



Analiza UniaEuropejska.org

Nr 3 [15] / 2013

Prawa człowieka w KBWE / OBWE – regulacje prawne

Lukasz Kolatorski

1. Wstęp

Geneza systemu praw człowieka wykształconego na gruncie Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE) ma swoje korzenie w *procesie helsińskim*, który nadał jej ramy instytucjonalne na początku lat 70-tych. Od samego początku zawarty był w nich wymiar praw człowieka, który stał obok kwestii bezpieczeństwa międzynarodowego (w głównej mierze rozbrojenia). W toku tego procesu *wykształcony został polityczny, a w niektórych miejscach quasi-prawny system międzynarodowej ochrony praw człowieka*¹. Był to unikalny system w skali światowej. Wynikało to z warunków ideologiczno-strategicznej konfrontacji oraz z podłoża cywilizacyjno-ustrojowego, właściwego dla relacji Stanów Zjednoczonych z ZSRR i jego późniejszą sukcesorką Rosją. Jednakże Akt Końcowy z Helsinek nie zawierał *stricte* obostrzeń, mechanizmów ani procedur nadzorujących system praw człowieka. Asygnowany dokument obejmował *miękkie prawo międzynarodowe*, stanowiąc normy o wydźwięku politycznym. Część badaczy konstatuje jednak, że przyjął on międzynarodowe normy polityczne, wprowadzając odpowiedzialność natury politycznej państw w sferze praw człowieka².

Praca ta ma przybliżyć genezę rozwoju systemu praw człowieka wykształconego w ramach KBWE, protoplasty późniejszej OBWE oraz zobrazować ustanowione polityczne obostrzenia i zobowiązania dotyczące przestrzegania praw człowieka w ramach przynależności do organizacji.

2. Geneza powstania KBWE / OBWE

Asumptem dla podjęcia rokowań o ponadblokowym charakterze (bez podziału na państwa Układu Warszawskiego i Sojuszu Północnoatlantyckiego) pomiędzy państwami były rozmowy przygotowawcze z listopada 1972 r., w których wzięły udział 33 państwa europejskie (także Polska) oraz USA i Kanada. Podczas tych wielostronnych dyskusji ustalono strukturę i ogólne zasady negocjacji, które miały obowiązywać państwa w niej uczestniczące. W efekcie doprowadziło to do uroczystej inauguracji Konferencji 3 lipca 1973 r., w randze ministrów spraw zagranicznych. Pierwsza konferencja zakończyła się 1 sierpnia w Helsinkach. Jednakże w toku spotkań kontynuowana była w okresie od 18 września 1973 r. do 21 lipca 1975 r. na spotkaniach w Genewie. W czasie rokowań toczono negocjacje według

¹ R. Kuźniar, *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar” Sp. z o. o., Warszawa 2008, s. 216.

² M. in.: E. B. Schlager, “The Procedural Framework of the CSCE; From Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990”, *Human Rights Law Journal*, nr 6-7, 1991, R. Bierzanek, *Współczesne Stosunki Międzynarodowe*, Wydawnictwo: Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1980, s. 289-294.

ustalonych wcześniej problematyk, którym nadano znaczenie koszyków. Początkowy impas i nieprzebranie przez państwa uczestniczące nieblokowego podziału nie wpłynął na efekt końcowy. W finalnym Akcie Kończącym z Helsinek KBWE wniesiono do międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka nową jakość. Wyrażała się ona poprzez uznanie praw człowieka i podstawowych wolności jako *istotnego czynnika pokoju, sprawiedliwości i dobrobytu, niezbędnych do zapewnienia rozwoju przyjaznych stosunków i współpracy między nimi*³. Postanowiono także o późniejszym organizowaniu spotkań przeglądowych tzw. *follow up*. To właśnie na kolejnych spotkaniach narodziła się koncepcja terminu *human dimension*, na przełomie lat 80-tych i 90-tych, która doprowadziła do powstania nowego systemu ochrony praw człowieka.

