

Krzysztof KADYS

DZIAŁALNOŚĆ RADY EUROPY W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO JAKO ELEMENT SYSTEMU MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONY ŚRODOWISKA

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Naturalnym czynnikiem bytu i fundamentalnych celów jednostek ludzkich, grup społecznych, narodów i poszczególnych państw jest zapewnienie bezpieczeństwa nie tylko na płaszczyźnie politycznej, militarnej czy socjalnej, ale również ekologicznej. Jest to szczególnie istotne w kontekście nowych zagrożeń¹. Do tej grupy zaliczyć można niewątpliwie do niedawna bagatelizowane i spychane na obrzeża innych problemów zagrożenia środowiskowe².

STANDARDY RADY EUROPY W OBSZARZE BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO

Zasadnicze problemy ze środowiskiem zajmują istotne miejsce w działalności Rady Europy, która poza walką o ochronę natury, podejmuje

¹ Zob. S. Konstańczak, *Postęp cywilizacyjny a bezpieczeństwo ekologiczne*, „Journal of Ecology and Health” 2010, R. 14, nr 6, s. 272–276.

² Zob. M. Wiśniewski, *Ochrona środowiska a bezpieczeństwo narodowe: czy polityka bezpieczeństwa powinna obejmować zagrożenia ekologiczne?*, „Aura” 2004, nr 5, s. 4–5.

walkę także w aspekcie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Zagadnienie dotyczące ekologii było wielokrotnie poruszane podczas debat Zgromadzenia Parlamentarnego, na których zapadały istotne decyzje w tym kontekście. Niejednokrotnie przybierały one formę zaleceń wobec państw członkowskich. W styczniu 2003 roku przyjęto Zalecenie „Środowisko i prawa człowieka”³, w którym podtrzymano kontekst postrzegania środowiska przez pryzmat praw człowieka. W punkcie 9 wymieniono zalecenia wobec państw członkowskich, które dotyczyły: 1) zapewnienia odpowiedniej ochrony życia, zdrowia, życia prywatnego i rodzinnego, integralności fizycznej i prawa własności zgodnie ze standardami RE, głównie artykułami 2, 3 i 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz artykułem 1 protokołu dodatkowego, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności ochrony środowiska; 2) zapewnienia prawa do zdrowego, trwałego i godnego środowiska, stanowiącego cel i obowiązek państwa do jego ochrony, oraz umiejscowienie tego prawa w przepisach krajowych, najlepiej na poziomie konstytucyjnym; 3) zapewnienia praw proceduralnych w zakresie prawa do informacji, udziału publicznego w procesie podejmowania decyzji i dostępu do wymiaru sprawiedliwości w zakresie środowiska i bezpieczeństwa⁴.

Pewnym standardem Rady Europy, który należy postrzegać w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, jest również przyjęta 6 maja 1968 r. Europejska Karta Wody (*European Water Charter*)⁵, zgodnie z którą: 1) bez wody nie ma życia, woda jest bezcennym, niezastąpionym dla człowieka dobrem; 2) zasoby dobrej wody są ograniczone, dlatego muszą być one utrzymywane, kontrolowane i jeżeli to możliwe – powiększane; 3) każde zanieczyszczenie wody jest niebezpieczne dla człowieka i innych żywych stworzeń zależnych od wody; 4) jakość wody zawsze musi być odpowiednia dla przewidywanego jej wykorzystania i powinna spełniać lokalne wymagania ustalone ze wzglę-

³ Zob. Parliamentary Assembly, Recommendation 1614 (2003), Environment and Human Rights, Doc. 10041, 24 January 2004, źródło: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref ViewHTML.asp?FileID=10403&lang=en> (dostęp – 21.11.2016).

⁴ Ibidem.

⁵ Zob. The Committee of Ministers the Council of Europe Resolution (67) 10, European Water Charter, Adopted by the Minister's Deputies on 26th May 1967, źródło: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchService/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804d6d90> (dostęp – 21.11.2016).

du na zdrowie publiczne; 5) każda zużyta woda zostaje zwrócona do jej naturalnego biegu, nie może powodować żadnego ujemnego skutku przy dalszym publicznym lub prywatnym jej użytkowaniu; 6) dla utrzymania zasobów wodnych zasadnicze znaczenie ma szata roślinna ziemi, a szczególnie lasy; 7) zasoby wodne powinny zostać zinwentaryzowane; 8) kompetentne władze powinny opracowywać plany właściwej gospodarki zasobami wodnymi; 9) ochrona wód wymaga prowadzenia intensywnych badań naukowych, szkolenia wielu specjalistów i rozwoju odpowiedniej świadomości społecznej; 10) woda jest dziedzictwem wszystkich ludzi i każdy człowiek powinien ją chronić. Obowiązkiem każdego z nas jest użytkować wodę oszczędnie i rozważnie; 11) zarządzanie zasobami wodnymi powinno być prowadzone w ramach naturalnych obszarów ziemi, a nie w granicach administracyjnych; 12) woda nie zna granic – należy ona do całego rodzaju ludzkiego i wymaga międzynarodowego współdziałania⁶.

