

Agnieszka Florczak

Uniwersytet Wrocławski

Dolnośląska Szkoła Wyższa

Prawa człowieka

Abstract

Human rights became the subject of practical activities of government organisations operating at international level following the Second World War. They are now among the statutory goals of national and regional government organisations, and are recognised as an issue of major significance. Contemporary international organisations have at their disposal a substantial number of relevant legal instruments on the one hand, while on the other, a vast range of control instruments for ensuring that states respect human rights. This article proposes a synthetic analysis of the regulatory, control and operational functions of government organisations operating at international level within the field of human rights.

Wprowadzenie

Problematykę praw człowieka włączono do działalności organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym dopiero po II wojnie światowej. W okresie międzywojennym społeczność międzynarodowa, mimo wzrostu liczby organizacji międzynarodowych i pojawienia się pierwszej organizacji o charakterze politycznym w postaci Ligi Narodów, wypracowała niewiele dokumentów prawnie wiążących odnoszących się do sfery praw człowieka. Zasadnicza zmiana w tej kwestii nastąpiła dopiero po powołaniu do życia Organizacji Narodów Zjednoczonych. Problematyką tą zajęły się też w kolejnych dekadach organizacje o charakterze regionalnym. Obecnie prawa człowieka stanowią rozbudowaną gałąź prawa międzynarodowego, w którego ramach przyjęto setki dokumentów w postaci deklaracji i konwencji. Wraz z kodyfikacją prawa międzynarodowego rozwijano środki kontrolne w dziedzinie praw człowieka. Tym samym społeczność międzynarodowa ewoluowała od podejścia, że prawa człowieka należą do kompetencji wewnętrznych poszczególnych państw do zauważenia, że są przedmiotem troski całej społeczności międzynarodowej i stanowią niekwestionowaną wartość w stosunkach międzynarodowych.

Mimo licznych dokumentów wypracowanych przez organizacje międzynarodowe nie ma jednej powszechnie akceptowanej definicji praw człowieka. Na potrzeby niniejszej publikacji możemy przyjąć, że prawa człowieka to „pojęcie międzynarodowe oznaczające zespół sytuacyjnie rozwarstwionych, naturalnych możliwości ludzkich, co do istoty indywidualnych, ale społecznie zdeterminowanych, równych, niezbywalnych, czasowo trwałych, podmiotowo

uniwersalnych, przedmiotowo i terytorialnie (a do pewnego stopnia kulturowo), koniecznych i zawsze wpływających z przyrodzonej każdemu człowiekowi godności osobowej. Źródłem praw człowieka jest godność osoby ludzkiej, a więc to, że jest się człowiekiem”¹.

Analizując prawa człowieka przez pryzmat działalności organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym, należy zwrócić uwagę na kilka zasadniczych aspektów. Po pierwsze – kiedy prawa człowieka pojawiły się wśród statutowych celów organizacji międzynarodowych i/lub w praktycznej ich działalności, po drugie – jakie znaczenie ma zakres członkostwa (w tym istnienie kryteriów członkostwa związanych z przestrzeganiem praw człowieka i ich badanie przy przyjmowaniu nowych członków) oraz struktura organizacji (organy główne i pomocnicze) i po trzecie – w jaki sposób organizacje międzynarodowe realizują swe funkcje (regulacyjne, kontrolne, operacyjne) w sferze praw człowieka.

Prawa człowieka jako statutowy cel działalności organizacji międzynarodowych

Możemy przyjąć, że prawa człowieka pojawiły się jako wyraźnie sformułowany cel działalności organizacji międzynarodowych po II wojnie światowej. Pakt Ligi Narodów nie zawierał w tej dziedzinie żadnych konkretnych postanowień. Dopiero Karta Narodów Zjednoczonych, przyjęta 26 czerwca 1945 r., zawiera sformułowania odnoszące się do praw człowieka. Znalazły się one zarówno w Preambule Karty, w której ludy Narodów Zjednoczonych potwierdziły „ponownie wiarę w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość osoby ludzkiej, w równe prawa kobiet i mężczyzn, jak również narodów dużych i małych”, jak i w art. 1, w którym wśród celów organizacji wymieniono obok utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa i rozwijania przyjaznych stosunków między narodami, także rozwijanie i wspieranie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich, bez względu na rasę, płeć, język lub religię². Zapisy dotyczące praw człowieka zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych z jednej strony uznawane są za pewien sukces, po raz pierwszy bowiem społeczność międzynarodowa odwołała się do tej wartości *expressis verbis* w dokumencie międzynarodowym stanowiącym statut organizacji, z drugiej poddane są ostrej krytyce jako zbyt lakoniczne, za mało katerygiczne i będące w pewien sposób dowodem na hipokryzję społeczności międzynarodowej w odniesieniu do kwestii związanych z prawami człowieka, która w kolejnych dekadach ulegnie znacznemu nasileniu³. Niemniej, jak słusznie zauważa M. Frejman, Organizacja Narodów Zjednoczonych wprowadziła koncepcję praw człowieka do polityki i prawa międzynarodowego⁴.

Mimo wyraźnych zapisów odwołujących się do praw człowieka w Karcie NZ problematyka praw człowieka w różnym stopniu uwzględniana była w statutach organizacji regionalnych o celach ogólnych, powoływanych do końca lat 80. Zapisy dotyczące praw człowieka znalazły się w przyjętej 30 kwietnia 1948 r. Karcie z Bogoty (Karta Organiczna), która po wejściu w życie 13 grudnia 1951 r., stała się podstawą prawną funkcjonowania

¹ B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *Prawa człowieka. Dokumenty międzynarodowe*, Toruń 1993, s. 350.

² Karta Narodów Zjednoczonych, DzU 1947.23.90.

³ Szerzej na temat praw człowieka w Karcie NZ zob. w: R. Normand, S. Zaidi, *Human Rights at the UN. The Political History of Universal Justice*, Bloomington and Indianapolis 2008, s. 107–139; R. Kuźniar, *Prawa człowieka. Prawo instytucje, stosunki międzynarodowe*, wyd. 3 uzup., Warszawa 2004, s. 58–62.

⁴ M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 11.

Organizacji Państw Amerykańskich (OPA)⁵. Zauważyć jednak należy, że prawa człowieka nie zostały wyszczególnione w artykule zawierającym cele organizacji, a w części zawierającej 14 zasad (art. 3), których państwa członkowskie powinny przestrzegać, dążąc do realizacji celów⁶. Z kolei podpisana 25 maja 1963 r. Karta Organizacji Jedności Afrykańskiej w sposób pośredni odwoływała się do praw człowieka, wymieniając wśród najważniejszych celów organizacji m.in. popieranie współpracy międzynarodowej opierającej się na Karcie NZ i Powszechnej deklaracji praw człowieka. Zasada poszanowania praw człowieka nie została natomiast wymieniona wśród zasad organizacji⁷. Bezpośrednich odwołań do praw człowieka nie znajdziemy w podpisanym 22 marca 1945 r. pakcie ustanawiającym Ligę Państw Arabskich czy aktach konstytuujących Organizację Konferencji Islamskiej (od 2011 r. Organizacja Współpracy Islamskiej). Prawa człowieka nie zaliczone zostały także do priorytetowych dziedzin aktywności w ramach powstałych w latach 50. wspólnot europejskich (EWWiS, EWG czy EWEA). Pewien ewenement stanowił statut Rady Europy (RE) oraz przyjęty w połowie lat 70. Akt Końcowy KBWE⁸. Pierwszy z wymienionych dokumentów za podstawowy cel organizacji uznaje „osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielić w życie ideały i zasady, stanowiące ich wspólne dziedzictwo, oraz aby ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny”, w związku z czym zgodnie z art. 3 Statutu „Każdy członek Rady Europy uznaje zasadę praworządności oraz zasadę, iż wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności”⁹. W kolejnych latach w Radzie Europy wypracowano szereg dokumentów i środków kontrolnych, które stanowiły prekursorskie wręcz rozwiązania w dziedzinie praw człowieka oraz były kopiowane przez inne organizacje regionalne. Drugi ze wspomnianych dokumentów – Akt Końcowy KBWE – zawiera, i to w dość rozbudowanej formie, zapisy dotyczące zasady poszanowania praw człowieka¹⁰.

Od początku lat 90. w działalności organizacji międzynarodowych zauważyć możemy zwiększone zainteresowanie problematyką praw człowieka. Wiele z organizacji zmienia profil swej działalności i wprowadza do statutów bądź do aktów prawa wewnętrznego zapisy dotyczące praw człowieka. Dotyczy to zarówno organizacji o celach ogólnych, jak i wyspecjalizowanych. Nawet te organizacje, które statutowo mają zagwarantowane rozwijanie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w dziedzinie praw człowieka, owe zapisy wzmacniają lub rozszerzają. Pojawiają się także nowe organizacje międzynarodowe, które uwzględniają wśród płaszczyzn aktywności problematykę praw człowieka. Ewolucję statutowych celów w strukturach regionalnych przeanalizować możemy na przykładzie takich organizacji, jak: Rada Europy, Unia Europejska, Unia Afrykańska czy NATO. Jak wspomniano, w przypadku Rady Europy prawa człowieka zaliczane były od początku jej

⁵ Do Karty z Bogoty kilkakrotnie wprowadzano poprawki. Obecnie obowiązująca jej wersja weszła w życie 25 września 1997 r.

⁶ Tekst Karty zob. w: W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 450–474.

⁷ Tekst Karty OJA: http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf (data dostępu 15.08.2012).

⁸ Autorka ma świadomość, że cały proces KBWE nie mieści się w pojęciu organizacji międzynarodowej, wspomina jednak o tym ze względu na późniejszą instytucjonalizację konferencji i jej przekształcenie w Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

⁹ Statut Rady Europy, DzU 1994.118.565.

¹⁰ Zasada poszanowania praw człowieka zapisana została w części Aktu nazwanej *Deklaracją zasad rządzących stosunkami między państwami uczestniczącymi*.

istnienia do priorytetowych obszarów działalności. W ostatnich dwóch dekadach wprowadzenie nie doszło do zasadniczych zmian w zapisach statutowych, ale państwa członkowskie zredefiniowały cele organizacji poprzez deklaracje przyjmowane na kolejnych szczytach (Wiedeń 1993, Strasburg 1997, Warszawa 2005). W deklaracjach tych państwa wyraźnie podkreśliły konieczność rozwijania współpracy w dziedzinie praw człowieka, demokracji i praworządności, koordynacji działań Rady z innymi organizacjami, wspieranie transformacji politycznej i ekonomicznej państw Europy Środkowo-Wschodniej, rozwój współpracy w dziedzinie poszanowania praw mniejszości narodowych, prawnej ochrony dzieci, w zwalczaniu przemocy wobec kobiet oraz w dziedzinie integracji migrantów. Do priorytetowych celów zaliczano także spójność ekonomiczną, poprawę bezpieczeństwa obywateli przez walkę z terroryzmem, zorganizowaną przestępczością, zwalczanie handlu ludźmi i cyberprzestępczości¹¹.

