

Daniel Milewski

Warszawska Wyższa Szkoła Biznesu
e-mail: daniel.milewski@wwsb.edu.pl

ORCID: 0000-0002-0023-7118

DOI: 10.15290/mhi.2020.19.01.20

Rola Kongresu haskiego w procesie powstawania Rady Europy i kształtowania prawnych uwarunkowań jej działalności

ABSTRAKT

Artykuł ma na celu przedstawienie okoliczności i rezultatów kluczowego dla integracji europejskiej wydarzenia, jakim był zwołany w 1948 r. Kongres haski, a także zaprezentowanie wpływu jego postanowień na proces powstawania Rady Europy i kształtowanie prawnych uwarunkowań jej funkcjonowania. W artykule opisano poszczególne wydarzenia, które wpisują się w podejmowane po II wojnie światowej działania integracyjne na Starym Kontynencie, umieszczając pośród nich i szczególnie omawiając charakterystykę Kongresu Europejskiego w Hadze. Korzystając z treści przyjętych wówczas rezolucji, dokonano analizy okoliczności i argumentów przemawiających za rozwiązaniami wdrożonymi w następnych latach. Artykuł ukazuje liczne postanowienia Kongresu haskiego, które znalazły swoje odzwierciedlenie na drodze podejmowanej w jego następstwie integracji europejskiej. Analiza ustaleń podjętych w 1948 roku oraz zrozumienie ich aksjologicznego tła pozwalają lepiej zrozumieć genezę licznych instytucji oraz procesów mających wpływ na kształtowanie kultury prawnej Europy w ostatnich kilkudziesięciu latach. Ponadto, w artykule został zaprezentowany szeroki katalog postaci uczestniczących w organizacji Kongresu haskiego wraz z ich afiliacją odwołującą się do różnych poglądów na zakres integracji. Dzięki odwołaniu do teksów źródłowych oraz literatury ukazującej okoliczności powstania Rady Europy można pełniej zrozumieć podstawy jej misji w zakresie umacniania stabilności demokratycznej i rządów prawa na kontynencie.

Wreszcie, dzięki odniesieniu podstaw prawnych funkcjonowania Rady Europy do opisu historii jej powstania, artykuł daje odpowiedź na pytanie, dlaczego organizacja ta obrała charakterystyczny dla siebie sposób funkcjonowania i metody oddziaływania na systemy prawne państw członkowskich.

ABSTRACT

The role of the Hague Congress in the process of establishing the Council of Europe and shaping the legal conditions of its activity

The paper aims to present the circumstances and results of the event of crucial importance for European integration, which was the Hague Congress convened in 1948, as well as to present the impact of its resolutions on the process of laying the foundation for the Council of Europe and shaping the legal conditions for its functioning. The paper describes different events that are part of the integration actions undertaken on the Old Continent after World War II, including and discussing in detail the characteristics of the Congress of Europe in The Hague. On the basis of the resolutions adopted at that time, the paper analyses the circumstances and arguments in favour of the solutions put in place in the following years. The article indicates the numerous provisions of the Hague Congress resolutions which have been implemented in the process of the subsequent European integration. The description and the axiological background of the decisions made in 1948 allow a better understanding of the origins of the many institutions and processes that influenced the shaping of Europe's legal culture over the past few decades. In addition, the article presents a broad catalogue of the figures involved in the organisation of the Hague Congress, together with their affiliation with the different views on the scope of integration. The references to source texts and literature highlighting the background of the creation of the Council of Europe make it possible to understand more fully the basis for its mission concerning the strengthening of the democratic stability and the rule of law on the continent. Ultimately, by linking the legal bases of the functioning of the Council of Europe with a description of the foundations on which it was created, the article gives us an answer to the question of why the Council of Europe has developed its own *modus operandi* and its own methods of influencing the legal systems of the Member States.

Słowa kluczowe: kongres haski, Kongres Europejski, Rada Europy, Ruch Europejski, traktat londyński, integracja europejska

Key words: Hague Congress, Congress of Europe, Council of Europe, European Movement, Treaty of London, European integration

Wprowadzenie

Powojenna historia zaowocowała doniosłym z dzisiejszej perspektywy procesem integracji europejskiej. Polityczny podział Starego Kontynentu i działania zimnowojenne spowodowały, że pod koniec lat czterdziestych XX wieku przywódcy państw zachodnich poszukiwali sposobów współpracy, zarówno na gruncie militarnym, jak też przede wszystkim politycznym. Traktat brukselski z marca 1948 r. powoływał Unię Zachodnią o celach wojskowych, przekształconą w 1954 r. w Unię Zachodnioeuropejską. Traktat o Współpracy Ekonomicznej, Społecznej i Kulturalnej oraz Zbiorowej Samoobronie (ang. *Treaty of Economic, Social, and Cultural Collaboration and Collective Self-defense*), bo tak brzmiała jego pełna nazwa, jako pierwsza w powojennej Europie umowa tworząca organizację międzynarodową o celach z zakresu obronności utorowała drogę do powstania w kolejnym roku Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO). Poza sprawami dotyczącymi bezpieczeństwa militarnego w traktacie znalazły się kwestie o charakterze ekonomicznym i socjalnym. W kwietniu 1948 r. celem koordynowania sprawnego funkcjonowania planu Marshalla i stabilizacji kursu waluty powołano do życia Organizację Europejskiej Współpracy Gospodarczej (ang. *Organization for European Economic Co-operation*, OEEC), która w 1961 r. została przekształcona w Organizację Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

Maj 1948 r. zaowocował zorganizowanym przez Józefa Retingera oraz Duncana Sandysa Kongresem Europejskim w Hadze. Było to spotkanie przedstawicieli 25 państw (m.in. polityków, ludzi kultury, przywódców religijnych, filozofów, prawników, przedsiębiorców, historyków oraz dziennikarzy), na którym pod przewodnictwem Winstona Churchilla omówiono ideę i sposoby integracji europejskiej. Owocami Kongresu haskiego było utworzenie Rady Europy (maj 1949) oraz Ruchu Europejskiego (październik 1948). To drugie przedsięwzięcie, nazywane także Międzynarodowym Ruchem Europejskim, jest stowarzyszeniem pozarządowym (zrzeszającym organizacje), którego celem są działania wspierające integrację europejską i prowadzenie działalności informacyjnej oraz edukacyjnej. Liderzy i działacze tej organizacji aktywnie wspierali tworzenie Rady Europy, a później także integrację państw członkowskich Wspólnot Europejskich oraz Unii Europejskiej. Zawdzięczamy im także utworzenie m.in. Kolegium Europejskiego w Brugii.

Traktat paryski¹ z kwietnia 1951 r. utworzył Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, a Traktaty rzymskie z 1957 r. powoływały Europejską Wspólnotę

¹ Został podpisany w Paryżu 18 kwietnia 1951 r. przez sześć państw: Francję, RFN, Włochy, Belgię, Holandię i Luksemburg. Wszedł w życie 23 lipca 1952 r. i został zawarty na okres 50 lat, tym samym wygasł 23 lipca 2002 r.

Gospodarczą (której bezpośrednią następczynią jest Unia Europejska) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. W traktatach rzymskich znalazła się też umowa² dotycząca instytucji tych trzech wspólnot oraz ich kompetencji. Powołano m.in. jedno wspólne Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne, które zastąpiło funkcjonujące w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali Wspólne Zgromadzenie, a od 1962 r. nosi nazwę Parlamentu Europejskiego. Historia integracji europejskiej widziana z perspektywy formowania się Unii Europejskiej jest zagadnieniem dobrze i szeroko opisanym w literaturze. Powyższe kalendarium ma za zadanie jedynie wskazać kluczowe momenty i akty prawne wypełniające przestrzeń współpracy międzynarodowej w Europie po II wojnie światowej. Warto jednak powrócić do omówienia przebiegu i efektów Kongresu haskiego, ponieważ integracja europejska opisywana przez pryzmat powstawania Rady Europy jest w nauce przedmiotem znacznie słabiej opisanym.

