

Katarzyna Gałka*

PRAWA CZŁOWIEKA W PRAWIE I PRAKTYCE MERCOSUR

1. Wprowadzenie

Wspólny Rynek Południa (hiszp. *El Mercado Común del Sur*) zwany Mercosur¹ (ta nazwa będzie stosowana w niniejszym artykule) jest organizacją międzynarodową, która została utworzona w 1991 r. dla realizacji celów integracji gospodarczej² między grupą państw Ameryki Południowej, do której pierwotnie należały Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj, później dołączyła również Wenezuela³. Obecnie ku końcowi zmierza procedura przystąpienia do wspólnego rynku

* Mgr Katarzyna Gałka – Asystent, Katedra Ochrony Praw Człowieka i Prawa Prywatnego Międzynarodowego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

¹ Z języka portugalskiego Mercosul (Mercado Comum do Sul).

² Zob. przede wszystkim rozdział I zatytułowany „Cele, zasady i instrumenty” Traktatu ustanawiającego wspólny rynek między Republiką Argentyny, Federalną Republiką Brazylii, Republiką Paragwaju i Wschodnią Republiką Urugwaju (dalej jako Traktat z Asunción). Traktat ten jest instrumentem konstytuującym Mercosur, został podpisany 26.3.1991 r., wszedł w życie 29.11.1991 r. Odnośnie do celów Mercosur zob. także artykuł opublikowany w niniejszym numerze czasopisma: C. Mik, Wspólny Rynek Ameryki Łacińskiej (Mercosur) z perspektywy prawa międzynarodowego.

³ Wymienione państwa to pełni członkowie Mercosur. Wenezuela przystąpiła do Mercosur w 2012 r. (pełnoprawnym członkiem stała się w 2014 r.), obecnie od grudnia 2016 r. Wenezuela jest jednak zawieszona w prawach i obowiązkach wynikających z członkostwa. Sześć państw ma natomiast status państw stowarzyszonych (Chile, Ekwador, Gujana, Kolumbia, Peru i Surinam).

kolejnego państwa – Boliwii⁴. Chociaż konstytuujący Mercosur Traktat z Asunción przewidywał wyłącznie gospodarczy i rynkowy wymiar integracji⁵, w późniejszym okresie zostały przyjęte także instrumenty w dziedzinie politycznej⁶, doszło tym samym do rozszerzenia materii stanowiącej przedmiot regulacji w systemie Mercosur. Od pewnego czasu można również zaobserwować stopniowy, ale zyskujący coraz większą intensywność, proces włączania w ramy tego systemu problematyki praw człowieka⁷. Warto mu się przyjrzeć bliżej, by odpowiedzieć na szereg pytań odnośnie do motywów, charakteru i zakresu podejmowanych w jego toku działań. Na tym tle dokonać z kolei oceny, na ile proces ten oznacza trwałą i rzeczywistą zmianę paradygmatu integracji państw w Mercosur, a także czy – przyjmując perspektywę nie prawa integracyjnego, lecz prawa praw człowieka – czy doprowadził on do utworzenia systemu ochrony praw człowieka w ramach Mercosur.

Wśród czynników, które miały wpływ na rozpoczęcie tego procesu można wskazać kilka. Z pewnością trzeba podkreślić, że wszystkie państwa należące do Mercosur, będące członkami pierwotnymi, w momencie tworzenia wspólnego rynku od wielu lat (a właściwie od dekad) były już członkami Organizacji Państw Amerykańskich (dalej: OPA)⁸. W konsekwencji były związane zobowiązaniami w zakresie praw człowieka zaciągniętymi w ramach tego systemu, włącznie z podstawowym dokumentem tej organizacji, czyli Amerykańską Deklaracją Praw i Obowiązków Człowieka z 1949 r. (dalej: ADPiOCz)⁹. Wszystkie te państwa są

Informacje podane są wg stanu na 18.2.2018 r. za: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/7823/2/innova.front/paises-del-mercosur>. Więcej na temat członkostwa w Mercosur oraz o samej organizacji zob.: C. Mik, op. cit.

⁴ Wg stanu na 20.2.2018 r. Instrumentem akcesyjnym jest Protokół przystąpienia Wielonarodowego Państwa Boliwia do Mercosur z 17.7.2015 r. Protokół ten nie wszedł jeszcze w życie, jego tekst dostępny pod adresem: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/textos-fundacionales>, dostęp: 18.2.2018 r.).

⁵ Np. A. Malamuc, *Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur* [w:] *The Law of Mercosur*, red. M. T. Franca Filho, L. Lixinski, M. Belén Olmos Giupponi, Oxford-Portland 2010, s. 25.

⁶ Zob. C. Mik, op. cit. wraz ze wskazanymi tam przykładami.

⁷ M. Belén Olmos Giupponi w swej książce poświęconej prawom człowieka i procesom integracji gospodarczej w Amerykach określiła włączenie praw człowieka do systemu Mercosur jako „proces krok po kroku”, zauważając, że „początkowo kwestie praw człowieka nie uzyskały autonomicznego i zróżnicowanego traktowania w Mercosur, co w żadnym wypadku nie oznacza, że dotyczące ich zagadnienia są nieobecne w prawie Mercosur”. Autorka zauważyła dalej, że uznanie i ochrona praw człowieka w Mercosur jest wynikiem „stopniowej ewolucji, w ramach której prawa człowieka zostały włączone i rozwinięte w poszczególnych instrumentach prawnych Mercosur”, dodając także, że w wielu przypadkach włączenie to miało charakter fragmentaryczny”. Zob. M. Belén Olmos Giupponi, *Rethinking Free Trade, Economic Integration and Human Rights in the Americas*, Oxford-Portland 2017, s. 327.

⁸ Brazylia i Paragwaj ratyfikowały Kartę OPA w 1950 r., Urugwaj w 1955 r., a Argentyna w 1956 r.

⁹ ADPiOCz została przyjęta 2.5.1948 r. w trakcie IX Międzynarodowej Konferencji Państw Amerykańskich, który odbyła się w Bogocie.

także stronami Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka z 1969 r. (dalej jako AKPC)¹⁰. Oznacza to, że mają obowiązek przestrzegać międzyamerykańskich standardów praw człowieka nie tylko w działaniach indywidualnych, ale także tych podejmowanych w ramach procesu integracyjnego¹¹.

Po drugie, należy pamiętać, że państwa należące do Mercosur miały za sobą trudne doświadczenia masowych i systematycznych naruszeń praw człowieka, jakich dokonywały reżimy dyktatorskie. Nie można także zapomnieć, że wszyscy oryginalni członkowie Mercosur należeli wcześniej do grupy państw sprzymierzonych, które prowadziły tzw. operację Kondor, w ramach której dokonywane były masowe i rażące naruszenia praw człowieka¹². W tych okolicznościach ważne dla nowych rządów było polityczne odcięcie się od przeszłości i podkreślenie przywiązania do demokracji, rządów prawa i praw człowieka, jednocześnie zaś duży nacisk na włączenie praw człowieka do procesu integracji w Mercosur wywierany był przez społeczeństwo obywatelskie¹³.

Wreszcie, w literaturze przedmiotu zwraca się także uwagę na znaczenie jakie dla wprowadzenia praw człowieka w ramy Mercosur miało rozwijanie relacji między tą organizacją a Unią Europejską (dalej: UE)¹⁴. Kwestia poszanowania

¹⁰ Odpowiednio – Argentyna (ratyfikacja AKPC: 14.8.1984 r., związana jest także od 2003 r. I protokołem dodatkowym do AKPC i od 2008 r. II Protokołem dodatkowym); Brazylia (ratyfikacja AKPC: 9.6.1992 r., od 1996 r. związana I i II Protokołem dodatkowym); Paragwaj (ratyfikacja AKPC: 18.8.1989 r., od 1997 r. związany I Protokołem dodatkowym, a od 2000 roku II Protokołem dodatkowym); Urugwaj (ratyfikacja AKPC: 26.3.1985 r., od 1995 r. związany I protokołem dodatkowym do AKPC, a od 1994 r. II Protokołem dodatkowym).

¹¹ Członkostwo w OPA jako jeden z czynników, który wpłynął na rozwinięcie relacji między prawami człowieka a handlem w ramach systemu Mercosur zostało wskazane np. przez F. J. Garcia w: *Integrating Trade and Human Rights in the Americas*, [w:] *International Trade and Human Rights. Foundations and Conceptual Issues*, red. F.M. Abbot, Ch. Breining-Kaufmann, T. Cottier, The World Trade Forum, vol. 5, s. 335.

¹² Działania podejmowane we współpracy państw w ramach operacji Kondor (prowadzonej w latach 70-tych XX w.) obejmowały m.in. inwigilację, prześladowania, porwania, tortury, wymuszone zaginięcia i zabójstwa osób. Dokumenty dotyczące operacji Kondor zawierające materiały pochodzące z ponad 70 instytucji z Argentyny, Boliwii, Brazylii, Chile, Paragwaju i Urugwaju zostały zebrane i opublikowane przez Instytut Polityk Publicznych Praw Człowieka Mercosur (o Instytucie w dalszej części artykułu). Archiwum (*Acervo Documental Condor*, ADOC) dostępne jest na stronie Instytutu pod adresem <http://adoc.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor> (dostęp: 5.4.2018 r.). Z uwagi na tajny charakter operacji Kondor, ukrywanie lub niszczenie dowodów zbrodni oraz ograniczony dostęp do dokumentów, wiedza o działaniach podejmowanych w jej ramach ciągle jest niepełna (*ibidem*).

¹³ Za: A. Ribeiro Hoffmann, *At Last: Protection and Promotion of Human Rights by Mercosur* [w:] *Governance Transfer by Regional Organizations*, s. 192.

