

Zasada demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka jako warunek członkostwa w Radzie Europy

Elżbieta Dynia

Uniwersytet Rzeszowski

Rada Europy, która powstała 5 maja 1949 r., od początku istnienia opierała się na wspólnocie wartości, w szczególności na wspólnocie prawa, starając się harmonizować prawo państw członkowskich wokół wspólnych zasad, którymi są zasada demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka. Zasady te są wzajemnie komplementarne, gdyż żadna z nich nie może być urzeczywistniana bez pozostałych. W artykule wykazane zostało ich znaczenie zarówno w procedurze akcesyjnej, jak i po uzyskaniu członkostwa. Państwo, decydując się na członkostwo w Radzie Europy, bierze na siebie zestaw zobowiązań, które powinno realizować. W trakcie procedury akcesyjnej dokonywano więc oceny spełniania przez kandydata warunków członkostwa. Procedura ta odegrała kluczową rolę w oddziaływaniu Rady Europy na wdrożenie standardów demokratycznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, gdy te aplikowały o członkostwo w Radzie. Natomiast po uzyskaniu członkostwa kontrola wypełniania przyjętych zobowiązań opiera się na procedurze monitoringowej Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Komitetu Rady Ministrów Rady Europy. Państwo, które nie respektuje przyjętych w ramach organizacji standardów, podważa swoją legitymację do uczestniczenia w niej. Aksjologia jest bowiem istotną przesłanką wspólnego działania państw w ramach Rady Europy.

Słowa kluczowe: Rada Europy, organizacja międzynarodowa, członkostwo, praworządność, zasada demokracji, prawa człowieka.

Wprowadzenie

Istotną zdolnością każdego państwa jest jego prawo do samodzielnego kształtowania systemu organów, ustroju terytorialnego oraz decydowania o ustroju politycznym, społecznym i kulturalnym. Państwa członkowskie organizacji międzynarodowych tej zdolności niewątpliwie nie tracą. Jednak członkostwo we współczesnych organizacjach międzynarodowych jest niejednokrotnie związane z ograniczeniami wynikającymi z przyjęcia zasad samostanowienia (np. ONZ) czy demokracji i rządów prawa (np. w Radzie Europy, Unii Europejskiej czy Organizacji Państw Amerykańskich).

Pozwalają one na dokonywanie oceny praktyki ustrojowej państw z punktu widzenia poszanowania standardów z nimi związanych (np. podziału władzy, zasad prawa wyborczego)¹.

Działania takich organizacji jak Rada Europy, Unia Europejska i Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) – czyli sposób postępowania członków i samych organizacji – są regulowane przez normy na podstawie wspólnych wartości. Zostały one potwierdzone w umowach je konstytuujących – stanowiących prawo pierwotne tych organizacji. Został im nadany status wartości szczególnie cennych, które są w systemach prawa (w tym krajowego) obowiązujące i objęte obowiązkiem realizacji². Wartościami tymi są demokracja, praworządność (*rule of law*) oraz podstawowe prawa i wolności człowieka. Ich respektowanie przez państwo członkowskie organizacji podlega ocenie.

Wymienione wartości są współzależne i wzajemnie komplementarne: żadna z nich nie może być urzeczywistniona bez pozostałych. Poszanowanie praworządności jest nierozdzielnie związane z poszanowaniem zasad demokracji i praw człowieka: nie może być demokracji i poszanowania praw człowieka bez poszanowania praworządności i odwrotnie. W ustroju demokratycznym bez prawidłowego podziału władzy nie jest możliwa realizacja efektywnej ochrony indywidualnych praw i wolności. Zasada ta ma więc znaczenie nie tylko w kontekście całego państwa, ale ważna jest także dla indywidualnych podmiotów. Ponadto prawa człowieka są skuteczne tylko wtedy, gdy mogą być dochodzone na drodze sądowej. Demokracja jest chroniona, jeśli zasadnicza rola sądownictwa, w tym trybunałów konstytucyjnych, może zapewnić wolność wypowiedzi, wolność zgromadzeń oraz poszanowanie zasad regulujących proces polityczny i wyborczy³. Żeby ochrona praw człowieka była w ogóle możliwa i realna, w pierwszej kolejności państwo musi sprostać wyzwaniom aksjologii demokracji i tak skonstruować swój system prawny, mechanizmy rządzenia i funkcjonowania, aby umożliwić urzeczywistnianie tych wartości. Są to podwaliny i wymóg niezbędny dla osiągnięcia praworządności i poszanowania praw człowieka⁴.

Ponieważ zasada rządów prawa jest fundamentem Rady Europy, w jej ramach podjęto próbę stworzenia definicji, która umożliwiałaby praktyczne jej stosowanie w państwach członkowskich. W Raporcie Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji

¹ Cezary Mik, *Fenomenologia regionalnej integracji państw. Studium prawa międzynarodowego*, t. II: *Regionalne organizacje integracyjne z perspektywy analitycznej prawa międzynarodowego* (Warszawa: C.H. Beck, 2019), 288.

² Jerzy Menkes, „Polska przeciwko «wspólnym europejskim wartościom»,” w: Ewelina Cała-Wacinkiewicz, Jerzy Menkes, red., *Wspólne wartości prawa międzynarodowego, europejskiego i krajowego* (Warszawa: C.H. Beck, 2018), 251.

³ Elżbieta Dynia, „Unia Europejska jako wspólnota wartości”, w: Cała-Wacinkiewicz, Menkes, red., *Wspólne wartości*, 221.

⁴ Bartosz Liżewski, *Operacjonalizacja ochrony praw człowieka w porządku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (studium teoretycznoprawne)* (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2015), 168–169.

przez Prawo (tzw. Komisji Weneckiej)⁵ na temat rządów prawa z 2011 r. w rozdziale IV wymienione zostały elementy składowe zasady *rule of law*: legalność, w tym przejrzystość, odpowiedzialny i demokratyczny proces stanowienia prawa, pewność prawa, zakaz arbitralności, dostęp do wymiaru sprawiedliwości przed niezależnymi i bezstronnymi sądami, w tym do sądowej kontroli aktów administracyjnych, poszanowanie dla praw człowieka, niedyskryminacja i równość wobec prawa. Jest to jednak definicja opisowa, która wymaga interpretacji w drodze orzecznictwa sądowego⁶. Bezsporne jest jednak, że jednym z podstawowych aspektów praworządności jest niezależność władzy sądowniczej i instytucji, które stanowią ogólne ramy praw człowieka. Natomiast system wzajemnej kontroli władz państwowych, który zapewnia równowagę polityczną, jest naczelnym warunkiem demokracji⁷.

