europy do bezwarunkowego ustanowienia Narodowych Instytucji Ochrony Praw (*National Human Rights Institutions*) mogłoby wyeliminować lub co najmniej ograniczyć, chaotyczny proces filtrowania petycji przez Sąd³⁷.

Fakt, że Sąd odrzuca znakomitą większość skarg dla ich braków formalnych, a równocześnie wykazuje stałą tendencję do pozytywnego dla wnioskodawców orzekania w pozostałej części spraw przyjętych do rozpatrzenia, może sugerować przesadną, bo uzasadnioną koniecznością, raczej niż wyważoną polityką proceduralną, rygorystykę Sądu³⁸.

³² S. Greer, *op. cit.*, s. 316; D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *op. cit.* s. 623–625.

³³ Por.: T. Buergenthal, *op. cit.*, s. 142.

³⁴ *Ibidem*, s. 143. Przytaczając statystyki Greer twierdzi, że z petycji sięgających rocznie ponad 45 tys. skarg, Sąd jest w stanie merytorycznie rozstrzygnąć ok. 800–1000. S. Greer, *op. cit.*, s. XVI. Prezentowane w Raportach statystyki, dotyczące ochrony praw w Europie (*The European Human Rights Reports*), abstrahując od niewielkich różnic w cyfrach, potwierdzają główne wnioski komentatorów. Przykładowo, w 2007 r. liczba spraw przedłożonych Sądowi sięgnęła 41 700, z czego wydano 1503 orzeczeń. Por. raport na stronie internetowej: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D0122525-0D26-4E21-B9D4-43AEA0E7A1F5/0/SurveyofActivities2007.pdf>.

³⁵ S. Greer, *op. cit.*, s. 322. Por. także: T. Buergenthal, *op. cit.*, s. 168–172.

³⁶ *Ibidem*; zob. także w literaturze amerykańskiej: D. Weissbrodt, *op. cit.*, s. 649.

³⁷ S. Greer, *op. cit.*, s. 328.

³⁸ Statystyki – podkreśla Greer – wskazują, że 98% petycji jest odrzucana ze względów formalnych, w pozostałych sprawach Sąd decyduje na korzyść strony skarżącej (94%), *ibidem*, s. 318. Szerszą analizę sta-

Amerykańscy komentatorzy z pewnym zdziwieniem notują tendencję do uznania Europejskiego Sądu Praw Człowieka w Strasburgu za Sąd Konstytucyjny Europy³⁹. Burgenthal sugeruje, że ewentualnie mógłby to być sąd konstytucyjny z ograniczoną jurysdykcją do praw obywatelskich i politycznych⁴⁰. Należy jednak zauważyć, że nawet to ograniczenie nie jest wystarczające. Mimo wszystkich osiągnięć Sądu w Strasburgu trzeba przyznać, że trybunał, który nie może anulować sprzecznych z Konwencją Europejską praw państw członkowskich Rady Europy, nie może pełnić roli sądu konstytucyjnego. W tym wypadku, nawet ograniczona jurysdykcja Europejskiego Sądu Sprawiedliwości w Luksemburgu, pozwala mu na anulowanie niezgodnych z traktatami „konstytucyjnymi” aktów legislacyjnych Unii⁴¹. Uznanie Sądu w Strasburgu za „sąd konstytucyjny Europy” wydaje się słusznie podważać najistotniejsze zadania sądownictwa konstytucyjnego.

Amerykanie zastanawiają się, do jakiego stopnia podwyższenie egzekwowalności wyroków Sądu w Strasburgu jest realne. Brak klarowności w polityce jurysdykcyjnej Sądu jest oczywisty. Amerykańscy komentatorzy zastanawiają się, czy to oznacza, że Sąd Europejski może zadecydować o faktycznym odszkodowaniu za naruszenie praw poszkodowanej strony lub tylko uznać jej rację prawną (*just satisfaction*)⁴². Niejasność tego rozróżnienia wydaje się istotna dla standardów wynikających z amerykańskiej koncepcji „prawidłowego procesu prawnego” (*due process*).

Amerykańscy komentatorzy najsilniej akcentują problem przyszłych wzajemnych relacji między Europejskim Sądem Sprawiedliwości i Europejskim Sądem Praw Człowieka. Amerykanie w swojej historii nie znają bowiem żadnych przykładów współistnienia na tym samym obszarze dwóch „sądów najwyższych” o nakładających się sferach jurysdykcyjnych. Deklaracje Traktatu lizbońskiego, potwierdzające „istnienie regularnego dialogu między Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej a Europejskim Trybunałem Praw Człowieka”⁴³ są mgliste i nie wyjaśniają przyszłych relacji między tymi sądami.

tystyk wykształconych w Stanach komentatorów zob.: N.-L. Arold, *The Legal Culture of the European Court of Human Rights*, Leiden–Boston 2007, s. 26–27; *European Court of Human Rights*, „Documentation: A Further Fundamental Reform for a Court in Crisis”, „Human Rights Law Journal” 2000, s. 90.

³⁹ Por.: S. Greer, *op. cit.*, s. 317–318.

⁴⁰ T. Buergenthal, D. Shelton, D. Stewart, *op. cit.*, s. 172.

⁴¹ Europejski Sąd Sprawiedliwości może anulować akty uchwalone przez organy EU, może również uznać (po wypełnieniu pewnych warunków) za niezgodne z prawem unijnym akty państw członkowskich (*recognize as voidable*), lecz nie może ich w ścisłym tego słowa znaczeniu anulować.

⁴² D. Weissbrodt, J. Fitzpatrick, F. Newman, *op. cit.*, s. 652.

⁴³ Por.: Deklaracja A2, dołączona do Traktatu lizbońskiego, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0335:0359:PL:PDF>.

Podsumowanie

Przygotowanie tego artykułu zbiegło się z datą drugiego irlandzkiego referendum w sprawie Traktatu lizbońskiego. Za wcześnie jest więc jeszcze na przegląd bardziej wyważonych amerykańskich komentarzy o wzajemnej współpracy obu europejskich systemów ochrony praw: strasburskiego i ustanowionego przez Traktat lizboński. Deklaracje o wzajemnym przenikaniu się obu struktur i poszanowaniu przez Unię Europejską listy praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw zostały złożone wielokrotnie; ich praktyczne zastosowanie, a w szczególności rola i wzajemne relacje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są kwestią przyszłych ustaleń.

Obecnie należy zaobserwować, że choć eksperci nie mieli jeszcze czasu na bardziej wyważone komentarze, drugie referendum irlandzkie pozostało słabo zauważone przez prasę amerykańską. Informacje z Irlandii nie wypełniły pierwszych stron gazet. „Washington Times”, podobnie jak i reszta amerykańskiej prasy, skoncentrował się raczej na znaczeniu referendum dla Irlandii niż dla całej Unii⁴⁴. „Washington Post”, w artykule zamieszczonym na końcu najważniejszej sekcji „A”, przytoczył pytanie Henry’ego Kissingera: „Do kogo miałbym zadzwonić, gdybym chciał dzwonić do Europy?”. Gazeta stwierdziła, że wkrótce będzie można dzwonić do prezydenta Europy⁴⁵. Komentarze potwierdzają jednak, że zdaniem amerykańskich obserwatorów, mimo powołania takiego stanowiska, „traktat nie zmieni drastycznie polityki europejskiej”⁴⁶.

Traktat wzmocni instytucje reprezentujące interesy Unii, z parlamentem na czele; nie zredukuje jednak znacząco autonomii państw członkowskich. Komentarze nie wspominają o ewentualnych relacjach między Radą Europy, stworzonym przez nią systemem strasburskim a systemem ochrony praw człowieka Unii Europejskiej, który zostanie formalnie wprowadzony przez Kartę Praw Podstawowych⁴⁷.

Czy spodziewane podpisanie Traktatu lizbońskiego przez Polskę i Czechy zainspiruje amerykańskich komentatorów do ponownego postawienia Europie wielu ważnych pytań i do ponownej oceny znaczenia projektów przygotowanych i realizowanych przez Radę Europy, tym razem w kooperacji ze strukturami Unii Europejskiej – pozostaje w tej chwili pytaniem bez odpowiedzi⁴⁸.

⁴⁴ *Irish Overwhelmingly Adopt EU Treaty*, „Washington Times”, 04.10.2009.

⁴⁵ A. Faiola, *Ireland Votes for a Stronger EU*, „Washington Post”, 04.10.2009, s. A12.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Przykładowo: *Now Public, The Lisbon Treaty Referendum Mk II*, 03.10.2009, <http://www.nowpublic.com/world/lisbon-treaty-referendum-mk-ii>.

⁴⁸ W przypadku Polski i Wielkiej Brytanii, podpisanie Traktatu lizbońskiego nie pozwala Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości na orzeczenie, że prawa tych krajów są niezgodne z Kartą Praw Podstawowych, dołączoną do Traktatu lizbońskiego. W szczególności oznacza to, że Karta potwierdza istnienie możliwości sądowej egzekucji wymienionych w niej praw tylko w przypadku, gdy prawa w niej zamieszczone są gwarantowane przez prawa wewnętrzne tych dwóch państw. Szerszy komentarz w: *EU Reform Treaty, A Guide*, http://www.iod.com/intershoproot/eCS/Store/en/pdfs/policy_paper_EU_reform_treaty.pdf.

Michał Matyasik

RADA EUROPY - OCENA I PRZYSZŁOŚĆ Z PERSPEKTYWY 60 LAT FUNKCJONOWANIA

5 maja 1949 r. to bez wątpienia 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 wpisywała 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 wprowadzony 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, wniosek 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 prawie 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 udrożnienie 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, poczynwszy 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 innych 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.

Katarzyna Misztal

ŚRODKI OGRANICZAJĄCE ZAWARTE W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA A ORZECZNICTWO EUROPEJSKIE

Wprowadzenie

Prawa człowieka to fundamentalne, powszechnie obowiązujące prawa moralne przysługujące każdej osobie. *Encyklopedia międzynarodowego prawa publicznego* definiuje prawa człowieka jako „te wolności, środki ochrony oraz świadczenia, których respektowania jako praw, zgodnie ze współcześnie akceptowanymi wolnościami, wszyscy ludzie powinni móc domagać się od społeczeństwa, w którym żyją”¹. Głównymi zadaniami praw człowieka są więc: ochrona wolności jednostki przed naruszeniami tej wolności ze strony państwa, stworzenie przez państwo warunków do realizacji praw jednostki i wreszcie ochrona przez państwo praw i wolności jednostki przed naruszeniem ich przez inne jednostki. Innymi słowy, prawa człowieka w sposób podstawowy regulują stosunki między jednostkami a państwem.

Ze względu na ten fundamentalny charakter, prawa człowieka stanowią istotny element polityki międzynarodowej. Ich przestrzeganie jest zapewniane przez systemy ochrony praw człowieka, zwykle dzielone na powszechne, regionalne, wewnątrz krajowe i pozarządowe². Filarem najważniejszych międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka są akty prawne i inne dokumenty, które wymieniają i klasyfikują prawa człowieka oraz mogą zawierać mechanizmy wprowadzania tych praw w życie, kontroli ich przestrzegania oraz procedury składania

¹ *Encyclopedia of Public International Law*, vol. 8: *Human Rights and the Individual in International Law. International Economic Relations*, Amsterdam–New York–Oxford 1985, s. 268.

² K. Wójtowicz, A. Bisztyga, *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2005, s. 6.

i rozpatrywania skarg. Przykładami takich dokumentów są: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950), Europejska Karta Socjalna (1965), oraz Karta Praw Podstawowych (2000)³. Reasumując, międzynarodowy system ochrony praw człowieka nie tylko definiuje prawa człowieka, ale może także specyfikować mechanizmy niezbędne do ochrony tych praw.

Niezmiernie istotny jest fakt, że ochrona praw człowieka nie ma charakteru bezwzględniego. Międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka często nakładają pewne celowe ograniczenia, zwane klauzulami ograniczającymi, na swoje mechanizmy ochronne. Do dokumentów zawierających klauzule ograniczające należą m.in.: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966) oraz Karta Praw Podstawowych (2000). Celem tych klauzul jest utrzymanie równowagi między prawami jednostki a szeroko rozumianymi interesami społeczeństwa w przypadku, gdyby stanęły one ze sobą w konflikcie. Dlatego też, aby uniknąć nadużyć, klauzule ograniczające nie mogą być stosowane samowolnie, lecz powinno się ich używać jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Innymi słowy, ich użycie powinno zwykle ograniczać się do przypadków znanych i akceptowanych społecznie. Praktyka jednak często pokazuje coś przeciwnego: prawa człowieka są naruszane przez nadużywanie klauzul ograniczających.

Niniejszy artykuł zawiera analizę klauzul ograniczających ochronę praw człowieka i orzecznictwa z nimi związanego. Problematyka ta jest interesująca z dwóch powodów. Po pierwsze, klauzule ograniczające odnoszą się do najbardziej fundamentalnych praw jednostki i są integralną częścią wielu ważnych systemów ochrony praw człowieka. Po drugie, duża liczba skarg dotyczących łamania praw człowieka jest bezpośrednio związana ze stosowaniem klauzul ograniczających.

Klauzule ograniczające w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

Doświadczenia II wojny światowej wykazały konieczność objęcia globalną ochroną podstawowych praw jednostki. W rezultacie rozpoczął się proces kształtowania rozmaitych systemów ochrony praw człowieka, który trwa do dziś.

Współcześnie, ze względu na swój zasięg, system ochrony praw człowieka dzieli się na: system powszechny (tj. dla przykładu system opracowany w ramach ONZ), system regionalny (tj. oparty na działalności instytucji regionalnych, w Europie na przykład OBWE, Unii Europejskiej i Rady Europy) oraz wewnętrzny krajowy

³ W tym miejscu należy zaznaczyć, że Karta Praw Podstawowych jest deklaracją polityczną. Traktat Lizboński na mocy art. 6 ust. 1 nada jej moc aktu prawnie wiążącego.

(tj. regulowany przez instytucje danego kraju). Dodatkowo ochrona praw człowieka odbywa się w ramach działalności różnych organizacji pozarządowych, takich jak Amnesty International czy Międzynarodowej Fundacji Helsińskiej.

System powszechny i systemy regionalne (np. europejski, interamerykański, afrykański czy arabski) pełnią szczególną rolę, ponieważ zawierają dokumenty regulujące międzynarodową ochronę praw człowieka. Przykładami takich dokumentów są: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka (1948), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych (1966), Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (1966), oraz dodatkowo w Europie: Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (1950), Europejska Karta Socjalna (1965), oraz Karta Praw Podstawowych (2000).

Podwaliny europejskiego systemu ochrony praw człowieka stworzyła Europejska Konwencja Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁴ Została ona uchwalona najwcześniej ze wszystkich międzynarodowych aktów praw człowieka i dotychczas ratyfikowało ją 47 państw (wszyscy członkowie Rady Europy). W kwestii klauzul ograniczających, Karta Praw Podstawowych z 2000 r. odwołuje się bezpośrednio do treści Konwencji⁵. Dlatego też w niniejszym artykule uwaga zostanie skupiona jedynie na Europejskiej Konwencji i jej klauzulach ograniczających.

Konwencja Europejska

Konwencja Europejska, po poprawkach wynikających z Protokołu 11., składa się z trzech części. W części pierwszej zawarte są główne prawa i wolności. Część druga ustanawia sąd rozpatrujący skargi dotyczące naruszenia tych praw i określa zasady jego działania. Część trzecia natomiast składa się z różnych artykułów podsumowujących. Rozważania niniejsze skupiają się na katalogu praw człowieka chronionych przez Konwencję, znajdującym się w artykułach 2–14. Katalog ten zawiera następujące podstawowe prawa i wolności:

Art. 2. prawo do życia,

Art. 3. zakaz tortur,

Art. 4. zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej,

Art. 5. prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego,

Art. 6. prawo do rzetelnego procesu sądowego,

Art. 7. zakaz wstecznego stosowania prawa karnego,

Art. 8. prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego,

Art. 9. wolność myśli, sumienia i wyznania,

Art. 10. wolność wypowiedzi,

Art. 11. wolność gromadzenia się i stowarzyszania,

Art. 12. prawo do zawarcia małżeństwa,

⁴ W dalszej części używany będzie skrót Konwencja Europejska.

⁵ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z 14.12.2007, C 303/21.

Art. 13. prawo do skutecznego środka odwoławczego,

Art. 14. zakaz dyskryminacji.

W nieustannie zmieniającym się świecie katalog praw człowieka także ewoluuje. Jest on uzupełniany przez protokoły dodatkowe do Konwencji. Protokoły stworzone dotychczas wprowadziły nowe prawa, takie jak: ochrona własności prywatnej, prawo do nauki, prawo do wolnych wyborów (Protokół 1.), zakaz uwięzienia za długi i inne (Protokół 4.), zakaz kary śmierci w czasie pokoju (Protokół 6.), zakaz ponownego sądenia lub karania i inne (Protokół 7.), zakaz dyskryminacji (Protokół 12.) oraz całkowity zakaz kary śmierci, także w czasie wojny (Protokół 13.).

Przystąpienie przez państwo do Konwencji oznacza tym samym, że państwo zobowiązuje się do przestrzegania i gwarantowania praw człowieka i podstawowych wolności zawartych w wymienionych wyżej artykułach i protokołach dodatkowych. Prawa i wolności te przysługują każdej osobie, która podlega jurysdykcji państw-stron Konwencji. Uprawnieni do korzystania z praw i wolności są również obcokrajowcy i bezpaństwowcy. Każda interpretacja praw i wolności powinna być zgodna z „ogólnym duchem Konwencji” i powinna promować wartości demokratycznego społeczeństwa⁶.

Obecność Konwencji przyczyniła się do powstania europejskiego porządku prawnego w sferze ochrony praw jednostki. Porządek ten obejmuje nie tylko prawa chronione, protokoły i interpretacje organów Konwencji, ale również mechanizm wprowadzania w życie powyższych praw. W szczególności, zgodnie z tym mechanizmem, organami kontrolującymi decyzje organów państwowych są Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Europejska Komisja Praw Człowieka.

Istota Konwencji opiera się na prawie do składania skarg kierowanych przez państwo, jednostki, organizacje lub grupy osób. Przedmiotem skargi jest naruszenie praw sformułowanych w Konwencji przez władze państwa, które jest stroną Konwencji i które zobowiązało podporządkować się wyrokom Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Treść Konwencji skonstruowana jest w taki sposób, że z jednej strony określa współdziałanie państwa-strony i organów Konwencji, z drugiej jednak zakłada, że w pewnych sprawach państwa powinny radzić sobie same. Taka konstrukcja wynika z filozofii, że w niektórych kwestiach „państwa mają możliwość oceny zdarzeń w sposób bardziej bliski świadomości społecznej”. Ta ocena zdarzeń przez państwo podlega jednak kontroli przez Trybunał Praw Człowieka. Innymi słowy, państwa uznają kompetencje Trybunału do rozstrzygania spraw, a Trybunał bada głównie naruszenie Konwencji oraz – w pewnym stopniu – naruszenie prawa krajowego przez organy poszczególnych państw członkowskich. Pomimo podziału kompetencji, taki system kontroli przestrzegania praw człowieka jest w swoim działaniu skuteczny⁷.

⁶ E. Barendt, *Freedom of Speech*, Oxford 2005, s. 64–67.

⁷ L. Leszczyński, *Prawa człowieka – geneza i perspektywy*, [w:] *Urzeczywistnianie praw człowieka w XXI wieku. Prawo i etyka*, red. P. Marciniak, S. L. Stadniczenko, Opole 2004, s. 65–73.

Klauzule ograniczające

Ochrona praw człowieka nie jest bezwzględna. Czasami może podlegać pewnym ograniczeniom. Już Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 1948 r. w art. 29 ust. 2 zawierała pojedynczą ogólną klauzulę pozwalającą ograniczyć ochronę praw człowieka w pewnych sytuacjach.

W Konwencji Europejskiej natomiast nie ma klauzuli ogólnej, jest tylko kilka odrębnie sformułowanych klauzul ograniczających, tzw. imitacyjnych, odnoszących się bezpośrednio do poszczególnych praw i wolności. Klauzule te znajdują się w art. 8–11 ust. 2 Konwencji oraz w art. 2 ust. 3 Protokołu 4. i przewidują pozytywne przypadki ograniczenia przez organy państwa praw i wolności określonych w tych artykułach. Dla ilustracji poniżej przytoczona zostanie treść art. 8:

1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób.

Ogólnie do katalogu powodów ograniczania praw i wolności wynikających z tych artykułów należą:

- wspólne dla art. 8, 9, 10 i 11 Konwencji oraz dla art. 2 Protokołu 4.: bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne, dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności, ochrona praw i wolności innych osób,
- dodatkowo dla art. 10 Konwencji: integralność terytorialna, ochrona dobrego imienia innych osób, zapobieżenie ujawnieniu informacji tajnych,
- zaś dla art. 11 Konwencji: zagwarantowanie należytego działania sił zbrojnych, policji i administracji publicznej.

Obok elementów z powyższego katalogu powodów uzasadniających ingerencję państwa, każda klauzula ograniczająca w Konwencji zawiera wspólne, jednobrzmiące stwierdzenie, że jakkolwiek ingerencja organów państwa musi być „przewidziana przez ustawę i konieczna w demokratycznym społeczeństwie”. Stwierdzenie to jest niezmiernie istotne, gdyż stanowi pewnego rodzaju wzorzec relacji między organami państwa a jednostkami korzystającymi ze swoich praw i wolności. Tym samym wskazuje ono, że w przypadku każdej ingerencji przez państwo w prawa jednostki, muszą istnieć obiektywne podstawy tej ingerencji⁸.

Powyższe stwierdzenie i przytoczony katalog powodów odzwierciedlają tak zwaną zasadę proporcjonalności w prawie wspólnotowym. Nie wdając się w spór

⁸ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2006, s. 238.

teoretyczno-prawny dotyczący jej charakteru, należy powiedzieć, że zasada proporcjonalności (w wersji dyrektywnej) sprowadza się do normy stanowiącej, iż organy państwa uznającego zasadę państwa prawnego w zakresie stanowienia i stosowania prawa nie powinny ustanawiać nadmiernych ograniczeń utrudniających jednostce korzystanie z podstawowych praw i wolności⁹. Na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, zasada proporcjonalności przywoływana jest głównie w odniesieniu do aktów stosowania prawa, w mniejszym natomiast stopniu do aktów stanowienia prawa. Wynika to przede wszystkim z działalności orzeczniczej Trybunału oraz z uwagi na to, że działalność ta obejmuje kontrolę indywidualnych i konkretnych aktów organów prawa¹⁰.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, każdy z powodów pozwalających na ograniczenie podstawowych praw jednostki powinien być ściśle interpretowany. Wynika to głównie ze względu na abstrakcyjny charakter tych powodów. Europejska Komisja Praw Człowieka w sprawie „Sunday Times” przeciwko Wielkiej Brytanii, wyłożyła regułę ścisłej interpretacji klauzul ograniczających. Zgodnie z tą regułą, podstawą jakichkolwiek ograniczeń nie może być inna przyczyna niż taka, która wynika bezpośrednio z treści klauzuli. Sformułowania zawarte w klauzuli należy rozumieć w sposób ogólnie przyjęty¹¹. Tę ostatnią wytyczną należy stosować zarówno przy wykładni zasady, że jakiekolwiek ograniczenie musi mieć podstawę prawną, jak i w przypadku zwrotów: „konieczne w społeczeństwie demokratycznym”, „bezpieczeństwo publiczne”, „ochrona zdrowia i moralności”¹². Taki sposób wykładni jest wręcz konieczny, ponieważ pewnym niebezpieczeństwem byłoby przyznanie organom państwa nieograniczonych uprawnień.

Mimo że zgodnie z wymaganiami organów strasburskich, obowiązuje reguła ścisłego interpretowania klauzul ograniczających, to jednak istnieje zakres swobody, zwany marginesem uznania, z którego korzystają państwa oceniając konieczność ingerencji¹³. Teoria marginesu uznania pojawiła się po raz pierwszy w sprawie między Grecją a Wielką Brytanią z 1958 r.¹⁴ Następnie została doprecyzowana w sprawie Lawless przeciwko Irlandii i potwierdzona w kilku późniejszych¹⁵. Margines uznania nie jest identyczny w każdej sprawie; różni się w zależności od charakteru prawa czy od rodzaju ingerencji.

⁹ M. Rudnicki, *Zasady prawne w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wybrane zagadnienia*, www.redakcja.radca.prawny.lex.pl/00-2/zasady.html.

¹⁰ A. Walaszek-Pyzioł, *Zasada proporcjonalności w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1995, nr 1, s. 15 i nast.

¹¹ M. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej...*, s. 238.

¹² Orzeczenie „Sunday Times” przeciwko Wielkiej Brytanii z 26 kwietnia 1979 r., A.30, nr 6538/1979, baza HUDOC.

¹³ K. Warchołowski, *Prawo do wolności myśli, sumienia i religii w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, Lublin 2004, s. 143–164.

¹⁴ Raport, „Yearbook” 2, 02.10.1958, nr 176/56.

¹⁵ K. Warchołowski, *Prawo do wolności myśli...*, s. 143–164.