Na początku lat 90-tych pod wpływem kilku czynników zewnętrznych, m.in.: znacznego rozszerzenia struktur o nowe państwa członkowskie, świadomości potrzeby zmian wynikłych z wyzwań otaczającego świata, podjęto decyzję o przemianowaniu KBWE na Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Decyzja ta zapadła na szczycie w Budapeszcie w grudniu 1994 r., z mocą wiążącą od stycznia 1995 r. Transformacja OBWE polegała na zmianie charakteru organizacji, która stała się bardziej operatywna, doszło także do wyraźnej i stopniowej instytucjonalizacji oraz utworzenia konkretnych organów wewnętrznych mających realny wpływ na kształtowanie otaczającej rzeczywistości⁴. Obecnie OBWE liczy 57 członków, której europejskość można przypisać bardziej w sensie aksjologicznym, niż w znaczeniu geograficznym. Dzieje się tak z powodu członkostwa takich państw jak chociażby Japonia, Kanada czy USA. Decyzje zapadają na zasadzie konsensusu, od 1990 r. co 2 lata odbywają się konferencje przeglądowe, poprzedzające spotkania na szczycie szefów państw i rządów krajów członkowskich. Na spotkaniach zapadają decyzje wpływające na dalszy rozwój organizacji i ewentualne pogłębianie kooperacji pomiędzy stronami.

3. Cele i koszyki KBWE / OBWE

Pomimo zimnowojennego podziału stronom zależało na nawiązaniu wzajemnych kontaktów, dzięki którym mogłyby one realizować swoje partukularne interesy. Strona radziecka podkreślała konieczność omówienia problemów umocnienia bezpieczeństwa i rozwoju współpracy gospodarczej, a także zatwierdzenia jej terytorialnego *status quo* przez państwa zachodniej Europy. Państwom NATO zależało na obniżeniu ryzyka wystąpienia

³ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s. 225.

⁴ B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo: „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 139.

konfliktu zbrojnego w Europie oraz rozwoju kwestii związanych z prawami człowieka. Forum współpracy i areną wymiany poglądów oraz zawierania zobowiązań pomiędzy stronami stały się spotkania przeglądowe Konferencji. KBWE było także swoistym pomostem dialogu Wschodu z Zachodem. Obecnie celem nadrzędnym jest podejmowanie działań, we współpracy z ONZ, na rzecz umacniania pokojowego rozwiązywania konfliktów za pomocą dyplomatycznych środków oraz zapewnienie bezpieczeństwa i współpracy, a zarazem utworzenie *obszaru bezpieczeństwa od Vancouver po Władywostok*. Pod pojęciem szeroko pojmowanego bezpieczeństwa kryją się takie terminy jak: prawa człowieka, działalność instytucji demokratycznych, dyplomacja prewencyjna, kontrola zbrojeń oraz bezpieczeństwo ekonomiczne i ochrona środowiska. OBWE zajmuje się tworzeniem norm regulujących stosunki w układzie wertykalnym na linii państwo-obywatele oraz czuwa nad ich wykonaniem.

OBWE realizuje swoje cele poprzez współpracę na forum, podzieloną na trzy sfery: bezpieczeństwa, polityczno-wojskową oraz gospodarczo-ekologiczną. Zostały one ujęte w tzw. *koszyki*, w ramach których toczono negocjacje. Koszyki podzielone są według następujących zagadnień:

- *Koszyk pierwszy / Zagadnienia bezpieczeństwa Europy* – podzielony na dwa katalogi, gdzie pierwszy obejmuje m.in.: zasady nienaruszalności granic, poszanowania praw człowieka, równouprawnienia. Drugi zawiera środki służące do budowy wzajemnego zaufania oraz kwestie dotyczące rozbrojenia. To w jego ramach państwa NATO i ówczesnego Układu Warszawskiego 19 listopada 1990 r. podpisały pierwszy Układ o redukcji broni konwencjonalnej, który miał międzynarodową moc obowiązującą;
- *Koszyk drugi / Współpraca w zakresie gospodarki, nauki, techniki i ochrony środowiska* - zawiera zalecenia współpracy w dziedzinie handlu, współpracy przemysłowej, nauki i technologii oraz ochrony środowiska;
- *Koszyk trzeci / Współpraca w kwestiach humanitarnych i dziedzinach pokrewnych* – jest areną *human dimension*, za jego pomocą poruszane są tematy: kontaktów międzyludzkich, współpracy i wymiany informacji w dziedzinie oświaty i kultury oraz w dziedzinie edukacji. Dotyczy także, kwestii mniejszości narodowych i działań na rzecz niedyskryminacji;

- *Koszyk czwarty / Kontynuowanie procesu konferencji* – zawiera zobowiązania uczestników do kontynuowania procesu konferencji za pomocą spotkań *follow up*, mających zintensyfikować współpracę i polepszyć bezpieczeństwo⁵.