Kongres haski kamieniem węgielnym integracji europejskiej

Na kongresie haskim, będącym dla wielu pierwszym w Europie istotnym wydarzeniem o charakterze federacyjnym, poza 750 delegatami z różnych części kontynentu obecni byli obserwatorzy m.in. ze Stanów Zjednoczonych oraz Kanady. Bardzo charakterystycznym elementem tego międzynarodowego wydarzenia był fakt, że nie było ono inspirowane przez oficjalne organy państwowe. Za jego organizację odpowiadał Międzynarodowy Komitet Ruchów na rzecz Jedności Europejskiej (ang. *International Committee of the Movements for European Unity* – ICMEU) powołany 11 listopada 1947 r. w Paryżu. Jego zadaniem było ujednoczenie postulatów i stworzenie platformy współpracy dla tworzących się w różnych miejscach kontynentu oddolnych pozarządowych ruchów proeuropejskich. Wśród grup, które weszły w skład ten inicjatywy wymienić należy:

- a) Unię Europejskich Federalistów (*Union of European Federalists* – UEF), której przewodził Hendrik Brugmans³;
- b) Ruch Zjednoczonej Europy (*United Europe Movement*) pod przywództwem Winstona Churchilla⁴;
- c) Niezależną Ligę na rzecz Współpracy Europejskiej (*Independent League for European Cooperation* – ILEC) kierowaną przez Paula van Zeelanda⁵;

² Konwencja o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich.

³ Hendrik Brugmans (1906–1997) – holenderski polityk socjalistyczny, naukowiec, działacz ruchu na rzecz integracji europejskiej, założyciel i pierwszy rektor Kolegium Europejskiego w Brugii.

⁴ Winston Churchill (1874–1965) – brytyjski polityk, dwukrotny premier Zjednoczonego Królestwa, jako jeden z wybitniejszych zwolenników integracji europejskiej w 1946 r. zaznaczył, że „musimy budować pewnego rodzaju Stany Zjednoczone Europy”.

⁵ Paul van Zeeland (1893–1973) – belgijski polityk katolicki, ekonomista, premier Królestwa Belgii.

- d) Francuską Radę na rzecz Zjednoczonej Europy (*French Council for a United Europe*), na czele której stał Raoul Dautry⁶,
- e) Nowe Zespoły Międzynarodowe (*Nouvelles Équipes Internationales – NEI*) prowadzone przez Roberta Bicheta⁷.

Do ICMEU dołączyła później także Europejska Unia Parlamentarna (*European Parliamentary Union – EPU*) kierowana przez Richarda von Coudenhove-Kalergi⁸. Na czele ICMEU stanął Duncan Sandys⁹. Sekretarzem Generalnym został Józef Retinger¹⁰. Siedzibę Międzynarodowego Komitetu Ruchów na rzecz Jedności Europejskiej ulokowano w Londynie, natomiast w Paryżu otwarto dodatkowe biuro łącznikowe. Powołano komitet organizacyjny wielkiego kongresu, jaki planowano wówczas pilnie zwołać. Przygotowania prowadzone były w sposób niezależny od rządów oraz innych oficjalnych władz państw europejskich. Pragnieniem organizatorów było, by udział w tej konferencji wzięli Europejczycy reprezentujący partie polityczne i grupy społeczne. Stawiano sobie za cel zaangażowanie czołowych europejskich postaci na rzecz jedności na kontynencie. W zamiarach federalistów widoczne było dążenie do przekształcenia takiego pankontynentalnego zgromadzenia w rodzaj „Stanów Generalnych” Europy. Na tym tle, mającym także swoje podłoże w sporze ideowym pomiędzy konserwatystami a środowiskami socjaldemokratycznymi, dochodziło do największych napięć wśród organizatorów, a następnie uczestników Kongresu haskiego.

Dla ukierunkowania prac powołano już na wstępie trzy komisje pomocnicze. Komisji Politycznej przewodził Paul Ramadier¹¹, a Komisji Społecznej Paul van Zeeland. Pracami Komisji Kultury kierował Salvador de Madariaga¹². Prace tych komisji były wspierane seriami spotkań przygotowawczych z ekspertami oraz przywódcami politycznymi. W styczniu 1948 r. powołano komisje koordynujące i przygotowujące, których zadaniem było opracowanie projektów uchwał, mających być podstawą do dyskusji podczas obrad Kongresu haskiego.

Od 7 do 11 maja 1948 r. przedstawiciele różnych opcji politycznych wspólnie omawiali możliwości i idee współpracy europejskiej. Wezwali do stworzenia politycznej, gospodarczej i monetarnej Unii Europy. Choć zdaje się,

⁶ Raoul Dautry (1880–1951) – francuski inżynier, polityk i przedsiębiorca, minister odbudowy i rozwoju urbanistycznego w rządzie Charles’a de Gaulle’a.

⁷ Robert Bichet (1903–2000) – francuski polityk, samorządowiec i parlamentarzysta, wiceprzewodniczący Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy.

⁸ Richard von Coudenhove-Kalergi (1894–1972) – austriacki polityk i filozof, twórca paneuropeizmu, jako pierwszy zaproponował użycie „Ody do Radości” Beethovena jako hymnu europejskiego.

⁹ Duncan Sandys (1908–1987) – brytyjski polityk, parlamentarzysta i wielokrotny minister w różnych rządach.

¹⁰ Józef Retinger (1888–1960) – polski polityk, emisariusz polityczny, aktywny uczestnik licznych inicjatyw mających na celu integrację europejską.

¹¹ Paul Ramadier (1888–1961) – francuski polityk socjalistyczny, pierwszy premier rządu IV Republiki.

iż dziś dorobek Kongresu haskiego jest niedoceniany, to można z pełną odpowiedzialnością określić go mianem historycznej i przełomowej konferencji będącej kamieniem węgielnym europejskiej integracji. Kongres haski nakreślił jak zbudowana ma być struktura i określił rolę organizacji, którą dziś znamy jako Radę Europy. To tam powstały założenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Dwa miesiące później, 20 lipca 1948 r. na spotkaniu ministrów Unii Zachodniej francuski minister spraw zagranicznych w rządzie Schumana Georges Bidault zgłosił propozycję powołania Zgromadzenia Europejskiego, z której to koncepcji bezpośrednio powstała następnie Rada Europy i działające w jej ramach główne organy statutowe: Komitet Ministrów i Zgromadzenie Parlamentarne (w Statucie i pierwszych latach działalności nazywane Zgromadzeniem Doradczym). Poddał także pomysł unii celnej i gospodarczej, który w następnej dekadzie zaowocował powstaniem trzech Wspólnot Europejskich. Zwolennicy tego, co zostało przedstawione jako Zgromadzenie Europejskie, byli na Kongresie haskim postrzegani jako federaliści (m.in. przedstawiciele Francji i krajów Beneluksu). Skupiona wokół Brytyjczyków opozycja, sceptyczna wobec tej federacyjnej koncepcji, postulowała utworzenie wspólnego organu międzyrządowego z bardziej ograniczonymi kompetencjami. Ostatecznie dalsze prace oparto w znacznej mierze na postulatach federalistów postulowała utworzenie wspólnego organu międzyrządowego z bardziej ograniczonymi kompetencjami. Ostatecznie dalsze prace oparto w znacznej mierze na tej pierwszej koncepcji.