Rada Europy wskazuje również na rolę gleby, jako najważniejszego przyrodniczego bogactwa ludzkości, bez którego nie jest możliwa egzystencja człowieka. Czyni to w przyjętej w 1972 roku Europejskiej Karcie Gleby (*European Soil Charter*)⁷. Definiuje w niej w 12 punktach rolę gleby w życiu człowieka i jego środowiska: 1) Gleba stanowi jedną z najcenniejszych wartości dla człowieka. Umożliwia życie na Ziemi roślinom, zwierzętom i człowiekowi; 2) Gleba jest źródłem materii organicznej, która łatwo ulega niszczeniu; 3) Gleby są wykorzystywane dla celów rolniczych, przemysłowych i innych. Polityka planowania regionalnego musi uwzględniać właściwości przyrodnicze gleb oraz aktualne i przyszłe potrzeby społeczności; 4) Rolnicy i leśnicy muszą stosować metody, które chronią wartość gleby; 5) Gleby muszą być chronione przed erozją; 6) Gleby muszą być chronione przed zanieczyszczeniami; 7) Rozwój urbanizacji musi być planowany tak, aby minimalizować niszczenie gleby; 8) Przy budowie sieci infrastruktury musi się chronić gleby już na etapie jej projektowania; 9) Zasoby gleb są nie do zastąpienia; 10) Dla zapewnienia racjonalnego użytkowania i ochrony gleb muszą być prowadzone interdyscyplinarne badania naukowe; 11) Ochronie gleby należy poświęcać wiele uwa-

⁶ Szerzej: *Nasza H₂O / Europejska Karta Wody*, źródło: www.aquanet.pl/europejska-karta-wodna, 43 (dostęp – 21.11.2016).

⁷ Council of Europe, *European Soil Charter*; Res. (72)19, 30 May 1972.

gi i troski na wszystkich istniejących poziomach edukacji; 12) władze i organy urzędowe muszą właściwie planować, użytkować i ochraniać zasoby gleb⁸.

Rada Europy ustanowiła Komisję ds. Środowiska, Rolnictwa, Spraw Lokalnych i Regionalnych, której główne zadanie polegać miało na monitorowaniu spraw związanych ze środowiskiem naturalnym. Komisja ta w 2009 r. przyjęła istotny z perspektywy bezpieczeństwa ekologicznego raport, w którym zaznaczono potrzebę spójnego widzenia zmian klimatycznych i praw jednostki⁹.

W systemie aksjologicznym Rady Europy powstało wiele znaczących konwencji, które wraz z protokołami dodatkowymi mają za zadanie zbliżać jej państwa członkowskie oraz wpływać na podporządkowywanie prawa poprzez wspólne uzgadnianie standardów prawnych w obszarze całego kontynentu europejskiego, a także wyznaczać wytyczne i kierunki do opracowywania regulacji prawnych, w tym przypadku w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego¹⁰.

We współczesnym świecie mają miejsce sytuacje, gdy konflikt interesów jednostki i społeczeństwa bywa niekiedy osią konfliktów ekologicznych. Dlatego też kwestie związane z ochroną środowiska stanowią przedmiot zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Dowodem na to jest niewątpliwie bogate orzecznictwo tego organu w przedmiotowej materii¹¹.

W wyniku działań Rady Europy zainicjowano wiele różnego typu form międzynarodowej współpracy. Poza tym za sprawą podjętych przez nią dyskusji prawa człowieka zaczęto łączyć z możliwością egzystowania w zdrowym środowisku, a aspekty ekologiczne stały się elementem prawa międzynarodowego pod względem bezpieczeństwa ekologicznego.

Nie ulega wątpliwości, iż prawo międzynarodowe stało się poważnym instrumentem ochrony środowiska i wprowadzania bezpie-

⁸ Ibidem.

⁹ Zob. Parliamentary Assembly, Recommendation 1883 (2009), The challenges posed by climate change.

¹⁰ Por. H. Machińska, *Council of Europe in the Debate about Environmental Protection and Climate Change. Facing a Democratic Challenge in the 21st Century*, „YPES” 2013, Vol. 16, s. 235–246.

¹¹ Zob. B. Gronowska, *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1, s. 179 – 199.

czeństwa ekologicznego. Często w ten sposób określano cel umów międzynarodowych z zakresu ochrony morza i jego zasobów oraz umów dotyczących reglamentacji użycia broni chemicznej czy biologicznej¹².

Warto zaznaczyć, iż w kwestii bezpieczeństwa ekologicznego rolę Rady Europy czy też innych organizacji, jak np. Unii Europejskiej czy OBWE, jest wprowadzanie takich rozwiązań, które dawałyby realną szansę na ich respektowanie, ale także wyciąganie konsekwencji wobec państw, które łamią wspólnie przyjęte zasady lub uchylają się od ich realizacji. Ma to ścisły związek z odpowiedzialnością międzynarodową. W chwili obecnej zagadnienie to można postrzegać jako jeden z wymogów, jaki niesie za sobą członkostwo danego państwa w organizacji międzynarodowej, które wstępując w jej szeregi, staje się podmiotem określonych praw i obowiązków.

BEZPIECZEŃSTWO EKOLOGICZNE W SYSTEMIE AKSJOLOGICZNYM RADY EUROPY

Międzynarodowe prawo środowiska wywiera niewątpliwie znaczny wpływ na tworzenie międzynarodowych i krajowych standardów dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego. Przyczynia się tym samym do wzmocnienia ochrony środowiska naturalnego, a także za sprawą wykrycia takich negatywnych zjawisk, jak. np. dziura ozonowa, efekt cieplarniany czy też efekt gorącej wyspy, upowszechnia nowe nazwy, jak „ekorozwój”, „rozwój zrównoważony”, „wspólne dziedzictwo ludzkości” czy też „bezpieczeństwo ekologiczne”.

