

Lech Garlicki*

SŁOWO WSTĘPNE

I. Sześćdziesięciolecie Rady Europy, przypadające w 2009 r., stanowi rocznicę zachęcającą do podsumowań i refleksji. Niewielki twór zachodnioeuropejski, liczący początkowo tylko dziesięciu członków, przekształcił się w ciągu półwiecza w uniwersalną organizację, obejmującą politycznie niemal cały (poza Białorusią i – z innych względów – Watykanem) kontynent europejski, a geograficznie sięgający Oceanu Spokojnego i granic Iranu. Sukces Rady Europy stał się sukcesem Europy jako takiej, bo najpierw potrafiła ona zintegrować państwa odpowiedzialne za II wojnę światową z systemem demokracji zachodnioeuropejskich, potem – w latach siedemdziesiątych – objąć swym wpływem „nowe demokracje” na zachodzie (Hiszpania i Portugalia) i południu (Grecja) kontynentu, a wreszcie – w latach dziewięćdziesiątych – dokonać absorpcji postkomunistycznych państw dawnego bloku sowieckiego. Nie były to zadania proste i, oczywiście, nie Rada Europy była ich główną siłą sprawczą. Ale Rada potrafiła nie tylko szybko wyprowadzać wnioski z zachodzących przemian (niejako „na kredyt” przyjmując niektóre państwa, gdy tylko zarysowała się w nich szansa na zwrot ku demokracji i rządowi prawa), ale też je antycypować, przygotowując siebie i innych do rewolucji europejskiej końca poprzedniego stulecia. Dość w tym kontekście wspomnieć o tzw. Komisji Weneckiej, której twórcy wykazali wyobraźnię znakomicie wyprzedzającą prognozy wielu polityków, a – co więcej – odnieśli sukces w większości swoich przedsięwzięć.

* Prof. dr hab. Lech Garlicki – sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasbourgu, profesor Uniwersytetu Warszawskiego.

Nie ma potrzeby ani możliwości dokonywać tu przeglądu kierunków działania i dokonań Rady Europy w minionym sześćdziesięcioleciu. Wystarczy podkreślić wieloaspektowość jej aktywności, obejmującej nie tylko współdziałanie polityczne (realizujące się przede wszystkim poprzez Zgromadzenie Parlamentarne oraz Komitet Ministrów), ale też podejmowanie licznych działań na polu prawa międzynarodowego (w ramach Rady Europy powstało przecież wiele istotnych konwencji regionalnych), szerzenia wzorów demokracji i dobrej administracji, wymiany myśli intelektualnej i politycznej.

II. Zaakcentować natomiast należy, co potwierdza też profil niniejszego tomu studiów, szczególną rolę Rady Europy w dziedzinie ochrony i rozwoju praw człowieka. Przypomnijmy, że prace nad tworzeniem systemu Rady Europy przebiegały dwutorowo.

Z jednej strony, przygotowywano polityczne powstanie tej organizacji, które to prace – z natury rzeczy – musiały być wbudowane w trudny kontekst powojennej Europy i zaostrzającej się konfrontacji zimnowojennej. Toczyły się więc na tle rokowań dotyczących integracji gospodarczej (ostatecznie przybierającej kształt Wspólnot Europejskich, a – po blisko czterdziestu latach – Unii Europejskiej) oraz polityki obronnej (ujętej w system Paktu Północnoatlantyckiego). Tworzenie struktur współpracy politycznej nie było łatwe i – stworzony wiosną 1948 r. Pakt Brukselski (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg i Wielka Brytania) pomyślany był jako organizacja o głównie wojskowym charakterze. Niemniej, to w ramach Rady Paktu Brukselskiego podjęto zinstytucjonalizowane prace nad stworzeniem Rady Europejskiej i Europejskiego Zgromadzenia Parlamentarnego. Nie było jeszcze jasności co do kierunku przyjmowanych rozwiązań, bo nadal silne były (utrzymujące się zresztą do dzisiaj) rozbieżności pomiędzy „federalistami”, propagującymi wizję zjednoczonej Europy i „suwerenistami”, przykładającymi większe znaczenie do tradycyjnej niezależności państw. Toteż ostateczny kształt Rady Europy stanowił kompromis, bo nie uznano za możliwe ani potrzebne tworzenia politycznych organów europejskich o samodzielnych kompetencjach decyzyjnych, natomiast za potrzebne i możliwe uznano ujednoczenie pojmowania pewnych wartości podstawowych, tak przecież brutalnie zapoznanych przez totalitaryzm nazistowski i stalinowski. Statut Rady Europy, przyjęty przez państwa Paktu Brukselskiego oraz Danię, Irlandię, Norwegię, Szwecję i Włochy, podkreślał znaczenie pokoju, akcentował przywiązanie do „duchowych i moralnych wartości stanowiących wspólne dziedzictwo