¹⁴ Zob. np. F.J. Garcia, op. cit., s. 337 i n. Jest to wyraz kształtowanej od lat 70-tych XX w. praktyki warunkowania stosowanego przez Wspólnotę Europejską/Unię Europejską. Elementem tej praktyki jest stosowanie od 1992 r. w umowach międzynarodowych klauzuli praw człowieka i demokracji (na temat tej praktyki zob. K. Gałka, *Swoboda handlu międzynarodowego a warunkowanie w celu zapewnienia poszanowania praw człowieka, rządów prawa i demokracji (perspektywa Światowej*

praw człowieka i demokracji została uwzględniona w instrumentach związujących i kształtujących współpracę Mercosur i Wspólnoty Europejskiej (dalej: WE)/UE¹⁵. Odzwierciedlają one praktykę warunkowania w celu zapewnienia poszanowania praw człowieka, rządów prawa i demokracji stosowaną przez UE w stosunkach zewnętrznych¹⁶. W piśmiennictwie podnosi się skuteczność tej praktyki w przypadku Mercosur, wskazując np. istotną rolę dla stabilizacji polityki Mercosur odnośnie do demokracji i praw człowieka jaką odegrała umowa o międzyregionalnej współpracy ramowej między WE i jej państwami członkowskimi oraz Mercosur i jego państwami członkowskimi¹⁷ z 1996 r.¹⁸ W umowie tej zawarto klauzulę, w której *expressis verbis* zastrzeżono, że „poszanowanie zasad demokratycznych i podstawowych praw człowieka ustanowionych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka wpływa na krajowe i zewnętrzne polityki stron” oraz że „stanowi zasadniczy element” umowy, nieprzestrzeganie którego uznaje się za jej „istotne naruszenie” (ang. „material breach”)¹⁹. Ocenia się np., że zawarcie umowy i dbałość o relacje z UE były przyczyną jednoznacznej reakcji pozostałych państw należących do Mercosur na próbę zamachu stanu w Paragwaju w 1996 r.²⁰

2. Prawa człowieka w instrumentach prawnych Mercosur

Odniesienia do praw człowieka były obecne w dwustronnych dokumentach, które zostały przyjęte przez Argentynę i Brazylię w drugiej połowie lat osiemdziesiątych XX w., i które tworzyły podstawy dla późniejszej integracji państw w Mercosur²¹. Świadczy o tym Akt o przyjaźni argentyńsko-brazylijskiej:

Organizacji Handlu) [w:] *Swoboda handlu międzynarodowego w prawie międzynarodowym*, red. C. Mik, M. Jeżewski, Kraków-Warszawa 2013, s. 355-356 wraz z powołaną tam literaturą).

¹⁵ W tym w Porozumieniu o współpracy międzyinstytucjonalnej z 29.5.1992 r. oraz Wspólnej deklaracji dotyczącej dialogu politycznego między UE a Mercosur z 15.12.1995.

¹⁶ Praktyka warunkowania UE kształtowana jest od lat 70-tych XX w. Elementem tej praktyki jest stosowanie od 1992 r. w umowach międzynarodowych klauzuli praw człowieka i demokracji (na temat tej praktyki zob. K. Gałka, *Swoboda handlu międzynarodowego a warunkowanie w celu zapewnienia poszanowania praw człowieka, rządów prawa i demokracji (perspektywa Światowej Organizacji Handlu)* [w:] *Swoboda handlu międzynarodowego w prawie międzynarodowym*, red. C. Mik, M. Jeżewski, Kraków-Warszawa 2013, s. 355-356 wraz z powołaną tam literaturą).

¹⁷ Dz.Urz.UE 1996, L 69, s. 4-22.

¹⁸ F.J. Garcia, *op. cit.*, s. 338.

¹⁹ Art. 35 umowy o międzyregionalnej współpracy ramowej między WE i jej państwami członkowskimi oraz Mercosur i jego państwami członkowskimi.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Na temat kształtowania się podstaw działania Mercosur zob. C. Mik, *op. cit.*, także E. Chwiej, *Mercosur. Organizacja regionalnej współpracy gospodarczej w Ameryce Południowej*, Kraków 2010, s. 58-66.

demokracja, pokój i rozwój z 10.12.1986 r. Mimo to, w Traktacie z Asunción kwestia praw człowieka została całkowicie pominięta. Podobnie przyjmowane później instrumenty o charakterze konstytucyjnym dla wspólnego rynku Ameryki Południowej²² nie zawierały żadnej regulacji, czy nawet wzmianki o prawach człowieka, aż do czasu Protokołu ustanawiającego Parlament Mercosur z 2005 r. W Protokole tym wśród celów, zasad i kompetencji Parlamentu Mercosur (dalej jako Parlasur/Parlament) uwzględnione zostały te związane z prawami człowieka.

Powołanie Parlasur z takim zakresem kompetencji było częścią zasadniczych zmian w systemie Mercosur, które nastąpiły w połowie pierwszej dekady XXI w., nadających nowy wymiar i tempo procesowi włączania do tego systemu kwestii z zakresu promowania i ochrony praw człowieka. Do tego czasu w ramach Mercosur znajdowały wyraz zasadniczo tylko wybrane aspekty praw człowieka – były to regulacje cząstkowe, odnoszące się do niektórych kwestii socjalnych lub praw pracowniczych²³. Wprawdzie już w Deklaracji z X szczytu Mercosur z 25.6.1996 r.²⁴ państwa członkowskie potwierdziły swoje „pełne przywiązanie do zasad i instytucji demokratycznych, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności”²⁵, jednak dopiero w połowie pierwszej dekady XXI w. podjęte zostały skonkretyzowane działania w obszarze promowania i ochrony praw człowieka w Mercosur²⁶. Wtedy to, oprócz ustanowienia wyposażonego w kompetencje w sferze praw człowieka Parlasur, powołany został Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka oraz Ministrów Mercosur i Państw Stowarzyszonych (hiszp. La Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos y Cancillerías del Mercosur y Estados Asociados, dalej jako: SWWSPCz/Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka), a także przyjęto Protokół z Asunción w sprawie zobowiązania do promowania i ochrony praw człowieka w Mercosur (dalej jako

²² Do instrumentów o charakterze konstytucyjnym dla Mercosur zalicza się: Traktat z Asunción; Protokół dodatkowy do Traktatu z Asunción o strukturze instytucjonalnej Mercosur przyjęty 16.12.1994 r. (wszedł w życie 17.12.1995 r., dalej jako Protokół z Ouro Preto); Protokół z Ushuaia o zobowiązaniu demokratycznym w Mercosur, Republice Boliwii i Republice Chile przyjęty 24.7.1998 r. (wszedł w życie 17.1.2002 r., dalej jako Protokół z Ushuaia); Protokół z Olivos dla rozwiązywania sporów w Mercosur przyjęty 18.2.2002 r. (wszedł w życie 10.2.2004 r., dalej jako Protokół z Olivos); Protokół ustanawiający Parlament Mercosur przyjęty 9.12.2005 r. (wszedł w życie 24.2.2007 r., dalej jako Protokół ustanawiający Parlasur); Protokół przystąpienia Boliwariańskiej Republiki Wenezueli do Mercosur z 4.7.2006 r. Na dzień dzisiejszy nie wszedł jeszcze w życie przyjęty 17.7.2015 r. Protokół przystąpienia Wielonarodowego Państwa Boliwia do Mercosur.

²³ M. Belén Olmos Giupponi, op. cit., s. 325.

²⁴ Deklaracja z Potrero de los Funes, § 19 – za: M. Belén Olmos Giupponi, op. cit., s. 331.

²⁵ Warto tutaj jednak pamiętać o wymienionych wyżej instrumentach zawieranych w ramach relacji Mercosur z UE.

²⁶ Zob. np. A. Ribeiro Hoffmann, *At Last: Protection and Promotion of Human Rights by Mercosur* [w:] *Governance Transfer by Regional Organizations*, s. 192. Autorka stawia w tej publikacji tezę, że do połowy pierwszej dekady XXI w. Mercosur nie miał żadnych planów odnośnie do promowania i ochrony praw człowieka.

Protokół z Asunción/ Protokół PCz)²⁷ – pierwszy, i jak dotąd jedyny, instrument o randze traktatowej w systemie Mercosur poświęcony bezpośrednio promowaniu i ochronie praw człowieka. W 2005 r. proklamowana została także Deklaracja Prezydencka o Prawach Człowieka²⁸, w której potwierdzono znaczenie zobowiązań wynikających z powszechnego i międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka, jak również Protokołu z Asunción dla rozwoju ochrony praw człowieka w regionie. Sygnatariusze Deklaracji zobowiązali się także do prowadzenia polityk, mających na celu zapewnienie skutecznego wykonywania, zgodnie z zasadą jedności, wszystkich praw człowieka (osobistych, politycznych, gospodarczych, socjalnych i kulturalnych). Dostrzegli także konieczność rozwijania „nowych” aspektów praw człowieka, takich jak prawo do prawdy i walka z wszelkimi przejawami bezkarności, a mając na uwadze doświadczenia poważnych, masowych i systematycznych naruszeń praw człowieka w swoich państwach, uznali poznanie prawdy o wydarzeniach z przeszłości za kolektywne prawo społeczeństw żyjących w państwach członkowskich i stowarzyszonych Mercosur²⁹.

2.1. Treść i znaczenie Protokołu z Asunción dla ochrony praw człowieka w systemie Mercosur

2.1.1. Związek między prawami człowieka i demokracją

W preambule Protokołu z Asunción silnie podkreślono związek między prawami człowieka a demokracją. Przywołane zostały dokumenty odnoszące się do demokracji jako warunku koniecznego integracji państw w Mercosur, a wśród nich: Deklaracja prezydencka z Las Leñas z 27.6.1992 r.; Deklaracja prezydencka w sprawie zobowiązania demokratycznego z 25.6.1996 r. oraz Protokół z Ushuaia. W preambule odwołano się także do Deklaracji i Programu Działań Światowej Konferencji Praw Człowieka w Wiedniu z 1993 r., która stanowi m.in., że demokracja, rozwój i poszanowanie dla praw człowieka i podstawowych wolności to pojęcia współzależne i wzajemnie się wzmacniające. Przywołano także, bez wskazania konkretnych instrumentów, „różne rezolucje ZO ONZ i Komisji Praw Człowieka, w których podkreśla się, że poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności

²⁷ Protokół został przyjęty 6.7.2005 r., wszedł w życie 3.4.2010 r., jego stronami są obecnie (wg stanu na 18.2.2018 r.) Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj (pierwotne państwa-strony). Zgodnie z art. 1 Protokołu przystąpienia Wielonarodowego Państwa Boliwia do Mercosur z 17.7.2015 r., po wejściu w życie tego Protokołu, co będzie równoznaczne z członkostwem pełnym Boliwii w Mercosur, Boliwia także będzie związana Protokołem PCz. Tekst protokołu PCz dostępny jest na stronie internetowej Mercosur pod adresem: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4054/2/innova.front/textos-fundacionales>, dostęp: 18.2.2018 r.).

²⁸ Pełny tytuł tego dokumentu to: Declaración sobre Derechos Humanos de los Presidentes del Mercosur y Estados Asociados.

²⁹ Ibidem, odpowiednio § 4, 5, 6.

stanowi element konieczny demokracji³⁰. Wreszcie, potwierdzone zostało, że przestrzeganie porządku demokratycznego stanowi konieczną gwarancję skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności, a jakiegokolwiek przerwania lub zagrożenie normalnego przebiegu procesu demokratycznego w jednym z państw-stron zagraża skutecznemu korzystaniu z praw człowieka.