Dziś jedną z przyczyn związania państwa standardami wypracowanymi przez społeczność międzynarodową jest jego członkostwo w organizacji międzynarodowej, które może nieść zobowiązanie w postaci obowiązku implementacji wypracowanych przez tę organizację standardów¹³, jak chociażby tych ukształtowanych przez Radę Europy¹⁴.

¹² Zob. J. Ciechanowicz, *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009, s. 72.

¹³ Zob. J. Jaskiernia, *Proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawno-człowieckich we współczesnych stosunkach międzynarodowych (uwarunkowania – aksjologia – perspektywy)*, (w:) *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, T. I, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013, s. 155.

¹⁴ Por. S.A. Paruch, *Znaczenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach z administracją*, (w:) *Uni-*

Rada Europy jest organizacją postrzeganą głównie poprzez działalność na rzecz ochrony praw człowieka. Jednak analiza przeprowadzona w poprzednim rozdziale dowodzi, iż oprócz wymienionego obszaru zainteresowania RE podejmuje również działania w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego, będącego elementem prawa do czystego środowiska. Stanowi to zatem potwierdzenie, iż RE nie skupia się jedynie na jednym określonym obszarze, bowiem jej celem jest szeroko rozumiana ochrona praw człowieka, obejmująca również jego środowisko życia, dlatego dążenie RE do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego poprzez tworzenie odpowiednich standardów w tym zakresie jest istotne i zasługuje na szczególną uwagę.

O tym, czy standardy wypracowane przez RE będą wdrażane, decyduje nie tylko ich treść, ale w pierwszej kolejności ich charakter prawny. Dlatego wyróżnia się standardy prawnie wiążące (traktatowe) oraz standardy o charakterze „miękkiego prawa” (uchwałodawcze).

Definiując standardy prawnie wiążące (traktatowe), należy mieć na myśli wszystkie te dokumenty, które mają charakter umów międzynarodowych, tj. traktaty, konwencje, a więc mowa tu o źródłach prawa międzynarodowego wiążących dla państw, które są ich stronami¹⁵. W świetle postanowień Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r., rozstrzygająca o przynależności do tej kategorii jest nie nazwa, a to, czy dany dokument należy do szeroko rozumianej kategorii traktatów. Mogą to być więc również karty, porozumienia czy układy¹⁶.

Obszary takie, jak np. bezpieczeństwo ekologiczne, uregulowane w wiążącej dane państwo umowie pozostają w sferze wewnętrznej, ulegając jednocześnie – w zakresie kontroli wykonywania – umiędzynarodowieniu¹⁷. Można zatem uznać, iż są one w pewnym sensie wyjęte z wyłącznej kompetencji wewnętrznej, a opatrzenie wymogiem ich wyko-

wersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania, T. 3, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014, s. 517–527.

¹⁵ Zob. M.A. Fitzmaurice, *The Identification and Character of Treaties and Treaty Obligations between States in International Law*, „British Year Book of International Law” 2002, Vol. 73, s. 149.

¹⁶ Szerzej: A. Jaskiernia, *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa 2006, s. 72–73.

¹⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Council of Europe's Activities in the Field of Setting-up Constitutional Standards*, (w:) *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, red. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, The Hague–London 2000, s. 22.

nywania i ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie nie mieszczą się już w formule zakazu interwencji w sprawy wewnętrzne, lecz są częścią systemu odpowiedzialności międzynarodowej opartej na założeniu, że umów należy dotrzymywać (*pacta servanda sunt*)¹⁸.

Umowy międzynarodowe dotyczące dotyczące najgroźniejszych stron ochrony środowiska są jednocześnie najskuteczniejszym instrumentem prawnego zobowiązania państw do zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego¹⁹.

Umowy w systemie aksjologicznym Rady Europy przyjmują często formę konwencji, które oddziałują na kształt prawa w państwach członkowskich. W niektórych przypadkach może to wręcz doprowadzić do włączenia postanowień konwencji do prawa wewnętrznego drogą uchwalenia stosownych ustaw²⁰. Istotne znaczenie ma niewątpliwie Europejska Konwencja Praw Człowieka, która stanowi podstawowy zestaw standardów demokratycznych, egzekwowanych za pomocą mechanizmu kontrolnego²¹, w którym szczególną rolę odgrywają: Europejski Trybunał Praw Człowieka oraz Komitet Ministrów RE. Europejski system ochrony praw człowieka, zbudowany wokół Konwencji, uznawany jest za „najbardziej udany eksperyment w zakresie ponadnarodowej, sądowej ochrony praw człowieka”²².

Na szczególną uwagę zasługują również inne konwencje RE, tj. Konwencja o ochronie gatunków dzikiej flory i fauny europejskiej oraz ich siedlisk naturalnych; Konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody na skutek działalności niebezpiecznej dla środowiska; Konwencja o ochronie środowiska przez prawo karne; Europejska Konwencja krajobrazowa²³.

¹⁸ Zob. A. Wasilkowski, *Suwerenność w prawie międzynarodowym i prawie europejskim*, (w:) *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2003, s. 19.

¹⁹ Por. R. Tokarczyk, *Prawa narodzin, życia i śmierci. Podstawy biojursprudencki*, Warszawa 2012, s. 268.

