

Wstęp

W pracy przedstawiono kompleksową analizę funkcjonalną systemu ochrony praw człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych ze szczególnym naciskiem na system traktatowy. Autorki i autorzy opisują genezę, podstawy prawne, kompetencje oraz metody działania komitetów oraz organu funkcjonującego w ramach systemu politycznego, czyli Rady Praw Człowieka. Celem jest ocena dotychczasowej praktyki w kontekście efektywności systemu. Istotnym elementem podjętych badań była także diagnoza wpływu organów traktatowych na kształt ustawodawstwa krajowego na przykładzie Polski. Należy podkreślić, że jest to pierwsza praca w polskiej literaturze przedmiotu, która w sposób całościowy opisuje ów system, a także podejmuje próbę oceny jego skuteczności.

Międzynarodowy system ochrony praw człowieka pod auspicjami ONZ tworzył się w sposób ewolucyjny. W początkowym okresie, kiedy uchwalano Powszechną Deklarację Praw Człowieka oraz oba Pakty: Praw Osobistych i Politycznych oraz Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych, trudno było przewidzieć dalszy rozwój ochrony traktatowej. W istocie o „systemie”, czyli funkcjonalnie powiązanych traktatach, można mówić dopiero na przestrzeni ostatnich 20 lat. Impulsem do nawiązania i zacieśnienia tych relacji była niewątpliwie Druga Światowa Konferencja Praw Człowieka, która odbyła się w Wiedniu w 1993 r. Sprzyjało temu też utworzenie nowego organu w ramach sekretariatu ONZ – Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka¹.

Tworząc ów system, podjęto decyzję, żeby oprócz standardów materialnych ustanowić międzynarodowe mechanizmy kontrolne realizacji postanowień traktatów. W efekcie aktualnie funkcjonuje 10 organów traktatowych. Pojęciem tym obejmuje się działające na podstawie postanowień poszczególnych konwencji organy składające się z niezależnych ekspertów wybieranych na 4-letnie kadencje przez państwa-strony umów.

Status prawny tych organów budził początkowo poważne wątpliwości. W szczególności przedmiotem kontrowersji była relacja komitetów z ONZ. Ostatecznie model, który ukształtował się w wyniku wieloletniej praktyki, zakłada formalną niezależność komitetów od ONZ, przy jednoczesnej ścisłej współpracy w wielu sprawach. Jedynym wyjątkiem jest Komitet Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych, który – w od-

¹ Z. Kędzia, Światowa Konferencja Praw Człowieka w Wiedniu – porażka czy przełom w historii praw człowieka?, w: R. Hliwa (red.), Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka, czerwiec 1993, Poznań 1998.

różnieniu od pozostałych komitetów – jest organem Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ².

Komitety podejmują określone decyzje w ramach procedury sprawozdawczej oraz skargowej. W tym pierwszym przypadku po rozpatrzeniu sprawozdania państwa-strony i przeprowadzeniu dyskusji z jego przedstawicielami komitety formują uwagi końcowe (ang. *concluding observations*), w których zawarta jest ocena stanu przestrzegania praw człowieka w państwie. Państwa mają możliwość komentowania tych uwag, ale nie mogą domagać się ich korekty. Istota tej procedury opiera się na idei dialogu organu eksperckiego działającego na podstawie traktatu z państwem-stroną. Nie jest to zatem swoisty „sąd” nad państwem, lecz wspólna próba oceny sytuacji oraz wypracowania metod zaradczych. Oznacza to zarazem, że państwo jest zobowiązane do poważnego potraktowania tej procedury i realizacji zaleceń czy rekomendacji. W sytuacji gdy państwo uzna, że zalecenia nie wykona, powinno uzasadnić swoje stanowisko.

W przypadku systemu skargowego mamy do czynienia z mechanizmem pozwalającym ofiarom naruszeń praw człowieka dochodzić swoich praw przed organem międzynarodowym. System ten różni się od systemów regionalnych, w tym w szczególności od systemu europejskiego, gdyż komitety nie mają statusu sądów. Tym samym ich decyzje nie są nazywane „wyrokami”, lecz „opiniami” (*views*). W pracy zdecydowaliśmy się jednak zastosować terminologię zbliżoną do sądowej – czyli „skarga”, a nie „zawiadomienie” (*communication*), oraz „decyzja”, a nie „opinia”³. Stało się tak dlatego, że uznaliśmy, iż w języku polskim ta terminologia lepiej oddaje charakter tej instytucji. Choć, formalnie rzecz biorąc, można twierdzić, że decyzje organów traktatowych nie mają charakteru prawnie wiążącego, to jednak przystąpienie państwa do fakultatywnej procedury skargowej oznacza, że godzi się ono na wszystkie wynikające z niej konsekwencje, w tym także realizację w dobrej wierze decyzji podejmowanych przez organ traktatowy w jej ramach⁴.