ich narodów i źródło zasad wolności osobistej, swobód politycznych i praworządności, które stanowią podstawę każdej prawdziwej demokracji” oraz wskazywał, 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”. Ten kształt i te zadania Rady Europy pozostają do dzisiaj jej cechami konstytutywnymi, co pozwoliło jej dzisiaj na objęcie 47 państw europejskich, ale też, co utrzymało jej „klasyczny” kształt organizacji międzynarodowej, więc – inaczej niż dzisiejsza Unia Europejska – podmiotu o ograniczonych własnych kompetencjach decyzyjnych.

Z drugiej strony, zdawano sobie sprawę, że o ile proces integracji politycznej i gospodarczej jest bardzo skomplikowany i zależny od wielu czynników zewnętrznych, to dziedzina praw człowieka jest bardziej podatna na szybkie przyjęcie wspólnych rozwiązań i nadanie im kształtu instytucjonalnego. Przypomnieć należy, że potrzeba ochrony praw człowieka była deklarowana przez wszystkie państwa ówczesnego świata (choć nie wszystkie one były gotowe do poważnego traktowania swoich deklaracji). Problematyka praw człowieka zajmowała widoczne miejsce w systemie Narodów Zjednoczonych, znajdując wyraz w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej 10 grudnia 1948 r. w formie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Podjęto też prace nad przekształceniem Deklaracji (której moc wiążąca była ograniczona pod względem prawnym) w uniwersalne konwencje o prawach człowieka (które nakładałyby bezpośrednie obowiązki na państwa-sygnatariuszy). Znalazły one jednak finał dopiero dwadzieścia lat później, w formie Paktów Praw Człowieka z 1966 r. Toteż, równoległe do działań podejmowanych w skali globalnej, za konieczne uznano podjęcie próby regionalnego unormowania praw człowieka. Nie bez racji uważano bowiem, że – w ówczesnych warunkach podzielonego świata – tylko system regionalny, obejmujący państwa akceptujące pewne wspólne wartości podstawowe, ma szanse efektywnego funkcjonowania w praktyce.

Idea europejskiego unormowania praw człowieka (odpowiadająca, oczywiście ówczesnemu geograficznemu pojmowaniu Europy) nabrała rozmachu natychmiast po utworzeniu Rady Europy: już w sierpniu 1949 r., na pierwszej sesji Zgromadzenia Doradczego (dziś – Zgromadzenie Parlamentarne) Rady Europy, Winston Churchill wskazał na potrzebę szybkiego uchwalenia odpowiedniej konwencji i – co więcej – obudowania materialnego wyliczenia podstawowych praw człowieka, systemem gwarancji instytucjonalnych

o sądowym charakterze. Projekt Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, bardzo silnie nawiązujący do sformułowań Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, został podpisany przez rządy państw członkowskich w dniu 4 listopada 1950 r., a – po dokonaniu niezbędnych ratyfikacji – Konwencja weszła w życie w dniu 8 września 1953 r., obejmując – wraz z Turcją – dwunastu „członków założycieli”. Konwencja stała się – obok Statutu – podstawowym dokumentem Rady Europy, a od jej ratyfikacji uzależniano akceptację nowych państw starających się o członkostwo Rady Europy.