Główne ustalenia Kongresu haskiego

Kongres haski przyjął trzy fundamentalne dla europejskiej integracji rezolucje: polityczną, kulturalną i gospodarczo-społeczną¹³. W Rezolucji Politycznej wzywającej do zjednoczenia Europy¹⁴ Kongres haski uznał, że pilnym obowiązkiem narodów Europy jest stworzenie unii gospodarczej i politycznej mającej na celu zapewnienie bezpieczeństwa i postępu społecznego. Z uznaniem odnotowano dotychczasowe działania rządów niektórych państw europejskich zmierzające do wielostronnej współpracy, jednak wobec ówczesnych wyzwań postulowano bardziej systemowe rozwiązania. Tekst Rezolucji Politycznej doskonale oddaje warunki, w jakich żyli mieszkańcy ówczesnej Europy zranieni konsekwencjami II wojny światowej, czyli wśród zniszczeń spowodowanych

¹² Salvador de Madariaga (1886–1978) – hiszpański dyplomata, współzałożyciel Kolegium Europejskiego, przewodniczący międzynarodówki skupiającej partie liberalne.

¹³ Zob. *Congrès de l'Europe, La Haye, 7–11 mai 1948*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 1999.

¹⁴ *Congress of Europe: The Hague – May, 1948: Resolutions*, International Committee of the Movements for European Unity, London – Paris 1948.

sześcioma latami wojny i okupacji, obliczu spadku światowej produkcji żywności, zniszczonych zdolności produkcyjnych, rosnącego zadłużenia oraz niekorzystnych zmian w siłach rządzących gospodarką. Temu wszystkiemu towarzyszyły do niedawna nieproporcjonalnie wysokie wydatki militarne.

Choć Organizację Narodów Zjednoczonych uznano za wystarczająco silną, by zapewnić prawo i porządek, to wobec powyższych okoliczności stanowiących bezprecedensowe zagrożenie dla pomyślności oraz bezpieczeństwa narodów Europy postanowiono, że władze państw winny podążyć w kierunku ścisłej współpracy i utrzymywania jedności. W myśl Rezolucji Politycznej te dążenia należało oprzeć na czterech filarach:

- a) delegacji i scalenia na szczeblu europejskim części kompetencji państwowych;
- b) powołaniu Zgromadzenia Europejskiego;
- c) ogłoszeniu Karty Praw Człowieka;
- d) ustanowieniu Sądu Najwyższego / Trybunału Sprawiedliwości.

Zadeklarowano iż nadszedł czas, w którym narody europejskie muszą przekazać i scalić w jednym ośrodku część swoich suwerennych praw celem ochrony wspólnych działań politycznych i gospodarczych na rzecz integracji oraz właściwego rozwoju wspólnych zasobów. Podkreślono, że wszelka „Unia lub Federacja Europy” powinna mieć na celu ochronę tworzących ją narodów. Jej podstawową cechą miała być z jednej strony wolność od zewnętrznej kontroli przy jednoczesnym braku „skierowania jej” przeciwko jakiemukolwiek innemu narodowi. Kluczowym zadaniem Zjednoczonej Europy miało być stopniowe ustanawianie demokratycznego systemu społecznego opartego na „uwalnianiu ludzi z wszelkich typów niewolnictwa i niebezpieczeństwa ekonomicznego”.

Co do pomysłu powołania Zgromadzenia Europejskiego uczestnicy Kongresu haskiego, wobec dostrzeżenia pilnej potrzeby, zażądali zwołania tego typu ciała wyłonionego przez parlamenty uczestniczących państw (spośród członków tych parlamentów lub spoza ich składów). Wśród zadań postulowanych dla Zgromadzenia Europejskiego wymieniono:

- a) wyrażanie stanowisk wobec europejskiej opinii publicznej;
- b) doradztwo w zakresie działań mających doprowadzić do powstania w Europie unii o charakterze gospodarczym i politycznym;
- c) rozpatrywanie możliwych implikacji prawnych (w tym konstytucyjnych) będących efektem powołania takiej „Unii lub Federacji” oraz tego gospodarczo-społecznych konsekwencji;
- d) przygotowywanie planów potrzebnych do realizacji powyższych propozycji.

Już pośród uczestników Kongresu haskiego, co znalazło swoje odzwierciedlenie w końcowej rezolucji, panowało przekonanie o doniosłości idei, o której z dzisiejszej perspektywy wiadomo, że została zrealizowana. Podczas Kongresu

haskiego wysunięto pogląd, że postulowana „Unia lub Federacja” powinna być otwarta dla wszystkich demokratycznych państw europejskich, które zobowiążą się do przestrzegania „Karty Praw Człowieka”. Jej wypełnieniem jest Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, czyli Europejska konwencja praw człowieka, a przystąpienie do tego traktatu jest dziś warunkiem członkostwa w Radzie Europy. W tym postulatcie sformułowanym na Kongresie haskim znajduje się załączek tego, co dziś jest kwintesencją dorobku Rady Europy. W rezolucji postulowano bowiem zwołanie komisji, która z jednej strony miała opracować „Kartę Praw Człowieka”, a z drugiej zebrać standardy, jakich musi przestrzegać każde państwo chcące zasługiwać na miano państwa demokratycznego. Jednocześnie zastrzeżono już na wstępie, że państwo nie może w żadnych okolicznościach nazywać się demokratycznym, jeśli nie zapewnia wolności poglądów, zgromadzeń i wypowiedzi, jak również prawa do tworzenia opozycji politycznej. W myśl uczestników Kongresu haskiego na straży postanowień tworzonej „Karty Praw Człowieka” winien stanąć „Trybunał Sprawiedliwości”. W rezolucji podkreślono, że w interesie wartości ludzkich i wolności człowieka Zgromadzenie Europejskie powinno stworzyć propozycję powołania takiego sądu, który posiadałby kompetencje do egzekwowania wykonywania postanowień „Karty Praw Człowieka”. Założenie towarzyszące temu pomysłowi od samego początku przewidywało możliwość zwrócenia się do tego sądu przez każdego z obywateli stowarzyszonych państw. W myśl rezolucji skarga taka możliwa do wniesienia w każdym czasie dotyczyć winna naruszenia jakichkolwiek praw gwarantowanych postanowieniami „Karty Praw Człowieka”. Również w rezolucji podnoszącej kwestie kultury znalazło się odniesienie do idei „Karty Praw Człowieka” oraz „Sądu Najwyższego” mającego gwarantować te prawa. Uczestnicy Kongresu haskiego scharakteryzowali go w tym miejscu jako sąd o „jurysdykcji ponadpaństwowej do którego mogą odwoływać się obywatele i grupy”. W tekście Rezolucji Politycznej wyrażono także potrzebę wspierania przez postulowaną „Unię lub Federację” zapewniania przez państwa europejskie postępu gospodarczego, politycznego i kulturalnego wśród ludności zrzeszonych z nimi zamorskich terytoriów. Rezolucja Polityczna kończy się deklaracją wyrażającą przekonanie, że „powstanie Zjednoczonej Europy jest istotnym elementem tworzenia zjednoczonego świata”.