Warunki członkostwa w Radzie Europy

Rada Europy, która powstała 5 maja 1949 r.⁸, od początku istnienia opierała się na wspólnocie wartości, w szczególności na wspólnocie prawa, starając się harmonizować prawo państw członkowskich wokół wspólnych zasad. Statut w preambule i częściowo w art. 1 (cele organizacji) odwołuje się do potrzeby sprawiedliwości i współpracy międzynarodowej jako podstaw pokoju niezbędnego do zachowania ludzkości i jej cywilizacji, do wspólnoty wartości duchowych i moralnych, stanowiących wspólne

⁵ Komisja Wenecka, która powstała w 1990 r., jest organem doradczym RE. Mandat Komisji został określony w rezolucjach RE z 10 maja 1990 i z 21 lutego 2002 r. ustanawiających i modyfikujących Statut Komisji Weneckiej. W ramach ogólnego celu, jakim jest „zapewnienie sprawnego i demokratycznego funkcjonowania instytucji demokratycznych oraz ochrona praw człowieka”, Komisja Wenecka: a) sporządza zbiory rekomendacji, dobrych praktyk dotyczących funkcjonowania instytucji państwa; b) przygotowuje opinie *amicus curiae* dla ETPC; c) organizuje konferencje, szkolenia, warsztaty; d) przygotowuje opinie dotyczące konkretnych krajowych rozwiązań ustrojowych lub aktów prawnych (projektów i/lub praktyki ich stosowania). Przedmiotem badania mogą stać się akty wchodzące w zakres szeroko pojętego prawa konstytucyjnego, w szczególności dotyczące praw i wolności człowieka, zasad wyborów, standardów demokratycznego państwa prawnego (rządów prawa), w tym oczywiście funkcjonowania władzy sądowniczej. Z wnioskiem o opinię może wystąpić zarówno zainteresowane państwo, instytucja lub organ RE, jak i organizacja międzynarodowa (np. Unia Europejska). Sama opinia nie ma charakteru prawnie wiążącego. Nie ma również bezpośredniego prawnego związku między ewentualnym stwierdzeniem przez Komisję Wenecką, że doszło do ryzyka naruszenia albo naruszenia standardów praworządności lub demokratycznego państwa prawnego, a wszczęciem procedury na forum RE przewidzianej jako reakcja na takie naruszenia. Jakub Kociubiński, „Przestrzeganie prawno międzynarodowych standardów ustroju państwa (analiza działalności Komisji Weneckiej)”, *Państwo i Prawo* 12 (2016): 41–42. Szerzej zob. również: Marcin Rulka, „Wpływ dorobku Komisji Weneckiej na prawodawstwo krajowe”, *Europejski Przegląd Sądowy* 5 (2016): 4–10.

⁶ Aktualnie jest ono bardzo bogate, jednak ETPC nie stworzył jednolitej definicji *rule law*, potwierdził jedynie istnienie określonych elementów zaliczanych do zakresu tej zasady. Jacek Barcik, „Skuteczność procedur ochrony praworządności w Radzie Europy i jej państwach członkowskich”, *Państwo i Prawo* 6 (2019): 60.

⁷ Michael O’Flaherty, „Ochrona praw człowieka w dzisiejszej Europie”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1 (2017): 54.

⁸ Statut RE w: Anna Przyborska-Klimczak, Ewa Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, t. II (Lublin: Verba, 1999), 66–77 (dalej cyt. jako *Dokumenty europejskie*); Dz.U 1994, nr 118, poz. 565.

dziedzictwo narodów europejskich i źródło wolności osobistej, politycznej i praworządności – zasad będących fundamentem prawdziwej demokracji. W art. 3 stanowi natomiast krótko, że każde państwo członkowskie Rady Europy zobowiązane jest przyjmując zasady rządów prawa oraz korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności, a także szczerej współpracy dla osiągnięcia celów Rady. Jak zauważa Cezary Mik, nie ma tutaj mowy o zasadach określających status prawnomiędzynarodowy państw członkowskich, ale raczej o europejskości państw i o zasadach, które mają determinować wewnętrzną kondycję państw członkowskich⁹. Demokracja, rządy prawa i prawa człowieka są to bowiem trzy powiązane ze sobą ściśle obszary, które pozwalają określić stan funkcjonowania państwa.

Początkowo z powyższymi wartościami identyfikowało się tylko dziesięć państw założycielskich¹⁰. Stopniowo ich liczba wzrastała. Okresem przełomowym dla Rady Europy, który doprowadził do znacznego poszerzenia składu członkowskiego, był upadek bloku wschodniego, w którego efekcie wiele państw Europy Środkowej i Wschodniej, w tym Polska, zdecydowało się na przystąpienie do niej i przyjęcie demokratycznych standardów prawnych¹¹. Aktualnie jest 47 państw członkowskich.

Statut Rady Europy ma charakter warunkowo otwartej umowy międzynarodowej, ponieważ możliwość przystąpienia do powołanej na mocy jego postanowień organizacji została obwarowana koniecznością spełnienia przez państwa pretendujące do członkostwa sprecyzowanych w Statucie warunków¹².

Z preambuły Statutu wynika, że członek Rady Europy musi być państwem demokratycznym. Ponieważ jednym z bardzo ważnych aspektów państwa demokratycznego jest ochrona praw człowieka, to zgodnie z art. 3 Statutu członkowie Rady muszą znać zasady praworządności oraz korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności przez osoby podlegające ich jurysdykcji. Mają też współpracować w dążeniu do realizacji celu Rady określonego w Rozdziale I¹³, natomiast zgodnie z art. 4: „Każde państwo europejskie, uznane za zdolne i pragnące wypełnić postanowienia art. 3, może być zaproszone przez Komitet Ministrów do członkostwa w Radzie Europy. Każde zaproszone w ten sposób państwo stanie się członkiem z chwilą złożenia w jego imieniu Sekretarzowi Generalnemu dokumentu przystąpienia do niniejszego statutu”¹⁴.

Państwa chcące przyłączyć się do Rady Europy muszą więc spełnić dwa podstawowe warunki. Pierwszy geograficzny: przynależność do kontynentu europejskiego; drugi polityczny: akceptację wartości demokratycznych leżących u podstaw Rady Europy oraz podjęcie wysiłków na rzecz zwiększenia solidarności wewnątrz

⁹ Mik, *Fenomenologia*, 269.