Daleko idącą ewolucję przeszła w ostatnich latach Unia Europejska. Zmiany wprowadzane kolejnymi traktatami reformującymi doprowadziły nie tylko do rozszerzenia Unii, przebudowy jej struktur instytucjonalnych, ale także do nadania Unii statusu organizacji międzynarodowej oraz istotnych zmian prawnych podstaw jej funkcjonowania. Jak wspomniano, powstałe w latach 50. wspólnoty do statutowych celów swej działalności nie zaliczały praw człowieka. Problematyka ta pojawiła się na przełomie lat 60. i 70. w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, aby w kolejnych dekadach uzyskać rangę dziedziny regulowanej aktami prawa wtórnego oraz pierwotnego. Traktatowe umocowanie praw człowieka odnaleźć możemy w przyjętym w 1991 r. Traktacie o Unii Europejskiej, w którym w ówczesnym art. F pkt 2 zapisano, że „Unia szanuje prawa podstawowe, takie, jakie są gwarantowane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (...) oraz takie, jakie wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych Państw-Członków jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”¹². W kolejnych traktatach reformujących (amsterdamskim, nicejskim, lizbońskim) wzmacniano ochronę praw człowieka w różnych sferach (m.in. przez wskazanie zasad, na których UE się opiera, rozwój prawodawstwa antidyskryminacyjnego, ochronę konsumentów i danych osobowych, przyjęcie Karty Praw Podstawowych czy uwzględnianie elementów praw człowieka w polityce zagranicznej) oraz wprowadzono sankcje dla państw członkowskich je naruszających. Zgodnie z obecnie obowiązującymi aktami konstytuującymi UE (Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) prawa człowieka zaliczane są do statutowych celów Unii¹³.

¹¹ Por. Deklaracja wiedeńska, Wiedeń 9 października 1993 r., tekst zamieszczony w: „Biuletyn” 1993, nr 10, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego; Deklaracja strasburska, Strasburg, 10–11 października 1997, tekst zamieszczony w: „Biuletyn” 1998, nr 5, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Rady Europy, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego; Deklaracja warszawska oraz Plan Działania, Warszawa 16–17.05.2008, dokumenty zamieszczone na stronie: http://www.coe.int/t/dcr/summit/default_pl.asp

¹² Tekst Traktatu o Unii Europejskiej w wersji traktatu z Maastricht zob. w: DzU UE C 191, 29.07.1992.

¹³ Odpowiednie zapisy zawarte są w:

– art. 2, zgodnie z którym „Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości (...);”

– art. 3, w którym do celów UE zaliczono m.in.: zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych; zwalczanie wyłączenia społecznego i dyskryminacji oraz wspieranie sprawiedliwości i ochrony socjalnej, równości kobiet i mężczyzn, solidarności między pokoleniami i ochrony praw dziecka; poszanowanie bogatej różnorodności kulturowej i językowej oraz czuwanie nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy;

– art. 6, zgodnie z którym „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką

W przypadku OBWE trudno mówić o ewolucji statutowych celów. Mimo że od początku lat 90. następuje proces instytucjonalizacji KBWE, to do dziś państwa członkowskie OBWE nie wypracowały statutu w postaci wiążącej umowy międzynarodowej. Zmianom natomiast podlegają instytucje i obszary aktywności OBWE oraz zakres wykonywanych przez nią funkcji. Należy także wyraźnie podkreślić, że prawa człowieka nie wzbudzą na forum OBWE już tyle kontrowersji, ile wzbudzały w okresie zimnowojennym.

Daleko idącą ewolucję w zakresie traktowych podstaw funkcjonowania przeszła Organizacja Jedności Afrykańskiej, która w 2002 r. została przekształcona w Unię Afrykańską. W nowej podstawie prawnej organizacji – Akcie Ustanawiającym – poszanowanie praw człowieka i demokracji zaliczone zostało do statutowych celów, choć, jak zauważa B. Trawiński, „w 14-punktowym zestawie celów UA wskazania dotyczące zadań ekonomicznych (6) dominują nad akapitami poświęconymi ochronie praw człowieka i demokracji (2)”¹⁴. Istotne znaczenie wśród zapisów statutowych mają ponadto przyjęte w art. 4 zasady organizacji, wśród których wymieniono m.in.: prawo do interwencji Unii motywowanej poważnymi okolicznościami, do których zaliczono przykładowo zbrodnie wojenne, ludobójstwo i zbrodnie przeciwko ludzkości; promowanie równości płci; szacunek dla demokratycznych pryncypiów, praw człowieka, rządów prawa i dobrego rządzenia; poważanie dla świętości ludzkiego życia¹⁵. Warto wspomnieć, że w 2011 r. Departament Spraw Politycznych Komisji UA (Department of Political Affairs African Union Commission) przedstawił dokument *Strategia praw człowieka dla Afryki* (Human Rights Strategy for Africa). Ma on stworzyć ramy rozwoju współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, Unią Afrykańską oraz regionalnymi wspólnotami ekonomicznymi (Regional Economic Communities – RECs). Do podstawowych celów strategii zaliczono ponadto: wzmocnienie efektywności afrykańskich instytucji działających w sferze praw człowieka, przyspieszenie procesu ratyfikacji instrumentów z dziedziny praw człowieka, zapewnienie efektywnej implementacji instrumentów i decyzji, położenie większego nacisku na promocję i popularyzację afrykańskich norm praw człowieka. Podkreślono jednocześnie, że strategia nie nakłada nowych obowiązków na państwa, a raczej stanowi dopełnienie istniejących instrumentów w dziedzinie praw człowieka¹⁶.

Wiele dokumentów odnoszących się do promowania demokracji i praw człowieka przyjęto także w ramach Organizacji Państw Amerykańskich. Akty te zachowują charakter prawa wewnętrznego organizacji i nie zmieniają jej podstaw statutowych. Niemniej wskazują kierunki zmian w obszarach priorytetowych, do których obecnie z pewnością

samą moc prawną jak Traktaty”. Por. Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, DzU UE C 83/15, 30.3.2010. Jak wynika z powyższych zapisów, prawa człowieka stanowią obecnie niekwestionowany obszar aktywności Unii Europejskiej. Szerzej na temat praw człowieka w Unii Europejskiej zob. na przykład G. Michałowska, *Ochrona praw człowieka w Radzie Europy i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; A. Florczak (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2009; I. Justyńska, *Zasada poszanowania praw człowieka w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2009; T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.

¹⁴ B. Trawiński, *Unia Afrykańska (Organizacja Jedności Afrykańskiej)*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy działania, zasięg*, wyd. 4, Wrocław 2004, s. 189.

¹⁵ Por. art. 4 Constitutive Act of the African Union, źródło: http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf (data dostępu 12.09.2012).

¹⁶ Human Rights Strategy for Africa, źródło: [http://au.int/en/dp/pa/sites/default/files/HRSA-Final-table%20\(EN\)\[3\].pdf](http://au.int/en/dp/pa/sites/default/files/HRSA-Final-table%20(EN)[3].pdf) (data dostępu 12.09.2012).

zaliczyć możemy wzmocnienie demokracji i poszanowania praw człowieka. Istotnym dokumentem w tym zakresie była przyjęta 4 czerwca 1991 r. deklaracja z Santiago, w której państwa członkowskie oświadczają, że „Będą angażować się w dzieło obrony i promocji demokracji przedstawicielskiej i praw człowieka w regionie, przy poszanowaniu zasad samostanowienia i nieinterwencji”. Wzmocnienie demokracji przedstawicielskiej oraz promocja wzmocnienia przestrzegania i ochrony praw człowieka uznane zostały za jedne z priorytetowych obszarów działalności organizacji¹⁷. W kolejnych latach państwa członkowskie przyjęły szereg dokumentów deklarujących gotowość wzmocnienia demokracji i poszanowania praw człowieka, których analiza wykracza poza ramy niniejszego opracowania. Warto jednak nadmienić, że 11 września 2001 r. Zgromadzenie Ogólne OPA przyjęło Międzyamerykańską Kartę Demokratyczną (Inter-American Democratic Charter), w której wskazano na znaczenie ochrony praw człowieka w procesie umacniania systemów demokratycznych¹⁸.

Prawa człowieka, jako jeden z podstawowych celów aktywności, zapisane zostały w statutach organizacji powstałych po zakończeniu zimnej wojny. I tak na przykład, w przyjętym w 1993 r. statucie Wspólnoty Niepodległych Państw do głównych celów organizacji zaliczono „zapewnienie praw człowieka i podstawowych wolności zgodnie z ogólnie uznanymi zasadami i normami prawa międzynarodowego i dokumentami OBWE”¹⁹. Prawa człowieka wymienione także zostały w statucie wśród głównych sfer wspólnej działalności państw członkowskich. W przyjętej w 2007 r. nowej Koncepcji rozwoju WNP „realizacja głównych międzynarodowych zasad i standardów w sferze demokracji i praw człowieka” wymieniona została wśród celów krótko- i średnioterminowych²⁰. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że w ramach WNP problematyka praw człowieka pozostaje bardziej w sferze deklaratywnej niż rzeczywistej aktywności organizacji. Wśród nowo powstałych struktur współpracy w przestrzeni postradzieckiej z pewnością wymienić należy GUAM – Organizację na rzecz Demokracji i Rozwoju, powstałą 26 maja 2006 r.²¹ Jak zauważa R. Mazur, „działania integracyjne członków tej struktury miały ścisły związek z pojawieniem się tzw. kolorowych rewolucji, najpierw w Gruzji (2003), a następnie na Ukrainie (2004)”²².

Aktywność w sferze praw człowieka przejawiają także takie organizacje i struktury współpracy, jak: OECD, Rada Państw Morza Bałtyckiego (jedna z najaktywniejszych

¹⁷ Por. Deklaracja z Santiago dotycząca demokracji i odnowy systemu międzyamerykańskiego, Santiago de Chile, 4 czerwca 1991 r., tekst zob. w: W. Dobrzycki, *System międzyamerykański*, Warszawa 2002, s. 535.

¹⁸ Por. Inter-American Democratic Charter, 11 września 2001, źródło: http://www.oas.org/OASpage/eng/Documents/Democratic_Charter.htm (data dostępu 12.09.2012).

¹⁹ Ustaw Sodużestwa Niezawisimych Gosudarstw, źródło: <http://www.cis.minsk.by> (data dostępu 12.09.2012).

²⁰ *Koncepcja dalszego rozwoju Sodużestwa Niezawisimych Gosudarstw i Plan osnovnych mieroprijatij po riezalizacii Koncepcii dawniejszego rozwitija SNG*, 5 października 2007, cyt. za: R. Mazur, *Organizacja na Rzecz Demokracji i Rozwoju (GUAM)*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacje w stosunkach międzynarodowych. Istota, mechanizmy dzialania, zasięg*, wyd. 5, Wrocław 2009, s. 218.