Przełomowe znaczenie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (jej oficjalna nazwa: Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jest zbyt skomplikowana, by przyjąć się w praktyce) polegało nie tylko na prawnomiędzynarodowej kodyfikacji praw i wolności o podstawowym – osobistym i politycznym – charakterze; wspomniałem już, że w tej płaszczyźnie inspirację stanowiła też Powszechna Deklaracja Praw Człowieka. W odróżnieniu od „klasycznych” umów międzynarodowych, pozostawiających wykonywanie swych postanowień w sferze ogólnej odpowiedzialności państw – sygnatariuszy, Konwencja przyjęła własny mechanizm implementacyjny. Przewidziano powołanie dwóch organów europejskich o charakterze jurysdykcyjnym: Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przewidziano też możliwość uruchomienia postępowania przed tymi organami przez każdego człowieka, którego prawa, gwarantowane przez Konwencję zostaną naruszone przez władze publiczne jednego z państw-stron tej Konwencji. Było to rozwiązanie wręcz rewolucyjne, bo – zrywając z tradycyjnym pojmowaniem prawa międzynarodowego jako norm odnoszących się tylko do relacji między państwami – dopuszczono bezpośrednią skargę jednostki przeciwko państwu i powierzono międzynarodowym organom jurysdykcyjnym decyzje w kwestii jej zasadności.

Przekonanie państw, przyzwyczajonych do pełnej kontroli nad swymi obywatelami, do nowego systemu ochrony praw człowieka nie było proste. Toteż i w tym zakresie konieczne było najpierw przyjęcie rozwiązań kompromisowych. Państwowom pozostawiono więc swobodę w przyznaniu swoim obywatelom prawa do skargi i pozwolono żądać, by ostateczne rozstrzygnięcie było podejmowane nie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, a przez Komitet Ministrów.

Rodziło to pewne trudności i dopiero w 1958 r. udało się uzyskać uznanie indywidualnego prawa do skargi od ośmiu państw członkowskich, co stano-

wiło – określony w ówczesnym art. 25 ust. 4 EKPCz – pułap wymagany dla powołania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W styczniu 1959 r. Zgromadzenie Doradcze (Parlamentarne) Rady Europy dokonało wyboru pierwszego składu Trybunału, a 20 kwietnia 1959 r. nowo wybrani sędziowie złożyli uroczyste ślubowanie.

Nie ma potrzeby przypominania dalszych losów Konwencji i Trybunału. Wystarczy wspomnieć, że następne czterdziestolecie przyniosło ogromny rozwój – jakościowy i ilościowy orzecznictwa strasburskiego, realizowane łącznie przez Komisję i Trybunał. Rosła liczba państw członkowskich, wszystkie one ostatecznie uznały prawo do skargi indywidualnej (w latach dziewięćdziesiątych ratyfikacja Konwencji i uznanie prawa do skargi indywidualnej stały się warunkiem przyjęcia nowych członków do Rady Europy), kształtowała się baza precedensów nadających realne znaczenie postanowieniom Konwencji i jej protokołów dodatkowych. Te wszystkie zjawiska, zyskujące znaczne przyspieszenie z momentem upadku systemu komunistycznego na wschodzie Europy, doprowadziły do zmian instytucjonalnych. Po niełatwych negocjacjach, państwa członkowskie uzgodniły tzw. 11 Protokół, zmieniający mechanizm ochrony strasburskiej, a w szczególności koncentrujący wszystkie zadania orzecznicze w kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Od początku 1999 r. Europejska Konwencja Praw Człowieka zaczęła działać w zupełnie nowy sposób.