Na marginesie można dodać, że istnieje dodatkowa klauzula, tzw. derogacyjna (art. 15 Konwencji), która oznacza prawo państwa-strony Konwencji do czasowego odstąpienia od zobowiązań wynikających z Konwencji. Aby dane państwo mogło zastosować klauzule derogacyjne odnośnie do innych praw, konieczne jest istnienie istotnych okoliczności, takich jak: stan wojny czy inne niebezpieczeństwo publiczne. Ograniczenie zagwarantowanego w Konwencji prawa może być zastosowane jedynie w niezbędnym zakresie.

Orzecznictwo Trybunału w Strasburgu dotyczące klauzul ograniczających

Zastosowanie klauzul ograniczających przez państwo, a w szczególności luźna interpretacja zasady proporcjonalności i marginesu swobody, jest często przedmiotem skarg rozpatrywanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka¹⁶. Przed przytoczeniem przykładów takich skarg i orzecznictwa z nimi związanego, zostanie przedstawiona procedura postępowania Trybunału podczas kontroli zasadności zastosowania przez państwo klauzul ograniczających.

Proces kontroli zasadności zastosowania klauzul ograniczających

Zostały nakreślone cztery fazy postępowania Trybunału związane z kontrolą i analizą zasadności zastosowania ograniczeń przez państwa. Po pierwsze, Trybunał ustala, czy fakty stanowiące podstawę zarzutów stanowią naruszenie prawa lub wolności zawartych w Konwencji. Po drugie, bada, czy doszło do ingerencji władzy publicznej w korzystaniu z danego prawa lub wolności. Po trzecie, w sytuacji zaistnienia ingerencji, przedmiotem analizy są warunki zawarte w klauzuli ograniczającej. Jednak nie stwierdza się naruszenia konwencji, jeśli działanie państwa było „zgodne z prawem”. I wreszcie, po czwarte, jeżeli działanie państwa było legalne, powinno być również udowodnione, że ingerencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”. W takim przypadku działanie państwa jest usprawiedliwione¹⁷.

Wprowadzenie restrykcji ze strony państwa oznacza tym samym, że państwo ma obowiązek wykazać, iż wprowadzone restrykcje były zgodne z innymi wymogami Konwencji, takimi jak: bezpieczeństwo państwowe, ochrona zdrowia i moralności czy też ochrona praw innych osób (faza 3. procesu kontrolnego). W orzeczeniu *Open Door Dublin Well Women* przeciwko Irlandii, odpowiadając

¹⁶ Wcześniej, przed dniem wejścia w życie (1 listopada 1998 r.), Protokołu nr 11, który przeprowadził reformę postępowania przed organami strasburskimi przez Europejską Komisję Praw Człowieka.

¹⁷ M. A. Nowicki, *Klauzule ograniczające. Wokół Konwencji Europejskiej*, „Rzeczpospolita”, 13.03.1992, s. 8; por.: A. Redelbach, *Europejska Konwencja Praw Człowieka w polskim wymiarze sprawiedliwości*, Poznań 1997, s. 202.

na pytanie, czy cel zakazu informowania ciężarnych kobiet o możliwości dokonania aborcji za granicą był uprawniony, Trybunał zaznaczył, że ochrona praw dzieci nienarodzonych w Irlandii opiera się na wartościach moralnych związanych z istotą życia. Dlatego też zakaz ten był zasadny, gdyż miał chronić moralność¹⁸.

Ponadto państwo musi mieć solidne argumenty za tym, że ingerencja była konieczna w demokratycznym społeczeństwie (faza 4. procesu kontrolnego). Interpretacja zwrotu „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” ma kluczowe znaczenie w wielu procesach związanych z klauzulami ograniczającymi.

Po pierwsze, w rozumieniu organów strasburskich, „społeczeństwo demokratyczne” to takie, w którym panuje pluralizm i tolerancja¹⁹. W orzeczeniu Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii Trybunał podkreślił, że organy strasburskie nie mają ani kompetencji, ani potrzeby sprawowania kontroli postępowania państwa w jego sprawach wewnętrznych, ponieważ władze krajowe mają bezpośredni kontakt z problemami, które tam istnieją i potrafią lepiej niż sędzia międzynarodowy ocenić potrzebę i zakres regulacji²⁰. W związku z tym państwo może korzystać z dość szerokiego marginesu swobody oceniając potrzebę zastosowania klauzul ograniczających. Jednakże organy strasburskie rezerwują sobie jednoznacznie możliwość kontroli, w jaki sposób margines swobody jest używany przez państwo: „korzystanie przez państwo z posiadanego przez nie marginesu swobody idzie ręką w rękę z kontrolą organów Konwencji Europejskiej”²¹. Kontrola ta obejmuje zarówno ustawodawstwo, jak i decyzje władz. Została również ustalona „generalna praktyka państw członkowskich Rady Europy” polegająca na tym, że organy strasburskie odwołując się do różnych rozwiązań krajowych ustanawiają standard europejski, dzięki któremu kontrola organów strasburskich jest tym węższa, im bardziej ograniczenie mieści się w zakresie ustalonego wzorca²².

Po drugie, „konieczność”, o której mowa w zwrocie „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”, zakłada istnienie palącej potrzeby społecznej, która w sposób przekonywający musi być ustalona²³. Tym samym zastosowane środki ograniczające muszą być usprawiedliwione w stosunku do celu oraz jak najmniej dotkliwe. Przykładowo w sprawie Campbell przeciwko Wielkiej Brytanii, Trybunał orzekł, że kontrola korespondencji więźnia nie mogła obejmować korespondencji z obrońcą²⁴. Wyraża się w tym zasada proporcjonalności, a więc zakaz nadmiernej ingerencji ze strony państwa. Jednakże, porównując orzeczenia czy decyzje można zauważyć, że uznawanie zasadności ograniczeń w świetle zasady proporcjonalności zależne jest od stanu faktycznego spraw i jest często wysoce subiektywne,

¹⁸ Orzeczenie Open Door and Dublin Well Woman przeciwko Irlandii z 29 października 1992 r., nr 14234/88, baza HUDOC.

¹⁹ M. A. Nowicki, *Klauzule ograniczające...*, s. 8.

²⁰ Orzeczenie Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii z 7 grudnia 1976 r., nr 5493/72, baza HUDOC.

²¹ *Ibidem*.

²² K. Warchołowski, *Prawo do wolności myśli...*, s. 143–164.

²³ *Ibidem*.

²⁴ Orzeczenie Campbell przeciwko Wielkiej Brytanii z 25 marca 1992 r., nr 13590/88, baza HUDOC.

zależne na przykład od składu sędziowskiego Trybunału. Ponadto można zaryzykować stwierdzenie, że organy konwencyjne prezentują dość liberalne podejście do zasady proporcjonalności, co w rezultacie sprawia, iż w wielu sprawach, aby doprowadzić do uznania zasadności zastosowanych ograniczeń, wystarczyło wykazać, że państwo działało w dobrej wierze.

Przykłady orzecznictwa dotyczące klauzul ograniczających

Wspomniane wcześniej nadużycia przez państwo klauzul ograniczających są przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału dotyczących wolności religijnej, wolności wypowiedzi, prawa do prywatności czy prawa do wolności stowarzyszania się i zgromadzeń. Poniżej przedstawione zostanie kilka przykładów orzeczeń ukazujących zasadne oraz niezasadne zastosowanie klauzul ograniczających.

Wolność wyznania

Wyrok Trybunału w sprawie *Manoussakis i inni przeciwko Grecji*²⁵, to jeden z przykładów nieuzasadnionego ograniczenia wolności religijnej (art. 9 Konwencji Europejskiej). W skardze do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka znalazł się zarzut dotyczący skazania skarżących na karę trzech miesięcy więzienia i grzywny za otworenie domu modlitewnego bez zezwolenia władz państwowych. Trybunał uznał, że działanie państwa stanowiło ingerencję w prawo do uzewnętrzniania religii i przekonań.

Zdaniem sędziów Trybunału, uznanie za przestępstwo prowadzenie domu modlitwy bez uzyskania zezwolenia było nieproporcjonalne do realizowanego przez państwo uprawnionego celu. Władze państwowe w tym przypadku nie tylko starały się zrealizować słuszny cel, ale także próbowały wykorzystać przepisy do nałożenia rygorystycznych warunków praktyk religijnych na niektóre, inne niż Cerkiew prawosławna, ruchy religijne. Ostatecznie Trybunał orzekł, że skazanie tak bezpośrednio godziło w wolność religijną, iż nie mogło zostać uznane za „konieczne w demokratycznym społeczeństwie”.

Istnieją jednak wyroki wskazujące, że ingerencja państwa była uzasadniona. Jednym z nich jest decyzja w sprawie *Karaduman przeciwko Turcji*²⁶, w której to władze uniwersytetu w Ankarze odmówiły absolwentce wydania dyplomu z powodu zdjęcia, na którym absolwentka ubrana była w strój muzułmański z twarzą zasłoniętą chustą. Według Komisji nie nastąpiło tu naruszenie art. 9. Innymi słowy, ingerencja państwa była zasadna, gdyż absolwentka (w przeszłości studentka) postąpiła niezgodnie z regulaminem swojego uniwersytetu dotyczącym stroju.

²⁵ Orzeczenie *Manoussakis i inni przeciwko Grecji* z 26 września 1996 r., nr 18748/91, baza HUDOC.

²⁶ Decyzja *Karaduman przeciwko Turcji* z 3 maja 1993 r., nr 16278/90, baza HUDOC.

Wolność wypowiedzi

Podobne przykłady odnoszą się do wolności wypowiedzi. Sprawa Goodwin przeciwko Wielkiej Brytanii²⁷ dotyczy nakazu wstrzymania publikacji artykułu prasowego opisującego problemy finansowe przedsiębiorstwa oraz nakazu, by dziennikarz ujawnił źródła uzyskanych informacji. Ponieważ dziennikarz odmówił ujawnienia źródeł informacji, został ukarany grzywną pieniężną. Z tego powodu, skierował on skargę do Europejskiej Komisji Praw Człowieka zarzucając naruszenie art. 10 Konwencji Europejskiej.

Zarówno Komisja, jak i Trybunał stwierdziły w omawianej sprawie faktyczne naruszenie art. 10. W uzasadnieniu znalazło się stwierdzenie, że środki zastosowane przez władze brytyjskie nie były konieczne w społeczeństwie demokratycznym. Trybunał wyjaśniał, że ochrona źródeł informacji dziennikarskich jest jednym z podstawowych warunków funkcjonowania wolnej prasy, zaś wolność prasy jest elementem funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Zaznaczył również, że każde ograniczenie ochrony poufności źródeł informacji dziennikarskich musi być ekwiwalentne w stosunku do prawnie uzasadnionego celu. Był to pierwszy przypadek sprawy, w którym państwo niesłusznie wezwało dziennikarza do ujawnienia tożsamości informatora i w którym pojawił się problem ochrony źródeł informacji jako jednego z gwarantów ochrony prasy w demokratycznym społeczeństwie.

Orzeczenie w sprawie Oberschlick przeciwko Austrii²⁸ to kolejny przykład nadużycia przez państwo klauzul ograniczających wolność wypowiedzi. Sprawa ta dotyczyła kampanii wyborczej z 1983 r. w Austrii, w trakcie której, podczas wiecu wyborczego, sekretarz generalny Partii Liberalnej oświadczył, że kobietom austriackim należy podnieść wysokość zasiłków socjalnych, aby spowodować zmniejszenie liczby przypadków przerywania ciąży ze względów ekonomicznych, przy jednoczesnym obniżeniu wysokości zasiłków socjalnych dla cudzoziemek w celu zwiększenia w tej grupie kobiet liczby zabiegów aborcyjnych. Reakcją na wystąpienie polityka było złożenie przez austriackiego dziennikarza doniesienia do prokuratury o popełnieniu przestępstwa propagowania idei nazistowskich. W reakcji polityk wystąpił przeciwko dziennikarzowi z oskarżeniem prywatnym o zniesławienie, w wyniku którego sąd pierwszej instancji skazał dziennikarza i orzekł konfiskatę pisma, w którym doniesienie do prokuratury zostało opublikowane. Dziennikarz złożył skargę do Europejskiej Komisji Praw Człowieka zarzucając państwu naruszenie art. 10 Konwencji Europejskiej.

Zarówno Komisja, jak i Trybunał zgodziły się z zarzutami stawianymi państwu przez dziennikarza. W uzasadnieniu Trybunał przypomniał, że swoboda wypowiedzi w mediach, a w szczególności wolność prasy, jest jednym z zasadniczych

²⁷ M. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń*, Warszawa 2006, s. 100–104.

²⁸ Idem, *Kamienie milowe. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Warszawa 1996, s. 300–315.

instrumentów upowszechniania informacji o zdarzeniach politycznych i samych politykach. Swobodny przepływ informacji zaś jest elementem funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego.

Zasadność ograniczenia swobody wypowiedzi została natomiast potwierdzona w sprawie Leiningen-Westerburg przeciwko Austrii²⁹. Przedmiotem sprawy była kara dyscyplinarna nałożona na sędziego za naruszenie obowiązków zawodowych z powodu jego wypowiedzi zacytowanych w jednej z książek, które padły podczas rozmowy z dziennikarzem. Gremium dyscyplinarne argumentowało karę faktem, że wypowiedzi sędziego mogły podważyć zaufanie do wymiaru sprawiedliwości, jako że opisywały w ostrych i nieparlamentarnych słowach stan sądownictwa i jednocześnie obrażały innego sędziego. Ukarany sędzia zwrócił się ze skargą do Komisji Europejskiej o naruszenie wolności wypowiedzi.

Komisja nie uznała za zasadną skargę sędziego stwierdzając, że jego wypowiedzi wykraczały poza zwykłą krytykę i mogły rzeczywiście nadszarpnąć zaufanie do sądownictwa. Ponadto sprawa dotyczyła doświadczonego sędziego, wiedzącego, że treść rozmowy z dziennikarzem może zostać opublikowana. Sędziego ukarano jedynie upomnieniem. Z uwagi na margines swobody państwa nie można było uznać orzeczeń dyscyplinarnych za arbitralne, dlatego też ingerencja była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie”, czyli innymi słowy – uzasadniona.

Podsumowanie

W niniejszym artykule poruszono problematykę klauzul ograniczających prawa człowieka. Klauzule ograniczające są odzwierciedleniem faktu, że ochrona praw człowieka nie jest bezwzględna i w pewnych wyjątkowych sytuacjach (np. dla dobra ogółu) może przez państwo zostać ograniczona. Ograniczenia te jednak nie mogą być stosowane samowolnie, gdyż w takim przypadku podważałoby istnienie samych praw człowieka. Ponadto istnieją prawa, takie jak prawo do życia czy zakaz tortur, które w żadnych okolicznościach nie powinny być ograniczone. W tym świetle głównym celem klauzul jest więc utrzymanie pewnego rodzaju równowagi pomiędzy szeroko rozumianym interesem państwa a interesem jednostki w przypadku ewentualnego konfliktu.

Analiza skupia się na klauzulach ograniczających zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. W Europejskiej Konwencji każda z klauzul definiuje katalog powodów uzasadniających ingerencje organów państwowych w prawa i wolności, których ta klauzula dotyczy. Dodatkowo wszystkie klauzule zawierają wspólne stwierdzenie, że jakakolwiek ingerencja ze strony państwa musi być „przewidziana przez ustawę i konieczna w demokratycznym społeczeństwie”. Katalog powodów oraz to stwierdzenie wyrażają zasadę proporcjonalności w prawie wspólnotowym. Zgodnie z nią, każdy z powodów pozwalają-

²⁹ Decyzja Leiningen-Westerburg przeciwko Austrii z 20 stycznia 1997 r., nr 26601/95, baza HUDOC.

cych na ograniczenie podstawowych praw i wolności powinien być interpretowany w sposób ścisły, a samo ograniczenie powinno być jak najmniej uciążliwe. Jednak mimo obowiązującej reguły ścisłego interpretowania klauzul, istnieje pewien zakres swobody zwany „marginesem uznania”, z którego korzystają państwa, oceniając konieczność i zakres ingerencji. Na przykładzie kilku orzeczeń Europejskiej Komisji Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pokazano, jak stosowanie przez państwa zasady proporcjonalności i marginesu swobody wygląda w praktyce.

Zasada proporcjonalności oraz margines swobody były w przeszłości tematem wielu rozważań. Przykładowo, Ninan Koshy w pracy *Wolność religijna w zmieniającym się świecie* podniosła, że wszystkie państwa stosują pewne generalne ograniczenia wolności religijnej i wiele z nich jest uzasadnionych czy wręcz koniecznych. W kompetencji państwa leży bowiem zapobieganie nadużyciom³⁰. Podobną koncepcję prezentuje Leszek Leszczyński w publikacji *Prawa człowieka – geneza i perspektywy*³¹. Według Leszczyńskiego, skargi o naruszenie praw człowieka są zwykle rzadkie i sytuacje, w których się pojawiają, można zakwalifikować jako wyjątkowe.

W artykule przedstawiono orzecznictwo obrazujące zarówno zasadne, jak i niezasadne stosowanie klauzul ograniczających Konwencji Europejskiej. Niezasadne ograniczenia spowodowane są zwykle nadużywaniem marginesu swobody, bądź niestosowaniem się do zasady proporcjonalności przez państwo. Dlatego też, jak zauważają między innymi Andrzej Czochara i Beata Górowska w artykule *Prawne gwarancje wolności sumienia i wyznania*, środki ograniczające prawa wolnościowe powinny mieć ściśle określoną podstawę prawną³². Jednocześnie jednak, jak nadmienia Marek Nowicki w artykule *Klauzule ograniczające. Wokół Konwencji Europejskiej*, Europejski Trybunał Praw Człowieka³³ nie ma ani kompetencji, ani potrzeby, by sprawować kontrolę nad działaniami państwa w jego sprawach wewnętrznych³⁴. W praktyce więc państwo może nadużywać marginesu swobody lub nie stosować się do zasady proporcjonalności. Dlatego też wiele skarg o naruszenie praw człowieka jest bezpośrednio związanych ze stosowaniem klauzul ograniczających, ponadto, z powodu liczby tych skarg wydłuża się czas, w którym dochodzi do zakończenia procedury w Strasburgu. Bardzo często okres trwania postępowania przed sądami w Strasburgu jest dłuższy od akceptowanego przez Trybunał, jako spełniającego warunki rozsądnego czasu postępowania przed

³⁰ N. Koshy, *Wolność religijna w zmieniającym się świecie*, Kraków 1998, s. 72–84.

³¹ L. Leszczyński, *Prawa człowieka...*, s. 65–73.

³² A. Czochara, B. Górowska, *Prawne gwarancje wolności sumienia i wyznania*, [w:] *Dylematy wolności sumienia i wyznania w państwach współczesnych*, red. B. Górowska, M. Nadolski, J. Osuchowski, Warszawa 1996, s. 52–63.

³³ Jak wskazuje Marek A. Nowicki w cytowanej publikacji, również Europejska Komisja Praw Człowieka nie miała takich uprawnień. Uwaga dotyczy stanu prawnego, jaki istniał przed dniem wejścia w życie Protokołu nr 11 do Europejskiej Konwencji.

³⁴ M. Nowicki, *Klauzule ograniczające...*

sądami krajowymi³⁵. Nasuwa się więc pytanie, czy mechanizmy ochrony, ograniczania oraz kontroli naruszeń praw człowieka zdefiniowane w Konwencji Europejskiej mogą zostać poprawione. Jeśli tak, to w jakim kierunku powinny te poprawki zmierzać, aby bardziej sprecyzować zasady stosowania klauzul ograniczających, usprawnić kontrolę Trybunału nad działaniami państwa w jego sprawach wewnętrznych oraz przyspieszyć postępowanie przed Trybunałem. We współczesnej Europie, w zakresie ochrony praw człowieka, udzielenie odpowiedzi na powyższe pytania nabiera coraz większego znaczenia.

³⁵ L. Leszczyński, *Prawa człowieka...*, s. 65–73.

Małgorzata Perdeus-Białek

NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ JAKO PROBLEM PRAW CZŁOWIEKA - DROGA DO KONWENCJI ONZ O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

Odwołanie się do praw człowieka jako argumentu o dążeniu do zapewnienia równości i ochrony przed dyskryminacją dla osób z niepełnosprawnością, ma swoje korzenie w II połowie XX wieku w akcjach politycznych i lobbingu środowisk niepełnosprawnych. Zostało wówczas odrzucone przekonanie, że działania charytatywne lub oparte na czyjejś dobrej woli mogą być wystarczające do poprawy sytuacji osób niepełnosprawnych¹. Rozwiązanie tego problemu widziano w zagwarantowaniu praw oraz upodmiotowieniu osób niepełnosprawnych jako aktywnych uczestników życia społecznego. Za cel ostateczny postawiono sobie dążenie do prowadzenia przez osoby niepełnosprawne niezależnego życia rozumianego jako kontrolowanie wszelkich jego aspektów oraz zachowanie osobistej autonomii i prowadzenia życia wolnego od dyskryminacji. Proces ten, w myśl ich postulatów, powinien toczyć się w duchu praw człowieka, które zagwarantowano każdej osobie ludzkiej².

To odrzucone tradycyjne podejście do niepełnosprawności nazywane jest modelem medycznym. Kluczowym elementem przesądającym o sposobie rozwiązywania problemów niepełnosprawności jest przypisanie osobie niepełnosprawnej roli chorego. W konsekwencji osoba niepełnosprawna jest postrzegana jako cierpiąca na uszkodzenie organizmu, które powinno być usunięte (wyleczone)

¹ J. E. Bickenbach, *Disability Human Rights, Law, and Policy*, [w:] *Handbook of Disability Studies*, red. G. L. Albrecht, K. D. Seelman, M. Bury, London 2001, s. 566.

² M. J. Oliver, *The Disability Movement and The Professions*, <http://www.leeds.ac.uk/disability-studies/archiveuk/Oliver/The%20Disability%20Movement%20and%20the%20Professions.pdf>.

lub przynajmniej poddane działaniom naprawczym. Podobnie jak ktoś chory, osoba niepełnosprawna jest zwolniona z wielu powinności, na przykład z obowiązku świadczenia pracy czy uczestnictwa w zajęciach szkolnych.

W roli chorego jednostka musi też postępować zgodnie z decyzją specjalistów zajmujących się jej przypadkiem. Specjaliści są traktowani jako osoby znające możliwości i ograniczenia danej osoby lepiej niż ona sama. Od skrupulatności przestrzegania nakazów specjalisty zależy poprawa sytuacji osoby niepełnosprawnej. Odrzucenie przez taką osobę sugestii specjalisty, traktowane jest jako bunt i w konsekwencji obarcza ją współodpowiedzialnością za złą sytuację związaną z niepełnosprawnością.

Gdy „proces przywracania do stanu normalnego” nie może być zakończony sukcesem, osoba niepełnosprawna traci możliwość kreowania swojego życia i jest zmuszona do podejmowania aktywności, które uważane są za „najlepsze w jej sytuacji”. Dziać się to może poprzez narzucenie określonego zawodu (niewidomy masażysta, stroiciel fortepianów) lub po prostu wyłączenie z życia społecznego przez zagwarantowanie renty i zwolnienie z obowiązków (tak jak w przypadku choroby) oraz ze względu na narzuconą gorszą pozycję socjalną, pozostawanie w sferze działań charytatywnych, które mają na celu złagodzenie nieszczęścia dotykającego daną osobę³.

Nie ma możliwości wskazania jednego przeciwstawnego modelu niepełnosprawności podążającego za postulatami środowisk osób niepełnosprawnych. Proponuje się kilka wersji modelu niepełnosprawności (nazywanego wręcz paradygmatem), które różnią się od siebie uzasadnieniem filozoficznym oraz kontekstem systemowym z jakiego się wywodzą⁴. Wszystkie jednak odwołują się do wspólnych doświadczeń osób niepełnosprawnych i są powiązane problemami wynikającymi z interakcji osoby niepełnosprawnej z otoczeniem.

Do najistotniejszych elementów wspólnych należy też głębokie przekonanie, że próba wypełniania ról społecznych jest ograniczona przez dyskryminację wynikającą z organizacji społeczeństwa, oraz że dyskryminacja osób niepełnosprawnych jest wszechobecna.

Nowoczesne myślenie o niepełnosprawności charakteryzuje się przekonaniem, że niepełnosprawność to kontinuum: każdy z nas był, jest, lub będzie w swoim życiu niepełnosprawny. Niepełnosprawność jest więc naturalną częścią ludzkiego życia, która nie jest równoznaczna z tragedią i cierpieniem.

Bardzo mocno kwestionowane jest przekonanie, że istnieje coś takiego, jak „normalne ludzkie zachowanie”, na którym powinna bazować polityka społeczna. Natomiast za normalne uważa istnienie różnic w stylach życia będących wynikiem niepełnosprawności. Przede wszystkim zaś niepełnosprawność nie oznacza utraty potencjału, produktywności, możliwości oddania swojego wkładu w społe-

³ D. Pfeiffer, *The Conceptualization of Disability*, „Research in Social Science and Disability” 2001, Vol. 2, s. 29–52.

⁴ *Ibidem*.

czeństwo, wartości, możliwości i innych tego typu wartości⁵. Przykładem nowego modelu niepełnosprawności może być model społeczny, który jest wersją wypracowaną w Wielkiej Brytanii i odnoszącą się do perspektywy klasowej. Zakłada on, że niepełnosprawność jest utratą możliwości uczestniczenia w życiu społecznym z powodu barier fizycznych, społecznych (a także prawnych), stworzonych przez grupę dominującą (czyli zdrowych)⁶.

