

Rozdział I. Komitet Praw Człowieka

Roman Wieruszewski

Metryka Komitetu Praw Człowieka

Nazwa traktatu	Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych ¹
Data przyjęcia Paktu	16.12.1966 r.
Data wejścia w życie Paktu	23.3.1976 r.
Liczba państw-stron Paktu	169
Data ratyfikacji Paktu przez Polskę	18.3.1976 r.
Protokoły fakultatywne do Paktu	Pierwszy Protokół fakultatywny do MPPOP z 16.12.1966 r. ² data wejścia w życie: 23.3.1966 r. liczba państw-stron: 115 data ratyfikacji przez Polskę: 7.11.1991 r. Drugi Protokół fakultatywny do MPPOP w sprawie zniesienia kary śmierci z 15.12.1989 r. ³ data wejścia w życie: 11.7.1991 r. liczba państw-stron: 84 data ratyfikacji przez Polskę: 25.7.2014 r.
Podstawa prawna powołania i działania Komitetu	art. 29–39 MPPOP
Liczba członków Komitetu	18

¹ Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167.

² Dz.U. z 1994 r. Nr 23, poz. 80.

³ Dz.U. z 2014 r. poz. 891.

Miejsce sesji Komitetu	Genewa i Nowy Jork
Liczba sesji w roku	3

§ 1. Komitet Praw Człowieka – ogólna charakterystyka

I. Geneza

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka wraz z Paktami – Osobistym i Politycznym oraz Ekonomicznym, Społecznym i Kulturalnym, tworzy Międzynarodową Kartę Praw Człowieka (ang. *International Bill of Rights*). Twórcy tego systemu od początku zdawali sobie sprawę z konieczności ustanowienia międzynarodowego mechanizmu kontrolnego realizacji postanowień MPPOP, co doprowadziło do powołania Komitetu Praw Człowieka⁴. Występujące w okresie uchwalania Paktów fundamentalne różnice ideologiczne i polityczne między poszczególnymi państwami odcisnęły piętno na koncepcji Komitetu. Warto przypomnieć, że sam pomysł powołania stałego organu był przedmiotem zażartych sporów. Stany Zjednoczone i Wielka Brytania zgłosiły propozycję powołania ciała *ad hoc*. Propozycja ta została odrzucona przez Komisję Praw Człowieka ONZ, a projekt ustanowienia stałego organu przeszedł przewagą jednego tylko głosu⁵. Komitet ten, obok Komitetu do Spraw Zapobiegania Dyskryminacji Rasowej, był pierwszym uniwersalnym organem powołanym do monitorowania przestrzegania praw człowieka uregulowanych w traktatach. Wcześniej organy takie powołano w ramach systemów regionalnych, ale na poziomie powszechnym oba Komitety miały charakter pionierski.

Charakter prawny tego organu budził jednak poważne wątpliwości. W szczególności przedmiotem kontrowersji była relacja Komitetu do ONZ⁶. Ostatecznie model, który ukształtował się w wyniku wieloletniej praktyki,

⁴ Por. R. Wieruszewski, ONZ-owski system ochrony praw człowieka, w: B. Banaszak i in., System ochrony praw człowieka, Kraków 2005, s. 83–111; *tenże*, Art. 28 Komitet Praw Człowieka, w: R. Wieruszewski (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych), *passim*. W tekście wykorzystano fragmenty cytowanych opracowań.

⁵ R. Wieruszewski (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych), s. 697, przypis 2.

⁶ Por. Y. Tagi, *The UN Human Rights Committee. Practice and procedure*, Cambridge 2011, s. 110–111.

zakłada formalną niezależność Komitetu od ONZ przy jednoczesnej ściślejszej współpracy w wielu sprawach.

Zgodnie z art. 28 MPPOP państwa-strony powołały Komitet Praw Człowieka 28.9.1976 r. Kadencja rozpoczęła się 1.1.1977 r. Pierwsza sesja Komitetu odbyła się w Nowym Jorku w dniach od 21.3.1977 r. do 1.4.1977 r. Pierwsze lata to nie tylko naturalne dla takiego organu „docieranie się” i poszukiwanie najlepszych form pracy, lecz także zażarte spory ideologiczne i polityczne. Odcisnęły one swoje piętno na orzecznictwie Komitetu i całej jego ówczesnej działalności. Zmiany dało się już zauważyć w drugiej połowie lat 80. XX w., a zwłaszcza po zakończeniu „zimnej wojny”. Od tego czasu nastąpiła wyraźna rezygnacja członków Komitetu z prób propagowania określonej doktryny politycznej.

Formalnoprawną podstawą działania Komitetu jest Pakt Praw Osobistych i Politycznych. Część IV MPPOP poświęcona jest w całości powoływaniu oraz działalności Komitetu z wyłączeniem instytucji skargi indywidualnej, której dotyczy Protokół fakultatywny. W literaturze wskazuje się, że Komitet jest organem *quasi*-sądowym, z uwagi na jego kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych oraz międzypaństwowych, a także procedurę rozpatrywania tych skarg⁷.

II. Struktura Komitetu, wybór i mandat członka

Komitet składa się z 18 członków wybieranych na 4-letnią kadencję przez zebranie państw członkowskich w głosowaniu tajnym spośród kandydatów zgłoszonych przez państwa członkowskie. Członkowie powinni być – zgodnie z art. 28 § 2 MPPOP – „ludźmi o wysokim poziomie moralnym i uznanej kompetencji w dziedzinie praw człowieka, przy czym należy uwzględnić celowość udziału pewnej liczby osób o doświadczeniu prawniczym”. Członkowie Komitetu pełnią te funkcje we własnym imieniu, a zatem w żadnym wypadku nie można ich traktować jako reprezentantów swoich państw. W świetle postanowień art. 31 MPPOP „w skład Komitetu nie może wejść więcej niż jeden obywatel tego samego państwa”. Co 2 lata wybiera się połowę składu. Członkowie Komitetu powinni wykonywać swoje funkcje bezstronnie i sumiennie, do czego zobowiązują się, składając uroczyste oświadczenie na posiedzeniu Ko-

⁷ Tak m.in. A. Michalska, Komitet Praw Człowieka. Kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo, Warszawa 1994, s. 12. Jednak przedstawiciele państw na ogół kontestują tę tezę. Np. rząd Polski w uwagach do Komentarza ogólnego Nr 33 stwierdza, że Komitet nie ma takiego charakteru.

mitetu przed objęciem swoich funkcji. Nie ma ograniczenia w liczbie kadencji członków, choć zawarta jest ona w cytowanych poniżej Wytocznych z Addis Abeby.

W literaturze krytykuje się sposób wyboru członków, który najczęściej sprowadza się do politycznych uzgodnień pomiędzy poszczególnymi państwami i przypomina swoisty handel – czyli „poparcie za poparciem”. W efekcie w Komitecie obok osób wybitnych zasiadały często osoby przeciętne bądź wręcz mierne⁸. Jak pisał przed laty wybitny wieloletni członek Komitetu – *T. Opsahl*, indywidualne cechy osób kandydujących do Komitetu, takie jak: kompetencje, umiejętność współpracy, gotowość do aktywnego udziału w pracach Komitetu, koncyliacyjność itp., w małym stopniu wpływają na decyzje o wyborze członków⁹. Uwaga ta, sformułowana 25 lat temu, niestety zachowuje swoją aktualność do dziś.

Ani MPPOP, ani Regulamin Komitetu¹⁰ w jego pierwotnej wersji przyjętej przez Komitet nie usuwały w sposób wystarczająco jasny pewnych wątpliwości, które mogły powstać w związku z regułą bezstronności. Na przykład czy członek Komitetu może uczestniczyć w rozpatrywaniu sprawy indywidualnej dotyczącej jego kraju lub też brać aktywny udział w dyskusji nad sprawozdaniem składanym przez państwo, którego jest obywatelem? W sprawach tych stosowano różne praktyki i dlatego Komitet opracował tzw. wskazówki co do niezależności i bezstronności członków Komitetu¹¹. Ustalono m.in. że członek Komitetu powinien powstrzymać się od udziału w rozpatrywaniu spraw indywidualnych oraz sprawozdań składanych przez kraj, którego jest obywatelem. Ponadto członkowie powinni powstrzymać się od rozpatrywania wszelkich tych spraw, w których uczestniczyli w jakiegokolwiek postaci w innych fazach¹². Zasady te zostały włączone do Regulaminu. W ich świetle członkami

⁸ Por. *H. Steiner*, Individual Claims in a World of Massive Violations. What Role for the Human Rights Committee?, w: *P. Alston, J. Crawford* (red.), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge 2000, s. 42.

⁹ *T. Opsahl*, *The Human Rights Committee*, w: *P. Alston* (red.), *The United Nations and Human Rights. A Critical appraisal*, Oxford 1992, s. 374.

¹⁰ Obecna wersja Regulaminu obowiązuje od 12.1.2012 r.

¹¹ Por. Report of the Human Rights Committee 1998, vol. I, GAOR Supplement No 40 (A/53/40), Annex II.

¹² Znakomity przykład zastosowania zasady bezstronności dał wybitny prawnik amerykański *T. Buergenthal* przy okazji rozpatrywania sprawy *Faurisson p. Francji*, dotyczącej ukarania osoby szerzącej tzw. kłamstwo oświęcimskie. Stwierdził on: „jako były więzień obozów koncentracyjnych w Oświęcimiu i Sachsenhausen, którego ojciec, dziadkowie ze strony matki i wielu innych członków rodziny zostało zabitych w nazistowskim Holocauście, nie mam możliwości innej, niż

Komitetu nie powinny być osoby pełniące funkcje w organach administracji państwowej, a także dyplomaci w służbie czynnej¹³. Choćby sprawa ta nie została jednoznacznie rozstrzygnięta, to jednak moim zdaniem funkcji członka Komitetu nie powinno się łączyć z piastowaniem mandatu w ramach procedur specjalnych. Sytuacje takie, choć rzadko, mają jednak miejsce.

Wiele problemów dotyczących bezstronności członków organów traktatowych rozstrzygnięto w wielokrotnie cytowanym w tej pracy dokumencie Wytyczne dotyczące niezależności i bezstronności członków organów traktatowych z dziedziny praw człowieka z Addis Abeby¹⁴. Wytyczne te zostały zaakceptowane przez Komitet i formalnie włączone do Regulaminu. W znacznym stopniu pokrywają się one z regułami wcześniej przyjętymi przez Komitet.

Artykuł 35 MPPOP przewiduje, że członkowie: „otrzymują za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych, wynagrodzenie z funduszy ONZ”. Do końca 2002 r. członkowie (jednak nie dotyczyło to wszystkich organów traktatowych) otrzymywali wynagrodzenie w wysokości 3 tys. dolarów rocznie, ale z uwagi na trudności finansowe ONZ – od 1.1.2003 r. zaprzestano wypłacania członkom Komitetu tego wynagrodzenia na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego.

III. Organy Komitetu

Członkowie Komitetu wybierają ze swojego grona Przewodniczącego i 3 wiceprzewodniczących oraz sprawozdawcę – art. 39 § 1 MPPOP. Tworzą oni Prezydium, którego kadencja trwa 2 lata.

Obecnie Komitet przyjął jako regułę zwyczajową, że Przewodniczący nie podlega reelekcji. Podejmuje się wysiłki, aby wybrać Przewodniczącego na zasadzie konsensusu. Ponadto Komitet wybiera Specjalnego Sprawozdawcę do Spraw Nowych Skarg, do Spraw Realizacji Decyzji Komitetu w Sprawach Indywidualnych oraz do Spraw Realizacji Zaleceń Komitetu przyjmowanych w wyniku rozpatrywania sprawozdań państw.

wycofanie się z rozpatrywania niniejszej sprawy”. Por. R. Wieruszewski (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych), s. 699, przypis 12.

¹³ Niestety państwa-strony MPPOP przy wyborze nowych członków nie zawsze przestrzegają tej reguły.

¹⁴ Podczas 24. spotkania Przewodniczących Organów Traktatowych w 2012 r. przyjęto dokument pod nazwą Guidelines on the independence and impartiality of members of the human rights treaty bodies”, tzw. Wytyczne z Addis Abeby; UN Doc. A/76/222, Annex 1.

Obsługę sekretariatu Komitetu, podobnie jak i wszystkich pozostałych organów traktatowych, zapewnia Biuro Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Praw Człowieka.

IV. Tryb funkcjonowania

Komitet obraduje w trybie sesyjnym. Częstotliwość posiedzeń Komitetu określa Regulamin. Pierwotnie ustalono, że będą odbywać się dwie 3-tygodniowe sesje w roku. Jednakże już wkrótce okazało się, że ilość pracy, jaką Komitet ma do wykonania, powoduje konieczność odbywania trzech 3-tygodniowych sesji rocznie. Zmodyfikowany Regulamin w regule 2 przewiduje odbywanie trzech regularnych sesji w roku. Reguła 3 stwarza możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych. Dwie sesje odbywają się w Genewie – w lipcu i październiku w siedzibie Biura Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Praw Człowieka, a jedna w Nowym Jorku – w marcu. Sesje poprzedzone są tygodniowym posiedzeniem grupy roboczej do Spraw skarg indywidualnych, która powinna składać się z co najmniej 5 członków. Posiedzenia grup roboczych do spraw sprawozdań państw odbywają się obecnie w trakcie sesji¹⁵.

Zgodnie z regułą 28 oficjalnymi językami Komitetu są wszystkie języki oficjalne ONZ, tzn. angielski, francuski, hiszpański, rosyjski, arabski i chiński, natomiast językami roboczymi są wszystkie wyżej wymienione z wyjątkiem chińskiego. W praktyce jednak językami roboczymi są angielski, francuski i hiszpański, które są także językami roboczymi sekretariatu¹⁶. Oznacza to, że wszelkie dokumenty muszą być przedkładane w tych trzech językach. Posiedzenia Komitetu poświęcone sprawozdaniom państw, komentarzom ogólnym czy innym sprawom o charakterze porządkowym mają charakter jawny. Tajne są posiedzenia dotyczące spraw indywidualnych oraz przyjmowania uwag końcowych do sprawozdań państw, a także te, które poświęcone są wyborom biura.

Komitet sam uchwała regulamin swojego postępowania na podstawie art. 39 § 2 MPPOP. Dwunastu członków tworzy kworum. Decyzje zapadają większością głosów, zgodnie z art. 39 § 2 lit. b, którego postanowienia zostały powtórzone w regule 51. Jednak Komitet już na swojej 1. sesji przyjął zasadę, że

¹⁵ Noszą one nazwę „Country Report Task Force” i składają się z 5–6 członków.

¹⁶ Jest to zgodne z Rezolucją Zgromadzenia Ogólnego, które ograniczyło liczbę języków oficjalnych dla ciał traktatowych do trzech, w wyjątkowych przypadkach – do czterech (A.RES/68/268).

przy podejmowaniu wszelkich decyzji należy dążyć do uzyskania konsensusu, co wyraził w przypisie do reguły 51.

Komitet, zgodnie z postanowieniami art. 45 MPPOP i w świetle reguły 63 Regulaminu, składa co roku sprawozdanie ze swojej działalności Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ za pośrednictwem Rady Gospodarczej i Społecznej. Zawarte są w nim wszystkie ważne decyzje proceduralne i merytoryczne, m.in. Uwagi końcowe do sprawozdań państw-stron. W sprawozdaniu zamieszcza się również streszczenia decyzji podjętych na podstawie Protokołu fakultatywnego. Zakres i treść składanych sprawozdań pozostaje w gestii Komitetu. Są one publikowane jako suplement Nr 40 do protokołów Zgromadzenia Ogólnego¹⁷.

§ 2. Kompetencje Komitetu

I. Procedura sprawozdawcza

Niewątpliwie podstawową funkcją Komitetu jest kontrola sposobu, w jaki państwa-strony realizują postanowienia MPPOP. W tym kontekście kluczową rolę odgrywają cyklicznie składane sprawozdania państw. Jest to jedyna obligatoryjna procedura kontrolna przewidziana w MPPOP. Komitet miał okazję do podkreślenia tego charakteru procedury sprawozdawczej, gdy Pakistan – przy okazji ratyfikacji MPPOP – złożył zastrzeżenie, że „nie uznaje kompetencji Komitetu przewidzianej w art. 40 Paktu”¹⁸. W reakcji na to zastrzeżenie Komitet wydał oświadczenie, w którym stwierdził: „art. 40 przyznaje Komitetowi Praw Człowieka kompetencje do rozpatrywania i analizowania sprawozdań przedstawionych przez państwa-strony. Ta kompetencja ma kluczowe znaczenie dla sprawowania przez Komitet funkcji monitorującej i stanowi *raison d’être* Paktu”¹⁹.

Mechanizm sprawozdań tworzy pewien system, na który składają się 3 fazy: 1) przygotowanie raportu, 2) prezentacja, 3) realizacja zaleceń traktatowych.

¹⁷ *Official Records*. Oznaczone są one symbolem A/66/40 – cyfra środkowa to numer odpowiedniej sesji Zgromadzenia Ogólnego.

¹⁸ Human Rights Committee, session 101st, 30 March 2011.

¹⁹ Tamże. W dalszej części oświadczenia Komitet przypomniał, że na podstawie reguły 70 Regulaminu rozpatrzy działania państwa-strony w przypadku braku sprawozdania.

1. Rodzaje sprawozdań

Pakt nie precyzuje formy ani treści sprawozdań. Zostało to pozostawione Komitetowi, który reguluje tę procedurę zarówno w swoim regulaminie, jak i we wskazówkach do sprawozdań²⁰.

Zgodnie z art. 40 ust. (a) MPPOP państwo ma obowiązek w ciągu roku od ratyfikacji przedstawić Komitetowi tzw. sprawozdanie początkowe. Sprawozdanie takie powinno obejmować wszystkie artykuły Paktu. Przy jego opracowaniu powinno się uwzględniać komentarze ogólne Komitetu. Komitet uznał też, że w razie fundamentalnych przemian ustrojowych, takie jakie zaszły np. w Polsce po 1989 r., państwo powinno złożyć kompleksowy raport, czyli taki jak sprawozdanie początkowe.

Kolejne sprawozdania okresowe składane są w odstępach ustalonych przez Komitet. W praktyce, w zależności od sytuacji w danym kraju, okresy te wynoszą od 3 do 5 lat. Przez wiele lat obowiązywał system polegający na tym, że raporty okresowe odnosiły się do problemów podniesionych przez Komitet w poprzednim cyklu oraz do ewentualnych zmian, jakie zaszły w państwie sprawozdającym. System ten jest dużym obciążeniem dla państw, które ratyfikowały kilka traktatów i są zmuszone do przygotowywania praktycznie co roku sprawozdań. W tej sytuacji wprowadzona została tzw. uproszczona procedura sprawozdawcza. Sprowadza się ona do przesłania państwu listy pytań, na które ma ono odpowiedzieć. Odpowiedzi są uznawane za sprawozdanie. Procedura ta ma charakter dobrowolny i państwo powinno się zgodzić na jej zastosowanie. W październiku 2009 r. Komitet zdecydował zaproponować tę procedurę pewnej ograniczonej liczbie państw. Na 111. sesji w lipcu 2014 r. podjął decyzję o zaproponowaniu wszystkim państwom tej procedury, przy czym nie ma ona zastosowania do raportów początkowych²¹.

Oprócz sprawozdań państwa-strony przesyłają do Komitetu tzw. dokument bazowy, który powinien być periodycznie zaktualizowany. Zawarte są w nim podstawowe informacje o systemie politycznym, prawnoinstytucjonalnym, gospodarce, demografii itp. Stopniowe ujednocianie metod pracy organów traktatowych spowodowało, że państwa przygotowują na potrzeby skła-

²⁰ Por. Guidelines for the treaty – specific document to be submitted by the States parties under article 40 of the International Covenant on Civil and Political Rights, CCPR/C/2009/1, wydane 22.11.2010 r.

²¹ A/70/40, § 56 (a). Na temat tej procedury – www.ohchr.org/EN/HRBodies/CCPR/Pages/SimplifiedReportingProcedure.aspx (dostęp 31.3.2017 r.).

dania sprawozdań do wszystkich komitetów jeden dokument bazowy. Treść tego dokumentu została określona we wspólnych wytycznych²².

Oceny sytuacji w poszczególnych państwach-stronach mają mieć charakter systematyczny. Z tego powodu Komitet w zasadzie nie podejmuje działań w sytuacjach nadzwyczajnych. W okresie konfliktu w byłej Jugosławii Komitet podjął próbę zwrócenia się do zaangażowanych państw o przedstawienie nadzwyczajnych sprawozdań, ale nie przyniosło to w zasadzie żadnego efektu.

2. Rozpatrywanie sprawozdań

W założeniu opracowanie sprawozdań czy też odpowiedzi na pytania Komitetu ma mieć charakter transparentny. Państwo powinno zasięgać w tej sprawie opinii organizacji pozarządowych, ekspertów. Jednak samo sprawozdanie jest dokumentem rządowym i to rząd ponosi odpowiedzialność za jego treść.

Dyskusja nad sprawozdaniem jest jawna i mogą jej się przysłuchiwać widzowie. Zresztą obecnie obrady są transmitowane w Internecie i każda osoba zainteresowana może je śledzić. Trzeba pamiętać, że nie należy traktować tej dyskusji jako swoistego sądu nad państwem. Ma to być dialog państwa z niezależnym organem eksperckim, który reprezentuje społeczność międzynarodową i ma pomóc państwu w lepszej realizacji postanowień MPPOP. Dlatego nie jest celowe swoiste „upiększanie” sytuacji w danym kraju, bardzo często praktykowane przez delegacje rządowe.

Bardzo ważna jest kompozycja delegacji rządowej, która powinna składać się z ekspertów w danej dziedzinie, a nie np. dyplomatów.

Członkowie Komitetu, rozpatrując sytuację w danym kraju, mają do dyspozycji nie tylko informacje rządowe, lecz także informacje pochodzące ze źródeł międzynarodowych oraz organizacji pozarządowych. Szczególnie wartościowe są tzw. sprawozdania alternatywne nadsyłane przez krajowe organizacje pozarządowe.

3. Uwagi końcowe oraz procedura follow-up

Zwieńczeniem dyskusji nad sprawozdaniem są Uwagi końcowe. Dokument ten składa się ze wstępu, wskazania pozytywnych aspektów sytuacji w danym kraju oraz zasadniczej części zawierającej ocenę krytyczną wraz ze wskazaniem zalecanych metod naprawy sytuacji w zakresie określonych

²² Compilation of guidelines on the form and content of reports to be submitted by state parties to the international human rights treaties, 3.6.2009, HRI/GEN/2/Rev.6, pkt 31–59.

praw. Uwagi te powinny być precyzyjne i określać stanowisko Komitetu w sposób niebudzący wątpliwości. Uwagi są publikowane i państwo może przesyłać swoje komentarze do nich, które są następnie publikowane na stronie Wysokiego Komisarza.

Ważnym etapem procesu sprawozdawczego jest procedura *follow-up*, czyli kontrola sposobu reakcji państwa na uwagi Komitetu. W tym celu Komitet powołuje jednego członka lub członkinię na sprawozdawcę w ramach tej procedury. Osoba ta ma za zadanie ocenić odpowiedzi nadsyłane przez państwo na problemy poruszone w Uwagach końcowych i na tej podstawie zaproponować termin złożenia kolejnego sprawozdania.

4. Działania w sytuacji braku sprawozdań

Część państw-stron nie wywiązuje się z obowiązku sprawozdawczego mimo monitów i różnych działań zachęcających podejmowanych przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ do Spraw Praw Człowieka²³. W tej sytuacji Komitet zrewidował swój Regulamin i wprowadził tzw. analizę sytuacji w kraju (ang. *examination of country situation*), do której dochodzi w takich przypadkach. Analizę takiej sytuacji przeprowadza się w oparciu o dostępne źródła, a przyjęte uwagi końcowe mają charakter tymczasowy i nie są publikowane w dorocznym raporcie Komitetu, gdzie znajduje się jedynie wzmianka, że procedura taka została zastosowana wobec danego kraju.

II. Procedury skargowe

Dostęp jednostki do międzynarodowego organu w celu zaskarżenia naruszeń praw człowieka, których ta jednostka jest ofiarą, jest wielką zdobyczą ukształtowanego po II wojnie światowej międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka. Ta procedura ostatecznie przekreśliła koncepcję tzw. niemieszania się w wewnętrzne sprawy danego państwa, lansowaną m.in. przez państwa komunistyczne. Dzięki możliwości składania skarg do organów międzynarodowych jednostki, a niekiedy również organizacje pozarządowe, uzyskały ważne narzędzie ochrony swoich praw. Uważa się powszechnie, że międzynarodowe sądownictwo w dziedzinie praw człowieka jest najbardziej efektywną formą międzynarodowej kontroli nad przestrzeganiem praw człowieka. System ten z jednej strony daje możliwość prawnego rozstrzygnięcia spraw indywi-

²³ Pod koniec 2016 r. 47 państw zalegało z przesłaniem raportów okresowych bądź pierwotnych.

dualnych, z drugiej zaś – jest mechanizmem zapobiegającym podobnym naruszeniom w przyszłości. Ponadto decyzje w sprawach indywidualnych są ważną wskazówką interpretacyjną norm traktatowych.

1. Wymogi formalne skargi i klauzule wykluczające

Na podstawie art. 1 Protokołu fakultatywnego do MPPOP państwa-strony Paktu, które dodatkowo ratyfikowały ten Protokół, uznały kompetencje Komitetu do przyjmowania i rozpatrywania zawiadomień od osób, które podlegają jurysdykcji tego Państwa i które twierdzą, że są ofiarami naruszeń praw zagwarantowanych w MPPOP.

Skargę może składać wyłącznie osoba fizyczna. Powinna zawierać podstawowe informacje dotyczące naruszenia prawa oraz wskazywać odpowiednie przepisy prawa krajowego, które w danej sprawie mają zastosowanie.

Po otrzymaniu i zarejestrowaniu skargi Komitet musi podjąć decyzję o tym, czy skarga jest dopuszczalna. Warto podkreślić, że na etapie rejestracji skargi ważną rolę odgrywa osoba wybrana z grona Komitetu na funkcję Specjalnego Sprawozdawcy do Spraw Nowych Skarg oraz Środków Tymczasowych. Ten Sprawozdawca powinien być w stałym kontakcie z sekretariatem i decydować o rejestracji skargi oraz o ewentualnym zwróceniu się z prośbą o zastosowanie środków tymczasowych. Powołanie Sprawozdawcy było konieczne, gdyż zdarzało się, że zanim skarga przeszła drogę rejestracji, a dotyczyła osób skazanych na karę śmierci, wyrok został wykonany, nim prośba o środki tymczasowe dotarła do państwa-strony.

Kryteria dopuszczalności skarg określone są w art. 1, 2, 3 i 5 § 2 Protokołu fakultatywnego i powtórzone w regule 90 Regulaminu Komitetu. Komitet bada, czy: 1) skarga nie jest anonimowa i pochodzi od osoby znajdującej się pod jurysdykcją państwa-strony Protokołu, 2) skarga pochodzi od osoby będącej ofiarą naruszenia praw zawartych w MPPOP lub jej pełnomocnika, 3) skarga nie jest nadużyciem prawa do złożenia zawiadomienia, 4) nie jest niezgodna z postanowieniami MPPOP, 5) ta sama sprawa nie jest rozpatrywana przez inną międzynarodową procedurę, 6) autor wykorzystał wszystkie dostępne wewnątrz krajowe środki zaradcze.

Nie ma natomiast ograniczeń czasowych co do składania skarg. Różni to ten mechanizm od systemu europejskiego, w ramach którego można składać

skargi jedynie w okresie 6 miesięcy od chwili zapadnięcia ostatecznej decyzji, z którą wiąże się naruszenie prawa²⁴.

Skarga musi być złożona przez osobę, która twierdzi, że jest ofiarą naruszeń praw człowieka przez państwo-stronę. Możliwe jest złożenie skargi w imieniu ofiary, jeżeli jej los jest nieznan, zginęła lub przebywa w więzieniu. W takich sytuacjach uznaje się legitymację osób bliskich do złożenia skargi²⁵. Orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka wskazuje, że od osoby prawnej, takiej jak NGO, wymaga się natomiast udowodnienia istnienia osobistej więzi z ofiarą²⁶.

Warto zaznaczyć, że sposób, w jaki Komitet interpretował pojęcie „ofiary”, uległ dość zasadniczej ewolucji. Przez wiele początkowych lat swojej działalności Komitet stał na stanowisku, że nie jest dopuszczalna skarga o charakterze *actio popularis*, a zatem nie można skarżyć się na hipotetyczne lub ewentualne przyszłe naruszenia swoich praw. Ta linia orzecznictwa uległa zmianie w 1994 r., kiedy to Komitet w sprawie *Toonen p. Australii* uznał, że chociaż ustawodawstwo, na które skarżył się autor, nie zostało zastosowane w stosunku do niego, to jednak sam fakt jego istnienia wywierał taki wpływ na działania administracji państwowej oraz na opinię publiczną, że autor mógł czuć się ofiarą²⁷.

Wymóg wyczerpania środków krajowych dotyczy wyłącznie tych, które są skuteczne i dostępne. Na państwie-stronie ciąży obowiązek wykazania, że środki krajowe spełniają wskazane warunki. Komitet może uznać, że wymóg wykorzystania tych środków nie jest konieczny, o ile prowadzi to do nadmiernego i nieuzasadnionego wydłużenia postępowania. Obowiązek korzystania z danego środka zawsze zależy od okoliczności sprawy. I tak np. w przypadku Polski skarga do Trybunału Konstytucyjnego może być uznana za konieczny środek, gdy przedmiotem skargi jest prawo, które może być sprzeczne z Konstytucją. Z kolei jeżeli w podobnej sprawie zapadł już wyrok Trybunału, to skorzystanie ze skargi nie jest konieczne²⁸.