2.1.2. Ochrona i promowanie praw człowieka jako warunek konieczny integracji państw w Mercosur

Preambuła Protokołu Praw Człowieka powołuje również m.in. Deklarację Prezydencką z Puerto Iguazú z 8.7.2004 r., w której przypisane zostało priorytetowe znaczenie promowaniu, ochronie i zapewnianiu praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich osób zamieszkałych na obszarze Mercosur, jak również decyzję Rady Wspólnego Rynku nr 40/04, w której Rada nie tylko podkreśliła, że „prawa człowieka mają fundamentalne znaczenie dla budowania wolnych społeczeństw i dążenia do postępu gospodarczego i społecznego”, ale również uznała ochronę i promowanie praw człowieka za „zasadnicze cele procesu integracji Ameryki Południowej”³¹.

Potwierdzenie zależności między integracją państw w Mercosur a prawami człowieka otwiera część merytoryczną (dyspozycję) Protokołu z Asunción. W art. 1 stwierdzone zostało, że „pełne działanie instytucji demokratycznych i poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności są warunkami niezbędnymi ciągłości i rozwoju procesu integracji między Stronami”.

2.1.3. Ogólny obowiązek współpracy w obszarze praw człowieka

Na mocy art. 2 Protokołu z Asunción nakłada na państwa-strony (państwa członkowskie Mercosur) ogólny obowiązek „wzajemnej współpracy w promowaniu i skutecznej ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przez mechanizmy instytucjonalne ustanowione w Mercosur”.

³⁰ Wśród rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczących demokracji i praw człowieka należy wymienić przede wszystkim następujące: 55/43 z 27.11.2000 r. pt. „Wspieranie przez system Narodów Zjednoczonych wysiłków rządów na rzecz promowania i umacniania nowych lub przywróconych demokracji”; 55/96 z 4.12.2000 r. pt. „Promowanie i umacnianie demokracji”. Odnośnie do Komisji Praw Człowieka zob. przede wszystkim: 2000/47 z 25.4.2000 r. pt. „Promowanie i umacnianie demokracji”; 2001/41 z 23.4.2001 r. pt. „Kontynuowanie dialogu dotyczącego środków promowania i umacniania demokracji”; 2002/46 z 23.4.2002 r. pt. „Dalsze środki na rzecz promowania i umacniania demokracji”. We wskazanych dokumentach mocno podkreślona jest współzależność między demokracją i prawami człowieka.

³¹ Decyzja nr 40/04 Rady Wspólnego Rynku z 16.12.2004 r. Powołuje ona SWWSPCz. Tekst decyzji dostępny jest pod adresem: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec4004s.asp> (dostęp: 20.2.2018 r.).

2.1.4. Zakres stosowania Protokołu z Asunción: poważne i systematyczne naruszenia praw człowieka w sytuacjach kryzysowych i stanach nadzwyczajnych

Protokół z Asunción ustanawia możliwość nałożenia sankcji na państwo naruszające prawa człowieka, jednak zakres stosowania protokołu w tym aspekcie został dalece ograniczony. Zgodnie z treścią art. 3 jest on jednak stosowany jedynie do przypadków „poważnych i systematycznych naruszeń praw człowieka i podstawowych wolności w jednej ze stron w sytuacji kryzysu instytucjonalnego lub w czasie trwania stanu nadzwyczajnego przewidzianego w ustawach konstytucyjnych”³².

Stosowanie Protokołu PCz warunkowane jest zatem dwoma głównymi czynnikami o charakterze łącznym, mianowicie, po pierwsze, będzie miało miejsce wyłącznie w sytuacjach nadzwyczajnych – Protokół z Asunción nie ma zastosowania do aktów władzy naruszających prawa człowieka w okresie normalnego funkcjonowania państwa, co trzeba podkreślić, niezależnie od tego, jak poważna może być natura takich naruszeń, a po drugie, odnosi się wyłącznie do „poważnych i systematycznych” naruszeń praw człowieka, co zgodnie z wykładnią literalną oznacza koniunkcję, a zatem Protokół PCz nie odnosi się np. do odosobnionych naruszeń praw człowieka, nawet jeśli miałyby one charakter poważny, czy nawet rażący.

Zgodnie z postanowieniami Protokołu z Asunción w takiej sytuacji państwa członkowskie, które nie są dotknięte stanem nadzwyczajnym (pozostałe) muszą dążyć do przeprowadzenia konsultacji z państwem dotkniętym stanem nadzwyczajnym (art. 3). Jeśli konsultacje te okażą się nieskuteczne, pozostałe państwa członkowskie „rozważą charakter i zakres środków, jakie powinny być zastosowane, biorąc pod uwagę powagę zaistniałej sytuacji”. Są to środki (sankcje) związane z członkostwem w Mercosur – Protokół wskazuje, że mogą one obejmować zawieszenie w prawie uczestniczenia w różnych organach Mercosur, a także zawieszenie w prawach i obowiązkach wynikających z procesu integracji³³.

Procedura stosowania takich środków została określona w art. 5 Protokołu. Dla ich podjęcia wymagany jest konsensus między stronami oraz powiadomienie państwa zainteresowanego, które nie uczestniczy w procesie podejmowania decyzji. Środki wchodzą w życie z dniem zawiadomienia państwa dotkniętego stanem nadzwyczajnym. Zgodnie z art. 6 zastosowane wobec danego państwa środki są

³² Hiszp. *El presente Protocolo se aplicará en caso de que se registren graves y sistemáticas violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales en una de las Partes en situaciones de crisis institucional o durante la vigencia de estados de excepción previstos en los ordenamientos constitucionales respectivos.*

³³ Art. 4 Protokołu z Asunción.

uchylane od dnia zawiadomienia tego państwa, że przyczyny ich stosowania ustały. Zawiadomienie to powinno być przekazane przez strony, które zastosowały środki.

2.1.5. Znaczenie Protokołu z Asunción dla praw człowieka w systemie Mercosur

Ograniczenie zakresu stosowania Protokołu z Asunción do sankcji w sytuacji poważnych i systematycznych naruszeń praw człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych osłabia rolę jego rolę jako instrumentu skutecznej ochrony praw człowieka. Za nietrafne należy uznać jednak te poglądy, które z tego powodu postrzegają go jako dokument o znaczeniu marginalnym. Wprawdzie nie została jeszcze wykształcona praktyka stosowania Protokołu, niemniej w oparciu o jego tekst, należy uznać, że wprowadza on istotną zmianę w systemie normatywnym Mercosur.

Wynika to przede wszystkim z treści art. 1 Protokołu z Asunción, któremu w latynoamerykańskiej literaturze przedmiotu właściwie nie poświęca się uwagi, a który uznaje poszanowanie praw człowieka za warunek niezbędny ciągłości i dalszego rozwoju procesu integracji państw w Mercosur. Przy czym przepis ten należy odczytać w świetle art. 7 Protokołu PCz, który w sposób jednoznaczny stanowi, że Protokół z Asunción jest integralną częścią Traktatu z Asunción. Protokół daje zatem silną, traktatową, podstawę, dla objęcia praw człowieka paradygmatem integracji państwa w Mercosur.

Uprawniona wydaje się teza, że art. 1 wraz z klauzulą określającą Protokół PCz jako integralną część Traktatu z Asunción może być widziany jako podstawa dla uznania praw człowieka jako celów/wartości systemu Mercosur, a nie zewnętrznych, np. przez organy rozstrzygania sporów Mercosur, co w konsekwencji, w sposób znaczący przyczyniłoby się do podniesienia poziomu ochrony praw człowieka w Mercosur³⁴. W tym miejscu warto przywołać stanowisko Stałego Trybunału Rewizyjnego (dalej jako STR/Trybunał Rewizyjny) odnośnie do interpretacji analogicznej do art. 7 Protokołu z Asunción klauzuli przewidzianej w Protokole z Ushuaia. W wyroku w sprawie zawieszenia uczestnictwa Paragwaju w organach Mercosur oraz pełnego członkostwa Wenezueli wydanym w 2012 r.³⁵

³⁴ W jedynym, jak do tej pory wyroku wydanym przez organy rozstrzygające spory Mercosur bezpośrednio dotyczącym praw człowieka, prawa człowieka traktowane były jako część porządku krajowego w państwie-stronie sporu. Zob. dalsza część artykułu dotycząca wyroku w sprawie mostów.

³⁵ Laudo del Tribunal Permanente de Revisión No. 01/2012 en el Procedimiento Excepcional de Urgencia Solicitado por la República del Paraguay en Relación con la Suspensión de su Participación en los Organos del Mercado Común del Sur (Mercosur) y a la Incorporación de Venezuela como Miembro Pleno. Zob. szczególnie §34-43. O znaczeniu tego wyroku, chociaż w kontekście idei karty praw człowieka w systemie Mercosur, a nie art. 1 Protokołu z Asunción w: M. Canepa, *Los derechos humanos en el MERCOSUR*, „Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión” 2015, vol. 3, nr 6, s. 173. Artykuł dostępny pod adresem http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=2304-788720150006&lng=en&nrm=iso (dostęp: 20.2.2018 r.).

STR zaznaczył, że system rozstrzygania sporów Mercosur nie ogranicza się tylko do kwestii handlowych, lecz obejmuje wszystkie zagadnienia objęte przepisami prawa Mercosur (w tym wypadku chodziło o kontrolę legalności zastosowania Protokołu z Ushuaia). Uznał także, że skoro Protokół z Ushuaia przewiduje wyraźnie, iż jest „integralną częścią Traktatu z Asunción i odpowiednich umów integracyjnych zawartych między Mercosur a Republiką Boliwii oraz między Mercosur a Republiką Chile”, oznacza to, że Protokół ten jest objęty właściwością STR (mechanizmu rozstrzygania sporów Mercosur)³⁶.

Druga grupa uwag dotyczących znaczenia Protokołu z Asunción dla ochrony praw człowieka w systemie Mercosur dotyczy samego pojęcia praw człowieka i metody przyjętej w tym akcie normatywnym dla ich zdefiniowania. Protokół z Asunción nie zawiera katalogu praw człowieka – jak wspomniano wyżej, nie jest instrumentem prawnym o charakterze karty praw człowieka. Preambuła Protokołu potwierdza natomiast „zasady i normy” zawarte w Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka, Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka i „innych regionalnych instrumentach praw człowieka”. Można zatem przyjąć, że pojęcie prawa człowieka na potrzeby Protokołu z Asunción definiowane jest przez standardy międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka. Rozwiązanie zakłada zatem inkorporację tych standardów, na mocy odesłania. Pozwala to uniknąć swobodnego dublowania standardów praw człowieka, do którego prowadziłoby w istocie przyjęcie własnego (w ramach Mercosur) katalogu praw człowieka w dokumencie mającym status umowy międzynarodowej wiążącej tylko dla państw–stron, z których wszystkie związane są zobowiązaniami wynikającymi z instrumentów regionalnej ochrony praw człowieka w systemie Organizacji Państw Amerykańskich.

