



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 36 (281) • 13 maja 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska (red. tekstu), Maciej Kęzysztowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik, Rafał Tarnogórski

Przed szczytem Rady Europy w Warszawie (16–17 maja 2005 r.)

Edyta Posel-Częścik, Beata Wojna

Rada Europy jest unikalnym forum, na którym wszystkie (z wyjątkiem Białorusi) państwa kontynentu wspólnie kształtują standardy ochrony praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Sukcesem polskiego przewodnictwa byłoby przyczynienie się do wypracowania lepszych mechanizmów współpracy RE z OBWE i UE. Rada Europy powinna stać się miejscem poważnej debaty na temat funkcjonowania i współpracy europejskich instytucji bezpieczeństwa. Konieczne jest także zainicjowanie reformy samej RE, która pozwoliłaby jej uniknąć marginalizacji.

Spotkanie szefów państw i rządów państw członkowskich Rady Europy (RE) odbędzie się w Warszawie w dniach 16–17 maja 2005 r., na zakończenie polskiego przewodnictwa w tej organizacji. Będzie to trzeci szczyt w historii utworzonej w 1949 r. organizacji. Podczas trzech sesji plenarnych uczestnicy debatować będą nad przyszłymi zadaniami RE, której znaczenie, a nawet racja bytu, coraz częściej w ostatnich latach są podawane w wątpliwość. Tymczasem nie wolno zapominać, iż Rada jest jedyną organizacją paneuropejską zrzeszającą wszystkie państwa kontynentu z wyjątkiem Białorusi.¹ Jest zatem unikalnym forum, na którym państwa Europy mogą wspólnie kształtować standardy przestrzegania praw człowieka, demokracji i rządów prawa; wspólnie formułować zalecenia dla państw, które tych standardów nie przestrzegają; a wreszcie wspólnie tworzyć system europejskich konwencji, z których najważniejsza – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – obowiązuje od ponad 50 lat. Choć w ostatnich latach zagadnienia ochrony praw człowieka i promowania demokracji pojawiają się coraz częściej w działaniach Unii Europejskiej – zarówno tych wewnętrznych, jak i skierowanych na zewnątrz, np. w europejskiej polityce sąsiedztwa – nie można zapominać, że UE jest instytucją integracyjną, skupiającą najbardziej rozwinięte państwa kontynentu. Dla państw aspirujących do członkostwa w UE jest ona elementem zewnętrznym, który wytycza określone standardy. RE sprzyja zaś rozwojowi wspól-

¹ Dążenia Białorusi do członkostwa w RE zakończyły się, jak dotąd, niepowodzeniem ze względu na nieprzebranie przez to państwo standardów demokratycznych.

pracy państw bardziej i słabiej rozwiniętych, także tych nie aspirujących obecnie do członkostwa w UE.

Kontrowersje wokół Rady Europy. W czasie zimnej wojny RE stanowiła symbol europejskich dążeń zjednoczeniowych, a jednocześnie symbol przywiązania do wartości: demokracji, praw człowieka i rządów prawa. Z kolei na początku lat dziewięćdziesiątych przyjęcie do RE było postrzegane w demokratyzujących się i aspirujących do ściślejszego związku z Europą Zachodnią państwach byłego bloku komunistycznego jako pierwszy krok w kierunku przystąpienia do Sojuszu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej. Zmiany spowodowane rozszerzeniem NATO i przede wszystkim UE, a w pewnym zakresie także rozwój OBWE przyczyniły się do stopniowej marginalizacji RE.