Nie ma obowiązku korzystania ze środków nadzwyczajnych czy pomocniczych, takich jak skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich.

²⁴ Oczywiście obowiązuje zasada, że nie można składać skargi na wydarzenia, które miały miejsce przed wejściem w życie Protokołu fakultatywnego w stosunku do danego kraju. Por. decyzja z 6.8.2003 r., *Kolanowski p. Polsce*, skarga Nr 837/1998.

²⁵ Por. decyzja KPCz z 29.7.1981 r., *Lopez p. Urugwajowi*, skarga Nr 52/1979.

²⁶ Por. decyzja KPCz z 26.3.2007 r., *Humanitarian Law Center p. Serbii*, skarga Nr 1355/2005.

²⁷ Por. *Report of the Human Rights Committee 1994*, Annex IX, sect. EF, § 5.1.

²⁸ Por. decyzja KPCz z 9.7.1997 r., *Pauger p. Austrii*, sprawa Nr 24872/94.

Komitet stosunkowo rzadko stosuje klauzulę „nadużycia prawa do skargi”. Powodem takiego podejścia jest założenie, że procedura ma służyć ofiarom naruszeń praw człowieka. Z tego względu lepiej jest dopuścić do rozpatrywania nawet wątpliwej skargi, niż ją odrzucić, ryzykując skrzywdzenie osoby poszukującej pomocy ze strony Komitetu. Przykładem zastosowania wspomnianej klauzuli była sprawa *Estevill p. Hiszpanii*, w której skarżący, były sędzia, skarżył się, że nie miał prawa do drugiej instancji w swojej sprawie. Jednak sam zdecydował o tym, że będzie sądzony przez Sąd Najwyższy, co wykluczyło apelację. Z praktyki Komitetu wynika, że zastosowanie tej klauzuli mogą spowodować następujące sytuacje: złożenie skargi po upływie długiego okresu od chwili wyczerpania drogi krajowej, bez uzasadnienia przyczyn tej zwłoki; używanie agresywnego, obraźliwego języka w stosunku do państwa-strony; złamanie zasady poufności procedury; brak reakcji na prośby Komitetu o dostarczenie dodatkowych informacji bądź też podawanie fałszywych informacji²⁹.

Częściej Komitet stosuje inną klauzulę wykluczającą – niezgodność skargi z postanowieniami MPPOP. Występuje ona wówczas, gdy: skarga dotyczy prawa, które nie jest uregulowane w MPPOP; korzystanie z danego prawa prowadzi do naruszenia praw innych osób; skarga oparta jest na oczywiście błędnej interpretacji MPPOP; brak jest dowodów naruszenia praw zawartych w MPPOP; naruszenie miało miejsce przed wejściem w życie Protokołu fakultatywnego. Przykładem użycia tej formuły była m.in. skarga autora skazanego we Włoszech za próbę reaktywowania partii faszystowskiej. Komitet, powołując się na art. 3 Protokołu, stwierdził, że działania autora „były wyjęte spod ochrony Paktu na podstawie art. 5 i w każdym przypadku były słusznie zakazane przez prawo włoskie, biorąc pod uwagę dopuszczalne ograniczenia stosownych praw wynikające z postanowień art. 18 ust. 3, art. 19 ust. 3, art. 22 ust. 2 i art. 25 Paktu”.

Komitet stosunkowo często uznaje skargi za niedopuszczalne, jeżeli ocenia, że zarzuty są nieuzasadnione. Dotyczy to braku uzasadnienia materialnego, proceduralnego bądź temporalnego. Z niewłaściwym uzasadnieniem proceduralnym mamy do czynienia, gdy skarżący domaga się ponownej analizy faktów i dowodów przeprowadzonych przez sądy krajowe. Komitet wielokrotnie podkreśla, że „ocena faktów w konkretnej sprawie oraz interpretacja prawa krajowego jest rolą sądów krajowych, a nie Komitetu”. Skarga do Komitetu nie może być traktowana jako swoista kolejna instancja.

²⁹ R. Wieruszewski (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych), s. 758, i cyt. tam literatura.

Komitet wypowiedział się też w Komentarzu ogólnym Nr 24 w sprawie stosowania klauzuli temporalnej. Były bowiem wątpliwości, czy można się skarżyć na naruszenia praw człowieka, które miały miejsce po wejściu w życie w stosunku do danego państwa MPPOP, a przed wejściem w życie Protokołu fakultatywnego. Komitet udzielił na to pytanie odpowiedzi negatywnej³⁰.

Innym problemem, który wiąże się z regułą temporalną, jest kwestia tzw. naruszeń ciągłych. Z sytuacją taką mamy do czynienia, gdy naruszenie prawa nastąpiło przed wejściem w życie MPPOP i Protokołu, ale trwa nadal już po ratyfikacji tych traktatów. W sprawie *Simunek p. Republice Czeskiej*, wyjaśniając tę kwestię, Komitet stwierdził, że: „ciągłe naruszenie należy rozumieć jako potwierdzenie, po wejściu w życie Protokołu fakultatywnego, poprzez czyn lub oczywistą konsekwencję, poprzedniego naruszenia dokonanego przez państwo-stronę”³¹. Zarazem Komitet wyjaśnił, że sam fakt odbywania kary więzienia w rezultacie niesprawiedliwego procesu, który miał miejsce przed wejściem w życie Protokołu, natomiast kara trwa nadal, nie jest traktowany jako ciągłe naruszenie uzasadniające dopuszczenie skargi³².

W świetle art. 5 ust. 2 lit. a Protokołu skarga jest niedopuszczalna, gdy jest „badana w ramach innej międzynarodowej procedury rozpatrywania lub rozstrzygania tego rodzaju spraw”. Dotyczy to sytuacji, w której łącznie występuje tożsamość autora, stanu faktycznego i stanu prawnego. Do wspomnianych „innych międzynarodowych procedur” zalicza się zarówno regionalne procedury skargowe, takie jak skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Interamerykańskiego Trybunału Praw Człowieka, Afrykańskiego Trybunału Praw Człowieka i Ludów, jak i innych organów traktatowych funkcjonujących w ramach ONZ. Nie dotyczy to natomiast systemu skarg funkcjonujących w ramach Rady Praw Człowieka, procedur specjalnych Rady ani systemu skarg w ramach UNESCO.

Z brzmienia cytowanego art. 5 ust. 2 lit. a Protokołu wynika, że reguła ta dotyczy sytuacji, w której skarga jest rozpatrywana w tym samym czasie przez Komitet i inny organ międzynarodowy. Nie eliminuje to następczego rozpatrywania tych samych skarg. Z tego powodu Rada Europy zaleciła państwom członkowskim, aby przy okazji ratyfikacji Protokołu do Paktu składały zastrzeżenie, że klauzula ta obejmuje też sprawy już rozstrzygnięte. Polska takie za-

³⁰ Wyjątkiem była sprawa *Parkanyi p. Węgrom*, gdyż państwo-strona wyraźnie zażyczyło sobie dopuszczenia tej skargi.

³¹ Decyzja KPCz z 19.7.1995 r., *Simunek p. Republice Czeskiej*, sprawa Nr 516/1992.

³² Decyzja KPCz z 31.10.2002 r., *Baulin p. Federacji Rosyjskiej*, sprawa Nr 771/1997.

strzeżenie złożyła. Przy czym trzeba podkreślić, że Komitet za „sprawę rozstrzygniętą” uznaje tylko taką, w której inny organ międzynarodowy podjął decyzję merytoryczną. A zatem, jeżeli np. skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka został uznana za niedopuszczalną ze względów formalnych, to nie należy ona do tej kategorii.

2. Środki tymczasowe

W pewnych uzasadnionych przypadkach, gdy może powstać nienaprawialna szkoda, np. w sytuacji autorów skarg skazanych na karę śmierci lub zagrożonych ekstradycją, Komitet w oparciu o regulę Nr 86 zwraca się do państwa, przeciwko któremu skarga jest skierowana, o zastosowanie tymczasowych środków (ang. *interim measures*) przez zawieszenie wykonania kary śmierci lub decyzji o ekstradycji³³. Z reguły prośby te są respektowane. Zdarzają się jednak sporadycznie przypadki niezastosowania się do wniosku Komitetu. Według raportu Komitetu za rok 2016 w trzech przypadkach państwa nie zastosowały się do tych prośb – dwukrotnie Białoruś i raz Rosyjska Federacja³⁴.

Charakter prawny prośby o zastosowanie środków tymczasowych bywa niekiedy kontestowany przez państwa, do których Komitet z taką prośbą się zwraca. Przykładem może być polemika, jaka w tej kwestii wywiązała się między Komitetem a delegacją Kanady w trakcie rozpatrywania raportu tego państwa podczas 85. sesji KPCz w październiku 2005 r. Kanada stwierdziła w raporcie, że prośby o zastosowanie *interim measures* nie mają wiążącego charakteru i państwo ma dyskrecjonalną kompetencję do podjęcia stosownej decyzji, w tym również odmownej³⁵. Polemizując z tym stwierdzeniem, Komitet w uwagach do raportu końcowego Kanady stwierdził, że odmowa zastosowania się do *interim measures* jest niezgodna ze zobowiązaniami wynikającymi dla państw-stron z MPPOP i Protokołu fakultatywnego³⁶. Stanowisko takie Komitet podtrzymuje regularnie we wszystkich sprawach indywidualnych,

³³ Na temat charakteru prawnego instytucji środków tymczasowych zob. *M. Lubiszewski*, Znaczenie środków tymczasowych świetle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Państwo i Prawo 2006, Nr 4, s. 99–107.

³⁴ A/71/40, pkt 35.

³⁵ W raporcie czytamy: „Neither the Covenant nor the Optional Protocol provides for the Committee to make orders binding on States”. CCPR/C/CAN/2004/5, § 47.

³⁶ CCPR/C/CAN/CO/5 (Concluding observations/Comments), § 7. Komitet Praw Człowieka stwierdził dość kategorycznie, że: „The State party should adhere to its obligations under the Covenant and the Optional Protocol, in accordance with the principle of *pacta sunt servanda* (...)”.