¹⁰ Belgia, Dania, Francja, Holandia, Irlandia, Luksemburg, Norwegia, Szwecja, Włochy oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

¹¹ Polska uzyskała członkostwo w Radzie Europy 26 listopada 1991 r.

¹² Liżewski, *Operacjonalizacja*, 169.

¹³ *Dokumenty europejskie*, 67.

¹⁴ Tamże.

organizacji umożliwiających „zamknięcie” jej przed państwami, które tych ideałów nie podzielają¹⁵.

Rada Europy zbudowana jest więc na dwóch podstawowych zasadach: wyłącznej dostępności dla państw praworządnych, których wszyscy obywatele mogą korzystać z przysługujących im praw człowieka i podstawowych swobód obywatelskich, oraz regularnej weryfikacji spełniania warunków członkostwa¹⁶.

W Radzie Europy na szczególną uwagę zasługuje więc procedura akcesyjna, w której ramach państwo przygotowuje się do realizacji standardów umożliwiających członkostwo. Nabycie członkostwa wiąże się ze spełnieniem pewnych wymogów. Rozgraniczyć należy w szczególności wymogi progowe (umożliwiające akcesję) oraz wymogi będące konsekwencją uzyskania członkostwa.

Wymogi progowe egzekwowane w ramach procedury akcesyjnej zostały określone podczas I Szczytu Rady Europy, odbywającego się w Wiedniu w październiku 1993 r., a więc w czasie, gdy Rada otworzyła się na państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Uważano wówczas, że dorobek prawny Rady Europy może stać się istotną przesłanką przemian w tym regionie w kierunku pluralistycznej demokracji, rządów prawa i ochrony praw człowieka¹⁷. Od kraju kandydującego wymagano więc przystosowania jego instytucji i systemu prawnego do podstawowych zasad demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka, wolnych i uczciwych wyborów, dokonywanych w powszechnym głosowaniu, przestrzegania wolności słowa, w szczególności w środkach masowego przekazu, ochrony mniejszości narodowych i poszanowania zasad prawa międzynarodowego, w tym podpisania Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) z 1950 r.¹⁸ oraz akceptacji jej mechanizmów implementacyjnych. Do wymienionych warunków członkostwa została później dodana ratyfikacja protokołów do EKPC¹⁹, a od 1994 r. podpisanie i ratyfikacja Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub

¹⁵ Florence Benoit-Rohmer, Henrich Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej* (tłum. Marek Antoni Nowicki) (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2006), 36.

¹⁶ Marlena Cymerman, „Ewolucja europejskiego systemu przestrzegania praw człowieka”, w: Anna Przyborowska-Klimczak, Wojciech Szczepan Staszewski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Studia i materiały*, t. I (Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2006), 9.

¹⁷ Jerzy Jaskiernia, „Rada Europy jako organizacja międzynarodowa kreująca i oddziałująca na implementację standardów demokratycznych”, w: Jaskiernia, red., *Rada Europy a przemiany demokratyczne w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach 1989–2009* (Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010), 36–37.

¹⁸ Obecnie członkostwo RE pozostaje w ścisłym związku ze statusem strony EKPC. Nowo przyjmowane do RE państwa zobowiązane są do podpisania Konwencji z chwilą przyznania członkostwa Rady oraz do jej ratyfikowania w okresie jednego roku od tego wydarzenia.

¹⁹ Wymóg ten został wprowadzony w 1995 r. przy okazji rozpatrzenia kandydatury Łotwy. Zgromadzenie Parlamentarne RE po raz pierwszy zażądało ratyfikacji tych protokołów w terminie jednego roku. Zob. Opinia nr 183(1995) dotycząca wniosku o przystąpienie Łotwy.

poniżającemu traktowaniu albo karaniu z 1987 r.²⁰, a następnie Europejskiej karty społecznej z 1961 r.²¹

Należy zauważyć, że aktywność Rady Europy w zakresie opracowywania wspólnych standardów i doskonalenia europejskich systemów prawnych prowadzi do powstania dwóch form instrumentów prawnych: konwencji²² oraz zaleceń. Tak więc państwa, decydując się na przystąpienie do Rady Europy, zgadzają się również na przyjęcie wysoko rozwiniętych standardów o charakterze prawnie obowiązujących umów międzynarodowych, wśród których najważniejsze miejsce zajmuje Europejska konwencja praw człowieka²³. System konwencji jest trzonem porządku prawnego Rady Europy. Po pierwsze, dlatego że każdy członek Rady Europy musi ratyfikować konwencję. Po drugie, ponieważ sądowy mechanizm kontrolny, oparty na Europejskim Trybunale Praw Człowieka (ETPC), jest najbardziej zaawansowany, restrykcyjny i tworzy zarazem najsilniejsze związki instytucjonalne pomiędzy organami krajowymi i organami Rady Europy, w tym przede wszystkim z ETPC. I po trzecie, ze względu na to, że przedmiotem ochrony są prawa osobiste i polityczne²⁴. Należy też dodać, że wartości, które są generowane za pośrednictwem EKPC, zostały ukierunkowane zarówno na jednostkę, jak i na demokratyczny charakter państwa, dzięki czemu „dokument ten stanowi wspólną wartość europejskich demokracji”²⁵.

Istotną rolę w Radzie Europy odgrywają również instrumenty tzw. miękkiego prawa (*soft law*), które nie mają mocy prawnie wiążącej, niemniej jednak są ważne w kształtowaniu działalności państw członkowskich RE. Należą do tej kategorii w szczególności zalecenia Komitetu Ministrów RE oraz uchwały i zalecenia Zgromadzenia Parlamentarnego RE²⁶.

Tematyka podejmowana w zaleceniach Komitetu Ministrów RE stanowi odzwierciedlenie zainteresowania określonym problemem wśród państw członkowskich, którego źródła można poszukiwać w aktualnej sytuacji politycznej Europy. Impuls do sformułowania zalecenia przez Komitet Ministrów pochodzi często ze Zgromadzenia

²⁰ Konwencja weszła w życie 1 lutego 1989 r., Dz.U. 1995, nr 46, poz. 238, 239.