²⁰ Zob. S. Greer, A. Williams, *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, nr 4, s. 478.

²¹ Zob. J. Polakiewicz, *Treaty-Making in the Council of Europe*, Strasbourg 1999, s. 30.

²² Ibidem, s. 476.

²³ Zob. M.M. Kenig-Witkowska., *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2001, s. 91.

Do grupy standardów wiążących zalicza się również standardy traktatowo-orzecznicze. Są one wynikiem orzecznictwa trybunałów międzynarodowych i tworzone są stosownie do okoliczności, a trybunały, kierując się doktryną powściągliwości sędziowskiej i doktryną marginesu oceny, powstrzymują się od dokonywania uogólnień²⁴. Szczególne znaczenie mają zatem standardy powstałe w wyniku aktywności Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Pod pojęciem „miękkie prawo” (*soft law*) należy rozumieć normy prawa międzynarodowego, które nie mając charakteru wiążącego, posiadają jednocześnie swoistą doniosłość prawną. Dają one państwom możliwość zawierania niewiążących porozumień, a także negocjowania pewnych wspólnie przyjętych zasad czy też standardów postępowania, w sytuacji, kiedy nie mamy jeszcze do czynienia z wolą polityczną o podjęciu wiążących zobowiązań w danym obszarze²⁵. Przykład Rady Europy wskazuje, iż normy prawa międzynarodowego o charakterze *soft law* mogą odgrywać istotną rolę. W RE do grupy tej zaliczyć można rekomendacje Komitetu Ministrów adresowane do państw członkowskich. Pomimo tego, iż nie wiążą one, to jednak Komitet Ministrów często zwraca się – zgodnie ze Statutem – do państw członkowskich o wydanie informacji, jaki nadano im bieg (art. 15 lit. b).

Ze względu na kwestie zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego należy zwrócić uwagę na następujące dokumenty o charakterze *soft law* wykreowane przez Radę Europy: Deklaracja w sprawie kontroli zanieczyszczeń powietrza z 1968 roku²⁶; Rezolucja w sprawie zanieczyszczenia powietrza w regionach granicznych z 1971 roku, Europejska Karta Ziemi z 1974 roku, Europejska Karta Bezkřęgowców z 1986 roku czy też Paneuropejska strategia różnorodności biologicznej i krajobrazowej z 1995 roku²⁷.

²⁴ Zob. A. Bisztyga, *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997, s. 151.

²⁵ Zob. *Miękkie prawo*, źródło: <http://ms.gov.pl/pl/prawa-czlowieka/miekkie-prawo-miedzynarodowe/> (dostęp – 17.11.2016).

²⁶ Zob. The Committee of Ministers The Council of Europe Resolution (68)4, approving the „Declaration of Principles” on air pollution control, 8 March 1968, źródło: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804faaea> (dostęp – 17.11.2016).

²⁷ Szerzej: T. Bojar-Fijałkowski, *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, (w:) *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, red. nauk. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, Gdynia 2007, s. 162.

Jako przykłady globalnych regulacji o statusie *soft law*, do których wielokrotnie odwoływała się Rada Europy, wymienić należy Deklarację Sztokholmską z 1972 roku, Światową Kartę Przyrody z 1982 roku czy też przyjętą w czasie „Szczytu Ziemi” Agendę 21 z Rio de Janeiro²⁸.

Analizując ten rodzaj standardów widzimy, iż mamy do czynienia z dokumentami o charakterze politycznym. W związku z tym nie ma nacisku na ich realizację. Jedyne wymóg wiąże się z tym, iż państwo, które świadomie i dobrowolnie przystąpiło do danej organizacji międzynarodowej, powinno realizować określone standardy i wprowadzać je do swoich systemów prawnych bez względu na ich charakter prawny²⁹. Zatem dokumenty o charakterze „miękkiego prawa”, przyjmowane z reguły w drodze konsensusu, wyrażają jednolitą wolę podążania rządów państw członkowskich w określonym kierunku. Byłoby więc rzeczą nielogiczną tolerowanie sytuacji, gdy państwo dobrowolnie godzi się na członkostwo w organizacji międzynarodowej i przyjmuje określony typ zobowiązań, a następnie odmawia ich realizacji³⁰.

MECHANIZMY EGZEKWOWANIA STANDARDÓW DOTYCZĄCYCH BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO W SYSTEMIE RADY EUROPY

Rozwój i egzekwowanie standardów dotyczących bezpieczeństwa ekologicznego odgrywa istotną rolę. Samo dążenie do bezpieczeństwa ekologicznego uzależnione jest w szczególności od pełnej implementacji standardów europejskich w obszarze polityki ekologicznej, a zwłaszcza w odniesieniu do kompletności i stabilności regulacji prawnych, spójności efektów działań w zakresie monitoringu i kontroli oraz realizacji zarówno przez organizacje międzynarodowe, jak i pozarządowe projektów na rzecz ochrony środowiska. W organizacji międzynarodowej, ta-

²⁸ Szerzej: M. Pietraś, *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska*, (w:) *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 588.

²⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8, s. 101.