4. Katalog rzeczowy systemu praw człowieka w KBWE / OBWE

4.1. Powstanie terminu *human dimension*

Terminu *human dimension* - wymiaru ludzkiego, użyto po raz pierwszy w Dokumencie Końcowym konferencji przeglądowej KBWE z Wiednia, oficjalnym dokumencie z 1989 r. Zdefiniowano go wówczas jako *zobowiązania (...) dotyczące poszanowania wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności, kontaktów międzyludzkich i innych zagadnień humanitarnych*. Bazą merytoryczną jest koncepcja wszechstronnego bezpieczeństwa OBWE, która wiąże się z utrzymaniem pokoju i stabilności na kontynencie europejskim oraz przestrzeganiem przez wszystkie państwa praw człowieka i podstawowych wolności⁶. Poprzez *human dimension* realizuje się takie zadania jak: rozpatrywanie skarg składanych przez rządy, udzielanie odpowiedzi na złożone skargi oraz organizację bilateralnych spotkań. Warto też odnotować, że trzon systemu wypracowanego za czasów KBWE, opiera się o standardy zalecane tzw. *soft law*, które obligują państwa w systemie polityczno-moralnym, a nie formalno-prawnym⁷.

Państwa przynależące do OBWE zobowiązały się do przestrzegania wielu politycznie wiążących decyzji związanych *stricte* z wymiarem ludzkim. Od początku 1990 r. rozwijały się specjalne instytucje i mechanizmy działające na rzecz promocji i respektowania przyjętych zobowiązań. Strażnikiem monitorującym przestrzeganie zobowiązań zawartych w OBWE, dotyczących wymiaru ludzkiego jest Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, z siedzibą w Warszawie (ang. *Office for Democratic Institutions and Human Rights - ODIHR*). Pełni ono także funkcje pomocnicze dla państw członkowskich w celu realizacji zobowiązań powziętych na szczeblu organizacji. Innymi agendami związanymi z *human dimension* są: Wysoki Komisarz do spraw Mniejszości Narodowych (będący jednocześnie instrumentem dyplomacji prewencyjnej) i Przedstawiciel OBWE do spraw Wolności Mediów⁸. Dla wzmocnienia efektywności działań z zakresu *human dimension* utworzono misje ekspertów i sprawozdawców, które miały na bieżąco brać udział, nadzorować i rozwiązywać problemy

⁵ M.in.: OSCE (źródło: URL < <http://www.osce.org/>>, styczeń 2013 r.), *Obszary działalności OBWE* (źródło: URL <http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/obwe/obszary>, styczeń 2013).

⁶ Ibidem.

⁷ B. Gronowska, T. Jasudowicz, M. Balcerzak, M. Lubiszewski, R. Mizerski, *Prawa człowieka...*, op. cit., s. 139.

⁸ M.in.: *Obszary działalności OBWE...*, op. cit., *Wymiar ludzki działalności OBWE* (źródło: URL <http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obwe/wymiar_ludzki_dzialalnosci_obwe>, styczeń 2013).

danego państwa bezpośrednio na jego terytorium. Istotne dla realizacji podjętych zobowiązań, są także konferencje przeglądowe i spotkania implementacyjne, mające na celu urzeczywstnienie wymiaru ludzkiego⁹.