²¹ Karta weszła w życie 26 lutego 1965 r., Dz.U. 1999, nr 8, poz. 67. Zrewidowana Europejska karta społeczna została przyjęta 3 maja 1996 r. Elżbieta Dynia, „Wpływ Rady Europy na rozwój prawa międzynarodowego”, w: Irena Głuszczyńska, Kazimierz Lankosz, red. *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej* (Bielsko-Biała: Wyższa Szkoła Administracji, 2008), 65.

²² RE doprowadziła do przyjęcia ponad 223 konwencji (wg stanu na 1 lutego 2020 r.), z tym, że liczba ta obejmuje również ratyfikacje konwencji i protokoły dodatkowe. Jerzy Jaskiernia, „70 lat Rady Europy: Nowe wyzwania w dziedzinie demokracji, praworządności i ochrony praw człowieka”, *Państwo i Prawo* 3 (2020). Znacząca część konwencji RE ma na celu wzmocnienie demokracji pluralistycznej i praw człowieka.

²³ Polska ratyfikowała Konwencję 19 stycznia 1993 r.; Dz.U. 1993, nr 61, poz. 285.

²⁴ Liżewski, *Operacjonalizacja*, 113.

²⁵ Tamże, 223.

²⁶ Jerzy Jaskiernia, „Prawo Rady Europy a prawo krajowe – granice i wspólne obszary”, w: Barbara Mikołajczyk, Joanna Nowakowska-Małusecka, red. *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej* (Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2009), 256.

Parlamentarnej RE. Z mocy art. 22 Statutu RE Zgromadzenie jest ciałem obradującym nad sprawami należącymi do jego kompetencji i przedkładającym swoje ustalenia Komitetowi Ministrów w formie zaleceń. Zgromadzenie nie kieruje natomiast swoich zaleceń bezpośrednio do państw członkowskich²⁷. Natomiast zgodnie z art. 15 lit. b Statutu Komitet może zwrócić się do rządów państw członkowskich o informacje o działaniach przez nich podjętych w związku z zaleceniami²⁸.

Również uchwały i zalecenia przyjmowane przez Zgromadzenie Parlamentarne RE przyczyniają się do konkretyzacji systemu aksjologicznego Rady Europy państw członkowskich. W przypadku standardów demokratycznych istotne jest również, jak oddziałują one na praktykę ustrojową, czy przyczyniają się do postępu w sferze praktyk demokratycznych. Ustalenia Zgromadzenia Parlamentarnej RE powinny się więc znaleźć w obszarze zainteresowania władz państw członkowskich RE, w szczególności władzy ustawodawczej. Skoro bowiem są wytworem parlamentarzystów zasiadających w Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy, to w pierwszej kolejności powinny inspirować parlamenty narodowe w pracach ustawodawczych, zwłaszcza przy rozważanych i przeprowadzanych zmianach konstytucyjnych. Ustalenia Zgromadzenia Parlamentarnej RE w odniesieniu do rozwoju demokracji stanowią ponadto istotną inspirację dla konkretyzacji tych standardów przez Komisję Wenecką, która wspomaga państwa członkowskie w tworzeniu prawa zgodnego ze standardami Rady Europy²⁹.

Ponieważ dokumenty wydawane przez Zgromadzenie Parlamentarne RE są prawnie niewiążące, dlatego przez negatywną ocenę mają wywierać polityczną presję na państwa członkowskie, np. na państwa mające problemy z przestrzeganiem praworządności. Taki charakter ma np. rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnej RE nr 2188(2017) z 11 października 2017 r. zatytułowana „Nowe zagrożenia dla rządów prawa w państwach członkowskich Rady Europy: wybrane przykłady”. Wymieniono w niej m.in. Polskę, której zarzucono tendencje do ograniczenia niezależności sądownictwa, do jego upolitycznienia i próby odwoływania sędziów i prokuratorów³⁰.

Nie ulega wątpliwości, że standardy kreowane przez Radę Europy, bez względu na ich charakter prawny, mają praktyczne znaczenie w przekształcaniu krajobrazu prawnego państw europejskich. Wiąże się to nie tylko z faktem, że standardy traktatowe są jako prawnie wiążące i egzekwowane w ramach mechanizmów kontrolnych, ale też z tym, że wszystkie standardy, również te z obszaru „miękkiego prawa”, stanowią punkt odniesienia w dwóch kluczowych procedurach stosowanych przez RE: procedurze akcesyjnej i procedurze monitoringowej³¹.

²⁷ Michał Balcerzak, „Zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy jako forma pozatraktatowej działalności normatywnej i harmonizującej w dziedzinie praw człowieka”, w: Głuszczyńska, Lankosz, red., *Rada Europy*, 7.

²⁸ *Dokumenty europejskie*, 69.

²⁹ Jerzy Jaskiernia, „Znaczenie Zgromadzenia Parlamentarnej Rady Europy we wspieraniu demokracji w państwach członkowskich”, *Europejski Przegląd Sądowy* 2 (2017): 15.

³⁰ Barcik, „Skuteczność”, 70.

³¹ Jaskiernia, „Prawo Rady Europy”, 262.

Procedury kontrolne Rady Europy

Państwo, decydując się na członkostwo w Radzie Europy, bierze na siebie zestaw zobowiązań, które powinno realizować. W trakcie procedury akcesyjnej dokonywano więc oceny spełniania przez kandydata warunków członkostwa. Procedura ta odegrała kluczową rolę w oddziaływaniu RE na wdrożenie standardów demokratycznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, gdy te aplikowały o członkostwo w Radzie. Jak zauważa Janusz Symonides, o ile bowiem kwestia oceny „demokratyczności” systemu politycznego państw nie stwarzała większych problemów do końca lat 80., o tyle nabrała ona ostrości w związku z kandydowaniem do Rady Europy całej grupy państw ze Środkowej i Wschodniej Europy, w których przestrzeganie wymaganej triady – rządy prawa, demokracja i prawa człowieka – budzić mogły uzasadnione wątpliwości. Po przyjęciu pierwszej grupy państw, m.in. Węgier (1990), Czechosłowacji (1991) i Polski (1991), stanął problem oceny sytuacji w państwach kwalifikowanych jako „demokracje małych intensywności” (Albania, Chorwacja, Mołdawia, Rosja, Ukraina oraz republiki bałtyckie). W tej sytuacji Zgromadzenie Parlamentarne przyjęło serię dyrektyw umożliwiających ocenę stopnia przestrzegania zobowiązań przez nowych członków³².