Warto podkreślić również, że państwa-strony Protokołu z Asunción w preambule potwierdziły cztery fundamentalne cechy dotyczące katalogu praw człowieka, mianowicie powszechność, niepodzielność, współzależność i wzajemne powiązania wszystkich praw człowieka – gospodarczych, socjalnych, kulturalnych oraz osobistych i politycznych. Należy wobec tego stwierdzić, że w świetle Protokołu z Asunción pojęcie praw człowieka nie jest zawężone do wybranej kategorii przedmiotowej tych praw, w szczególności nie koncentruje się wyłącznie na prawach społecznych³⁷.

³⁶ Zgodnie z art. 1 ust. 1 Protokołu z Olivos ustanowiony na jego podstawie mechanizm rozstrzygania sporów obejmuje spory między państwami, które dotyczą interpretacji, stosowania lub naruszenia m.in. „Traktatu z Asunción, Protokołu z Ouro Preto, protokołów i porozumień zawartych w ramach Traktatu z Asunción”.

³⁷ Inaczej niż np. przedstawione wcześniej projekt karty praw człowieka.

3. Kwestia praw człowieka w orzecznictwie organów rozstrzygających spory w Mercosur

Jak dotąd problematyka praw człowieka nie znalazła bezpośredniego wyrazu w orzecznictwie organów rozstrzygających spory w Mercosur, poza wyrokiem z 2006 r. wydanym przez Trybunał Arbitrażowy Ad hoc Mercosur w tzw. sprawie mostów, a więc w sprawie sporu wniesionego przez Urugwaj przeciwko Argentynie dotyczącego nieprzyjęcia przez Argentynę odpowiednich środków w celu zapobieżenia powstaniu i/lub usunięcia utrudnień w swobodzie przepływu spowodowanych przez blokady na terytorium argentyńskim dróg dojazdowych do międzynarodowych mostów General San Martín i General Artigas łączących Argentynę z Urugwajem (tzw. sprawa mostów, sprawa będzie tak określana dalej)³⁸.

Jest to przykład sprawy, w której organ rozstrzygający spór musiał rozważyć występujące w opozycji do siebie standardy praw człowieka oraz cele integracji gospodarczej w Mercosur.

3.1. Okoliczności faktyczne sprawy i roszczenia Urugwaju³⁹

Przedstawiony Trybunałowi spór miał swoje źródło w utworzonych na terytorium Argentyny blokadach dróg dojazdowych do łączących Argentynę i Urugwaj dwóch mostów na rzece Urugwaj wyznaczającej granice między oboma państwami. Blokady te zostały zorganizowane przez argentyńskich aktywistów na rzecz ochrony środowiska w proteście przeciwko budowie przez Urugwaj na rzece dwóch dużych zakładów produkujących celulozę. Obok blokad podjęto także krótkotrwałe działania utrudniające swobodę przepływu na kolejnym moście między argentyńskim miastem Concordia i urugwajskim miastem Salto.

Zgodnie ze stanowiskiem Urugwaju opisane blokady i utrudnienia spowodowały poważne szkody dla państwa i urugwajskiego sektora gospodarczego, „istotnie związanego z importem i eksportem, turystyką oraz transportem ziemnym

³⁸ Laudo 9/2006 del Tribunal Arbitral «Ad Hoc» del Mercosur Constituido para Entender de la Controversia Presentada por la República del Uruguay a la República Argentina sobre *Omisión del Estado Argentino en Adoptar Medidas Apropriadas para Prevenir y/o Hacer Cesar los Impedimentos a la Libre Circulación Derivados de los Cortes en el Territorio Argentino de Vías de Acceso a los Puentes Internacionales Gral. San Martín y Gral. Artigas que Unen la República Argentina con la República Oriental del Uruguay*. Wyrok został wydany 6.9.2006 r. Dalej będzie określany jako wyrok w sprawie mostów. Tłumaczenie na język angielski wyroku przygotowane w ramach projektu translatorskiego Towarzystwa Międzynarodowego Prawa Gospodarczego dostępne pod adresem: http://www.sielnet.org/Resources/Documents/Paper_Mills_MERCOSUR_Translation_FINAL_Clean,_22_August_2011.pdf (dostęp: 30.9.2017 r.). Sprawa została szczegółowo opisana przez L. Lixinski, op. cit., s. 357-363. Nawiązuje do niej także M. Canepa (op. cit., s. 173-175).

³⁹ Szczegółowo zob. część I-F wyroku w sprawie mostów. Odnośnie do argumentów Argentyny zob. część I-G wyroku.

pasażerów i towarów”⁴⁰. Mimo tego Argentyna nie zastosowała odpowiednich środków, by położyć kres blokadom drogowym, chociaż liczba demonstrantów była stosunkowo niewielka. Było to zaniechanie, które naruszało zobowiązania wynikające dla Argentyny z Traktatu z Asunción ustanawiającego wspólny rynek obejmujący swobodny przepływ towarów i usług między państwami, który osiągnięty jest przez eliminację, między innymi, pozataryfowych ograniczeń swobody przepływu towarów lub wszelkich innych środków równoważnych (art. 1)⁴¹.

3.2. Sprawa mostów: stanowisko Trybunału odnośnie do praw człowieka⁴²

W odpowiedzi na zarzuty Urugwaju Argentyna powołała się na konieczność ochrony praw człowieka. W jej ocenie zarzuty dotyczące niepodjęcia przez nią działań wobec protestujących powinny zostać oddalone, ponieważ jakiegokolwiek bardziej zdecydowane działanie przeciwko protestującym nie mogło być podjęte bez ryzyka naruszenia obowiązujących praw człowieka lub spowodowania poważnego zakłócenia porządku publicznego.

Argentyna zasadnie podnosiła, że w zaistniałej sytuacji miała miejsce kolizja wolności myśli i wolności zgromadzeń z jednej strony, a prawem do swobodnego przepływu towarów z drugiej. W jej ocenie konieczność poszanowania i ochrony praw człowieka może usprawiedliwiać ograniczenia w korzystaniu z praw przewidzianych w traktacie integracyjnym⁴³. Swoje stanowisko Argentyna argumentowała tym, że w jej porządku wewnętrznym prawa człowieka mają rangę praw konstytucyjnych, podczas gdy zasady integracji gospodarczej w Mercosur uregulowane są na poziomie ustawowym.

Trybunał arbitrażowy wprawdzie uznał kwestie praw człowieka za „obce, jako takie, prawu Mercosur”⁴⁴, niemniej stwierdził, że ma właściwość, by uwzględnić je przy rozpatrywaniu sprawy sub judice⁴⁵. Odrzucił jako całkowicie błędne w świetle prawa międzynarodowego stanowisko Argentyny, z którego wynikało, że treść zobowiązań międzynarodowych (których w tym wypadku źródłem był Traktat z Asunción) kształtowana jest przez możliwości wynikające z argentyńskiego prawa wewnętrznego w zakresie praw człowieka⁴⁶. Następnie Trybunał podkreślił, że w kontekście wielostronnych umów handlowych może zaistnieć konieczność odsunięcia wynikających z nich zobowiązań z uwagi na zasady i wartości uznawane przez społeczność międzynarodową, a tam gdzie dokonanie harmonizacji

⁴⁰ Ibidem, § 22.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Szczegółowo zob. ibidem, część II-F wyroku (*Sobre la referencia a los derechos humanos*).

⁴³ Ibidem, § 51.

⁴⁴ Ibidem, § 125.

⁴⁵ Uzasadnienie – zob. ibidem, § 126.

⁴⁶ Ibidem, §§ 128-129.

kolidujących praw jest wyjątkowo trudne lub niemożliwe, prawa znajdujące się wyżej w hierarchii muszą mieć zapewnioną lepszą ochronę⁴⁷. Zasady uznane przez społeczność międzynarodową, a takimi są prawa człowieka, mogą uzasadniać ingerencję w wolny rynek. Konieczne jest wtedy wyważenie kolidujących ze sobą praw, jednak w taki sposób, by nie prowadziło to do całkowitego uchylecia jednego z nich⁴⁸. Dalej Trybunał wskazał, że pewne ograniczenia swobody przepływu mogą być „tolerowane”, pod warunkiem, że podjęto środki dla zminimalizowania niedogodności wywołanych tymi ograniczeniami oraz, gdy trwały one przez krótki okres czasu, nie powodując tym samym poważnych lub trwałych szkód⁴⁹. Wreszcie, Trybunał przyznał, że protesty realizowały cel legitymowany, jednak pierwotna legitymacja przestała istnieć wraz z przeciągającym się czasem trwania protestów i uciekaniem się do środków coraz mocniej ingerujących w prawa innych osób⁵⁰.

4. Promowanie i ochrona praw człowieka w Mercosur: wymiar instytucjonalny

Proces włączania kwestii praw człowieka w ramy systemu Mercosur, obok inkorporacji i tworzenia standardów materialnych, ma także wymiar instytucjonalny. Wyraża się on, po pierwsze, w wyposażeniu Parlasur jako jednego z organów głównych Mercosur w kompetencje w obszarze praw człowieka⁵¹, po drugie zaś, w tworzeniu wyspecjalizowanych organów promowania i ochrony praw człowieka w strukturze organizacyjnej Mercosur.

4.1. Kompetencje Parlasur w obszarze praw człowieka

Jednoizbowy Parlament został powołany w 2005 r. jako niezależny i autonomiczny organ reprezentujący ludy państw członkowskich Mercosur⁵². Zastąpił on Komisję Parlamentarną utworzoną na podstawie Protokołu z Ouro Preto⁵³. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Komisja w swojej działalności

⁴⁷ Ibidem, § 133.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Tego warunku, w ocenie Trybunału, nie spełniały blokady drogowe, które trwały więcej niż 3 miesiące w środku letniego sezonu wakacyjnego, w którym sektor turystyczny obu państw odczuł bardziej poważne konsekwencje (ibidem, § 134).

⁵⁰ Ibidem, § 157-158.

⁵¹ Znaczenie Parlasur w obszarze praw człowieka zostało podkreślone [w:] A.L. Garín, *Derechos Humanos en Clave de Mercosur*, „Revista Brasileira de Direito Constitucional” 2010, nr 15, s. 34.

⁵² Art. 1 Protokołu ustanawiającego Parlasur. Szerzej na temat samego Parlamentu zob. C. Mik, op. cit.

⁵³ Odnośnie do Komisji Parlamentarnej zob. art. 22-27 Protokołu z Ouro Preto. Zob. także C. Mik, op. cit.

koncentrowała się na promowaniu wartości demokratycznych w Mercosur, a zgodnie ze swoim Regulaminem postępowania za cel miała m.in. „ochronę pokoju, wolności, demokracji i skuteczność praw człowieka”⁵⁴.