³⁰ Zob. W. Schwimmer, *The Role of the Council of Europe In teh One Europe: the Relationship with the Enlarged European Union*, „Croatian International Relations Review” 2003, No 30–31, s. 12.

kiej jak Rada Europy, określanej mianem „organizacji wartości”, istotne znaczenie ma nie tylko to, jakie wartości zostały wyartykułowane w postaci standardów międzynarodowych, ale też to, jak są one wdrażane do praktyki ustrojowej. Dlatego warto zwrócić uwagę na oddziaływanie RE na państwa członkowskie w trakcie procedury akcesyjnej oraz monitoringowej. Cenny obszar analizy stanowi również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, czy też aktywność Komisarza Praw Człowieka. Wszystko to pozwala dokonać analizy działalności Rady Europy w zakresie bezpieczeństwa ekologicznego jako elementu systemu międzynarodowej ochrony środowiska³¹.

Procedura akcesyjna dotyczy państw aplikujących o członkostwo w Radzie Europy i związana jest z implementacją wytworzonych przez nią standardów³². Podstawowy cel przyszłej współpracy nowych państw dotyczy rozwoju tych wartości, które mają kluczowe znaczenie w systemie aksjologicznym RE, a więc wdrażania zasad demokracji, praworządności i praw człowieka.

Warto jednak zaznaczyć, iż system ten podlega ciągłemu rozwojowi, i w związku z tym zwiększa się liczba zobowiązań, jakie niesie członkostwo. Współpraca każdego z aplikujących państw z odpowiednimi organami RE może jednak sprzyjać adresowaniu tych problemów, które nie zostały jeszcze w pełni rozwiązane w ramach procesu konsolidacji politycznej³³. Samo uzyskanie członkostwa wiąże się z decyzją odpowiednich organów RE i stanowi wyraz spełnienia przez dane państwo wymogów progowych otwierających drogę do członkostwa, przy czym należy rozgraniczyć wymogi wstępne (umożliwiające akcesję) od wymogów powstających w momencie uzyskania członkostwa³⁴.

Art. 4 Statutu RE upoważnił Komitet Ministrów do decydowania o tym, czy dane państwo spełniło odpowiednie wymogi by mogło zostać przyjęte w poczet członków RE. Natomiast w Uchwale Statutowej

³¹ Por. A. Antonietti, *Rada Europy na rzecz ochrony środowiska*, „Pieniny. Przyroda i Człowiek” 1998, nr 6, s. 3–13.

³² Zob. H. Winkler, *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, „Austrian Journal of Public and International Law” 1995, nr 2–3, s. 155.

³³ Zob. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) Opinion on the International Legal Obligations of Council of Europe Member States in Respect of Secret Detention Facilities and Inter-State Transport of Prisoners, Strasbourg, 17 March 2006, CDL-AD(2006)009.

³⁴ Zob. A. Nordström, *The Interactive Dynamics of Regulation: the Council of Europe's Monitoring of Ukraine*, Stockholm 2008, s. 22.

(51) 30 z dnia 30 maja 1951 r. jest mowa o tym, iż Komitet Ministrów w porozumieniu ze Zgromadzeniem Parlamentarnym podejmuje ostateczną decyzję³⁵. Zatem tak długo, jak Zgromadzenie Parlamentarne nie przedstawi swojej opinii w sprawie członkostwa państwa w RE, tak długo Komitet Ministrów wstrzymuje swoją decyzję o przyjęciu go na członka organizacji. Przykład Federacji Rosyjskiej i Ukrainy wskazuje na to, iż proces ten może być długotrwały. RE dysponuje zatem podstawowym mechanizmem oddziaływania na państwa członkowskie, który jest na tyle przekonujący, że państwa te dobrowolnie realizują jej standardy.

Wszelkie standardy Rady Europy wdrażane przez państwa członkowskie mogą być zatem postrzegane jako rezultat członkostwa państw w organizacjach międzynarodowych³⁶. Jedną bowiem z konsekwencji zgody państwa na członkostwo w organizacji międzynarodowej jest ograniczenie jego suwerenności na rzecz organizacji międzynarodowej (społeczności międzynarodowej)³⁷.

Procedura akcesyjna odegrała kluczową rolę w oddziaływaniu Rady Europy na implementację standardów demokratycznych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w momencie ich aplikacji o członkostwo. Można więc twierdzić, że był to jeden z podstawowych instrumentów oddziaływania na przemiany ustrojowe w tych państwach, przyczyniający się do kształtowania ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej.

We współczesnym świecie suwerenność nie stanowi więc wartości stałej (niezmiennej), a jej treść ulega modyfikacji w systemie oddziaływania podmiotów stosunków międzynarodowych. Państwo, decydując się na członkostwo w organizacji międzynarodowej, ogranicza na jej rzecz swoją suwerenność³⁸. W konsekwencji musi dostosować się do reguł tej organizacji. Członkostwo to może bowiem nieść zobowiązania w postaci obowiązku implementacji wypracowanych przez organizację międzynarodową standardów, które podlegają egzekwowaniu

³⁵ Zob. Appendix I – Statutory Resolution (51) 30 adopted by the Committee of Ministers on 3 May 1951, s. 2.

³⁶ Zob. J. Jaskiernia, *Op. cit.*, s. 158.

³⁷ Zob. D. Saoroshi, *International Organizations and Theory Exercise of Power*, Oxford 2005, s. 32.

³⁸ Zob. M.M. Martin Martinez, *National Sovereignty and International Organizations*, The Hague 1996, s. 32.

za pomocą metod wypracowanych przez tę organizację³⁹. W konsekwencji ma tu miejsce ograniczenie „swobody manewru” ustawodawcy krajowego w odniesieniu do tworzenia rozwiązań prawnych w tym sensie, że nie mogą one pozostawać w sprzeczności z dyspozycjami, jakie wynikają z wiążących standardów międzynarodowych⁴⁰. Wymogi w tym zakresie mogą stanowić konsekwencję reguł akcesji do tych organizacji, co zaobserwować można nie tylko na przykładzie Rady Europy⁴¹, ale także Unii Europejskiej⁴².