Drugi z wypracowanych dokumentów końcowych Kongresu haskiego, czyli Rezolucja Kulturalna w szczególności rekomendująca powołanie Europejskiego Centrum Kultury wyraża przekonanie, że „Unia Europejska” przestała być ideą utopijną, a stała się koniecznością, możliwą do stworzenia tylko w oparciu o autentyczną jedność. Ponadto, w rezolucji tej został zawarty postulat powołania instytutu działającego na rzecz dzieci i młodzieży. Idea utworzenia obydwu tych podmiotów pomocniczych opiera się na przeświadczeniu, że pomimo

różnic narodowych, ideologicznych i religijnych, możliwa jest prawdziwa jedność czerpiąca ze źródła wspólnego dziedzictwa chrześcijańskiego oraz innych duchowych i kulturowych wartości, a także wzajemnej lojalności wobec podstawowych praw człowieka, a w szczególności wolności przekonań i wypowiedzi. Uczestnikom Kongresu haskiego przyświecała wiara w to, że wysiłki na rzecz zjednoczenia muszą być trwałe i wynikać z „przebudzenia sumienia Europy”. Dostrzegali oni potrzebę prowadzenia za pośrednictwem środków masowego przekazu polityki informacyjnej na ten temat.

Działająca już wówczas w ramach ONZ wyspecjalizowana agencja UNESCO (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury) została przez uczestników Kongresu haskiego uznana za na tyle szeroką pod względem zakresu swojej działalności, a instytucje krajowe tak ograniczone, że niezbędnym wydawało się powstanie w tym obszarze instytucji na szczeblu europejskim. Powołano się przy tym na art. 3 traktatu brukselskiego, w którym wzywa się partycypujące w nim rządy do promowania wymiany kulturalnej. Zalecono więc kontynuację prac po zamknięciu Kongresu haskiego, celem rozważenia szczegółów działalności postulowanego Europejskiego Centrum Kultury. Miało to być ciało niezależne od jakiegokolwiek rządowego nadzoru mające na celu wyrażanie „głosu Europy”. Wśród zadań Europejskiego Centrum Kultury autorzy rezolucji końcowych Kongresu haskiego ujęli:

- a) promowanie świadomości jedności europejskiej za pośrednictwem wszelkich środków masowego przekazu (poprzez prasę, publikacje, radio i film), a także z wykorzystaniem instytucji oświatowych oraz studentów i pracowników akademickich;
- b) organizowanie miejsca do spotkań liderów opinii, tak by mogli wyrażać autentycznie europejski punkt widzenia na podejmowane tematy o zasadniczym znaczeniu dla życia kontynentu, wyjaśniać je opinii publicznej i poddawać rządów propozycje działań;
- c) czuwanie nad zachowaniem w użyciu języka, używanego wówczas w dyskusji, posiadającego koncyliacyjny charakter umożliwiający poszukiwanie porozumienia;
- d) czuwanie nad zapewnianiem każdemu z obywateli prawa do pozyskiwania prawdziwych informacji, niepoddanych niczyjej interpretacji i żadnym komentarzom, a także pilnowanie, by to prawo było obywatelom gwarantowane przez rządy bez jakiegokolwiek presji;
- e) zachęcanie do swobodnego przepływu idei, literatury i dzieł sztuki pomiędzy państwami;
- f) ułatwianie koordynacji badań naukowych nad stanem ludzkości w XX w., szczególnie w sferach nauczania, psychologii, filozofii, socjologii oraz prawa;

- g) wspieranie wszelkich starań na rzecz stowarzyszenia uniwersytetów europejskich oraz zagwarantowania ich wolności od nacisków państwowych lub politycznych.

W opinii uczestników Kongresu haskiego przyszłość Europy zależała wówczas od nadchodzącego pokolenia, a w gestii rodziców i nauczycieli leżało ukształtowanie jego fizycznego, moralnego i intelektualnego charakteru. W tym celu zalecono powołanie „Europejskiego Instytutu na rzecz Spraw Dzieci i Młodzieży” (ang. *European Institute for Childhood and Youth Questions*), który miałby koordynować wysiłki zmierzające do rozwiązywania bieżących problemów takich, jak żywienie dzieci, budowanie ich charakterów, resocjalizacja młodocianych przestępców, rehabilitacja i adopcja sierot wojennych, apatrydów czy dzieci porzuconych. Ponadto, wśród zadań Instytutu znaleźć się miało zachęcanie do wymian młodzieży europejskiej przez zaspokajanie związanych z tym potrzeb finansowych i kwaterunkowych umożliwiających naukę, zdobywanie praktyki oraz podróże.

Rezolucja Gospodarcza i Społeczna określająca cele zjednoczonej Europy rozeznawała ówczesną sytuację na starym kontynencie. Została ona przez uczestników Kongresu haskiego określona mianem „wielkiego kryzysu oraz wielkiej szansy”. Jak zauważono, wojna zniszczyła stary system gospodarczy, a bez nadziei wydawały się próby odbudowy przez kraje swoich gospodarek za pomocą dawnych metod. W nowych warunkach Europa mogła ich zdaniem osiągnąć pożądaną standard życia, jeśli zasoby przemysłowe i naturalne będą rozwijane w wymiarze kontynentalnym. W opinii uczestników kongresu było to możliwe do osiągnięcia jedynie przy równoczesnej i towarzyszącej temu procesowi polityce rozwoju oraz coraz ściślejszej unii politycznej. Nie widziano innej szansy, jak tylko zjednoczenie, jeśli Europa chciała odzyskać i utrzymać utracony dobrobyt oraz na nowo dowieść swojej gospodarczej niezależności. Wiedzano bowiem, że istniejąca wówczas okazja do budowania nowej i lepszej Europy możliwa jest dzięki hojnej pomocy Stanów Zjednoczonych. Jednak, by ją wykorzystać uczestnicy Kongresu haskiego widzieli potrzebę „wspólnej pracy Europejczyków na rzecz wspólnego planu rozwoju siły ekonomicznej Kontynentu”.

Podczas Kongresu haskiego zwrócono szczególną uwagę na fakt, iż potrzeby związane z rozwojem ekonomicznym muszą być zgodne z integralnością osoby ludzkiej. W organizacjach gospodarczych winien istnieć czytelny podział obowiązków. By zapobiegać tendencjom do totalitaryzmu oraz dla zapewnienia niezależności ekonomicznej jednostek, „pracownicy oraz reprezentujące ich organizacje powinny być ściśle włączone w tworzenie oraz rozwijanie gospodarki Zjednoczonej Europy”. Według wyrażonej w rezolucji opinii żaden wysiłek zmierzający do odbudowy gospodarki europejskiej opartym na sztywnym podziale narodowej suwerenności nie może zakończyć się sukcesem. Tym samym podkreślono pilną potrzebę istnienia w Europie unii gospodarczej. Wyrażono

oczekiwanie, że wszystkie zainteresowane rządy powinny wyrazić swoją determinację w promowaniu idei jej powstania oraz powziąć zmierzające ku temu działania. Oparto je na następujących obszarach: handlu, walucie, produkcji, pracy. Za kluczowe uznano stopniowe i sukcesywne znoszenie (wynikających z ograniczeń w imporcie oraz eksporcie) przeszkód w handlu wewnątrz tworzonej Unii oraz ograniczanie (dążenie do całkowitego zniesienia) należności celnych w handlu pomiędzy państwami członkowskimi.

Wdrażanie postanowień Kongresu haskiego

Po Kongresie haskim grupa, która go przygotowywała (ICMEU), podjęła się przełożenia zaleceń wynikających z przyjętych uchwał na praktyczne działania. Delegacje poszczególnych środowisk zwracały się w tym zakresie się do polityków w swoich państwach. Sam Międzynarodowy Komitet Ruchów na rzecz Jedności Europejskiej przekształcił się w Ruch Europejski. Działaniami, do których przyczynił się on w następstwie ustaleń Kongresu haskiego było powołanie Rady Europy, a następnie pod jej auspicjami przyjęcie Europejskiej konwencji praw człowieka oraz utworzenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także powstanie Kolegium Europejskiego w Brugii oraz Europejskiego Centrum Kultury w Genewie. W późniejszym czasie Ruch Europejski był aktywnym orędownikiem powołania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali czy samej Unii Europejskiej przez prace na rzecz przyjęcia Traktatu z Maastricht.