Parlament jest jedynym z organów głównych Mercosur, któremu wprost powierzone zostały zadania związane z prawami człowieka. Instrument konstytuujący Parlasur definiuje cele, zasady i kompetencje tego organu. W każdej z tych kategorii zostały uwzględnione prawa człowieka. I tak, do celów, które ma urzeczywistniać Parlament, należy m.in. promowanie i stała obrona demokracji, wolności i pokoju⁵⁵. Wśród zasad, którymi musi kierować się Parlasur w swojej działalności, wskazano zasadę poszanowania praw człowieka oraz odrzucenia wszelkich form dyskryminacji, w szczególności z uwagi na płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne, religię, narodowość, wiek i status społeczno-ekonomiczny⁵⁶. Z kolei kompetencje Parlasur obejmują przygotowywanie i publikowanie corocznych sprawozdań na temat sytuacji praw człowieka w państwach członkowskich Mercosur przy uwzględnieniu zasad i norm tej organizacji⁵⁷.

Sprawozdania te przygotowywane są przez Komisję ds. Obywatelstwa i Praw Człowieka (hiszp. Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlasur, dalej jako Komisja Praw Człowieka). Jest to jedna z komisji stałych funkcjonujących w Parlasur zgodnie z jego Regulaminem wewnętrznym⁵⁸. Obok sporządzania wymienionych wyżej sprawozdań, do zadań tej jednostki pomocniczej należy przeprowadzanie dyskusji i przygotowywanie informacji pisemnych dla Parlasur odnośnie do praw człowieka, etniczności, obywatelstwa, praw dzieci, młodzieży i osób starszych, problematyki równości płci i ochrony mniejszości, wolności wypowiedzi, wolności religii, demokracji partycypacyjnej, oraz ochrony konsumentów. Ponadto Komisja Praw Człowieka ma za zadanie współpracować z organizacjami pozarządowymi chroniącymi prawa człowieka. Wreszcie, zgodnie z Regulaminem wewnętrznym Parlasur, Komisja Praw Człowieka bada petycje indywidualne kierowane przez obywateli państw Mercosur do Parlamentu.

Oprócz komisji stałych Parlasur może tworzyć także komisje tymczasowe oraz specjalne⁵⁹. Komisje tymczasowe tworzone są w celu zbadania konkretnego zagadnienia i przestają istnieć wraz z zakończeniem kadencji Parlamentu, gdy zrealizują powierzone zadanie lub gdy upłynie czas, na który zostały powołane⁶⁰.

⁵⁴ Za: L. Lixinski, *Human Rights in Mercosur* [w:] *The Law of Mercosur...*, s. 353.

⁵⁵ Art. 2 pkt 2 Protokołu ustanawiającego Parlasur.

⁵⁶ Ibidem, art. 3 pkt. 4 i 5 (odpowiednio).

⁵⁷ Ibidem, art. 4 pkt 3.

⁵⁸ *Reglamento Interno del Parlamento del Mercosur*. Tekst Regulaminu został przyjęty 6.8.2007 r. Rozporządzeniem (hiszp. *disposición*) 06/2007, następnie zmieniony rozporządzeniami 7/2007 oraz 01/2014. Tekst Regulaminu dostępny jest pod adresem: https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/7307/1/reglamento_interno_-_es.pdf (dostęp: 17.3.2018 r.).

⁵⁹ Art. 54 *Regulaminu wewnętrznego Parlasur*.

⁶⁰ Ibidem, art. 80.

Z kolei komisje specjalne tworzone są przez zgromadzenie plenarne Parlasur, gdy uzna ono to za konieczne lub w sytuacjach, które nie zostały przewidziane w Regulaminie Parlamentu⁶¹. Z dostępnych dokumentów wynika, że np. 29.4.2008 r. Parlament wydał rozporządzenie o utworzeniu komisji tymczasowej do zbadania zarzutów naruszenia praw człowieka w Paragwaju⁶², a w roku wcześniejszym opracowany został projekt rozporządzenia powołującego do życia komisję tymczasową do zbadania przestrzegania wolności wypowiedzi i prasy w Wenezueli⁶³. Jest to zatem uprawnienie, które Parlament wykorzystuje w obszarze ochrony praw człowieka.

W swojej działalności Parlasur wielokrotnie poruszał kwestie z zakresu praw człowieka lub z nimi blisko powiązane, takie jak ochrona kobiet przed przemocą, ochrona praw osób niepełnosprawnych, ochrona osób migrujących, handel ludźmi czy ochrona konsumentów⁶⁴. Działania Parlamentu w sferze praw człowieka przyjmują różne formy, od opinii, przez deklaracje, zalecenia⁶⁵, po sprawozdania i rozporządzenia.

4.2. Wyspecjalizowane organy promowania i ochrony praw człowieka w strukturze organizacyjnej Mercosur

Do grupy wyspecjalizowanych organów promowania i ochrony praw człowieka, które zostały utworzone w Mercosur, należą przede wszystkim wspomniany już wcześniej Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka oraz Instytut Polityk Publicznych Praw Człowieka (hiszp. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, dalej jako: IPPPCz/Instytut). SWWSPCz można określić jako zinstytucjonalizowane forum współpracy między państwami Mercosur i państwami stowarzyszonymi, Instytut natomiast jest organem mającym siedzibę stałą w Argentynie⁶⁶. Poza tymi dwoma organami należy także mieć na uwadze te z organów Mercosur, których kompetencje obejmują ochronę praw konkretnych grup osób albo materie łączące się z wybranymi aspektami praw człowieka, takie jak np. rozwój społeczny⁶⁷.

⁶¹ Ibidem, art. 81.

⁶² Rozporządzenie nr 13/2008 (MERCOSUR/PM/DISP. 13/2008).

⁶³ Dokumenty Parlasur 3/2007.

⁶⁴ Za: L. Lixinski, op. cit., s. 354.

⁶⁵ Np. wezwanie do szybkiej ratyfikacji przez wszystkie państwa Mercosur Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami z 3.5.2008 r.

⁶⁶ Zob. decyzja Rady Wspólnego Rynku z 7.12.2009 r. nr 32/09 i załączona do niej umowa o siedzibie między Republiką Argentyny a Wspólnym Rynkiem Południa (Mercosur) dla działalności IPPPCz.

⁶⁷ Należą do nich, z jednej strony, Szczyt Ministrów i Władz Wysokiego Szczebla ds. Kobiet (hiszp. *La Reunión de Ministras y Atlas Autoridades de la Mujer*), Szczyt Ministrów i Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Ludności Pochodzenia Afrykańskiego (hiszp. *La Reunión de Ministras y Atlas Autoridades sobre los Derechos de los Afrodescendiente*), Szczyt Władz ds. Ludów Tubylczych (hiszp. *La*

4.2.1. Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka

Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka został powołany 16.12.2004 r. decyzją 40/04 Rady Wspólnego Rynku⁶⁸, a działalność rozpoczął w maju 2005 r. – wtedy odbył się pierwszy SWWSPCz w Asunción, na którym przyjęto także omawiany wyżej Protokół PCz. Powołanie SWWSPCz nastąpiło w miejsce działającej wcześniej Grupy Roboczej ds. Praw Człowieka⁶⁹.

W decyzji konstytuującej SWWSPCz Rada Wspólnego Rynku stwierdziła inter alia, że „prawa człowieka mają fundamentalne znaczenie dla budowania wolnych społeczeństw i dążenia do postępu gospodarczego i społecznego” oraz że „ochrona i promowanie praw człowieka obywateli państw członkowskich Mercosur i państw stowarzyszonych stanowią zasadnicze cele procesu integracji Ameryki Południowej”. Rada uznała także, że indywidualne wolności, zasady demokratyczne i rządy prawa stanowią wspólne wartości społeczeństw południowoamerykańskich⁷⁰.

Zgodnie z założeniami Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka stanowi płaszczyznę międzyrządowych działań ukierunkowanych na koordynację polityk publicznych w obszarze praw człowieka. Szczegółowe funkcje tego organu zostały określone w listopadzie 2012 r. i włączone do Regulaminu wewnętrznego SWWSPCz⁷¹. Są to: 1) przyczynianie się do konsolidacji praw człowieka jako podstawowej osi procesu integracji politycznej i społecznej Mercosur; 2) promowanie wspólnych strategii, polityk i działań w obszarze praw człowieka; 3) wymiana doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie projektowania, implementowania i monitorowania polityk publicznych praw człowieka; 4) generowanie wspólnych działań i dyskusji promujących implementowanie standardów praw człowieka w systemach krajowych; 5) zachęcanie do koordynacji wspólnych stanowisk bloku na forach międzynarodowych i regionalnych w kwestiach związanych z prawami człowieka; 6) organizowanie konferencji poświęconych konkretnym tematom z obszaru praw człowieka; 7) wspieranie tworzenia i urzeczywistniania

Reunión de Autoridades sobre Pueblos Indígenas) oraz, z drugiej strony, Szczyt Ministrów i Władz ds. Rozwoju Społecznego (hiszp. La Reunión de Ministras y Autoridades de Desarrollo Social). Podobnie jak w przypadku SWWSPCz są to zinstytucjonalizowane fora współpracy między państwami Mercosur. Szczegółowe omówienie kompetencji i zakresu działań każdego z nich przekracza ramy niniejszego opracowania.

⁶⁸ Tekst decyzji dostępny jest pod adresem: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec4004s.asp> (dostęp: 20.2.2018 r.).

⁶⁹ Utworzenie Grupy Roboczej ds. Praw Człowieka przewidywał załącznik do decyzji Rady Wspólnego Rynku z 15.12.2003 r. nr 26/03 w sprawie programu prac Mercosur w latach 2004-2006, pkt 2.7. Zgodnie z tą decyzją grupa powstała jako skuteczny mechanizm wymiany informacji, doświadczeń i poszukiwania konsensusu na forach regionalnych, w których uczestniczą kraje bloku, a także by promować rozwinięcie debaty na temat celowości przyjęcia Karty Praw Człowieka Mercosur.

⁷⁰ Zob. Preambuła decyzji 40/04 Rady Wspólnego Rynku.

⁷¹ Art. 5 Regulaminu wewnętrznego SWWSPCz.

działalności wspólnej z innymi forami i specjalistycznym spotkaniami Mercosur, jak również międzynarodowymi i regionalnymi organizacjami ochrony praw człowieka; 8) wykonywanie zadań w związku z powołaniem w ramach SWWSPCz IPPPCz, które wynikają z decyzji Rady Wspólnego Rynku z 24.7.2009 r. ustanawiającej Instytut⁷².

Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka podlega Radzie Wspólnego Rynku, która wykonuje funkcje zwierzchnie względem SWWSPCz za pośrednictwem Forum Konsultacji i Porozumienia Politycznego (hiszp. Foro de Consulta y Concertación Política, dalej jako: FKPP)⁷³. W skład SWWSPCz wchodzi przedstawiciele organów państwowych, których obszarem kompetencji objęta jest ochrona praw człowieka lub ministrowie spraw zagranicznych⁷⁴. Jak dookreśla Regulamin wewnętrzny SWWSPCz mogą to być szefowie ministerstw, sekretariatów, dyrekcji lub równoważnych jednostek władzy właściwych w przedmiocie ochrony praw człowieka oraz dyrektorzy departamentów praw człowieka lub odpowiadających im jednostek w ministerstwach spraw zagranicznych⁷⁵. Decyzje SWWSPCz przyjmowane są w drodze konsensusu między państwami członkowskimi.

SWWSPCz obraduje na posiedzeniach plenarnych, które mogą mieć charakter zwyczajny lub ekstraordynaryjny. Posiedzenia zwyczajne odbywają się raz na pół roku w państwie, które czasowo przewodniczy Mercosur⁷⁶, posiedzenia nadzwyczajne mogą zostać zwołane w dowolnym czasie przez aktualne przewodnictwo czasowe Mercosur lub decyzją samej SWWSPCz na wniosek państwa członkowskiego lub stowarzyszonego⁷⁷. Do kompetencji i zadań posiedzenia plenarnego należą: 1) dyskusowanie i zatwierdzanie projektów porozumień przygotowywanych przez stałe komisje, grupy robocze lub posiedzenie plenarne; 2) tworzenie i rozwiązywanie jednostek pomocniczych (stałe komisje i grupy robocze) dla rozwiązania konkretnych problemów; 3) przekazywanie Radzie Wspólnego Rynku projektów porozumień, decyzji i zaleceń dotyczących praw człowieka; 4) współpraca z FKPP w zakresie przygotowania projektów wspólnych stanowisk prezydentów państw Mercosur i państw stowarzyszonych w przedmiocie praw człowieka; a także 5) w zakresie przygotowywania planów posiedzeń Forum oraz posiedzeń przygotowawczych Rady Wspólnego Rynku w stosownych przypadkach w celu rozwiązywania problemów praw człowieka; 6) okresowe monitorowanie forów i spotkań specjalistycznych Mercosur dotyczących kwestii związanymi z prawami człowieka; 7) wykonywanie innych działań powierzonych przez Radę Rynku Wspólnego lub FKPP⁷⁸.

⁷² Decyzja 14/09 Rady Wspólnego Rynku.

⁷³ Zob. art. 2 decyzji 40/04 Rady Wspólnego Rynku.

⁷⁴ Art. 1 decyzji 40/04 Rady Wspólnego Rynku.

⁷⁵ Art. 2 Regulaminu wewnętrznego SWWSPCz.

⁷⁶ Ibidem, art. 7.

⁷⁷ Ibidem.

⁷⁸ Ibidem, art. 6.

Tworzone przez SWWSPCz komisje stałe i grupy robocze powinny, z jednej strony, odzwierciedlać istotne dla regionu problemy praw człowieka, jednocześnie jednak unikać wkraczania w obszary działania Mercosur i własne zadania SWWSPCz. Obecnie status komisji stałych mają: Inicjatywa Niñ@Sur⁷⁹; Komisja ds. Osób Starszych⁸⁰; Komisja LGBT⁸¹; Komisja Pamięci, Prawdy i Sprawiedliwości⁸²; Komisja ds. Dyskryminacji, Rasizmu i Ksenofobii⁸³; Komisja Edukacji i Kultury Praw Człowieka⁸⁴; Komisja ds. Osób z Niepełnosprawnościami⁸⁵; Komisja ds. Równouprawnienia Płci i Praw Człowieka Kobiet⁸⁶.

4.2.2. Instytut Polityk Publicznych Praw Człowieka

Oficjalna inicjatywa utworzenia w ramach struktury organizacyjnej Mercosur Instytutu powstała w trakcie trzeciego Szczytu Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka, które odbyło się w 2006 r. Jak wynika z wydanej ostatecznie w 2009 r. decyzji Rady Wspólnego Rynku powołującej Instytut⁸⁷, przedsięwzięcia i działania SWWSPCz przyczyniły się w znaczący sposób do postępu w opracowywaniu przez państwa członkowskie i stowarzyszone Mercosur programów i projektów w obszarze praw człowieka, podkreślając regionalne zobowiązanie polityczne w zakresie promowania i ochrony praw człowieka. Jednak, w opinii Rady Wspólnego Rynku, a także samego SWWSPCz, z którego inicjatywy wydana została decyzja, konieczne było także stworzenie dodatkowej instytucji w ramach Szczytu Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka, która umożliwi „opracowywanie i kontynuowanie konkretnych polityk publicznych w dziedzinie

⁷⁹ Powołana w 2005 r., której celem jest promowanie instrumentów regionalnych i uniwersalnych stanowiących minimalne standardy ochrony dzieci i młodzieży.

⁸⁰ Utworzona w 2008 r. w wyniku przekształcenia Grupy Roboczej zajmującej się problematyką ochrony praw osób starszych.

⁸¹ Powołana w 2015 r. wskutek przekształcenia działającej od 2010 r. Grupy Roboczej LGBT.

⁸² Utworzona w 2009 r. w miejsce działającej od 2008 r. Grupy Roboczej. Powołana w celu konsolidacji współpracy regionalnej państw w zakresie polityki pamięci i prawdy przez wymianę informacji i dokumentów dotyczących poważnych naruszeń praw człowieka oraz współpracy przy poszukiwaniu i identyfikowaniu szczątków ofiar śmiertelnych wymuszonych zaginięć.

⁸³ Przekształcona w 2009 r. z Grupy Roboczej.

⁸⁴ Utworzona w 2009 r. w miejsce działającej od 2006 r. Grupy Roboczej.

⁸⁵ Powołana w 2008 r. w celu gromadzenia informacji o przestrzeganiu praw człowieka osób z niepełnosprawnościami w regionie oraz promowania wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnościami między państwami Mercosur i państwami stowarzyszonych.

⁸⁶ Hiszp. Comisión Permanente Género y Derechos Humanos de las Mujeres. Komisja powołana w miejsce utworzonej w 2011 r. Grupy Roboczej ds. Równouprawnienia Płci i Praw Człowieka Kobiet.

⁸⁷ Decyzja Rady Wspólnego Rynku z 24.7.2009 r. nr 14/09.

praw człowieka” po to, by wspomóc państwa, technicznie i systemowo, w procesie harmonizacji ich zobowiązań międzynarodowych⁸⁸.

Taka funkcja powierzona została Instytutowi, który ma przyczyniać się, po pierwsze, do wzmocnienia rządów prawa w państwach członkowskich, poprzez projektowanie i monitorowanie polityk publicznych w obszarze praw człowieka oraz, po drugie, do „konsolidacji praw człowieka jako podstawowej osi tożsamości i rozwoju Mercosur”⁸⁹.

Do zadań szczegółowych IPPPCz należą⁹⁰: 1) współpraca, na wyraźną prośbę państwa członkowskiego, w tworzeniu i urzeczywistnianiu polityki publicznej praw człowieka oraz podejmowaniu środków służących skutecznej ochronie praw człowieka, które są uznane w krajowych konstytucjach i instrumentach międzynarodowych, a także w przyjmowaniu międzynarodowych standardów praw człowieka w ramach międzyamerykańskiego i uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka; 2) przyczynianie się do harmonizacji prawa w sferze praw człowieka między państwami członkowskimi; 3) zapewnienie pomocy technicznej dla działalności szkoleniowej dotyczącej promowania i ochrony praw człowieka adresowanej do urzędników instytucji praw człowieka w państwach członkowskich; 4) zapewnienie stałej przestrzeni dla refleksji i dialogu między urzędnikami publicznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego odnośnie do polityk publicznych; 5) prowadzenie, na zlecenie SWWSPCz, badań w zakresie zagadnień powiązanych z promowaniem i ochroną praw człowieka.

Instytut złożony jest z przedstawicieli rządu każdego państwa członkowskiego Mercosur, wyznaczonych przez SWWSPCz. Organem odpowiedzialnym za koordynowanie jego działań jest Sekretarz Wykonawczy, który wybierany jest przez Grupę Wspólnego Rynku na wniosek SWWSPCz na dwuletnią kadencję bez możliwości reelekcji⁹¹. Sekretarz Wykonawczy musi być obywatelem państwa członkowskiego Mercosur, wybierany rotacyjnie, alfabetycznie wg kryterium obywatelstwa, począwszy od Argentyny⁹². W skład Instytutu wchodzi także stały personel pracowniczy, do którego należą pracownicy pochodzący z każdego państwa członkowskiego Mercosur.

Prace Instytutu przebiegają wg opracowywanych przez niego rocznych lub wieloletnich planów, które powstają na wniosek Sekretarza Wykonawczego oraz wskutek dialogu między państwami i SWWSPCz i są zatwierdzane przez SWWSPCz. Zawierają one wytyczne strategiczne i plany pracy Instytutu. IPPPCz co pół roku przedstawia informację o podejmowanych środkach i efektach realizacji obowiązującego planu działań⁹³. W planie działań IPPPCz zdefiniował misję

⁸⁸ Zob. Preambuła decyzji Rady Wspólnego Rynku 14/09.

⁸⁹ Ibidem, art. 2.

⁹⁰ Ibidem, art. 3.

⁹¹ Ibidem, art. 4.

⁹² Ibidem.

⁹³ Za: <http://www.ippdh.mercosur.int/plan-de-trabajo/>

i wizję Instytutu. Zgodnie z tym dokumentem misją Instytutu jest „wzmocnienie praw człowieka jako podstawowej osi regionalnej tożsamości i integracji poprzez współpracę i koordynowanie polityk publicznych”, jego celem natomiast „stanie się punktem odniesienia jako regionalna organizacja strategicznych działań w polityce publicznej praw człowieka Południa” (wizja)⁹⁴.

5. Podstawowe cechy procesu inkorporacji praw człowieka w ramy systemu Mercosur

Wśród znamion procesu włączania praw człowieka w system Mercosur należy wymienić: brak instrumentu Mercosur zawierającego katalog praw człowieka; dążenie do ujednoczenia standardów i koordynacji polityk państw członkowskich jako cel działań podejmowanych w Mercosur w zakresie praw człowieka; silne powiązanie praw człowieka z demokracją, jak również niewykształcenie instrumentów praw człowieka o charakterze ponadnarodowym.