Konsekwencje dla organizacji życia społecznego są następujące: po pierwsze problem niepełnosprawności przestaje być problemem rozwiązywalnym za pomocą rehabilitacji (w tym tej zawodowej i społecznej) oraz po drugie, odpowiedzialność za „rozwiązanie” problemu przestaje spoczywać na wyspecjalizowanych jednostkach lecz zostaje umiejscowiona we wszystkich instytucjach, do których trafia osoba niepełnosprawna⁷.

Symptomatyczne jest odejście od koncentrowania się na medycznych przyczynach niepełnosprawności i przeniesienie ciężaru na fizyczny, psychiczny i społeczny sposób funkcjonowania człowieka, który może być różny, w zależności od celu, jaki stawia sobie dana jednostka oraz od rodzaju niepełnosprawności.

Inny model, to model dyskryminacyjny, bardzo mocno związany z rozumieniem niepełnosprawności jako czynnika tworzącego mniejszość. W tym wypadku relacja pomiędzy osobą niepełnosprawną a jej otoczeniem definiuje fakt niepełnosprawności. Podstawą, na której buduje się kontekst teoretyczny jest to, że wiele osób niepełnosprawnych nie czuje się niepełnosprawnymi i nie łączy trudności życiowych z realnie istniejącym uszkodzeniem ciała. Problem dostrzega dopiero w momencie zetknięcia się z barierami w otoczeniu, które nie są możliwe do pokonania ze względu na uszkodzenie ciała. Może to być zarówno problem dostępności architektonicznej, jak i dostępu do informacji czy negatywnego nastawienia ludzi. Poprzez istnienie tej bariery (która dla nich jest zjawiskiem zewnętrznym) czują się dyskryminowani.

Model ten odwołuje się do doświadczenia reakcji na dyskryminację w przypadku innych grup mniejszościowych i kładzie nacisk na odpowiednie sformułowanie polityki społecznej i prawodawstwa, aby wywołać zmiany społeczne w stosunku do osób niepełnosprawnych. Model ten również uwypukla fakt, że niepełnosprawność jest kwestią polityczną: prawa związane z niepełnosprawnością, to prawa obywatelskie. Dla osoby niepełnosprawnej wizją pożądaną jest bycie traktowanym i doświadczanie dostępności życia społecznego na równi z innymi⁸.

⁵ *Ibidem*.

⁶ D. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, Warszawa 2008, s. 29.

⁷ K. Mrugańska, „Czym jest system wyrównywania szans z perspektywy osoby niepełnosprawnej i czym on się różni do tzw. Systemowych rozwiązań instytucjonalnych”, wykład wygłoszony na konferencji „Niepełnosprawni – szanse i perspektywy włączenia społecznego – koncepcja rozwiązań systemowych”, Warszawa, 10 października 2006 r.

⁸ C. Barnes, G. Mercer, *Disability, Work, and Welfare: Challenging the Social Exclusion of Disabled People*, „Work, Employment, Society” 2005, Vol. 19.

Konsekwencją działań środowisk osób niepełnosprawnych było przyjmowanie kolejnych dokumentów, coraz precyzyjniej ukazujących to, co jest istotą praw człowieka dla osób niepełnosprawnych.

W systemie ONZ pierwszym istotnym dokumentem dotyczącym tych spraw była przyjęta 20 grudnia 1971 r., Deklaracja Praw Osób Upośledzonych Umysłowo⁹. Dokument ten, odwołując się do Karty Narodów Zjednoczonych, Powszechnej Deklaracji i Paktów Praw Człowieka oraz innych dokumentów potwierdzał fakt, że osoba z niepełnosprawnością intelektualną ma mieć zagwarantowane możliwie w największym stopniu te same prawa, co inni. W deklaracji podkreślono między innymi prawo do zamieszkiwania ze swoją rodziną oraz prawo do pomocy ze strony osób wykwalifikowanych. Określono także warunki, w jakich może mieć miejsce ograniczenie lub pozbawienie praw oraz wskazano na konieczność ochrony osoby niepełnosprawnej przed wszelkimi nadużyciami, jeśli taki krok wobec niej zostanie podjęty.

Kolejnym dokumentem jest Deklaracja Praw Osób Niepełnosprawnych, przyjęta w 1975 r. Deklaracja ta przypominając zapisy wcześniejszych dokumentów potwierdziła, że w oczywisty sposób dotyczą one osób niepełnosprawnych. Wzywała też kraje do podjęcia krajowych i międzynarodowych działań w celu ochrony, między innymi, prawa do poszanowania godności, do osiągnięcia możliwie dużej niezależności oraz uwzględnienia specyficznych potrzeb osób niepełnosprawnych na każdym etapie planowania rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz ochrony przed wszelkimi formami wykorzystywania i działaniami, które mają charakter dyskryminacyjny, poniżający i degradujący¹⁰.

Lata 1983–1992 to okres proklamowany przez ONZ Dekadą Osób Niepełnosprawnych. W wyniku doświadczeń tych lat opracowano kolejny dokument – Standardowe Zasady Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych. Dokument ten zawiera 22 zasady, które miały ułatwiać decydom politycznym współpracę i koordynację działań w zakresie problematyki osób niepełnosprawnych. W tym dokumencie ujawnia się jakościowa zmiana w sposobie myślenia o niepełnosprawności. Zaakcentowane jest przeniesienie punktu ciężkości z biernej pomocy na rzecz konieczności tworzenia mechanizmów umożliwiających równouprawnienie w życiu społecznym.

Standardowe Zasady Wyrównywania Szans są podzielone na 4 następujące działy:

- wstępne warunki równoprawnego uczestnictwa,
- kluczowe obszary,
- działania wdrożeniowe,
- mechanizm monitoringu.

⁹ http://www.ffm.pl/index.php?mod=4&p=1&srw=1&text=160_g12.

¹⁰ *Ibidem*.

W każdym z działów wymienione są kolejne zasady określające, jakie warunki w poszczególnych dziedzinach życia (np. edukacja, praca, bezpieczeństwo socjalne) powinny być spełnione przez rządy i władze lokalne w celu wyrównania szans i zapewnienia równego uczestnictwa dla osób z niepełnosprawnością. W myśl tych zasad, państwa i organy administracji lokalnej powinny m.in.:

- zachęcać środki masowego przekazu do przedstawiania pozytywnego wizerunku osób niepełnosprawnych,
- zagwarantować dostęp do urządzeń pomocniczych oraz sprzętu rehabilitacyjnego,
- tworzyć prawo i przepisy, które nie będą dyskryminować osób niepełnosprawnych ani czynić trudności w ich zatrudnianiu,
- umożliwić osobom niepełnosprawnym życie we własnej rodzinie.

Bardzo szybko okazało się, że Standardowe Zasady są również dokumentem zbyt ogólnikowym, a przez to niewystarczającym i wskazując cel, jaki powinien być osiągnięty, nie definiując go dostatecznie precyzyjnie. Co więcej, praktyka ich stosowania pokazała, że konieczne jest stworzenie dokumentu, który nakładałby na państwa zobowiązania prawne.

Cały proces wydaje się więc przypieczętowywać Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych¹¹, którą Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych przyjęło 13 grudnia 2006 r. Określa ona standardy, jakie powinny być stosowane przez strony, aby prawa człowieka osób niepełnosprawnych można było uznać za przestrzegane¹².

Pojęcie osoby niepełnosprawnej zostało zdefiniowane w sposób wskazujący na relację pomiędzy osobą z długotrwałą obniżoną sprawnością, a jej środowiskiem. Podkreślenia wymaga też fakt odejścia od pojęcia normy w funkcjonowaniu osób niepełnosprawnych, na rzecz uczestnictwa w życiu społecznym na równych zasadach.

Wśród zdefiniowanych pojęć znalazło się też pojęcie komunikacji, która w myśl Konwencji wykracza poza tradycyjnie przyjęte formy i zawiera systemy, języki i alternatywne sposoby porozumiewania się, wykorzystywane przez osoby niepełnosprawne. Dotyczy to na przykład systemu brajla, a także formatów związanych z nowoczesnymi technologiami. Niezwykle istotne jest ustawienie języków migowych na równym poziomie z mową foniczną.

Z kolei dyskryminacja ze względu na niepełnosprawność, została opisana jako „wszelkie formy różnicowania, wykluczania lub ograniczania ze względu na niepełnosprawność, których celem lub wynikiem jest utrudnienie lub uniemożliwienie uznania, korzystania lub egzekwowania wszelkich praw człowieka i fundamentalnych swobód, na równych zasadach z innymi obywatelami”. Dyskryminacją jest także odmowa dokonania racjonalnego dostosowania, które oznacza konieczne i stosowne modyfikacje, niezbędne do zapewnienia dostępności środowiska fizycznego osobom niepełnosprawnym. Powiązane z nim jest pojęcie projektowania

¹¹ <http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnosci/konwencja.php?cos=1>.

¹² Konwencja (bez protokołu fakultatywnego) została podpisana przez Polskę 30 marca 2007 r.

uniwersalnego, które dotyczy rozwiązań użytecznych dla wszystkich ludzi w jak największym zakresie, bez potrzeby dodatkowych adaptacji lub specjalistycznych zmian.

W preambule i kolejnych pięćdziesięciu artykułach Konwencji znalazły się odwołania do wcześniejszych międzynarodowych aktów dotyczących praw człowieka. Powtórzono gwarancje prawa do życia i wolności, integralności osobistej, poszanowania prywatności i życia rodzinnego, uczestnictwa w życiu politycznym, publicznym i kulturalnym, a także równości w dostępie do edukacji i ochrony zdrowia. Celem Konwencji jest promowanie, ochrona oraz umożliwienie wszystkim osobom niepełnosprawnym korzystania z dóbr i poszanowania godności osobistej. Środkiem do osiągnięcia tego celu jest zobowiązanie stron Konwencji do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu na równych zasadach z innymi obywatelami do środowiska fizycznego, transportu, informacji i komunikacji międzyludzkiej. Działania mające na celu zagwarantowanie osobom niepełnosprawnym dostępności nie ograniczają się do likwidowania barier architektonicznych, lecz także transportu i usług informacyjnych oraz komunikacyjnych. Dotyczyć to powinno także odpowiedniego oznakowania (np. systemem brajla), a także pomocy innych osób (przewodników, lektorów, tłumaczy języka migowego).

Konwencja nakłada na strony obowiązek podjęcia natychmiastowych i stosownych działań mających na celu podnoszenie świadomości społecznej dotyczącej osób niepełnosprawnych oraz promowanie świadomości ich potencjału i wkładu w życie społeczne.

Strony Konwencji są zobowiązane do przedstawienia Komitetowi Praw Osób Niepełnosprawnych obszernych sprawozdań dotyczących działań, podjętych w celu realizacji Konwencji. Komitet ten docelowo ma składać się z 18 członków, którzy będą występować we własnym imieniu i reprezentować wysokie normy etyczne oraz doświadczenie w zakresie niepełnosprawności. Członkowie Komitetu dokonują analizy sprawozdań, a następnie przygotowują dla stron sugestie i ogólne zalecenia.

Do Konwencji dołączony został Protokół fakultatywny, który przewiduje możliwość składania do Komitetu Praw Człowieka doniesień o naruszeniu praw człowieka osób niepełnosprawnych przez osoby lub grupy osób będące w jurysdykcji danego państwa. Komitet po rozpatrzeniu doniesienia przekazuje swoją opinię wraz z ewentualnymi zaleceniami i komentarzami państwu skarżonemu.

Konwencja jest kompromisem uwzględniającym w znacznym stopniu stanowisko środowisk osób niepełnosprawnych, stawia jednak bardzo wysokie wymagania przed państwami – stronami tego dokumentu.

Z perspektywy półwiecza wydaje się, że problematyka niepełnosprawności w kontekście praw człowieka jest tematem coraz lepiej przemyślanym i rozumianym. Jednak wciąż spore trudności sprawia zdefiniowanie granicy między wsparciem mającym na celu zagwarantowanie osobie niepełnosprawnej równych praw, a pomocą o podtekście patriarchalnym. Trudno też jest wskazać, które dostosowa-

nie jest racjonalne, a które już nie, i co za tym idzie, czy odmowa dostosowania może być uznana za dyskryminację. Poza tym praktyka społeczna pokazuje, że nie da się całkowicie przystosować środowiska. Zjawisk, takich jak na przykład ból czy zmęczenie, nie da się wyeliminować zmieniając środowisko. Nie można także zaprzeczyć, że są one ściśle związane z uszkodzeniem ciała i obniżają możliwości danej osoby.

Anna Szymańska-Klich

10 LAT POLSKI W NATO

Rok 2009 to dla Sojuszu Północnoatlantyckiego rok jubileuszowy. Ta licząca już 60 lat organizacja zachowała witalność, działa aktywnie, a tworzące ją państwa mają poczucie misji. Żaden z polityków krajów zachodnich nie wyobraża sobie dziś istnienia świata bez NATO. „Na przekór kryzysom, NATO pozostaje najpotężniejszą organizacją obronną na świecie, dysponującą unikatowym potencjałem politycznym i militarnym” – pisał o NATO Radosław Sikorski w przededniu 60. rocznicy jego powstania¹.

Dziesięcioletni staż Polski w NATO to – w raczej zgodnej opinii analityków – okres niezłej pozycji Polski w Sojuszu. Świadczy o tym między innymi wzmocnienie pozycji Polski w sojuszniczym procesie decyzyjnym oraz funkcja zastępcy sekretarza generalnego ds. operacji, którą przez kilka lat (2002–2007) pełnił ambasador Adam Kobieracki. Polską specjalnością stała się znajomość tak zwanego wymiaru wschodniego – rola „advokata spraw Ukrainy i Gruzji” oraz zaangażowanie w rozszerzenie NATO. Decyzje o udziale w ochronie przestrzeni powietrznej nad państwami bałtyckimi i uczestnictwo polskich żołnierzy w misjach natowskich, a zwłaszcza wysłanie liczego kontyngentu wojskowego do Afganistanu – potwierdziły naszą wiarygodność².

Niniejszy artykuł poświęcony został zagadnieniom istotnym z punktu widzenia umacniania pozycji Polski w Sojuszu:

¹ R. Sikorski, *NATO wciąż potrzebne*, „Gazeta Wyborcza”, 02.04.2008, s. 9.

² J. M. Nowak, *Polskie interesy w NATO*, www.sea-ngo.org [02.02.2010].

- uczestnictwu polskich sił zbrojnych w misjach natowskich,
- wspieraniu dążeń akcesyjnych Ukrainy i Gruzji,
- uczestnictwu w tworzeniu nowej koncepcji strategicznej NATO, określającej przyszłość Sojuszu na najbliższe lata.

Sił Zbrojne RP w NATO

Rozwiązanie Układu Warszawskiego w 1991 r. sprawiło, że Polska znalazła się w „próżni bezpieczeństwa”, konieczne stało się przewartościowanie polityki sojuszniczej. Wszystkie polskie partie polityczne generalnie zgadzały się na „zachodni” kierunek polskiej polityki zagranicznej. W 1992 r. Krzysztof Skubiszewski, ówczesny szef MSZ powiedział: „Celem polskiej polityki zagranicznej jest integracja ze strukturami i instytucjami Europy Zachodniej; naszym strategicznym celem w sferze bezpieczeństwa jest również uzyskanie członkostwa w NATO”³.

Przemiany w Europie Środkowej i Wschodniej doprowadziły do zmian polityki NATO, które otworzyło się na kontakty z państwami byłego bloku wschodniego i zaproponowało budowę partnerskich stosunków, dialog polityczny i rozwój współpracy wojskowej. Przyjęte przez polski rząd w 1992 r. założenia polityki zagranicznej i strategii obronnej RP, skierowały działania polskiej dyplomacji na możliwie szybką integrację z Sojuszem Północnoatlantyckim.

W 1994 r. Polska przystąpiła do Partnerstwa dla Pokoju (PdP). W tym samym roku Polska podpisała także z Sojuszem Indywidualny Program Partnerstwa, co otworzyło drogę do zacieśnienia współpracy wojskowej. W 1996 r. nasz kraj został zaproszony do indywidualnych rozmów z NATO. Opracowano w tym celu „Indywidualny dokument dyskusyjny w sprawie rozszerzenia NATO”, w którym przedstawiono model członkostwa opartego na pełnej integracji ze strukturami Sojuszu. W efekcie starań polskiego rządu, podczas szczytu NATO w 1997 r. w Madrycie, Polska wraz z Czechami i Węgrami, została zaproszona do negocjacji w sprawie członkostwa. Po półtora roku rozmów akcesyjnych, 12 marca 1999 r. nasz kraj został członkiem NATO⁴.

Równoległe z działaniami politycznymi na rzecz integracji Polski z NATO, rozpoczęto proces transformacji sił zbrojnych, którego celem było ich dostosowanie do wymogów Sojuszu. Pierwszy krok, który należało wykonać, polegał na przejęciu cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi. Głównym zadaniem była głęboka restrukturyzacja sił zbrojnych (przede wszystkim redukcja stanów osobowych) oraz osiągnięcie operacyjności i kompatybilności ze strukturami NATO. Zlikwidowano ponad 220 tysięcy etatów w wojsku, co wiązało się z redukcją wielu jednostek wojskowych. WP pozbywało się przestarzałego uzbrojenia, sprzętu i obiektów.

³ „Polska Zbrojna”, 19–21.06.1992.

⁴ Polską drogę do NATO opisał szczegółowo Andrzej Krzeczunowicz [w:] *Krok po kroku. Polska droga do NATO 1989–1999*, Kraków 1999.

W 2009 r. zamknięto proces uzawodowienia polskiej armii – w sierpniu tego roku ostatni żołnierz „z poboru” odszedł do cywila. Według planu rządowego, polska armia powinna liczyć 100 tys. żołnierzy w służbie czynnej oraz do 20 tys. w tzw. Narodowych Siłach Rezerwy⁵.

Członkostwo w NATO jest jednym z czynników sprzyjających modernizacji polskiej armii⁶. Wejście w struktury NATO wymusiło również zmiany w systemie edukacji i szkolenia żołnierzy. W 2003 r. zmieniono zasady polityki kadrowej. W latach 1998–2008 na szkolenie w państwach NATO skierowano ponad 4 tysiące żołnierzy zawodowych. Prawie 200 z nich ukończyło prestiżowe studia podyplomowe, otwierające drogę do najwyższych stanowisk w siłach zbrojnych⁷.

Znaczny wpływ na jakość wyszkolenia żołnierzy zawodowych wywarły operacje i misje prowadzone w ramach NATO, Unii Europejskiej i ONZ. Misje przyczyniły się do zmian o charakterze systemowym – ich odzwierciedleniem są zmiany w uzbrojeniu i sprzęcie bojowym, szkoleniu, taktyce itp. Od zakończenia II wojny światowej polskie siły zbrojne nie miały w swoich szeregach tylu żołnierzy z doświadczeniem bojowym. Członkostwo w NATO doprowadziło także do realizacji wielu inwestycji dostosowujących infrastrukturę do potrzeb Sojuszu i przyjęcia wojsk sojuszniczych na terenie kraju⁸.

Dzięki przynależności do NATO w Polsce swoją siedzibę znalazły międzynarodowe instytucje wojskowe, wchodzące w skład struktury dowodzenia lub sił Sojuszu. W 1999 r. w Szczecinie uformowano Wielonarodowy Korpus Północny-Wschód. W 2004 r. utworzono Centrum Szkolenia Sił Połączonych w Bydgoszczy, wchodzące w skład struktury dowodzenia Sojuszu.

Polska została także włączona do sojuszniczego planowania obronnego. Dzięki temu w 2001 r. opracowano dla Polski wariantowy plan obrony. Warto dodać, że – jak donosi tygodnik „The Economist” w internetowym wydaniu – w 2010 r. NATO uznało potrzebę opracowywania awaryjnych planów obronnych także dla państw bałtyckich, na wypadek nieprzewidzianego ataku. Było to w dużym stopniu zasługą Polski, która nalegała na ich opracowanie. Według tej gazety, nastąpiła wielka zmiana, gdyż od czasu przystąpienia do NATO krajów bałtyckich, zakładano, że jeśli Rosja jest partnerem a nie przeciwnikiem Sojuszu, plany obronne dla

⁵ www.mon.gov.pl/profesjonalizacja.wp.mil.pl/pl/3_89.html.

⁶ W tym celu m.in. dla Wojsk Lądowych zakupiono nowoczesne transportery kołowe Rosomak, przeciwpancerne pociski kierowane Spike, czołgi Leopard; polskie lotnictwo wzbogaciło się o (najdroższy, jak dotąd) samolot wielozadaniowy F-16, zakupiono także samoloty transportowe Casa, wykorzystywane przede wszystkim do obsługi kontyngentów wojskowych. Najsłabiej wyposażona została Marynarka Wojenna – dwie fregaty rakietowe typu OHP wraz ze śmigłowcami pokładowymi i cztery okręty podwodne Kobbenmon (zob.: www.mon.gov.pl/pl/strona/205/LG_59_150; www.sp.mil.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=16&lang=pl; www.mw.mil.pl/index.php?akcja=okrety).

⁷ H. Tacik, *Wojsko się zmieniło*, „Polska Zbrojna” 2009, luty (wydanie specjalne: *Polska – 10 lat w NATO*), s. 76.

⁸ Łączna wartość inwestycji natowskich w Polsce to 289 mln euro (zob.: www.brukselanato.polemb.net/index.php?document=189; www.fakty.interia.pl/swiat/news/nato-ma-plan-dla-panstw-baltyckich-dzieki-pol-sce,1425436,4) [02.02.2010].

byłych krajów komunistycznych nie powinny być potrzebne. Istotnie, do połowy 2008 r. ocena zagrożenia ze strony Rosji była niska – napisał „The Economist”.

„Producenci” bezpieczeństwa międzynarodowego

W ciągu ostatnich kilku lat NATO wykazało dużą elastyczność, przystosowując się do nowych realiów otoczenia międzynarodowego. Sojusz przyjął nowych członków, co oznacza poszerzenie strefy bezpieczeństwa i stabilności w Europie i poza nią. Ponieważ bezpieczeństwo uległo globalizacji, NATO jako główny gwarant bezpieczeństwa Zachodu, musi być gotowe do działań stabilizacyjnych w zagrożonych konfliktami częściach świata, również poza obszarem euroatlantyckim. Misje te zaczęły się na Bałkanach, obecnie najważniejszą misją stabilizacyjną NATO jest misja w Afganistanie. Istotnym powodem poparcia sojuszniczego dla operacji typu *out of area* jest świadomość zagrożenia przez terroryzm międzynarodowy⁹.

Po raz pierwszy w swej historii Sojusz powołał się na Artykuł 5. Traktatu waszyngtońskiego przed upływem 24 godzin od ataków terrorystycznych na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. Do 4 października 2001 r. w odpowiedzi na prośbę USA, państwa sojusznicze zgodziły się zastosować środki, które rozszerzały opcje zwalczania terroryzmu. Pomimo pewnych kontrowersji¹⁰, decyzja USA włączająca NATO w akcje przeciwko talibom, pokazała niepodważalną rolę Sojuszu jako struktury, w ramach której można było zorganizować Międzynarodowe Siły Wsparcia Bezpieczeństwa (ISAF). Siły te poprowadziły pierwszą operację Sojuszu poza obszarem euroatlantyckim.

Polska w misjach

Zaangażowanie polskich sił zbrojnych w operacjach prowadzonych pod auspicjami NATO jest traktowane priorytetowo – zgodnie z założeniami przyjętymi przez polski rząd, żołnierze są więc wycofywani z misji prowadzonych pod auspicjami ONZ. Przyjęto, że poza granicami kraju może służyć jednocześnie od 3 200 do 3 800 żołnierzy. W misji w Kosowie (KFOR) Polska uczestniczy od 2000 r. Obecnie polski kontyngent w Kosowie liczy prawie 300 osób.

Polska od 2004 r. jest aktywnym uczestnikiem operacji ISAF (od 2002 do 2008 r. polscy żołnierze uczestniczyli w koalicyjnej operacji *Enduring Freedom*). Liczebność polskiego kontyngentu systematycznie wzrastała¹¹. W październiku 2008 r.

⁹ www.nato.int/docu/review/2004/analysis.html.

¹⁰ Związanych ze stosunkiem Stanów Zjednoczonych do NATO i początkowej fazy operacji przeciwko Al Kaidzie oraz reżimowi talibów w Afganistanie (gdy Stany zrezygnowały z większego zaangażowania NATO).

¹¹ Pod koniec 2009 r. osiągnięto stan 2000 żołnierzy w Afganistanie i 200 w tzw. odwodzie strategicznym (Departament Polityki i Bezpieczeństwa Międzynarodowego MON, www.mon.gov.pl) [02.02.2010].

Polacy przejęli odpowiedzialność za prowincję Ghazni na wschodzie Afganistanu. Celem tej operacji była koncentracja polskich wojsk – do tej pory rozproszonych po całym Afganistanie – w jednej prowincji. Oprócz zapewnienia bezpieczeństwa w prowincji, zadaniem żołnierzy jest szkolenie personelu afgańskich sił bezpieczeństwa i ochrona jednego z głównych szlaków komunikacyjnych – biegnącego przez Ghazni fragmentu drogi z Kabulu do Kandaharu¹².