Każda organizacja międzynarodowa ma u swoich podstaw zgodną wolę państw, która najczęściej potwierdzona jest w formie wielostronnego traktatu. Jak zaznaczał K. Lankosz: „statuty organizacji międzynarodowych w porównaniu z tradycyjnymi umowami wielostronnymi wykazują wiele cech specyficznych. Już same prace przygotowawcze do zawarcia umowy tworzącej organizację międzynarodową przebiegają zazwyczaj w odmienny sposób niż przy zawieraniu innych umów. Inaczej regulowane są, zarówno przez prawo pozytywne, jak i praktykę, takie sprawy jak warunki wejścia w życie, zastrzeżenia, procedura rewizji i reguły interpretacji. W przeciwieństwie do zwykłych traktatów wielostronnych, statuty nie tylko regulują wzajemne prawa i obowiązki państw-sygnatariuszy, ale przede wszystkim tworzą nową wspólną instytucję, mającą służyć rozwiązywaniu i regulowaniu określonych w statucie spraw. (...) Znamienne jest, że te utworzone z woli państw instytucje mają swoje organa, nieraz samo je tworzą i poprzez nie uczestniczą czynnie w stosunkach międzynarodowych”¹⁵.

Różnice zdań, tak pośród samych inicjatorów idei jedności europejskiej, jak również te, które powstały na oficjalnych poziomach rządowych, spowodowały,

¹⁵ K. Lankosz, *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych*, Kraków 1985, s. 33-34.

że powołanie do życia Rady La Revue des Droits Europy nastąpiło dopiero w rok po obradach Kongresu haskiego. Nad szczegółowymi rozwiązaniami dotyczącymi struktury nowopowolywanej organizacji pracowała w tym czasie grupa złożona z delegatów państw (ambasadorów) w ramach Komisji Stałej Traktatu brukselskiego (z Wielkiej Brytanii, Belgii, Francji, Holandii i Luksemburga) wraz z przedstawicielami Danii, Włoch, Szwecji, Norwegii i Irlandii. Do tych prac włączono także reprezentantów Ruchu Europejskiego. Statut Rady Europy, jako umowa międzynarodowa, został podpisany 5 maja 1949 r. przez dziesięć państw w pałacu św. Jakuba w Londynie. Porozumienie to, zwane także traktatem londyńskim¹⁶, weszło w życie po uzyskaniu wymaganej liczby ratyfikacji 3 sierpnia 1949 r. i stało się podstawą utworzenia organizacji międzynarodowej o charakterze subregionalnym, otwartym tylko dla państw europejskich.

Rada Europy jest międzynarodową organizacją rządową. Wśród jej podstawowych cech można niewątpliwie wyróżnić trwały charakter, co w sposób szczególny odróżnia ją od konferencji międzynarodowej. Członkami Rady Europy są państwa, które działają dla realizacji wspólnych celów. Podstawą funkcjonowania tej organizacji jest jej statut będący wielostronną umową międzynarodową. Posiada ona też stałe organy wyposażone w kompetencje określone w statucie. W klasyfikacji opartej na podziale ze względu na kryterium zakresu podmiotowego Rada Europy jest z założenia (i z nazwy) organizacją partykularną niewykazującą dążeń do objęcia swoim zasięgiem wszystkich państw świata. Jednak biorąc pod uwagę jako kryterium podziału zakres działalności, Rada Europy jest raczej organizacją ogólną zajmującą się całokształtem stosunków międzynarodowych, nieaspirującą do miana organizacji wyspecjalizowanej zajmującej się tylko określonym wycinkiem stosunków międzynarodowych.

W stosunku do celów, jak też zakresu działania Rady Europy posłużono się bardzo szerokim ujęciem ich granic. Zgodnie z art. 1 Statutu, celem tej organizacji jest przede wszystkim zacieśnianie współpracy między jej członkami, „aby chronić i wcielać w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”. Jak zauważa E. Dynia, realizacja sformułowanych w ten sposób celów ma, w myśl Statutu, następować „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”. Jednocześnie Statut zastrzega, że uczestnictwo w Radzie Europy nie będzie miało wpływu na udział jej członków „w dziele Narodów Zjednoczonych lub w innych organizacjach czy związkach międzynarodowych, których są stronami” oraz, że z jej kompetencji wyłączone zostały sprawy związane z obronno-

¹⁶ Statut Rady Europy sporządzony został w języku angielskim oraz francuskim. Depozytariuszem Traktatu londyńskiego jest rząd brytyjski.

ścią. Od początku swojego istnienia Rada Europy opierała się na wspólnocie wartości, a zwłaszcza na wspólnocie prawa, starając się harmonizować prawo państw członkowskich wokół wspólnych zasad takich, jak demokracja, rządy prawa, prawa człowieka, pokojowe rozstrzyganie problemów społecznych i wspólnej tożsamości kulturowej. Początkowo, z wymienionymi wartościami identyfikowało się tylko dziesięć państw założycielskich, a stopniowo ich liczba wzrastała¹⁷ i aktualnie wynosi czterdzieści siedem. Z czasem, w wyniku obserwacji zmian zachodzących w Europie dostrzeżono konieczność przegrupowania priorytetów Rady Europy i usystematyzowano je dzieląc na trzy działy:

- a) spójność demokratyczna (*democratic cohesion*) obejmująca kwestie z zakresu praw człowieka, demokracji lokalnej, współpracy prawnej oraz problematykę medialną;
- b) spójność społeczna i kwestie jakości życia (*social cohesion and quality of life*) obejmujące sprawy socjalne, opiekę zdrowotną, problemy związane ze środowiskiem oraz planowaniem regionalnym i przestrzennym;
- c) spójność kulturowa i pluralizm kulturowy (*cultural cohesion and cultural pluralism*) obejmujące edukację, kulturę, dziedzictwo kulturowe, sport i sprawy młodzieżowe¹⁸.

Jak podkreśla E. Dynia, we wszystkich tych dziedzinach na forum Rady Europy podejmowana jest debata dotycząca problemów interesujących państwa członkowskie, inicjowane są wspólne działania i przygotowywane projekty umów międzynarodowych, które przyczyniają się do ujednoczenia różnych sfer działania państw i zbliżania ich systemów prawnych¹⁹. Niezależnie od zakresu zadań i celów Rady Europy środki, jakimi dysponuje, są względnie ograniczone, czego genezę związłe tłumaczą F. Benoit-Rohmer oraz H. Klebes²⁰. Jest to, ich zdaniem, jeszcze jeden rezultat kompromisu zawartego w 1949 r. pomiędzy Europą kontynentalną i Wielką Brytanią, czyli bogactwo celów, aby zaspokoić tę pierwszą, zostało wsparte przez klasyczne środki współpracy międzyrządowej, aby uszczęśliwić tę drugą. Ów kompromis, zapisany w Statucie Rady Europy, daleki jest – jak podkreślają wspomniani wyżej autorzy – od marzeń zwolenników federalizmu europejskiego oraz pozostawia organizacji wyłącznie misję harmonizacji i koordynacji polityk narodowych, o których jednak nadal decydują same państwa. Autorzy ci przypominają, że instrumenty działania przewidziane w Statucie zgodnie z art. 1 b ograniczają się do „omawiania wspólnych problemów” oraz „zawierania umów i wspólnego działania”. Przywołują też zdanie ekspertów takich jak J. L. Burban, który

¹⁷ E. Dynia, *Wpływ Rady Europy na rozwój prawa międzynarodowego*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2008, s. 58-59.