Ponieważ przyjęcie zobowiązania międzynarodowego nie jest równoznaczne z jego późniejszym faktycznym wykonaniem, powstała wkrótce kwestia, w jaki sposób można kontrolować wypełnianie przez nowe państwa członkowskie zobowiązań akcesyjnych. Zaczęto więc w latach 90. tworzyć nowe procedury kontrolne w ramach organizacji, niektóre początkowo nastawione wyłącznie na kontrolowanie nowych państw członkowskich, a niektóre – bardziej demokratyczne – od razu wszystkich państw członkowskich. W takich okolicznościach powstały procedury monitoringowe Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Komitetu Ministrów Rady Europy³³. Jako pewne ich uzupełnienie można traktować powołaną do życia w 1999 r. instytucję Komisarza Praw Człowieka Rady Europy³⁴.

³² W przypadku Rosji Zgromadzenie Parlamentarne wydało w 1996 r. opinię nr 193, w której sformułowano 25 konkretnych zaleceń – od podpisania i ratyfikacji Europejskiej konwencji praw człowieka wraz z większością protokołów dodatkowych, podpisania i ratyfikowania szeregu umów przyjętych przez RE, poprzez odrzucenie dwóch kategorii obcych państw i traktowania pewnych z nich jako specjalnej strefy wpływów nazwanej „bliską zagranicą”, negocjowania roszczeń dotyczących zwrotu dóbr kulturalnych innym krajom europejskim, do rewizji prawa dotyczącego federalnych służb bezpieczeństwa, przyjęcia ustawy dotyczącej alternatywnej służby wojskowej i kontynuowania reformy prawa w celu doprowadzenia całego ustawodawstwa do zgodności z zasadami i standardami Rady Europy. Janusz Symonides, „Ocena demokratyczności systemu politycznego państw w prawie międzynarodowym i praktyce międzynarodowej”, w: Edward Haliżak, Dariusz Popławski, red. nauk., *Demokracja w stosunkach międzynarodowych* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1997), 34–35.

³³ Szerzej na temat procedury monitoringowej wymienionych organów zob. Jaskiernia, red., *Rada Europy*, 41–44.

³⁴ Paweł Filipek, „Geneza i ewolucja monitoringu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy”, w: Głuszczyńska, Lankosz, red., *Rada Europy*, 64. Głównym zadaniem Komisarza jest bowiem monitorowanie stanu realizacji praw człowieka w państwach RE. Jego aktywność sprowadza się nie tylko do

Kontrola wypełniania przyjętych zobowiązań opierała się na procedurze monitoringu przez Zgromadzenie Parlamentarne, określonej w zarządzeniu nr 508 (1995)³⁵. W 1997 r. została zastąpiona przez nowy mechanizm kontroli powierzony powołanej specjalnie w tym celu Komisji Zgromadzenia do spraw Wypełniania Obowiązków i Zobowiązań przez Państwa Członkowskie Rady Europy (Komisja Monitoringowa), której zasady funkcjonowania ustalono w rezolucji nr 1115(1997)³⁶. W pkt. 12 rezolucji przewidziano możliwość nałożenia na państwo sankcji przez Zgromadzenie Parlamentarne w przypadku uporczywego nieprzestrzegania zobowiązań (poważnego naruszenia zasady praworządności i praw człowieka) i braku współpracy w procesie weryfikacji: a) poprzez odmowę akredytowania reprezentacji parlamentarnej tego kraju czy unieważnienia wcześniejszej akredytacji³⁷; b) poprzez przyjęcie zalecenia skierowanego do Komitetu Ministrów, z zadaniem zastosowania odpowiednich kroków, przewidzianych w art. 8 Statutu Rady Europy, tj. zawieszenia w prawie do reprezentacji i wezwania przez Komitet Ministrów do wystąpienia z Rady Europy. W razie niezastosowania się członka do takiego wezwania Komitet może postanowić, że przestał on być członkiem Rady, począwszy od daty określonej przez Komitet³⁸.

Duże znaczenie ma również procedura monitoringowa Komitetu Ministrów, a przede wszystkim monitoring tematyczny. Jest on realizowany od 1996 r. i obejmuje wszystkie państwa członkowskie Rady Europy. Komitet Ministrów dokonuje wszechstronnej analizy wywiązywania się przez państwo z postanowień Statutu Rady Europy i wskazuje na te obszary, w których łamana jest EKPC i naruszane są prawa człowieka. Na skutek tej procedury państwa są niejako upominane i jednocześnie zachęcane do dokonywania zmian w wewnętrznym porządku prawnym w celu wyeliminowania naruszeń, włącznie ze zmianą prawa wewnętrznego³⁹.

przeglądu sytuacji praw człowieka, lecz także do wydawania praktycznych wskazówek, zaleceń dla rządów państw, czego wyraz stanowią raporty, opinie czy rekomendacje. Karolina Pałka, „Standardy Rady Europy a przestrzeganie praw człowieka w Czeczenii”, w: Jerzy Jaskiernia, red. nauk. *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, t. 2 (Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2013), 215. Raporty krajowe przedstawiane przez Komisarza, a także raporty roczne stały się istotnym punktem odniesienia dla reformowania systemów ochrony praw człowieka i przeciwstawiania się stanom naruszenia praw, niemającym charakteru jednostkowego. Istotne są też działania Komisarza w zakresie koordynowania krajowych instytucji ochrony praw człowieka. J. Jaskiernia, „Rada Europy jako organizacja”, 47. Szerzej na temat działalności Komisarza zob. Marta Medwid-Fidler, „Rola Komisarza Praw Człowieka w urzeczywistnianiu standardów demokratycznych i prawnoczłowieczych Rady Europy”, w: Jaskiernia, red. nauk., *Wpływ standardów międzynarodowych*, 94–104.

³⁵ Zarządzenie ZP nr 508 (1995) z 26 kwietnia 1995 r. w sprawie wypełniania obowiązków i zobowiązań przez państwa członkowskie Rady Europy.

³⁶ Rezolucja ZP nr 1115(1997) z 29 stycznia 1997 r. ustanawiająca Komisję Zgromadzenia do spraw Wypełniania Obowiązków i Zobowiązań przez Państwa Członkowskie Rady Europy (Komisja Monitoringowa).

³⁷ W ZP zasiadają delegowani przez parlamenty narodowe parlamentarzyści, przy czym skład delegacji narodowej musi uwzględniać układ sił w parlamencie, a poddane jest to kontroli ze strony Zgromadzenia w ramach tzw. procedury zatwierdzenia pełnomocnictw.

³⁸ Zob. art. 8 Statutu, *Dokumenty europejskie*, 68.

³⁹ Liżewski, *Operacjonalizacja*, 120.

Raporty z monitoringu tematycznego są przygotowywane regularnie przez Sekretarza Generalnego lub – w razie potrzeby – przez inne ciało wyznaczone przez Komitet Ministrów. Stają się one następnie podstawą dyskusji i decyzji Komitetu Ministrów dotyczących dalszych niezbędnych działań. W celu unikania publicznego piętnowania konkretnych państw Komitet zdecydował, iż raporty pozostaną poufne. Ujawnienie ich treści możliwe jest wyłącznie na podstawie decyzji Komitetu. Musi on regularnie kontrolować działania podejmowane przez państwo, aby ustalić, czy nastąpił postęp w danej sytuacji, i ewentualnie proponować dodatkowy monitoring⁴⁰.

Porównując efektywność procedur monitoringowych podejmowanych przez Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne, Jerzy Jaskiernia zauważa, że bardziej efektywna jest ta ostatnia. Słabość procedury podejmowanej przez Komitet Ministrów wiąże się bowiem z poufnością, w jakiej jest prowadzona. Osłabia to efekt mobilizacji europejskiej opinii publicznej, który w przypadku monitorowania realizacji standardów demokratycznych ma znaczenie fundamentalne. Efekt ten uzyskuje się natomiast w wyższym stopniu w Zgromadzeniu Parlamentarnym, którego członkowie nie hołdują – jak to jest w Komitecie Ministrów – postawie dyplomatycznej, która nakazuje ostrożność w publicznym wytykaniu uchybień innych państw w tej dziedzinie. Otwartość, z jaką sprawozdawcy Komisji Monitoringowej formułują zastrzeżenia, i ostrość raportów Zgromadzenia w procedurze monitoringowej mają podstawowe znaczenie dla efektywności całej procedury⁴¹. Jednak biorąc pod uwagę delikatność procedury badania przez Zgromadzenie Parlamentarne RE i jego przedstawicieli zasiadających w Komisji Monitoringowej wypełniania przez państwa członkowskie RE zobowiązań przyjętych w momencie uzyskania członkostwa w Radzie Europy, procedura ta musi być pozbawiona nieścisłości lub niejednoznaczności, bo te w sposób istotny rzutowałyby na osłabienie jej efektywności⁴².

Po zakończeniu procedury monitoringu wobec określonego państwa i jego formalnym zamknięciu przez Zgromadzenie Komisja może prowadzić dialog z władzami państwa w zakresie wprowadzenia w życie ewentualnych zaleceń Zgromadzenia przyjętych za sugestią Komisji. Podobnie jak sama procedura monitoringu tak i stadium dialogu pomonitoringowego wymaga formalnego zamknięcia przez Zgromadzenie⁴³.

Aktualnie monitoring obejmuje wszystkich członków organizacji, bez dzielenia ich na „starych” i „nowych”. Podobnie zakres przedmiotowy kontroli został rozszerzony i obok zobowiązań akcesyjnych obejmuje także zobowiązania statutowe i zobowiązania konwencyjne członków organizacji, ze szczególnym uwzględnieniem zobowiązań wynikających z Europejskiej konwencji praw człowieka⁴⁴.

⁴⁰ Benoit-Rohmer, Klebes, *Prawo Rady*, 135.

⁴¹ Jaskiernia, „Rada Europy jako organizacja”, 44.

⁴² Jaskiernia, „Znaczenie Zgromadzenia”, 15.

⁴³ Filipek, „Geneza”, 73.

⁴⁴ Tamże, 69.

System monitoringu w ramach Rady Europy jest więc wyjątkowo rozbudowany. Obejmuje monitoring konwencyjny (raportowanie, wizytacje, oceny – w zależności od postanowień danej konwencji) i pozakonwencyjny, czyli niezwiązany bezpośrednio z wykonywaniem poszczególnych konwencji (monitoring prowadzony przez Zgromadzenie Parlamentarne oraz Komitet Ministrów). Monitoring prowadzą też specjalne instytucje, takie jak np. Komisarz Praw Człowieka i Europejska Komisja ds. Zwalczenia Rasizmu i Nietolerancji⁴⁵. Problemem jest więc zapewnienie koordynacji, harmonizacja tych wszystkich procedur i procesów⁴⁶. Ponadto istotną trudność w monitoringu stanowi to, że przedmiotem monitorowania są nie tylko zobowiązania z zakresu „twardego prawa” (konwencyjne), ale też „miękkiego prawa”, przy czym, jak zauważa Jerzy Jaskiernia, zakres związania państw członkowskich tymi ostatnimi nie jest jednoznaczny⁴⁷. W założeniu modelowym powinny być one realizowane, choć formalnie mają jedynie znaczenie dokumentów niosących pewne zobowiązania o charakterze politycznym⁴⁸.

Warto też zwrócić uwagę na mechanizmy eksperckie ochrony praworządności w Radzie Europy. Koncentrują się one wokół wyspecjalizowanych organów pomocniczych Rady Europy. Nie mają one kompetencji władczych, a jedynie monitorują stan przestrzegania praworządności w państwach członkowskich RE i doradzają organom głównym Rady. Do najważniejszych z nich należą: wymieniona wcześniej Europejska Komisja na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka); tzw. grupa GRECO (Group of States against Corruption – Grupa Państw Przeciwko Korupcji); Europejska Komisja na rzecz Skuteczności Wymiaru Sprawiedliwości Rady Europy (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ); Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (Consultative Council of European Judges – CCJE); Rada Konsultacyjna Prokuratorów Europejskich (Consultative Council of European Prosecutors – CCPE)⁴⁹.

Wymienione organy pomocnicze mają znaczenie techniczne – wydają opinie, które są prawnie niewiążące, choć mogą rodzić określone skutki polityczne, także prawne. W praktyce ich efektywność zależy od woli współpracy ze strony państw. W przypadku polskich kłopotów z praworządnością jest ona niestety niska⁵⁰. Ocena stosowania standardów, dokonywana przez wymienione organy, wyrażona jest w formie raportów. W odniesieniu do przenikalności standardów ważne jest jednak, by wraz z oceną sytuacji dotyczącą różnych instytucji w państwach członkowskich RE mogły się one stać ważnym instrumentem umacniającym ich funkcjonowanie⁵¹.