Decyzja o skoncentrowaniu polskich sił jest jednak kontestowana przez szefa Biura Bezpieczeństwa Narodowego Aleksandra Szczygłę, według którego, korzystniej było działać w ramach amerykańskich sił ISAF. Ponadto w badaniach przeprowadzonych przez TNS OBOP dla programu Forum w TVP INFO we wrześniu 2009 r., za tym, by Polacy opuścili Afganistan opowiedziało się 81 proc. badanych, przeciwnego zdania było 13 proc. ankietowanych, a 6 proc. pytanym nie miało zdania¹³.

Rok 2009 przyniósł zasadniczą zmianę w strategii sojuszników w Afganistanie. Warto zauważyć, że pomimo ośmiu lat obecności wojsk sojusznicznych w Afganistanie, poziom przemocy w 2009 r. był najwyższy od czasu interwencji w 2001 r.¹⁴ W związku z tym podczas nieformalnego spotkania ministrów obrony państw NATO, które odbyło się w Krakowie w lutym 2009 r., ówczesny sekretarz generalny NATO Jaap de Hoop Scheffer podkreślił, że misja w Afganistanie jest istotna dla Sojuszu, wysiłek ten musi się skończyć sukcesem, a porażka nie wchodzi w grę. Przestrzegając: „Jeśli pozwolimy, by ten region stał się spokojną przystanią dla ekstremizmu i terroryzmu, zapewnimy sobie i naszym dzieciom znacznie bardziej niebezpieczny świat”. Jednocześnie Scheffer podkreślał pozytywne skutki zaangażowania NATO w Afganistanie: doprowadzenie do demokratycznych wyborów, poprawę sytuacji kobiet, lepszy dostęp do ochrony zdrowia i do edukacji. Zgodzono się wtedy, że misja w Afganistanie wymaga nie tylko zwiększenia sił wojskowych, ale też silniejszego zaangażowania w projekty cywilne, za które powinny wziąć odpowiedzialność także inne instytucje.

Te słowa uzyskały moc wiążącą podczas jubileuszowego szczytu NATO, który odbył się w kwietniu 2009 r. w Strasburgu i Kehl. Ustalono tam, że NATO przeznaczy na cywilny program odbudowy Afganistanu dodatkowe 500 mln dolarów oraz 100 mln dolarów na wzmocnienie afgańskiej armii. Punkt ciężkości położono na szkolenie afgańskich żołnierzy i policjantów¹⁵.

Zmiana strategii NATO, a przy tym aktywne działania talibów w Afganistanie (z powodu przeprowadzanych w sierpniu 2009 r. wyborów prezydenckich) przyczyniły się do tego, że również i polski rząd opracował strategię zaangażowa-

¹² www.fakty.interia.pl/szukaj/news/polacy-przejele-odpowiedzialnosc-za-prowincje-ghazni,1203262 [30.10.2008].

¹³ 81 proc. Polaków za wycofaniem wojsk z Afganistanu, www.fakty.interia.pl/szukaj/news/szczyglo-przejecie-prowincji-ghazni-bylo-bledem,1315187; www.fakty.interia.pl/raport/polacy-w-afganistanie/news/81-proc-polakow-za-wycofaniem-wojsk-z-afganistanu,1366990,6423 [29.05.2009].

¹⁴ Wywiad Baracka Obamy dla telewizji CBS, www.thisweekwithbarackobama.blogspot.com/2009/03/president-barack-obama-on-cbs-60 [22.03.2009].

¹⁵ www.nato.int/docu/como/2009/0904-strasbourg/kehl/index.html.

nia Polski w Afganistanie. Ogłoszona w grudniu 2009 r., zakłada okresowe zwiększenie polskiego kontyngentu i dozbrojenie żołnierzy, intensyfikację szkolenia afgańskiego wojska i policji, wsparcie lokalnej administracji, zapewnienie bezpieczeństwa miejscowej ludności oraz dodatkową pomoc humanitarną i rozwojową¹⁶. W dokumencie zapisano, że celem operacji jest osiągnięcie stanu, w którym legalne afgańskie władze będą w stanie samodzielnie zapewnić „akceptowalny” poziom bezpieczeństwa wewnętrznego oraz zagwarantować przestrzeganie i egzekwowanie prawa oraz dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji i pomocy socjalnej. Cel ten ma być osiągnięty tak, by od 2013 r. stopniowo przekazywać odpowiedzialność za prowincję i rozpocząć wycofywanie sił.

O zmianie strategii w Afganistanie mówił w grudniu 2009 r. w przemówieniu w Akademii Wojskowej West Point prezydent USA Barack Obama. Zapowiedział wysłanie ponad 30 tysięcy dodatkowych żołnierzy do Afganistanu, dodając jednocześnie, że w ciągu 18 miesięcy, licząc od grudnia 2009 r., zamierza rozpocząć wycofywanie sił amerykańskich z Afganistanu. Obama stwierdził, że liczy, iż do tego czasu uda się wyszkolić dostatecznie silną armię i policję afgańską, aby przyjęły na siebie zadania obrony kraju.

Również w grudniu 2009 r. sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen (wybrany podczas kwietniowego szczytu NATO w Strasburgu) poinformował, że przynajmniej 25 państw z 44 uczestniczących w siłach ISAF zadeklarowało zwiększenie w 2010 r. swoich kontyngentów o około 7 tysięcy. Jednocześnie Rasmussen ostrzegł, że nawet wysłanie większej liczby wojsk do Afganistanu „nie spowoduje magicznego rozwiązania”. Zaapelował też o przygotowanie się do długiej walki, wymagającej znacznej cierpliwości i jeszcze większych środków¹⁷.

Świadomość, iż operacji w Afganistanie NATO nie zakończy się tylko siłami militarnymi, mają też wojskowi. Główny dowódca sił ISAF gen. Stanley McChrystal ocenia, że na obecnym etapie nie można przesądzać ani o sukcesie, ani o niepowodzeniu misji. „Wygramy w Afganistanie wówczas, gdy miejscowa ludność uzna, że wygraliśmy” – mówił McChrystal w październiku 2009 r. w Międzynarodowym Instytucie Studiów Strategicznych w Londynie.

Pomimo iż poparcie dla misji NATO w Afganistanie w poszczególnych krajach członkowskich jest bardzo niskie i w większości krajów opinia publiczna życzyłaby sobie szybkiego powrotu żołnierzy (np. z sondażu przeprowadzonego dla tygodnika „Independent on Sunday” wynika, że 71 proc. Brytyjczyków opowiadało się za planowym wycofaniem wojsk z Afganistanu w ciągu 12 miesięcy), to jednak szef NATO Anders Fogh Rasmussen zapewnił, że Sojusz będzie w Afganistanie tak długo, jak długo to będzie potrzebne, aby zakończyć tę operację¹⁸. Trzeba też

¹⁶ www.fakty.interia.pl/swiat/news/strategia-zaangazowania-polski-w-afganistanie,1407123,4 [05.12.2009].

¹⁷ www.iss.krakow.pl/files/Przem%C3%B3wienie%20Programowe%20Sekretarza%20Generalnego%20NATO%20Jaapa%20de%20Hoop%20Scheffera.pdf; www.fakty.interia.pl/swiat/news/obama-oglosil-plan-zwiekszenia-sil-w-afganistanie,1405216,4 [04.12.2009].

¹⁸ www.rm124.pl/fakty/swiat/news-rasmussen-25-krajow-wzmocni-swe-sily-w-afganistanie,nld,94625; www.fakty.interia.pl/swiat/news/rasmussen-nato-bedzie-afganistanie-ile-trzeba,1375448,4; www.polskatimes.pl/aktualnosci/193055,rasmussen-apeluje-o-wyslanie-dodatkowych-wojsk-do,id,t.html [17.11.2009].

pamiętać, że sukces misji w Afganistanie jest postrzegany przez wielu analityków i polityków jako test wiarygodności Sojuszu (tak np. uważa polski minister obrony narodowej Bogdan Klich), choć oczywiście są zwolennicy przeciwnego zdania. „To zadanie, ale nie test” – mówi o misji w Afganistanie Adam Daniel Rotfeld, były minister spraw zagranicznych, obecnie członek grupy 12 ekspertów, którzy przygotowują nową doktrynę strategiczną Sojuszu. „Sojusz jest narzędziem do obrony państw i narodów. Afganistan to państwo poza obszarem traktatowym, które potrzebuje pomocy Sojuszu”¹⁹.

Wschodni ekspert

Od początku naszego członkostwa w NATO z racji położenia geopolitycznego oraz doświadczeń historycznych, Polska była postrzegana jako znawca problematyki wschodniej²⁰. Rozszerzenie NATO na wschód jest traktowane jako misja, która leży w interesie państwa polskiego. Rozszerzenie Paktu poza jego aktualne wschodnie granice oznacza bowiem dla Polski nie tylko wyjście z pozycji państwa frontowego Sojuszu, ale także stabilizację i demokratyzację obszarów byłego ZSRR, zwłaszcza Ukrainy i Gruzji²¹. Dlatego też polska dyplomacja nie ustaje w staraniach (pomimo zmian ekip rządzących, ciągłość tego przekonania jest widoczna), by NATO nie zamykało drzwi, a Gruzja i Ukraina uzyskały realne szanse na uzyskanie członkostwa w Sojuszu. Mówił o tym w swoim dorocznym wystąpieniu w Sejmie minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski²². Zabiegi o to, by NATO otwarło się przed Gruzją i Ukrainą były jednym z istotnych kierunków polskiej polityki zagranicznej w 2008 i 2009 r. Szczególną aktywność w zakresie promowania obecności Ukrainy i Gruzji w NATO polska dyplomacja wykazywała przed szczytem Paktu w Bukareszcie, który odbył się w marcu 2008 r.

Wypowiedzi przedstawicieli znacznej większości państw natowskich przed szczytem dawały nadzieje Gruzji i Ukrainie na uzyskanie w krótkiej perspektywie czasowej członkostwa w NATO.

Możliwość uzyskania MAP (*Membership Action Plan*) przez Ukrainę w 2008 r. zapowiadał jeszcze w marcu 2007 r. ówczesny ambasador Polski przy NATO Jerzy Nowak. Choć objęcie jakiegoś kraju MAP nie jest obietnicą wejścia do Sojuszu, to kraje doń włączone zyskują status kandydata, a NATO zobowiązuje się im pomóc na drodze do Sojuszu²³. Jako główną przeszkodę w przypadku Ukrainy, Nowak podał brak jasnego, wspólnego stanowiska w tej kwestii

¹⁹ www.wyborcza.pl/1,75478,6894897,Rotfeld__NATO_musi_miec_otwarte_drzwi.html?as=2&ias=2&startsz=x [13.03.2009].

²⁰ O początkach polskiej polityki względem rozszerzenia NATO pisała Katarzyna Żukrowska, *Polska wobec dalszego procesu otwarcia NATO*, [w:] *Polska a dalsze otwarcie NATO*, red. E. Cziomer, Kraków 1998.

²¹ J. M. Nowak, *op. cit.*

²² www.msz.gov.pl/wystapienia_ministra_spraw_zagranicznych.

²³ Interesującą analizę o początkach relacji pomiędzy Ukrainą i NATO przedstawił Janusz Onyszkiewicz [w:] *Ukraina a NATO*, „Raporty i Analizy” 2003, nr 2.

w gronie najważniejszych polityków ukraińskich. Plany związane z przystąpieniem do NATO, forsowane przez prozachodniego prezydenta Wiktora Juszczkę, były bowiem torpedowane przez prorosyjskiego premiera Wiktora Janukowicza, który jeszcze we wrześniu 2006 r. oświadczył w Brukseli, że jego kraj nie jest gotów na przyspieszenie integracji z Sojuszem. Jako jeden z głównych argumentów przytaczał niskie poparcie (od 12 do 25 proc.) Ukraińców dla tej idei²⁴.

Kiedy tekę szefa rządu Ukrainy przejęła Julia Tymoszenko, wydawało się, że sytuacja znacząco się poprawiła. „Zwracam uwagę naszym zachodnim partnerom: trzeba tę koniunkturę jak najlepiej wykorzystać” – mówił szef ukraińskiego MSZ Wołodimir Ohryzko w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej”²⁵. Podkreślał, że władze Ukrainy w liście skierowanym do przywódców NATO jasno stwierdziły, iż Ukraina chce zostać włączona do MAP. Argumentował, że Ukraina jest jedynym nienależącym do NATO krajem, który bierze aktywny udział we wszystkich operacjach Sojuszu. Ohryzko przekonywał, że Ukrainie chodzi o to, by członkowie NATO pomogli Ukrainie wzmocnić jej system prawny, by mogła stać się krajem bardziej stabilnym, demokratycznym, rynkowym. Dodał też, że Ukraina od wielu lat rozmawia o członkostwie w NATO²⁶.

Na rzecz otwarcia NATO na Ukrainę i Gruzję aktywnie działała Polska wraz z krajami ościennymi (Litwą, Łotwą, Estonią, Czechami, Słowacją, Bułgarią, Rumunią, Słowenią) oraz Kanadą. Ambasadorowie tych krajów w liście do sekretarza generalnego NATO argumentowali, że przyznanie MAP jest logicznym krokiem w stosunkach między NATO a Ukrainą i Gruzją. Działania na rzecz rozszerzenia NATO wzbudzały jednak zdecydowany opór Rosji, której reakcji obawiały się Niemcy, Francja i Włochy. Kijów i Tbilisi mogły jednak liczyć na poparcie USA. Ówczesny prezydent George Bush otwarcie popierał te aspiracje.

Pomimo że dążenia Ukrainy i Gruzji popierało kilkunastu członków NATO, silny opór Niemiec, Włoch, Francji, Belgii, Turcji, Holandii i Portugalii zdecydował, iż podczas szczytu w Bukareszcie NATO nie przyznało MAP ani Ukrainie, ani Gruzji, choć sekretarz generalny Jaap de Hoop Scheffer zapewnił, że w przyszłości Ukraina i Gruzja dołączą do Paktu. Ta ostrożna deklaracja spotkała się ze zdecydowaną reakcją Rosji: wiceminister spraw zagranicznych Rosji określił to posunięcie mianem „wielkiego strategicznego błędu”.

Szczyt ten utrzymał jednak w mocy „politykę otwartych drzwi” – Albania i Chorwacja zostały zaproszone do rozmów akcesyjnych²⁷. Z kwestią obecności Gruzji w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego społeczność międzynarodowa musiała się zmierzyć w lecie 2008 r. podczas zbrojnego konfliktu Rosja–Gru-

²⁴ www.kijow.polemb.net.

²⁵ www.wyborcza.pl/1,86758,5028651.html [17.03.2008].

²⁶ 9 lipca 1997 r. na szczycie NATO w Madrycie, zgodnie z przyjętą Kartą o Szczególnym Partnerstwie NATO–Ukraina, została utworzona Komisja NATO–Ukraina (NUC). Jest ona podstawowym forum decyzyjnym odpowiedzialnym za koordynację spraw związanych z relacjami NATO–Ukraina, w tym zbliżenie Ukrainy do członkostwa w Sojuszu (www.nato.int/issues/nato-ukraine/index.html).

²⁷ *NATO. Refleksja na 60-lecie*, „Rocznik Strategiczny” 2008, nr 9, s. 157.

zja. W wyniku działań zbrojnych podjętych przez Rosję, NATO zawiesiło kontakty z tym krajem, zaś we wrześniu 2008 r. została ustanowiona Komisja NATO–Gruzja (NGC), jako forum konsultacji politycznych i współpracy ukierunkowanej na przybliżanie Gruzji do członkostwa²⁸. Dokument ustanawiający Komisję został podpisany przez sekretarza generalnego NATO i gruzińskiego premiera 15 września 2008 r. w Tbilisi. Pierwsza sesja miała miejsce podczas wizyty Rady Północnoatlantyckiej (NAC) w Gruzji²⁹.

Kolejny krok na drodze Gruzji i Ukrainy do NATO nastąpił podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych państw NATO, które odbyło się w grudniu 2008 r. w Brukseli. „Nie przesądzając dalszych decyzji, które muszą zostać podjęte w sprawie MAP, zgodziliśmy się, że w ramach komisji NATO–Gruzja i NATO–Ukraina, stworzone zostaną roczne plany narodowe, by pomóc Gruzji i Ukrainie w reformach” – głosił komunikat końcowy szczytu. Dla zwolenników wejścia Ukrainy i Gruzji do NATO, deklaracja ta była zapowiedzią bliższej perspektywy członkostwa tych krajów. „*De facto* zrobimy to samo albo więcej pod inną nazwą” – skomentował wtedy szczyt minister Radosław Sikorski, który przypominał, że nie ma żadnego formalnego wymogu nakazującego kandydatowi do NATO uzyskać MAP. Zdaniem Sikorskiego, może się w końcu okazać, że kraje te będą tak bliskie gotowości do członkostwa, że MAP nie będzie im potrzebny.

Takie rozwiązanie było też satysfakcjonujące dla Gruzji i Ukrainy. „Osiągnęliśmy wynik, do którego dążyliśmy. Dziś *de facto* dostaliśmy MAP” – mówił ukraiński minister spraw zagranicznych Wołodymyr Ohryzko³⁰.

Działania polityczne na rzecz integracji Ukrainy ze strukturami NATO zostały poparte działaniami w sferze wojskowej. W listopadzie 2009 r. z inicjatywy Polski, w Brukseli podpisano list intencyjny w sprawie utworzenia polsko-litewsko-ukraińskiej brygady, która będzie mogła być wykorzystywana w międzynarodowych operacjach pokojowych, zarówno z mandatem ONZ, Unii Europejskiej, jak i NATO. Pomysłodawcą jednostki był minister Bogdan Klich, który nie ukrywał, że ideą inicjatywy jest wciągnięcie Ukrainy do struktur euroatlantyckich. „Ta inicjatywa zmierza do pogłębienia współpracy z Ukrainą, która jako jedyny kraj spośród trzech uczestników brygady nie należy ani do NATO, ani do UE” – mówił³¹.

Te działania wywołały nieprzychylnie komentarze w Rosji. W grudniu 2009 r. podczas oceny rocznych programów narodowych, Gruzja została oceniona nieco lepiej niż Ukraina. Według sekretarza generalnego NATO, „ciężka praca i znaczące wysiłki ze strony gruzińskich władz przynoszą owoce”. Odnosząc się do Ukrainy stwierdził natomiast, że „potrzeba jeszcze wiele pracy, by Ukraina osiągnęła swo-

²⁸ O początkach gruzińskich aspiracji do NATO napisał Władimir Chitadze [w:] *Wymiar wschodni NATO*, red. P. Gas, W. Unger, Kraków 2006.

²⁹ www.nato.int/issues/nato-georgia/index.html.

³⁰ www.wyborcza.pl/1,76842,6022583,NATO_daje_niby_MAP_dla_Ukrainy_i_Gruzji.html [04.12.2008].

³¹ www.fakty.interia.pl/swiat/news/powstanie-polsko-litewsko-ukrainska-brygada-do-misji,1397674;news/rosja-o-bezprecedensowym-pomysle-polski,1398503,3347 [16.11.2009].

je ambitne cele, bowiem sojusznicy oczekują od Ukrainy bardzo wysokich standardów we wszystkich dziedzinach życia publicznego”. W opinii uczestniczących w tej ocenie dyplomatów, chodzi o to, że członkom NATO szczególnie zależy na ustabilizowaniu sytuacji politycznej na Ukrainie³².

Warto jednak odnotować, że w grudniu 2009 r. Ukraina podpisała z Irakiem „zbrojeniowy kontrakt stulecia” – zamierza sprzedać Bagdadowi produkowany przez siebie sprzęt wojskowy wartości 2,4 mld dolarów. Zdaniem ekspertów, jest to rekompensata za utratę szansy na wejście do NATO, gdyż rozmowy Kijów–Bagdad – według ukraińskich analityków prowadzone są z przyzwoleniem Stanów Zjednoczonych. Zdaniem szefa kijowskiego Centrum Badań nad Armią, Konwersją i Rozbrojeniem Wałentyna Baraka, perspektywa akcesji oddaliła się bowiem o co najmniej 70 lat³³.

Trzeba jednak zauważyć, że pomimo gestów wobec Ukrainy i Gruzji, które budziły sprzeciw Rosji, ani USA, ani NATO w żadnym wypadku nie zamierzały pogarszać swoich relacji z tym krajem. Wręcz przeciwnie – 4 grudnia 2009 r. w Brukseli odbyło się spotkanie szefów dyplomacji 28 państw Sojuszu z ministrem spraw zagranicznych Rosji Siergiejem Ławrowem. Było to pierwsze formalne spotkanie Rady NATO–Rosja na szczeblu ministerialnym po rosyjsko-gruzińskiej wojnie w sierpniu 2008 r., kiedy to Sojusz zamroził stosunki z Moskwą.

W Brukseli uzgodniono, że NATO i Rosja dokonają wspólnej analizy wyzwań i zagrożeń stojących przed nimi w XXI wieku. Przyjęto plan współpracy na rok 2010, który obejmuje walkę z terroryzmem, misję w Afganistanie, przemysł narkotyków i badania naukowe. Podpisano także dokument reformujący strukturę Rady NATO–Rosja, aby była skuteczniejszym narzędziem współpracy.

Uczestnicząc w tym spotkaniu minister Radosław Sikorski przypomniał jednak, że wśród spraw stanowiących problem w relacjach NATO–Rosja, są niewypelnione jeszcze przez Rosję warunki rozejmu w Gruzji oraz odbyte jesienią 2009 r. przez wojska rosyjskie i białoruskie wspólne manewry przy polskiej granicy.

Nowa strategia dla Sojuszu

Jak każdej instytucji, tak i Sojuszowi potrzebny jest dokument będący swoistą „mapą drogową”. W NATO taką funkcję pełni Strategia, w której Sojusz definiuje swoją misję i zadania. Obecnie obowiązuje Strategia przyjęta w 1999 r., podczas szczytu NATO w Waszyngtonie (tego samego, w którym Polska uczestniczyła pierwszy raz jako pełnoprawny członek). Potwierdzono w niej, że podstawowym zadaniem organizacji pozostaje zbiorowa obrona – środkami politycznymi i wojskowymi – wolności i bezpieczeństwa państw członkowskich, a także świata

³² www.rp.pl/artykul/102661,401042_NATO_chwali_Gruzje_i_ostrzega_Ukraine.html [03.12.2009].

³³ www.dziennik.pl/swiat; fakty.interia.pl/swiat/news/nato-i-rosja-wspolnie-zdefiniuja-wyzwania-xxi-wieku,1406983,4 [12.12.2009].

wartości leżącego u podstaw Traktatu Północnoatlantyckiego. Na tym tle Sojusz zadeklarował swoje zainteresowanie umacnianiem stabilności i bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego³⁴.

Jak widać, Strategia Sojuszu liczy już ponad 10 lat i nadeszła pora – jak twierdzi wielu analityków i polityków – by przygotować nową koncepcję. Mówił też o tym ówczesny sekretarz generalny NATO Jaap de Hoop Scheffer podczas debaty ekspertów i polityków w ramach II Forum Euroatlantyckiego „NATO przed szczytem jubileuszowym”, w dniach 19–20 lutego 2009 r. w Krakowie. Scheffer podkreślał, że przez 10 lat, które minęły od napisania obowiązującej Strategii, zmieniło się otoczenie, w którym funkcjonuje Sojusz, zaś samo NATO przeszło transformację. „Niezbędne jest pilne określenie zarówno jasnej wizji Sojuszu, jak i najważniejszych jego zadań” – mówił Scheffer. Jego zdaniem, nowa Strategia musi w czytelny sposób opisać środowisko strategiczne – czyli opisać, gdzie NATO ma do odegrania swoją rolę, i jaka ona być powinna. Podkreślał też, że NATO musi ponownie zdefiniować znaczenie Artykułu 5. Traktatu waszyngtońskiego, czyli zdecydować, jak artykuł ten – podstawa działań Sojuszu – powinien być dziś interpretowany i wprowadzany w życie. W opinii Scheffera nowa Strategia musi odnieść się też do równowagi pomiędzy kolektywną obroną terytorialną a nowymi misjami NATO, takimi jak misje ekspedycyjne. Strategia też powinna – jego zdaniem – zdefiniować obszary, w których NATO i Rosja mają wspólne interesy i możliwa jest współpraca³⁵.

Podobne stanowisko prezentuje rząd RP. „Sprzyjamy modernizacji NATO i jego dostosowywaniu do wymogów stworzonych przez współczesne zagrożenia. [...] Oczekujemy od naszych sojuszników zachowania równowagi pomiędzy działaniami podejmowanymi poza obszarem traktatowym a zdolnością Sojuszu do tradycyjnej obrony państw członkowskich” – mówił minister Sikorski³⁶.