¹⁸ J. M. Fiszer, *Powstanie i działalność Rady Europy*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 4, s. 177.

¹⁹ E. Dynia, op. cit., s. 59.

²⁰ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa 2006, s. 21.

przynajmniej, że chociaż rozwiązania szczegółowe zostały zmienione, aby wzmocnić środki działania organizacji, początkowy kompromis jest nadal fundamentalnym prawem Rady Europy, uniemożliwiającym jej przyjęcie charakteru ponadnarodowego²¹, właściwego ówczesnym Wspólnotom Europejskim, a dzisiejszej Unii Europejskiej. Zatem współpraca w Radzie Europy mająca na celu określenia prawnie wiążących standardów odbywa się głównie za pośrednictwem licznych traktatów zawieranych pod auspicjami tej organizacji. Są one traktatami w sensie klasycznym, więc wpływ na państwa członkowskie mają jedynie po ich podpisaniu oraz ratyfikacji w sposób zgodny z właściwym dla danego państwa porządkiem konstytucyjnym. Należy przy tym zaznaczyć za H. de Fiumelem, że najczęściej w doktrynie podkreśla się, iż prawo międzynarodowe pozostawia państwom swobodę w wyborze metod i sposobów wprowadzenia swych norm do krajowego porządku prawnego, co jednak jest czymś innym niż fakt ich obowiązywania w tym porządku krajowym. „Inna sprawa, że autorzy ci z reguły zakładają, iż prawo międzynarodowe jako takie nie obowiązuje automatycznie wewnątrz państwa”²². Oczywiście poza sferą traktatową organy Rady Europy dysponują także innymi narzędziami, które zaliczymy do instrumentów *soft law*. Komitet Ministrów może wydawać zalecenia skierowane do państw członkowskich, zaś Zgromadzenie Parlamentarne i Kongres mogą podejmować własne zalecenia i inne uchwały, kierowane w zależności od okoliczności, do Komitetu Ministrów, poszczególnych państw, jak też wyrażające stanowisko w określonych kwestiach.

Umocnianie stabilności demokratycznej i rządów prawa w Europie

Jak opisuje E. Dynia, podczas szczytu Rady Europy w Wiedniu w październiku 1993 r., który odbywał się w najgorętszym okresie transformacji, ważne miejsce zajęła kwestia stabilizacji w Europie, ochrony mniejszości narodowych i warunków stawianych państwom aspirującym do przystąpienia do Rady Europy. „Szczyt potwierdził politykę otwarcia na kraje Europy Środkowej i Wschodniej, ale też utrzymał dotychczasowe kryteria uczestnictwa w Radzie. Wymagał od kraju kandydującego przystosowania jego instytucji i systemu prawnego do podstawowych zasad demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka. Oczekiwał wolnych i uczciwych wyborów, dokonywanych w powszechnym głosowaniu; stawiał warunek przestrzegania wolności słowa, w szczególności w środkach masowego przekazu; ochrony mniejszości narodowych i poszanowania zasad prawa międzynarodowego, w tym podpisania Europej-

²¹ J. L. Burban, *Le Conseil de l'Europe*, seria „Que sais-je?”, nr 885, wyd. 3, Paris 1996, s. 18.

²² H. Fiumel, *Obowiązywanie norm prawnomiędzynarodowych w krajowym porządku prawnym*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 2, s. 75.

skiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i akceptacji jej mechanizmów implementacyjnych”²³.

Czas, jaki nastąpił po przyjęciu do Rady Europy państw byłego bloku wschodniego wymusił na organizacji przeformułowanie metod jej pracy i kierunków działania. Stała się ona forum dialogu politycznego w Europie. Jak zaznacza A. Wielowieyski, nie było to jedynie zwiększenie liczby debat na temat głównych problemów polityki europejskiej, próby aktywnego uczestnictwa w życiu politycznym Europy, tworzenie platformy kontaktów Wschód-Zachód, ale także przeniesienie poziomu merytorycznych prac organizacji ze szczebla „technicznego” na polityczny²⁴. Skoncentrowano się na umacnianiu bezpieczeństwa demokratycznego, dążąc do stabilizacji sytuacji politycznej w państwach członkowskich, a także w państwach aplikujących o członkostwo. Stworzono polityczny mechanizm stałego nadzorowania realizacji zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie w chwili przystępowania do Rady Europy oraz wynikających z członkostwa, czyli monitoring. Z punktu widzenia naszych rozważań było to zjawisko o tyle istotne, że spowodowało zmianę charakteru wielu dotychczas „technicznych” standardów, gdyż stopień realizacji przyjętych zobowiązań podlegał od tej pory organom posiadającym demokratyczną polityczną legitymację. Sam mechanizm kontroli zobowiązań oparty został na trzech zasadach, czyli niedyskryminacji, powszechności oraz pełnej współpracy państw członkowskich w zakresie jego implementacji.

Pod koniec ostatniej dekady XX w., w efekcie znacznego powiększenia liczby członków, jak też opisywanej zmiany form działania, nastąpiła także ewolucja sposobu postrzegania Rady Europy przez społeczność międzynarodową. Z organizacji postrzeganej wąsko jako strażnik poszanowania demokracji, praw człowieka i praworządności, Rada Europy zaczęła być postrzegana jako organizacja polityczna, która umacniała swoją pozycję jedynej organizacji stwarzającej ogólnoeuropejskie forum współpracy międzyrządowej, obejmujące szerokie spektrum zagadnień społecznych. W efekcie powstał polityczny mechanizm integracji europejskiej poprzez dostosowywanie systemów prawnych, instytucjonalnych oraz społecznych państw członkowskich. Jak w tym kontekście zaznaczał w 1997 r. ówczesny Sekretarz Generalny Nils Daniel Tarschys: „To wszystko określa zadania Rady Europy na przyszłość. Nie chodzi o jakieś istotniejsze zmiany w stosunku do dnia dzisiejszego, ale jeśli porównamy dzień dzisiejszy z tym co było dziesięć lat temu, sytuacja jest zasadniczo odmienna. Przez czterdzieści lat była to bowiem w zasadzie organizacja zachodnioeuropejska. Wielkie zmiany w Europie Środkowej i Wschodniej stworzyły możliwość objęcia działalnością nowych krajów, co oznaczało wzbogacenie

²³ E. Dynia, op. cit., s. 65.

²⁴ A. Wielowieyski, *Rada Europy: dorobek i perspektywy*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1996, nr 4, str. 55-56.

naszej pracy i sprawiło, że staliśmy się organizacją umacniającą jedność całego kontynentu. Demokracja nigdzie w Europie nie jest doskonała, ciągle należy ją rozwijać. Nieustannie pojawiają się problemy: niektóre z nich są typowe dla młodych demokracji, niektóre – dla demokracji już ukształtowanych. Łączy nas jednak potrzeba wspólnej dyskusji nad tym jak poprawiać demokrację, jak dbać o to by sprawnie funkcjonowała. Demokracja nigdy nie będzie zamkniętym systemem - systemem, który doszedł do krańca swych możliwości”²⁵.