⁴⁵ Decyzja o utworzeniu Komisji została podjęta podczas szczytu wiedeńskiego 9 października 1993 r. 14 czerwca 2002 r. Komitet Ministrów nadał Komisji nowy statut (uchwała 8 [2002]), który wzmocnił jej rolę niezależnego ciała monitorującego.

⁴⁶ Jaskiernia, „Rada Europy jako organizacja”, 26.

⁴⁷ Tamże, 44.

⁴⁸ Tamże, 35.

⁴⁹ Barcik, „Skuteczność”, 67.

⁵⁰ Tamże, 69.

⁵¹ Hanna Machińska, „Refleksje dotyczące Raportu Sekretarza Generalnego Rady Europy w sprawie stanu demokracji, praw człowieka i rządów prawa jako europejskiego imperatywu bezpieczeństwa”, *Europejski Przegląd Sądowy* 2 (2017): 7.

Należy zauważyć, że Rada Europy nie ma do dyspozycji żadnych środków przymusu. Może zarządzić sankcje organizacyjne. Art. 8 Statutu przewiduje, że państwo członkowskie, które poważnie naruszy postanowienia art. 3 Statutu, może zostać zawieszona w swoim prawie reprezentacji i wezwane przez Komitet Ministrów do wystąpienia z RE. Oba warunki muszą być spełnione łącznie. Tak więc zawieszenie ogłaszane jest ze skutkiem natychmiastowym i stanowi fazę poprzedzającą ewentualne wezwanie do wystąpienia.

Z procedury zawieszenia Rada Europy zmuszona była skorzystać w stosunku do trzech państw. Pierwszym z nich była Grecja (Rada rozpoczęła procedurę prowadzącą do zawieszenia Grecji w reakcji na zamach stanu w 1967 r., w którego wyniku władzę przejęła wojskowa junta. Grecja jednak sama wystąpiła z RE, a wróciła do niej w 1974 r. po przywróceniu demokracji), kolejnym Turcja (pozbawiona w latach 1980–1984 prawa do udziału w głosowaniu w Zgromadzeniu, co było reakcją na wojskowy zamach stanu), a następnie Federacja Rosyjska (zawieszona w prawie do głosowania w Zgromadzeniu w latach 2000–2001 w konsekwencji działań w Czeczenii)⁵². Na Federację Rosyjską również w 2014 r. nałożono sankcje w postaci zawieszenia prawa głosowania jej przedstawicieli w Zgromadzeniu Parlamentarnym w związku z aneksją Krymu⁵³. Z kolei w latach 2000–2001 Zgromadzenie Parlamentarne wielokrotnie groziło Ukrainie zawieszeniem, a następnie wydaleniem z powodu nieprzestrzegania zobowiązań podjętych w chwili przystąpienia. Chodziło zwłaszcza o odmowę wprowadzenia moratorium na karę śmierci oraz niepodjęcie obiecanych reform ustawodawczych i instytucjonalnych⁵⁴. Podobnie było w przypadku Rosji. Zgromadzenie Parlamentarne RE w kolejnych zaleceniach wzywało to państwo do zaprzestania „masowych ograniczeń praw człowieka”, będących pogwałceniem jego zobowiązań z tytułu członkostwa w Radzie, grożąc, że może to skutkować jego zawieszeniem. Rozważano też możliwość wniesienia skargi międzypaństwowej, przewidzianej w art. 33 EKPC. Komitet Ministrów RE uważał jednak, że nie ma potrzeby podjęcia kroków zmierzających do pozbawienia Rosji członkostwa w RE. Uznał bowiem, że organizacja ta może przyczynić się do przywrócenia gwarancji praw człowieka w Czeczenii tylko wtedy, gdy Rosja pozostanie członkiem.

⁵² Jerzy Menkes, Andrzej Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne* (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017), 280. Zgromadzenie Parlamentarne zaleciło również rozpoczęcie procedury usunięcia Rosji z Rady Europy. Jednak Komitet Ministrów Spraw Zagranicznych RE postanowił nie usuwać Rosji z tej organizacji. W 2006 r. ZP RE ponownie oskarżyło Rosję o łamanie praw człowieka w Czeczenii. Ponadto RE odmówiła żądaniom Rosji, by zaprzestać sporządzania dorocznych raportów o stanie rosyjskiej praworządności i uznać ją tym samym za „dojrzałą demokrację”. Izabela Rycerska, „Bezpieczeństwo narodowe a ochrona praw człowieka w Rosji w kontekście działań Rady Europy”, w: Jaskiernia, *Rada Europy a przemiany*, 813.

⁵³ ZP RE zareagowało na to wydarzenie, zawieszając 10 kwietnia 2014 r. prawo przedstawicieli rosyjskich do zajmowania funkcji kierowniczych w Zgromadzeniu oraz udziału w misjach monitoringowych organizacji. Zgromadzenie Parlamentarne przywróciło uprawnienia delegacji rosyjskiej 25 czerwca 2019 r.

⁵⁴ Benoit-Rohmer, Klebes, *Prawo Rady*, 45.

Zdaniem Jerzego Jaskierni przykład ten stanowi dobrą ilustrację dylematu: czy lepiej jest opóźnić członkostwo w organizacji międzynarodowej, opartej na wartościach demokratycznych, do których należy Rada Europy, w celu wyegzekwowania realizacji podstawowych praw i wolności jednostki w państwie aplikującym, czy bardziej zasadną taktyką jest przyjęcie państwa niespełniającego wymogów progowych, z argumentacją, że w ramach członkostwa organizacja będzie miała skuteczniejsze instrumenty oddziaływania dla wyegzekwowania zobowiązań z tytułu przynależności. Podobny dylemat wystąpił w odniesieniu do Białorusi. Pozbawienie jej statusu „gościa specjalnego” RE było z jednej strony manifestacją ze strony organizacji, wskazującą, że kraj ten nie spełnia wymogów progowych, ale z drugiej strony pozbawiło członków Rady skutecznych instrumentów oddziaływania na stan ochrony praw i wolności jednostki⁵⁵.

Jeżeli chodzi o wystąpienie państwa z Rady Europy, to zgodnie z art. 7 Statutu notyfikacja o wystąpieniu musi zostać złożona sekretarzowi Rady i skutkuje skutecznie z końcem roku budżetowego⁵⁶.

Podsumowanie

Rada Europy doprowadziła do określenia i wypracowania istotnych elementów systemu prawnego opartego na triadzie wartości: demokracji, rządów prawa i praw człowieka. Ich przestrzeganie jest jedną z zasadniczych przesłanek wiarygodnego i aktywnego członkostwa w Radzie Europy. Aktualnie jesteśmy jednak świadkami kryzysu zobowiązań. Pojawienie się tendencji autorytarnych⁵⁷ w niektórych państwach członkowskich, podważanie zasad demokracji liberalnej, nierealizowanie wyroków ETPC⁵⁸ czy zaleceń Komisji Weneckiej (czego przykładem jest Polska)⁵⁹ nasuwa więc pytanie o skuteczność wdrażania systemu aksjologicznego Rady Europy do praktyki państw⁶⁰. Wymienione tendencje nie są bowiem czynnikiem sprzyjającym wzmocnieniu instrumentów kontrolnych w zakresie demokracji, praworządności i praw człowieka. Dlatego przeciwstawianie się im stało się najważniejszym zadaniem Rady Europy. W tym zakresie wiele proponowanych działań dotyczących przestrzegania standardów, zobowiązań wynikających z prawa Rady Europy ma szczególnie ważne

⁵⁵ Jerzy Jaskiernia, „Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw człowieka i wolności jednostki w Polsce – obszary koegzystencji i konflikty tych wartości w kontekście realizacji standardów międzynarodowych i wewnętrznych”, w: Jaskiernia, red. nauk. *Bezpieczeństwo państwa a ochrona praw i wolności jednostki we współczesnym świecie* (Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego, 2012), 65–66.

⁵⁶ *Dokumenty europejskie*, 68.

⁵⁷ Zob. Jerzy J. Wiatr, „Old and New Authoritarianism in a Comparative Perspective”, w: Wiatr, red., *New Authoritarianism Challenges to Democracy in the 21 st Century* (Opladen–Berlin–Toronto: Verlag Barbara Budrich Publishers, 2019), 169.

⁵⁸ Szerzej na ten temat zob. Lize R. Glas, „The European Court of Human Rights Use of Non Binding and Standard-Setting Council of Europe Documents”, *Human Rights Law Review* 1 (2017), 99.

⁵⁹ Zob. opinie Komisji Weneckiej dotyczące Polski: CDL-AD (2016)001, CDL-AD (2016)012, CDL-AD (2016)026.

⁶⁰ Szerzej na ten temat zob. Jaskiernia, „70 lat Rady Europy”, 95–99.

znaczenie, wskazujące na znaczące różnice w podejściu do zobowiązań członkowskich w państwach RE. Stąd w licznych debatach dotyczących roli Rady Europy w zmieniającym się świecie podkreśla się konieczność zapewnienia „sprzężenia zwrotnego” między standardami przyjmowanymi przez państwa członkowskie na poziomie RE a ich akceptacją i pełnym ich wdrożeniem. Ten często dostrzegany brak przenikalności standardów czyni stworzenie jedności europejskiej w kwestii poziomu ochrony i przestrzegania praw człowieka, rządów prawa i demokracji perspektywą odległą⁶¹.

Jak zauważa Jacek Barcik, oparcie Rady Europy na międzyrządowym modelu integracji powoduje, że skuteczność przyjętych w jej ramach mechanizmów ochrony wartości zależy przede wszystkim od współpracy państw członkowskich. To zaś jest często funkcją panującą w danym państwie członkowskim kultury politycznej i prawnej. Widać to najdobitniej w przypadku wykonywania wyroków ETPC oraz zlekceważenia przez władze polskie zaleceń Komisji Weneckiej w związku z kryzysem państwa prawa w Polsce. Klucz do skuteczności tych mechanizmów nie leży zatem na poziomie Rady Europy, ale w państwach członkowskich. Mechanizmy ochrony praworządności w ramach Rady Europy mogą mieć jedynie pomocnicze znaczenie w prewencji i przywracaniu standardów państwa prawa⁶².

Należy też zauważyć, że Rada Europy nazywana jest „organizacją wartości”, a więc państwa, które dobrowolnie do niej przystąpiły, powinny je realizować. Członkostwo w organizacji międzynarodowej wiąże się bowiem nie tylko z prawami, ale również z obowiązkami, do których należy m.in. obowiązek wykonywania zobowiązań statutowych. Byłoby więc rzeczą nielogiczną tolerowanie sytuacji, gdy państwo dobrowolnie zgadza się na członkostwo w organizacji międzynarodowej i przyjmuje określony typ zobowiązań, a następnie odmawia ich realizacji⁶³. Państwo, odmawiając respektowania przyjętych w organizacji standardów, podważa swoją legitymację do uczestniczenia w niej. Aksjologia jest bowiem istotną przesłanką wspólnego działania państw w ramach Rady Europy, jak również w innych organizacjach międzynarodowych. Jak słusznie zauważa Marek Safjan, „żyjemy w przestrzeni wspólnych wartości, która jest niepodzielna i która trwać może pod warunkiem uznania powszechnego obowiązywania tych wartości przez wszystkich uczestników”⁶⁴.

⁶¹ Machińska, „Refleksje dotyczące Raportu”, 7.

⁶² Barcik, „Skuteczność”, 70–71.

⁶³ Jaskiernia, „Prawo Rady Europy”, 256–257.

⁶⁴ Marek Safjan, „Rządy prawa a przyszłość Europy”, *Europejski Przegląd Sądowy* 8 (2019): 10.

Principles of Democracy, the Rule of Law and Respect for Human Rights as Conditions of Membership in the Council of Europe

The Council of Europe, established on 5 May 1949, has been based since its inception on a community of values, in particular a community of law, attempting to harmonize the law of the member states around common principles, which include the principles of democracy, the rule of law and respect for human rights. These principles are complementary to each other, as none of them can be realized without the others. The article shows their importance both in the accession procedure as well as after obtaining by a state membership in the organization. When a state decides to become a member of the Council of Europe, it assumes a set of obligations which it should fulfil. Therefore, during the accession procedure, the candidate's compliance with the membership conditions is assessed. This procedure played a key role in the influence of the Council of Europe on the implementation of democratic standards in the countries of Central and Eastern Europe, when they applied for membership in the Council. On the other hand, after obtaining membership, the control of compliance with the assumed obligations is based on the monitoring procedure of the Parliamentary Assembly and the Committee of Ministers of the Council of Europe. A state which does not respect the standards adopted within the organization challenges its own right to participate in it, as axiology constitutes an important premise of joint action of states within the Council of Europe.

Keywords: Council of Europe, international organization, membership, rule of law, principle of democracy, human rights.