Przystąpienie do Rady Europy zakłada, że państwa będą przestrzegać zasad w niej obowiązujących. W związku z tym w systemie aksjologicznym RE istnieją mechanizmy monitoringowe, działające na podstawie konwencji, uchwał Komitetu Ministrów⁴³ lub przybierające postać porozumień częściowych. Nastawione są one na monitorowanie stanu przestrzegania zobowiązań państw członkowskich w zakresie demokracji, praworządności oraz ochrony praw człowieka. Większa część tych zobowiązań wynika bezpośrednio z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Są one również rozwijane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka⁴⁴.

Nowe państwo członkowskie obejmowane jest procedurą monitoringową po sześciu miesiącach od momentu uzyskania członkostwa. W literaturze wskazuje się jednak na przypadki, gdy procedura ta uruchamiana

³⁹ Zob. J. Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton 2000, s. 59.

⁴⁰ Zob. N. Lavranos, *Decisions of International Organizations in European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*, Groningen 2004, s. 23.

⁴¹ Zob. T. Niklasson, A. Sannerstedt, *Europe Safe for Democracy? The Council of Europe and Democratization in Central and Eastern Europe*, „Statsvetenskaplig Tidsskrift” 1993, nr 1, s. 71.

⁴² Zob. P. van den Bempt, G. Theelen, *From Europe Agreements to Accession: The Integration of the Central and Eastern European Countries into the European Union*, Brussels 1966, s. 8; M.-J. Petersheim, *The European Union and Consolidating Democracy in Central and Eastern Europe*, „Journal of European Integration” 2012, nr 1, s. 78.

⁴³ Zob. A. Drzemczewski, *Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów Rady Europy. Użyteczny mechanizm „praw człowieka”?*, (w:) *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa – wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002, s. 55–78.

⁴⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (na przykładzie Rady Europy)*, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzcinski, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002, s. 215.

była bezpośrednio. Miało to miejsce w takich państwach, jak: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja⁴⁵.

Rada Europy wyposażała Zgromadzenie Parlamentarne oraz Komitet Ministrów w kompetencje dotyczące monitoringu państw członkowskich. W funkcję tę wyposażono również Komisarza Praw Człowieka, Europejski Trybunał Praw Człowieka, a także inne instytucje Rady Europy (np. Europejski Komitet ds. Zapobiegania Torturom oraz Nieludzkiemu lub Poniżającemu Traktowaniu albo Karaniu (CPT)).

Wszelkie zobowiązania skierowane do państw członkowskich formułowane są przez Komitet Ministrów na podstawie uchwały Zgromadzenia Parlamentarnego⁴⁶. Rada Europy oddziałuje tym samym na przemiany w wielu istotnych dziedzinach życia państwowego, tj. wybory, organizacja wymiaru sprawiedliwości, ochrona praw człowieka, a przy tym ochrona środowiska połączona z zapewnieniem bezpieczeństwa ekologicznego.

Istotną rolę odgrywają raporty z procedury monitoringowej skierowane do danego państwa. Pozwala to na analizę przemian, jakie nastąpiły w danym państwie, a także analizę tego, co jeszcze należy zrobić, by dostosować się do zobowiązań przyjętych w ramach członkostwa w RE. Każde państwo otrzymuje również dwóch sprawozdawców (mianowani na 5 lat), którzy przyglądają się postępom oraz przedkładają konkretne zalecenia⁴⁷.

W systemie Rady Europy dużą aktywność w interesującej nas materii wykazało Zgromadzenie Parlamentarne, które poważnie potraktowało kwestię zarówno ochrony środowiska, jak i bezpieczeństwa ekologicznego jako jego elementu. Wyrazem tego są zalecenia dla państw członkowskich, jak np. Zalecenie 1130 (1990), mówiące, iż „każda osoba ma fundamentalne prawo do środowiska oraz takich warunków życiowych, które sprzyjają jej dobremu zdrowiu, dobrobytowi oraz

⁴⁵ J. Robel, *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016, s. 53.

⁴⁶ Zob. V. Djerić, *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered by New Member States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2000, nr 3–4, s. 625.

⁴⁷ Ibidem, s. 629.

pełnemu rozwojowi osobowości ludzkiej” (Reg. 6)⁴⁸, czy też Zalecenie 1614 (2003), w którym zarekomendowano Komitetowi Ministrów RE przygotowanie protokołu dodatkowego do KE, jednak o charakterze proceduralnym, tj. zawierającego indywidualne proceduralne prawa jednostek zamierzających działać na rzecz polepszenia stanu środowiska, zgodnie z postanowieniami Konwencji z Aarhus z 1998 r.⁴⁹

Procedura monitoringowa daje zatem możliwość dotarcia do nowych obszarów zainteresowania Rady Europy. Współcześnie, również w związku z narastającym zagrożeniem terrorystycznym, bezpieczeństwo ekologiczne, a zwłaszcza jego zapewnienie, odgrywa zatem zasadniczą rolę. Co prawda Rada Europy nie odnosi się do niego wprost, ale jak widzimy – wprowadza zalecenia, które dotyczą tego zagadnienia. Stara się tym samym promować bezpieczeństwo ekologiczne w państwach członkowskich, biorąc pod uwagę różne jego aspekty.