Wiele innych wyjaśnień terminologicznych znajdzie czytelnik w poszczególnych rozdziałach. Podobnie jak w przypadku przytoczonych powyżej terminów związanych z procedurą skargową, nie zawsze terminologia zawarta w oficjalnym tłumaczeniu w pełni oddaje rzeczywisty charakter danej instytucji. Na przykład dla określenia organu kierującego pracami komitetów posługujemy się nazwą „prezydium”, a nie „biuro”⁵ lub „urzędniczy”⁶, jak wynikałoby z oficjalnych tłumaczeń. Nazwa „prezydium” lepiej oddaje bowiem istotę tego organu. Autorom i autorkom zależało na stosowa-

² Mimo różnicy w genezie to jednak Komitet ten działa na takich samych zasadach jak pozostałe organy traktatowe. Zob. rozdział IV, dotyczący Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

³ Niekiedy same organy traktatowe posługują się taką terminologią, np. Komitet Przeciwno Torturom.

⁴ Por. R. Wieruszewski (red.), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz, Warszawa 2012, s. 754.

⁵ Zob. np. art. 39 ust. 1 MPPOP.

⁶ Zob. np. art. 19 ust. 2 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

niu nazewnictwa, które najlepiej odzwierciedla znaczenie w języku polskim danego terminu. Co do zasady korzystamy z oficjalnych tłumaczeń opublikowanych w Dzienniku Ustaw. Poza traktatami ratyfikowanymi przez Polskę i tłumaczeniami pojedynczych dokumentów związanych ze sprawozdawczością Polski publikowanymi przez rząd reszta dokumentów cytowanych w publikacji ma charakter tłumaczeń autorskich. Opisanie funkcjonowania organów traktatowych wymagało zatem stworzenia instrumentarium pojęciowego w języku polskim, które zostało oparte w dużej mierze na terminologii stosowanej w naszych wcześniejszych badaniach⁷. Proces ten stawał wiele wyzwań. Przykładowo, w przeciwieństwie do języka angielskiego, w języku polskim trudno zastosować terminy neutralne rodzajowo. W tej sytuacji mieliśmy do wyboru bądź posługiwać się w całej książce podwójnym nazewnictwem (np. ang. *member* – członek/członkini, ang. *chairperson* – przewodniczący/przewodnicząca) bądź pozostać przy oficjalnej terminologii opartej na rodzaju męskim. Kierując się kryterium funkcjonalności, zdecydowaliśmy się na drugą opcję, mając jednakże świadomość, że jest to rozwiązanie daleko niedoskonałe.

Ważną częścią pracy jest badanie realizacji przez Polskę zaleceń organów traktatowych oraz Rady Praw Człowieka. Naszym głównym przedmiotem zainteresowania był wpływ działalności tych organów na kształt polskiego prawa. Badaniami objęto rekomendacje uchwalone pod adresem Polski w trakcie ostatnich 20 lat. Trzeba bowiem mieć świadomość, że przed okresem transformacji stosunek PRL do tego systemu był ściśle formalny i jego opis nie ma większej wartości poznawczej. Ponadto tzw. uwagi końcowe (ang. *concluding observations*), będące głównym źródłem rekomendacji adresowanych do państw, zostały wprowadzone do praktyki organów traktatowych w latach 90. ubiegłego wieku⁸. Przyjęcie cezury 20 lat wydaje się zatem rozwiązaniem optymalnym.

Książka jest wynikiem projektu badawczego prowadzonego w latach 2013–2017, który został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki⁹. Uzyskane środki umożliwiły m.in. obserwowanie prac badanych organów podczas sesji¹⁰ oraz zaprezentowanie wyników badań na forum międzynarodowym, a tym samym włączenie się do globalnej dyskusji nad przyszłością ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka.

Prof. dr hab. *Roman Wieruszewski*

⁷ Zob. m.in. *R. Wieruszewski* (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych); K. Sękowska-Kozłowska*, *Komitet ONZ ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet – ustrój, kompetencje, funkcjonowanie*, Toruń 2011; *A. Gliszczyńska-Grabias*, *Przeciwdziałanie antysemityzmowi. Instrumenty prawa międzynarodowego*, Warszawa 2014; *G. Baranowska*, *Wymuszone zaginięcia w Europie. Kształtowanie się międzynarodowych standardów zapobiegania i reagowania*, Warszawa 2017.

⁸ Zob. szerzej *M. O'Flaherty*, *The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies*, *Human Rights Law Review* 2006, Nr 1.

⁹ Projekt badawczy Nr 2012/07/B/HS5/03727.

¹⁰ Zob. sprawozdanie z sesji Komitetu Praw Dziecka zamieszczone w aneksie.