²¹ Początki GUAM sięgają drugiej połowy 1997 r. W pierwszych latach działalności była to luźna forma współpracy kilku państw (Gruzji, Ukrainy Azerbejdżanu, Mołdawii, w latach 1999–2005 Uzbekistanu). W 2006 r. państwa podjęły decyzję o przekształceniu związku w organizację międzynarodową pod nazwą Organizacja na rzecz Demokracji i Rozwoju – GUAM.

²² R. Mazur, *op. cit.*, s. 244.

struktur subregionalnych w tej dziedzinie), Inicjatywa Środkowoeuropejska, Rada Nordycka i Nordycka Rada Ministrów²³ oraz liczne regionalne organizacje afrykańskie²⁴.

Demokracja, praworządność i przestrzeganie praw człowieka pojawiają się w wielu organizacjach jako warunek *sine qua non* członkostwa. W praktyce może być to wymóg statutowy (np. Rada Europy), jak i pozastatutowy. Przykładami organizacji międzynarodowych, w których, mimo braku statutowych regulacji, warunek taki został wprowadzony, mogą być Unia Europejska czy NATO. W przyjętych w 1993 r. przez Radę Europejską tzw. kryteriach kopenhaskich po raz pierwszy Unia Europejska określiła pozaekonomiczne kryteria członkostwa, zaliczając do nich: stabilność instytucji demokratycznych, praworządność, poszanowanie praw człowieka, ochronę mniejszości narodowych²⁵. Wymóg przestrzegania praw człowieka i poszanowania zasad państwa demokratycznego wprowadzono także po 1989 r. w pakcie północnoatlantyckim. Kryteria te są obecnie istotne przy nawiązywaniu współpracy z państwami trzecimi w ramach Rady Partnerstwa Euroatlantyckiego, Partnerstwa dla Pokoju, współpracy z Rosją i Ukrainą oraz przy przyjmowaniu nowych członków. W kontekście wzrostu znaczenia praw człowieka w praktycznej działalności organizacji międzynarodowych znamienne jest, że największa, uniwersalna organizacja, jaką jest ONZ, praktycznie nigdy nie przykładała wagi do badania warunków członkostwa sformułowanych w Karcie NZ²⁶.

Kształtowanie standardów ochrony praw człowieka przez organizacje międzynarodowe

Do II wojny światowej prawa człowieka w niewielkim stopniu skodyfikowane były w prawie międzynarodowym. Wyjątki stanowiły tu porozumienia z dziedziny prawa humanitarnego, regulacje dotyczące uchodźców²⁷ oraz mniejszości narodowych. Po roku 1945 r. rozpoczyna się bardzo intensywny proces kodyfikacji prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Z pewnością jedną z przyczyn tej intensyfikacji był rozwój organizacji międzynarodowych. Szczególny wkład w rozwój norm międzynarodowego prawa praw człowieka wniosła Organizacja Narodów Zjednoczonych oraz organizacje i struktury regionalne (Rada Europy, OPA, OJA/UA) i subregionalne (KBWE/OBWE). Za przełomowy moment w kodyfikacji międzynarodowego prawa praw człowieka uznać możemy przyjęcie przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r. Powszechnej deklaracji praw człowieka. Dokument ten odegrał olbrzymią rolę w procesie internacjonalizacji praw człowie-

²³ Szerzej na temat działalności tych struktur w sferze praw człowieka zob. w: T. Sokołowski, *Prawa człowieka w innych organizacjach międzynarodowych*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 143–150.

²⁴ Szerzej na temat regionalnych organizacji afrykańskich i ich aktywności w sferze praw człowieka zob.: F. Viljoen, *International Human Rights Law in Africa*, Oxford 2007, s. 479–529.

²⁵ Por. Conclusions of the Presidency, European Council 21–22 czerwiec 1993, źródło: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf (data dostępu 15.09.2012).

²⁶ Warunki członkostwa zawiera art. 4 Karty NZ. Z powyższych zapisów wynika, że podmiotem uprawnionym do uzyskania członkostwa jest państwo, przy spełnieniu równoczesnego, bardzo nieczytelnego kryterium miłowania pokoju oraz zdolności do wykonywania zobowiązań wynikających z Karty i pragnienia ich wykonywania. Tak sformułowane kryteria członkostwa nie miały jednak odzwierciedlenia w praktyce ONZ w zakresie przyjmowania nowych członków. Por. J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 108.

²⁷ Szerzej na temat pierwszych regulacji dotyczących uchodźców zob. w artykule: A. Florczak, zamieszczonym w niniejszej publikacji.

ka²⁸. Stał się też inspiracją dla kolejnych dokumentów przyjmowanych nie tylko w systemie ONZ, ale także w ramach organizacji regionalnych. I tak warto wspomnieć, że uchwalenie Powszechnej deklaracji praw człowieka w kolejnych latach skutkowało przyjęciem w ONZ wielu wiążących umów międzynarodowych, wśród których wymienić w pierwszej kolejności należy Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych oraz Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (oba przyjęte 16 grudnia 1966 r.)²⁹. W ramach Rady Europy w 1950 r. przyjęto Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności uzupełnioną w kolejnych latach 14 protokołami dodatkowymi, w OPA – Amerykańską konwencję praw człowieka (1969 r.), w OJA (od 2002 r. Unia Afrykańska) – Afrykańską kartę praw człowieka i ludów (1981 r.)³⁰. Także przyjęta 15 września 1994 r. Arabska karta praw człowieka jest wzorowana na Powszechnej deklaracji.

Kodyfikacja praw człowieka przez pierwszych kilka dekad po II wojnie światowej dokonywana była w specyficznych warunkach zimnowojennych, gdy prawa człowieka jawiły się jako sfera konfrontacji międzyblokowej. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że mimo licznych rozbieżności pojawiających się w społeczności międzynarodowej następował powolny proces kodyfikacji praw człowieka oraz niezwykle intensywny rozwój i wzrost aktywności organizacji pozarządowych. Zakończenie zimnej wojny, jak wspomniano wyżej, nadało nowy impuls w działalności organizacji międzynarodowych w sferze praw człowieka, zarówno płaszczyźnie normotwórczej, jak i implementacyjnej (o czym dalej). Przez kilka dekad funkcjonowania organizacje rządowe wypracowały setki dokumentów w postaci wiążących umów międzynarodowych i tysiące deklaracji i rezolucji. W zasadzie nie sposób nie tylko przeanalizować, ale nawet wymienić, wszystkich najważniejszych aktów prawnych. Możemy natomiast wyróżnić kilka tendencji w płaszczyźnie normotwórczej organizacji międzynarodowych:

1. Kodyfikacji podlegają w największym stopniu prawa obywatelskie i polityczne (prawa I generacji), w mniejszym stopniu prawa społeczne, ekonomiczne i kulturowe (prawa II generacji). Natomiast prawa solidarnościowe (III generacji) generalnie nie są skodyfikowane w umowach międzynarodowych³¹. Niemniej organizacje międzynarodowe, przede wszystkim ONZ, lansują tezę o komplementarności trzech generacji praw człowieka.
2. Ochroną na podstawie umów międzynarodowych i aktów prawa niewiążącego objęte są niemal wszystkie kategorie osób, w tym m.in.: kobiety, dzieci, uchodźcy, bezpaństwowcy, migranci, osoby pozbawione wolności, osoby należące do mniejszości narodowych.
3. Dokumenty o charakterze ogólnym, gwarantujące szeroki katalog praw i wolności danej generacji uzupełniane są szczegółowymi konwencjami odnoszącymi się do pojedynczych praw. Przykładem może być np. zakaz tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania lub karanía, zakaz dyskryminacji, ochrona prywatności, której elementem składowym są dane osobowe, prawo do obywatelstwa.

²⁸ Szerzej na temat Powszechnej deklaracji praw człowieka zob. w: R. Normand, S. Zaidi, *op. cit.*, s. 177–197.

²⁹ Teksty paktów zob. w: DzU 1997.38.167 i 169.

³⁰ Wszystkie te dokumenty w preambułach zawierają odwołania do Powszechnej deklaracji praw człowieka. Teksty tych dokumentów zob. w: B. Gronowska, T. Jasudowicz, C. Mik, *op. cit.*

³¹ Wyjątkiem pozostaje Afrykańska karta praw człowieka i ludów, w której oprócz praw i wolności indywidualnych zapisano prawa solidarnościowe.

4. Umowy przyjmowane przez organizacje międzynarodowe zawsze wyznaczają minimalny standard ochrony, który może być znacznie wyższy w prawodawstwie krajowym.
5. Dokumenty wypracowywane na poziomach uniwersalnym i regionalnych stanowią generalnie koherentne elementy składające się na międzynarodowe prawo praw człowieka.
6. Wynegocjowane w ramach uniwersalnych organizacji międzynarodowych umowy i deklaracje zawsze są wypadkową interesów państw różnych kręgów cywilizacyjno-kulturowych.

Od czasu uchwalenia Karty NZ oraz Powszechnej deklaracji praw człowieka nastąpił ogromny postęp w kodyfikacji prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Wypracowane dokumenty wraz z przyjmowanymi mechanizmami implementacji doprowadziły do wykształcenia w ramach organizacji międzynarodowych systemów ochrony praw człowieka. I choć, jak w innych obszarach stosunków międzynarodowych, proces kodyfikacji prawa jest dość żmudny, często powolny i nie nadąża za komplikującą się rzeczywistością, to z pewnością możemy uznać, że w płaszczyźnie legislacyjnej organizacje międzynarodowe zanotowały wiele sukcesów. Niestety nie zawsze tak spektakularne sukcesy widoczne będą w płaszczyźnie kontrolnej.

Kontrola przestrzegania poszanowania praw człowieka przez organizacje międzynarodowe

Za autorami podręcznika prawa międzynarodowego R. Bierzanka i J. Symonidesa możemy przyjąć, że „kontrolą międzynarodową są wynikające z umowy działania organów wspólnych mające na celu stwierdzenie, czy postępowanie państw jest zgodne z przyjętymi przez nie zobowiązaniami”³².