Z jednej strony, system konwencji RE jest kompleksowy i uniwersalny. Europejski Trybunał Praw Człowieka pozostaje nadal jedyną instytucją pozwalającą jednostkom, grupom osób i instytucjom pozarządowym wnosić skargi przeciwko państwom-stronom naruszającym postanowienia wspomnianej konwencji. Istnieją państwa, które nie należą i nie aspirują do UE, jak na przykład Norwegia, i które uważają, że specyfika RE w większym stopniu niż OBWE daje im możliwości wpływania na kwestie przestrzegania praw człowieka i standardów demokratycznych. Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na wkład krajów skandynawskich oraz Litwy, Łotwy i Estonii w reformowanie RE i nacisk, jaki kładą one na znaczenie tej organizacji. Wiąże się to z szerokim pojmowaniem bezpieczeństwa, zwłaszcza w Skandynawii, i przywiązywaniem wagi do promowania *social security* oraz do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Z drugiej jednak strony, cele Rady Europy w dużym stopniu pokrywają się z zadaniami realizowanymi przez OBWE w ramach tzw. wymiaru ludzkiego. Funkcjonowanie dwóch organizacji o podobnym profilu działania nie stanowi problemu, jeżeli przyczynia się do wypełniania wyznaczonych celów. Misje obserwacyjne i techniczne dosyć sprawnie realizowane przez OBWE kontrastują wyraźnie z niewielką aktywnością i niską skutecznością RE. Spośród prawie dwustu konwencji RE większość nie została ratyfikowana przez wszystkie państwa członkowskie. Jest zatem oczywiste, że aby uchronić RE przed marginalizacją, należy podjąć jej reformę. Konieczna jest również reforma Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, gdyż coraz większa liczba spraw kierowanych do trybunału powoduje paraliżowanie jego prac.

Oczekiwania wobec III szczytu. Zwołanie szczytu, który jest w RE wydarzeniem wyjątkowym, świadczy o konsensusie w sprawie wspólnego zapewnienia przyszłości organizacji. Podczas prac przygotowawczych konkurowały ze sobą dwa główne poglądy na temat kierunku reformy organizacji. Część państw opowiadała się za przekształceniem RE w „europejską ONZ”, o możliwie szerokim zakresie działania. Dałoby to organizacji walor uniwersalności, groziłoby jednak rozmyciem jej funkcji. Inne państwa dążyły do precyzyjnego określenia wyznaczonych Radzie zadań w zakresie ochrony praw człowieka i umacniania demokracji. Tę drugą koncepcję podzielała Polska, która przewodniczyła grupie odpowiedzialnej za opracowanie głównych założeń spotkania. Postanowienia przyjęte na szczycie najprawdopodobniej stanowią kompromis i będą obejmowały trzy grupy zagadnień. Po pierwsze – pogłębienie współpracy RE z UE, między innymi przez przyjęcie przez UE europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i rozwój wspólnych programów pomocowych. Po drugie – dążenie do uzyskania komplementarności RE i OBWE przez wspólny, skoordynowany udział w inicjatywach mających na celu zapobieganie konfliktom, pokonfliktowe pojednanie, budowanie pokoju oraz umacnianie stabilności i demokracji. Po trzecie wreszcie, skoncentrowanie działań RE na przeciwdziałaniu zagrożeniom transnarodowym, takim jak handel ludźmi, terroryzm, pranie brudnych pieniędzy, korupcja, przestępczość zorganizowana, wykorzystywanie seksualne dzieci, nadużycia internetowe i nielegalne migracje. Wszystkie te problemy wymagają rozwiązań w skali całego kontynentu, RE zaś może stanowić forum, na którym zostaną wypracowane podstawowe normy

prawne w tym zakresie, wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że walką z wyżej wymienionymi zagrożeniami zajmują się już inne instytucje – oprócz UE i OBWE również NATO, OECD i Rada Państw Morza Bałtyckiego. Jeżeli więc szczyt nie przyniesie poważnej debaty nad ich wzajemnymi relacjami i rolą RE, jego postanowienia mogą się okazać nietrwale. Wśród państw, które szczególnie zwracały uwagę na potrzebę takiej debaty, była Polska. Już w styczniu br. zapowiedziano, iż warszawskie forum powinno stać się okazją do głębszej refleksji nad architekturą bezpieczeństwa w Europie. Nie sposób przecieżyć wyznaczyć RE nowych zadań, adekwatnych do współczesnych wyzwań, bez zastanowienia się nad efektywnością europejskich *interlocking institutions*, które nieraz stawały się raczej *interblocking institutions*.

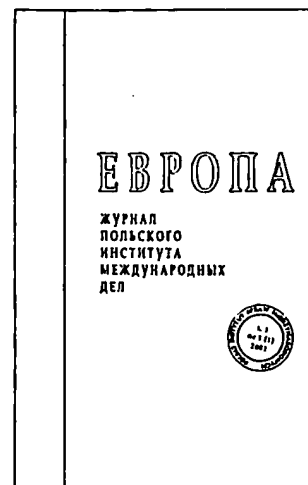
Perspektywy. Niezależnie od wagi dokumentów przyjętych podczas szczytu podstawowy problem może tkwić w ich realizacji. Z jednej strony, problem może stanowić niechęć Federacji Rosyjskiej i niektórych innych państw obszaru postwojennego do zwiększenia roli jakiegokolwiek organizacji w dziedzinie wzmacniania demokracji i ochrony praw człowieka. Niechęć ta jednak w chwili obecnej skupia się głównie na OBWE.² Z drugiej strony, w polityce znakomitej większości państw UE Rada Europy zajmuje miejsce drugorzędne. Choć podkreślają one komplementarny wobec istniejących instytucji unijnych charakter Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, przypisują RE miejsce w realizacji europejskiej polityki sąsiedztwa oraz dostrzegają jej rolę w rozwiązywaniu problemów transnarodowych przez tworzenie uniwersalnego systemu konwencji, traktują RE jako instytucję „zapasową”, w razie zablokowania prac OBWE. Jeśli takie podejście będzie dominowało w przyszłości, RE prawdopodobnie z czasem podzieli los Unii Zachodnioeuropejskiej, pozostawiając po sobie jedynie Trybunał, którego przydatność nie jest kwestionowana. Prawdziwym sukcesem polskiego przewodnictwa byłoby zatem uzmysłowienie członkom Rady, przede wszystkim partnerom z UE, unikalnego charakteru i znaczenia organizacji dla funkcjonowania demokratycznych standardów w Europie. Byłoby to jednocześnie potwierdzenie zapewnień o determinacji w burzeniu podziałów pozostałych po zimnej wojnie i o europejskiej jedności, składanych przez Polskę przy okazji przystępowania do NATO i UE.

² E. Wyciszkwicz, *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie w polityce Federacji Rosyjskiej*, „Biuletyn” (PISM), nr 26 (271) z 12 kwietnia 2005.

OGŁOSZENIA

ЕВРОПА

Т. 5, № 1 (14), 2005



W numerze m.in.

Менделтје Ван-Кеюлен, Алфред Пийперс

Нидерланды: опыт председательства в Совете ЕС в 2004 г.
Подведение итогов

Маттиас Дембински

Политическая культура и идентичность как связующие
нити и проблема трансатлантических отношений

Арунас Гразулис

Семь месяцев членства Литвы в ЕС: разоблачение мифов и страхов
и осуществление надежд

Матеуш Гняздовски

Проблема немецких военных репараций – перспектива Чешской
Республики

РЕЦЕНЗИИ**Уршуля Курчевска**

Rinus van Schendelen, *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*

Артур Градзюк

Ernst-Ulrich Petersmann, Mark A. Pollack (eds.),
Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US, and the WTO

Марк Мэламед

Grzegorz Ekiert and Stephen E. Hanson,
Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe

Яцек Углик

Hanna Buczyńska-Garewicz, *Milczenie i mowa filozofii*

Катажина Сохацка

Elisabeth Guigou, *Je vous parle d'Europe*

Адам Шиманьски

Claus Leggewie (Hrsg.), *Die Türkei und Europa. Die Positionen*

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. 556 80 09, fax 556 80 99, publikacje@pism.pl