5.1. Brak Karty Praw Podstawowych Mercosur

Dotychczas w ramach Mercosur nie doszło do opracowania instrumentu zawierającego katalog praw człowieka. Nie przyjęto rozwiązania wzorowanego na Karcie Praw Podstawowych UE – inaczej niż np. we Wspólnocie Andyjskiej, w której w 2002 r. opracowano i przyjęto Andyjską Kartę Promowania i Ochrony Praw Człowieka (dalej: Andyjska Karta PCz)⁹⁵.

Warto natomiast zauważyć, że dyskusja nad stworzeniem w Mercosur dokumentu tego typu prowadzona jest przynajmniej do 1993 r., rozpoczęła się więc jeszcze w początkowym etapie działania Mercosur⁹⁶. Inicjatywa opracowania katalogu praw człowieka zyskała skonkretyzowaną formę już w 1994 r., kiedy to organizacja

⁹⁴ Na stronie internetowej IPPCz opublikowany jest plan działań na lata 2015-2016. Nie ma podanych informacji odnośnie planu działań na późniejsze lata (wg stanu na 18.2.2018 r.). Plan na lata 2015-2016 może z powodzeniem służyć jako wystarczająca ilustracja działalności Instytutu. Zgodnie z tym dokumentem koncentruje się ona wokół 5 zasadniczych celów strategicznych, do których należą: 1) przyczynienie się do wzmocnienia zdolności państw, ich instytucji i polityk publicznych w obszarze praw człowieka; 2) pogłębienie współpracy i regionalnej koordynacji polityk publicznych w zakresie praw człowieka; 3) rozszerzenie i uwidocznienie skoordynowanych działań regionalnych w płaszczyźnie międzynarodowej w sferze praw człowieka; 4) stymulowanie myślenia i kultury praw człowieka w społeczeństwie; 5) promowanie rozwoju instytucjonalnego Instytutu. Odnośnie do rezultatów osiągnięte przez IPPCz w ramach poszczególnych celów zob. Mapa strategiczna IPPCz na lata 2015-2016, dostępna pod adresem: http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/ippdh_mapa_estrategico_v7_20151.pdf (dostęp: 18.2.2018 r.).

⁹⁵ Andyjska Karta PCz została przyjęta przez Andyjską Radę Prezydencką 26.7.2002 r.

⁹⁶ Za: M. Belén Olmos Giupponi, op. cit., s. 337. Autorka wymienia nawet w tym kontekście szczyt prezydencki, który odbył się w 1992 r. w Las Leñas (zob. ibidem, przypis 49). Nawiązanie do

związków zawodowych Stożka Południowego (hiszp. La Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur) przedstawiła projekt karty praw człowieka. Koncentrował się on przede wszystkim na prawach społecznych, które zostały szczegółowo ujęte w projekcie, chociaż odnosił się w sposób generalny również do praw człowieka o charakterze osobistym i politycznym⁹⁷. Projekt nie zyskał koniecznego poparcia politycznego państw członkowskich Mercosur i został odrzucony⁹⁸.

Dyskusja została na nowo ożywiona na początku XXI w. po proklamowaniu Karty Praw Podstawowych UE wraz z nabraniem nowego tempa przez proces włączania praw człowieka w system Mercosur. W planie prac Mercosur na lata 2004-2006 przewidziano m.in. powołanie w ramach FKKP grupy ad hoc ds. praw człowieka (hiszp. Grupo Ad Hoc en materia de Derechos Humanos)⁹⁹. Jednym z celów, dla których taki organ utworzono było zbadanie korzyści wynikających z przyjęcia Karty Praw Podstawowych Mercosur¹⁰⁰. Grupa ta została bardzo szybko przekształcona w SWWSPCz, który na pierwszym szczycie zdecydował o przyjęciu Protokołu z Asunción – instrumentu o całkowicie odmiennym charakterze i treści niż karta praw człowieka.

Decyzja ta nie zamknęła jednak w pełni dyskusji nad celowością i kształtem przyszłego dokumentu, który formułowałby katalog praw człowieka na potrzeby systemu Mercosur. Przykładem tego jest inicjatywa utworzenia grupy roboczej dla opracowania karty podjęta na VI posiedzeniu Sądów Najwyższych Państw Członkowskich Mercosur¹⁰¹. Należy jednak zauważyć, że po pierwsze, ta dyskusja prowadzona jest obecnie poza strukturą instytucjonalną Mercosur, a po drugie, coraz wyraźniej widoczne jest sięganie przez Mercosur do międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka jako źródła standardów praw człowieka wiążących państwa należące do wspólnego rynku Ameryki Południowej. Pozwala to przypuszczać, że obecnie preferowana jest metoda integracji systemowej i w najbliższej przyszłości w Mercosur nie dojdzie do proklamowania karty praw człowieka.

Niezależnie od powyższego warto zwrócić uwagę na założenia dotyczące dyskutowanej Karty Praw Podstawowych Mercosur, które powodują, że byłaby ona, mimo zbieżnych nazw, instrumentem istotnie różniącym się od Karty Praw Podstawowych UE. Karta Praw Podstawowych Mercosur miałaby mieć formę umowy

tego samego szczytu w: R. Urueña, *Protección Multinivel de los Derechos Humanos en América Latina? Oportunidades, Desafíos y Riesgos*, s. 21.

⁹⁷ M. Belén Olmos Giupponi, op. cit., s. 337.

⁹⁸ Ibidem. W książce Autorka dokonuje szczegółowej analizy treści projektowanej Karty – zob. s. 337-343.

⁹⁹ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/03.

¹⁰⁰ W. Hummer, *La elaboración de una Carta de los Derechos Fundamentales del Mercosur desde una perspectiva europea*, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2009, nr 15, s. 693.

¹⁰¹ Posiedzenie miało miejsce w 2008 r. Zob. Deklaracja nr 23/2008 – za: L. Lixinski, op. cit., s. 354. Posiedzenie poświęcone było dwóm głównym tematom, z których pierwszy brzmiał “Władza sądowa i międzynarodowe źródła normatywne praw człowieka” (hiszp. *Poder Judicial y las Fuentes Normativas Internacionales de Derechos Humanos*).

międzynarodowej zawartej między państwami należącymi do Mercosur, co skutkowałyby tym, że nakładałaby zobowiązania z tytułu praw człowieka wyłącznie na państwa-strony, nie mając natomiast zastosowania wobec samej organizacji¹⁰². W tym aspekcie byłaby zbieżna z założeniami Andyjskiej Karty PCz¹⁰³, która jest porozumieniem państw członkowskich przyjętym przez Andyjską Radę Prezydencką i jako taka nie stanowi źródła prawa wspólnoty Andyjskiej w rozumieniu art. 1 Traktatu ustanawiającego Trybunał Sprawiedliwości Wspólnoty Andyjskiej.

5.2. Ukierunkowanie działań na ujednoczenie standardów i koordynację polityk w sferze praw człowieka

Działania podejmowane w Mercosur w odniesieniu do praw człowieka mają na celu ujednoczenie standardów praw człowieka wobec wszystkich państw należących do Mercosur oraz koordynację prowadzonych polityk w obszarze praw człowieka. Przybiera to różne formy (zob. np. działalność IPPPCz), w tym także środków podejmowanych wspólnie przez państwa Mercosur pro foro externo za pośrednictwem organów Mercosur. Przykładem jest wystąpienie państw członkowskich Mercosur z wnioskiem o wydanie opinii doradczej¹⁰⁴ przez Międzyamerykański Trybunał Praw Człowieka (dalej: MTPCz) w celu precyzyjnego określenia zobowiązań państw w związku z środkami, które mogą być stosowane wobec dzieci w sytuacji migracji w świetle postanowień AKPC, ADPiOCz, oraz Międzyamerykańskiej konwencji dla zapobiegania i karania tortur. Opracowanie projektu wniosku zlecił XVIII Szczyt Władz Wysokiego Szczebla ds. Praw Człowieka Instytutowi, w rezultacie ponad 5 lat prac nad koordynacją działań dotyczących promowania i ochrony praw dzieci w komisji stałej Inicjatywa Nin@sur. Tekst wniosku został

¹⁰² W. Hummer, op. cit., s. 693-694. Celem Karty Mercosur jest obrona przed władzą krajową, a nie obrona przed działaniami samego Mercosur (zob. s. 708). Podobnie też: R. Uruëña, *Protección Multinivel de los Derechos Humanos en América Latina? Oportunidades, Desafíos y Riesgos*, s. 21.

¹⁰³ W. Hummer, op. cit., s. 708. Autor wskazuje, że Karta Wspólnoty Andyjskiej nie zawiera postanowienia analogicznego do art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE, który wskazuje, że jej postanowienia „mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii”, a ponadto z treści konkretnych przepisów, w tym tych dotyczących środków promowania i ochrony praw człowieka, wynika, że ich adresatami są wyłącznie państwa członkowskie. Odnośnie do analizy Andyjskiej Karty PCz: W. Hummer, M. Frischhut, *Diferentes concepciones de la protección de los derechos humanos en la integración europea y latinoamericana. La >>Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos<< (2002)*, „Anuario Argentino de Derecho Internacional”, s. 47-123; M. Belén Olmos Giupponi, *Rethinking...*, s. 304-317. Tekst Karty dostępny m.in. pod adresem: <http://www.sice.oas.org/labor/Carta%20Andina.pdf> (dostęp: 5.3.2018 r.)

¹⁰⁴ O opinii doradczej także w: L.G. Arcaro Conci, Mercosur, *Integración Regional y Derechos Humanos en un Proceso Multinivel*, « Estudios constitucionales » 2015, vol. 12, no. 2, pkt 8, (<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002015000200005>).

przyjęty przez SWWSPCz w kwietniu 2011 r. Trybunał wydał opinię, o którą wnioskował Mercosur 19.8.2014 r.¹⁰⁵

Wspólny wniosek państw Mercosur o wydanie opinii doradczej przez MTPCz jest przykładem pożądanej aktywności Mercosur w obszarze praw człowieka¹⁰⁶. Stanowi odpowiedź na skalę problemu migracji w regionie¹⁰⁷. Przyczynia się do promowania praw człowieka w zakresie chronionym w międzyamerykańskim systemie ochrony praw człowieka i ustalenia wspólnego minimalnego standardu, dla państw Mercosur, ale także wszystkich państw członkowskich OPA¹⁰⁸. Warto podkreślić, że zgodnie z postanowieniami AKPC także te państwa, które nie związały się tym traktatem, ale należą do OPA mogą występować z wnioskami o wydanie opinii doradczych do MTPCz. W ocenie Trybunału, konsekwencją tego jest, że „wszystko wskazane w opinii doradczej ma znaczenie prawne dla wszystkich państw członkowskich OPA, które przyjęły Amerykańską Deklarację, niezależnie od tego, czy ratyfikowały konwencję”¹⁰⁹. Wreszcie, wybranie przez państwa Mercosur procedury przewidzianej w systemie OPA, w jasny sposób pokazuje przywiązanie rządów państw Mercosur do międzyamerykańskiego systemu ochrony praw człowieka¹¹⁰.

5.3. Związek między demokracją a prawami człowieka: znaczenie klauzuli demokratycznej

W instrumentach przyjmowanych w Mercosur coraz silniej eksponowany jest związek między demokracją a prawami człowieka¹¹¹. Cechą charakterystyczną procesu włączania praw człowieka w Mercosur jest wykorzystanie w tym celu klauzuli demokratycznej.

Umieszczenie w Traktacie z Asunción gwarancji dotyczących zachowania demokracji w państwach członkowskich Mercosur Rada Wspólnego Rynku rekomendowała już w 1992 r.¹¹² Ostatecznie w 1998 r. przyjęty został Protokół

¹⁰⁵ Opinión consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*.

¹⁰⁶ L.G. Arcaro Conci, op. cit.

¹⁰⁷ Z podanych we wniosku danych wynikało, że w regionie 26 mln osób wyemigrowało do państw Ameryki Północnej i Europy, a 6 mln emigrowało do innych państw Ameryki Południowej. Przy czym najwięcej osób do Argentyny, Wenezueli, Meksyku i Brazylii (<http://www.ippdh.mercosur.int/2912-a-pedido-mercosur-la-corte-interamerican-fija-el-umbral-de-proteccion-de-la-ninez-migrante/>).

¹⁰⁸ Request for Advisory Opinion on Migrant Children before the Inter-American Court of Human Rights, 6.4.2011 r., szczególnie § 3.

¹⁰⁹ § 32 opinii doradczej.

¹¹⁰ Ibidem.

¹¹¹ Zob. m.in. w tym artykule analizę Protokołu PCz.

¹¹² L. Lixinski, op. cit., s. 353.

z Ushuaia, który wszedł w życie w 2002 r. Protokół przewiduje możliwość stosowania „odpowiednich” środków, włącznie z „zawieszeniem w prawach i obowiązkach wynikających z procesów integracyjnych”, gdy w jednym z państw Mercosur doszło do naruszenia porządku demokratycznego¹¹³. Mechanizm wprowadzony Protokołem został dotychczas wykorzystany dwukrotnie: po raz pierwszy w 2012 r. wobec Paragwaju¹¹⁴ oraz, po raz drugi, wobec Wenezueli, którą zawieszono „we wszystkich prawach i obowiązkach” wynikających z członkostwa w Mercosur tymczasowo w grudniu 2016 r., następnie decyzją z 5.8.2017 r.¹¹⁵ Przypadek Wenezueli szczególnie wyraźnie pokazuje, że prawa człowieka (nie tylko o charakterze politycznym) stanowią część zobowiązania demokratycznego (należą do jego treści) określonego w Protokole z Ushuaia. Jest to tym bardziej istotne, że Wenezuela nie ratyfikowała Protokołu PCz, nie istniała zatem wobec niej możliwości zastosowania żadnych sankcji na podstawie Protokołu z Asuncion.

W decyzji o zawieszeniu Wenezueli w prawach wynikających z członkostwa w Mercosur nie ma wprawdzie wzmianki o naruszeniach praw człowieka dokonywanych przez władze wenezuelskie, jednak szereg dokumentów poprzedzających jej wydanie *expressis verbis* nawiązuje do tego faktu. Jako dowód należy przede wszystkim przywołać Deklarację państw członkowskich Mercosur w sprawie Wenezueli z 1.4.2017 r. Jej autorzy, po pierwsze, wezwali rząd wenezuelski do natychmiastowego przyjęcia w uzgodnieniu z opozycją, konkretnych środków, jakie są do dyspozycji zgodnie z postanowieniami konstytucji wenezuelskiej i innymi obowiązującymi normami prawnymi, w celu zapewnienia skutecznego podziału władz, poszanowania rządów prawa, praw człowieka i instytucji demokratycznych¹¹⁶, po drugie do przestrzegania harmonogramu wyborczego, m.in. w celu zagwarantowania pełnego korzystania z praw człowieka, indywidualnych gwarancji i podstawowych wolności, jak również uwolnienia więźniów politycznych¹¹⁷. Po trzecie, wyrazili również solidarność z ofiarami prześladowań politycznych i łamania praw człowieka¹¹⁸.

¹¹³ Art. 2 i 5 Protokołu z Ushuaia.

¹¹⁴ Decyzja z 29.6.2012 r. W 2013 r. zdecydowano o zaprzestaniu stosowania środków wobec Paragwaju i obecnie Paragwaj korzysta z pełni praw i obowiązków wynikających z członkostwa w Mercosur (zob. *Decisión sobre el Cese de la Suspensión del Paraguay en el Mercosur en Aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático*, dec. z 12.7.2013 r.).

¹¹⁵ Tekst decyzji dostępny pod adresem: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/8469/1/decision-suspension-de-venezuela-del-mercosur_es.pdf (dostęp: 18.2.2018 r.).

¹¹⁶ Zob. § 1 Deklaracji.

¹¹⁷ *Ibidem*, § 2.

¹¹⁸ *Ibidem*, § 5.

5.4. Brak instrumentów o charakterze ponadnarodowym

Wszystkie środki podejmowane w Mercosur na rzecz promowania i ochrony praw człowieka ukierunkowane są na kontrolę zachowań państw, nie mają natomiast zastosowania do działań organizacji jako takiej. Inaczej zatem niż ma to miejsce w systemie UE, gdzie Karta Praw Podstawowych w art. 51 wyraźnie wskazuje na instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE jako podmioty zobowiązane do stosowania Karty obok państw członkowskich.

6. Zakończenie

Problematyka praw człowieka w Mercosur nie była jak dotąd przedmiotem analizy w polskiej literaturze przedmiotu. Mając to na uwadze celem artykułu było przedstawienie przebiegu i podstawowych elementów procesu, w ramach którego następuje stopniowa inkorporacja praw człowieka do systemu tej organizacji, jak również jego motywów, charakteru i zakresu. Należy postawić tezę, że skutkiem tego procesu jest zmiana w paradygmacie integracji państw we wspólnym rynku Ameryki Południowej, odzwierciedlona w dokumentach Mercosur przez takie twierdzenia, jak to przykładowo zawarte art. 2 decyzji Rady Wspólnego Rynku nr 14/09, że konsolidacja praw człowieka stanowi „fundamentalną oś tożsamości i rozwoju Mercosur”, ale także w praktyce Mercosur, czego dowodzi zastosowanie art. 5 Protokołu z Ushuaia wobec Wenezueli. Zmiana ta nie jest jednak jeszcze w pełni ugruntowana, a działania i środki podejmowane w ramach Mercosur na rzecz promowania i ochrony praw człowieka nie są obecnie na tyle wykształcone i spójne, by tworzyły system¹¹⁹. Część przyjętych rozwiązań może jednak dać podstawę dla rozwinięcia skutecznych gwarancji praw człowieka w przyszłości.

Streszczenie

W niniejszym artykule poddano analizie stopniowy, lecz zyskujący coraz większą intensywność, proces włączania w ramy systemu Wspólnego Rynku Południa (dalej: Mercosur) problematyki praw człowieka. Artykuł ma na celu przedstawienie przebiegu i podstawowych elementów przedmiotowego procesu oraz udzielenie odpowiedzi na pytania odnośnie do motywów, charakteru i zakresu działań podejmowanych w jego toku. Przeprowadzona analiza pozwoliła także na wyodrębnienie podstawowych cech charakterystycznych (znamion) procesu inkorporowania praw człowieka do systemu Mercosur. Można do nich zaliczyć: brak instrumentu

¹¹⁹ Chociaż M. Belén Olmos Giupponi stawia tezę, że jest to system, tyle, że w stadium embrionalnym (op. cit., s. 2).

Mercosur zawierającego katalog praw człowieka; dążenie do ujednoczenia standardów i koordynacji polityk państw członkowskich jako cel działań podejmowanych w Mercosur w zakresie praw człowieka; silne powiązanie praw człowieka z demokracją, jak również niewykształcenie instrumentów praw człowieka o charakterze ponadnarodowym.

Na tle wszystkich poczynionych ustaleń w artykule dokonano także generalnej oceny przedmiotowego procesu z dwóch perspektyw, mianowicie prawa integracyjnego oraz prawa praw człowieka. W pierwszym wypadku w artykule postawiona została teza, że skutkiem procesu włączania praw człowieka w ramy Mercosur jest zmiana w paradygmacie integracji państw we wspólnym rynku Ameryki Południowej. Znajduje ona odzwierciedlenie w treści aktów prawnych Mercosur, takich jak np. decyzja Rady Wspólnego Rynku nr 14/09), zgodnie z którą konsolidacja praw człowieka stanowi „fundamentalną oś tożsamości i rozwoju” tej organizacji. Świadczy o tym również zastosowanie art. 5 Protokołu z Ushuaia wobec Wenezueli. Zmiana ta nie jest jednak jeszcze w pełni ugruntowana, i – patrząc z perspektywy prawa praw człowieka – działania i środki podejmowane w ramach Mercosur na rzecz promowania i ochrony praw człowieka nie są obecnie na tyle wykształcone i spójne, by można było uznać je za tworzące system. Niektóre z przyjętych rozwiązań mogą natomiast dać podstawę dla rozwinięcia skutecznych gwarancji praw człowieka w przyszłości.

Summary

This article analyzes a gradual, but increasingly intense, process of inclusion human rights into the system of the Common Market of the South (hereinafter: Mercosur). The article aims to present the course and basic elements of the process and to answer the questions concerning the motives, nature and scope of activities undertaken in its framework. The analysis also allowed to distinguish basic characteristics (specific features) of the process of incorporating human rights into the Mercosur system. These include: the lack of a Mercosur instrument containing a catalog of human rights; striving for unification of standards and coordination of Member States' policies as a goal for Mercosur in the field of human rights; a strong link between human rights and democracy, as well as the failure to develop human rights instruments of a transnational nature.

Against the background of all the findings made, the article also seeks for a general assessment of the process of incorporation of human rights into the Mercosur system from two perspectives, namely the integration law and human rights law. In the first case, the article puts forward the argument that the effect of incorporating human rights into the Mercosur framework is a change in the paradigm of States' integration in the common market of South America. It is reflected in the content of certain Mercosur legal acts, such as the decision of the Council of Common Market No. 14/09, according to which a consolidation of rights human is the „fundamental

axis of identity and development” of this organization. This is also evidenced by the application of article 5 of the Ushuaia Protocol to Venezuela. However, this change is not yet fully established, and - looking from the perspective of human rights law - the actions and measures taken within Mercosur to promote and protect human rights are not currently sufficiently developed and coherent to be considered as forming a system. Some of the solutions adopted may, however, give rise to the development of effective human rights guarantees in the future.