Środki kontroli międzynarodowej w dziedzinie praw człowieka pojawiły się po I wojnie światowej. W ramach Ligi Narodów stworzono system ochrony mniejszości narodowych, w którym przestrzeganie praw cywilnych, politycznych i kulturowych zagwarantowanych mniejszościom kontrolowane było przez Radę. Wypracowane zostały także procedury kontrolne oparte na petycjach i specjalnej procedurze ich rozpatrywania (procedura została wypracowana w latach 1920–1929). W Lidze Narodów za petycje uznano informacje lub żądania dotyczące naruszeń w odniesieniu do postanowień o ochronie mniejszości lub pojawiającego się niebezpieczeństwa takiego naruszenia, skierowane do Ligi. System ochrony mniejszości (rasowych, religijnych, językowych) realizowany pod nadzorem Ligi Narodów opierał się na jednostronnych zobowiązaniach nałożonych tylko na nowo powstałe państwa oraz na część państw zwyciężonych. Wyłączenie z systemu mocarstw, a w szczególności Niemiec, doprowadziło do instrumentalnego traktowania gwarancji międzynarodowych oraz do wykorzystywania środków kontrolnych dla realizacji politycznych interesów. Cały system ochrony mniejszości narodowych w ramach Ligi Narodów po II wojnie światowej został poddany ostrej krytyce, lecz negatywne doświadczenia z pewnością rzutowały na dużą powściągliwość państw w odniesieniu do prawnie wiążących regulacji w tej dziedzinie. Świadczyć o tym może to, że

³² R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 8 zmienione, Warszawa 2002, s. 280. Podobną definicję funkcji kontrolnych przyjmują inni badacze organizacji międzynarodowych. Por. np.: Z.M. Doliwa-Klepäcki, *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Warszawa 1997, s. 75–80; J. Menkes, A. Wasilkowski, *op. cit.*, s. 166–168.

w Karcie Narodów Zjednoczonych w ogóle nie ma odniesień do praw mniejszości narodowych (są tylko postanowienia dotyczące praw człowieka w ogóle), w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych są one lakoniczne³³, a Deklarację o prawach osób należących do mniejszości Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło dopiero w 1992 r. Do dziś nie przyjęto w ONZ prawnie wiążącej konwencji w tym zakresie.

Prawo petycji pojawiło się także w polsko-niemieckiej konwencji górnośląskiej z 15 maja 1922 r. W okresie międzywojennym pewne mechanizmy kontrolne ukształtowały się także w ramach Międzynarodowej Organizacji Pracy oraz w systemie mandatowym ukształtowanym przez Ligę. W odniesieniu do tego ostatniego obowiązywał system kontroli oparty na sprawozdaniach oraz petycjach (w sytuacji, kiedy dochodziło do naruszeń praw człowieka).

Po II wojnie światowej organizacje międzynarodowe wykształciły szerokie spektrum środków kontrolnych w dziedzinie praw człowieka. J. Donnelly wyróżnia w ramach procedur podejmowania decyzji przez międzynarodowe instytucje środki wymuszania (enforcement), implementacji (implementation) i działania promocyjne (promotional activities). Do środków wymuszających zalicza wiążące decyzje podejmowane na szczeblu międzynarodowym i bardzo silne formy międzynarodowego monitoringu dotyczące wypełniania zobowiązań. Międzynarodowa implementacja oznacza stosowanie słabszego monitoringu i politycznej współpracy, w której ramach państwa na forum międzynarodowym mogą koordynować politykę, która ostatecznie pozostaje pod kontrolą na poziomie narodowym. Natomiast międzynarodowa promocja oznacza wymianę informacji oraz podejmowanie wysiłków na rzecz propagowania i ewentualnie wspierania wprowadzania norm międzynarodowych na poziomie krajowym³⁴.

Analizując umowy międzynarodowe z dziedziny praw człowieka w odniesieniu do środków kontrolnych, możemy podzielić je na:

- umowy nieprzewidujące środków kontrolnych,
- nieprzewidujące środków kontrolnych, ale zawierające gwarancje, że ich wykonanie może być kontrolowane w ramach systemu już istniejącego w organizacji, na której forum przyjęto daną konwencję (procedury ogólne),
- umowy ze specjalnym systemem kontroli³⁵.

Środki kontroli przestrzegania praw człowieka zabezpieczające wykonywanie postanowień umów międzynarodowych oraz zasad obowiązujących w organizacji możemy podzielić na:

- monitoring,
- skargi państwowe,
- petycje i skargi indywidualne,
- sankcje.

Dodatkowo wymienione środki możemy podzielić na fakultatywne i obligatoryjne. Do najczęściej stosowanych przez organy organizacji międzynarodowych środków kontrolnych zaliczyć możemy różne formy monitoringu. Przygotowany przez Helsińską Fundację Praw Człowieka podręcznik monitoringu pojęcie to definiuje „jako zaplanowane, usystematyzowane,

³³ Art. 27 paktu brzmi: „W państwach, w których istnieją mniejszości, etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawione prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy”.

³⁴ J. Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca and London 1989, s. 206.

³⁵ Klasyfikacja za: R. Bierzanek, J. Symonides, *op. cit.*, s. 281.

prowadzone według przyjętego schematu badanie wybranego fragmentu rzeczywistości społecznej. Jednocześnie monitoring jest elementem działań zmierzających do zmiany tej rzeczywistości bez stosowania przemocy³⁶. W przypadku praw człowieka monitoring oznacza więc regularne obserwacje zjawisk prowadzone przez określony czas, mające na celu zgromadzenie informacji na temat stanu przestrzegania praw człowieka w różnych ich aspektach. Celem monitoringu jest nie tylko gromadzenie danych dotyczących naruszeń praw człowieka w określonym obszarze, ale również przeprowadzenie analizy porównawczej zgromadzonych danych ze standardami prawnymi obowiązującymi na poziomie krajowym i międzynarodowym, ustalenie przyczyn pojawiania się naruszeń oraz podjęcie działań na rzecz zmian systemowych. Doprowadzenie do zmian jest więc bardzo istotnym elementem monitoringu. Należy pokreślić, że monitoring, choć jest to zazwyczaj główna jego funkcja, nie musi mieć na celu gromadzenia udokumentowanej wiedzy na temat naruszeń praw człowieka – można go prowadzić w celach profilaktycznych. Monitoring może przybrać różne formy. Te najczęściej wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe polegają na wprowadzaniu systemu sprawozdań z wykonania zobowiązań międzynarodowych przedkładanych przez państwa do kompetentnych organów, przeprowadzaniu wizytacji lub badań na miejscu, podejmowanie działań, których celem jest uruchomienie specjalnych procedur kontrolnych, sporządzanie przez organy raportów i zaleceń, włączanie pewnych zagadnień do prac organów głównych i pomocniczych, grup roboczych czy organów powoływanych *ad hoc*. Ze względu na ograniczone ramy opracowania niemożliwe jest przeprowadzenie dogłębnej analizy stosowanych przez organizacje międzynarodowe form monitoringu. Omówione zostaną tylko niektóre z nich.

W ONZ-owskim systemie ochrony praw człowieka dość rozpowszechnionym środkiem kontrolnym są sprawozdania państw. Na podstawie wielu konwencji środek ten możemy zakwalifikować jako obligatoryjny. Wśród konwencji przewidujących ten środek kontrolny możemy wymienić: Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (1966), Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (1966), Międzynarodową konwencję o likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (1966), Konwencję przeciwko torturom, nieludzkiemu, poniżającemu traktowaniu lub karaniu (1984), Konwencję o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet (1979), Konwencję o prawach dziecka (1989), Konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników – migrantów i członków ich rodzin (1990) czy Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych (2006). Sprawozdania (wstępne, okresowe, *ad hoc*) składane są przez państwa do specjalnych organów konwencyjnych powołanych na podstawie przywołanych konwencji. Rozpatrywanie sprawozdań kończy się przyjęciem przez komitet zaleceń, które nie są wiążące dla państw. Mankamentem systemu sprawozdań jest nie tylko niewiązący charakter zaleceń organów kontrolnych, ale także brak terminowości i rzetelności przy składaniu sprawozdań oraz brak możliwości zastosowania wobec państwa sankcji za niezłożenie sprawozdania lub niewykonanie zaleceń³⁷. W rodzinie ONZ system sprawozdań obowiązuje także w Międzynarodowej

³⁶ *Monitoring praw człowieka*, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Warszawa 2004, s. 13.

³⁷ Szerzej na temat zalet i mankamentów systemu sprawozdań w ONZ zob.: R. Wieruszewski, *Rozpatrywanie sprawozdań państw przez Komitet Praw Człowieka*, [w:] *Realizacja przez Polskę Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, Ministerstwo Sprawiedliwości, Warszawa 2000; *idem*, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – bilans dokonań*, [w:] J. Symonides (red.), *Organizacja Narodów Zjednoczonych – bilans i perspektywy*, Warszawa 2006, s. 302–304.

Organizacji Pracy. Sprawozdania jako środek kontrolny pojawiają się także w dokumentach przyjmowanych w systemach regionalnych. Jako przykłady przywołać możemy Europejską kartę socjalną czy konwencję ramową o ochronie mniejszości narodowych³⁸.

Oprócz sprawozdań dość powszechną formą monitoringu jest przeprowadzanie badań na miejscu. Szczególnie efektywną formę monitoringu stosuje się w ramach konwencji dotyczących zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania. Monitoring polega tu na przeprowadzaniu wizytacji miejsc odosobnienia (okresowych i *ad hoc*), w których przybywają osoby pozbawione wolności. Prekursorem takich rozwiązań była Rada Europy. W ramach przyjętej przez RE w 1987 r. Europejskiej konwencji o zapobieganiu torturom oraz nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu powołano Komitet Zapobiegania Torturom (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CPT)³⁹. Działalność Komitetu koncentruje się na przeprowadzaniu wizytacji miejsc odosobnienia oraz wystosowywaniu do państw zaleceń, w celu poprawy stanu przestrzegania praw osób pozbawionych wolności. Zgodnie z postanowieniami konwencji podstawową zasadą obowiązującą członków Komitetu jest zasada poufności. Tym samym ewentualne zastrzeżenia komitetu dotyczące stanu przestrzegania zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania, warunków panujących w miejscach, w których przebywają osoby pozbawione wolności i naruszeń innych praw i wolności tychże osób wraz z rekomendacjami są przekazywane tylko i wyłącznie odpowiednim władzom. Kiedy skala naruszeń zakazu tortur i/lub innych praw osób pozbawionych wolności przybiera niepokojące rozmiary, a państwo nie chce współpracować z komitetem i wypełniać jego zaleceń, ma on prawo wydać publiczne oświadczenie dotyczące sytuacji w danym kraju. Upublicznienie raportu jest środkiem, po który Komitet sięga niezwykle rzadko. Do tej pory zdecydował się na taką sankcję tylko pięciokrotnie: trzy raporty dotyczyły naruszeń dokonanych przez Federację Rosyjską w Czeczenii (upublicznione w latach 2001, w 2003 i w 2007), dwa w Turcji (w roku 1992 i 1996)⁴⁰. Komitet odbył 323 wizytacje (195 okresowych i 128 *ad hoc*), 272 raporty komitetu zostały opublikowane⁴¹.

Rozwiązania wypracowane w Radzie Europy w odniesieniu do zakazu tortur, nieludzkiego, poniżającego traktowania bądź karania przejęte zostały przez Organizację Narodów Zjednoczonych. W 2002 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło Protokół opcyjny do Konwencji w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania⁴². Na jego podstawie powołano Podkomitet ds. Prewencji

³⁸ W konwencji nie pojawia się sprawozdanie jako środek kontrolny, lecz państwa zobligowane są na mocy art. 25 do przedkładania Sekretarzowi Generalnemu Rady Europy pełnej informacji o środkach podjętych w celu realizacji postanowień konwencji. Stosowne informacje powinny być też przekazywane przez państwa na każde żądanie Komitetu Ministrów. Możemy uznać, że przekazywanie informacji o realizacji postanowień konwencji jest środkiem bardzo zbliżonym do systemu sprawozdań. (por. Konwencja ramowa o ochronie mniejszości narodowych, DzU 2002.22.209).

³⁹ Tekst konwencji zob. w: DzU 1995.46.238.

⁴⁰ Raporty można znaleźć na stronach: <http://www.cpt.coe.int/en/states/rus.htm> oraz <http://www.cpt.coe.int/en/states/tur.htm> (data dostępu 9.09.2012).

⁴¹ Stan na dzień 09.08.2012, źródło: <http://www.cpt.coe.int/en/about.htm>. Szerzej na temat działalności Komitetu zob.: M. Nielaczna, *Europejski Komitet Zapobiegania Torturom. Między kontrolą a standaryzacją*, Warszawa 2010.

⁴² Konwencja została przyjęta 10 grudnia 1984 r., weszła w życie 26 czerwca 1987 r. Obecnie jej stroną jest 151 państw (stan na dzień: 18 września 2012, źródło: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&lang=en). Protokół opcyjny przyjęto 18 grudnia 2002 r. wszedł w życie 22 czerwca 2006 r. Obecnie

(Subcommittee on Prevention of Torture, SPT), który jest upoważniony do odbywania regularnych wizytacji w miejscach zatrzymań znajdujących się na terytoriach państw-stron. Zasady działania podkomitetu są zbliżone do tych obowiązujących w Komitecie Zapobiegania Torturom RE. Od 2014 r. podkomitet przeprowadził 15 wizytacji w 14 krajach⁴³.

Specyficzną formą monitoringu, o której warto wspomnieć, jest Powszechny Przegląd Okresowy (Universal Periodic Review – UPR) przeprowadzany przez Radę Praw Człowieka ONZ. Podstawę prawną mechanizmu stanowi rezolucja ZO ONZ 60/251, na której mocy powołano do życia Radę Praw Człowieka. Zastosowanie tego mechanizmu pozwala Radzie na przeprowadzenie raz na cztery lata analizy stanu przestrzegania praw człowieka we wszystkich 192 państwach członkowskich ONZ. Specyfika tego środka kontrolnego polega z jednej strony na źródłach informacji, na których podstawie analizowana jest sytuacja praw człowieka w państwach członkowskich ONZ, z drugiej na trybie przyjmowania przez państwa rekomendacji. W praktyce, podstawę do analizy sytuacji przestrzegania praw człowieka w danym kraju stanowią trzy źródła: 1) informacje przedstawione przez państwo („national report”), 2) informacje pochodzące z raportów niezależnych ekspertów, grup, uzyskane w ramach specjalnych procedur lub funkcji kontrolnych sprawowanych przez organy konwencyjne ONZ (w praktyce raport przygotowują przez Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka), 3) informacje pochodzące z innych źródeł (organizacje pozarządowe oraz krajowe instytucje praw człowieka). Duża dyferencjacja źródeł informacji daje Radzie możliwość przeprowadzenia rzetelnej analizy i debaty na temat stanu przestrzegania praw człowieka w kraju poddanym procedurze UPR. Natomiast specyfika przyjmowania przez państwa rekomendacji polega na możliwości dokonania przez państwa wyboru, które z rekomendacji zostaną przyjęte i zrealizowane, a które odrzucone⁴⁴. Warto także nadmienić, że Rada Praw Człowieka korzysta z innych specyficznych form monitoringu, takich jak mandaty krajowe i tematyczne⁴⁵. W przypadku potwierdzenia się zarzutów naruszeń praw człowieka specjaliści sprawozdawcy powoływani w ramach mandatów (krajowych i tematycznych) wystosowują do rządów państw tzw. pilne apele lub listy zarzutów. W 2011 r. wystosowano 605 takich komunikatów do rządów 131 państw⁴⁶.

stroną protokołu są tylko 63 państwa członkowskie ONZ (stan na dzień: 18 września 2012, źródło: <http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&msgid=IV-9-b&chapter=4&lang=en>).

⁴³ Dane na dzień 15 kwietnia 2012, źródło: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cat/opcat/spt_visits.htm.

⁴⁴ To rozwiązanie jest krytykowane, choć jednocześnie trudno odmówić instytucjom ONZ-owskim logiki działania. Wiele bowiem ciał monitorujących stan przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich ONZ kieruje do państw rekomendacje, nie mając jednocześnie do dyspozycji środków wymuszających realizację tychże rekomendacji. W ramach Rady Praw Człowieka przyjęto więc dość praktyczne rozwiązanie, uznając, że lepiej jeśli państwo samo zobowiąże się wypełnienia choć części rekomendacji i rzeczywiście je zrealizuje, niż narzucone zostaną one państwu i nie będą przez nie realizowane. Szerzej na temat UPR zob.: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

⁴⁵ W ramach mandatów krajowych i tematycznych powoływani są specjaliści sprawozdawcy, niezależni eksperci lub grupy robocze. Organy te pełnią głównie funkcje informacyjne. Powoływane są do zbadania konkretnego problemu (mandaty tematyczne) lub stanu przestrzegania praw człowieka w danym państwie lub na określonym terytorium. Mandatami krajowymi objętych jest obecnie 12 krajów i terytoriów. Wśród nich znajdują się: Białoruś, Kambodża, Erytrea, Haiti, Wybrzeże Kości Słonowej, Demokratyczna Republika Korei, Iran, Myanmar, okupowane terytoria palestyńskie, Somalia, Sudan, Syria. Obecnie w Radzie jest uruchomionych 36 mandatów tematycznych. Wśród nich przykładowo wymienić można mandaty dotyczące: odpowiednich warunków mieszkaniowych jako komponentu prawa do odpowiedniego poziomu życia, arbitralnych aresztowań, praw kulturowych, prawa do edukacji, promocji demokratycznego i sprawiedliwego porządku międzynarodowego. Pełną listę mandatów krajowych i tematycznych można znaleźć na stronie Rady Praw Człowieka: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>.

⁴⁶ Źródło: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Introduction.aspx> (data dostępu 9.09.2012).

Rada Praw Człowieka może przyjmować rezolucje potępiające masowe naruszenia praw człowieka w państwach członkowskich ONZ⁴⁷.

W zasadzie wszystkie organizacje rządowe realizujące statutowe i pozastatutowe cele w zakresie praw człowieka stosują różne formy monitoringu w odniesieniu do państw członkowskich i niekiedy także do państw nieczłonkowskich. Przykładem tych ostatnich może być Unia Europejska, która problematykę praw człowieka realizuje nie tylko w wymiarze wewnętrznym (w odniesieniu do państw członkowskich), ale także uwzględnia ją w prowadzonej polityce zagranicznej i obrony⁴⁸.

Skargi państwowe jako środek kontrolny występują zarówno w systemie uniwersalnym ONZ, jak i w systemach regionalnych. W praktyce jednak jako środek kontrolny realizacji postanowień konwencji ONZ-owskich nie są wykorzystywane, o czym świadczy to, że do dnia dzisiejszego żaden z organów konwencyjnych nie otrzymał do rozpatrzenia skargi państwowej. Przyczyną tego stanu rzeczy są zawiłe procedury rozpatrywania skarg, niewiążący charakter poglądu organu kontrolnego oraz niechęć państw do składania tego typu skarg. W systemie ONZ skargi państwowe mogą być także wnoszone do Międzynarodowej Organizacji Pracy. Rozpatrywane są przez tworzoną specjalnie w tym celu komisję *ad hoc* (która ma uprawnienia do powoływania specjalnych komisji i podkomisji badawczych dla każdej sprawy).

Kompetencje do rozpatrywania skarg państwowych mają także regionalne trybunały praw człowieka: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Amerykański Trybunał Praw Człowieka oraz Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów. Doświadczenia trybunałów wskazują jednak, że skarga tego typu nie jest instrumentem preferowanym przez państwa. Potwierdzeniem tej tezy są dane statystyczne: Europejski Trybunał Praw Człowieka w ciągu kilkudziesięciu lat swej działalności wydał orzeczenia w 21 sprawach wnoszonych przez państwa przeciwko innemu państwu-stronie konwencji, a Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów do czerwca 2012 r. nie otrzymał ani jednej skargi państwowej.

Dość powszechnie za jeden z najefektywniejszych środków kontrolnych funkcjonujących w międzynarodowych systemach ochrony praw człowieka uznaje się petycje i skargi indywidualne. Termin petycje zarezerwowany powinien być dla wniosków dotyczących naruszeń praw i wolności zagwarantowanych w poszczególnych konwencjach i składanych przez osoby fizyczne (niekiedy także przez organizacje pozarządowe lub grupy osób) do organów kontrolnych nieposiadających charakteru sądowego. Natomiast termin „skarga” powinien odnosić się do zażeń przedkładanych organom sądowym (trybunałom). W praktyce jednak dość powszechnie mianem skargi indywidualnej określa się obydwie rodzaje wniosków. Organami kompetentnymi do rozpatrywania petycji o naruszeniach praw i wolności zagwarantowanych w poszczególnych konwencjach w systemie ONZ-owskim są organy konwencyjne⁴⁹. Obecnie ten środek kontrolny przewidziany jest w: Protokole fakultatywnym

⁴⁷ Szerzej na temat Rady Praw Człowieka i jej działalności zob.: B.G. Ramcharan, *The UN Human Rights Council (Global Institution)*, Manchester 2011.

⁴⁸ Szerzej na ten temat praw człowieka w polityce zagranicznej Unii Europejskiej zob.: P. Turczyński, *Prawa podstawowe w polityce zagranicznej Unii Europejskiej*, [w:] A. Florczak (red.), *op. cit.*

⁴⁹ Obecnie funkcjonuje 9 organów konwencyjnych: Komitet Praw Człowieka, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet Przeciwko Torturom, Komitet Praw Dziecka, Komitet ds. Pracowników – Migrantów, Komitet ds. Praw Osób Niepełnosprawnych, Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć.

do Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej (art. 14), Konwencji przeciwko torturom, nieludzkiemu, poniżającemu traktowaniu lub karaniu (art. 22); Protokole fakultatywnym do Konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁵⁰; Konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników – migrantów i członków ich rodzin (art. 77, wejdzie w życie po złożeniu stosownych deklaracji przez 10. państwo), Protokole fakultatywnym do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, Konwencji o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem (art. 31)⁵¹. 10 grudnia 2008 r. został przyjęty Protokół fakultatywny do Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych gwarantujący jednostkom możliwość składania petycji o naruszeniach praw zagwarantowanych w pakcie. Protokół do dnia dzisiejszego nie wszedł w życie⁵². Od trzech lat trwają też prace nad przyjęciem specjalnego protokołu do Konwencji o prawach dziecka umożliwiającego składanie zawiadomień o indywidualnych naruszeniach przez jednostki i grupy osób.

Należy wyraźnie podkreślić, że wprowadzenie tego środka kontrolnego w systemie ONZ-owskim wzbudzało wiele kontrowersji. Państwa tradycyjnie rozumiejące pojęcie suwerenności oraz zwierzchnictwa terytorialnego uznawały (a niektóre uznają do dziś), że wyposażenie jednostki w możliwość składania zawiadomień o naruszeniach praw człowieka do organów organizacji międzynarodowych godzi w interesy państwa oraz jego pozycję na arenie międzynarodowej. Z tego powodu możliwość składania przez osoby fizyczne petycji dotyczących indywidualnych naruszeń praw i wolności uwarunkowana jest przyjęciem przez państwo specjalnego protokołu opcyjnego do konwencji lub złożeniem oświadczenia o uznaniu kompetencji komitetu do rozpatrywania tego typu zawiadomień. O negatywnym stosunku części państw skupionych w ONZ do tego środka kontrolnego może świadczyć to, że nie wszystkie państwa-strony poszczególnych konwencji uznają kompetencje komitetów do rozpatrywania indywidualnych zawiadomień o naruszeniach.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że komitety nie otrzymują wielu petycji. Jak wynika z ostatniego opublikowanego rocznego raportu, funkcjonujący od 1977 r. Komitet Praw Człowieka do tej pory otrzymał tylko 2076 indywidualnych zawiadomień o naruszeniach praw i wolności zagwarantowanych w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych⁵³. Pozostałe komitety otrzymują jeszcze mniej zawiadomień. I tak na przykład: Komitet ds. Eliminacji Dyskryminacji Rasowej otrzymał od 1984 r. 49 zawiadomień skierowanych przeciwko 54 państwom⁵⁴, a Komitet Przeciwko Torturom – 462 zawiadomienia skierowane przeciwko 29 państwom (od 1989 r.)⁵⁵. Z pewnością niewielka liczba zawiadomień napływających do komitetów nie jest konsekwencją braku naruszeń praw i wolności zagwarantowanych w konwencjach. Przyczyn należy bardziej upatrywać w niskiej

⁵⁰ Protokół fakultatywny do konwencji o likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet został przyjęty 6 października 1999 r., wszedł w życie 22 grudnia 2000 r.

⁵¹ W przypadku tej konwencji tylko 14 państw członkowskich ONZ uznało kompetencje komitetu do rozpatrywania indywidualnych petycji. Dokument ratyfikowało tylko 35 państw. Źródło: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en, stan na 1.10.2012.

⁵² Do dnia 1 października 2012 r. protokół ratyfikowało tylko 8 państw-stron paktu.

⁵³ Por. Report of the Human Rights Committee, Vol. I, Supplement No. 40 (A/66/40).

⁵⁴ Por. Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Supplement No. 18 (A/67/18). Obecnie kompetencje komitetu do rozpatrywania indywidualnych zawiadomień uznały 54 państwa członkowskie ONZ.

⁵⁵ Por. Report of the Committee against Torture, Supplement No. 44 (A/66/44).

świadomości społecznej w wielu krajach o dostępności takich środków kontrolnych oraz w niewiążącym charakterze decyzji komitetów. Mimo licznych mankamentów działalność organów konwencyjnych uważana jest za dość skuteczną w systemie ONZ-owskim. R. Wieruszewski ocenia, że w przypadku Komitetu Praw Człowieka w odniesieniu do około 21% decyzji, w których stwierdzono naruszenia praw i wolności zagwarantowanych w Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, państwa udzieliły zadowolającej odpowiedzi⁵⁶. Warto nadmienić, że w systemie ONZ petycje mogą być także wnoszone przez osoby indywidualne do Rady Praw Człowieka w ramach procedury 1503 oraz w sprawach dotyczących pogwałceń praw do oświaty, nauki, kultury i informacji w ramach UNESCO. Organizacje zawodowe pracowników lub pracodawców w przypadku niewypełniania konwencji mogą wnosić skargi do Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Jak wspomniano, skargi indywidualne dotyczące naruszeń praw człowieka rozpatrywane są przez trybunały międzynarodowe. Warto przypomnieć, że prekursorem w tworzeniu tego typu instytucji była Rada Europy, która jako pierwsza organizacja międzynarodowa powołała w swojej strukturze wyspecjalizowany trybunał zajmujący się naruszeniami prawa człowieka. Podjęcie w 1950 r. przez państwa członkowskie Rady Europy decyzji o powołaniu trybunału uznać możemy za przełomowy moment w zakresie wprowadzania środków kontrolnych w dziedzinie praw człowieka przez organizacje międzynarodowe. Rozwiązania przyjmowane w Radzie Europy kopiowane były w innych regionalnych systemach ochrony praw człowieka. Funkcjonujący od 1959 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka ewoluował i uznawany jest, mimo licznych mankamentów, za bardzo efektywny organ. Do końca 2011 roku wydał około 15 tys. orzeczeń. Prawie połowa z nich dotyczyła naruszeń dokonanych przez cztery państwa członkowskie, a mianowicie: Turcję (2747), Włochy (2166), Federację Rosyjską (1212) i Polskę (945). O wzroście znaczenia trybunału w ciągu ostatnich dwóch dekad świadczy to, że aż 91% orzeczeń zostało wydanych w latach 1998–2011⁵⁷. Od kilku lat liczba skarg indywidualnych wnoszonych do trybunału wynosi około 60 tys. rocznie. Wzrost liczby skarg indywidualnych w ostatnich latach odnotowała także Inter-Amerykańska Komisja Praw Człowieka. W latach 2005–2010 do Komisji wniesiono blisko 7 tys. skarg⁵⁸. Natomiast Inter-Amerykański Trybunał Praw Człowieka rozpatruje znacznie mniej spraw niż Europejski Trybunał Praw Człowieka. W praktyce jest to zazwyczaj kilka lub kilkanaście orzeczeń wydanych w ciągu roku⁵⁹. Najmniej skarg zostało rozpatrzonych przez Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów. Wynika to z tego, że w praktyce działa on zaledwie od 2008 r. Do czerwca 2012 r. otrzymał 24 skargi, zakończył postępowanie w 12 sprawach⁶⁰.

W ramach pełnionych funkcji kontrolnych organizacje międzynarodowe mają także możliwość stosowania różnego rodzaju sankcji za naruszenia praw człowieka dokonywane

⁵⁶ R. Wieruszewski, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka*, [w:] B. Banaszak i in., *System ochrony praw człowieka*, Kraków 2003, s. 107.

⁵⁷ Dane ETPC, Overview 1959–2011, źródło: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E58E405A-71CF-4863-91EE-779C34FD18B2/0/APERCU_19592011_EN.pdf (data dostępu 4.09.2012).

⁵⁸ 2005-2010. *Meeting the Challenges. The role of the OAS in the Americas*, s. 11. Źródło: http://www.oas.org/documents/eng/quinquenio_2010_ENG.pdf (data dostępu 4.09.2011).

⁵⁹ Por. Roczne raporty z działalności OPA zamieszczone na stronie: http://www.oas.org/en/information_center/annual_reports.asp.

⁶⁰ Źródło: <http://www.african-court.org/en/index.php/about-the-court/brief-history> (data dostępu 5.09.2012).

przez państwa. Najczęściej w dziedzinie praw człowieka stosowane są sankcje o charakterze politycznym, polegające na publicznym potępieniu państwa za dokonane naruszenia. Sankcją polityczną może być także usunięcie państwa z organizacji lub zawieszenie go w prawach członkowskich. W praktyce jednak środek ten w zasadzie nie jest stosowany. Przykładem wszczęcia procedury wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej może być sprawa członkostwa Grecji w Radzie Europy w okresie rządu pułkowników⁶¹. Mimo licznych naruszeń praw człowieka dokonywanych przez państwa organizacje międzynarodowe zazwyczaj nie decydują się na wykluczenie lub zawieszenie w prawach członka i to nawet w sytuacjach, kiedy dochodzi do rażącego łamania statutowych zasad organizacji. Widoczne jest to szczególnie w Organizacji Narodów Zjednoczonych⁶², Unii Afrykańskiej czy WNP. Warto jednak zauważyć, że są organizacje, w których wprowadzono specjalne mechanizmy sanacyjne za naruszenia zasad demokracji, praworządności i praw człowieka. Przykładem takiej organizacji jest Unia Europejska, która w przyjętym w 1997 r. traktacie amsterdamskim wprowadziła mechanizm sankcji dla państw członkowskich za naruszenie ww. zasad⁶³. Oprócz sankcji politycznych często do dyspozycji organizacji międzynarodowych pozostają środki o charakterze ekonomicznym. Środki te są coraz częściej i coraz chętniej wykorzystywane przez organizacje międzynarodowe w ramach pełnionych funkcji kontrolnych i operacyjnych. Organizacje międzynarodowe z jednej strony nakładają na państwa sankcje ekonomiczne, z drugiej stosują różnego rodzaju zachęty w postaci pomocy finansowej dla państw podejmujących starania o podwyższanie standardów praw człowieka. Ciekawe rozwiązanie w ramach polityki handlowej stosuje Unia Europejska. Otóż wszystkie umowy handlowe i o współpracy podpisywane z państwami trzecimi muszą zawierać specjalne klauzule potwierdzające, że prawa człowieka są zasadniczym elementem współpracy między stronami⁶⁴. W przypadku naruszeń praw człowieka Unia może zawiesić koncesje handlowe lub ograniczyć programy pomocy.

Najbardziej kontrowersyjnym środkiem, ale jednocześnie rzadko stosowanym, jest interwencja zbrojna w obronie praw człowieka. Zagadnienie interwencji humanitarnych jest

⁶¹ Procedura wykluczania państw z Rady Europy jest specyficzna. W pierwszym etapie następuje zawieszenie reprezentacji państwa i wystosowanie przez Komitet Ministrów wezwania do wystąpienia. W drugim etapie – jeśli państwo nie zareaguje na wezwanie Komitetu – następuje wykluczenie. Grecja – po wezwaniu KM RE – wystąpiła z organizacji w 1969 r., dwa lata później do niej powróciła. W latach 1981–1984 doszło do zawieszenia prawa Turcji do uczestnictwa w pracach Zgromadzenia Parlamentarnego RE.

⁶² W ONZ debatowano nad wykluczeniem Republiki Południowej Afryki za stosowanie polityki apartheidu oraz aneksję Namibii. W konsekwencji jednak RPA pozostało pełnoprawnym członkiem organizacji.

⁶³ Na podstawie traktatu amsterdamskiego mechanizm sankcji działał *ex post* (najpierw powinno dojść do naruszenia wartości, na których Unia się opiera, a następnie zastosowania sankcji). Mechanizm sankcji zastosowano wobec Austrii po dojściu do władzy w 2000 r. populistycznej partii ÖVP Jörga Haidera. Wszczęcie procedury sankcji za naruszenie zasad demokracji, praworządności i praw człowieka wobec Austrii, jak się później okazało, było bezprawne, gdyż mechanizm przewidziany w traktacie amsterdamskim nie zakładał możliwości stosowania sankcji prewencyjnie, lecz tylko w przypadku rzeczywistego dokonania naruszenia wyżej wymienionych zasad. Przypadek Austrii przyczynił się do wprowadzenia zmian w mechanizmie stosowania sankcji w traktacie nicejskim, od którego procedura sankcji może być uruchomiona już w chwili zaistnienia wyraźnego ryzyka naruszenia podstawowych zasad Unii Europejskiej. Obecnie mechanizm sankcji uregulowany jest w art. 7 TUE (DzU UE C 83/19 z 30.03.2010). Szerzej na temat zastosowania sankcji wobec Austrii zob.: M. Happold, *Fourteen Against One: the EU Member States' Response to Freedom Party Participation in the Austrian Government*, *International and Comparative Law Quarterly*, October 2000, vol. 49, no. 4, s. 953–963.

⁶⁴ Unia zawarła ponad 120 umów z taką klauzulą. Szerzej na ten temat zob.: E. Fierro, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Kluwer Law International 2003; L. Bartels, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford 2005.

przedmiotem analizy w artykule A. Domagały zamieszczonym w niniejszej publikacji i dlatego nie jest omawiane w tej części.

W kontekście analizowanej funkcji kontrolnej warto także nadmienić, że we wszystkich organizacjach rządowych realizujących zadania w sferze praw człowieka intensyfikacji uległ także proces instytucjonalizacji. Obok organów głównych – statutowych organizacje powołują organy wyspecjalizowane zajmujące się różnymi kwestiami ochrony praw człowieka. Przy zastosowaniu kryterium składu organów możemy je podzielić na:

- 1) polityczne – składające się z przedstawicieli państw. Wśród nich wyróżnić możemy organy główne i organy pomocnicze. Jako przykłady organów głównych zajmujących się problematyką praw człowieka wymienić możemy: Zgromadzenie Ogólne ONZ, Radę Społeczno-Gospodarczą ONZ, Radę Bezpieczeństwa ONZ, Radę Europejską i Radę Unii Europejskiej, Komitet Ministrów Rady Europy, Zgromadzenie Ogólne OPA, Zgromadzenie Unii Afrykańskiej. Należy jednak pamiętać, że organy główne często, ze względu na bardzo szerokie kompetencje, w ograniczonym zakresie podejmują zagadnienia ochrony praw człowieka. Stąd, szczególna rola przypada organom pomocniczym, wyspecjalizowanym w dziedzinie praw człowieka. Jednocześnie pamiętać należy, że upolitycznienie organów pomocniczych zazwyczaj negatywnie rzutuje na ich efektywność. Jako przykłady pomocniczych organów politycznych przywołać możemy Radę Praw Człowieka ONZ⁶⁵, Komisję Praw Człowieka WNP czy Komisję Praw Człowieka Ligi Państw Arabskich;
- 2) niezależne – o statusie autonomicznym. Organ te możemy z kolei podzielić na mające charakter sądowy i pozasądowy. Do tych ostatnich zaliczamy na przykład wszystkie organy konwencyjne ONZ, specjalnych sprawozdawców, instytucje wysokich komisarzy⁶⁶ czy Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁶⁷. Po II wojnie

⁶⁵ Poprzedniczka Rady Praw Człowieka – Komisja Praw Człowieka, powołana w 1946 r. i działająca do 2006 r., była negatywnym przykładem wysokiego upolitycznienia działań w sferze praw człowieka. Komisji zarzucano niewłaściwy skład (dość licznie reprezentowane w niej były państwa powszechnie uznane za poważnych naruszcycieli praw człowieka), nieefektywność procesu podejmowania decyzji (na forum Komisji odnotowano przypadki handlu głosami), brak reakcji lub jej nieproporcjonalność w przypadkach masowych naruszeń praw człowieka, selektywność w działaniach podejmowanych wobec państw naruszających podstawowe prawa i wolności (Komisja podejmowała działania w stosunku do państw małych i średnich, prawie nigdy natomiast w stosunku do mocarstw). Z powyższych powodów Komisja na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego (A/RES/60/251) przyjętej 15 marca 2006 r. przekształcona została w Radę Praw Człowieka. Niestety niektóre z mankamentów Komisji przeniesione zostały do nowej instytucji. Por. A. Florczak, *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – analiza krytyczna*, [w:] W. Waclawczyk (red.), *Wokół współczesnych problemów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2009.

⁶⁶ W ostatnich dwóch dekadach nastąpił widoczny rozwój instytucji komisarzy w strukturach organizacji międzynarodowych. Po II wojnie światowej pierwsza tego typu instytucja została powołana w ONZ i był to Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (szerzej na temat tej instytucji zob. w rozdziale dotyczącym uchodźców zamieszczonym w niniejszej publikacji). Po 1989 r. wysocy komisarze pojawili się w różnych organizacjach międzynarodowych. I tak chronologicznie, w 1992 r. w KBWE został powołany Wysoki Komisarz ds. Mniejszości Narodowych, w ONZ w 1993 Wysoki Komisarz ds. Praw Człowieka, a w Radzie Europy w 1999 r. komisarz Praw Człowieka. W Radzie Państw Morza Bałtyckiego w 1994 r. powołano Komisarza ds. Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka, w tym Praw Osób Należących do Mniejszości. Organ ten działał do 2003 r., kiedy ostatecznie go rozwiązano ze względu na istnienie wielu organów zajmujących się podobną problematyką.

⁶⁷ Agencja Praw Podstawowych UE rozpoczęła działalność 1 marca 2007 r. Zgodnie z Rozporządzeniem Rady instytucja ta ma dostarczać „informacji, pomocy oraz wiedzy fachowej w zakresie praw podstawowych odpowiednim instytucjom i organom Wspólnoty oraz jej państw członkowskich przy wdrażaniu przez nie prawa wspólnotowego, w celu zagwarantowania pełnego przestrzegania praw podstawowych przez te instytucje i organy podczas podejmowania przez nie środków lub określania kierunków działań w dziedzinach należących do ich kompetencji”. Głównym

światowej nastąpił rozwój sądownictwa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Jak wspomniano, najważniejsze organizacje regionalne powołały wyspecjalizowane organy sądowe, posiadające kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych i państwowych. Warto wspomnieć raz jeszcze o powołanym do życia w 1959 r. Europejskim Trybunale Praw Człowieka, utworzonym w 1979 r. Amerykańskim Trybunale Praw Człowieka czy – najmłodszym, funkcjonującym od 2008 r. – Afrykańskim Trybunale Praw Człowieka i Ludów⁶⁸. Należy pamiętać, że duże znaczenie dla kodyfikacji praw człowieka mogą mieć także orzeczenia sądów międzynarodowych o szerszych kompetencjach. Wymienić tu trzeba Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości czy Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ostatnie dwie dekady obfitowały w niezwykle ważne wydarzenia dla rozwoju sądownictwa międzynarodowego. Traktat rzymski wszedł w życie 1 lipca 2002 r. ustanowił Międzynarodowy Trybunał Karny, odpowiedzialny za sądownictwo sprawców zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości. Wcześniej, bo 25 maja 1993 r. powołany został Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii, a 8 listopada 1994 r. Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy. Obydwa międzynarodowe trybunały *ad hoc* powołane zostały na mocy bezprecedensowych rezolucji Rady Bezpieczeństwa⁶⁹. Rozwijają się także umiędzynarodowione sądownictwo karne. Do tego typu organów zaliczamy: Specjalny Trybunał dla Sierra Leone, Specjalny Trybunał dla Libanu oraz Nadzwyczajne Izby Sądów Kambodży⁷⁰.

Podsumowanie

Jak łatwo zauważyć, z dość pobieżnej analizy, od 1945 r. dzięki działalności międzynarodowych organizacji rządowych nastąpił intensywny proces kodyfikacji prawa międzynarodowego w dziedzinie praw człowieka. Organy organizacji międzynarodowych wypracowały także szerokie instrumentarium środków kontrolnych. W konsekwencji wykształciły się międzynarodowe systemy ochrony praw człowieka na poziomie uniwersalnym (ONZ) i regionalnym (system europejski, afrykański, inter-amerykański czy, jak twierdzą niektórzy badacze, arabski). Jednocześnie, mimo licznych regulacji i wysokiego zinstytucjonalizowania systemów ochrony praw człowieka, społeczność międzynarodowa (w tym organizacje rządowe) nie były w stanie uporać się z wieloma kluczowymi problemami

zadaniem Agencji ma być wspieranie za pomocą analiz, raportów i ekspertyz instytucji UE i państw członkowskich przy kreowaniu i wdrażaniu prawa unijnego w zakresie praw człowieka. Por. Rozporządzenie Rady (WE) nr 168/2007 z dnia 15 lutego 2007 r., ustanawiające Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.U. UE L53/1 z 22.02.2007.

⁶⁸ Z największymi problemami przy powoływaniu borykał się Afrykański Trybunał Praw Człowieka i Ludów. Podstawy prawne do utworzenia Trybunału dała przyjęta w 1994 r. rezolucja Zgromadzenia UA. Po czterech latach do Afrykańskiej karty praw człowieka i ludów przyjęto protokół dodatkowy, na którego mocy miał zostać utworzony Trybunał. Na wejście protokołu w życie trzeba było czekać aż do 15 stycznia 2004 r., pierwszy skład sędziowski powołano dopiero w 2006 r. Dodatkowo Trybunał borykał się z problemami finansowymi i ze zmianą siedziby. W 2004 r. podjęto decyzję o połączeniu Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów z powołanym w 2003 Afrykańskim Trybunałem Sprawiedliwości. W lipcu 2008 r. przyjęto specjalny protokół, na którego mocy ma powstać Afrykański Trybunał Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Protokół nie wszedł jeszcze w życie.

⁶⁹ Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii został powołany w 1993 r. na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 827, natomiast Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy w 1994 r. na podstawie rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 955.