III. Spojrzenie na – szeroko rozumiany – system Rady Europy z perspektywy praw człowieka wskazuje, że sześćdziesiąta rocznica powstania tej organizacji może zostać umieszczona w kontekście innych, także „okrągłych” rocznic, upamiętniających inne doniosłe wydarzenia w tej sferze. W końcu 2008 r. obchodzono więc sześćdziesięciolecie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka; w tym samym czasie przypadła dziesiąta rocznica utworzenia nowego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Wiosną 2009 r. pamiętać też należy o pięćdziesięcioleciu utworzenia tego Trybunału, a w 2010 r. – o sześćdziesiątej rocznicy uchwalenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Zbieg owych rocznic nie jest przypadkiem, bo wskazuje na szczególną rangę i szczególny sukces, jaki ochrona praw człowieka uzyskała w działalności Rady Europy. Bez wątplenia jedną z przyczyn tego sukcesu było utworzenie niezależnych organów jurysdykcyjnych i powierzenie im wyłącznego prawa do rozpoznawania wszystkich, należycie im przedłożonych, spraw

dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji (obecny art. 32 EKPCz). Jak każdy organ sądowy, a Europejski Trybunał Praw Człowieka wykazuje niemało podobieństw z krajowymi sądami konstytucyjnymi, Trybunał zaczął działać samodzielnie i obudował pisaną treść Konwencji (i jej protokołów dodatkowych) setkami istotnych precedensów orzeczniczych. Był to jedyny sposób dostosowania Konwencji do zmieniającego się kontekstu jej funkcjonowania, a przecież nikt w końcu lat czterdziestych nie był zdolny sobie wyobrazić, do czego doprowadzi sześćdziesiąt lat pokoju stabilizacji na kontynencie europejskim.

Dostosowanie to przebiegało m. in. w oparciu o pojmowanie Konwencji jako „żyjącego instrumentu”, więc na uznanie, że rozwój cywilizacji, dobrobytu i demokracji oznaczać musi również rozwój praw człowieka. Tym samym rozwiązania, które sześćdziesiąt lat z powodzeniem mieściły się w standardach minimalnych, wystarczających dla wywiązania się ze zobowiązań wynikających z Konwencji, nabierać mogą z czasem całkowicie niewystarczającego charakteru. Konwencja dzisiejsza jest – mimo zasadniczej identyczności treści – całkowicie odmienna od Konwencji z 1950 r. i nakłada na państwa członkowskie znacznie dalej idące wymagania.

IV. Ilustracją owych zjawisk: szczególnej roli ochrony praw człowieka w dorobku Rady Europy oraz dynamicznego pojmowania tych praw, są studia zawarte w niniejszym tomie. Nie są one ujęte w żadną zorganizowaną całość – pomyślane były jako odzwierciedlenie przeświadczenia Autorów, w większości młodych naukowców, często związanych z Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, o ciekawych, zasługujących na rozwinięcie elementów owego dorobku.

Ta swoboda wyboru doprowadziła jednak do powstania opracowania, które – analizowane w swej całościowej postaci – nabrało zdecydowanie homogenicznego charakteru.

Nie jest więc przypadkiem, że właściwie wszystkie opracowania dotyczą problematyki praw człowieka, a niemal wszystkie podejmują tą problematykę na tle orzeczniczej działalności organów strasburskich. Jedyne, bardziej zorientowane na sferę polityki, opracowanie (P. Czubik: *Współnotowe „sankcje” wobec Białorusi z tytułu naruszania praw człowieka w ramach mechanizmu GSP*), też nawiązuje do praw człowieka, bardzo słusznie sygnalizując perspektywę Unii Europejskiej jako dodatkowego i niezwykle ważnego elementu ochrony tych praw. Ów kontekst zewnętrzny analizują także K. Sę-

kowska-Kozłowska (*Kontrola implementacji Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet [CEDAW]*) oraz A. Szpak (*Ewolucja definicji tortur w orzecznictwie Międzynarodowego Trybunału Karnego ds. Zbrodni w Byłej Jugosławii*). Opracowania pozostałe dotyczą, tak czy inaczej ujmowanego, orzecznictwa strasburskiego i ta warstwa prezentacji stanowi, jak się wydaje, podstawowe przesłanie niniejszego tomu.

Owe „opracowania strasburskie” wskazują zarazem na drugą z zasygnalizowanych wyżej tendencji: dynamizmu orzecznictwa strasburskiego. Niemal wszystkie dotyczą bowiem kwestii, które nie miałyby większych szans podjęcia przed pół wiekiem:

– uznanie obowiązków pozytywnych (M. Jankowska-Gilberg) zaznaczyło się dopiero w końcu lat sześćdziesiątych (Belgijska Sprawa Językowa z 1968 r.), a pełniejszy kształt zyskało w wyrokach Airey p-ko Irlandii (1979) oraz X. and Y. p-ko Holandii (1985);

– odniesienie zasady równości do sytuacji homoseksualistów i transseksualistów (P. Pogodzińska) pojawiło się dopiero w wyrokach Dudgeon p-ko Zjednoczonemu Królestwu (1981 – ale pełny zakaz dyskryminacji opartej na orientacji seksualnej sformułowano szereg lat później, w wyroku Smith and Grady p-ko Zjednoczonemu Królestwu, 1999) oraz Christine Goodwin p-ko Zjednoczonemu Królestwu (2002), odrzucających wcześniej uformowane stanowisko Trybunału i Komisji;

– problem aborcji, choć już nie – jej proceduralnego wymiaru (J. Kondratiewa-Bryzik) nadal uznaje się za pozostający w znacznej mierze w sferze „marginesu oceny” państw członkowskich, ale pamiętajmy, że sześćdziesiąt lat temu aborcja była zakazana niemal we wszystkich państwach członkowskich;

– prawo do prywatności (A. Czubik) było znalazło wyraz w oryginalnym tekście Konwencji, ale pojmowano je wąsko, a „eksplozja” stosowania art. 8 nastąpiła dopiero w latach osiemdziesiątych, gdy zaczęła znajdować zastosowanie do zupełnie nowych sfer ochrony;

– zakaz tortur (M. Pogorzelska) znalazł, oczywiście miejsce w tekście Konwencji, ale pojmowano go tradycyjnie i stosowano ze znaczną ostrożnością (pierwszy wyrok ETPCz stwierdzający stosowanie tortur wydano dopiero w 1996 r., Aksoy p-ko Turcji, a dynamiczna interpretacja tego pojęcia znalazła uznanie w wyroku Selmouni p-ko Francji, 1999), i trzeba było czterdziestu lat, by znalazł on zastosowanie do kwestii ekstradycji i deportacji (Soering p-ko Zjednoczonemu Królestwu, 1989).

Może tylko problem bluźnierstwa czy ochrony uczuć religijnych (K. Fuchs i I. C. Kamiński) mieścił się w sposób oczywisty w wyobraźni twórców Konwencji, nie znalazł on też dotąd jasnego wyrażenia w najnowszym orzecznictwie strasburskim.

V. Suma przedstawianych tu opracowań wskazuje na ogromne zmiany standardów praw człowieka. Są one wynikiem całokształtu procesów rozwojowych w Europie współczesnej i stanowią, rzecz można, zjawisko normalne. Ogromną zasługą Rady Europy i – działającego w jej ramach – Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jest ujęcie tych zmian w zorganizowaną postać konwencji i precedensów sądowych. Warto o tym pamiętać, ale nie można też tracić z pola widzenia rozmaitych trudności, jakie napotyka strasburski system praw człowieka, wynikających m. in. z ogromnej liczby napływających skarg. To jest już jednak inna historia....