4.2. Przełom Wiedeński i konferencje wzbogacające human dimension

Fundamentem *human dimension* jest dokument końcowy z przeglądowej konferencji w Wiedniu oraz uzgodnione i podpisane na przełomie lat 80-tych i 90-tych dokumenty będące efektem trzech dodatkowych spotkań w Kopenhadze, Paryżu, i Moskwie, które tworzą swoistego rodzaju katalog rzeczowy. Katalog ten miał za pomocą mechanizmu *human dimension* ułatwić i umożliwić dyplomatyczną kontrolę nad przestrzeganiem przyjętych standardów w dziedzinie ochrony praw człowieka w ramach KBWE. Dodatkowo, warto zwrócić uwagę, że wydarzenia te miały miejsce w znamienym dla Europy okresie, nazywanym *jesienią narodów*¹⁰, zmienił się wówczas dotychczasowy światowy bipolarny układ. Wtedy to, rozpadła się ZSRR, a także powstało wiele nowych podmiotów państwowych na kontynencie europejskim.

Konferencję Wiedeńską i jej postanowienia nazywa się *Wiedeńskim przełomem*¹¹, gdyż podczas niej udało się pokonać ogromny dystans dzielący obydwie antagonistyczne bloki w dziedzinie praw człowieka. Podczas 26 miesięcy zauważono ewolucję państw komunistycznych, która była swoistym okresem dojrzewania do przemian, do jakich miało dojść. W podpisanym 19 stycznia 1989 r., dokumencie końcowym konferencji zawarto termin *wymiaru ludzkiego*, który miał zostać wspólnym mianownikiem, dla problematyki *stricte* powiązanej z prawami człowieka w kontynuowanym procesie helsińskim. Ustanowiono także mechanizm współpracy w zakresie *human dimension*, który opierał się na czterostopniowej konstrukcji składającej się z następujących zobowiązań: rząd mógł domagać się odpowiedzi od innego rządu, na zadane mu pytania oraz zażalenia związane z prawami człowieka; rząd danego państwa mógł zainicjować spotkanie z innymi rządami państw (za ich zgodą) celem rozpatrzenia sprawy i znalezienia konkretnego rozwiązania w dziedzinach praw człowieka; rząd prowadzący rokowania z innym państwem mógł poinformować kanałami dyplomatycznymi inne zainteresowane rządy o przebiegu swoich rozmów; rząd prowadzący rokowania miał możliwość informowania o powodach swojego zaniepokojenia, podać konkretne przypadki, oraz miał prawo do informowania o bilateralnych relacjach ze spotkań

⁹ M. in.: T. Jurczyk, "Geneza rozwoju praw człowieka", *Homines Hominibus*, nr 1(5), 2009, s. 36-37.

¹⁰ M.in.: *Jesień narodów* (źródło: URL <http://portalwiedzy.onet.pl/88496,,,jesien_narodow,haslo.html>, styczeń 2013).

¹¹ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s. 235.

KBWE¹². Nasuwa się konstatacja, że spotkanie w Wiedniu przełamało blokowe bariery oraz doprowadziło do przełamania i zmiany ideologicznego okresu konfrontacji na okres współpracy, jednakże jeszcze nie *stricte* jednomyślniej.

Drugim spotkaniem mającym umocnić struktury wymiaru *human dimension*, było spotkanie kopenhaskie w czerwcu 1990 r. Uzgodnienia zawarte w asygnowanym dokumencie końcowym możemy podzielić na odnoszące się do trzech grup, które zawierały w sobie m.in.;

- *demokrację*, jako ustrój wyrażający wolę narodu, pluralizm polityczny, wolne wybory, oddzielenie państwa od partii politycznych, możliwość uczestnictwa w wyborach dla obywateli, niezawisłość sądowniczą, samorządność lokalną oraz uznanie dla działalności organizacji pozarządowych;
- *klasyczne prawa człowieka*, jak wolność słowa, zgromadzeń, stowarzyszeń, myśli, sumienia i religii, opuszczania każdego kraju, prawo do własności, swobodny dostęp do informacji, zakaz tortur, prawa robotników, migrantów, zalecenia dotyczące odstępstw stanu wyjątkowego w kontekście praw człowieka oraz zalecenia dla tworzenia i umacniania niezależnych instytucji zajmujących się dziedziną praw człowieka;
- *prawa mniejszości narodowych*, stanowiły pionierski przełom na tym gruncie. Nadawały prawo do swobodnego wyrażania, zachowywania, ochrony i rozwijania tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej oraz religijnej.