Opierając się na wolnych wyborach oraz poszanowaniu praw człowieka zasada legalizmu demokratycznego stała się w Europie kluczową zasadą regionalnego porządku prawnego. Każda z europejskich organizacji międzynarodowych uznaje posługiwanie się demokratycznym systemem politycznym za warunek konieczny dla państw chcących do niej przystąpić lub nadal przynależać. Będąca istotnym elementem europejskiego dziedzictwa, a tym samym obowiązująca z perspektywy europejskich organizacji międzynarodowych, jest także praktyka demokratyczna. W odniesieniu do wkładu Rady Europy w umocnienie legalizmu i demokratyzmu prawa międzynarodowego publicznego warto podkreślić, że w swoim funkcjonowaniu opiera się ona na dwóch kluczowych regułach. Pierwszą jest wyłączna dostępność dla państw praworządnych, w których każdy z obywateli może korzystać z przysługujących mu praw człowieka oraz podstawowych swobód obywatelskich, po drugie na regularnej weryfikacji spełniania warunków członkostwa.

Demokracja, co w kontekście jej roli w Radzie Europy podkreślają F. Benoit-Rohmer oraz H. Klebes, nie jest jedynie systemem, w którym decyzja należy wyłącznie do większości. Muszą być w niej również przestrzegane prawa i wolności mniejszości. Także rządy prawa oznaczają akceptację prawa o demokratycznej treści, szanującego prawa człowieka i podstawowe wolności. Rada Europy „szeroko wprowadza te zasady, proponując państwom rozwiązania zapewniające ich poszanowanie. Na tej podstawie pomaga swoim członkom stawić czoło problemom wynikającym ze społecznych przeobrażeń”, a także „wyciągając wnioski z wielkiej lekcji drugiej wojny światowej, iż najważniejszą wartością jest godność człowieka, (...) systematycznie zwraca uwagę swoim członkom na wszelkie zagrożenia dla ludzkiej godności związane ze zmianami społecznymi. W ostatnich latach pracowała na akceptację tych idei przez nowych członków, pomagając im podążać trudną drogą do demokracji. W tych kategoriach Rada Europy jest jednym z głównych aktorów nowej architektury europejskiej (...). A konkurencja między organizacjami europejskimi nie jest niczym nowym, zwłaszcza że stopniowo ustępuje miejsca wzajemnemu uzupełnianiu się”²⁶.

²⁵ D. Tarschys, *Przedmowa*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1996, nr 4, s. 9.

²⁶ F. Benoit-Rohmer, H. Klebes, op. cit., s. 140.

Podsumowanie i wnioski

Kilkudniowy Kongres Europejski w Hadze, będący spotkaniem przedstawicieli 25 państw, w tym polityków i reprezentantów świata kultury, odbywający się pod przewodnictwem Winstona Churchilla, był wydarzeniem, które stanowiło kamień węgielny integracji europejskiej. Można za Józefem Retingerem bez obaw powtórzyć, że wszystkie wielkie traktaty europejskie wyrosły z podatnego gruntu tego śmiałego zebrania, gdyż kongres nadał ton i rozmach działalności europejskiej na przyszłe lata. Obrady dotyczyły sposobów integracji Europy i pozwoliły stworzyć wstępną koncepcję utworzenia zjednoczonego kontynentu europejskiego. W przyjętych podczas Kongresu haskiego trzech zasadniczych rezolucjach (politycznej, kulturalnej i ekonomiczno-społecznej) wezwano do utworzenia europejskiej unii politycznej oraz powołania Zgromadzenia Europejskiego. Podkreślono wspólne dziedzictwo europejskiej cywilizacji oraz wyrażono potrzebę wspólnych dążeń do zagwarantowania praw człowieka, w tym przyjęcia Karty Praw Człowieka oraz powołania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zaznaczono potrzebę rozwijania świadomości europejskiej, a także szerokiego eksponowania zdobyczy kultury, między innymi poprzez sprzyjanie przepływowi idei, informacji oraz dzieł sztuki. Rządy zostały wezwane do tworzenia jedności ekonomicznej kontynentu oraz likwidowania barier handlowych i taryf celnych, a także podnoszenia poziomu życia. Dyskutowano o rozwiązaniach, które zaowocowały później swobodnym przepływem kapitału, unifikacją waluty oraz pełną unią celną. Powstanie Rady Europy nie było jedynym instytucjonalnym następstwem Kongresu haskiego. W jego wyniku powstał nie tylko związany z nią Europejski Trybunał Praw Człowieka, ale także takie instytucje jak Europejska Fundacja Kulturalna (założona w 1954 r. przez Denis'a de Rougemont, a jej pierwszym prezesem był Robert Schuman) oraz Kolegium Europejskie w Brugii (utworzony w 1949 r. na wniosek Salvadora de Madariagi). Kongres haski stanowi zatem niezwykle doniosły w swoich konsekwencjach początek integracji europejskiej. Choć nie był klasyczną konferencją międzynarodową, to pomimo ścierających się koncepcji, zakończył się śmiałymi postulatami stanowiącymi fundamenty współczesnej zjednoczonej Europy.

Rada Europy zawsze była ważnym źródłem stanowienia standardów. Dowodem na to są bardzo liczne konwencje przyjęte pod jej auspicjami. Jak zauważają F. Benoit-Rohmer oraz H. Klebes, „wszystkie one tworzą europejskie *ius communis* i dzięki dokonywanej na tej podstawie harmonizacji prawa pomagają w rozwoju norm demokratycznych na Starym Kontynencie. To prawda, że skuteczność niektórych z tych konwencji jest niekiedy kwestionowana i często mówi się – również w samej Radzie Europy – że dobre zalecenie jest niekiedy lepsze niż zła konwencja”²⁷. Za A. Przyborowską-Klimczak warto zauważyć, iż

²⁷ Ibidem, s. 88.

dorobek traktatowy Rady Europy odznacza się kilkoma charakterystycznymi cechami. Powstaje on w wyniku rzeczywistej, sygnalizowanej przez państwa członkowskie potrzeby uregulowania określonych kwestii. Jego źródłem są zatem aktualne potrzeby, wyzwania i uwarunkowania, a przy jego tworzeniu wykorzystywany jest sprawdzony model kreowania norm prawnomiędzynarodowych. Zawierane pod egidą Rady Europy umowy międzynarodowe regulują uzgodniony obszar współdziałania oraz ustanawiają standardy akceptowalne przez zdecydowaną większość państw członkowskich. W przypadku potrzeby rozwinienia lub uzupełnienia norm zawartych w takich umowach sporządza się do nich protokoły dodatkowe, co zwiększa zdolności adaptacyjne dorobku traktatowego oraz dostosowuje go do nowych potrzeb, odpowiadając na wyzwania współczesności przy jednoczesnym zapewnieniu ich elastyczności w zakresie przyjmowania przez państwa kolejnych zobowiązań²⁸. Umowy międzynarodowe zawierane pod auspicjami Rady Europy pełnią także funkcję integracyjną i harmonizującą. Przyczyniają się one do ujednolicenia prawa w skali europejskiej oraz ustanawiania podstawowych standardów prawnych, czego efektem jest zbliżenie państw członkowskich poprzez podejmowanie działań zmierzających do harmonizacji prawa i systemów prawnych. Częstokroć wielostronne konwencje Rady Europy są w stanie zastąpić konieczność zawierania dwustronnych umów pomiędzy poszczególnymi państwami. Charakterystyczne dla traktatów Rady Europy jest to, że są one starannie przygotowywane pod względem merytorycznym. Co do zasady są one poprzedzane licznymi aktami *soft law* wypracowywanymi przez poszczególne organy Rady Europy, a same umowy powstają dzięki pracy odpowiednio dobieranych zespołów eksperckich. Co szczególnie istotne, podpisanie każdego traktatu uzupełnione jest wydaniem raportu wyjaśniającego, będącego częstokroć nieocenionym źródłem wiedzy o genezie danego dokumentu oraz zawierającym wskazówki interpretacyjne oraz inne wyjaśnienia związane z postanowieniami danej umowy.

Oczywiście, porównując Radę Europy z innymi organizacjami międzynarodowymi zrzeszającymi państwa Starego Kontynentu, można wysunąć wnioski, że Unia Europejska charakteryzuje się zdecydowanie pełniejszym modelem integracji, a Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z powodzeniem stosuje polityczne mechanizmy służące zapobieganiu konfliktom bądź je rozwiązujące, ale UE jeszcze długo nie obejmie tak szerokiego zasięgu geograficznego jak Rada Europy, a OBWE nie posiada kompetencji tworzenia standardów. To pokazuje wyjątkową rolę i miejsce Rady Europy w przestrzeni międzynarodowej. Jej celem nie jest ani dążenie do jak najściślejszej wielopłaszczyznowej integracji gotowych na to państw, ani specjalizowanie się w określonych

²⁸ A. Przyborowska-Klimczak, *Aktualne problemy i nowe dziedziny uregulowań międzynarodowych w konwencjach Rady Europy*, [w:] *Nauka prawa międzynarodowego u progu XX wieku. Materiały konferencyjne*, red. E. Dynia, Rzeszów 2003, s. 216-217.

wycinkach życia publicznego. Fenomen Rady Europy leży w spełnianej przez nią roli instytucji harmonizującej szerokie działania dotyczące wspólnej wizji demokracji oraz prawa w perspektywie całego kontynentu. To wypracowywane wspólne podstawowe standardy są najistotniejszym elementem dorobku Rady Europy, a ich jak najszersza akceptacja przez możliwie wszystkie państwa europejskie czyni je niejako „kodem genetycznym” tożsamości oraz cywilizacji europejskiej.

Bibliografia

- Congress of Europe: The Hague – May, 1948: Resolutions*, International Committee of the Movements for European Unity, London – Paris 1948.
- Congrès de l'Europe, La Haye, 7–11 mai 1948*, Editions du Conseil de l'Europe, Strasbourg 1999.
- Benoit-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, Warszawa 2006.
- Burban J.L., *Le Conseil de l'Europe*, seria „Que sais-je?”, nr 885, wyd. 3, Paris 1996.
- Dynia E., *Wpływ Rady Europy na rozwój prawa międzynarodowego*, [w:] *Rada Europy – 60 lat na rzecz jedności europejskiej*, red. I. Głuszyńska, K. Lankosz, Bielsko-Biała 2008.
- Fischer J. M., *Powstanie i działalność Rady Europy*, „Przegląd Europejski” 2000, nr 4.
- Fiumel H., *Obowiązywanie norm prawnomiędzynarodowych w krajowym porządku prawnym*, „Sprawy Międzynarodowe” 1986, nr 2.
- Lankosz K., *Interpretacja statutów organizacji międzynarodowych*, Kraków 1985.
- Przyborowska-Klimczak A., *Aktualne problemy i nowe dziedziny uregulowań międzynarodowych w konwencjach Rady Europy*, [w:] *Nauka prawa międzynarodowego u progu XX wieku. Materiały pokonferencyjne*, red. E. Dynia, Rzeszów 2003.
- Tarschys D., *Przedmowa*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1996, nr 4.
- Walton C., „*Congress of Europe*”: *A Case Study of Public Opinion*, „The Western Political Quarterly” 1959, t. 12, nr 3.
- Wielowieyski A., *Rada Europy: dorobek i perspektywy*, „Biuletyn Centrum Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego” 1996, nr 4.

STRESZCZENIE

Rola Kongresu haskiego w procesie powstawania Rady Europy i kształtowania prawnych uwarunkowań jej działalności

Odbywający się w maju 1948 r. Kongres Europejski w Hadze był jednym z najważniejszych wydarzeń końcówki pierwszej połowy XX stulecia. Historia powojenna owocowała licznymi działaniami na rzecz zapewnienia pokoju, jednak spotkanie w Hadze miało wyjątkowy wymiar. Podjęto wówczas pierwszą poważną próbę zakreślenia możliwości zjednoczenia narodów europejskich. Najdonioślejszym z efektów płynących z realizacji jego postanowień było podpisanie w 1949 r. traktatu londyńskiego powołującego do życia Radę Europy oraz określającego jej status prawny. Choć Kongres haski nie był klasycznie rozumianą konferencją międzynarodową, a spotkaniem osobistości z różnych państw (w tym polityków, jak też ludzi spoza świata aktywnej polityki), to stał się on jedną z głównych przestrzeni do debaty na temat sposobów jednoczenia Europy. Postanowienia zawarte w trzech rezolucjach Kongresu haskiego zostały w kolejnych latach wcielone w życie m.in. przez utworzenie europejskiej unii politycznej, przyjęcie Europejskiej Karty Praw Człowieka oraz utworzenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, tworzenie jedności ekonomicznej na kontynencie, znoszenie barier handlowych, opłat celnych, dążenie do unifikacji waluty oraz umożliwienie swobodnego przepływu kapitału. Postanowienia Kongresu haskiego mają zatem także ogromny wpływ na rozwiązania przyjęte w późniejszym czasie w ramach Unii Europejskiej. Jednak jego bezpośrednim owocem było powstanie Ruchu Europejskiego oraz Rady Europy wraz z jej doniosłym dziś dorobkiem w zakresie ochrony praw człowieka, urzeczywistniania rządów prawa i umacniania demokracji na kontynencie. Statutowym celem Rady Europy jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami dla ochrony ideałów i zasad, stanowiących wspólne dziedzictwo państw członkowskich, oraz ułatwienie ich przemian ekonomicznych i społecznych. Jego realizacja, a tym samym ciągle wdrażanie idei obecnych już podczas Kongresu haskiego, możliwa jest dzięki podejmowanym pracom zmierzającym do tworzenia i przyjmowania przez państwa członkowskie traktatów oraz inne metody harmonizacji obowiązującego w nich prawa.

SUMMARY

The role of the Hague Congress in the process of establishing the Council of Europe and shaping the legal conditions of its activity

The Congress of Europe taking place in May 1948 in The Hague was one of the most important events of the last years of the first half of the 20th century. The post-war history is rich with numerous peace-building efforts, but the meeting in The Hague was unique. It was there that first serious attempt to identify the possibilities for a unification of the peoples of Europe was made. The most notable effect of the

implementation of the resolutions of the Hague Congress was the signing of the London Treaty in 1949, establishing the Council of Europe and defining its legal status. Even though the Hague Congress was not a classically acknowledged international conference, but a meeting of personages from various countries (politicians as well as people from outside the world of active politics), it became one of the main rooms for debate on how to unite Europe. The provisions included in the three resolutions of the Hague Congress were implemented in the following years by, among others, the creation of a European political union, the adoption of the European Charter of Human Rights and the creation of the European Court of Human Rights, creating economic unity on the continent, removing trade barriers and duties, unifying currency and enabling the free movement of capital. The resolutions of the Hague Congress therefore also have a huge impact on the solutions adopted later in the European Union. However, its direct outcome was the creation of the European Movement and the Council of Europe together with its important achievement today in the field of human rights protection, implementation of the rule of law and strengthening democracy on the continent. The Council of Europe's statutory objective is to achieve greater unity among its members in order to preserve the ideals and principles, which constitute a common heritage of the Member States, and to facilitate their economic and social transformation. The implementation of this objective, and thus the continuous implementation of ideas already present during the Hague Congress, is made possible by the work undertaken towards the drafting and adoption by Member States of treaties and other methods of harmonising their laws.