Rozpoczęcie prac nad nową koncepcją strategiczną, dostosowującą NATO do takich wyzwań, jak terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia czy cyberataki – zapowiedzieli przywódcy państw NATO w Deklaracji Bezpieczeństwa Sojuszniczego, która została przyjęta na szczycie NATO Strasburgu w kwietniu 2009 r. Stwierdzono, że Artykuł 5. Traktatu waszyngtońskiego, gwarantujący wzajemną obronę i niepodzielne bezpieczeństwo sojuszników, jest i będzie podstawą NATO³⁷. Przywódcy zobowiązali nowo wybranego sekretarza generalnego NATO Andersa Fogha Rasmussena do zebrania i przewodniczenia grupie ekspertów, którzy w ścisłej współpracy z sojusznikami stworzą podstawy nowej kon-

³⁴ *Szczyt waszyngtoński. Odnowiona strategia i nowe inicjatywy*, „Rocznik Strategiczny” 1999/2000, s. 111.

³⁵ Przemówienie sekretarza generalnego NATO, wygłoszone na konferencji „NATO przed szczytem jubileuszowym”, Kraków, 19 lutego 2009, www.iss.krakow.pl/files/Przem%C3%B3wienie%20Programowe%20Sekretarza%20Generalnego%20NATO%20Jaapa%20de%20Hoop%20Scheffera.pdf.

³⁶ Wystąpienie ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego, 7 maja 2008, www.msz.gov.pl/wystapienia_ministra_spraw_zagranicznych.

³⁷ http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,80708,6466936,NATO_Szczyt_przyjal_Deklaracje_Bezpieczenstwa_Sojuszniczego.html.

cepcji strategicznej, by została ona przyjęta na następnym szczycie NATO, czyli prawdopodobnie na szczycie w Lizbonie w drugiej połowie 2010 r.

Szefową powołanego przez sekretarza generalnego zespołu 12 ekspertów została Madeleine Albright, była sekretarz stanu USA. Polskę w tym gronie reprezentuje Adam Daniel Rotfeld, który powiedział: „Dokument o bezpieczeństwie Sojuszu powinien raczej umacniać zobowiązania wynikające z Traktatu waszyngtońskiego, w szczególności Artykułu 5., a nie postulować lub otwierać drogę do rewizji tego Traktatu”³⁸.

Podsumowując, trzeba przyznać, że 10 lat uczestnictwa Polski w NATO ma wymiar zdecydowanie pozytywny: zwiększyło się bezpieczeństwo Polski, zostaliśmy objęci gwarancjami bezpieczeństwa, których fundamentem jest Traktat waszyngtoński. Polska stała się graczem, który ma możliwość wpływania na kształt międzynarodowego środowiska bezpieczeństwa i decydowania o operacjach NATO, zarówno w obszarze traktatowym, jak i poza jego granicami. Zmodernizowano Polskie Siły Zbrojne, Polska aktywnie też uczestniczy w tworzeniu nowego kształtu Sojuszu, konsekwentnie promując politykę „otwartych drzwi”. Obecność w radzie Adama D. Rotfelda daje Polsce możliwość kreowania najważniejszego dokumentu – koncepcji Strategii, która będzie określała nowe wyzwania i kierunki działania NATO na najbliższe lata.

³⁸ A. D. Rotfeld, *Stare pytania, nowe odpowiedzi*, „Polska Zbrojna” 2009, luty (wydanie specjalne *Polska – 10 lat w NATO*), s. 82.

Jerzy J. Wiatr

II WOJNA ŚWIATOWA I NOWY ŁAD ŚWIATOWY

W dziejach stosunków międzynarodowych półwiecze zamykające się datami 1939–1989 miało znaczenie przełomowe. Pod wieloma względami zamknęło ono całą dotychczasową epokę nowożytnych stosunków międzynarodowych i stworzyło świat, w którym żyć będą następne pokolenia. Warto więc zastanowić się nad tym, jakie właściwości II wojny światowej czynią ją tak ważną cezurą w historii politycznej.

W dalszych rozważaniach skupię uwagę na trzech zagadnieniach. Pierwszym jest charakter tej wojny, tak bardzo różnej od wojen wcześniejszych pod względem techniki wojennej, a jeszcze bardziej celów przyświecających wojującym stronom. Drugim są zmiany, które wojna ta spowodowała w strukturze stosunków międzynarodowych – zarówno takich, które w pięćdziesiąt lat po jej wybuchu odeszły w niepowrotną przeszłość, jak i takich, które są nadal obecne w polityce światowej i pozostaną w mocy przez wiele następnych dziesięcioleci. Trzecie zagadnienie to rozważenia na temat wpływu II wojny światowej na myśl polityczną i prawną. Na koniec warto też zastanowić się, jak II wojna światowa wpłynęła na położenie Polski.

Pierwsza i ostatnia totalna wojna ideologiczna

W 1939 roku rozpoczęła się wojna, która okazać się miała ostatnią totalną wojną w historii ludzkości i która położyła podwaliny pod jakościowo nowy ład światowy. Z perspektywy mijającego czasu widać, jak trwale okazało się dziedzictwo tej wojny, czemu nie przeczy nawet fakt, że pięćdziesiąt lat później załamanie się po-

wojennego („jałtańskiego”) podziału Europy niejedno zmieniło w konstelacji stosunków międzynarodowych. W niczym nie umniejszając znaczenia Jesieni Ludów, upadku muru berlińskiego, zakończenia zimnej wojny, wreszcie rozpadu Związku Radzieckiego, gotów jednak jestem bronić tezy, że w podstawowych swych cechach, świat dzisiejszy jest uformowany przez przebieg i konsekwencje II wojny światowej.

Raymond Aron w swym wielkim dziele o wojnie i pokoju w świecie powojennym niezwykle przejrzyście przedstawił, na czym polegała jakościowa nowość stosunków międzynarodowych po wojnie (Aron 1962). W wyniku uzyskanego w czasie tej wojny jakościowo nowego poziomu techniki wojennej, totalna wojna między mocarstwami uzbrojonymi w broń nuklearną przestała być racjonalnym sposobem prowadzenia polityki międzynarodowej. Do przeszłości odeszły czasy, gdy wojna była jednym ze sposobów prowadzenia polityki, tyle że innymi niż w czasie pokoju środkami. Skończyła się era Carla von Clausewitza, najwybitniejszego teoretyka wojskowości XIX wieku. Czternaście lat po cytowanej wyżej pracy Raymond Aron opublikował obszerne dzieło stanowiące najwybitniejsze w literaturze światowej rozważanie na temat sensu clausewitzowskiej teorii wojny w całkowicie zmienionych realiach powojennego świata (Aron 1976). Absolutna wojna, wojna totalna, stała się „niemożliwością esencjonalną”. Świat musiał nauczyć się rozwiązywać globalne konflikty innymi niż wojna sposobami.

Konsekwencją tak rozumianej hipertrofii wojny totalnej było realizowanie przez oba supermocarstwa światowe strategii „odstraszania”, której najważniejszym elementem stał się obustronny szantaż nuklearny. W miejsce wojny rzeczywistej pojawiła się wojna potencjalna – wyścig zbrojeń nuklearnych doprowadzony do stanu, w którym wojna rzeczywista stała się niemożliwa, gdyż oznaczałaby unicestwienie ludzkości. Tworzyło to przynębiające poczucie permanentnego zagrożenia, o którym przypominają powstałe w latach zimnej wojny katastroficzne filmy o zagładzie nuklearnej, jak na przykład sławny *Ostatni brzeg* Stanleya Krammera. Trzeba jednak przyznać, że ludzkość opłaciło się życie w strachu przed zagładą atomową, gdyż dzięki temu nie musiała płacić kolejnej hekatomby ofiar w wojnie prowadzonej środkami konwencjonalnymi.

Znaczenie II wojny światowej polega w dużej mierze na tym, że doprowadziła do takiego rozwoju technicznych możliwości prowadzenia walki, iż nieracjonalna stała się polityka zmierzająca do nowej wojny światowej – między wielkimi mocarstwami. Nie oznaczało to zakończenia wszelkich wojen, ale uczyniło wojnę zjawiskiem lokalnym i ograniczonym. Niektóre wojny lokalne tylko dlatego nie przerodziły się w wojnę światową, że podejmujący strategiczne decyzje politycy byli aż do bólu świadomi zagrożeń tkwiących w eskalacji działań wojennych. Tak było na przykład w 1950 roku, gdy prezydent Truman odrzucił sugestię generała MacArthura, by zbombardować (nawet z użyciem bomb atomowych) terytorium Chińskiej Republiki Ludowej, której wojska pospieszyły z pomocą Korei Północnej. Kolejne wojny między Izraelem a jego arabskimi sąsiadami kończyły się za-

wieszeniami broni przede wszystkim dlatego, że ich przedłużanie groziło eskalacją, aż po starcie wielkich mocarstw. Szczególnie oczywiste było to w czasie wojny w 1956 roku, gdy ZSRR zagroził Izraelowi uderzeniem rakiety (Gebert 2004: 12), ale co najmniej pośrednio niebezpieczeństwo eskalacji konfliktu wojennego zmuszało do przerwania działań wojennych we wszystkich wojnach toczonych przez Izrael od 1948 roku. Również w wojnie wietnamskiej, Stany Zjednoczone licząc się z niebezpieczeństwem konfliktu z ZSRR i szukając jego pomocy w uzyskaniu wynegocjowanego pokoju, ograniczały się do bombardowania Wietnamu Północnego, ale nie zaatakowały siłami lądowymi (Karnow 1983: 583). Z drugiej strony Związek Radziecki unikał w stosunku do mocarstw zachodnich takich posunięć, które uczyniłyby lokalny konflikt zarzewiem wojny światowej. Konsekwencją umiaru dyktowanego strachem przed nuklearną katastrofą była „zimna” a nie „gorąca” wojna między dwoma blokami państw znacznie głębiej zwaśnionymi, niż to miało miejsce w przededniu I wojny światowej.

Pokój wyrósł nie ze zwycięstwa idei pacyfistycznych i nie z zaakceptowanych powszechnie norm prawa międzynarodowego, lecz ze strachu, który – mimo wszystko – okazał się zbawienny. Po raz pierwszy od niepamiętnych czasów w niemal wszystkich państwach europejskich wyrasta już trzecie pokolenie, dla którego wojna nie jest częścią życiowego doświadczenia. Już to byłoby wystarczającym powodem, by uznać II wojnę światową za przełomowy moment w historii ludzkości. Nie do tego jednak sprowadza się jej dziedzictwo.

II wojna światowa była nie tylko wojną totalną, ale także – przede wszystkim – wojną ideologiczną, to jest taką, w której stawką był wybór dominującej wizji świata, nie zaś takie czy inne cząstkowe interesy poszczególnych państw. Wojny ideologiczne występowały również w przeszłości, by wspomnieć średniowieczne krucjaty, wojnę trzydziestoletnią 1618–1648, czy wojny rewolucyjnej Francji z kolejnymi koalicjami monarchii europejskich, wrogimi ideom tej rewolucji. Takie wojny były jednak wyjątkami, gdyż zarówno w bardziej odległej przeszłości, jak i w epoce zapoczątkowanej przez kongres Wiedeński, dominującym rodzajem wojny między państwami była walka nie o uniwersalne zasady ideologiczne czy religijne, lecz o konkretne, cząstkowe interesy narodowe – terytorialne, gospodarcze, dynastyczne czy inne.

Ideologiczny charakter ostatniej wielkiej wojny był jednak pewnego rodzaju paradoksem. Zaczęła się od porozumienia dwóch totalitarnych mocarstw – hitlerowskiej Trzeciej Rzeszy i stalinowskiego Związku Radzieckiego. Do czerwca 1941 roku wojna miała więc przejrzyście ideologiczny charakter: była wojną w obronie demokracji przeciw totalitaryzmowi. W tej wojnie nie szło, jak demagogicznie głosili francuscy pacyfiści, „o Gdańsk”. Gdańsk czy „korytarz” stanowiły preteksty i gdyby Polska ustąpiła Niemcom w tych kwestiach, szybko znalazłyby się nowe żądania mające uzasadnić niemieckie dążenie do panowania nad światem. Hitlerowskie Niemcy wywołały wojnę nie dla zaokrąglenia swych granic, lecz dla zdobycia hegemonii światowej pozwalającej jej zrealizować swoją wizję nowego

ładu opartego na panowaniu wybranej do przewodzenia świata rasy teutońskiej. W pierwszej fazie wojny drugie mocarstwo totalitarne – Związek Radziecki – gotowe było (być może przejściowo) zawiesić swą ideologiczną wrogość w stosunku do faszyzmu, gdyż liczyło na to, że wojna stworzy warunki dla realizacji ideologicznego celu polityki radzieckiej, jaką było promowanie rewolucji w skali światowej. Stalin odrzucając ideę „permanentnej rewolucji” Lwa Trockiego, nigdy jednak nie wyrzekł się wizji zwycięstwa komunizmu w świecie, chciał jedynie do tego celu dążyć stopniowo, kolejnymi, dostosowanymi do zmieniających się warunków, posunięciami. Jednym z nich było porozumienie z Niemcami, które Związkowi Radzieckiemu dać miało parę lat pokoju, a także – co dla strategii Stalina było najważniejsze – umożliwiło wybuch zbrojnego konfliktu między dwiema grupami państw kapitalistycznych. Wojna taka miała trwać długo i doprowadzić do obustronnego wyczerpania sił walczących mocarstw, co pozwoliłoby ZSRR wkroczyć do gry w dogodnym momencie i wykorzystać to dla rewolucyjnej przebudowy świata.

Rosja – pisał Henry Kissinger – odegrała decydującą rolę w wybuchu obu wojen. W 1914 roku Rosja przyczyniła się do wybuchu wojny uparcie trwając przy swoim sojuszu z Serbią i w wyniku nadmiernie sztywnego planu mobilizacji; w 1939 roku uwalniając Hitlera od obawy wojny na dwa frontach Stalin musiał wiedzieć, że swoim postępowaniem wojnę czyni nieuniknioną. W 1914 roku Rosja stawiała do wojny w obronie swojego honoru. W 1939 roku zachęcała do wojny, by wziąć udział w dzieleniu łupów będących wynikiem niemieckich podbojów¹.

Jeśli taka była kalkulacja Stalina, Kissinger pomylił się poważnie w ocenie sił głównych mocarstw. Nie doszło do przewlekłej i wyczerpującej wojny pozycyjnej na wzór wojny 1914–1918. W czasie niewiele dłuższym niż rok Niemcy stały się mocarstwem hegemonicznym kontrolującym niemal cały obszar Europy – poza Wielką Brytanią i Związkiem Radzieckim. Wielka Brytania obroniła się przed planowaną inwazją niemiecką, gdyż wygrała walkę o panowanie w powietrzu (*Battle of Britain*), ale nie miała sił, by pozbawić Niemcy ich zdobyczy na kontynencie europejskim. Gdyby Niemcy nie uderzyły na ZSRR, a Japonia nie zaatakowała Stanów Zjednoczonych, II wojna światowa mogła zakończyć się militarnym impasem, w wyniku którego niemal cała Europa pozostałaby pod panowaniem niemieckim. Dla ZSRR byłby to scenariusz wysoce niekorzystny. Musiałby albo uznać przewagę hitlerowskich Niemiec, albo zaryzykować konflikt z nimi w warunkach dla ZSRR wysoce niebezpiecznych. Od obu tych zagrożeń stalinowskie mocarstwo ocalił strategiczny błąd Hitlera: uderzenie na Wschód zanim jeszcze zakończyły się zmagania na Zachodzie (a raczej na Południu, gdyż wojna lądowa toczyła się w tym czasie w Afryce północnej).

Amerykański politolog Barton Whaley w pasjonującej książce o kulisach wojny niemiecko-radzieckiej wysunął hipotezę, zgodnie z którą Niemcom udało się zaskoczyć Stalina nie dlatego, że nie miał on informacji o przygotowaniach do niemieckiego uderzenia, ale dlatego, że nie wierzył, by Niemcy mogły dokonać

¹ Kissinger 1996: 377.

tak nieracjonalnego posunięcia. Sądził, że Niemcy szykują się do postawienia mu twardego ultimatum i był gotów do ustępstw. Sam będąc pragmatycznym realistą nie mógł uwierzyć, że jego partner postąpi aż tak ryzykownie (Whaley 1973). Przyczyny, dla których Niemcy zdecydowały się na tak ryzykowny, i jak się okazało zgubny dla nich, manewr, nie są do końca znane. Są zresztą mniej ważne niż następstwa tego kroku.

Uderzenie niemieckie na Związek Radziecki gruntownie zmieniło ideologiczny charakter wojny. Przestała ona być starciem demokracji i totalitaryzmu, a stała się wojną prowadzoną przez doraźnie zmontowaną koalicję państw demokratycznych i komunistycznego ZSRR przeciw koalicji europejskich państw faszystowskich i militarystycznej Japonii. Wojna pozostawała konfliktem ideologicznym, ale jasność konturów ideologicznych uległa zatarciu. W ZSRR stonowano retorykę „antyimperialistyczną” wracając do wcześniejszej retoryki antyfaszystowskiej. W Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii natomiast wyciszono propagandę antykomunistyczną a rzeczywistość radziecką przedstawiać zaczęto w jaśniejszych niż dotychczas barwach².

Zacieranie konturów ideologicznych między zachodnimi demokracjami a komunistycznym totalitaryzmem nie pozbawiało jednak wojny jej ideologicznego charakteru. Miała to być, by użyć określenia z wojennych pamiętników generała Dwighta Eisenhowera, „krucjata”. Krucjata jest wojną w imię absolutnego dobra przeciw absolutnemu złu. Tym złem był hitlerowski totalitaryzm z jego wizją ładu opartego na panowaniu „rasy panów” i na ujarzmieniu, a w części nawet wytypowaniu ras „niższych”. Dopuszczając się zbrodni ludobójstwa hitlerowskie Niemcy i ich sojusznicy aż nadto więc zasłużyli na potraktowanie ich jako ucieleśnienie zła absolutnego. Oznaczało to wojnę aż to całkowitego zwycięstwa, do bezwarunkowej kapitulacji i zniszczenia reżymu hitlerowskiego. Taka jest logika wojny ideologicznej. II wojna światowa była taką właśnie wojną ideologiczną, czego nie zmienia różnorodność ideologiczna istniejąca w obozie zwycięzców.

Ideologiczny charakter wojny spowodował odebranie faszyzmowi legitymizacji. Choć gdzieś tam odradzają się, na ogół słabe, formacje pogrobowców hitlerizmu i faszyzmu, ideologie te zostały na tyle skompromitowane, że żadna licząca się formacja polityczna nie przyznaje się do takiego rodowodu. W sensie ideologicznym II wojna światowa oznaczała totalną klęskę brunatnego totalitaryzmu.

Nie oznaczała natomiast klęski drugiego – czerwonego – totalitaryzmu. Wbrew nadziejom wielu Polaków, nie powtórzył się scenariusz z roku 1918 – pokonanie Rosji przez Niemcy, a następnie zadanie im klęski przez demokratyczne

² Ciekawym przyczynkiem do sytuacji politycznej w USA są dzieje biografii Stalina pisanej przez Lwa Trockiego na wygnaniu w Meksyku. Biografię tę po zamordowaniu Trockiego (nawiasem mówiąc, Trocki pracował nad tym tekstem w chwili, gdy został zaatakowany przez sowieckiego agenta), przygotował do druku i przetłumaczył na angielski amerykański trockista Charles Malamuth, ale na wydanie trzeba było czekać do 1946 roku, gdyż żaden wydawca nie chciał jej opublikować w trakcie działań wojennych. Z tych samych powodów w czasie wojny rządy USA i Wielkiej Brytanii odmawiały uznania zbrodni katyńskiej za dzieło stalinowskiego aparatu terroru.

mocarstwa zachodnie. Tym razem sojusznicy spotkali się w środku pokonanych Niemiec. Komunizm i imperium radzieckie nie zostały przez wojnę zniszczone. Wprost przeciwnie – jedną z konsekwencji wojny był ogromny wzrost autorytetu Związku Radzieckiego i atrakcyjności doktryny komunistycznej w wielu państwach koalicji antyhitlerowskiej. Na przykład dalecy od sympatyzowania z komunizmem historycy amerykańscy podkreślają wpływ II wojny światowej na znaczny, choć jak miało się okazać krótkotrwały, wzrost atrakcyjności ideologii komunistycznej w Europie Zachodniej, a częściowo także w Stanach Zjednoczonych. Martin Malia pisze wręcz o tym, że przyznawanie się do komunistycznych poglądów stało się „honorową odznaką” wielu postępowych środowisk w Europie Zachodniej (Malia 1999: 364). Wydarzeniem historycznym, które wzmocniło ideologiczną atrakcyjność komunizmu było zwycięstwo rewolucji chińskiej i ustanowienie – własnymi siłami, nie zaś pod osłoną radzieckich czołgów – drugiego mocarstwa komunistycznego. Trzeba było kolejnych rozczarowań – „rewelacji” Chruszczowa o terrorze stalinowskim, interwencji na Węgrzech i Czechosłowacji – by to oczarowanie komunizmem minęło całkowicie, przynajmniej w rozwiniętych i zamożnych krajach półkuli północnej³.

Zarazem jednak II wojna przyniosła triumfalny powrót idei demokratycznych. Demokracja, która w latach 30. XX wieku zepchnięta została do defensywy, wracała obecnie opromieniona uratowaniem świata przed hitlerowskim koszmarem. „Druga fala demokratyzacji” (lata 1943–1962) przyniosła potrojenie liczby państw demokratycznych (z 12 do 36), a ich procent wśród ogółu państw o ludności powyżej jednego miliona wzrósł z 19,7 do 32,4 (Huntington 1991: 26). Mimo późniejszego regresu w latach 60. i na początku lat 70. oczywiście wydaje się, że triumfalny pochód idei demokratycznych w okresie „trzeciej fali” (1974–1994) miał swe korzenie w zwycięstwie mocarstw demokratycznych w II wojnie światowej. Co więcej, umocnienie ideologii demokratycznej okazało się trwałe, czego nie da się powiedzieć o przejściowym wzroście atrakcyjności ideologicznej komunizmu.

Konsekwencją takiego charakteru II wojny światowej było to, że świat po wojenny przybrał postać dwubiegunowego podziału na ideologicznie i politycznie wrogie bloki państw – każde pod hegemonią jednego z dwóch światowych supermocarstw. Podział był – zwłaszcza w pierwszym dziesięcioleciu – bardzo ostry i głęboki. Istniało realne prawdopodobieństwo trzeciej wojny światowej, do której nie doszło przede wszystkim dlatego, że rozwój techniki wojennej zmienił zasadniczo charakter przyszłej wojny i doprowadził do tego, że przestała ona być akceptowalnym sposobem realizowania celów politycznych. Po obu stronach tego podziału na czele państw stali polityczni realiści. Tak Stalin, jak i jego następcy, wiedzieli dobrze, że frontalne starcie ze Stanami Zjednoczonymi i innymi

³ Czym innym jest natomiast znacznie większa atrakcyjność ideologii komunistycznej w Ameryce Łacińskiej, gdzie komunistyczna – a zarazem przeciwstawiająca się amerykańskiej hegemonii Kuba, ma wciąż wielu entuzjastycznych obrońców.

państwami demokratycznymi doprowadzi do klęski. Po drugiej stronie panowało realistyczne przekonanie, że ekspansję radziecką można i trzeba powstrzymać, ale odebranie Związkowi Radzieckiemu jego zdobyczy z lat wojny jest poza zasięgiem dopuszczalnego ryzyka. Na prawie pół wieku świat pozostawał podzielony, a jego wschodnia część podporządkowana została hegemonii radzieckiej. Dopiero wewnętrzne procesy społeczne i polityczne występujące w ówczesnych państwach komunistycznych doprowadziły – pół wieku po wybuchu II wojny światowej – do pokojowego demontażu systemu komunistycznego w Europie. Pozwoliło to na przezwyciężenie powojennego podziału Europy i na umocnienie demokratycznego ładu w skali światowej.

Przemijające i trwale zmiany ładu międzynarodowego

Powojenna struktura stosunków międzynarodowych nie miała precedensów w historii ostatnich dwóch tysiącleci. W miejsce rozproszonej struktury opartej na równowadze sił między kilkoma lub kilkunastoma mocarstwami regionalnymi, powstał dwubiegunowy układ polityczny, w którym początkowo dwa supermocarstwa podzieliły się władzą nad światem.

Dwubiegunowy charakter stosunków międzynarodowych wynikał w pierwszym rzędzie z roli, jaką Stany Zjednoczone i Związek Radziecki odegrały w ostatniej wielkiej wojnie. W sensie militarnym, politycznym i ideologicznym stały się one biegunami, wokół których skupiały się inne państwa. Osłabienie innych państw miało swe źródła w przebiegu wojny i jej konsekwencjach. Niemcy i Japonia poniosły klęskę i znalazły się pod okupacją zwycięzców. Musiały upłynąć lata zanim dopuszczono je do udziału w stosunkach międzynarodowych na równych z innymi prawach. Najważniejsze mocarstwa demokratycznego Zachodu – przede wszystkim Francja, ale także Wielka Brytania – wyszły z wojny osłabione, a powojenna likwidacja systemu kolonialnego dodatkowo jeszcze obniżyła ich pozycję mocarstwową. O losach świata decydować miało to, co działo się na linii Waszyngton–Moskwa. Oznaczało to zredukowanie znaczenia i roli wszystkich pozostałych państw. Równowaga sił pozostała regułą stosunków międzynarodowych, ale teraz miała to być równowaga bloków, nie zaś poszczególnych państw. Państwa średniej wielkości – a tym bardziej mniejsze – musiały dostosowywać swą politykę do strategii ustalanej przez jedno z dwóch supermocarstw.

Istniała, rzecz prosta, ważna różnica w wewnętrznych stosunkach w ramach każdego z tych bloków. Hegemonia ZSRR została narzucona siłą, hegemonia USA była konsekwencją swobodnego wyboru demokratycznych państw zachodniej Europy, które z własnej woli skupiły się wokół USA, by zapobiec zdominowaniu ich przez ZSRR. Na peryferiach amerykańskiej strefy wpływów, w niektórych państwach Ameryki Łacińskiej czy Azji, hegemonia ta realizowana była siłą, o czym przypominały takie wydarzenia, jak interwencja wojskowa USA w Dominikanie

w 1963 roku, czy inspirowane przez CIA przewroty w Iranie (1953), Gwatemali (1954) i Chile (1973). Były to jednak wyjątki, gdyż w przeważającej mierze obywatele państw demokratycznych opowiadali się dobrowolnie za sojuszem z USA. Między dwoma blokami państw rywalizacja miała charakter ideologiczny, była walką „o duszę ludzkości”, jak ją nazwał prezydent George H. W. Bush (Leffler 2007).

Ten stan rzeczy ulegał stopniowej ewolucji. Aczkolwiek aż do końca zimnej wojny świat pozostawał dwubiegunowy, układ ten ulegał przemianie w wyniku wyrastania trzeciego mocarstwa światowego – Chin. Droga Chin – od stagnacji i upadku w XIX wieku, przez rewolucję 1911 roku, autorytarne rządy Kuomintangu, przewlekłą wojnę z Japonią (1931–1945) i wojnę domową zakończoną zwycięstwem komunistów w 1949 roku, a następnie ekscesy ideologiczne maoizmu, aż do reformatorskich rządów ekipy Deng Xiaopinga i jego następców, wprowadzanych w życie od trzydziestu już lat – jest fascynującym przykładem przemiany dokonywanej stopniowo, w oparciu o pragmatycznie, a nie ideologicznie, zdefiniowane cele polityki państwowej.

Punktem wyjściowym tych reform – pisze znawca współczesnych Chin generał Józef Buczyński – było zastąpienie maoistowskiej doktryny „walki klas” wizją budowy silnych gospodarczo Chin⁴.

Przełom w położeniu międzynarodowym Chin nastąpił w latach 70., gdy w obliczu niepowodzeń w wojnie wietnamskiej Richard Nixon zrewidował politykę USA wobec Chińskiej Republiki Ludowej, nawiązał z nią kontakty i zainicjował amerykańską politykę wygrywania rozbieżności interesów między ZSRR i ChRL. Reformy wewnętrzne w połączeniu z pragmatyczną (a nie ideologiczną) polityką zagraniczną doprowadziły Chiny do pozycji trzeciego mocarstwa. Rozpad bloku radzieckiego w Europie, a następnie rozwiązanie ZSRR pozostawiło Chiny w pozycji jedyne go mocarstwa światowego w pewnej przynajmniej mierze zdolnego do równoważenia hegemonii amerykańskiej. Dwadzieścia lat po zakończeniu zimnej wojny Chiny są najsilniejszym po USA mocarstwem światowym. Niektórzy specjaliści we wzroście potęgi Chin widzieli najbardziej realne zagrożenie dla hegemonii światowej USA, ale dopiero w odległej perspektywie połowy XXI stulecia (Brzeziński 1998: 160–175). To jednak miało dopiero nastąpić. Druga połowa XX wieku upływała pod znakiem podwójnej hegemonii światowej obu mocarstw, które zwyciężyły w II wojnie światowej.

Po zakończeniu zimnej wojny hegemonia USA stała się podstawą nowego, niemającego precedensów historycznych, układu globalnego. Sądono, że będzie to stan trwały – przynajmniej na wiele dziesięcioleci. *Pax Americana* wzorowany na starożytnym *pax Romana* miał zapewnić światu pokój za cenę uznania amerykańskiej supremacji.

⁴ Buczyński 2009: 27.

Po zamachach 11 września 2001 roku i będących na nie reakcją amerykańskich uderzeniach na Afganistan i Irak, sprawy się jednak skomplikowały, a zdolność USA do zachowania pozycji światowego hegemonu stanęła pod znakiem zapytania. Polityka zagraniczna USA w okresie prezydentury G. W. Busha spotkała się z bardzo silną krytyką, także w USA. Za „katastrofalną” uznał ją Zbigniew Brzeziński, otwarcie wzywający rodaków, by w wyborach 2008 roku powierzyli ster polityki państwowej komuś, kto reprezentować będzie radykalnie odmienny kurs polityczny (Brzeziński 2007). Radykalni krytycy amerykańskiego „militaryzmu” widzieli w polityce G. W. Busha wyraz imperialistycznych i militarystycznych tendencji, dominujących, ich zdaniem, w polityce amerykańskiej od dawna (Boggs 2005). Inni obwiniali prezydenta Busha o pochopną i nieprzemyślaną decyzję (Holmes 2007), lub główny ciężar winy zrzucali na niefortunnego sekretarza obrony Donalda Rumsfelda (Herspring 2008). Te niuanse są interesujące, ale nie one są najważniejsze. Znacznie ważniejsze wydaje się to, że zdaniem wielu wysoce kompetentnych znawców polityki amerykańskiej, reakcja rządu USA na zamachy wrześniowe 2001 roku poważnie podkopła światową pozycję tego mocarstwa.

Do pewnego stopnia zgadzam się z tymi ocenami. Już w 2004 roku, gdy krytyka polityki USA wobec Iraku nie była tak powszechna, jak obecnie, pisałem, że

wojna w Iraku naraziła Stany Zjednoczone na bardzo poważny kryzys. Od tego, jak zostanie on rozwiązany, zależy dużo więcej niż los samego Iraku. Zależy cała architektura stosunków międzynarodowych na początku nowego stulecia⁵.

Kilka lat później, już po wyborach prezydenckich w 2008 roku, wyraziłem nadzieję, że pod nowym kierownictwem i w oparciu o nowe idee, które reprezentuje Barack Obama, Stany Zjednoczone realizować będą „politykę współpracy i przywództwa, nie zaś hegemonii i dyktatu” w stosunku do sojuszu państw demokratycznych, w ramach którego są i pozostaną „najsilniejszym mocarstwem dzisiejszego świata” (Wiatr 2009: 51).

Oslabienie USA może okazać się przejściowe, jak przejściowym okazało się osłabienie w wyniku wojny wietnamskiej – pierwszej w historii przegranej wojny Ameryki. Warunkiem niezbędnym jest jednak „wyplątanie się” USA z obu „wojen Busha”, co może okazać się trudniejsze niż początkowo sądzono. Bez tego kroku Stany Zjednoczone nie odzyskają pozycji światowego przywódcy. Może jednak zdarzyć się i tak, że szybki wzrost potęgi ekonomicznej Chin skróci horyzont czasowy prognozy Zbigniewa Brzezińskiego, o której była wyżej mowa. Nie wydaje się jednak prawdopodobny – przynajmniej w skali wielu najbliższych dziesięcioleci – powrót świata do w pełni wielobiegunowej architektury stosunków międzynarodowych sprzed II wojny światowej. W tym także wyraża się długotrwały wpływ, jaki wojna ta wywarła na politykę światową.

⁵ Wiatr 2004: 92.

Narodziny nowych idei

II wojna światowa stanowiła ważną cezurę w myśli politycznej i prawnej. Idee zrodzone w czasie tej wojny lub bezpośrednio po niej są pod wieloma względami inne, niż dotychczasowy sposób myślenia o świecie.

Ofiarą wojny padły złudzenia liberalne, które przyświecały próbom zbudowania całkowicie nowego ładu międzynarodowego opartego na delegalizacji wojny i rozwiązywaniu sporów między państwami wyłącznie na drodze postępowania prawnego w ramach systemu Ligi Narodów. Pokojowe Nagrody Nobla dla prezydenta Woodrowa Wilsona (1919) i Normana Angella (1933) wyrażały ówczesną wiarę w to, że optymizm budowniczych nowego ładu światowego nie musi okazać się utopijny. Nie wytrzymał on jednak próby, jaką dla tych koncepcji stanowił dążący do rewizji warunków pokoju wersalskiego hitlerowski zamysł panowania nad światem.

II wojna światowa przyniosła triumf politycznego realizmu, nawiązującego do sformułowanej przez Niccolo Machiavellego a rozwiniętej przez kardynała Armanda de Richelieu idei racji stanu jako najwyższego nakazu polityki państwa. Nowoczesne sformułowanie tej idei jest w pierwszym rzędzie zasługą powojennego pokolenia teoretyków amerykańskich, przede wszystkim Hansa J. Morgenthaua, George'a F. Kennana i Henry'ego Kissingera (Morgenthau 1951, 1954; Kennan 1957, 1966; Kissinger 1996). Podporządkowując politykę USA amerykańskiemu interesowi narodowemu, przez który rozumieli w pierwszym rzędzie zapewnienie Ameryce bezpieczeństwa, odsunęli oni na dalszy plan racje moralne czy ideologiczne. W warunkach ideologicznego konfliktu między dwoma blokami państw miało to bardzo istotne znaczenie, gdyż pozwalało prowadzić politykę łączącą stanowczość z umiarem. Stany Zjednoczone – niezależnie od retoryki charakterystycznej dla okresu zimnej wojny – nie opierały swych stosunków z ZSRR na czysto ideologicznej konfrontacji, lecz szukały porozumień opartych na wzajemnym uznawaniu interesów bezpieczeństwa obu mocarstw i zachowaniu ich hegemonii w ich strefach wpływów. Polityka ta miała i ma swoich krytyków, ale trzymanie się jej przez cały okres zimnej wojny było przejawem głębokiej zmiany, która zaszła w myśleniu o polityce międzynarodowej po okresie utopii wilsonowskiej.

Ten zwrot ku realizmowi nie był jedynie zjawiskiem amerykańskim. Gdy śledzi się powojenną myśl polityczną innych państw demokratycznych, widoczne jest, że do głosu wszędzie doszli zwolennicy politycznego realizmu, jak np. Raymond Aron we Francji, przekuwający na język teorii to, co w sferze praktyki politycznej realizował Charles de Gaulle.

Triumf politycznego realizmu nie był jedynym ideowym następstwem II wojny światowej. Drugim było nowe rozumienie zasady samostanowienia narodów. Zasadę tę – pojawiającą się już wcześniej w myśli politycznej (Kubiak 2007: 51–58) – do rangi normy regulującej stosunki międzynarodowe podniósł prezydent Woodrow Wilson. W jego ujęciu była to jednak zasada ograniczona do narodów

Europy i Ameryki, niemająca jednak zastosowania do ludów kolonialnych. Ani w sławnych czternastu punktach Wilsona, ani w programowych dokumentach Ligi Narodów, nie można dopatrzeć się zamiaru rozciągnięcia zasady samostanowienia na narody kolonialne – inaczej niż w czasie II wojny światowej, a zwłaszcza po jej zakończeniu. Program dekolonizacji sformułowany przez Organizację Narodów Zjednoczonych⁶ i wcielony w życie w dużej mierze pod jej wpływem stanowił radykalne pogłębienie doktryny samostanowienia. Nabrała ona wreszcie uniwersalnego charakteru. Klóciła się z nią jednak praktyka polityczna akceptująca istnienie stref wpływów obu supermocarstw, co zwłaszcza w odniesieniu do narodów poddanych sowieckiej hegemonii oznaczało *de facto* poświęcenie ich prawa do samostanowienia na ołtarzu porozumienia między największymi mocarstwami powojennego świata. Ta niespójność powojennego myślenia o samostanowieniu narodów miała swe konsekwencje psychologiczne i polityczne, gdyż stanowiła podstawę do zarzucania obu supermocarstwom hipokryzji. Natomiast dla kolonialnych narodów Azji i Afryki nowe rozumienie zasady samostanowienia oznaczało ich wkroczenie do rodziny niepodległych państw powojennego świata.

Trzecią konsekwencją II wojny światowej w sferze myśli politycznej i prawnej było porzucenie idei absolutnej („wersalskiej”) suwerenności państw, którym jeszcze w nie tak odległej przeszłości przyznawano niczym nieograniczoną suwerenność w sprawach wewnętrznych. Zasada taka trwała w polityce międzynarodowej od początków ery nowożytnej, a zwłaszcza od pokoju kończącego wojnę trzydziestoletnią. Stosowanie się do niej przerwała na ćwierć wieku seria wojen rewolucyjnej, a następnie napoleońskiej, Francji z państwami broniącymi nienaruszalności przedrewolucyjnych porządków. Od kongresu wiedeńskiego zasada ta ponownie stała się podstawą stosunków międzynarodowych i przetrwała I wojnę światową. Dopiero II wojna z jej niespotykanym w nowożytnej historii nasileniem zbrodni przeciw ludzkości wywołała rewizję myślenia o suwerenności państw. Powszeczna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona w 1948 roku przez ONZ stanowiła w tym względzie moment przełomowy. Od tego czasu państwa nie mogą już skutecznie odrzucać krytyki ich sposobu postępowania wobec własnych obywateli przez odwołanie się do argumentu, iż są to „sprawy wewnętrzne”. W praktyce jednak było i jest tak, że tylko w stosunku do słabszych państw możliwe jest egzekwowanie odpowiedzialności za łamanie praw człowieka (i też tylko wtedy, gdy leży to w interesie mocarstw), ale przynajmniej na poziomie idei ostatnia wojna przyniosła znaczącą zmianę. Myślę, że jest to zmiana na lepsze. Sam fakt stawiania przed międzynarodowymi trybunałami sprawiedliwości ludzi odpowiedzialnych za zbrodnie przeciw ludzkości pełni rolę przestrogi dla innych. Ci, którzy w despotycznie rządzonych państwach walczą w obronie praw człowieka, nie są aż tak odosobnie-

⁶ Kolejnymi aktami ONZ w tej sprawie były: „Deklaracja w sprawie przyznania niepodległości krajom i narodom kolonialnym” (14 grudnia 1960), „Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych” (16 grudnia 1966) i „Deklaracja zasad prawa międzynarodowego, dotyczących przyjaznych stosunków i współpracy między państwami” (24 października 1970). Por.: Kubiak 2007: 64.

ni, jak ich poprzednicy w okresie międzywojennym lub w czasach dawniejszych. Świat jest w tej dziedzinie na początku długiej i trudnej drogi, ale początek został zrobiony. Został zrobiony dlatego, że po okrucieństwach II wojny światowej stało się to psychologiczną i moralną koniecznością.

Polska powojenna

Polska należy do tych państw, na których los wojna wywarła wpływ najgłębszy. Następstwa czysto polityczne wojny okazały się mniej trwałe niż większość z nas sądziła w pierwszych dziesięcioleciach powojennych. Narzucony Polsce system polityczny i ekonomiczny nie dotrwał swoich pięćdziesiątych urodzin. III Rzeczpospolita nie jest wprawdzie odtworzeniem II, ale jest też w znacznie większym stopniu jej kontynuacją niż przedłużeniem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Nie oznacza to, że poprzedzające ją lata nie zostawiły śladu w stosunkach społecznych, kulturze i mentalności społeczeństwa, przypomina jednak o tym, że systemy polityczne przemijają szybciej niż dokonuje się zmiana podstawowych wymiarów życia społecznego.

Najbardziej trwałą konsekwencją II wojny światowej dla Polski była zmiana jej granic i składu etnicznego (w konsekwencji także wyznaniowego) jej ludności. Pod tym względem Polska doznała w wyniku wojny zmian znacznie głębszych niż jakiegokolwiek inne państwo europejskie. Geograficznie przesunęła się na zachód, nawet jeśli przez ponad czterdzieści lat pozostawała w politycznie zdefiniowanej „Europie wschodniej”.

Zmiana granic była konsekwencją roli odegranej w II wojnie światowej przez ZSRR. Jako sojusznik hitlerowskich Niemiec w pierwszej fazie wojny mocarstwo to zdołało poważnie rozszerzyć swe granice kosztem najpierw Polski, a następnie kilku innych państw wschodniej części Europy. W drugiej fazie wojny – już jako sojusznik USA i Wielkiej Brytanii – Związek Radziecki uzyskał zgodę tych mocarstw na zmienioną granicę polsko-radziecką. Tytułem rekompensaty Polska otrzymała znaczne obszary poniemieckie, z których na mocy postanowień konferencji poczdamskiej przesiedlono do Niemiec zdecydowaną większość ludności niemieckiej. Konsekwencją tych zmian było radykalne zmniejszenie liczebności trzech zamieszkujących przedwojenną Polskę mniejszości narodowych – ukraińskiej, białoruskiej i niemieckiej.

Dokonana przez hitlerowskie Niemcy zagłada Żydów pozbawiła też powojenną Polskę około 90 procent zamieszkującej ją przed wojną ludności żydowskiej. Powojenna emigracja Żydów polskich, w dużej części spowodowana falami antysemityzmu, ale mająca także korzenie w tragicznych wspomnieniach wojennych, a w jakiejś części wynikająca z powstania Państwa Izrael, doprowadziła ostatecznie do niemal całkowitego zaniku tej mniejszości etnicznej.

Polska stała się państwem o dużym stopniu jednolitości etnicznej i wyznaniowej, gdyż z historycznych przyczyn w przedwojennej Polsce katolicyzm wyznawali głównie etniczni Polacy, podczas gdy mniejszości narodowe w zdecydowanej większości były innego wyznania. Spełniało się więc marzenie skrajnych nacjonalistów polskich, skądinąd dalekich od zachwyty nad innymi, to znaczy ustrojowymi i międzynarodowymi, stronami powojennej kondycji Polski.

Zmiana taka z pewnością nie dokonałaby się bez wojny. Wprost nie do wyobrażenia jest, by jakikolwiek demokratycznie powołany rząd polski dobrowolnie oddał Lwów i Wilno. Polska obecność na terenach utraconych w wyniku II wojny światowej oznaczałaby jednak nieuchronny, chroniczny konflikt z aspiracjami narodowymi Ukraińców, Białorusinów i Litwinów. Późniejsze o pół wieku doświadczenie narodów byłej Jugosławii pokazuje, jakiej skali tragedie mogły stać się udziałem Polski, gdyby zachowała ona swe panowanie na Kresach Wschodnich. Choć amputacja tych obszarów była dla Polaków (nie tylko tam zamieszkałych) ciężkim ciosem, długofalowe skutki tej zmiany okazały się jednak korzystne. Dziś Polska może układać swe stosunki z Ukrainą, Białorusią i Litwą na zasadzie przyjaźni i wspólnych interesów, o czym bez narzuconej Polsce zmiany granic trudno byłoby mówić.

Podobnie w pewnej mierze sprawa wygląda w przypadku granicy polsko-niemieckiej. Przez parę dziesięcioleci stanowiła ona najpoważniejszą przeszkodę w porozumieniu obu narodów. Okazało się jednak, że nie jest to przeszkoda nie do przezwyciężenia. Polska i Niemcy – dziś nie tylko dobrzy sąsiedzi, lecz także członkowie Unii Europejskiej i NATO – mogą układać swe wzajemne stosunki na solidniejszej podstawie niż było to możliwe dawniej.

Inaczej przedstawia się problem konsekwencji Holokaustu. Polska bezpowrotnie straciła bardzo ważną i, moim zdaniem, cenną cechę kraju, w którym liczna i od wieków w nim żyjąca ludność żydowska nie tylko rozwijała własną, oryginalną i cenną kulturę, lecz także współtworzyła bardzo szczególny klimat pluralistycznej kultury polskiej.

Przez kilka stuleci Polska wyróżniała się na tle innych państw europejskich tolerancją w stosunku do ludności żydowskiej, która tutaj właśnie czuła się bardziej w domu niż gdzie indziej. Nie przeczą temu ani przejawy religijnie motywowanego antyjudajizmu, ani – od drugiej połowy XIX wieku – coraz wyraźniejszy antysemityzm. Zadając śmiertelny cios społeczności Żydów polskich, hitleryzm zubożył Polskę duchowo i psychicznie. Obecna troska o odbudowanie pamięci o kulturze żydowskiej w Polsce i o wkładzie Żydów do naszej kultury jest dawanem świadectwa tej zniszczonej przez hitleryzm stronie polskiej historii.

Daleko posunięta jednolitość narodowościowa i wyznaniowa wiele spraw ułatwia, ale tworzy szczególne problemy. Rodzi tęsknotę za całkowitym ujednoliceniem, za zepchnięciem na margines (czy wręcz poza margines) wszystkich, którzy nie pasują do stereotypu „Polak katolik”.

Uleganie tej tęsknocie nie jest jednak nieuniknione. Nie bez powodu w preambule Konstytucji 1997 roku napisano: „My, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej”. Ukształtowana w wyniku II wojny światowej Polska może stać się takim właśnie narodem.

Bibliografia

- Aron Raymond (1962), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calman Levy [wydanie polskie: *Pokój i wojna między narodami (teoria)*, Warszawa 1995].
- Aron Raymond (1976), *Penser la guerre, Clausewitz*, Paris, Gallimard [wydanie angielskie: *Clausewitz, Philosopher of War*, London 1983].
- Boggs Carl (2005), *Imperial Delusions. American Militarism and Endless War*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers.
- Brzeziński Zbigniew (1999), *Wielka szachownica*, Warszawa, Politeja [wydanie amerykańskie: *The Grand Chessboard. American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, New York].
- Brzeziński Zbigniew (2007), *Second Chance, Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, New York, Basic Books [wydanie polskie: *Druga szansa*, Warszawa 2007].
- Buczyński Józef (2009), *Chiny – partner czy hegemon?*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”, nr 2 (9), s. 27–36.
- Gebert Konstanty (2004), *Wojna czterdziestolecia*, Warszawa, Świat Książki.
- Herspring Dale (2008), *Rumsfeld's Wars. The Arrogance of Power*, Lawrence, University of Kansas Press.
- Holmes Stephen (2007), *The Matadors's Cape: America's Reckless Response to Terror*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huntington Samuel P. (1991), *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman–London, University of Oklahoma Press [wydanie polskie: *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 1995].
- Karnow Stanley (1983), *Vietnam: A History*, New York, The Viking Press.
- Kennan George F. (1957), *American Diplomacy 1900–1950*, New York, Mentor Books.
- Kennan George F. (1966), *Realities of American Foreign Policy*, New York, Norton.
- Kissinger Henry (1996), *Dyplomacja*, Warszawa, Philip Wilson [wydanie amerykańskie: *Diplomacy*, New York–London 1994].
- Kubiak Hieronim (2007), *U progu ery postwestfalskiej. Szkice z teorii narodu*, Kraków, Universitas.
- Leffler Melvyn P. (2007), *For the Soul of Mankind: The United States, the Soviet Union, and the Cold War*, New York, Hill and Wang.
- Malia Martin (1999), *Russia under Western Eyes: From the Bronze Horseman to the Lenin Mausoleum*, Cambridge Mass.–London, The Belknap Press.
- Morgenthau Hans J. (1951), *In Defense of the National Interest. A Critical Examination of American Foreign Policy*, New York, Knopf.
- Morgenthau Hans J. (1954), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf.
- Whaley Barton (1973), *Codeword Barbarossa*, Cambridge Mass., The MIT Press.
- Wiatr Jerzy J. (2004), *Refleksje o polskim interesie narodowym*, Warszawa, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Wiatr Jerzy J. (2009), *Rola USA po okresie hegemonii*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych”, nr 2 (9), s. 37–52.

RECENZJE

Magdalena Bainczyk

**BARTŁOMIEJ LATOS, KLAUZULA DEROGACYJNA I LIMITACYJNA
W EUROPEJSKIEJ KONWENCJI O OCHRONIE PRAW
CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI
[WYDAWNICTWO SEJMOWE, WARSZAWA 2008, 247 s.]**

Po ponad 50 latach od ogłoszenia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i podpisania Statutu Rady Europy, a następnie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, właściwie nie ma kontrowersji wśród państw europejskich co do pewnego minimalnego katalogu praw człowieka podlegających ochronie. Spory obecnie się toczące dotyczą w dużej mierze interpretacji praw zawartych w aktach prawa międzynarodowego, która niewątpliwie wpływa na zakres ochrony udzielanej przez poszczególne państwa członkowskie. W tym kontekście niezmiennie istotna wydaje się kwestia roli, jaką powinny pełnić wspomniane katalogi praw, a w szczególności Europejska Konwencja, a także organy konwencyjne powołane do kontroli przestrzegania tejże Konwencji.

Autor recenzowanej pracy, opierając się na poglądach P. Mahoneya czy F. Matschera, słusznie zauważa, iż „organy konwencyjne, mimo że powołane do kontroli jej stosowania, nie są uprawnione do narzucania w tym zakresie jednolitych standardów. Ich obowiązkiem jest raczej uwzględnianie (*respect*) w racjonalnych granicach kulturowej, ideologicznej i prawnej różnorodności Europy”. Możliwość zachowania przez państwa-strony Konwencji pewnej swobody w interpretacji praw wydaje się warunkiem *sine qua non*, bez którego wiele państw nie zdecydowałoby się na podpisanie wspomnianej umowy międzynarodowej. Praktycznym rozwiązaniem, które pozwala na uwzględnienie różnorodności kulturowej państw-stron Konwencji jest niewątpliwie margines swobody uznania (*margin*

of appreciation or discretion)¹ stosowany przez Trybunał Praw Człowieka. Dzięki temu organy państwa-strony Konwencji mogą dokonać samodzielnej interpretacji tych przepisów traktatu, które zawierają klauzule generalne, zwłaszcza delimitacyjną albo derogacyjną. Krytycy wspomnianego rozwiązania twierdzą natomiast, że jego stosowanie może prowadzić do relatywizacji postanowień Konwencji. Jako remedium na zbyt dużą dowolność w interpretowaniu postanowień Konwencji, a zwłaszcza przepisów pozwalających na ograniczenie stosowania praw, może służyć zasada proporcjonalności, która pozwala ocenić ingerencję państwa w prawo lub wolność chronione przez Konwencję.