W Kopenhadze nastąpiła pozytywna modyfikacja *human dimension*, skrócono terminy w odpowiedzi na skargi oraz oczekiwania na spotkania dwustronne. Dodatkowo podjęto temat efektywniejszej implementacji przyjmowanych zobowiązań. Wynegocjowany dokument jest rzeczowo najobszerniejszym w zakresie praw człowieka powstałym na gruncie KBWE/OBWE¹³.

Na szczycie w Paryżu w listopadzie 1990 r. spotkali się przywódcy członków KBWE. Było ono pierwszym spotkaniem w takim gremium, od podpisania Aktu końcowego z Helsinek. W rezultacie na zakończenie spotkania przyjęto *Paryską Kartę Nowej Europy*, uznawaną za początek procesu instytucjonalizacji KBWE. Na jej mocy utworzono Radę Ministrów Spraw Zagranicznych oraz Komitet Wysokich Przedstawicieli, jako organ wykonawczy. Powstał także Sekretariat mający zajmować się obsługą techniczną i administracyjną ww. instytucji. Dodatkowo wysunięto koncepcję utworzenia Zgromadzenia Parlamentarnego KBWE. Na płaszczyźnie *human dimension* powołano do życia Biuro

¹² M.in.: "Dokument wiedeński oraz omówienie spotkania przeglądowego", *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2, 1989, *Mechanizmy OBWE* (źródło: URL< http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obwe/mechanizmy_obwe>, styczeń 2013).

¹³ M. in.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s.241-243.

Wolnych Wyborów, będące Centrum Zapobiegania Konfliktom¹⁴. Na jego siedzibę wybrano Warszawę, co nie było wyborem przypadkowym¹⁵. Dokument Paryski nadał ramy instytucjonalno-prawne usprawniające implementację przyjmowanych w ramach KBWE standardów.

Ostatnim ważnym spotkaniem przeglądowym dla mechanizmów funkcjonowania *human dimension*, było spotkanie w Moskwie we wrześniu i październiku 1991 r. W dokumencie moskiewskim po raz kolejny skrócono terminy oczekiwania na odpowiedzi związane ze skargami oraz terminy próśb dotyczących dwustronnych rozmów, odpowiednio do 10 i 7 dni. Postulowano także wzmocnienie efektywności Biura Wolnych Wyborów. Jednakże najistotniejszym *novum*, było ustanowienie w ramach *human dimension* misji eksperckich, których celem miała być pomoc w rozwiązywaniu problemów związanych z prawami człowieka na terytorium danego państwa. Postanowiono stworzyć wspólną listę ekspertów, pochodzących z każdego państwa KBWE. Ich zadanie opierało się na ustaleniu faktów *stricte* dotyczących kraju potrzebującego pomocy w zakresie praw człowieka oraz formułowania sugestii dotyczących rozwiązania problemu. Sporządzony w wyniku misji raport miał być przekazywany do państwa, a także ewentualnie do organów KBWE. Kością niezgody pomiędzy państwami okazały się ustalenia dotyczące charakteru monitorowania sytuacji naruszeń praw człowieka oraz sankcji wobec państw je naruszających, co wiązało się z niemożnością przyjęcia twardych zapisów gwarantujących automatyczność i obligatoryjność monitorowania sytuacji przez KBWE¹⁶.

5. Instrumenty implementacyjne standardów praw człowieka w KBWE / OBWE

5.1. Konferencje przeglądowe

Instrumenty implementacyjne standardów praw człowieka w OBWE możemy podzielić na dwie części: ogólną, będącą niczym więcej jak polityczną strukturą OBWE oraz wyspecjalizowaną, która jest ograniczona wyłącznie do wymiaru ludzkiego¹⁷. Nad przestrzeganiem standardów praw człowieka czuwa pięć wyspecjalizowanych implementacyjnych instrumentów, z których każdy wykonuje inne zadania, składające się na całość *human dimension*.

¹⁴ Ibidem, s.243-245.

¹⁵ Warszawa została wybrana na siedzibę organizacji, ponieważ to w Polsce odbyły się pierwsze demokratyczne wolne wybory wśród byłych państw przynależących do układu Warszawskiego o ustroju komunistycznym.