UWAGI KOŃCOWE

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż brak w systemie aksjologicznym *expressis verbis* wyrażonego bezpieczeństwa ekologicznego nie oznacza, że kwestia ta nie ma znaczenia dla Rady Europy. Warto bowiem odnieść się do obserwacji sformułowanych przez ETPC zgodnie z którymi poważne zanieczyszczenia środowiska wpływają negatywnie na jakość życia ludzi, a czynniki środowiskowe i szeroko rozumiana ekologia bezpośrednio i poważnie wpływają na życie prywatne i rodzinne⁵⁰. Warto również zwrócić uwagę na to, iż Rada Europy promuje ideę zrównoważonego rozwoju w państwach członkowskich. Wpisuje się w kontekst pojmowania bezpieczeństwa ekologicznego, bowiem monitoring rozwoju społeczno-gospodarczego w danym państwie od momentu uzyskania przez nie członkostwa harmonizuje ze

⁴⁸ Zob. Recommendation 1130 (1990) Formulation of a European Convention on environment protection and sustainable development, źródło: www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef-XHTML-en.asp?fileid=15164&lang=en (dostęp – 21.11.2016).

⁴⁹ Zob. Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. (Dz.U. 2003 nr 78 poz. 706), źródło: www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20030780706 (dostęp – 21.11.2016).

⁵⁰ Zob. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 9 czerwca 1998 r. w sprawie *Hatton i inni przeciwko Wielkiej Brytanii*.

środowiskiem naturalnym. W wielu państwach członkowskich RE, jak np. w Polsce, zrównoważony rozwój jest normą konstytucyjną⁵¹.

Dlatego do koncepcji nierozłącznego ujmowania bezpieczeństwa ekologicznego z postulatem zrównoważonego rozwoju kraju nawiązuje szereg państw członkowskich RE. Zadaniem sprawozdawców RE jest wydobyć tych elementów, które wymagają naprawy, oraz ukazanie zmian, jakie już nastąpiły.

⁵¹ Zob. M. Ciszek, *Bezpieczeństwo ekologiczne i zrównoważony rozwój w aspekcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej*, 'Studia Ecologicae et Bioethicae UKSW' 2012, nr 1, s. 30.

BIBLIOGRAFIA

1. Antonietti A., *Rada Europy na rzecz ochrony środowiska*, „Pieniny. Przyroda i Człowiek” 1998, nr 6.
2. Bisztyga A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka*, Katowice 1997.
3. Bojar-Fijałkowski T., *Bezpieczeństwo ekologiczne – aspekty prawne, polityczne i ekonomiczne*, (w:) *Bezpieczeństwo w administracji i biznesie*, red. nauk. M. Grzybowski, J. Tomaszewski, Gdynia 2007.
4. Ciechanowicz J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
5. Ciszek M., *Bezpieczeństwo ekologiczne i zrównoważony rozwój w aspekcie Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej*, „Studia Ecologicae et Bioethicae UKSW” 2012, nr 1.
6. Djerić V., *Admission to Membership of the Council of Europe and Legal Significance of Commitments Entered by New Member States*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2000, nr 3–4.
7. Drzemczewski A., *Procedura monitoringowa Komitetu Ministrów Rady Europy. Użyteczny mechanizm „praw człowieka”?*, (w:) *Polska w Radzie Europy. 10 lat członkostwa – wybrane zagadnienia*, red. H. Machińska, Warszawa 2002.
8. Fitzmaurice M.A., *The Identification and Character of Treaties and Treaty Obligations between States in International Law*, „British Year Book of International Law” 2002, Vol. 73.
9. Greer S., Williams A., *Human Rights in the Council of Europe and the EU: Towards „Individual”, „Constitutional” or „Institutional” Justice?*, „European Law Journal” 2009, nr 4.
10. Gronowska B., *O prawie do środowiska w systemie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka – refleksje na tle najnowszego orzecznictwa strasburskiego*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2014, nr 1.
11. Gruber J., *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton 2000.
12. Jaskiernia A., *Publiczne media elektroniczne w Europie*, Warszawa 2006.
13. Jaskiernia J., *Council of Europe’s Activities in the Field of Setting-up Constitutional Standards*, (w:) *Law in Greater Europe. Towards a Common Legal Area. Studies in Honour of Heinrich Klebes*, red. B. Haller, H.Ch. Krüger, H. Petzold, Hague–London 2000.
14. Jaskiernia J., *Oddziaływanie organizacji międzynarodowej na kształt ustroju politycznego państwa (na przykładzie Rady Europy)*, (w:) *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna – prawo – praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*, red. M. Kruk, J. Trzeciński, J. Wawrzyniak, Warszawa 2002.
15. Jaskiernia J., *Proces internacjonalizacji standardów demokratycznych i prawno-człowiecznych we współczesnych stosunkach międzynarodowych (uwarunkowania – aksjologia – perspektywy)*, (w:) *Wpływ standardów międzynarodowych na rozwój demokracji i ochronę praw człowieka*, T. 1, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2013.
16. Jaskiernia J., *Rola prawa Rady Europy w kreowaniu ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej (artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 8.