Wszystkie powyżej wspomniane zagadnienia, a więc: margines swobodnego uznania, zasada proporcjonalności, klauzula derogacyjna i klauzula delimitacyjna, zostały w wyczerpujący sposób omówione w ciekawej i wartościowej pracy Bartłomieja Latosa, *Klauzula derogacyjna i limitacyjna w Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, wydanej przez Wydawnictwo Sejmowe w 2008 r. Pozycja ta zasługuje na szczególną uwagę, gdyż zarysowana wyżej problematyka jest stosunkowo rzadko poruszana w polskiej doktrynie, co potwierdza również bibliografia, na której oparł się autor, zawierająca przede wszystkim pozycje anglojęzyczne. Ponadto kwestia ograniczania stosowania praw człowieka ze względu na wartości chronione w społeczeństwie demokratycznym jest aktualna również np. ze względu na zagrożenie terrorystyczne, czego dowodzą m.in. spory toczące wokół dopuszczalności stosowania tortur wobec podejrzanych o terrorizm czy orzeczenia sądów konstytucyjnych, w tym polskiego Trybunału Konstytucyjnego, o możliwości zestrzelenia samolotu cywilnego, który został użyty jako „narzędzie” ataku terrorystycznego.

W rozdziale pierwszym omawianej pracy zostały przypomniane podstawowe wiadomości odnoszące się do Konwencji, m.in. adresaci praw i obowiązków konwencyjnych, a także moc obowiązującą Konwencji. Autor podkreśla, że Konwencja, biorąc pod uwagę fakt, iż została podpisana jeszcze przed stworzeniem systemu Wspólnot Europejskich, może zostać zakwalifikowana jako traktat nowej generacji. Państwa-strony wyraziły bowiem zgodę na sądową kontrolę realizacji zobowiązań konwencyjnych, a jednostki uzyskały możliwość składania skarg na państwa, które ich zdaniem nie stosują bądź stosują niewłaściwie Konwencję. Tym samym osoby fizyczne uzyskały ograniczoną podmiotowość prawnomiędzynarodową.

Na szczególną uwagę zasługuje rozdział drugi, zatytułowany nieco enigmatycznie „Determinanty legalnej wykładni Konwencji”, który zawiera omówienie wspomnianego powyżej marginesu swobodnego uznania, zasady proporcjonalności, a także zakazu nadużycia praw. Szkoda jedynie, że marginesowi uznania autor poświęcił jedynie dziesięć stron. Wydaje się, że to zagadnienie wymaga obszerniejszego omówienia w polskiej doktrynie. Przybliżając zakazy nadużycia praw, zawarte w art. 17 i 18 Konwencji, mające na celu wyeliminowanie stosowania

¹ Autor posługuje się pojęciem „marginesu swobody uznania”, wydaje się jednak, że bardziej poprawne i rozpowszechnione jest pojęcie „marginesu swobodnego uznania”.

Konwencji sprzecznego z wartościami w niej wyrażonymi, autor skupił się tylko na jednym adresacie zakazu – państwie. W związku z nasilającą się działalnością grup, które otwarcie przyznają się do dążenia do obalenia porządku demokratycznego w niektórych państwach europejskich, szkoda, że Autor nie zbadał, czy istnieją przypadki, kiedy Trybunał uznał jednostkę wnoszącą skargę na państwo za podmiot działający w złej wierze.

Główny trzon pracy stanowi rozdział trzeci poświęcony klauzuli derogacyjnej oraz rozdział czwarty, w którym została omówiona klauzula limitacyjna. Klauzula derogacyjna, zawarta w art. 15. Konwencji, pozwala na całkowite lub częściowe zawieszenie stosowania określonych praw lub wolności w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu. Znaczenie tej klauzuli wobec zagrożenia terroryzmem i podejmowanych przez państwa działań prewencyjnych, które niejednokrotnie ograniczają prawa nie tylko rzeczywistych, bądź potencjalnych agresorów, ale także zwykłych obywateli, jest nie do przecenienia. Autor obszernie omawia przesłanki zastosowania klauzuli, m.in. zamieszczając ciekawe wywody dotyczące przesłanki niesprzeczności środków podjętych przez państwo z zobowiązaniami międzynarodowymi.

Docenić należy wyodrębnienie i omówienie praw konwencyjnych, które nie podlegają derogacji, wśród których autor umieszcza zgodnie z art. 15, ust. 2 Konwencji zakaz tortur. Należy przy tym zauważyć, że ze względu na fakt, iż klauzula zawiera pojęcia niedookreślone, np. niebezpieczeństwo publiczne, w jej stosowaniu istotną rolę odgrywa margines swobodnego uznania. Jak trafnie zauważa autor „margines ten służy racjonalnemu pozostawieniu po stronie państw tych decyzji, które w postępowaniu przed Trybunałem utraciły już cechę aktualności. Inaczej rzecz ujmując, państwa korzystają z dyskrekcji w zakresie rozstrzygnięć motywowanych aktualnym rozwojem sytuacji, których treść musi być dostosowywana do szybko zmieniających się realiów i specyficznych okoliczności”. Niestety, autor analizując przesłankę niebezpieczeństwa publicznego, nie odnosi się szerzej do zakresu jej zastosowania w warunkach zagrożenia atakiem terrorystycznym.

Z praktycznego punktu widzenia bardziej istotne wydaje się omówienie klauzul limitacyjnych dołączonych do szeregu praw i wolności zawartych w Konwencji, którym został poświęcony rozdział czwarty publikacji. Klauzula ograniczająca pozwala na modyfikację stosowania praw i wolności zawartych w art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 9 (wolność myśli, sumienia i wyznania), art. 10 (wolność wyrażania opinii) oraz art. 11 Konwencji (wolność zgromadzania i stowarzyszania się), gdy jest to konieczne dla realizacji legalnych w państwie demokratycznym wartości, wymienionych w poszczególnych klauzulach – bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochrony porządku i zapobieganiu przestępstwu, ochrony zdrowia i moralności, ochrony praw i wolności innych osób. Autor omawia ogólne przesłanki stosowania klauzuli limitacyjnej, do których należy legalność oraz niezbędność. Użycie tego ostatniego określenia może budzić jednak pewne wątpliwości.

Co prawda w przepisach Konwencji takie określenie występuje, jednak wywody autora i analiza przytaczanego przez niego orzecznictwa Trybunału, nasuwają wniosek, że owa niezbędność jest ściśle powiązana z zasadą proporcjonalności. Autor sam zresztą podaje cytat wskazujący na ten związek: Trybunał w sprawie Olson (1) stwierdził m.in. „[...] the notion of necessity implies that the interference corresponds to a pressing social need and, in particular, that it is proportionate to the legitimate aim pursued”, czy w sprawie Kokkinakis przeciwko Grecji „[...] The Court’s task is to determine whether the measures taken at national level were justified in principle and proportionate”. W tym kontekście warto również wrócić do rozdziału drugiego, gdzie została zdefiniowana zasada proporcjonalności. Autor podaje m.in. trzy elementy składające się na tę zasadę, a mianowicie: „czy przedmiotowa ingerencja w prawa konwencyjne miała na celu zaspokojenie pilnej potrzeby społecznej [...] proporcjonalność sposobu dokonania ingerencji do celu [...], czy podane przez państwo przyczyny ingerencji były trafne (stosowne) i wystarczające dla jej usprawiedliwienia”.

W rozdziale czwartym omówione zostały również poszczególne wartości, których ochronie mają służyć ograniczenia stosowania konwencyjnych praw i wolności. Należy przy tym zauważyć, że autor nie posługuje się pojęciem wartości/dóbr, a wprowadza pojęcie celów limitacji. U podstaw takiego rozwiązania terminologicznego stoi zapewne wykładnia funkcjonalna zapisów Konwencji. Wydaje się jednak, że w szeroko rozumianej doktrynie praw człowieka utrwalone jest pojęcie dobra/wartości/interesu, które poddane zostają procesowi wyważania przez sąd (w doktrynie niemieckiej *Abwägung*) w sytuacji kolizji tych dóbr z prawami bądź wolnościami jednostki. Podobna terminologia stosowana jest również przez Trybunał w Strasburgu, który w tym kontekście używa pojęcia równowagi (*balance*). Np. w orzeczeniu w sprawie Klass z 6 września 1978 r. stwierdził „[...] a balance must be sought between the exercise by the individual of the right [...] and the necessity [...] to impose secret surveillance for the protection of the democratic society”.

Pewnym utrudnieniem lektury jest fakt, że autor nie przedstawia meritum sporu w omawianych przez niego sprawach, przez co wywody teoretyczne nie zawsze są w pełni zrozumiałe. Ponadto cytowane tezy orzeczeń Trybunału zamieszczone zostały w języku angielskim, a chodzi przecież o maksymalne przybliżenie omawianych zagadnień czytelnikowi polskiemu.

Pomimo wyżej wymienionych drobnych zastrzeżeń, opracowanie B. Latosa zasługuje ze wszech miar na uwagę nie tylko prawników i politologów zajmujących się zagadnieniami ochrony praw człowieka, ale również osób analizujących orzeczenia innych sądów międzynarodowych i najwyższych sądów krajowych. Kwestia sposobu interpretacji praw człowieka, a w szczególności dozwolonych ograniczeń ich stosowania, pojawia się w zasadzie w niemal wszystkich dziedzinach prawa krajowego. Z tego względu znajomość metodologii szeroko pojętej wykładni praw człowieka jest niezmiernie istotna.

Paweł Laidler

**TIM WEINER, *DZIEDZICTWO POPIOŁÓW. HISTORIA CIA*,
PRZEŁ. KATARZYNA BAŻYŃSKA-CHOJNACKA,
PIOTR CHOJNACKI [DOM WYDAWNICZY REBIS,
POZNAŃ 2009, 714 s.]**

Tim Weiner, który jest redaktorem amerykańskiej gazety „The New York Times” i laureatem prestiżowej nagrody Pulitzera (w 1988 r.), od ponad dwudziestu lat zajmuje się tematyką struktury, kompetencji i funkcjonowania amerykańskiego wywiadu, szczególnie Centralnej Agencji Wywiadowczej. To właśnie tej agencji jest poświęcona jego ostatnia książka, która ukazała się dwa lata temu w Stanach Zjednoczonych (*Legacy of Ashes. The History of the CIA*, Doubleday, New York 2007). Kilka miesięcy temu pozycja ta została wydana w języku polskim nakładem poznańskiego Domu Wydawniczego „Rebis” w tłumaczeniu Katarzyny Bażyńskiej-Chojnackiej i Piotra Chojnackiego.

Jest to niezwykle obszerne i wartościowe opracowanie, zajmujące się nie tylko historią działalności CIA, ale przede wszystkim oceną skuteczności tychże działań z perspektywy historii ostatnich kilkudziesięciu lat Stanów Zjednoczonych, dla których priorytetem stawała się w tym czasie polityka bezpieczeństwa narodowego. Autor we wstępie wyraźnie określił nie tylko cel opracowania, jakim jest „opowieść o pierwszych sześćdziesięciu latach działalności Centralnej Agencji Wywiadowczej” (s. 11), ale i wyznaczył najważniejszą hipotezę dokonanej przez siebie analizy: porażkę Stanów Zjednoczonych w procesie tworzenia dobrych i skutecznych służb szpiegowskich. W ten sposób wyjaśnił charakter opracowania, którego zadaniem nie było opisanie historii sukcesów CIA, ale skupienie się na wydarzeniach kontrowersyjnych, które bardzo często Agencja starała się ukrywać.

W bardzo jednoznaczny sposób autor jawi się więc jako otwarty krytyk dotychczasowej działalności amerykańskiego wywiadu, ponieważ, jak zauważa, historia CIA to dzieje „chwilowych sukcesów i nieprzemijających porażek za granicą. [...] Dzięki sukcesom Agencji oszczędzono trochę krwi i pieniędzy. Przez błędy tracono jedno i drugie” (s. 11).

Książka Weinera jest podzielona na sześć części, z których każda traktuje o innym okresie historii Agencji. Całość obejmuje lata 1945–2007, a więc od zakończenia II wojny światowej, kiedy rozpoczęła się w Stanach Zjednoczonych dyskusja nad koniecznością zreformowania struktury wywiadu, aż do końca drugiej kadencji George’a W. Busha, gdy przeprowadzono gruntowną reformę Agencji z powodu wydarzeń 11 września 2001 r. Każda z części została chronologicznie wydzielona w oparciu o początek i koniec kadencji kolejnych prezydentów Stanów Zjednoczonych, kierujących administracją i nadzorujących działania CIA, ale nie każda część obejmuje podobny przedział czasowy – niektóre opisują rozwój Agencji za kadencji jednego prezydenta, inne obejmują okres rządów dwóch lub nawet trzech administracji. Autor, stosując ten zabieg, dowodzi różnego natężenia aktywności Agencji za kadencji poszczególnych administracji prezydenckich i zmiennego charakteru kontroli sprawowanej przez prezydentów przez ostatnie sześćdziesiąt lat.

Część pierwsza, zatytułowana „Na początku nie wiedzieliśmy nic”, traktuje o latach 1945–1953, kiedy w Białym Domu zasiadał prezydent Harry S. Truman. Za jego kadencji Agencja powstała i rozpoczęła działalność wywiadowczą wpasowując się w realia polityczne zimnej wojny. Autor ukazuje niezwykle interesujące zabiegi prezydenta i jego współpracowników zmierzające do utworzenia jednostki wywiadu zagranicznego, która miała przejąć i koordynować dotychczasową działalność różnych instytucji powołanych przez rząd amerykański do celów wywiadowczych (przede wszystkim Biura Służb Strategicznych). Jednak celem Trumana nie było tworzenie międzynarodowej siatki szpiegowskiej, ale agencji o charakterze informacyjnym (s. 19). Omawiając genezę CIA, Weiner zaprezentował zapiski z tajnych debat między wysoko postawionymi urzędnikami państwowymi, politykami a przedstawicielami wojska na temat zagrożeń, jakie powstały przed Stanami Zjednoczonymi ze strony Związku Radzieckiego, a które doprowadziły do utworzenia Grupy Centrali Wywiadu. Wzrastająca w społeczeństwie amerykańskim i na poszczególnych szczeblach władzy „czerwona panika” (*Red Scare*) zmusiła władze do utworzenia w 1947 r. jednej instytucji wyposażonej w najszerze, jak do tej pory, kompetencje. Opisując powstanie Centralnej Agencji Wywiadowczej autor przybliży czytelnikowi sposób tworzenia i początki działalności wielu ważnych komórek Agencji w Europie, których podstawowym zadaniem było wnikanie w struktury instytucji będących pod wpływem komunistycznego ZSRR (s. 43–49). W tej samej części zostały również ukazane pierwsze akcje amerykańskiego wywiadu związane z wybuchem zimnej wojny oraz coraz częściej pojawiające się w tych czasach sugestie dotyczące konieczności podjęcia przez Agencję szeroko

zakrojonych działań o charakterze szpiegowskim. Sugestie te, wypływające z otoczenia prezydenta Trumana, zostały przelane na papier w formie ustawy Kongresu o CIA z roku 1949, rozszerzającej i tak już znaczące kompetencje Agencji. Weiner stanowczo potępił taki kierunek rozwoju CIA ze względu m.in. na liczne przykłady wysyłania amerykańskich szpiegów na niechybną śmierć do państw satelickich ZSRR, co zostało uwypuklone pod koniec pierwszej części (s. 64–68). Największą jednak porażką Agencji w pierwszych latach jej funkcjonowania były, według autora, jej misje podczas wojny koreańskiej, które nie dość, że pochłonęły wiele ofiar ze strony amerykańskiej, to były także „naganne moralnie” (s. 74). Nie wdając się w szerszą polemikę z autorem na temat granic moralności, występujących wśród członków wywiadu, trzeba bez wątpienia stwierdzić, że fragment ten wyraźnie ukazuje nieskuteczność działań podejmowanych przez Agencję – co autor postawił sobie za podstawowy cel opracowania. Za nieskuteczność tę Weiner obwinia przede wszystkim władze Agencji, które z jednej strony nie potrafiły przygotować bezpiecznego planu działania, z drugiej zaś fabrykowały raporty związane z rzeczywistą sytuacją na Dalekim Wschodzie (s. 74–83). Czytając wspomniane fragmenty trudno oprzeć się wrażeniu, że autor przywiązuje podobną wagę do danych statystycznych przedstawianych zarówno przez stronę amerykańską, jak i radziecką, ale głównie skupia się na ukazaniu negatywnych form działania wywiadu amerykańskiego w tym zakresie. Wydaje się, że dla rzetelności opracowania należałoby więcej miejsca poświęcić działalności obcego wywiadu nakierowanej przeciwko Stanom Zjednoczonym, co niewątpliwie wpływało pobudzająco na władze amerykańskie w pierwszej dekadzie zimnej wojny. Natomiast za wartościowe w części pierwszej trzeba uznać ukazanie kilkuletnich zabiegów Allena Dullesa o objęcie przewodnictwa w CIA, usankcjonowane z chwilą wyboru Dwighta Eisenhowera na prezydenta w 1953 r.

„Osobliwy geniusz” to tytuł części drugiej poświęconej funkcjonowaniu Agencji za czasów Eisenhowera i Dullesa, kiedy to zimna wojna wkroczyła w kolejną fazę, a liczba tajnych misji CIA znacząco wzrosła. Autor próbuje ukazać pewne podobieństwa w działalności Agencji z przemianami politycznymi oraz działaniami militarnymi ZSRR; działalności, która nie przynosiła jej jednak chluby. Wpływało to na słabość CIA, która nie była zdolna do przewidywania kierunków działań komunistów. Równocześnie na terenie Stanów Zjednoczonych Agencja cieszyła się coraz większą popularnością ze względu na zastosowaną przez Dullesa politykę dobrego wizerunku, polegającą na uwypuklaniu rzekomych sukcesów i przemilczaniu ewentualnych porażek amerykańskiego wywiadu (s. 99–101). Zdaniem Weinera, sukces w tej mierze Dulles zawdzięczał tajnym operacjom Agencji, które doprowadziły do udanych zamachów stanu i co za tym idzie, wzmocniły prestiż CIA. Autor jednak krytykuje formę i sposób, w jaki tajne operacje były przeprowadzane (s. 102 i nast.), przez co po raz kolejny jawi się jako niezwykle krytyczny obserwator amerykańskiej sceny wywiadowczej. Powstaje zatem pytanie, czy rzeczywiście we wspomnianym okresie pozytywne działania Agencji

były jedynie wymysłem propagandowym, czy też miały pokrycie w rzeczywistości? W dalszych fragmentach drugiej części autor potwierdza swoją ocenę ówczesnej CIA, opisując kryzys irański 1953 r. z perspektywy błędów popełnionych przez amerykański wywiad. Jego zdaniem, metody dzięki którym Agencja osiągała postawione sobie cele (również w Iranie, gdzie obalono rząd) były niewłaściwe, a ich bezpośrednim skutkiem były późniejsze konflikty, w jakie Stany Zjednoczone się uwikłały w innych częściach świata (s. 115). Choć powyższa analiza została przygotowana w sposób rzetelny, to jednak nie można w pełni zgodzić się z Weinerem, który za fiasco większości tajnych operacji w kolejnych latach winą obarcza głównie CIA. Należy pamiętać, że to kierunki amerykańskiej polityki zagranicznej, wspierane doktrynami ekspansjonizmu i mesjanizmu kształtowały rzeczywistość polityczną tamtych czasów, a wywiad był jednym z najważniejszych narzędzi do osiągnięcia postawionych przez polityków celów. Nie usprawiedliwiając CIA należy po prostu zauważyć, że była ona współodpowiedzialna za błędne decyzje podejmowane na samych szczytach amerykańskiej władzy. Warto również wspomnieć o „punkcie zwrotnym w historii CIA” (s. 128), którym była klęska operacji „Success” w Ameryce Łacińskiej, prowadząca do reform wewnętrznych Agencji. Od tej pory funkcjonowała ona w oparciu o „legendy operacyjne”, niezbędne dla przeprowadzania skutecznych akcji wywiadowczych. Dzięki temu kolejne operacje amerykańskiego wywiadu mogły przynieść Stanom Zjednoczonym więcej korzyści. Coraz większe znaczenie w działalności CIA miały również pieniądze, którymi agenci przekupywali polityków państw obcych, uzależniając ich w ten sposób od siebie, czyli pośrednio od Stanów Zjednoczonych. Weiner barwnie opisuje tego typu akcje, m.in. w stosunku do polityków japońskich (s. 141–147). To wszystko, jego zdaniem, doprowadziło do niekontrolowanego wzrostu wpływów Agencji i spowodowało odwrócenie uwagi od podstawowej roli CIA, jaką miało być informowanie prezydenta USA o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. To niezwykle odważne założenie, biorąc pod uwagę czasy, których analiza dotyczy oraz bliskość relacji Dulles i Eisenhowera. Autor bardzo trafnie opisał rosnące wpływy dyrektora CIA, ukazał wiele błędów, jakie popełnił w czasach swoich rządów, m.in. w stosunku do operacji na Węgrzech w 1956 r. (s. 153–159) czy w Azji (s. 155–182). Podsumowując drugą część należy stwierdzić, że Weiner skupił się przede wszystkim na osobie Allena Dullesa i jego wpływach w Agencji, które zostały przedstawione jako osiem lat klęski tajnych operacji przez niego inicjowanych. Doprowadziło to do ostrej krytyki Agencji przez prezydenta Eisenhowera, który pozostawiał swojemu następcy „dziedzictwo popiołów” (s. 197).

Część trzecia, „Stracone sprawy”, obejmuje lata 1961–1968 i kadencje prezydentów Johna F. Kennedy’ego i Lyndona Johnsona. Autor analizuje tajne operacje przeciwko Fidelowi Castro, które doprowadziły do jednego z największych kryzysów w historii amerykańskiego wywiadu, omówionych zresztą w wielu specjalistycznych opracowaniach. Weiner przedstawił jednak problem Zatoki Świń i słynnych trzynastu dni z nieco odmiennej perspektywy niż większość opraco-

wań, a mianowicie przeanalizował tajne dokumenty Agencji z omawianego okresu i ujawnił nieformalne rozmowy amerykańskich polityków najwyższego szczebla, dzięki czemu czytelnik nie tylko dowiaduje się o skutkach działań CIA na Kubie, ale przede wszystkim o genezie całego konfliktu. Ukazana jest ponadto reakcja prezydenta Kennedy'ego na niepowodzenie operacji CIA, co stało się bezpośrednią przyczyną podjęcia wzmoczonego nadzoru nad tajnymi operacjami Agencji (s. 212). Niezwykle ciekawie jawi się w tym świetle również rola brata prezydenta, Prokuratora Generalnego Roberta F. Kennedy'ego w inicjowaniu kolejnych operacji wywiadowczych przeciwko Kubie. Autor trafnie ukazuje dominujące wpływy Roberta Kennedy'ego na politykę zagraniczną państwa, choć sprawował on wówczas funkcję będącą odpowiednikiem ministra sprawiedliwości. Bardzo szczegółowo został opisany kryzys rakietowy na Kubie, co wydaje się logiczne z perspektywy analizowanego tematu, szczególnie, że autor oparł swoje wnioski na zapiskach rozmów między prezydentem a jego współpracownikami (s. 232–242). Weiner ostro krytykuje działania administracji prezydenckiej i władz CIA w stosunku do operacji w Wietnamie, które okazały się nie tylko nieskuteczne, ale i zgubne w skutkach dla amerykańskich żołnierzy. Ogromne wrażenie wywiera również relacja z tajnego śledztwa przeprowadzonego przez CIA po zamachu na prezydenta Kennedy'ego, na temat którego nie ma zbyt wielu szczegółowych informacji we współczesnej literaturze zajmującej się wątkiem śmierci prezydenta. Znamienny jest brak bliskiej współpracy między CIA a Agencją Wywiadu Wewnętrznego, czyli FBI (s. 263). Znamienny – ze względu na podobne zarzuty związane z niewłaściwym przepływem informacji, które pojawiły się po zamachach z 11 września 2001 r. Okazuje się zatem, że zastrzeżeń do współpracy dwóch wspomnianych agencji było w historii wiele więcej. Końcowe fragmenty trzeciej części opisują funkcjonowanie CIA za kadencji prezydenta Lyndona Johnsona, które było pokłosiem wcześniejszych działań Agencji w Wietnamie i na Kubie. Stany Zjednoczone uwikłały się wówczas w kolejne interwencje w Ameryce Łacińskiej i w południowej Azji, gdzie istotną rolę, obok żołnierzy Marines, pełniła też służba wywiadowcza. Szczególnie krytycznie zostały ocenione: interwencja w Dominikanie – której negatywne skutki odczuła sama CIA (s. 286–293) – i rola, jaką Agencja pełniła pod koniec wojny w Wietnamie: pomimo wyraźnych strat i braku szans na zwycięstwo, budowała pozytywny wizerunek konfliktu wśród amerykańskich władz (s. 305–308). Weiner przytoczył funkcjonujące wówczas opinie porównujące Agencję do gestapo (s. 319), ale nie zdecydował się na ich analizę, przez co uniknął oczywistej krytyki ze strony historyków.