¹⁶ M.in.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s.245-248, *Mechanizmy OBWE*, op.cit.

¹⁷ R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s. 251-252.

Konferencje przeglądowe są najstarszym instrumentem implementacyjnym KBWE/OBWE, odbywają się od 1977 r., na przestrzeni czasu ich forma uległa zmianie. Obecnie poprzedzają i przygotowują spotkania na szczycie, a także dokonują przeglądu i oceny realizacji zadań zawartych w Akcie Końcowym. Na konferencjach są poruszane zagadnienia z problematyki operacyjnej oraz związane z wypracowaniem nowych zobowiązań na gruncie całkowitej aktywności OBWE. Poświęcone są także realizacji przyjętych zobowiązań. Obecnie coroczne konferencje przeglądowe w zakresie praw człowieka są największymi tego typu spotkaniami w Europie¹⁸.

5.2. Wysoki komisarz ds. Mniejszości Narodowych

Wysoki komisarz ds. Mniejszości Narodowych usankcjonowany *de iure* przez II Konferencję Helsińską rozpoczął swoje funkcjonowanie *de facto* w grudniu 1992 r. Powołany został z inicjatywy holenderskiej, dlatego pierwszym Wysokim Komisarzem został holenderski dyplomata Max van der Stoep. Obecnie, od 2007 r., urząd piastuje Norweg Knut Vollebaek, siedzibą instytucji jest Haga. Powołaniu urzędu Wysokiego Komisarza OBWE ds. Mniejszości Narodowych towarzyszyła potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa i zapobiegania konfliktom między państwami Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej. Komisarz powoływany był początkowo na 8 lat, obecnie na 6 letnią kadencję. W ramach obejmowanego stanowiska, Wysoki Komisarz pełni następujące funkcje: podejmuje działania na rzecz wykrywania w jak najwcześniejszej fazie napięć na tle narodowościowym, które mogą mieć pejoratywny wpływ na relacje bilateralne państw, co mogłoby się przerodzić w międzypaństwowy konflikt. W wyniku zaistnienia takiej sytuacji wykorzystuje on metodę dyskretnej dyplomacji perswazyjnej, mającej nakłonić strony konfliktu do podjęcia dialogu na rzecz wypracowania porozumienia i współpracy. Komisarz udziela w takich przypadkach dobrych rad i sugestii mających zażegnać konflikt oraz oferuje swoją pomoc w tym zakresie. Pozostaje on także w stałym kontakcie ze wszystkimi stronami sporu¹⁹.

5.3. Misje OBWE

Ustanawiane dla różnych krajów misje OBWE w ramach: *preventive diplomacy, crisis management, conflict prevention*, wynikają z mechanizmu moskiewskiego. Realizowane są one na terytorium państwa zgłaszającego problem w zakresie zagadnień związanych z

¹⁸ M.in.: Ibidem, s. 252-253., *Organy decyzyjne oraz struktury i instytucje OBWE* (źródło: URL <http://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/obwe/organy_decyzyjne_oraz_struktury_i_instytucje_obwe>, styczeń 2013).

¹⁹ M.in.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s. 254-255., *Organy decyzyjne...* op. cit.

prawami człowieka państwa, przez specjalne grupy ekspertów wybierane z grona reprezentantów krajowych oddelegowanych do pełnienia tej funkcji, po trzech z każdego państwa. Ich atutem jest przewaga komparatywna nad innymi międzynarodowymi organizacjami, opierająca się na płaszczyźnie *human dimension*, w której ramach mieszczą się komponenty klasycznych praw człowieka, podstaw demokracji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Dodatkowo celem nadrzędnym jest zapobieganie konfliktom oraz zduszenie ich w zarodku. Zadania realizowane poprzez misje eksperckie polegają m.in. na: stwierdzeniu faktów i sporządzeniu raportów dla rządów i organów OBWE; udzielaniu pomocy w tworzeniu instytucji demokratycznych oraz chroniących praw człowieka; mediacjach i ułatwianiu dialogu pomiędzy uczestnikami konfliktu. Znaczącym atutem po stronie misji jest *human dimension*, który już nie raz był kluczem dla pokojowego rozwiązania konfliktu²⁰.

5.4. Przedstawiciel ds. Wolności Mediów

Institucja Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów została powołana do życia w 1998 r. Pierwszym Przedstawicielem był niemiecki polityk Freimut Duve, urząd piastował do 2003 roku. Następnie urząd zajmował Miklós Haraszti, węgierski pisarz, dziennikarz, prawnik zajmujący się prawami człowieka oraz profesor akademicki do 2010 r. Obecnie funkcję Przedstawiciela OBWE ds. Wolności Mediów pełni Dunja Mijatovic z Bośni i Hercegowiny, ekspert z zakresu regulacji prawa medialnego. Kadencja Przedstawiciela wynosi 3 lata. Przedstawiciel OBWE ds. Wolności Mediów zajmuje się kontrolą oraz przestrzeganiem międzynarodowych standardów w zakresie wolności środków masowego przekazu w państwach przynależących do OBWE. Za pomocą okresowych sprawozdań składanych Stałej Radzie OBWE, przedstawia budzące niepokój zjawiska w poszczególnych państwach. W przypadku zauważenia naruszeń zwraca się bezpośrednio do władz danego państwa z prośbą o wyjaśnienie konkretnej sytuacji. Za przykłady możemy podać m.in.: nadużycia przez władze państwowe przepisów o zniesławieniu, wprowadzanie niekorzystnych dla wolności mediów zmian w ustawodawstwie będących niezgodnymi z demokratycznymi standardami przyjętymi przez państwa w strukturach OBWE²¹.

5.5. Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka

Główną instytucją OBWE ds. wymiaru ludzkiego jest Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ang. *Office for Democratic Institutions and Human*

²⁰ M.in.: R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s. 255-256., *Organy decyzyjne...* op.cit.

²¹ M.in.: *OSCE...* op.cit., *Organy decyzyjne...* op.cit.

Rights: ODIHR). Ustanowione jest ono na mocy postanowień *Paryskiej Karty Nowej Europy* z 1990 r. Początkowo, jako Biuro Wolnych Wyborów, realizowało zadania mające na celu ułatwianie kontaktów i wymiany informacji dotyczących wyborów na obszarze podległym OBWE. Działalność ta była realizowana za pomocą trzech głównych funkcji: implementacyjnego monitoringu zobowiązań w *human dimension*, wsparcia działalności i wysiłków na rzecz rozwoju instytucji demokratycznych oraz pełnienia funkcji *clearing house*, dla informacji o operacyjnych działaniach. Siedziba biura mieści się w Warszawie, co ma uwarunkowania historyczno-ideologiczne. Zajmuje się promowaniem demokracji, praw człowieka oraz rządów prawa²². ODIHR specjalizuje się w szeroko pojętej obserwacji wyborów, w okresie funkcjonowania wypracowało szereg standardów w dziedzinie metodologii monitorowania wyborów. Dyrektorem Biura jest Janez Lenarcic. Działalność ODIHR można sklasyfikować w dwóch wiodących nurtach²³. Ponadto w ODIHR mieści się „punkt kontaktowy” dla Romów. Obecnie działalność instytucji znacząco się rozszerzyła, a do pola aktywności dołączyły działania Biura w dziedzinie promocji tolerancji i walki z dyskryminacją oraz praw kobiet, zwalczania handlu ludźmi, a także szeroko pojętego wymiaru bezpieczeństwa ludzkiego, w szczególności na obszarze byłego ZSRR i Bałkanów²⁴.

6. Zakończenie

System ochrony praw człowieka w Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie jest systemem europejskim bardziej w kontekście aksjologicznym, niż w znaczeniu geograficznym, co ma swoje konotacje w jej składzie członkowskim. Integralny charakter systemu ochrony praw człowieka w OBWE jest jego znamioną cechą, gdyż obejmuje *stricte* cały katalog rzeczowy praw człowieka. Daje to możliwość podjęcia debaty na którykolwiek problem z nim związany. Wynika z tego, że *human dimension* ma nieograniczoną pojemność w kontekście systemu OBWE.

Kolejną przewagą systemu OBWE nad analogicznymi systemami, jest sposób przyjmowania zobowiązań przez członków. Nie podlega on przewlekłym procedurom ratyfikacyjnym, a postanowienia przyjęte na gruncie OBWE zobowiązują członków już w

²² W ich ramach organizuje doroczne dwutygodniowe Spotkanie Przeglądowe Wymiaru Ludzkiego (ang. *Human Dimension Implementation Meeting* - HDIM) w Warszawie. Wykonuje ekspertyzy i organizuje szkolenia.

²³ Należą do nich: *wybory* – organizacja, przeprowadzanie oraz monitorowanie, pomoc techniczna i prawna, przegląd i reforma legislacji wyborczej, szkolenia członków komisji wyborczych oraz obserwatorów krajowych i międzynarodowych; *demokratyzacja* – przegląd i reforma krajowych legislacji, pomoc w budowie instytucji demokratycznych, realizacja szeregu programów promujących społeczeństwo obywatelskie, działania na rzecz wzmocnienia niezależności mediów, wspieranie organizacji pozarządowych, szkolenia funkcjonariuszy policji i służby granicznej, upowszechnianie w językach narodowych wiedzy o prawach człowieka.

²⁴ Więcej o: R. Kuźniar, *Prawa człowieka...*, op. cit. s. 254, *Organy decyzyjne...* op.cit.

momencie ich przyjęcia. Wynika to z następstwa obowiązywania ochrony praw człowieka w OBWE, która oparta jest na politycznych zobowiązaniach, a nie ma umownej podstawy prawnomiędzynarodowej.

Polityczny charakter zobowiązań powoduje, że prawa człowieka w OBWE są immanentne względem pozostałych ważnych kwestii stosunków międzynarodowych np.: bezpieczeństwa, dobrosąsiedzkich stosunków, relacji gospodarczych, sfery kulturowej, naukowej itp. Wynika z tego konstatacja, że lepszym rozwiązaniem dla członków organizacji jest podejmowanie dialogu i wzajemna współpraca, a nawet internalizacja niewygodnej procedury, niż ryzykowanie narażenia się sankcją ze strony pozostałych państw członkowskich, politycznemu wykluczeniu i ostracyzmowi.

Pomimo, iż system OBWE ma mocną konkurencję w postaci systemu Rady Europy i ONZ oraz faktu tożsamości kompetencji, celów i zadań, jego pozycja nie jest szczególnie zagrożona, ponieważ jest on formą swobodnego dialogu pomiędzy członkami. Warstwa implementacyjna nie podlega sztywnym regułom, procesom oraz nie wymaga ratyfikacji. Dodatkowo dysponuje wymiarem *human dimension*, który pozostaje otwarty na ogrom problemów związanych z prawami człowieka oraz jest jego stabilnym fundamentem.

Bibliografia

Monografie i opracowania

1. Bierzanek R., *Współczesne Stosunki Międzynarodowe*, Wydawnictwo: Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1980.
2. Gronowska B., Jasudowicz T., Balcerzak M., Lubiszewski M., Mizerski R., *Prawa człowieka i ich ochrona*, Wydawnictwo: „Dom Organizatora”, Toruń 2010.
3. Kuźniar R., *Prawa Człowieka. Prawo, instytucje, stosunki międzynarodowe*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar” Sp. z o. o., Warszawa 2008.

Artykuły

1. „Dokument wiedeński oraz omówienie spotkania przeglądowego”, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 2, 1989.
2. Jurczyk T., „Geneza rozwoju praw człowieka”, *Homines Hominibus* nr 1(5), 2009.
3. Schlager E. B., “The Procedural Framework of the CSCE; From Helsinki Consultations to the Paris Charter, 1972-1990”, *Human Rights Law Journal*, nr 6-7, 1991.

Źródła Internetowe

1. *Onet.pl Portal Wiedzy*, www.portalwiedzy.onet.pl, styczeń 2013.
2. Ministerstwo spraw Zagranicznych, www.msz.gov.pl/pl, styczeń 2013.
3. Organization for Security and Co-operation in Europe, www.osce.org, styczeń 2013.