17. Kenig-Witkowska M.M., *Międzynarodowe prawo środowiska: wybrane zagadnienia systemowe*, Warszawa 2001.
18. Konstańczak S., *Postęp cywilizacyjny a bezpieczeństwo ekologiczne*, „Journal of Ecology and Health” 2010, R. 14, nr 6.
19. Lavranos Z., *Decisions of International Organizations in European and Domestic Legal Orders of Selected EU Member States*, Groningen 2004.
20. Machińska H., *Council of Europe in the Debate about Environmental Protection and Climate Change. Facing a Democratic Challenge in the 21st Century*, 2013, Vol. 16.
21. Martin Martinez M.M., *National Sovereignty and International Organizations*, The Hague 1996.
22. Niklasson T., Sannerstedt A., *Europe Safe for Democracy? The Council of Europe and Democratization in Central and Eastern Europe*, 1993, nr 1.
23. Nordström A., *The Interactive Dynamics of Regulation: the Council of Europe's Monitoring of Ukraine*, Stockholm 2008.
24. Paruch S.A., *Znaczenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach z administracją*, (w:) *Uniwersalny i regionalny wymiar ochrony praw człowieka. Nowe wyzwania – nowe rozwiązania*, T. 3, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2014.
25. Petersheim M.J., *The European Union and Consolidating Democracy in Central and Eastern Europe*, „Journal of European Integration” 2012, No 1.
26. Pietraś M., *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy w dziedzinie ochrony środowiska*, (w:) *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004.
27. Polakiewicz J., *Treaty-Making in the Council of Europe*, Strasbourg 1999.
28. Robel J., *Wpływ Rady Europy na realizację koncepcji bezpieczeństwa demokratycznego w państwach członkowskich*, Toruń 2016.
29. Saoroshi D., *International Organizations and Theory Exercise of Power*, Oxford 2005.
30. Schwimmer W., *The Role of the Council of Europe In teh One Europe: the Relationship with the Enlarged European Union*, „Croatian International Relations Review” 2003, No 30–31.
31. Tokarczyk R., *Prawa narodzin, życia i śmierci. Podstawy biojurysprudencji*, wyd. 11, Warszawa 2012.
32. van den Bempt P., Theelen G., *From Europe Agreements to Accession: The Integration of the Central and Eastern European Countries into the European Union*, Brussels 1966.
33. Wasilkowski Z., *Suwerenność w prawie międzynarodowym i prawie europejskim*, (w:) *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2003.
34. Winkler H., *Survey of the Admission Practice of the Council of Europe*, „Austrian Journal of Public and International Law” 1995, No 2–3.
35. M. Wiśniewski, *Ochrona środowiska a bezpieczeństwo narodowe: czy polityka bezpieczeństwa powinna obejmować zagrożenia ekologiczne?*, 2004, nr 5.

STRESZCZENIE

Krzysztof KADYS

DZIAŁALNOŚĆ RADY EUROPY W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA EKOLOGICZNEGO JAKO ELEMENT SYSTEMU MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONY ŚRODOWISKA

Słowa kluczowe: Rada Europy, prawo do środowiska a prawa człowieka, bezpieczeństwo ekologiczne, Europejska Konwencja Praw Człowieka

W artykule podjęto próbę wskazania, jak wygląda aktualny stan standardów w obszarze bezpieczeństwa ekologicznego wypracowany w systemie regionalnym. W związku z tym przedstawiono główne kierunki działań Rady Europy mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. W tym celu omówiono podstawowe standardy wypracowane przez RE. Uwzględnione zostały przy tym zarówno standardy o charakterze prawnie wiążącym (konwencyjnym), jak też standardy z zakresu „miękkiego prawa” (*soft law*), które co prawda nie mają charakteru prawnie wiążącego w systemie prawa międzynarodowego, ale niosą istotne dyspozycje o charakterze politycznym, a jak uczy doświadczenie – niejednokrotnie torują drogę instrumentom o charakterze prawnie wiążącym. Podkreślono również istotną rolę systemu monitoringu zagrożeń ekologicznych prowadzonego w państwach członkowskich RE.

SUMMARY

Krzysztof KADYS

COUNCIL OF EUROPE ACTIVITIES IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL SAFETY AS AN ELEMENT OF THE INTERNATIONAL SYSTEM OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Keywords: The Council of Europe, rights to environment and Human Rights, ecological safety, European Convention on Human Rights

Problems of ecological safety are presently in the focus of attention of pending social, political and economic debates. Due to an integrated character of this legal institutions realated to many scientific disciplines the issue is of interest for scientific circles representing different research areas. The legal institutions of ecological safety is presently a complex issue and its name is polysemantic.

The article describes main directions of activities, which have the aim to environment against effects of economic development and natural dangers. This article includes a discussion on some of the problems of the functioning of the institutions of ecological safety in the system of axiological Council of Europe.

The system of the European Convention of Human Rights of 1950 (ECHR) has undergone a unique dynamic evolution both in the sphere of substantive standards as well as the procedural ones. Due to characteristic

of the above-mentioned system a reconstruction of additional rights is possible, i.e. those which were not included in the original catalogue of the ECHR or the substantive additional protocols to this treaty. This remark is directly connected to the title issue of this paper although the nature of the problem goes beyond a simple supplement of the collection of rights and freedoms. The natural environment of a human being – although not mentioned in the ECHR system – becomes more often a subject of interest of the European Court of Human Rights.

NOTA O AUTORZE

Krzysztof Kadys, doktorant, Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania.