

Rządy Prawa

Poradnik dla polityków



**RAOUL
WALLENBERG
INSTITUTE**

OF HUMAN RIGHTS AND HUMANITARIAN LAW

Copyright ©

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law and
The Hague Institute for the Internationalisation of Law 2012

ISBN: 978-83-937091-4-4

Niniejsza publikacja może być rozprowadzana pod warunkiem, że nie będzie w żadnej formie przedmiotem handlu lub nie będzie wypożyczana, sprzedawana, wynajmowana czy rozprowadzana w inny sposób bez uprzedniej zgody wydawcy. Okładka bez zgody wydawcy nie może być inna niż w wersji opublikowanej, przy czym ten warunek obowiązuje także kolejnych wydawców.

Poradnik może zostać przetłumaczony na inne języki pod warunkiem, że zatwierdzi je wydawca, że zawarta będzie Przedmowa i, że tłumaczenie jest wiarygodnym odzwierciedleniem tekstu. Tłumacze na poziomie krajowym są zachęceni do wykonania tej pracy pro bono. Wydawcy będą wdzięczni za dostarczenie kopii tłumaczenia, aby mogła być ona umieszczona na ich stronach internetowych.

Opublikowane przez:

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law
Stora Grabrödersgatan 17 B
P.O. Box 1155
SE-221 05 Lund, Szwecja
Telefon: +46 46 222 12 00
Fax: +46 46 222 12 22
E-mail: rolf.ring@rwi.lu.se
www.rwi.lu.se

The Hague Institute for the Internationalisation of Law (Hiil) Anna van Sak-
senlaan 51
P.O. Box 93033
2509 AA Haga, Holandia
Telefon: +31 70 349 4405
Fax: +31 70 349 4400
E-mail: info@hiil.org
www.hiil.org

Wydanie polskie: Polska Sekcja Międzynarodowej Komisji Prawników

Tłumaczenia z języka angielskiego:

Zbigniew Lasocik (pro bono) oraz Aleksandra Kijowska, Olga Sawicka, Aleksandra Sławińska

Weryfikacja tekstu: Ewa Wierzyńska (pro bono).

Okładka: Publimarket B.V., Holandia

SPIS TREŚCI

Przedmowa	4
1. WSTĘP	5
2. RZĄDY PRAWA NA POZIOMIE NARODOWYM	6
2.1. Znaczenie rządów prawa na poziomie narodowym	6
2.1.1 Czym są rządy prawa?	6
2.1.2 Rządy prawa a odpowiedzialność polityczna	8
2.1.3 Trzy elementy konstytuujące rządy prawa: praworządność, demokracja, prawa człowieka	9
2.2 Rządy prawa na poziomie krajowym	11
2.2.1 Konstytucjonalizm	11
2.2.2 Ogłaszanie, jasność, nieretroaktywność oraz stabilność prawa	11
2.2.3 Szczególna odpowiedzialność parlamentu	13
2.2.4 Dyskrecjonalność	14
2.2.5 Podział władz	15
2.2.6 Sądownictwo	16
2.2.7 Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów	20
2.2.8 Inne podmioty podejmujące decyzje	21
2.2.9 Właściwa egzekucja	21
2.2.10 Dodatkowe zastrzeżenia	22
2.3 Dlaczego przestrzeganie zasad rządów prawa na poziomie państwa jest niezbędne?	24
2.3.1 Ograniczenie wykonywania władzy	24
2.3.2 Pewność prawa i wolność	25
2.3.3 Równe traktowanie	26
3. RZĄDY PRAWA NA POZIOMIE MIĘDZYNARODOWYM	26
3.1 Znaczenie rządów prawa na poziomie międzynarodowym	26
3.2 Wymagania rządów prawa na poziomie międzynarodowym	28
3.2.1 Prawo międzynarodowe musi być powszechnie znane, dostępne, jasne i przewidywalne	28
3.2.2 Niezależne i bezstronne sądownictwo	30
3.2.3 Odpowiednia egzekucja	33
3.3 Dlaczego rządy prawa na poziomie międzynarodowym są niezbędne?	34
4. WSPÓLZALEŻNOŚĆ ZASADY RZĄDÓW PRAWA NA POZIOMIE NARODOWYM I MIĘDZYNARODOWYM	35
4.1 Powiązanie obu poziomów	35
4.2 Dlaczego zasada rządów prawa na poziomie narodowym zależy od prawa międzynarodowego?	37
4.3 Dlaczego zasada rządów prawa na poziomie międzynarodowym zależy od prawa wewnętrznego?	41
5. ZALECANE LEKTURY	44

PRZEDMOWA

Celem tego Poradnika jest zapoznanie polityków z podstawowymi pojęciami składającymi się na zasadę rządów prawa.

Inspiracją do powstania Poradnika były dyskusje w Radzie Współdziałania Byłych Szefów Państw i Rządów (the InterAction Council of Former Heads of State and Government). Proces przygotowania materiału został zainicjowany oraz był nadzorowany przez Instytut Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego im. Raoula Wallenberga na Uniwersytecie Lund w Szwecji (Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Hummanitarian Law at Lund University) oraz przez Haski Instytut Internacjonalizacji Prawa (Hague Institute for the Internationalisation of Law – HiiL) w Holandii.

Pierwszy projekt Poradnika został opracowany przez dr Ronalda Janse, przewodniczącego Programu rządów prawa w HiiL w ramach stypendium Henry G. Schermers Fellowship w Netherlands Institute for Advanced Study in the Humanities and Social Sciences. Dalsze prace prowadzone były pod nadzorem obu wspomnianych instytutów. Materiał został następnie zweryfikowany przez członków Rady Współdziałania (*InterAction Council*) i przedstawicieli Unii Międzyparlamentarnej (*Inter-Parliamentary Union*). Cenne uwagi otrzymaliśmy również od indywidualnych ekspertów. Ostateczna ocena została dokonana przez dr Hansa Corella, Przewodniczącego Rady Powierniczej z Instytutu Raoula Wallenberga i byłego Radcę Prawnego ONZ.

Myślą przewodnią przygotowania niniejszego Poradnika było, aby był on możliwie jak najkrótszy, tak aby mogli go przeczytać zapracowani politycy sprawujący funkcje publiczne na różnych poziomach władzy. Poradnik powinien być przydatny także innym osobom podejmujących decyzje polityczne, a także dziennikarzom i innym osobom, którym potrzebna jest taka wiedza. Poradnik powinien być również łatwy do przetłumaczenia i opublikowania w innych językach. Jest to również powód, dla którego w podręczniku nie ma ilustracji ani zdjęć.

Oryginalnym językiem Poradnika jest język angielski. Poradnik może być jednak przetłumaczony na inne języki za zgodą Instytutów, pod warunkiem, że zostanie w nim umieszczony niniejszy wstęp oraz, że tłumaczenie będzie wiernie odpowiadało oryginałowi. Oryginał jest dostępny na stronach internetowych Instytutów nadzorujących. Na stronach tych będą również publikowane tłumaczenia.

Lund - Haga, sierpień 2012

Sam Muller, Dyrektor,
Haski Instytutu
Internacjonalizacji Prawa

Marie Tuma, Dyrektor
Instytut Praw Człowieka i
Prawa Humanitarnego
im. Raoula Wallenberga

1. WSTĘP

Rządy prawa stają się ogólnoswiatową ideą i celem dążeń. Popierane są przez ludzi, rządy i organizacje na całym świecie. Powszechnie uważa się je za podstawę krajowych systemów politycznych i prawnych. Stopniowo uznaje się je także za zasadniczy element stosunków międzynarodowych.

W Dokumencie Końcowym Światowego Szczytu Szefów Państw i Rządów z 2005 roku uczestnicy uznali potrzebę powszechnego przeszerzania i implementacji zasad rządów prawa, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Rok później, Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło rezolucję dotyczącą rządów prawa na poziomie krajowym i międzynarodowym i od tego czasu czyni tak każdego roku na swoich sesjach.

W 2010 roku Zgromadzenie Ogólne postanowiło zwołać posiedzenie na wysokim szczeblu dotyczące rządów prawa na poziomie krajowym i międzynarodowym podczas sześćdziesiątej siódmej sesji w 2012 roku w części poświęconej Posiedzeniom Wysokiego Szczebla.

Celem niniejszego Poradnika jest wyjaśnienie podstawowych pojęć rządów prawa na obu poziomach (krajowym i międzynarodowym – *przyj. tłum.*) Wyjaśnia on również zależność rządów prawa na poziomie krajowym od ich zastosowania na poziomie międzynarodowym i odwrotnie.

Genezą powstania Poradnika była dyskusja wśród członków Rady Współdziałania Byłych Szefów Państw i Rządów (*the InterAction Council of Former Heads of State and Government*) w czerwcu 2008 roku. w Komunikacie Końcowym z 26. Plenarnego Posiedzenia Rady, które odbyło się w Sztokholmie w Szwecji, w dniach 25-27 czerwca 2008 r., poruszono między innymi kwestie „przywracania rangi prawa międzynarodowego” .

Jak wynika z jej strony internetowej, Rada Współdziałania Byłych Szefów Państw i Rządów powstała w 1983 roku jako niezależna organizacja międzynarodowa mająca na celu wykorzystanie doświadczenia, energii i międzynarodowych kontaktów grupy polityków, którzy sprawowali najwyższe urzędy w swoich krajach. Członkowie Rady wspólnie rozwijali zalecenia i praktyczne rozwiązania problemów politycznych, gospodarczych i społecznych stojących przed ludzkością.

Podczas przygotowań Komunikatu w 2008 r. mocno podkreślano, że istnieje konieczność podniesienia świadomości polityków dotyczącej zarówno zasadniczych kwestii prawa międzynarodowego jak i rządów prawa.

Idea ta została podjęta przez Instytut Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego im. Raoula Wallenberga oraz Haski Instytut Internacjonalizacji

Prawa. Kwestia ta była omawiana również na spotkaniach organizowanych przez Program Sprawiedliwości na Świecie (*World Justice Project*). W tym kontekście czytelnicy mogą być zainteresowani sprawdzeniem, jak ich kraj jest oceniany w ramach Indeksu Rządów Prawa, do którego odsyłamy na końcu niniejszej publikacji.

W proces powstawania Poradnika zaangażowała się również Unia Międzyparlamentarna (IPU) – międzynarodowa organizacja parlamentów, założona w 1889 roku. Unia Międzyparlamentarna jest punktem centralnym światowego dialogu parlamentarnego i działa na rzecz pokoju i współpracy między narodami oraz na rzecz utrwalenia demokracji przedstawicielskiej. Jednym z celów IPU jest praca na rzecz polepszenia stanu wiedzy o działaniu instytucji przedstawicielskich a także wzmocnienia i dalszego doskonalenia instrumentów ich działania.

Jak wynika z przedmowy, przedstawiciele tych instytucji byli aktywnie zaangażowani w przygotowanie tego Poradnika.

Istnieje oczywiście łatwo dostępna obszerna literatura przedmiotu. Autorzy uznali jednak, że korzystnie byłoby stworzyć krótkie streszczenie, po to, żeby zajęci politycy mogli szybko zapoznać się z tematem, ze szczególnym uwzględnieniem ich roli i sposobu, w jaki mogą przyczynić się do poprawy rządów prawa.

Autorzy są w pełni świadomi, że zawartość Poradnika może być postrzegana, jako odzwierciedlenie tylko niektórych systemów prawnych na świecie. Mają jednak nadzieję, że zawartość będzie użyteczna dla wszystkich zainteresowanych. W tym kontekście zwracają szczególną uwagę na odniesienia do materiału stworzonego przez IPU.

Autorzy rozumieją, że Poradnik może być postrzegany, jako adresowany do polityków zajmujących wysokie stanowiska podczas gdy mniej uwagi poświęca się sytuacji tych, którzy pełnią funkcje na niższych szczeblach lokalnych i regionalnych. Jest to w pewnym sensie nieuniknione. Autorzy mają jednak nadzieję, że Poradnik będzie przydatny również dla tych, którzy sprawują swoje ważne funkcje na wszystkich szczeblach.

2. RZĄDY PRAWA NA POZIOMIE NARODOWYM

2.1. Znaczenie rządów prawa na poziomie narodowym

2.1.1 Czym są rządy prawa?

W istocie, rządy prawa oznaczają, że obywatele i rządzący powinni przestrzegać prawa. Ta prosta definicja wymaga pewnych wyjaśnień. Do jakiego rodzaju problemów stosować zasadę rządów prawa? Co rozumie się przez „prawo”?

Rządy prawa odnoszą się do relacji między władzami krajowymi (rządem i innymi agendami władzy wykonawczej różnych szczebli, a także sądownictwem) a obywatelami, mieszkańcami i innymi podmiotami prawnymi, takimi jak stowarzyszenia i firmy. Przykładowo, dotyczy to kwestii, w jaki sposób prawo powinno być stanowione, jak powinni być traktowani podejrzani o przestępstwa czy sposobu nakładania i pobierania podatków.

Rządy prawa odnoszą się także do wzajemnych stosunków wśród prywatnych podmiotów w społeczeństwie. Jest to istotne w takich materiach, jak zakup lub sprzedaż własności, np. telefonu komórkowego czy samochodu, prawo do odszkodowania za szkody poniesione w wypadku drogowym czy stosunki rodzinne, takie jak małżeństwo, rozwód i dziedziczenie. Odnosi się to również do kwestii takich jak prawo do uprawiania ziemi lub kupowania czy sprzedaży gruntów.

W skrócie, zasada rządów prawa jest istotna zarówno w stosunkach między rządzonymi i rządzącymi oraz do relacji między podmiotami prywatnymi, niezależnie czy są to osoby fizyczne czy osoby prawne, takie jak stowarzyszenia i spółki. Jest to warte podkreślenia, ponieważ niekiedy uważa się, że rządy prawa dotyczą wyłącznie ograniczeń wykonywania władzy publicznej. Nie jest to właściwa interpretacja.

Tym niemniej, istnieją istotne różnice dotyczące zasięgu rządów prawa w zakresie obu wspomnianych relacji. Istnieją różnice w poglądach dotyczących zakresu, w jakim prawo powinno ingerować w społeczeństwo. Tak zwane państwa opiekuńcze (*welfare states*) mają tendencję do wprowadzania szerokich regulacji dotyczących praw społecznych i gospodarczych przez rząd, podczas gdy państwa bardziej liberalne ekonomicznie opowiadają się za skromniejszą rolą rządu.

Jednocześnie powinno być jasne, że jedynym celem państwa nie może być zapewnienie „prawa i porządku” i niczego więcej. Rządy prawa są ściśle związane z przestrzeganiem praw człowieka, co oznacza, że państwo musi pełnić określone funkcje społeczne. Wynika z tego, że zasada rządów prawa wymaga, aby państwo uregulowało prawnie pewne stosunki społeczne, w tym w dziedzinie gospodarki. Jest jednak oczywiste, że poziom regulacji różni się w poszczególnych krajach, częściowo w zależności od poziomu zaufania, jakim rząd cieszy się wśród społeczeństwa.

W niektórych krajach, wiele stosunków społecznych jest silnie regulowanych, podczas gdy w innych społeczeństwach prawo odgrywa bardziej ograniczoną, nawet marginalną rolę. Ale nawet państwa silnie regulujące przyznają, że nie jest ani możliwe, ani pożądane, żeby prawo regulowało wszystkie stosunki międzyludzkie w społeczeństwie. Inne rodzaje norm – normy religijne, normy dobrosąsiedzkie, biznesowe – są w tym wypadku często bardziej odpowiednie. Jednym słowem, rządy prawa nie są istotne we wszystkich stosunkach między obywatelami i innymi podmiotami prywatnymi.

Zasada rządów prawa jest jednak zawsze miernikiem sprawdzającym, jak władza rządowa jest sprawowana. Żadne wyjątki nie są tutaj dozwolone.

Po pierwsze, w każdym wypadku sprawujący władzę urzędnik musi mieć do tego ustawowe upoważnienie. Na przykład funkcjonariusz, który chce przeszukać dom, musi posiadać odpowiednią kompetencję prawną. Oznacza to, że prawo określa, kto i w jakich okolicznościach może wykonywać jaki rodzaj władzy.

Po drugie, przy wykonywaniu władzy, urzędnicy muszą działać w granicach prawa. Na przykład, w przypadku aresztowania funkcjonariusz jest w wielu systemach prawnych prawnie zobowiązany do przedstawienia nakazu i poinformowania o przyczynach interwencji. Śledczy musi poinformować podejrzanego, że wszystko, co powie, może zostać wykorzystane przeciwko niemu w sądzie.

Prawo stanowi, w jaki sposób władza ma być wykonywana. Można to również odnieść do zasady „rzetelnego procesu”, której przeznaczeniem jest ochrona praw jednostek. Zasada ta chroni przykładowo przed osadzeniem w więzieniu bez postawienia zarzutów oraz zapewnia ludziom dostęp do pomocy prawnej, jeżeli zostali oskarżani lub aresztowani.

Reasumując, należy stwierdzić, że zasada rządów prawa poddaje sprawowanie władzy regułom prawa, a także odgrywa istotną rolę w relacjach między osobami i podmiotami prywatnymi.

2.1.2 Rządy prawa a odpowiedzialność polityczna

Dla zwykłych obywateli jest niezwykle ważne, aby wykonywanie władzy politycznej było podporządkowane prawu. Dzieje się tak z powodów, które zostaną krótko wyjaśnione w dalszej części. Nie jest dobrze, gdy rząd ma możliwość całkowicie dowolnego działania, jak w dyktaturze. Dla obywatela ważne jest, aby zachowanie jego oraz jego współobywateli podlegało prawu, ponieważ prawo zapewnia stabilną i przewidywalną przestrzeń, która działa korzystnie na wszystkie aspekty życia od osobistego bezpieczeństwa jednostek i ich wolności po bezpieczne transakcje handlowe.

Rządy prawa nie wymagają, aby wszystkie lub nawet większość zachowań obywateli była poddawana coraz większej liczbie przepisów i regulacji prawnych. Wręcz przeciwnie, obywatele często słusznie sprzeciwiają się poddawaniu ich zbyt wielu przepisom i regulacjom. Więcej prawa oznacza mniejszą swobodę działania.

Z drugiej strony, przy podejmowaniu decyzji politycznych polityk może być zmuszony przyjąć odmienne stanowisko. Istnieją bowiem sytuacje, w których to brak prawa jest błędem, słabością, zagrożeniem, stanem

rzeczy niepożądanym z punktu widzenia rządów prawa. Rządzący nie powinni mieć możliwości nakładania kar czy innych sankcji bez kierowania się jasnymi zasadami prawa. Nie powinni również być uprawnieni do rozdzielania korzyści lub innych przywilejów bez prawnego upoważnienia i bez kierowania się zasadami prawa.

Polityk powinien zachować czujność, czy inni decydenci i urzędnicy nie mają możliwości wykonywania swojej władzy w sposób dowolny, uznaniowy. Jako decydent, polityk nie powinien mieć pełnej swobody działania według własnej woli, lecz powinien być całkowicie związany i ograniczony przez prawo. Politycy powinni dążyć do stworzenia systemu, w którym sprawowanie władzy odbywa się zgodnie z prawem.

Tak więc jeśli chodzi o sprawowanie przez polityków władzy, bez względu na ich pozycję w systemie politycznym, nigdy nie powinni pozwolić urzędnikom, nie mówiąc już o sobie, działać poza prawem, ani poprzez wykonywanie władzy, do której nie zostali upoważnieni, ani stosując ją w sposób łamiący prawo.

Jest to szczególnie istotne dla polityków sprawujących władzę wykonawczą. Pokusa by omijać prawo, aby załatwić sprawy szybko, bez uciążliwych ograniczeń merytorycznych i proceduralnych, jest największa właśnie w tej gałęzi władzy.

Politycy – członkowie władzy legislacyjnej – powinni zawsze dbać, aby sprawowanie władzy było wystarczająco ograniczane przez prawo. Jeśli okazuje się, że prawo pozwala na zbyt wiele swobody, powinni czuć się zobowiązani do dokonania niezbędnych poprawek w obowiązującym prawodawstwie. Ostatnio ustawodawstwo dotyczące działań antyterrorystycznych okazało się być obszarem, w którym występuje duże niebezpieczeństwo zbyt szerokiego definiowania niektórych pojęć, a fundamentalne prawa są z łatwością ograniczane.

To na politykach, niezależnie od ich pozycji ciąży odpowiedzialność zapewnienia, że władza organów państwa zostanie podporządkowana prawu i będzie wykonywana zgodnie z jego przepisami.

2.1.3 Trzy elementy konstytuujące rządy prawa: praworządność, demokracja, prawa człowieka

Zasadnicze pytanie, które należy zadać w odniesieniu do definicji państwa prawa brzmi: co dokładnie oznacza „prawo” w odniesieniu do zasady rządów prawa? Można tu rozróżnić trzy aspekty.

Po pierwsze, rządy prawa uznają, że prawem są reguły, które posiadają pewien zestaw formalnych cech charakterystycznych. Cechy te nazywane są formalnymi, ponieważ nie mówią nic na temat zawartości i treści przepisów. Przykładem takiej cechy formalnej jest to, że akt prawny zawiera określone elementy wskazujące, że jest on częścią us-

tawodawstwa, że został opublikowany w krajowym dzienniku urzędowym oraz że został zredagowany w sposób umożliwiający jego zrozumienie przez adresatów.

Drugi aspekt dotyczy sposobu, w jaki prawo jest stanowione. Istnieją zasadniczo dwie opcje. Prawo może być tworzone przez osoby wybrane w powszechnych wyborach, które odpowiadają przed swoimi wyborcami, lub przez osoby, które nie zostały wybrane w ten sposób. Prawo może być ustanowione demokratycznie lub w systemie, w którym nie ma demokracji. Oczywiście jest, że rządy prawa mogą być w pełni realizowane tylko w demokratycznym systemie politycznym.

Należy jednak zauważyć, że nie całe prawo w danym kraju jest uchwalane przez parlament lub inne organy pochodzące z wyborów. Możliwość stanowienia prawa może być przyznawana także innym organom, w szczególności władzy regionalnej lub lokalnej. W niektórych systemach demokratycznych w parlamentach mogą zasiadać również przedstawiciele nie pochodzący z wyborów. Najważniejsze jest, aby ci, którym została powierzona władza ustawodawcza, podlegali prawu i odpowiedniemu nadzorowi konstytucyjnemu.

Nie sposób zaprzeczyć, że formalne cechy rządów prawa mogą zostać do pewnego stopnia zrealizowane także w niektórych niedemokratycznych systemach politycznych. W tych systemach politycy mogą sprawować władzę za pomocą prawa, ale zwykle sami nie stają się podlegli przepisom prawa. Systemy te charakteryzują się zasadą rządów przez prawo, a nie zasadą rządów prawa.

Trzeci aspekt dotyczy zawartości prawa. Tutaj kluczowym elementem jest uznanie, że rządy prawa wymagają poszanowania praw człowieka. Jest to istotne w szczególności w odniesieniu do praw obywatelskich i politycznych. Trudno sobie na przykład wyobrazić, w jaki sposób rządy prawa mogłyby istnieć bez poszanowania wolności słowa i zrzeszania się. Zaliczają się do tego również inne prawa człowieka, w tym prawa dotyczące działalności gospodarczej, społecznej i dostępu do kultury.

W Poradniku dwa ostatnie aspekty rządów prawa – demokracja i prawa człowieka – zostaną uwzględnione w odpowiednim kontekście, ponieważ poruszają one istotne kwestie. W dalszej części Poradnik będzie skupiał się na tym, co jest charakterystyczne dla rządów prawa.

To nie znaczy, że należy zapomnieć o wymogu, aby prawo posiadało społeczną legitymizację, to znaczy obywatele powinni obdarzać ustawodawcę zaufaniem i wierzyć w jego kompetencję. Zasadniczo takie zaufanie może być przekazane tylko w procesie demokratycznym, w szczególności przez zgromadzenie narodowe lub parlament wybrany w głosowaniu tajnym.

2.2 Rządy prawa na poziomie krajowym

2.2.1 Konstytucjonalizm

Za podstawowy wymóg rządów prawa można uznać konstytucjonalizm. W istocie oznacza to, że w systemie prawnym musi istnieć zbiór podstawowych praw, który definiuje zakres władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej państwa. Podstawowe prawa muszą określić, które organy w państwie są odpowiedzialne za wykonywanie tej władzy, jak ta władza ma być wykonywana, zarówno we wzajemnych stosunkach tych organów, jak i wobec obywateli i innych podmiotów prywatnych.

Najważniejszą kwestią jest to, że takie prawodawstwo musi określić w kategoriach ogólnych granice wykonywania władzy. Innymi słowy, konstytucja musi zapewnić podstawową strukturę i zasady systemu prawnego i określić, kto jest uprawniony do wykonywania jakiego rodzaju władzy i w jaki sposób. Bez takich podstawowych ram prawnych nie ma możliwości zmierzyć z należytą dokładnością, czy rząd wiernie dotrzymuje zasady rządów prawa.

Ten zbiór podstawowych praw spisany zwykle w dokumencie o określonej formie ma służyć jako wyczerpujące podsumowanie podstawowych praw i zwany jest konstytucją.

Niestety, istnieją państwa posiadające spisana konstytucję, która w ogóle nie odzwierciedla sposobu, w jaki władza jest tam wykonywana, ani nie spełnia wymogu utworzenia takich ram prawnych. W tych państwach spisane konstytucje są niczym więcej jak próbą mydlenia oczu.

Należy również pamiętać, że istnieją państwa z niepisana konstytucją. Istnieją również państwa (np. Izrael), gdzie istnieje mieszanka różnych ustaw i dokumentów o charakterze konstytucyjnym. Tego rodzaju systemy mogą również istnieć w połączeniu ze spisana konstytucją. Jest rzeczą oczywistą, że politycy mają obowiązek bliskiego zapoznania się z konstytucjami swoich krajów. W niektórych krajach istnieje praktyka przeprowadzania seminariów z tego zakresu dla nowych członków parlamentu.

2.2.2 Ogłaszanie, jasność, nieretroaktywność oraz stabilność prawa

Kwestią oczywistą jest, że ludzie są w stanie postępować zgodnie z regułami tylko wtedy, gdy są świadomi ich istnienia. Przepisy powinny być zatem zawsze ogłaszane, to znaczy podawane do wiadomości publicznej.

Ponadto prawo powinno być wystarczająco jasne i klarowne, ponieważ ludzie nie są w stanie przestrzegać prawa, którego nie rozumieją.

Ważne jest również, aby prawo stosowane było prospektywnie (od momentu wejścia w życie), a nie z mocą wsteczną. Zasada „prawo nie działa wstecz” jest szczególnie ważna w prawie karnym. To dlatego ta zasada została zagwarantowana w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (1948). Artykuł 11, § 2 stanowi, że „nikt nie może być skazany za przestępstwo z powodu działania lub zaniechania nie stanowiącego w chwili jego dokonania przestępstwa według prawa krajowego lub międzynarodowego...”. Ta podstawowa zasada została następnie potwierdzona w międzynarodowych i regionalnych konwencjach praw człowieka.

Jest jednak jeden ważny wyjątek od tej zasady, a mianowicie odpowiedzialność za niektóre zbrodnie międzynarodowe. Wynika to z artykułu 15, § 2 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który brzmi: „Nic w niniejszym artykule nie ogranicza sądenia i karania jakiegokolwiek osoby za jakikolwiek czyn lub zaniechanie, które w chwili ich popełnienia stanowiły przestępstwo w myśl ogólnych zasad prawa uznanych przez społeczność międzynarodową.” Inne traktaty dotyczące praw człowieka zawierają podobne postanowienia. W tym kontekście należy również wspomnieć o jurysdykcji Międzynarodowego Trybunału Karnego wynikającej ze Statutu Rzymskiego (1998).

Ponadto prawo, a w szczególności konstytucja, musi być stabilne w czasie. Nie może ono być zbyt często modyfikowane i uzupełniane. Jeśli przepisy zmieniają się zbyt często, trudno jest za nimi podążać i ich przestrzegać. Częste zmiany prowadzą również do trwałej niepewności co do treści prawa. Co więcej działania, które wymagają planowania długoterminowego, stają się niemożliwe. Na przykład dla osoby planującej założyć firmę istotna jest wiedza, czy przepisy dotyczące podatków i ulg podatkowych prawdopodobnie pozostaną niezmiennione w najbliższej przyszłości.

Oczywiście stabilność prawa jest pojęciem stopniowalnym. Nie jest możliwym ustalenie okresu, w którym przepisy muszą pozostać niezmiennie. Ponadto istnieją pewne obszary prawa, w których jego stabilność jest ważniejsza niż w innych. Zasada jest, że przepisy regulujące przedsięwzięcia, które wymagają starannego planowania i podjęcia długoterminowych decyzji, powinny być zmieniane rzadziej niż te dotyczące spraw o charakterze krótkoterminowym.

W jednym ze swoich precedensowych orzeczeń *Sunday Times vs. Wielka Brytania* (1979), Europejski Trybunał Praw Człowieka zawarł podsumowanie wspomnianych wcześniej wymogów: „Prawo musi być odpowiednio dostępne: obywatele muszą mieć możliwość adekwatnego w danej sprawie rozpoznania prawa obowiązującego w okolicznościach danej sprawy... przepis nie może być uważany za „prawo”, jeśli nie został sformułowany wystarczająco precyzyjnie, aby umożliwić obywatelowi dostosowanie swojego zachowania do jego treści. Obywatel musi mieć możliwość – jeśli to wskazane z pomocą odpowiedniej porady – przewidywania, w stopniu racjonalnym w danych okolicznościach, następstw, które mogą wynikać z jego działania.”

2.2.3 Szczególna odpowiedzialność parlamentu

Parlamente ponoszą szczególną odpowiedzialność za przestrzeganie wyżej wymienionych zasad. Muszą zapewnić, że stanowione prawo jest jasne, stabilne i w odpowiedni sposób podawane do wiadomości publicznej. Wymaga to szczególnej dbałości. Klarowność prawa nie jest tylko kwestią precyzyjnego doboru słów. Wymaga również zgodności pomiędzy nowymi a wcześniej obowiązującymi przepisami. Nowe przepisy, nawet jasno sformułowane, mogą okazać się niejasne, gdy czytane są wraz z obowiązującymi wcześniej przepisami prawa, w których te same pojęcia definiowane są inaczej. Co więcej, nadmierna regulacja i szybko rosnąca liczba ustaw może łatwo mylić obywateli i urzędników, co powoduje podważenie zasady przejrzystości prawa.

Zatem jasne przepisy wymagają odpowiednich technik legislacyjnych i umiejętności wśród tych, którzy je tworzą. Ta praca może być wykonywana przez parlamentarzystów, ale najczęściej jest wykonywana przez urzędników państwowych zatrudnionych w parlamencie lub ministerstwie. W systemie prawnym, który aspiruje do poszanowania zasady rządów prawa, ważne jest, aby osoby wykonujące taką pracę posiadały odpowiednie kwalifikacje i dostatecznie wysokie umiejętności.

W celu zapewnienia jakości prawodawstwa, ważne jest również, żeby w procesie legislacyjnym przeprowadzać konsultacje z niezależnymi instytucjami, zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym, w szczególności z organizacjami pozarządowymi, związkami zawodowymi i organizacjami przedsiębiorców. Ponadto bardzo przydatne w poprawie umiejętności i technik legislacyjnych są konsultacje z parlamentarzystami i urzędnikami z innych krajów.

Niektóre parlamente posiadają instytucje odpowiedzialne za szkolenie i przygotowywanie projektów, które zapewniają szkolenia dla personelu parlamentarnego, także z innych państw, w zakresie technik prawodawczych. Jako przykład można wskazać Indie. Unia Międzyparlamentarna może dostarczyć więcej informacji na ten temat.

Podanie prawa do publicznej wiadomości oznacza coś więcej niż tylko formalne ogłoszenie w dzienniku urzędowym. Nie jest po prostu możliwe, aby obywatele i urzędnicy czerpali informacje o nowych ustawach i zmianach w prawie, opierając się wyłącznie na takich publikacjach. Z uwagi na ogromną ilość informacji, którą ludzie mają do przetrawienia każdego dnia, ogłaszanie prawa wymaga, żeby ci dotknięci zmianą prawa byli o niej aktywnie informowani.

Nawet jeśli organizowanie i przeprowadzanie takich kampanii informacyjnych należy do zadań władzy wykonawczej, parlament musi pilnować, czy odbywa się to w satysfakcjonujący sposób. Internet może być bardzo przydatnym narzędziem w sprawianiu, aby prawo było znane i dostępne dla różnych grup odbiorców. W społeczeństwach, w których nie ma łatwego dostępu do materiałów drukowanych i internetowych,

trzeba stosować inne środki przekazu. Unia Międzyparlamentarna może również tutaj dostarczyć dodatkowych informacji.

Mimo że wspomniany wcześniej zakaz stosowania z mocą wsteczną przepisów jest skierowany przede wszystkim do władz sądowniczej i wykonawczej, w szczególności prokuratorów, parlamenty również ponoszą odpowiedzialność w tym zakresie. W szczególności w prawie karnym, gdzie zakaz stosowania prawa z mocą wsteczną prawa jest najważniejszy, prokuratorzy i sędziowie zbyt często mają do czynienia z przepisami, które zostały sporządzone dawno temu i które nie zapewniają już adekwatnej odpowiedzi na bieżące problemy prawne. Parlamenty mogą i powinny dopilnować, aby uniknąć takich sytuacji, sprawdzając regularnie czy sformułowanie przepisów w ustawach, zwłaszcza starych przepisów, nadal jest zgodne ze współczesnymi standardami oraz poglądami opinii publicznej, prawodawców i prawników. Na zasadę niestosowania prawa z mocą wsteczną pozytywnie wpływa regularny przegląd prawa i, w razie konieczności, jego nowelizacja.

Również organy wykonawcze mają ważną rolę do odegrania w utrzymaniu wymogów praworządności. Przezrystość i powszechna znajomość prawa jest znacznie większa, gdy organy wykonawcze zapewniają, aby grupy, dla których konkretne przepisy są szczególnie ważne, były informowane o zmianach na bieżąco, a język tych informacji był dostosowany do ich odbiorców. Internet może odegrać tutaj istotną rolę. Ważne jest, aby dotrzeć za pośrednictwem Internetu lub innych mediów do organizacji prawników, organizacji zawodowych, organizacji pozarządowych, urzędów pomocy prawnej itp.

2.2.4 Dyskrecjonalność

Rządy prawa wymagają, żeby władza rządowa wykonywała zadania tak dalece jak to możliwe w drodze ustaw, które są ogólnie wiążące, odpowiednio podawane do publicznej wiadomości, itd. Jednakże władza polityczna nie może być w każdym przypadku wykonywana poprzez ustawy. Pewna uznaniowość i sprawowanie władzy przez wydawanie poszczególnych zaleceń jest nieodłączną częścią rządzenia. Aby spełnić standardy rządów prawa, upoważnienie do wykonywania dyskrecjonalnej władzy lub wydawania zarządzeń powinno być ograniczone przez ogólne zasady.

Ponadto organ władzy wykonawczej nie powinien zbyt łatwo sięgać do władzy dyskrecjonalnej. Stanowi to oczywiście jedną z najtrudniejszych kwestii w wykonywaniu władzy politycznej, tym bardziej że zagrożenia bezpieczeństwa państwa wymagają niekiedy podejmowania działań całkowicie tajnych i mogą nawet skutkować pewnymi ograniczeniami praw obywatelskich i politycznych. Przy podejmowaniu decyzji wymagających kompromisów z rządami prawa politycy powinni działać w dobrej wierze.

Ważnymi elementami w zachowaniu równowagi są prawa regulujące dostęp do informacji oraz sposób w jaki te prawa są lub powinny być stosowane. Dalsze wskazówki znajdują się w zaleceniach organów traktatowych oraz w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów praw człowieka.

Podręcznik Unii Międzyparlamentarnej „Parlamentarny nadzór nad sektorem bezpieczeństwa: zasady, mechanizmy i praktyki” (*Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices*), opisuje ramy prawne i dobre praktyki w tym zakresie. Między innymi opisuje on międzynarodowe zasady postępowania w stanach nadzwyczajnych, w tym zgodność z prawem, proklamację, komunikację, ograniczenia czasowe, pojęcie wyjątkowych zagrożeń, zasady proporcjonalności oraz nienaruszalności, wskazując konkretne prawa podstawowe, które nie mogą zostać usunięte.

Poradnik ten przypomina również, że parlament powinien być aktywnie zaangażowany w kwestię wprowadzenia stanu nadzwyczajnego lub jego zatwierdzenia, jeśli wprowadzenie należy do zadań organu wykonawczego. Celem jest niedopuszczenie, aby władza wykonawcza miała wyłączną kompetencję wprowadzania środków o tak wielkim ciężarze gatunkowym.

2.2.5 Podział władz

Rządy prawa wymagają, aby główne segmenty władzy: wykonawcza, ustawodawcza i sędziowska były rozdzielone. Ten podział nie tylko oznacza, że władze te powinny być wykonywane przez odrębne organy (np. rząd, parlament i sądownictwo), ale również, że jedna osoba nie może być członkiem więcej niż jednego z tych organów (na przykład premier nie może być jednocześnie sędzią).

Jest faktem, że bezwzględny i ścisły podział władz nigdy nie istniał: w każdym kraju istnieją bowiem organy, które są uprawnione do wykonywania kompetencji należących do dwóch rodzajów władz. Powszechna jest sytuacja, że władza wykonawcza może wydawać różne rodzaje przepisów (dekrety, zarządzenia itp.) lub współuczestniczy w ich wydawaniu. Co więcej, zarówno w krajach z systemem prawa cywilnego, jak i tych stosujących prawo precedensowe, orzecznictwo jest traktowane jako część obowiązującego prawa, wpływając na sposób, w jaki prawo to jest interpretowane i stosowane w konkretnej sprawie. Oznacza to, że sędziowie podczas wykonywania władzy sędziowskiej również przyczyniają się do rozwoju prawa na poziomie krajowym.

Ponadto, wiele państw pozwala, w niektórych przypadkach osobom sprawującym władze w jednej gałęzi jednocześnie uczestniczyć w innej. Na przykład w Wielkiej Brytanii minister może być także członkiem Parlamentu.

W rzeczywistości, sytuacja ta w wielu krajach może być najlepiej opisana jako jeden z systemów hamulców i równowagi (*checks and balances*), a nie ścisły podział władzy. Władza jest dzielona między różne jednostki i różne instytucje w taki sposób, aby żadna osoba ani instytucja nie mogła skumulować absolutnej władzy. Wykonywanie przez nie władzy jest bowiem hamowane i równoważone przez organy pozostałych władz. Przykładem jest nadzór parlamentarny nad władzą wykonawczą.

Odpowiedni system kontroli i równowagi ma ogromne znaczenie dla rządów prawa. Na przykład kluczowa funkcja rządów prawa, czyli, ograniczenie wykonywania władzy, nie mogłaby być realizowana, gdyby władze wykonawcza i ustawodawcza były wykonywane przez te same osoby lub organy.

2.2.6 Sądownictwo

Niezbędnym wymogiem rządów prawa jest obecność bezstronnego i niezależnego sądownictwa, które jest zdolne w ostateczności rozwiązywać spory i zapewnić poszanowanie prawa.

W każdym społeczeństwie nieuchronnie występują konflikty. Niektóre z tych konfliktów powstają na styku między rządem a obywatelami. Inne występują w relacjach pomiędzy obywatelami lub innymi podmiotami prywatnymi.

Niektóre z nich dotyczą sporu o stan faktyczny. Policja oskarża mężczyznę o udział w zamieszkach – ten zaprzecza, że tam był. Kobieta mówi, że sąsiad jest jej winien pieniądze – sąsiad zaprzecza, że kiedykolwiek coś od niej pożyczał.

Inne konflikty dotyczą stanu prawnego. Jedna osoba utrzymuje, że doszło do zawarcie prawnie wiążącej umowy na zakup domu, ponieważ oświadczyła jego właścicielowi, że akceptuje cenę, za którą ten wystawił dom na sprzedaż w lokalnej gazecie. Właściciel twierdzi, że do zawarcia umowy nie doszło i że nie jest zobowiązany do sprzedaży domu, ponieważ ogłoszenie w gazecie było jedynie zaproszeniem do rozpoczęcia negocjacji i nie stanowiło oferty w rozumieniu prawa cywilnego, której jednostronne przyjęcie oznacza zawarcie umowy.

Konflikty muszą być rozwiązane w oparciu o prawo.

Konflikty jak podane w przykładach muszą być rozwiązywane na podstawie prawa i zgodnie z nim. Orzeczenie musi być podjęte z uwzględnieniem faktów, prawa oraz jego zastosowania do danego stanu faktycznego. W przypadku braku takiego orzeczenia konflikty będą kontynuowane lub będą rozwiązywane w inny sposób, w najgorszym przypadku przez użycie siły.

W dodatku jeśli urzędnicy i obywatele mają przestrzegać prawa, muszą wiedzieć, która interpretacja prawa jest prawidłowa i w jaki sposób prawo będzie stosowane do określonych stanów faktycznych. Decyzja właściwego organu może zapewnić taką przejrzystość. Jego znaczenie wykracza zatem poza rozstrzygnięcia sporu między stronami w danym przypadku. Pomaga zapewnić bardziej ogólnie, że urzędnicy i obywatele rozumieją prawo i mogą je przestrzegać.

Niezależność

Decyzje tego rodzaju muszą być wydawane przez trzecią stronę, sędziego lub sąd powszechny. Ci, którzy reprezentują wymiar sprawiedliwości, muszą być niezależni od zewnętrznych nacisków. W podejmowaniu decyzji powinni kierować się prawem i tylko prawem. Oznacza to po pierwsze, że muszą być niezależni od rządu. Ich orzeczenia nie mogą być zapadać pod wpływem tej władzy. Z drugiej strony sędziowie muszą przestrzegać kodeksów postępowania i etyki zawodowej oraz być rozliczani, czy orzekają w rzetelny i sprawiedliwy sposób. Należy propagować i zapewniać tę niezależność przez prawa dotyczące kwestii takich jak powoływanie sędziów, ochrona stabilności i warunków sprawowania urzędów oraz sposób ustalania wynagrodzenia – wszystkie te kwestie muszą się znajdować jak najdalej od wpływu rządu.

Bezstronność

Wolność sędziego od zewnętrznych nacisków oznacza po drugie, że sędzia ten jest bezstronny, czyli innymi słowy nie jest stronniczy na korzyść żadnej ze stron rozpatrywanej sprawy. Wymaga to między innymi, aby jeśli strony mają jakikolwiek powód podejrzewać sędziego o stronniczość, miały zapewnioną możliwość podniesienia takiego zarzutu. W rezultacie sędzia może zostać wyłączony z orzekania w danej sprawie. Sędziowie muszą także mieć możliwość wyłączenia się od prowadzenia sprawy, w wypadku gdy pozostają w bliskich relacjach z jedną ze stron sporu.

Jednym z największych zagrożeń dla bezstronności i niezależności sądownictwa jest korupcja. Z tego względu niezbędne są odpowiedniej wysokości pensje, nieusuwalność i tym podobne. Oczywiście jest, że te przywileje muszą być zrównoważone z obowiązkiem przestrzegania zasad zachowania oraz profesjonalnej uczciwości.

Etyka zawodowa

Stosowanie prawa w sposób poprawny, równy dla wszystkich, niezależny od presji zewnętrznej nie wiąże się jedynie ze stosowaniem się do określonych zasad i ustaleń. Ma także związek z wysokimi standardami etyki zawodowej i odpowiedniego postępowania pośród wszystkich uczestników procesu.

Sędziowie nie mogą także być skompromitowani w życiu prywatnym i narażać swojej niezależności i bezstronności, wzbudzając podejrzenia, że są podatni na wpływy z zewnątrz. Winni kierować się prawem, nawet w pozornie błahych sprawach, w których wielu zwyczajnych obywateli może z przyzwyczajenia mieć tendencję do nieprzestrzegania go.

Sędziowie muszą być ostrożni również wtedy, gdy angażują się w działania, które, choć zgodne z prawem, mogłyby wzbudzić podejrzenia, że są oni podatni na presję z zewnątrz. Na przykład budzącą wątpliwości byłaby sytuacja, w której sędziowie pozwalaliby sobie na hazard nawet w całkowicie zgodnie z prawem funkcjonujących kasynach. Te same zasady odnoszą się do prokuratorów.

Rola polityków

Niezwykle ważne jest, aby politycy publicznie zaakceptowali i wspierali niezależność i bezstronność sądów. Nie mogą oni na przykład wyrażać swoich opinii na temat tego, jaki ich zdaniem jest pożądany werdykt w obecnie rozpatrywanej przez sąd sprawie, która jeszcze nie została zakończona. Mogłoby to zostać przez sędziego, nie wspominając o opinii publicznej, potraktowane jako zewnętrzna presja mająca na celu wpłynięcie na wynik procesu.

Politycy powinni się powstrzymać także od komentowania szczegółów konkretnych spraw bądź sugerowania, że wydane wyroki są niewłaściwe. Nie oznacza to oczywiście, że politycy w ogóle nie mogą wypowiadać się na temat orzecznictwa; mogą oni chcieć znowelizować lub wprowadzić nowe prawo z powodu jakiegoś orzeczenia sądowego bądź serii takich orzeczeń, jeśli w ich odczuciu są one niezgodne z obecnymi standardami. Jednak politycy ci powinni się ograniczyć do bardzo ogólnych uwag i w żadnym razie nie sugerować, że sędziowie podjęli złe decyzje w konkretnych sprawach. Tak naprawdę orzeczenia mogą być całkowicie zgodne z obecnym prawem. W tej sytuacji odpowiedzialność spoczywa na prawodawcy.

Politycy powinni być także bardzo ostrożni przy publicznym omawianiu zasad i warunków zatrudnienia sędziów. Jest na przykład wysoce niewłaściwe reagowanie na wynik konkretnej sprawy poprzez sugestię, że nieusuwalność sędziów winna zostać zniesiona oraz że sędziów powinno się usunąć, jeśli wydadzą „nieodpowiedni” wyrok.

Nie znaczy to, że uzgodnienia dotyczące na przykład zakresu nieusuwalności sędziów nie powinny być omawiane przez polityków do momentu, w którym przyjęte zasady nie spełnią wymagania zapewnienia niezależności i bezstronności sądownictwa.

Inną kwestią jest fakt, że parlamenty muszą sprawować nadzór nad władzą wykonawczą, także w odniesieniu do sądowego wymiaru sprawiedliwości, aby zapewnić odpowiednie zarządzanie sądownictwem. Wykonywanie tych obowiązków nie zakłóca niezależności sędziów.

Sądy powinny być dostępne

Ważne jest, aby obywatele mieli zapewniony dostęp do sądu. Ludzie nie powinni rezygnować z wnoszenia spraw do sądu tylko z tego powodu, że jest to nadmiernie kosztowne, kłopotliwe lub skomplikowane. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości jest istotnym elementem w społeczeństwie funkcjonującym pod rządami prawa.

Po pierwsze oznacza to, że kryteria decydujące o możliwości przedstawienia sprawy przed sądem nie mogą być zbyt surowe i restrykcyjne. Niektóre ograniczenia są niemożliwe do uniknięcia, zbyt duża liczba wnoszonych spraw spowoduje przeciążenie, a przez to osłabienie systemu sądownictwa. Jednakże każde takie ograniczenie powinno mieć uzasadniony cel i być niezbędne do jego osiągnięcia.

Na przykład, biorąc pod uwagę powagę zagrożenia karą oraz sformalizowany przebieg postępowania karnego, reprezentowanie oskarżonego przez obrońcę można uznać za uzasadniony obowiązek. Jednak obowiązkowa reprezentacja prawna w małych i relatywnie prostych sprawach nie wydaje się konieczna przy założeniu, że sędziowie dysponują kompetencjami wystarczającymi do właściwego stosowania prawa.

Po drugie, koszty sądowe powinny być umiarkowane. Muszą także istnieć zwolnienia dla osób, które nie są w stanie ponieść kosztów procesu lub pomocy prawnej. Powszechnym rozwiązaniem problemu opłat za pomoc prawną, które ograniczają dostęp do niej, jest system bezpłatnej pomocy prawnej.

Na przykład na mocy art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka każdy człowiek ma prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w sprawach karnych.

W precedensowym orzeczeniu Airey przeciwko Irlandii Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że państwo, w pewnych szczególnych okolicznościach, ma także obowiązek zapewnienia pomocy prawnej w sprawach cywilnych. Innym aspektem dostępu do sądu jest odległość od niego – nie może ona być zbyt duża.

Spóźniona sprawiedliwość to niesprawiedliwość

Niezwykle ważne jest także, aby procesy nie były przewlekłe, lecz przeprowadzane w rozsądnym czasie. Spóźniona sprawiedliwość to niesprawiedliwość, to dobrze znane powiedzenie. Tym obszarem powinien interesować się ustawodawca. W szczególności powinien on wyposażyć wymiar sprawiedliwości w środki umożliwiające sędziom wydanie orzeczeń w prawidłowym czasie.

Procedury muszą być sprawiedliwe

Ponadto procedury orzekania w sądach muszą być sprawiedliwe. Oznacza to między innymi, że rozprawy w zasadzie powinny być jawne. Oznacza to także, że strony mogą korzystać z reprezentacji prawnej, mają odpowiedni czas na przygotowanie swojej argumentacji, mają możliwość odpowiedzi na argumenty przeciwnika procesowego oraz że posiadają prawo ponownego rozpatrzenia swojej sprawy przez sąd wyższej instancji.

2.2.7 Alternatywne sposoby rozwiązywania sporów

Z perspektywy rządów prawa spory mogą być rozwiązywane także za pomocą innych środków niż droga sądowa. Alternatywne sposoby rozstrzygnięcia sporów są całkowicie dopuszczalne. Rzeczywiście istnieje szereg metod, w tym mediacje czy arbitraż, znanych lepiej jako «alternatywne metody rozwiązywania sporów» (ADR – alternative dispute resolution), które mogą być zastosowane. Istnieją także quasi-sądowe instytucje, takie jak Rzecznik Praw Obywatelskich, które mogą badać skargi na nadużycie władzy przez rząd czy inne organy państwa.

Alternatywne metody rozstrzygnięcia konfliktów mają wiele zalet: są one stosunkowo dostępne pod względem kosztów i odległości, relatywnie szybkie, poprawiają akceptację dla wyniku postępowania, redukują obciążenie wymiaru sprawiedliwości itd. Ponadto istnieje możliwość stworzenia krótszych, mocno uproszczonych procedur w ramach sformalizowanej struktury sądownictwa, takich jak sądy rozpatrujące drobne sprawy czy obligatoryjna procedura pojednawcza.

Jak długo te alternatywne procedury istniejące w ramach lub poza formalną strukturą sądownictwa prowadzą do wzrostu skuteczności i efektywności rozwiązywania sporów, są one nie tylko akceptowalne z punktu widzenia rządów prawa, ale wręcz je rzeczywiście wzmocniają. Jednakże wstępnym warunkiem jest to, aby omawiane procedury zapewniały ochronę prawną wszystkim stronom, włączając w to prawo do sprawiedliwego rozstrzygnięcia spraw, oraz spełniały wymagania bezstronności i niezależności.

W tym kontekście powinno także zostać odnotowane, że w wielu krajach istnieją Państwowe Instytucje ds. Praw Człowieka (National Human Rights Institution – NHRI). Wiele z tych instytucji wyposażonych jest w mandat do otrzymywania i badania indywidualnych skarg, a następnie prowadzenia postępowania z pomocą instytucji rządowych. Jeśli jest to wskazane, instytucje te pełnią także funkcje pojednawcze, doprowadzając skarżącego i pozwanego w poufnym postępowaniu do rozmowy i osiągnięcia porozumienia odnośnie do powstałych kwestii. Dodatkowo NHRI są zazwyczaj ustawowo zobowiązane do przedkładania parlamentowi raportów, które mogą prowadzić do zmian w legislacji oraz poprawy przestrzegania praw człowieka w całym państwie.

Dalsze wskazówki dotyczące statusu i działania NHRI zawarte są w tzw. Zasadach Paryskich przyjętych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji 48/134 z 20 grudnia 1993.

2.2.8 Inne podmioty podejmujące decyzje

Oprócz sądowego wymiaru sprawiedliwości w państwie istnieje wiele organów administracji i innych agencji, których zadaniem jest stosowanie prawa, a zatem podejmowanie decyzji, które wpływają na sytuację obywateli. Jest oczywiste, że prawo musi być stosowane i przestrzegane przez administrację na każdym poziomie, od ministrów po prokuratorów, policjantów patrolujących ulice, urzędników skarbowych, urzędników zajmujących się planowaniem przestrzennym, ochroną środowiska itd. Decyzje podejmowane przez te podmioty mogą mieć ogromny wpływ na życie obywateli. Dobrym przykładem są urzędy skarbowe. Jest zatem sprawą najwyższej wagi, aby podmioty te działały zawsze w granicach prawa, zapewniając jego rzeczywiste respektowanie. Stanowi to esencję prawidłowego działania rządów prawa.

2.2.9 Właściwa egzekucja

Rządy prawa oznaczają, że sposób sprawowania władzy jest określany poprzez podporządkowanie go normom prawnym. Władza może więc być sprawowana wyłącznie przez podmioty mające do tego prawną legitymację i wyłącznie w granicach prawa.

Ponadto rządy prawa wymagają, aby prawo nie tylko było dokładnie egzekwowane, ale także żeby ta egzekucja była widoczna. Rządy prawa zakładają że władza szanuje i wymusza respektowanie prawa.

Jeżeli chcemy, aby ludzie stosowali się do ustanowionych norm, konieczne jest, aby widzieli oni, że prawo jest rzeczywiście egzekwowane. Jeżeli obywatele doświadczają sytuacji przeciwnej, a więc że zarówno urzędnicy, jak i inne osoby w rzeczywistości zachowują się w sposób całkowicie różny od wymagań ustanowionych «prawem zapisanym w księgach» („the law in the books”) nie możemy oczekiwać, że sami będą postępowali prawidłowo. Milcząca zgoda na nieprzestrzeganie prawa powoduje brak zaufania i szacunku dla systemu prawnego.

Niezależne sądownictwo odgrywa wyjątkowo ważną rolę w zapewnieniu zgodności pomiędzy wprowadzаныmi regułami a ich rzeczywistym stosowaniem. W szczególności dotyczy to sądowej kontroli nadużyć władzy wykonawczej.

Jednocześnie niezwykle ważne jest, aby wszystkie organy i służący w nich urzędnicy byli świadomi znaczenia i wagi zasady rządów prawa oraz wynikających z niej oczekiwań dotyczących ich zachowań. Nie mogą bowiem egzekwować prawa bez jego dokładnej znajomości i zrozumie-

nia. Nie mogą także respektować rządów prawa, nie uświadamiając sobie ich przynajmniej podstawowej charakterystyki i znaczenia. Niezbędne są więc ciągłe wysiłki w informowaniu i edukowaniu władzy wykonawczej na każdym poziomie nie tylko na temat zasady rządów prawa ale także ich zastosowania w codziennej pracy polityka. W tym kontekście nie sposób także nie wspomnieć, jak ważna jest właściwa kontrola parlamentarna sprawowana poprzez specjalnie do tego powołane instrumenty.

2.2.10 Dodatkowe zastrzeżenia

Lista formalnych wymagań, które musi spełnić państwo, abyśmy mieli do czynienia z rządami prawa, mogłaby być dalej rozwijana. Jednakże wykraczałoby to poza ramy tego zwięzłego Poradnika. Należy jednak wymienić kilka dodatkowych kwestii

Nie istnieją niezawodne kryteria

Pierwsza kwestia została już mimochodem wspomniana: przesłanki zaistnienia rządów prawa nie mają czarno – białego charakteru, „albo-albo”, lecz są stopniowalne. Nie istnieją więc niezawodne kryteria wskazujące, czy wymagania rządów prawa zostały czy też nie zostały spełnione.

Tytułem przykładu: łatwo powiedzieć, że prawo powinno być jasne i zrozumiałe dla jego adresatów. Jednakże wiadomo, że idealna klarowność nie jest możliwa do osiągnięcia.

Po pierwsze, jest kwestią oczywistą, że wszelkie słowa podlegają różnym interpretacjom w zależności od kontekstu. Na przykład, jeśli według prawa miejskiego poruszanie się pojazdami w parku nie jest dozwolone, jasne jest, że zakazane jest tam używanie samochodów, motocykli czy rowerów. Co natomiast z deskorolkami czy rolkami? Każdy użyty termin posiada niezaprzeczone, powszechnie akceptowane znaczenie, zawsze pozostaje jednak miejsce na nieścisłości.

Ponadto, pomimo że sformułowanie prawa powinno być tak bliskie powszechnego języka jak to tylko możliwe, wprowadzenie specjalistycznej terminologii jest niemożliwe do uniknięcia ze względu na potrzebę jasności prawa. W dodatku wiele systemów prawnych celowo stosuje - często z uzasadnionych przyczyn - klauzule generalne, czyli terminy, które mogą być interpretowane na różne sposoby; przepisy odnoszące się do praw człowieka zawarte w konstytucjach

i międzynarodowych konwencjach są tu oczywistym przykładem, tak samo jak regulacje odwołujące się do słuszności czy racjonalności w prawie deliktowym i kontraktowym.

Oczywiście wpływ tych i innych czynników na jasność prawa nie powinien być wyolbrzymiany. Możliwe jest zapewnienie, aby zarówno obywatele, jak i przedstawiciele administracji w większości sytuacji byli świadomi swoich najważniejszych uprawnień i obowiązków. Chodzi raczej o to, że zakres, w jakim system prawny pozostaje w zgodności z rządami prawa, jest zawsze kwestią stopniowalną – a zatem może stawać się przedmiotem dyskusji.

Zasady ogólne

Należy pamiętać, że wspomniane powyżej wymagania mają charakter ogólnych zasad. Żeby przynosiły rezultaty wymagają rozwinięcia i skonkretyzowania w postaci znacznie bardziej szczegółowych reguł i przepisów prawnych. Innymi słowy te zasady tworzą jedynie – i aż! – nadrzędne ramy, fundament; na którym powstają szczegółowe regulacje. Jest to proces, który wymaga podjęcia wielu decyzji. Na przykład w niektórych systemach prawnych ławnik nie może brać udziału w orzekaniu w sprawach karnych i cywilnych, podczas gdy inne dopuszczają jego udział. W obu przypadkach orzeczenie może być uważane za czyniące zadość wymaganiom niezależnego i bezstronnego rozwiązywania sporu oraz rzetelnego procesu.

Weźmy inny przykład: w większości systemów prawnych władzy sądowniczej przyznano kompetencję do badania, czy prawo tworzone przez ustawodawcę pozostaje w zgodności z konstytucją, podczas gdy niektóre systemy nie przewidują możliwości badania konstytucyjności prawa. W obu tych systemach mogą istnieć odpowiednie mechanizmy kontroli zapewniające konstytucyjność ustaw.

W niektórych systemach prawnych na prokuratorze ciąży obowiązek wszczęcia postępowania w sprawie każdego przestępstwa czy naruszenia prawa, o którym powziął wiadomość, podczas gdy w innych prokurator dysponuje w tym względzie pewnym stopniem uznaniowości; w obu przypadkach egzekwowanie odpowiedzialności karnej może uchodzić za odpowiednie i przewidywalne.

Nie istnieją uniwersalne rozwiązania

Mówiąc krótko – zazwyczaj nie istnieje jedna prawidłowa odpowiedź na pytanie, w jaki sposób wymagania rządów prawa powinny być implementowane. Może się to dokonywać na wiele różnych sposobów. Systemy prawne, które znacznie różnią się co do zawartości konkretnych reguł i instytucji mogą w podobnym stopniu spełniać kryteria rządów prawa.. Stąd niemożliwe jest znalezienie takiego systemu prawnego, który mógłby posłużyć za uniwersalny model. Nie istnieje jedno, uniwersalne rozwiązanie problemu przełożenia ogólnych wymagań rządów prawa na szczegółowe regulacje prawne.

Oznacza to także, że politycy nie powinni uważać modelu obowiązującego w ich państwach za jedyny właściwie zgodny z rządami prawa. Szczę-

gólnie istotne staje się to w obszarze współpracy prawnej między państwami, zwłaszcza gdy celem tej współpracy jest budowa lub rozszerzenie rządów prawa w tych państwach.

Świadomość relatywizmu

Być świadomym relatywizmu to nie to samo, co wyznawać relatywizm. Niektóre regulacje prawne i rozwiązania po prostu naruszają podstawowe zasady rządów prawa. Jeśli sędziowie są powoływani bezpośrednio przez władzę wykonawczą bez żadnego zabezpieczenia ich niezależność i jeśli władza wykonawcza ma uprawnienia do odwoływania sędziów według własnego widzimisię, nie można mówić o respektowaniu rządów prawa. Jeśli ktoś może zostać aresztowany i umieszczony w więzieniu na wiele tygodni bez postawienia zarzutów w sali sądowej, rządy prawa zostają naruszone. Jeżeli rząd może podejmować działania wobec obywateli bez możliwości odwołania się do opinii władzy sądowniczej rządy prawa zostają naruszone.

2.3 Dlaczego przestrzeganie zasad rządów prawa na poziomie państwa jest niezbędne?

Nie da się wskazać wyłącznie jednego powodu, dlaczego tak ważne jest, aby zarówno przedstawiciele władzy jak i obywatele przestrzegali prawa. Zasada rządów prawa uosabia wiele celów, w większości blisko ze sobą powiązanych.

2.3.1 Ograniczenie wykonywania władzy

W wielu, jeśli nie we wszystkich państwach, rząd dysponuje ogromną władzą wobec swoich obywateli. Posiada prawo nakładania na nich kar i innych negatywnych sankcji, nakłada podatki, udziela pomocy finansowej i innych korzyści. Władza rządu w znaczny sposób wpływa na życie obywateli.

Jeśli urzędnicy są zobowiązani postępować zgodnie z prawem, wykonywanie władzy jest wyznaczone granicami prawa. Rządy prawa ograniczają uznaniowość oraz powstrzymują sprawowanie władzy niezgodnie z prawem, innymi słowy uniemożliwiają władzę opartą na samowoli, arbitralności, uprzedzeniach, kapryśkach

i stronniczości. To właśnie jest główny powód, dla którego wprowadzanie rządów prawa jest niezbędne.

Unikanie arbitralności władzy jest oczywiście korzystne dla obywateli. Jest to jednak ważne także z innych powodów. Na przykład dla zagranicznych inwestorów nie będzie atrakcyjnym kraj, w którym każdej sprawie administracyjnej musi towarzyszyć łapówka lub gdzie ochrona własności jest uzależniona od kaprysu urzędnika.

Państwo chcące przyciągać kapitał prędszej osiągnie swój cel, jeśli może zagwarantować, że transakcje ekonomiczne odbywają się w ramach określanych jasnym i stabilnym prawem, że środki ochrony prawnej są dostępne, że na decyzjach władzy można polegać oraz że władza działa zawsze na podstawie i w granicach prawa. Wykonywanie władzy zgodnie z prawem sprzyja zarówno przedsiębiorczości, jak i prawom pracowników.

2.3.2 Pewność prawa i wolność

Kolejną wartością, dla której podłożem są rządy prawa, jest jego pewność. Rządy prawa stanowią warunek podstawowy dla wzajemnego zaufania.

Jeśli rząd sprawuje władzę zgodnie z prawem, obywatele są w stanie przewidzieć, kiedy i w jaki sposób rząd będzie wykonywał swoją władzę oraz czy i jak będzie reagował na ich działania. Obywatele mogą prowadzić swoje interesy ze świadomością, że nie zostaną wobec nich podjęte niekorzystne działania, takie jak grzywny, pozbawienie wolności i inne państwowe środki przymusu. Powinni oni także od władzy uzyskać korzyści i subsydia, do których udzielenia państwo jest zobowiązane na mocy odpowiedniego prawa.

Jeśli rządy prawa są respektowane, można oczekiwać, że niemal każdy będzie prawie zawsze postępował zgodnie z prawem. Jeżeli pojawia się problem, można także przewidzieć, które regulacje zostaną zastosowane w danej sprawie. Poczucie pewności zostaje wzmocnione, jeżeli niezależne i bezstronne sądy i organy ścigania stosują właściwe środki zaradcze w sytuacjach złamania prawa.

Ta pewność jest szczególnie ważna przy kontaktach z osobami trzecimi, których się nie zna lub zna niezbyt dobrze. Pewność zachęca ludzi do wchodzenia w krótko- lub długoterminowe interakcje. Jest to korzystne między innymi w transakcjach gospodarczych. W ten sposób rządy prawa ułatwiają rozwój ekonomiczny.

Oprócz korzyści dla całego społeczeństwa, pewność prawa jest także korzystna dla osobistego samopoczucia jednostki. Jeśli ludzie czują się pewni, bo wiedzą, co im wolno i jak inni zareagują na ich działania, czują, że mogą dokonywać krótko-

i długoterminowych wyborów i zachowywać się stosownie do nich. Możliwość planowania swojego życia jest jednym z aspektów wolności. Oczywiście ta wolność może się okazać iluzoryczna z powodu innych czynników, na przykład ubóstwa. Jest to jednak inna kwestia, która nie obniża wagi rządów prawa, tym bardziej że ubóstwo jest często rezultatem braku rządów prawa.

2.3.3 Równe traktowanie

Trzecią wartością, jaką wprowadzają rządy prawa, jest równe traktowanie. Jeśli urzędnicy i sędziowie stosują prawo poprawnie, nie mogą w różny sposób traktować osób, które w świetle prawa mają takie same uprawnienia. Nie mogą traktować obywateli lub ich grup w różny sposób z powodu uprzedzeń, w wyniku korupcji czy kaprysu. Rządy prawa opierają się częściowo na fundamentalnym poczuciu sprawiedliwości, wedle którego sprawy podobne należy traktować podobnie.

Należy zauważyć, że chodzi tu o formalne pojęcie sprawiedliwości. Mówi ono, że ludzie są wobec prawa równi i powinni być na równi traktowani, nie wskazuje jednak, kogo powinno się uważać za równego wobec prawa. Jak dobrze wiadomo, XX wiek był świadkiem stałej i postępującej eliminacji różnych form dyskryminacji z wielu systemów prawnych. Kobiety, mniejszości etniczne, niepełnosprawni oraz dzieci uzyskiwali więcej praw i w coraz większej liczbie systemów prawnych są traktowani na jednakowej podstawie.

Ta postępująca eliminacja zjawiska dyskryminacji była potwierdzana i promowana przez traktaty międzynarodowe takie jak, w kontekście ONZ, Międzynarodowa Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, Konwencja

w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Konwencja o prawach dziecka, Międzynarodowa Konwencja dotycząca ochrony praw migrujących robotników i członków ich rodzin oraz Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych.

W konsekwencji wymóg rządów prawa, aby równi byli traktowani równo coraz bardziej traci swój czysto formalny charakter. Rozszerzając się, gwarantuje, że ochronę przed dyskryminacją.

Nie oznacza to, że problem nie istnieje. W drodze przykładu nie do przecenienia jest związek pomiędzy umacnianiem pozycji kobiet a rządami prawa.

3. RZĄDY PRAWA NA POZIOMIE MIĘDZYNARODOWYM

3.1 Znaczenie rządów prawa na poziomie międzynarodowym

Zasada rządów prawa jest rozwijana także na poziomie państwowym. Tradycyjnie pojęcie to nie jest ani powszechnie ani nawet szeroko używane w prawie międzynarodowym. Jednakże w ciągu kilku ostatnich dekad powszechnie zaakceptowano, że także międzynarodowe prawo i system polityczny muszą respektować tę zasadę.

Nie ma żadnej różnicy między istotą znaczenia rządów prawa na poziomie krajowym i międzynarodowym. W obu sytuacjach chodzi o

to, że prawo powinno być respektowane. Rządy prawa na poziomie międzynarodowym odnoszą się przede wszystkim, ale nie wyłącznie, do państw i organizacji międzynarodowych. Ta różnica nie stwarza jednak barier w przełożeniu istoty znaczenia tej idei z poziomu wewnętrznego na międzynarodowy. Rządy prawa na poziomie międzynarodowym oznaczają po prostu, że prawo międzynarodowe musi być przestrzegane przez jego podmioty, czyli państwa i organizacje międzynarodowe. W wielu sytuacjach stosuje się to również do jednostek i innych podmiotów prywatnych.

Należy jednak zauważyć, że istnieje znacząca różnica między wewnętrznymi systemami politycznymi i prawem a społecznością międzynarodową. Na poziomie wewnętrznym zasada rządów prawa odnosi się w pierwszej kolejności do hierarchicznej relacji między państwem a jego obywatelami. Rządy prawa w dużej mierze stanowią wskazanie, jak wszechwładne państwo powinno być zorganizowane i w jaki sposób działać.

Na poziomie międzynarodowym nie znajdujemy odpowiednika dla tej hierarchii. Wspólnota międzynarodowa składa się z ponad 190 suwerennych państw i dużej liczby organizacji międzyrządowych. Nie istnieje żadne «superpaństwo» ani «rząd światowy», któremu podporządkowane byłyby wszystkie państwa i organizacje.

Za przykład weźmy tu proces tworzenia prawa. Na poziomie wewnętrznym prawo tworzone jest przez państwo i jego organy. Na poziomie międzynarodowym natomiast nie istnieje taki centralny ustawodawca. Zamiast tego proces tworzenia prawa wymaga wspólnych starań podejmowanych przez państwa i organizacje.

Istnieją dwa główne źródła prawa międzynarodowego: prawo zwyczajowe oraz prawo traktatowe.

Na prawo zwyczajowe składają się stałe praktyki państw uznawane przez wspólnotę państw za ustanawiające reguły zachowania, których powinno się przestrzegać. Prawo zwyczajowe zależy więc od tego, co państwa chcą uznać za normę; norma nie zaczyna lub nie przestanie obowiązywać jako część prawa zwyczajowego, jeśli państwa będą się temu sprzeciwiać.

Prawo traktatowe opiera się na zasadzie, że umowy muszą być przestrzegane, wyrażonej w łacińskiej paremii *pacta sunt servanda*. Stąd prawo traktatowe składa się z umów dotyczących różnych kwestii zawieranych pomiędzy dwoma (umowy bilateralne) lub więcej (umowy multilateralne) państwami.

Państwa nie mogą być związane postanowieniami umów, których nie są stronami lub do których to postanowień zgłosiły zastrzeżenia.

W niektórych przypadkach prawo traktatowe stanowi kodyfikację międzynarodowego prawa zwyczajowego. Z drugiej strony traktaty, które zostały ratyfikowane przez zdecydowaną większość wspólnoty międzynarodowej, są często uważane za prawo zwyczajowe i w tym sensie stają się wiążące także dla państw, które ich nie ratyfikowały. Wiedeńskie konwencje o stosunkach dyplomatycznych i konsularnych czy Konwencje Genewskie z 1949 roku, często przywoływane jako istota międzynarodowego prawa humanitarnego, oraz traktaty dotyczące podstawowych praw człowieka są tu dobrym przykładem.

Niektóre traktaty, szczególnie te dotyczące sfery praw człowieka, zawierają wiele postanowień pozostawiających pole do różnych interpretacji. Sądy międzynarodowe, takie jak Europejski Trybunał Praw Człowieka czy Międzypaństwowy Trybunał Praw Człowieka, jak również instytucje monitorujące, takie jak Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet ONZ, zgromadziły imponujący zbiór precedensów i wskazówek wyjaśniających i pomagających w interpretacji tych traktatów. Niemniej takie normy zawierające pojęcia niedookreślone będą wciąż wywoływały problemy interpretacyjne w świetle wyzwań związanych z postępem technologicznym czy bezpieczeństwem międzynarodowym oraz z powodu różnic w podejściu do pewnych kwestii moralnych.

Możemy także przyjrzeć się egzekwowaniu prawa. Na poziomie wewnętrznym za egzekwowanie, ściganie oraz karanie naruszenia prawa odpowiedzialne jest państwo. Na poziomie międzynarodowym nie istnieje żadna formacja o uprawnieniach policyjnych ani jednolity system sankcji czy, z niewielkimi wyjątkami, odpowiednik organów oskarżycielskich. Zamiast tego wykonywanie prawa jest w dużej mierze kwestią samopomocy: państwo we własnym zakresie decyduje, czy podjąć działanie lub prosić o pomoc. Rola Rady Bezpieczeństwa ONZ w tym kontekście została przedstawiona w sekcji 3.2.3.

Jak już zostało odnotowane, różnice między wewnętrznym a międzynarodowym systemem prawnym nie zmieniają kluczowego znaczenia zasady rządów prawa ani jej wymogów. Powodują natomiast, że realizacja rządów prawa na poziomie międzynarodowym napotyka szereg poważnych wyzwań.

3.2 Wymagania rządów prawa na poziomie międzynarodowym

3.2.1 Prawo międzynarodowe musi być powszechnie znane, dostępne, jasne i przewidywalne

Rządy prawa w społeczności międzynarodowej wymagają, aby prawo było powszechnie znane, dostępne, jasne i przewidywalne oraz aby proces jego tworzenia określany był przez jasne reguły. W tym względzie nie ma żadnych różnic między rządami prawa na poziomie krajowym i międzynarodowym.

Na pierwszy rzut oka prawo międzynarodowe napotyka więcej wyzwań niż prawo wewnętrzne, ponieważ, jak już zostało zauważone, nie istnieje centralny ustawodawca, który jest lub może być uważany za odpowiedzialnego za jego dostępność, jasność i pewność. Zamiast tego odpowiedzialność za pewność prawa międzynarodowego leży w rękach wielu państw, które zawierają traktaty i formułują prawo zwyczajowe.

Niewątpliwie pojawiają się tu pewne kontrowersje. Umowy są często produktem kompromisu i negocjacji, co nie zawsze przyczynia się do ich jasności. Istnieje tak wiele umów bilateralnych i multilateralnych, że bardzo trudno jest znać i rozumieć wszystkie wynikające z nich prawa i obowiązki państw. Należy przy tym wspomnieć, że pomoc może tu zostać udzielona przez deponariuszy tych umów, w szczególności chodzi tu o Kolekcję Traktatów ONZ (United Nations Treaty Collection).

Niektóre traktaty, na przykład te tworzone w sferze praw człowieka, zawierają wiele przepisów dających się interpretować na różne sposoby. Jednakże, jak zostało wcześniej wspomniane, część organów kontroli wykonania traktatów przyjęła ogólne zasady interpretacji konwencji, dla których te organy zostały utworzone, wyjaśniające zawartość artykułów konwencji. Niektóre z tych organów rozwinęły także precedensowe orzecznictwo oparte na decyzjach w sprawach skarg indywidualnych.

Prawo zwyczajowe jest zasadniczo jasne, natomiast notorycznie nieprecyzyjne na poziomie szczegółów. Decyzje sądów krajowych, które opierają się prawie międzynarodowym, są w dużej mierze nieznanymi, choć w ostatnim czasie wkłada się dużo wysiłku, aby zmienić ten niepożądany stan rzeczy. Nie istnieje wiążący katalog generalnych zasad prawa.

Niektóre z tych problemów są również obecne w wielu narodowych systemach prawnych. Mimo tego, co zostało już powiedziane, niejednoznaczność wynikająca

z faktu, że prawa człowieka są różnie interpretowane są tego dowodem. W wielu obszarach prawa często trudno jest zrozumieć treść ustawy na poziomie szczegółów. Jednakże te problemy nie powinny być wyolbrzymiane ani w kontekście narodowym ani międzynarodowym.

Większy niepokój wzbudza ostatnio ciągły wzrost liczby reguł i instytucji prawa międzynarodowego. Ekspertki twierdzą, że prawo międzynarodowe podlega procesowi fragmentacji, innymi słowy że rozpada się na wiele osobnych systemów. Istnieje obawa, że wiele norm może stać się rażąco niespójnych, że konflikty między różnymi normami staną się niezmiernie trudne do rozwiązania oraz że idee transparentności, jasności i pewności prawa międzynarodowego zostaną przez to nieodwołalnie podważone.

Jednakże w ostatnim raporcie na ten temat Komisja Prawa Międzynarodowego, organ ONZ zajmujący się progresywnym rozwojem prawa międzynarodowego i jego kodyfikacją, uznała, że można przeciwdziałać powyższemu zagrożeniu o ile odpowiednią uwagę będzie się przywiązywało do rozwoju metod i technik rozwiązywania problemu sprzeczności norm, systemów i zasad.

Powinno się także zwrócić uwagę na to, że prawo międzynarodowe posiada znaczne zalety. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 roku (1969 Vienna Convention on the Law of Treaties) wprowadza imponujący zbiór reguł odnoszących się do kwestii takich jak zawieranie, wykładnia czy wypowiedanie umów. Dzięki tej umowie wymóg rządów prawa dotyczący jasności w procesie tworzenia prawa jest

z pewnością wypełniany, przynajmniej w dziedzinie prawa traktatowego.

Co więcej, dzięki Internetowi prawo traktatowe staje się o wiele bardziej dostępne. Można tam znaleźć chociażby Kolekcję Traktatów ONZ. Orzeczenia niektórych organów sądowych są publikowane, szeroko analizowane i komentowane. Jako przykład można tu wspomnieć orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości czy międzynarodowych trybunałów karnych.

Lista słabych i mocnych stron nie jest wyczerpująca i mogłaby być dalej omawiana. Pomijając jego zdecentralizowany charakter, generalnie uważa się, że prawo międzynarodowe zachowuje właściwy poziom pewności, przewidywalności i jasności, przynajmniej w najbardziej kluczowych obszarach jak prawa człowieka, prawo humanitarne, prawo pracy, prawo gospodarcze, prawo morza, prawo dotyczące odpowiedzialności państwa.

Nie oznacza to, że powinniśmy być usatysfakcjonowani. Poprawa pewności, dostępności i jasności prawa międzynarodowego może i powinna być dalej uskuteczniata. Jednakże nie ten problem jest dziś najważniejszym wyzwaniem dla prawa międzynarodowego.

3.2.2 Niezależne i bezstronne sądownictwo

O wiele poważniejszym problemem wprowadzania rządów prawa na poziomie międzynarodowym jest rozwiązywanie sporów za pomocą środków pokojowych.

W społeczności międzynarodowej istnieją, jak wiadomo, dwa rodzaje pokojowych metod rozwiązywania sporów: dyplomatyczne oraz na drodze sądowej. Wiele sporów rozwiązywanych jest metodami dyplomatycznymi, a więc w drodze negocjacji, dobrych usług, komisji śledczej czy koncyliacji. Jednak jeśli dyplomacja okaże się nieskuteczna lub nieodpowiednia do szybkiego rozwiązania konfliktu, strony mogą opowiedzieć

się za drogą sądową, innymi słowy za przedstawieniem ich sprawy wiążącemu osądowi niezainteresowanej strony trzeciej.

W społeczności międzynarodowej nie można mówić o braku mechanizmów sądowniczych. Wręcz przeciwnie, niekiedy twierdzi się, że jest ich raczej zbyt wiele.

Droga sądowa może także przybrać formę arbitrażu, na przykład prowadzonego przed stałym trybunałem arbitrażowym lub przez arbitrów powołanych do konkretnej sprawy, lub ugody sądowej.

Zależnie od dokładnej definicji, można wskazać około 15 międzynarodowych

i regionalnych trybunałów, w większości o stałym charakterze. Należą do nich Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, czyli główny organ sądowniczy ONZ, Międzynarodowy Trybunał Prawa Morskiego (International Tribunal for the Law of the Sea), Międzynarodowy Trybunał Karny, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka oraz Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Narodów.

Problemem nie jest też, że trybunały, panele i inne organy sądownicze w prawie międzynarodowym nie są wystarczająco niezależne i bezstronne. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, jak i pozostałe wspomniane sądy, są na ogół wysoko oceniane ze względu na ich profesjonalizm, uczciwość i kompetencje sędziów. Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości jest dostępny dla wszystkich państw, które są stronami Statutu MTS, to znaczy dla wszystkich państw – członków ONZ,

a także innych państw pod pewnymi warunkami.

Najważniejszym wyzwaniem dla sądów na poziomie międzynarodowym jest charakter ich jurysdykcji. W prawie narodowym z punktu widzenia rządów prawa mogłoby się wydawać nie do zaakceptowania, aby strony konfliktu same decydowały, czy sąd jest właściwy do orzekania w ich sprawie. Nieuniknionym rezultatem takiego systemu byłoby to, że spory pozostawałyby nierozwiązane.

Oczywiście rządy prawa na poziomie krajowym wymagają dla sądów obowiązkowej jurysdykcji. Oznacza to, że to sądy decydują na podstawie obiektywnych kryteriów, niezależnie od zgody zaangażowanych stron, czy są właściwe do orzekania w danej sprawie.

Niektóre ze wspomnianych sądów międzynarodowych posiadają kompetencję obligatoryjną. Europejski Trybunał Praw Człowieka jest tu dobrym przykładem

z tego prostego powodu, że państwa nie mogą stać się członkami Rady Europy, jeśli nie zaakceptują obligatoryjnej jurysdykcji wspom-

nianego trybunału. Natomiast inne sądy nie posiadają obowiązkowej jurysdykcji, dlatego wymagana jest zgoda stron na rozpatrzenie ich sprawy. Najważniejszym z nich i najbardziej kontrowersyjnym jest Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

W konsekwencji pozwane państwa mogą, jeśli chcą, zablokować rozwiązanie sprawy z państwem pozywającym przez MTS czy przez jakąkolwiek inną formę ugody sądowej lub arbitrażowej. Spory mogą więc pozostać nierozwiązane.

Sytuacja jest frustrująca również w bardziej ogólnym sensie: jeśli określone orzeczenia w sprawach domniemanego naruszenia prawa międzynarodowego nie są podejmowane, podważa to klarowność co do treści tego prawa. Jest dobrze znanym faktem, że sporów można uniknąć lub można je rozwiązać środkami dyplomatycznymi, jeśli istnieje jasne orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w podobnych sprawach.

W tym kontekście należy przywołać art. 36 § 2 Statutu MTS zawierający przepis, na mocy którego państwo może wyrazić na przyszłość zgodę na obowiązkową kompetencję MTS w sporach z państwami, które również zaakceptowały takie samo zobowiązanie. Obecnie klauzula ta nie jest specjalnie efektywna. Do tej pory tylko 67 państw przyjęło obowiązkową jurysdykcję Trybunału. Niestety wiele z tych państw zgłosiło także rozległe zastrzeżenia, sprawiając tym samym, że wymaganie, aby przeciwna strona przyjęła to samo zobowiązanie, stało się w większości spraw iluzoryczne.

Wydaje się zatem, że drogą prowadzącą do wprowadzania rządów prawa na poziomie międzynarodowym jest powszechna akceptacja obowiązkowej kompetencji MTS na mocy art. 36 § 2 Statutu. Europa może służyć za modelowy przykład w tym względzie: państwa nie mogą wstąpić do Unii Europejskiej ani Rady Europy, jeśli nie przyjmą - odpowiednio - obowiązkowej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

w Strasburgu. Jednakże powinno tu zostać zauważone, że obowiązkowej kompetencji MTS nie przyjęło wiele państw europejskich.

Inną kwestią, która wyplęnęła, od kiedy mamy do czynienia z szybkim wzrostem liczby norm prawnych i instytucji, w tym sądów, jest to, że dla sędziów coraz trudniejsze staje się konsekwentne interpretowanie i stosowanie prawa międzynarodowego. Sędziowie, zarówno na krajowym, jak i międzynarodowym poziomie, starają się reagować na to zagrożenie częściej konsultując swoje orzeczenia z innymi sądami oraz tworząc tym samym wielopoziomowe i wielosystemowe powiązania. Ta praktyka otwartej komunikacji, dialogu i czerpania z decyzji siostrzanych instytucji ma szansę przeciwdziałać niespójności i niepewności w stosowaniu prawa międzynarodowego.

3.2.3 Odpowiednia egzekucja

Znany prawnik międzynarodowy, Louis Henkin, napisał: «Można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że prawie wszystkie państwa przestrzegają prawie zawsze prawie wszystkich zasad prawa międzynarodowego oraz prawie wszystkich swoich zobowiązań.»

Choć naruszenia prawa międzynarodowego zdarzają się i często są wtedy podawane do publicznej wiadomości i szeroko komentowane, stanowią one wyjątki potwierdzające regułę. Większość praktyków i obserwatorów zgadza się, że prawo międzynarodowe jest co do zasady przestrzegane. Jego egzekwowanie nie wydaje się więc głównym problemem.

Sytuacja jest jednak wciąż niezadawalająca. Jak zostało wcześniej zauważone, nie istnieje w społeczności międzynarodowej żadna agencja egzekwowania prawa posiadająca monopol na użycie środków przymusu. Niewątpliwie istnieją organy posiadające władzę i kompetencję zapewnienia, albo przynajmniej usiłowania zapewnienia zgodności z prawem międzynarodowym. Jednakże działania wielu z nich bywają nieskuteczne.

Najbardziej znaczącym z tych organów jest Rada Bezpieczeństwa ONZ, która, jak powszechnie wiadomo, posiada władzę podjęcia środków, jeśli to konieczne także przy użyciu przymusu, w przypadku, kiedy stwierdzi, że międzynarodowy pokój

i bezpieczeństwo są zagrożone lub powinny zostać przywrócone.

Jednakże jej bezstronność jest często kwestionowana i zdarzało się niekiedy, że Rada była oskarżana o stosowanie podwójnych standardów. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest to, że działanie Rady jest często uniemożliwiane przez zastosowanie prawa weta przez jednego z jej stałych członków z tym skutkiem, że złamanie prawa międzynarodowego pozostawało bezkarne. W niektórych przypadkach członkowie Rady, także członkowie stali, sami byli winni naruszenia zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych.

Co więcej, podczas gdy organy takie jak Rada Bezpieczeństwa ONZ są uprawnione do reagowania na złamanie prawa międzynarodowego, które godzi w ogólne interesy społeczności międzynarodowej, w szczególności jej pokój i bezpieczeństwo, nie istnieją niemalże żadne mechanizmy dające się zastosować w przypadku sporów między państwami nieobjętymi zakresem zastosowania Karty Narodów Zjednoczonych. Sądowe porozumienie w przypadku sporów nie jest także zazwyczaj dostępne z powodu fakultatywnej jurysdykcji MTS.

Dlatego też, w bardziej «prywatnych» sporach jedyną formą egzekwowania prawa dostępną dla państwa, które czuje się poszkodowane, jest samopomoc. Takie państwo może – na przykład – przedsięwziąć

dozwolone prawem środki odwetowe, znane jako retorsje, obejmujące nałożenie sankcji ekonomicznych lub sankcji ograniczających swobodę przemieszczania się czy też wypowiedzenie stosunków dyplomatycznych. Mogą także skorzystać ze środków, które same w sobie są nielegalne, natomiast stają się usprawiedliwione przez wcześniejsze naruszenie prawa przez drugą stronę. Przykładem takich środków są blokady.

Jednakże dużym problemem przy stosowaniu samopomocy jest to, że jej skuteczność jest nierównomierna. Dzieje się tak z tej prostej przyczyny, że skuteczność zależy od względnej siły państwa. Środki te są niesatysfakcjonujące także z tego względu, że nie istnieje żadna niezależna i neutralna trzecia strona, której powierzono by osądzenie, czy rzeczywiście doszło do złamania zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Rozwiązywanie sporów powinno być nie kwestią siły, ale kwestią prawa.

3.3 Dlaczego rządy prawa na poziomie międzynarodowym są niezbędne?

Często mówi się, że rządy prawa na poziomie międzynarodowym służą interesom podobnym do rządów prawa na poziomie krajowym. W tym ujęciu rządy prawa na szczeblu międzynarodowym promują przewidywalność i równość w relacjach pomiędzy państwami i innymi podmiotami prawa międzynarodowego oraz ograniczają użycie arbitralnej władzy. Państwa, organizacje oraz jednostki powinny przestrzegać prawa międzynarodowego z kilku innych powodów.

Po pierwsze, prawo międzynarodowe w tradycyjnym ujęciu jest zestawem norm i instytucji nastawionym na tworzenie i utrzymywanie pokoju i bezpieczeństwa we wspólnocie państw. Ponadto jedna z jego gałęzi, jaką jest prawo humanitarne, ma na celu humanitaryzację postępowań wojennych w przypadku wystąpienia gwałtownych konfliktów.

Powszechnie uznaje się, że pokój i stabilizacja byłyby trudniejsze, jeśli nie niemożliwe do uzyskania, gdyby nie istniało prawo międzynarodowe bądź gdyby to prawo nie było ogólnie przestrzegane. Anarchiczna społeczność międzynarodowa byłaby o wiele bardziej agresywna, niż ta pod rządami prawa. Oczywiście jest również, że działania wojenne są niezmiernie brutalne, jeśli prawo humanitarne nie jest respektowane.

Co więcej, prawo międzynarodowe coraz częściej skierowane jest na szukanie rozwiązań problemów globalnych lub regionalnych. Przestępstwa międzynarodowe, międzynarodowy terrorizm, dysfunkcyjne rynki finansowe oraz zagrożenia środowiska (zanieczyszczenia wody i powietrza, globalne ocieplenie, zagrożone wyginięciem dzikie gatunki zwierząt, zagrożenia związane z nuklearnymi i innymi niebezpiecznymi substancjami) są na to dobrymi przykładami. Działania pojedynczych państw nie są w stanie takich problemów rozwiązać ani złagodzić gdyż

wymagają one międzynarodowej współpracy i kontroli. Rządy prawa na szczeblu międzynarodowym przybliżają rozwiązanie problemów regionalnych i światowych.

Prawo międzynarodowe zajmuje się także w zwiększonym stopniu prawami człowieka na całym świecie. Prawdą jest, że te prawa mają prawie zawsze odpowiednik w krajowym prawie konstytucyjnym. Ale nawet w takim przypadku krajowe prawo dotyczące praw człowieka jest afirmowane i wzmacniane przez prawo międzynarodowe .

Prawo międzynarodowe, międzynarodowe trybunały praw człowieka oraz pozostałe mechanizmy nadzorujące mogą także działać jako dodatkowa kontrola krajowej władzy wykonawczej, tym samym uzupełniając system hamulców i równowagi na poziomie krajowym. Dalsze omówienie tego tematu pojawia się w kolejnej części. Wystarczy powiedzieć teraz, że przestrzeganie prawa międzynarodowego ma kluczowe znaczenie dla wzmocnienia ochrony praw człowieka na poziomie państwowym.

Wyżej wymienione punkty mają jedną cechę wspólną: rządy prawa na poziomie międzynarodowym służą docelowo interesom indywidualnych jednostek ludzkich.

4. WSPÓŁZALEŻNOŚĆ ZASADY RZĄDÓW PRAWA NA POZIOMIE NARODOWYM I MIĘDZYNARODOWYM

4.1 Powiązanie obu poziomów

Widzimy już, że rządy prawa na poziomie krajowym i międzynarodowym mają ze sobą wiele wspólnego. Rządy prawa mają na obu poziomach takie samo znaczenie: prawo powinno być przestrzegane. Powinno ono mieć także te same cechy na obu poziomach: że istnieje niezależne i bezstronne sądownictwo, prawo jest powszechnie znane, jasne i dostępne oraz stosowanie zgodnie z zasadą równości.

Lecz czy rządy prawa na poziomie międzynarodowym są naprawdę powiązane z rządami prawa na poziomie krajowym? Czy rządy prawa na poziomie międzynarodowym mogą czerpać korzyści z rządów prawa na poziomie krajowym? Czy rządy prawa na poziomie krajowym mogą zostać wzmocnione przez rządy prawa na poziomie międzynarodowym?

W przeszłości takie powiązanie między oboma poziomami nie było jasne. Jednak obecnie prawo krajowe i międzynarodowe nie mogą być dłużej postrzegane jako niezależne, a przynajmniej nie we wszystkich dziedzinach , ze względu na coraz większy wzajemny wpływ. Najczytelniejszym przykładem jest prawo konstytucyjne, które w zakresie praw obywatelskich znacząco pokrywa się z międzynarodowymi prawami człowieka. Na przykład w dzisiejszych czasach trudno jest wyobrazić sobie, że nowa konstytucja państwa powstaje bez jasnych odniesień i cytatów zaczerpniętych z międzynarodowych konwencji praw człowieka.

Aby państwo stworzyło nową konstytucję, która nie będzie zawierała odniesień i sformułowań zaczerpniętych z międzynarodowych konwencji praw człowieka. Są państwa, których konstytucje stanowią, że prawo międzynarodowe stanowi część prawa krajowego.

Inne przykłady wzajemnych powiązań można znaleźć w prawie dotyczącym ochrony środowiska lub inwestycji.

Niewątpliwie – jest to ważna uwaga zwłaszcza dla polityków reprezentujących władzę ustawodawczą – wraz ze wzrostem liczby zawieranych umów międzynarodowych w wielu różnych dziedzinach, swoboda działania krajowego ustawodawcy jest nieustannie ograniczana. Jednym z najważniejszych elementów w procesie ustawodawczym na poziomie krajowym jest dziś zapewnienie, że prawo mające wejść w życie jest zgodne z traktatami, których stroną jest państwo. Przykłady i wyjaśnienia powyższej kwestii można odnaleźć w publikacji IPU zatytułowanej *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century*, do którego odniesienie znajduje się na końcu poradnika.

Ten element jest szczególnie ważny w dziedzinie praw człowieka. Dlatego też analogicznie do obowiązkowego zapewniania zgodności proponowanych ustaw z konstytucją, podobna analiza powinna zostać przeprowadzona w odniesieniu do międzynarodowych zapisów konwencji praw człowieka.

Bardzo ważne jest, aby parlamenty poszczególnych krajów brały udział w monitorowaniu i nadzorowaniu implementacji norm międzynarodowych praw człowieka. Wspomniana wcześniej publikacja IPU zawiera interesujące odniesienia do tego, jak ta działalność jest wykonywana w niektórych państwach, włączając Afrykę i Amerykę Południową. Szczególną uwagę poświęca się sposobowi, w jaki rząd brazylijski wprowadził rekomendacje regionalnego zespołu praw człowieka. Istnieje także wiele zaleceń dla parlamentarzystów przedstawionych na międzynarodowym seminarium dotyczącym instytucji i ustawodawstwa ds. praw człowieka, które odbyło się w Abudży w 2004 roku, a także nawiązujących do tzw. Zasad Paryskich, odnoszących się do statusu NHRI, przyjętych w rezolucji 48/134. z 20 grudnia 1993 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Oczywiście nie znaczy to, że wszystkie aspekty prawa międzynarodowego są zawarte także w prawie krajowym, czy na odwrót. Na przykład jeśli państwo interweniuje w innym państwie w obronie własnej, najważniejsze reguły prawne znajdują się w Karcie Narodów Zjednoczonych oraz w międzynarodowym prawie zwyczajowym. Nie jest to kwestia prawa krajowego.

Kompetentnym sądem do orzekania w takiej sprawie byłby, co do zasady, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, a nie lokalny sąd w którymś kraju. Zupełnie inną kwestią jest, czy Międzynarodowy Trybunał

Sprawiedliwości naprawdę byłby właściwy w tej konkretnej sprawie, jak wynikałoby to z powyższego opisu. Podobnie jest w przypadku konfliktu pomiędzy posiadaczem ziemi oraz lokalnym samorządem o wydanie pozwolenia na budowę. Zastosowanie znajdzie tu prawo krajowe i to sądy krajowe, nie międzynarodowe, zajmą się tą sprawą.

Jeszcze inną kwestią jest, że w takim przypadku stosowane ustawodawstwo musi być zgodne z prawem międzynarodowym. Na przykład jeśli, jak udowodniono w praktyce, orzeczenie krajowego sądu najwyższego bądź innego kompetentnego organu naruszałoby wyznaczone standardy, na przykład Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, sprawa ta mogłaby zostać postawiona przed Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jeśli ów Trybunał orzeknie, że Konwencja została naruszona, oznaczałoby to w wielu przypadkach, że państwo w razie wątpliwości musiałoby wnieść poprawki do krajowego ustawodawstwa w celu uniknięcia powtórzenia podobnych naruszeń.

Przykładowo w jednej ze spraw Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że artykuł 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka został naruszony, ponieważ nie zapewniono dostępu do sądu mogącego ponownie rozpatrzyć decyzje organu rządowego, które wpływały na prawa obywatelskie i obowiązki danej osoby. W innej sprawie Trybunał orzekł, iż przechowywanie próbek DNA należących do osób, które zostały aresztowane, a następnie uniewinnione bądź oskarżenia przeciwko nim zostały wycofane, jest naruszeniem prawa do prywatności zawartego w Konwencji. W obu przypadkach konieczne było podjęcie działań legislacyjnych na poziomie krajowym.

Zatem w podsumowaniu wydaje się właściwe stwierdzić, że rosnąca współzależność pomiędzy rządami prawa na poziomach narodowym i międzynarodowym w znacznym stopniu wzajemnie je ugruntowuje i wzmacnia.

4.2 *Dlaczego zasada rządów prawa na poziomie narodowym zależy od prawa międzynarodowego?*

Często zdarza się, że prawo międzynarodowe inspiruje zasady rządów prawa na poziomie narodowym. Najbardziej oczywistym przykładem są międzynarodowe konwencje praw człowieka. To prawo ogranicza władzę organów państwowych nad ich obywatelami i rezydentami, gwarantując wolności, takie jak, prawo do wolności wypowiedzi, zgromadzeń i wyznania (więcej przykładów znajduje się w artykułach 6-12 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Międzynarodowe akty praw człowieka zapewniają także niezależne i bezstronne sądownictwo na poziomie krajowym (oczywisty przykład to art. 14 MPPOiP).

Prawa człowieka

Niemal wszystkie państwa zatwierdziły i ratyfikowały większość uniwersalnych konwencji dotyczących praw człowieka. Jako przykład można podać fakt, że obecnie (sierpień 2012) stronami Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych jest 160 państw, a stronami Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych 167 państw. Istnieją także regionalne konwencje praw człowieka, do których państwa mogą przystąpić. Ważnym zadaniem dla każdego polityka jest zorientowanie się, w których umowach dotyczących praw człowieka uczestniczy jego państwo.

Co więcej wiele praw człowieka osiągnęło status zwyczajowego prawa międzynarodowego. Szeroko uznawane jest, że Powszechna Deklaracja Praw Człowieka otrzymała dziś taki status. Oznacza to, że państwa są zobowiązane respektować fundamentalne prawa człowieka, nawet jeśli nie podpisano czy ratyfikowano tam stosownych uniwersalnych bądź regionalnych konwencji. Tak więc międzynarodowe akty dotyczące praw człowieka mają lub powinny mieć decydujący wpływ na prawo na poziomie krajowym.

Nadrzędność prawa międzynarodowego

Prawo międzynarodowe jest nadrzędne względem prawa krajowego. Państwa są zobligowane do działania zgodnie z prawem międzynarodowym oraz ponoszą odpowiedzialność za jego złamanie, niezależnie czy dopuściła się go władza ustawodawcza, wykonawcza czy sądownicza. Oznacza to, że państwa nie mogą powołać się na prawo krajowe, zasadniczo nawet na konstytucję, jako obronę w wypadku naruszenia zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. Innymi słowy, prawo międzynarodowe nie może być pomijane, a tym bardziej uchylane przez prawo krajowe.

Prawo międzynarodowe, a w szczególności akty praw człowieka wzmocniają i pogłębiają w ten sposób rządy prawa na poziomie krajowym. W wypadku, gdy istnieją luki dotyczące rządów prawa w krajowym systemie prawnym, powołanie się na prawo międzynarodowe może stać się instrumentem poprawy sytuacji.

Pewne ograniczenia

W rzeczywistości w wielu sytuacjach obraz rzeczywistości jest mniej optymistyczny. Pełna moc wiążąca międzynarodowych aktów praw człowieka może zostać ograniczona na poziomie krajowym w rozmaity sposób.

Pierwszy problem to zastrzeżenia zgłoszone do traktatów. W procesie stawania się stroną umowy państwa mogą składać oświadczenia, w których wskazują, że chcą wyłączyć bądź zmodyfikować prawny skutek konkretnych postanowień w odniesieniu do swojego kraju.

Toczy się spór co do zakresu, w jakim porozumienia dotyczące praw człowieka mogą być przedmiotem takich zastrzeżeń, ze szczególnym uwzględnieniem tych traktatów dotyczących praw człowieka, które mają także status międzynarodowego prawa zwyczajowego. Wielu specjalistów jest zdania, że zastrzeżenia są sprzeczne z przedmiotem i celem porozumień dotyczących praw człowieka. Istnieje jednak zgodność przynajmniej co do twierdzenia, że nie jest w interesie rządów prawa na poziomie krajowym zgłaszanie zastrzeżeń do aktów międzynarodowych praw człowieka.

Zastosowanie na poziomie krajowym

Drugi problem dotyczy relacji pomiędzy prawem międzynarodowym oraz prawem krajowym w obrębie państw. Jak zauważono wcześniej, nie ma wątpliwości, że prawo międzynarodowe jest nadrzędne w stosunku do prawa krajowego oraz że państwa są zobligowane do utrzymywania i respektowania prawa międzynarodowego. Jednak pytanie brzmi, czy na przykład obywatele mogą przywoływać międzynarodowe konwencje praw człowieka w sądach krajowych w sporach z innymi obywatelami lub z państwem? Są mniej więcej trzy sposoby odpowiedzi na to pytanie.

System monistyczny i dualistyczny

Omawiając tę kwestię ważne jest, aby na początku rozróżnić dwa odrębne systemy postępowania z prawem traktatowym na poziomie krajowym: system monistyczny i dualistyczny. Ważnym jest, aby członkowie ciała ustawodawczego dowiedzieli się, który z tych systemów przyjęło ich państwo.

W praktyce, najważniejszym efektem przyjęcia systemu monistycznego jest to, że traktaty ratyfikowane przez państwo stają się z mocy prawa wiążące jako część prawa wewnętrznego zgodnie ze swoim brzmieniem. Na przykład jeśli państwo naruszy prawo obywatela do wolności wypowiedzi zawarte w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, to obywatel może dochodzić odpowiedzialności państwa za naruszenie jego prawa przed sądem krajowym. W tym przypadku międzynarodowe akty praw człowieka mogą być stosowane bezpośrednio. Ma to bezpośredni skutek w krajowym porządku prawnym i jest automatycznie włączane do krajowego systemu prawnego. Prawo międzynarodowe może być stosowane przez sądy bez potrzeby tworzenia szczególnego ustawodawstwa implementującego to prawo.

Aby osiągnąć ten sam rezultat w systemie dualistycznym, zobowiązania wpływające z traktatów międzynarodowych muszą być transformowane bądź włączane do prawa krajowego. Oznacza to zasadniczo, że takie państwo nie może ratyfikować traktatu międzynarodowego bez dokonania przeglądu swojego ustawodawstwa i zapewnienia jego zgodności ze zobowiązaniami przyjętymi w umowie.

Jednak w obu sytuacjach zobowiązania przyjęte w umowie stosuje się w relacjach z pozostałymi umawiającymi się państwami. Oznacza to, że sygnatariusze traktatu są odpowiedzialni wobec innych za naruszenia podjętych zobowiązań. Zatem jeśli państwo naruszy na przykład prawo obywatela do wolności wypowiedzi, które jest gwarantowane przez Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, państwo to jest odpowiedzialne za naruszenie względem pozostałych sygnatariuszy tego traktatu.

Jeśli państwo-strona traktatu w systemie dualistycznym w sposób właściwy nie przekształciło bądź nie włączyło zobowiązań wynikających z traktatu, obywatel, którego prawa zostały naruszone, może mieć w sądzie krajowym problemy z pociągnięciem państwa do odpowiedzialności za naruszenie prawa międzynarodowego. Jednakże w zależności od przypadku, mogą istnieć środki zaradcze takie jak odwołanie do międzynarodowych organów monitorujących, w szczególności do międzynarodowych trybunałów praw człowieka.

Znana jest także trzecia pozycja, pośrednia. Zgodnie z tą teorią prawo międzynarodowe jest uważane za część odrębnego systemu, ale pod pewnymi warunkami może być stosowane wewnątrz bez wprowadzania aktów wykonawczych. W praktyce większość państw przyjęła to ostatnie podejście.

Prawo międzynarodowe nie nakazuje użycia żadnej z tych metod. W zasadzie każda z nich jest zadowalająca. Jednak ważne jest, aby zdawać sobie sprawę, jakie są ich mocne i słabe strony.

Największą słabością systemu dualistycznego jest to, że prawo międzynarodowe w krajowym systemie prawnym zależy od działań, które podejmie państwo poza ratyfikacją traktatu. Państwo decyduje nie tylko o tym, czy i kiedy przekształcić bądź wcielić prawo międzynarodowe do prawa krajowego, lecz także w jakim stopniu tego dokonać.

Innymi słowy możliwe jest, że przekształcenie bądź wcielenie prawa międzynarodowego do krajowego nie zaistnieje w ogóle, nastąpi w stopniu ograniczonym bądź bardzo powoli. Biorąc pod uwagę fakt, że państwo często wierzy, że jego władza jest ograniczana przez prawo międzynarodowe, prawa człowieka w szczególności, nie jest zaskakujące, że obrońcy praw człowieka spierają się często nad wyższością systemu monistycznego bądź opcji pośredniej nad dualizmem.

Niemniej jednak, głównym problemem monizmu i opcji pośredniej jest spowodowanie dużych obciążeń dla sądów krajowych. Aby sędziowie spełniali swoją rolę rzeczników prawa międzynarodowego w sposób adekwatny, muszą być dobrze zorientowani w prawie międzynarodowym oraz doskonale wyszkoleni w jego stosowaniu. Kolejną kwestią jest duża różnorodność interpretacji i stosowania prawa międzynarodowego przez sędziów w różnych państwach.

Ogólny wniosek z rozważań w tej sekcji

Główny nacisk w wyjaśnianiu, dlaczego zasada rządów prawa na poziomie krajowym zależna jest od prawa międzynarodowego, został w tej sekcji położony na prawa człowieka. Powinno być jednak jasne, że ten typ wnioskowania jest odpowiedni także w wielu innych dziedzinach. W drodze przykładu można przytoczyć międzynarodowy system ochrony własności intelektualnej czy liczne wielostronne traktaty zawarte pod patronatem Światowej Organizacji Handlu (WTO), które zajmują się nie tylko handlem, lecz także wieloma innymi dziedzinami. W tym kontekście można wspomnieć, że Organ Rozstrzygania Sporów podlegający pod WTO jest mechanizmem międzynarodowym mogącym zapewnić co najmniej środek wykonawczy.

4.3 Dlaczego zasada rządów prawa na poziomie międzynarodowym zależy od prawa wewnętrznego?

W rozważaniach należy zwrócić uwagę na fakt korzyści osiągniętych przez zasadę rządów prawa na poziomie międzynarodowym czerpanych z tejże na poziomie krajowym. Zaiste wydawać by się mogło, że zasada rządów prawa na poziomie międzynarodowym zależy w wysokim stopniu od sposobu implementacji prawa na poziomie krajowym.

Rola rządów i ustawodawców

Nie do przecenienia jest w tym względzie rola rządów i ustawodawców krajowych. W szczególności konieczne jest, aby traktaty zawarte przez rząd i ratyfikowane przez parlament zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi były odpowiednio wdrażane na poziomie narodowym. Nawiązuje się tu do sekcji 4.1 oraz 4.2.

Niezwykle ważna kwestia

Powinno się także wspomnieć w tym kontekście nader ważki temat dotyczący współzależności między zasadą rządów prawa na obu poziomach. W sekcji 3.2.3 odniesiono się do sytuacji, w której w pewnych wypadkach członkowie Rady Bezpieczeństwa, włączając tych stałych, naruszyli prawa zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych.

Bolesnym przykładem jest wojna z Irakiem w roku 2003 (chodzi o wojnę koalicji USA i Wielkiej Brytanii – przyp. tłum.). W zaistniałych okolicznościach państwa rozpoczęły wojnę, naruszając zarówno prawo międzynarodowe, jak i wewnętrzne. Przywódcy tych państw sądzili, że ich narodowy interes wymagał w owym czasie użycia siły niezgodnie z prawem. Byli oni przygotowani do zlekceważenia zasady rządów prawa. Innym przykładem jest sposób, w jaki pewne zabiegi antyterrorystyczne pogwałciły standardy międzynarodowych praw człowieka.

Jest to niezwykle ważna kwestia, którą należy dogłębnie przedyskutować z uwagi na jej znaczenie dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego w przyszłości. Jakkolwiek w tym krótkim Poradniku nie jest możliwe wchodzenie w szczegóły, to zwyczajnie nierzetelnym byłoby pominięcie tego problemu.

Zasada rządów prawa bezwzględnie musi odnosić się w każdym momencie do wszystkich ludzi. Łatwo jest zastosować zasadę rządów prawa wobec ludzi, z którymi się zgadzamy. Jeśli jednak inni mają pomysły i stosują praktyki, z którymi się nie zgadzamy, istnieje niebezpieczeństwo rozpoczęcia debaty, że zasada rządów prawa nie odnosi się do takich osób.

Wystarczy przyjąć, że jednym z, jeśli nie jedynym, czynnikiem determinującym utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa w przyszłości będzie zachowanie większych państw, a w szczególności stałych członków Rady Bezpieczeństwa. Wyjątkowo ważne jest tu przewodnictwo zachodnich demokracji. Prawdę powiedziawszy ich działania na tym polu muszą być bez zarzutu. Niestety, dziś w świecie sytuacja wygląda zupełnie inaczej.

Rola sądów krajowych

Także rola sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w implementacji prawa międzynarodowego na szczeblu krajowym. Mogą one odgrywać decydującą rolę w upewnianiu się, że państwa, organizacje i jednostki przestrzegają zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego. W pewnym sensie przyszłość rządów prawa na poziomie międzynarodowym zależy w niemałym stopniu właśnie od sądów krajowych.

Oczywiście stopień udziału sądów krajowych jest ograniczony. Nie mają one kompetencji do stosowania wszystkich norm prawa międzynarodowego we wszystkich typach sporów pomiędzy wszystkimi podmiotami prawa międzynarodowego. Istnieją sprawy, w których sądy krajowe mogą wnieść taki wkład, na przykład gdy są właściwe do rozstrzygnięcia o odpowiedzialności jednostki z innego państwa o naruszenie podstawowych praw człowieka.

Co więcej w sprawach, w których sądy krajowe dysponują kompetencją do stosowania norm prawa międzynarodowego, trybunały międzynarodowe będą często niezbędne jako ostateczna instancja odwoławcza, nie tylko z tego względu, że mogą zapewnić jednolitość i spójność w wykładni i stosowaniu prawa międzynarodowego, ale także dlatego że wprowadzają dodatkową kontrolę jakości orzecznictwa na poziomie krajowym.

Na przykład jeśli sądy krajowe wszystkich państw członkowskich Rady Europy byłyby bardzo aktywne i sumienne w stosowaniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka w znaczących sprawach, Europejski Trybunał Praw Człowieka wciąż byłby niezbędny jako ostateczny arbiter w sprawach interpretacji i stosowania Konwencji.

Niemniej jednak jest wiele prawdy w opinii według której, sądy krajowe są szczególnie ważne dla przyszłości zasady rządów prawa na poziomie międzynarodowym. Istnieje wiele przypadków, w których sądy krajowe mogą w zasadzie uczestniczyć w zapewnieniu, że państwa, organizacje i jednostki spełniają swoje zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego. Rzeczywiście istnieje kilka powodów, dla których wydają się one wyjątkowo dobrze obsadzone w wykonywaniu tej działalności.

Do czego uprawnione są sądy krajowe

Po pierwsze: sądy krajowe mogą uzupełniać luki w kompetencjach sądów międzynarodowych i innych międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów.

Po drugie: sądy krajowe mogą zapewnić stosunkowo szybką i tanią alternatywę dla międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów. Stanowi to ważną korzyść, jako że zasada rządów prawa wymaga, aby droga sądowa była dostępna oraz aby sprawiedliwość nie była nadmiernie opóźniona.

Po trzecie: państwa są często oporne w upoważnianie sądów międzynarodowych oraz trybunałów przez przekazanie im swojej władzy sądowniczej. Prawo międzynarodowe narzuca ograniczenia na władzę państwową, a ona w sposób oczywisty nie jest skłonna do upoważniania ponadnarodowych sądów by wyznaczały im takie ograniczenia. Dlatego sądy krajowe są uważane za bardziej odpowiednie. Jako że większa akceptacja może prowadzić do większego przestrzegania wyroków, jest to istotne dla rządów prawa.

Po czwarte: sądy krajowe mają zazwyczaj lepsze możliwości niż odległe sądy czy instytucje, by dostosowywać zapisy prawa międzynarodowego do warunków lokalnych. Wiedzą one więcej o miejscowych wartościach i świadomości prawnej oraz mają większe doświadczenie w zajmowaniu się nimi. Biorąc pod uwagę fakt, że wiele międzynarodowych norm, w szczególności w obszarze praw człowieka, pozwala na pewien stopień uwrażliwienia na krajowe normy i wartości prawne, tak zwany margines uznania, rozstrzyganie na poziomie krajowym jest ważną zaletą. Możliwe, że decyzje sądów krajowych będą bardziej akceptowalne dla państwa i obywateli, a co za tym idzie łatwiej przestrzegane.

Po piąte sądy krajowe są niezbędne, by chronić sądy międzynarodowe i trybunały przed przeciążeniem. W regionalnych konwencjach praw człowieka figuruje zalecenie aby skarżący wyczerpał krajową drogę prawną, zanim organy ustanowione w konwencjach będą uznane za kompetentne do jej rozpatrzenia.

Zasada komplementarności

Jest to także jeden z powodów stojących za zasadą komplementarności wyłożoną w Statucie Rzymskim Międzynarodowego Trybunału Karnego. Zasada ta oznacza, że państwa mają kompetencję do orzekania o przestępstwach międzynarodowych, o ile spełnione są warunki kompetencji sądowej.

Jeśli zasada rządów prawa na poziomie międzynarodowym miałaby całkowicie zależeć od sądów i trybunałów międzynarodowych, instytucje te nie byłyby w stanie poradzić sobie z obciążeniem, co skutkowałoby nadmiernym opóźnieniem sprawiedliwości, a co za tym idzie jej odmową.

Jest oczywiste, że jeśli sądy krajowe mają pełnić wspomniane właśnie funkcje, muszą reprezentować najwyższy poziom kompetencji. Muszą one spełnić omówione wcześniej wymagania zasady rządów prawa na poziomie krajowym, szczególnie niezależność oraz bezstronność. Jeśli sądy krajowe zostaną uznane przez obywateli za skorumpowane, nie wpłynie to pozytywnie na przyszłość rządów prawa na poziomie międzynarodowym.

Innymi słowy ciągła praca nad udoskonaleniem jakości sądów krajowych leży nie tylko w interesie zasady rządów prawa na poziomie krajowym, lecz także na poziomie międzynarodowym.

5. ZALECANE LEKTURY

Materiały do dalszej lektury znajdują się pod poniższymi linkami na stronach internetowych Instytutu Praw Człowieka i Prawa Humanitarnego Raoula Wallenberga oraz Haskiego Instytutu Internacjonalizacji Prawa:

The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law
<http://www.rwi.lu.se/>

The Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL) <http://www.hiil.org/>

Strona internetowa Unii Międzyparlamentarnej (IPU) dostępna jest pod adresem: <http://www.ipu.org/english/home.htm>

Strona internetowa World Justice Project (WJP) dostępna jest pod adresem: <http://worldjusticeproject.org/>

Specjalne odniesienia do następujących publikacji:

Komunikat końcowy 26 Dorocznej Sesji Plenarnej InterAction Council of Former Heads of State and Government
<http://www.interactioncouncil.org/final-communiqu-29>

Prawa Człowieka: Podręcznik dla Parlamentarzystów. Opublikowany wspólnie przez IPU oraz Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka, 2005

http://www.ipu.org/PDF/publications/hr_guide_en.pdf

Parlament i Demokracja w XXI wieku: Przewodnik Dobrych Praktyk. Opublikowany przez IPU, 2006

http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_en.pdf

Nadzór Parlamentarny nad Sektorem Bezpieczeństwa. Opublikowany wspólnie przez IPU oraz Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003

<http://www.ipu.org/PDF/publications/decaf-e.pdf>

Prawa Człowieka i Parlamenti: Podręcznik dla Członków i Pracowników. The Westminster Consortium, the International Bar Association oraz UKaid, 2011

http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/About_the_HRI/HRI_Activities/Parliamentary_Strengthening.aspx

Zasady dotyczące Statusu Instytucji Państwowych (Zasady Paryskie)

<http://www2.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>

Wskaźnik Zasady Rządów Prawa ustanowiony pod patronatem The World Justice Project

<http://www.worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>