⁷⁰ Szerzej na ten temat zob.: A. Domagała, *Międzynarodowe trybunały karne*, [w:] T. Łoś-Nowak (red.), *Organizacja...*, s. 66–73.

dotyczącymi praw człowieka. Jednym z nich jest problem akceptacji przez wszystkich członków społeczności międzynarodowej zasady uniwersalizmu praw człowieka. Przy kwestionowaniu uniwersalnego wymiaru praw człowieka najczęściej podnoszony jest zarzut, że są one wytworem „kultury euroatlantyckiej” i jako takie nie mogą być postrzegane w kategoriach wartości uniwersalnej. Jak zauważa K. Przybyszewski, w dyskusji kwestionującej uniwersalność praw człowieka, wysuwane są przede wszystkim trzy zarzuty dotyczące: 1) legitymizacji praw człowieka, 2) koherencji praw człowieka, 3) problemu kulturowego praw człowieka⁷¹. Jak podkreśla ten sam autor, „przeciwko tezie o uniwersalności praw człowieka formułuje się zarzut o heterogeniczności ich ontologii. (...) Nie można zatem pokazać w sposób jednoznaczny i bezdyskusyjny, skąd prawa człowieka czerpią swą moc obowiązującą”⁷². Oznacza to, że nie ma jasno zdefiniowanego i określonego źródła (czy katalogu źródeł) praw człowieka i kwestia ta pozostaje otwarta. Brak jednoznacznego doktrynalnego uzasadnienia praw człowieka zdaniem C. Mika skutkuje tym, że wypracowywane na poziomie instytucji międzynarodowych dokumenty są wypadkową różnych systemów filozoficznych, gospodarczych, kulturowych i politycznych, a prawa człowieka są w konsekwencji zespołem praktycznych uzgodnień⁷³. Większość badaczy podkreśla, że największym wyzwaniem dla uniwersalizmu praw człowieka są kraje arabskie i Azja Wschodnia. Odmiennie pojmowanie zasady niedyskryminacji, roli kobiet, kar wymierzanych za przestępstwa (w tym dopuszczalność stosowania kary śmierci przez kamienowanie), inna interpretacja prawa do życia, zakazu stosowania tortur, nieludzkiego i poniżającego traktowania bądź karania, prawa do małżeństwa, wolności wypowiedzi i wolności wyznania – to tylko nieliczne przykłady świadczące o odmiennościach kulturowych, jakże ważnych dla koncepcji praw człowieka. Uniwersalizm praw człowieka wzbudza liczne dyskusje na forach organizacji międzynarodowych. Jako przykład przywołać możemy dyskusje toczące się na wiedeńskiej Światowej Konferencji Praw Człowieka w 1993 r., gdzie uaktywniła się grupa państw (z Chińską Republiką Ludową, Indonezją, Iranem, Jemenem, Kubą, Malezją, Pakistanem, Singapurem, Syrią i Wietnamem) wzywająca do ograniczenia zasady uniwersalizmu poprzez uznanie swobody interpretacji praw człowieka i konieczności uwzględnienia przy ich realizacji specyficznych uwarunkowań poszczególnych państw⁷⁴. Wprawdzie na konferencji udało się osiągnąć kompromis, o czym świadczyć mogą zapisy deklaracji przyjętej na zakończenie konferencji, ale trudności w redakcji tekstu wskazują jednoznacznie, że zasada uniwersalizmu nadal wzbudza kontrowersje⁷⁵.

Innym problemem, przed którym stanęła społeczność międzynarodowa, było usystematyzowanie hierarchii zasad prawa międzynarodowego. Pojawienie się praw człowieka jako przedmiotu współpracy międzynarodowej po II wojnie światowej, czego wyrazem były zapisy zawarte w Karcie Narodów Zjednoczonych, wywołało dyskurs dotyczący zasady poszanowa-

⁷¹ K. Przybyszewski, *Uniwersalność praw człowieka pod ostrzałem krytyki*, [w:] L. Koba, W. Waclawczyk (red.), *Prawa człowieka. Wybrane zagadnienia i problemy*, Warszawa 2009, s. 31.

⁷² *Ibidem*, s. 32.

⁷³ C. Mik, *Zbiorowe prawa praw człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 7.

⁷⁴ Szerzej na ten temat zob.: A. Bińczyk-Missala, *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej po 1989 r.*, Warszawa 2005, s. 44.

⁷⁵ Por. deklaracja wiedeńska i Program działania przyjęty przez Światową Konferencję Praw Człowieka, Wiedeń 1993, tekst Deklaracji zob. w: R. Kuźniar, *op. cit.*

nia suwerenności jako zasady absolutnej. Sytuację komplikowało to, że wśród zapisów Karty Narodów Zjednoczonych znalazła się także zasada zakazu interwencji ze strony Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawy, które z istoty należą do kompetencji wewnętrznej państw (art. 2 p. 7 KNZ). Dyskurs dotyczący hierarchii zasad: poszanowania suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne oraz poszanowania praw człowieka przez kilka dekad determinowany był czynnikiem ideologicznym, zimnowojennym podziałem świata i konfliktem w stosunkach Wschód–Zachód. Przełom lat 80. i 90. przynosi zasadnicze zmiany (przynajmniej w sferze deklaratywnej) w podejściu do kwestii związanych z ochroną praw człowieka. Jak już wskazano w wielu dokumentach (w tym w statutach organizacji międzynarodowych), problematyka praw człowieka pojawia się z całą wyrazistością, zajmując, obok zagadnień związanych z demokratyzacją, wręcz kluczową pozycję wśród obszarów aktywności organizacji międzynarodowych. W sferze deklaratywnej następuje też wyraźne usystematyzowanie hierarchii zasad. Państwa coraz częściej deklarują, że prawa człowieka stanowią przedmiot troski całej społeczności międzynarodowej i nie mogą być zaliczane do wewnętrznych kompetencji państw⁷⁶. O ujednoczeniu stanowiska państw w odniesieniu do hierarchii zasad prawa międzynarodowego i uznaniu wyższości zasady poszanowania praw człowieka wobec zasady suwerenności i nieingerencji w sprawy wewnętrzne zdecydowało wiele czynników. Wśród nich wymienić można: relatywizację pojęcia suwerenności, wzrost znaczenia prawa międzynarodowego, instytucjonalizację współpracy państw, pojawienie się w organizacjach międzynarodowych różnych form kontroli i monitoringu praw człowieka, zakończenie zimnej wojny, wzrost znaczenia sądownictwa międzynarodowego, procesy integracyjne, globalizację. Niemniej pamiętać należy, że mimo licznych deklaracji, kwestia hierarchii zasad nadal wzbudza kontrowersje⁷⁷.

Działalność organizacji międzynarodowych w sferze praw człowieka często jest ostro krytykowana. Jest to wynik dużego rozdźwięku między ideałami wyrażanymi w statutach i deklaracjach organizacji a praktyką państw członkowskich. Organizacje międzynarodowe znajdują się często w dwuznacznej pozycji, będąc z jednej strony autorem i jednocześnie strażnikiem międzynarodowych standardów praw człowieka, z drugiej zaś zgromadzeniem rządów państw, z których część dopuszcza się poważnych, niekiedy masowych, naruszeń praw człowieka. Jak zauważa M. Frejman, „miejscem, gdzie rozdźwięk pomiędzy ideałami praw człowieka a rzeczywistością jest szczególnie widoczny”⁷⁸, jest ONZ. Podobna sytuacja występuje także w innych organizacjach międzynarodowych, wśród których wymienić możemy: WNP, Unię Afrykańską czy OPA. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że mimo licznych rozbieżności pojawiających się w społeczności międzynarodowej następuje powolny rozwój kodyfikacji praw człowieka oraz intensywny rozwój i wzrost aktywności organów organizacji międzynarodowych. Organizacjom udało się też wypracować wiele mechanizmów w dziedzinie praw człowieka nie tylko o charakterze represyjnym (działające *ex post*), ale także prewencyjnym. Praktyka pokazuje, że organizacje międzynarodowe borykają się z licznymi problemami przy wprowadzaniu, a następnie praktycznym stosowaniu, środków kontrolnych.

⁷⁶ Przywołać tu możemy dokumenty wypracowane w ramach procesu KBWE (np. dokument moskiewski z 1991 r.), deklarację wiedeńską przyjętą na zakończenie Światowej Konferencji Praw Człowieka czy deklarację milenijną ONZ z 2000 r.

⁷⁷ Przykładem jest tu Statut Urzędu Wysokiego Komisarza do spraw Praw Człowieka, przyjęty w 1993 r., w którym zapisano, że Komisarz nie może ingerować w sprawy, które ze swej istoty należą do kompetencji wewnętrznych państw.

⁷⁸ M. Freeman, *Prawa człowieka*, Warszawa 2007, s. 17.

Państwa członkowskie bowiem chętniej przyjmują słabe środki kontrolne (np. sprawozdania z wykonywania konwencji), wyrażając jednocześnie dezaprobatę lub niechęć do efektywniejszych środków, np. sądowych. Posłużyć się tu możemy wieloma przykładami: od stosunku państw do MTK, Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii, do blokowania przez Rosję reformy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷⁹ czy problemów z powołaniem i funkcjonowaniem Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów. Organizacjom rządowym zarzuca się także wysokie upolitycznienie praw człowieka. Zastanowić się jednak należy, czy w tego typu organizacjach możliwe jest oddzielenie sfery polityki i interesów państw od problematyki praw człowieka. Organizacje rządowe nie są bytami funkcjonującymi ponad polityką, i jak zauważa M. Frejman, „polityczny charakter wprowadzenia w życie praw człowieka jest niunikniony”⁸⁰. W tym kontekście jednak istotnym wydaje się unikanie, aby skala upolitycznienia nie przybierała tak patologicznych form jak to miało miejsce w przypadku funkcjonowania Komisji Praw Człowieka.

Literatura uzupełniająca

- Alston P., Goodman R., *International Human Rights*, Oxford University Press, 2012.
- Banaszak B. i in., *Systemy ochrony praw człowieka*, Wolters Kluwer Polska SA, 2003.
- Donnelly J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, 2013, wyd. 3.
- Dunne T., Wheeler N.J. (red.), *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, 1999.
- Egan S., *The UN Human Rights Treaty System: Law and Procedure*, Bloomsbury Professional 2011.
- Forsythe D.P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press 2012, wyd. 3.
- Freedman R., *The United Nations Human Rights Council: A critique and early assessment*, Routledge 2013.
- Freeman M.A., *Human Rights: An Interdisciplinary Approach*, Polity 2011, wyd. 2.
- Wieruszewski R., Gliszczyńska A., Sękowska-Kozłowska K. (red.), *Komitet praw człowieka ONZ. Wybór orzecznictwa*, Wolters Kluwer Polska SA, 2009.

⁷⁹ Rosja przez ponad trzy lata wstrzymywała reformę Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W 2004 r. państwa członkowskie Rady Europy przyjęły protokół 14. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, na podstawie którego miała zostać przeprowadzona kolejna już reforma Trybunału. Wszystkie państwa członkowskie RE, oprócz Rosji, ratyfikowały protokół w latach 2004–2006. Oficjalnym argumentem podawanym przez Rosję, był zarzut dotyczący zbyt dużej dyskrecjonalności sędziów, którzy na mocy postanowień protokołu w niektórych sprawach mogą orzekać jednoosobowo. W praktyce jednak problem dla Rosji stanowiła zbyt duża liczba spraw przegranych przed Europejskim Trybunałem. Warto nadmienić, że skargi przeciwko Federacji Rosyjskiej stanowią ok. 30% wszystkich spraw oczekujących przed Trybunałem na rozpatrzenie. Ostatecznie FR ratyfikowała protokół w 2010 r. i w tym samym roku wszedł on w życie.

⁸⁰ M. Freeman, *op. cit.*, s. 16.