CIA pod rządami kolejnych prezydentów, Richarda Nixona i Geralda Forda musiała wyjść naprzeciw nowym problemom, jednocześnie płacąc za skutki swojej wcześniejszej polityki. Zostało to szczegółowo przeanalizowane w części czwartej, zatytułowanej „Pozbądźcie się tych błaznów”. Weiner ukazał rzeczywisty stosunek prezydenta Nixona do Agencji, który był co najmniej niechętny (s. 333), dlatego sprawował większą niż poprzednicy kontrolę nad wywiadem,

głównie poprzez swego doradcę ds. bezpieczeństwa narodowego, Henry'ego Kissingera. W praktyce, jak zauważa autor, polegała ona jednak na inicjowaniu działań CIA dla potrzeb prezydenta i jego politycznego otoczenia. Weiner zasugerował, że Agencja była wręcz instrumentalnie wykorzystywana przez Białą Dom do potrzeb realizowania polityki wewnętrznej: „Kissinger do szpiegowania Amerykanów wykorzystał również CIA, co do tej pory umykało uwagi historyków”. To odważne stwierdzenie jest jednak przesadzone, jeśli się weźmie pod uwagę skalę zjawiska i jego skutki – zbieranie informacji przez Białą Dom dotyczyło osób powiązanych z wojną w Wietnamie i polegało na próbach inwigilacji osób mogących zagrozić prezydentowi w związku z aferą Watergate. Skala zjawiska jest jednak niewielka, a rzeczywiste szkody za kadencji Nixona wyrządziły raczej działania FBI a nie CIA. Zresztą temat ten w książce nie został dostatecznie rozwinięty, co uznać należy za niedociągnięcie, jeżeli miałoby się argument uznać za poważny. Ukazany jest natomiast opis procedury, według której działały komórki zagraniczne CIA w Europie, szczególnie we Włoszech (s. 341–343), a także operacje Agencji w Tajlandii i Kambodży (s. 346–348). Autor poświęca też wiele miejsca zakrojonym na szeroką skalę działaniom agentów CIA w Chile, mających uniemożliwić objęcie władzy w państwie przez lewicowego polityka Salvadora Allende. Opisuje przy tym szczegółowo formy nacisków w ramach „Operacji Allende”, takie jak walka polityczna, naciski gospodarcze, propaganda, twarda dyplomacja, a nawet ewentualność przewrotu wojskowego (s. 353).

Działania te obrazują styl funkcjonowania CIA w latach 70. XX w. Ostateczne niepowodzenie akcji w Chile spowodowało ostrą reakcję prezydenta Nixona, który za jeden z głównych celów swojej kampanii wyborczej w 1972 r. uznał likwidację dotychczasowej Agencji i stworzenia w jej miejsce nowej, lepszej i skuteczniejszej jednostki. Plany Nixona zniweczyło jednak ujawnienie afery Watergate, o której autor pisze przez pryzmat udziału CIA w próbach tuszowania naruszenia prawa przez administrację (s. 372–378). Brakuje jednak szerszego komentarza na temat roli FBI w skandalu, co mogłoby ukazać rzeczywiste powiązania między prezydentem a poszczególnymi urzędnikami i agentami, wśród których nie było tak naprawdę znaczących przedstawicieli CIA. Dlatego wniosek, że Agencja pomagała Nixonowi w oczyszczaniu się ze skutków afery, uznać należy za przesadzony i nie do końca oddający ówczesną rzeczywistość. Pod koniec części czwartej Weiner skupia się na okresie prezydentury Geralda Forda, kiedy amerykańska opinia publiczna była skupiona na ocenie skutków afery Watergate i nie wiedziała o napięciach wewnątrz CIA, związanych z kolejnymi niepowodzeniami tajnych operacji. Napięcia te jednak ujrzały światło dzienne przybierając postać licznych przesłuchań przed komisjami kongresowymi badającymi zasadność konkretnych działań wywiadu amerykańskiego. Pociągnęło to za sobą zarówno zmiany polityczne, jak i strukturalne w łonie samej Agencji, co autor szczegółowo opisuje (s. 390–401), podsumowując, że w tym czasie CIA była nieskuteczna i zastraszona. W ten sposób stara się ukazać dwie płaszczyzny problemu – z jednej strony nie-

skuteczność, która była efektem błędnych decyzji politycznych i wadliwego funkcjonowania poszczególnych jednostek Agencji, z drugiej zaś negatywne wpływy innych organów rządowych na jej działalność.

Część piąta, „Zwycięstwo bez radości”, opisuje działalność CIA za czasów trzech prezydentów: Jimmy’ego Cartera, Ronalda Reagana i George’a H.W. Busha. Może nieco dziwić fakt, że autor poświęca jedną część trzem gospodarzom Białego Domu, którzy łącznie spędzili w nim 16 lat, podczas gdy inne części obejmują okres o wiele krótszy. Wydaje się, że jest to spowodowane zarówno dysponowaniem przez autora mniejszą ilością źródeł dotyczących rzeczzonego okresu, jak i faktem prowadzenia podobnej polityki względem Agencji w latach 1977–1993. Szczególnie interesująco wyglądają fragmenty dotyczące działalności pułkownika Ryszarda Kuklińskiego, który choć nie był oficjalnie agentem CIA, to jednak pełnił taką rolę, przekazując wiele cennych informacji Amerykanom na temat funkcjonowania Układu Warszawskiego (s. 408). Może jedynie dziwić fakt, że tak mało miejsca Weiner poświęca Kuklińskiemu, skoro był wówczas najwyższym rangą urzędnikiem z bloku komunistycznego współpracującym z Agencją. Dla polskiego czytelnika może być interesująca treść tajnych akt i raportów CIA na temat Kuklińskiego, do których autor uzyskał częściowy dostęp. Weiner skupił się jednak na ogólnych planach Agencji względem inwigilacji państw satelickich ZSRR, przez co można poznać sposoby działań amerykańskiego wywiadu, jednak bez większych konkretów. Więcej miejsca poświęcono charakterystyce konfliktu amerykańsko-irańskiego z 1979 r., w którym CIA odegrała dość poważną rolę (s. 417–420). W niezwykle interesujący sposób autor ujawnia kulisy operacji zmierzającej do uwolnienia więzionych w amerykańskiej ambasadzie w Iranie dyplomatów. Weiner starał się nie podkreślać znaczenia operacji uwalniającej sześciu pracowników Departamentu Stanu, stwierdzając, że „żadne tego typu magiczne sztuczki nie pomogły jednak uwolnić pozostałych więźniów” (s. 422). W ten sposób wyraźnie zatracił konieczny w podobnym opracowaniu obiektywizm, umniejszając rzeczywisty sukces Agencji na rzecz charakterystycznej dla siebie krytyki dziennikarskiej. Uznać to należy za słabość opracowania, widoczną też w wielu innych fragmentach. I tak kolejne etapy piątej części dotyczą nielegalnych działań CIA na Bliskim Wschodzie, w Afryce i Ameryce Łacińskiej. Autor podaje nazwiska współpracowników Białego Domu, wysoko postawionych urzędników Agencji, którzy są odpowiedzialni za kolejne tajne operacje prowadzące do późniejszych afer i skandali. Z tej perspektywy koniec kadencji Cartera i początek Reagana jawi się jako czas jednej, wielkiej i nielegalnej akcji amerykańskiego wywiadu na różnych frontach. Nie negując zaistnienia wspomnianych w książce okoliczności należy podkreślić, że zbyt mało w tej części jest informacji na temat prób reformy CIA, podejmowanych przez administrację Reagana, a także licznych działań operacyjnych względem państw znajdujących się za żelazną kurtyną. Weiner tymczasem skupił się na porażkach Agencji w Libanie, w wyniku których zginęło nie tylko wielu cywilów, ale również amerykańskich agentów (s. 444–450). Prowadzi go

to również do zaskakującego wniosku, że prezydent Reagan był skłonny układać się z terrorystami, podając przykład działań Białego Domu względem porywaczy samolotu TWA w 1985 r. Przykład ten w żaden jednak sposób nie może definiować stosunku prezydenta do terroryzmu, ale dla autora stanowi wstęp do rozważań na temat świadomych działań administracji względem nielegalnego handlu bronią. Czytelnik nieobeznany z ówczesną historią Stanów Zjednoczonych mógłby dojść do wniosku, że interes prezydenta był tożsamy z interesem militarnego lobby, które w rzeczywistości rządziło Ameryką, a tak nie było. Afera Iran–Contras, w sprawie której toczyło się postępowanie, nie powinna przesłaniać stosunku Reagana do CIA, który nie był jednoznaczny. Tego jednak w opracowaniu próżno szukać.

Ciekawy jest natomiast ostatni fragment części piątej, w którym autor opisuje działalność Agencji za czasów George’a H.W. Busha – „pierwszej głowy państwa, która wiedziała, jak pracuje CIA” (s. 473). Analizując operacje amerykańskiego wywiadu w Panamie i Iraku, Weiner stwierdził jednak, że mimo bliskich kontaktów prezydenta z Agencją, Bush nie do końca ufał jej działaniom. Przejawiały się one w niejednoznacznych raportach na temat zagrożeń bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Podsumowując przeobrażenia historyczne tego okresu, autor zauważył, że „upadek radzieckiego imperium rozdarł serce CIA” (s. 481). Jest to niezwykle ciekawe spostrzeżenie, które wydaje się tożsame z poglądem, że zimna wojna była wdzięcznym tłem dla rozwoju Agencji, ponieważ nic tak nie działa pozytywnie na wywiad, jak jasno określony i sprecyzowany wróg. Powstaje zatem pytanie, czy po 11 września jednym z podstawowych kłopotów Agencji nie jest trudność w określeniu, kto naprawdę zagraża wolności i bezpieczeństwu Ameryki?

W ostatniej części, „Rozliczenie”, zawarto analizę działalności CIA za czasów Billa Clintona i George’a W. Busha, przedstawione zostały też końcowe wnioski autora dotyczące funkcjonowania Agencji. Co ciekawe, okazuje się, że Bill Clinton, podobnie jak jego poprzednik George H.W. Bush, mieli podobne relacje z wywiadem, których skutkiem, według Weinerja, „był nieustannie pogłębiający się brak zaufania między Białym Domem a CIA” (s. 492). W rezultacie miało to wiele negatywnych konsekwencji dla Stanów Zjednoczonych i państw, w których Agencja nieskutecznie działała, jak np. w Somalii czy Rwandzie. Autor uznaje tu winę obydwu stron, ponieważ CIA niechętnie, ale jednak przekazywała informacje Białemu Domowi, ten jednak często ignorował jej zalecenia (s. 496). W tym samym czasie Agencja musiała rozprawić się z upiorami przeszłości, ponieważ odkryto, że w jej szeregach od wielu lat działali szpiedzy z byłego ZSRR, wśród których najważniejszą postacią niewątpliwie był Aldrich Ames. Powyższe kwestie, zdaniem autora, doprowadziły do przeprowadzenia przez Billa Clintona koniecznych zmian, większość jednak działań miała charakter personalny i nie przyniosła pożądanego skutku. Ostatecznie, w 1997 r. kierownictwo amerykańskiego wywiadu objął George Tenet z zadaniem jego zreformowania po pięćdziesięciu „chudych” latach (s. 519). Weiner obnażył jednak i ten etap funkcjonowania CIA, z jednej bowiem strony agenci zajmowali się ściganiem nieuchwytnego Osamy bin Ladena,

z drugiej zaś nie potrafili obronić bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych przed atakami Al-Kaidy. Samemu dramatowi 11 września autor poświęcił jednak mniej uwagi, skupiając się na wydarzeniach kolejnych dni i miesięcy, kiedy to Agencja została wyposażona przez prezydenta George'a W. Busha w niemal nieograniczone kompetencje. Miały one doprowadzić do powstania sieci tajnych więzień CIA w wielu punktach świata (s. 533). Brak jednak w tym miejscu głębszych rozważań na temat niewłaściwej współpracy oraz złego przepływu informacji pomiędzy FBI a CIA, co okazało się jedną z podstawowych przyczyn tragedii 11 września. Końcowe fragmenty szóstej części dotyczą oczywiście pośrednich konsekwencji ataku z 11 września, a mianowicie polityki Stanów Zjednoczonych względem Iraku i Afganistanu. Szczególnie wyraźnie ukazana jest rola Agencji w zainicjowaniu konfliktu, ze względu na przygotowanie specjalnej prognozy, zatytułowanej „Bieżące irackie programy rozwoju broni masowego rażenia” (s. 540). Barwnie została przy tym opisana historia poszukiwań broni masowego rażenia przez amerykański wywiad, począwszy od początku lat 90. XX w., co należy uznać za niezwykle cenną analizę z perspektywy współczesnych stosunków międzynarodowych. Weiner kończy swoją książkę podrozdziałem o jednoznacznym tytule „Pogrzeb”, opisując zakończenie kariery George'a Teneta i klęskę CIA. Wydaje się jednak, że opracowaniu brakuje wyraźnej konkluzji, dłuższej i bogatszej we wnioski niż zaproponowane przez autora podsumowanie. Konkluzje polegają nie tylko na powtórzeniu podstawowych założeń pracy, ale również przytoczeniu pewnych uwag i przewidywań na przyszłość, które są nieodzowne przy tak szczegółowej analizie. U Weinerja niestety zabrakło tego elementu.

Wnikliwa lektura monografii Tima Weinerja skłania do kilku refleksji. Po pierwsze, nie ma wątpliwości, że autor poświęcił wiele czasu na analizę ogromnej ilości źródeł i materiałów archiwalnych, dzięki którym stworzył dzieło niezwykle bogate w fakty i informacje. Przeczytał kilkadziesiąt tysięcy dokumentów, z których część była wcześniej utajniona, przeprowadził także kilkaset wywiadów, czego efekty widać gołym okiem. Ponad siedemset stron na temat działalności CIA budzi szacunek, zważywszy na fakt, że praca obfituje w wiele praktycznych przykładów oraz cytatów, a komentarze stanowią najczęściej zwieńczenie poszczególnych części książki. Innymi słowy, gdyby usunąć wnioski i komentarze pozostawiając jedynie suche fakty i cytaty, objętość opracowania byłaby niewiele mniejsza. Przy tym niektóre z opisywanych historii zostały przeanalizowane bardzo szczegółowo, co prowadzi do wniosku, że dzieło Weinerja porusza kwestie eksplorowane rzadko albo wcale. Owszem, pojawiały się tytuły konkretnie zajmujące się problematyką konfliktów zbrojnych, interwencji wojskowych czy specyfiki wywiadu amerykańskiego, większość z nich nie poświęciła jednak równie wiele miejsca na prezentację szczegółowego zapisu faktów i wydarzeń związanych z CIA. Z drugiej strony

nasuwa się pytanie, dlaczego autor zdecydował się na tak dogłębną analizę niektórych wydarzeń, skoro inne, równie istotne, zostały potraktowane w sposób bardziej ogólnikowy.

Odpowiedź może być związana z kolejnym wnioskiem płynącym z lektury książki Weinera – historia CIA została ukazana z jednej perspektywy, a mianowicie od strony porażek i braku skuteczności działania Agencji. Autor oczywiście ma prawo do wyboru ujęcia tematu i może szczegółowo analizować wybrane przez siebie aspekty danej rzeczywistości (co zresztą założył we wstępie), ale trudno wówczas liczyć na same pozytywne recenzje. Dla czytelnika nieobeznanego w realiach amerykańskiej polityki zagranicznej może się wydawać, że CIA była wcielonym złem, które doprowadziło do serii porażek i katastrof amerykańskiej dyplomacji, a wszelkie kontrowersje związane z działalnością Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej są wynikiem nieskuteczności działań pracowników Agencji. Natomiast dla czytelnika interesującego się bliżej funkcjonowaniem wywiadu międzynarodowego, opracowanie Weinera jest poważnym uzupełnieniem literatury tematu, ale uzupełnieniem jednostronnym, w którym fakty dotyczące negatywnego oblicza CIA są uwypuklane, a informacje na temat sukcesów deprecjonowane lub nawet pomijane. Nie jestem gorącym zwolennikiem metod stosowanych przez agencje wywiadowcze i podobnie jak wielu obserwatorów, uważam ich działalność za „państwo w państwie”, ale w celu ukazania prawdziwego oblicza jakiejś instytucji powinno się wyciągać wnioski na podstawie całokształtu jej funkcjonowania. Tim Weiner miał prawo dojść do konkluzji negującej zasadność i powodzenie większości działań CIA (na pewno zaliczyć tu można brak profesjonalnych szpiegów w krajach zależnych od ZSRR, porażki na Kubie i w Azji, nieumiejętność przewidzenia wielu ważnych wydarzeń politycznych, słabe wyszkolenie wielu agentów, wadliwy proces przekazu informacji, zarówno w stosunku do prezydenta, jak i innych agencji rządowych, itd.), ale powinien tego dokonać w sposób bardziej obiektywny, z dystansem właściwym podobnym opracowaniom. Niewątpliwie można krytykować Agencję za wiele jej działań, krytyka miałaby jednak większą wartość, gdyby została dokonana z perspektywy pozbawionego emocji obserwatora. Czy jest to jednak możliwe w wypadku Weinera? Z drugiej strony na pewno taką książkę gorzej by się czytało, a styl, jakim autor raportuje tajne operacje CIA, to jedna z mocniejszych stron opracowania.

Warto również zauważyć, że za krytyką Weinera nie idzie rozbudowany opis kierunków rozwoju Agencji. Jest oczywiste, że bez względu na porażki i nieskuteczność obecnej CIA, które między innymi doprowadziły do tragedii 11 września, takie państwo jak Stany Zjednoczone potrzebuje usług własnego wywiadu międzynarodowego. W książce Weinera niewiele jest wniosków wychodzących naprzeciw temu twierdzeniu, przez co mało jest tzw. konstruktywnej krytyki, owocującej konkretnymi reformami. Autor unika odpowiedzi na pytanie, czy bez wywiadu Stany Zjednoczone poradziłyby sobie w XXI w., skupia się jedynie na konkluzji, że CIA zupełnie Ameryce nie pomogła w wieku XX. Tymczasem przeciętny Amerykanin

współcześnie częściej myśli o słowie „bezpieczeństwo” niż „wolność”, stąd konieczność kontynuacji działań agencji wywiadowczych, nawet jeśli działania te nie będą w pełni skuteczne. Trudno sobie bowiem obecnie wyobrazić wpływowe w stosunkach międzynarodowych państwo, które nie realizuje dyplomacji na płaszczyźnie oficjalnej i nieoficjalnej. Agencja istnieć będzie bez względu na pozytywny odbiór książki Weinera w Stanach Zjednoczonych. Tym bardziej autor powinien poświęcić trochę czasu na analizę możliwych kierunków amerykańskiej polityki zagranicznej i roli, jaką wywiad powinien w niej pełnić.

Powyższe komentarze nie umniejszają oczywiście wartości naukowej opracowania Tima Weinera. Autor przygotował książkę, która zajmie niezwykle ważne miejsce pośród innych dzieł literatury przedmiotu, demaskując oblicze Centralnej Agencji Wywiadowczej przedstawiane w mediach czy wśród przedstawicieli rządu amerykańskiego. CIA według Weinera pozostawiło po sobie dziedzictwo popiołów i trudno się z nim generalnie nie zgodzić. Szkoda jedynie, że w kluczowych momentach zabrakło autorowi konsekwencji w szczegółowej analizie konkretnych wydarzeń. Mogłoby się bowiem okazać, że Agencja, choć daleka od perfekcji, tak naprawdę realizowała politykę państwa, które od kilkudziesięciu lat jest głównym aktorem stosunków międzynarodowych w większości regionów świata i bez względu na brak skuteczności i porażki wywiadu, przez wiele dekad na tym miejscu z pewnością pozostanie. Należy mieć jedynie nadzieję, że wadliwość funkcjonowania CIA uwypuklona przez Weinera, skłoni osoby odpowiedzialne za nadzór nad wywiadem do przeprowadzenia gruntownej reformy. Dla dobra Stanów Zjednoczonych i całego demokratycznego świata.

Magdalena Nowacka

**PATRICK JOSEPH HAYES, JIM CAMPBELL, *BLOODY SUNDAY: TRAUMA, PAIN AND POLITICS. CONTEMPORARY IRISH STUDIES*
[PLUTO PRESS, LONDON 2005, 224 s.]**

Książka *Bloody Sunday: Trauma, Pain and Politics* (Krwawa Niedziela: trauma, ból i polityka) została napisana przez autorów związanych z Queens University w Belfaście. W sposób szczególny przedstawia ona okres w historii Irlandii Północnej zwany „Kłopotami”. Ukazuje zarówno przyczyny polityczne i skutki tamtych wydarzeń, jak i psychologiczne aspekty konfliktu oraz wpływem, jaki wywarły one na mieszkańcach Ulsteru.

Autorzy opisali przyczyny Krwawej Niedzieli z Derry 30 stycznia 1972 r. w kontekście socjologicznym, politycznym i historycznym, aby następnie przedstawić najważniejsze wydarzenia z samego dnia masakry. W ostatniej części przedstawili polityczną reakcję oraz wpływ, jaki wywarła ta tragedia na społeczeństwie Irlandii Północnej. W swoim opracowaniu autorzy oparli się zarówno na źródłach typowych dla publikacji o charakterze historyczno-politycznym, jak i na osobistych rozmowach ze świadkami oraz rodzinami ofiar. Badania rozpoczęto w 1997 r. w dwudziestą piątą rocznicę tragedii i trwają one do dziś. Ich wyniki ukazują przede wszystkim, jak ważny dla rodzin ofiar i świadków jest proces pokojowy w Irlandii Północnej.

Większość publikacji na ten temat skupia się jedynie na historii i polityce lub na działalności Północnoirlandzkiego Stowarzyszenia Praw Obywatelskich, wspominając jedynie o złożoności społeczeństwa sześciu hrabstw Ulsteru. *Bloody Sunday* natomiast staje się niezwykle interesująca, gdyż szczególną uwagę poświęca prezentacji skomplikowanym przyczynom Krwawej Niedzieli, aspektom konfliktu

oraz jego skutkom – nadal widocznym nie tylko w Derry, ale i w całej Irlandii Północnej. Do dziś muszą one być brane pod uwagę przez polityków i rząd.

Szczególnie poruszające są rozdziały poświęcone przeżyciom świadków; przedstawione niezwykle obrazowo i wiarygodnie – czytelnik jest w stanie wyobrazić sobie i zrozumieć tragedię, przez którą przechodzili ci ludzie oraz jaki miała ona wpływ na całe ich późniejsze życie.

Książka jest godna polecenia dla wszystkich zainteresowanych wydarzeniami w Irlandii Północnej. Opisuje bardzo szczegółowo wszystkie aspekty konfliktu, biorąc pod uwagę czynniki historyczne, ekonomiczne, polityczne i społeczne. Ukazuje genezę i tło konfliktu oraz fakt, że problem sześciu hrabstw Ulsteru to nie tylko powszechnie pokazywane w telewizji traktaty polityczne, zamachy terrorystyczne czy walki uliczne podczas marszów religijnych.

NOTY O AUTORACH

Magdalena Bainczyk – dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Stosunków Międzynarodowych

Bogusława Bednarczyk – prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Stosunków Międzynarodowych

Nadia Boyadjieva – profesor, wykładowca prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych, Uniwersytetu w Płowdiw, Bułgaria; członek Cold War Studies Program, Harvard University, Cambridge, Stany Zjednoczone

Jan Czaja – prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Stosunków Międzynarodowych

Spasimir Domaradzki – dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Stosunków Międzynarodowych

Marta Kolendowska-Matejczuk – dr, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa

Mark Kramer – profesor, dyrektor Cold War Studies Program, Harvard University, Cambridge, Stany Zjednoczone

Paweł Laidler – dr, Instytut Amerykanistyki i Studiów Polonijnych, Uniwersytet Jagielloński

Rett R. Ludwikowski – profesor Columbus School of Law the Catholic University of America, Waszyngton, Stany Zjednoczone

Michał Matyasik – dr, Uniwersytet Jagielloński, Wydział Stosunków Międzynarodowych i Politycznych

Katarzyna Misztal – absolwentka prawa Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie oraz studiów podyplomowych z zakresu ochrony praw człowieka na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Magdalena Nowacka – absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego, praca magisterska pt. „Ruch Praw Obywatelskich w Irlandii Północnej”

Małgorzata Perdeus-Białek – doktorantka Wydziału Studiów Międzynarodowych i Stosunków Politycznych, Uniwersytet Jagielloński; Biuro ds. Niepełnosprawnych Uniwersytetu Jagiellońskiego

Anna Szymańska-Klich – politolog, dziennikarz, prezes Fundacji Instytut Studiów Strategicznych

Jerzy J. Wiatr – prof. dr hab., Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Warszawa