

Studia PRAWNICZE

Zeszyt 2 (194) 2013
Warszawa 2013

Katarzyna Sękowska-Kozłowska ■

MIĘDZYNARODOWY MECHANIZM KONTROLNY KONWENCJI O PRAWACH OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH

1. Wstęp

Osoby dotknięte różnego rodzaju niepełnosprawnościami, zarówno fizycznymi, jak i intelektualnymi, stanowią ok. 10% ludności świata¹, będąc tym samym zapewne największą grupą doświadczającą dyskryminacji w korzystaniu z praw człowieka. Z tego powodu uchwalenie kompleksowego traktatu, który reguluje zakres zobowiązań państw w materii zapewnienia tym osobom wszystkich praw i wolności człowieka, stanowi istotny moment w historii rozwoju praw jednostki. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych² została uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dn. 13 grudnia 2006 r. po kilku latach prac przygotowawczych, w których kluczową rolę odegrały, w myśl zasady, że „nic o nas bez nas”, organizacje pozarządowe reprezentujące osoby z niepełnosprawnościami³.

¹ Za: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=18> (data dostępu: 13 lutego 2013 r.).

² Dalej jako „KPON” lub „Konwencja”, Dz. U. z 2012 r., poz. 1169. W artykule posługuję się polską nazwą Konwencji przyjętą w Dzienniku Ustaw, należy jednak zauważyć, że bardziej adekwatnym tłumaczeniem byłoby przyjęcie nazwy „Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami”, por. m.in. uwagi Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, <http://www.psouu.org.pl/aktualnosci/stanowisko-psouu-w-sprawie-analiz-zgodnosci-ustawodawstwa-polskiego-z-postanowieniami> (data dostępu: 13 lutego 2013 r.).

³ Szerzej na temat genezy Konwencji i jej głównych założeń m.in.: R. Kayess,

Jednym z najważniejszych zagadnień podejmowanych w trakcie dyskusji nad tekstem KPON był kształt i charakter jej mechanizmu kontrolnego. Ponieważ Konwencja jest kolejnym z serii traktatów dotyczących ochrony praw człowieka uchwalonych na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat w ramach systemu ONZ, w sposób naturalny prace te uwzględniały doświadczenia i dorobek funkcjonujących organów. W związku z toczącą się aktualnie debatą na temat reformy ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka i podejmowanymi próbami jego usprawnienia⁴, część wysuwanych propozycji zakładała odejście od dotychczasowego modelu kontrolnego funkcjonującego w ramach systemu uniwersalnego na rzecz alternatywnych rozwiązań, takich jak np. powierzenie uprawnień kontrolnych już istniejącym organom lub np. powołanie specjalnego Ombudsmána⁵. Efekt finalny powiela jednak w przeważającej mierze model funkcjonujący dotychczas w odniesieniu do pozostałych traktatów. Zgodnie z art. 34 KPON kompetencja do monitorowania jej przestrzegania przez państwa-strony została powierzona Komitetowi do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych⁶, który został utworzony na wzór istniejących organów traktatowych⁷. Nie udało się zatem, wbrew oczekiwaniom wielu uczestników procesu negocjacyjnego, powołać nowatorskiego mechanizmu kontrolnego, który mógłby stanowić „poligon doświadczalny” dla potencjalnych reform wdrożonych w ramach całego systemu ONZ⁸. Tym niemniej, niektóre z przyjętych rozwiązań, zarówno w odniesieniu do ustroju, jak i mandatu Komitetu KPON, mają charakter pionierski. Można upatrywać dwojakich przyczyn dla wprowadzenia tych innowacji. Zastosowanie części z nich wypływa z doświadczeń związanych z funk-

P. French, *Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, „Human Rights Law Review” 2008, nr 1; R. McCallum, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Some Reflections*, „Sydney Law School Legal Studies Research Paper” 2010, nr 10/30; M. A. Stein, J. E. Lord, *Future Prospects for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, „William & Mary Law School Legal Studies Research Paper Series” 2010, nr 1.

⁴ Szczegółowe informacje na temat procesu wzmocnienia organów traktatowych dostępne są na stronie: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm> (data dostępu: 13 lutego 2013 r.).

⁵ M. A. Stein, *Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Innovations, Lost Opportunities, and Future Potential*, „William & Mary Law School Legal Studies Research Paper Series” 2010, nr 9–24.

⁶ Dalej jako „Komitet” lub „Komitet KPON”.

⁷ Są to: Komitet Praw Człowieka, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet przeciwko Torturom, Komitet Praw Dziecka, Komitet do spraw Pracowników Migrujących. Niemalże równolegle z Komitetem KPON został powołany Komitet do spraw Wymuszonych Zaginięć.

⁸ M. A. Stein, op. cit., s. 4.

cjonowaniem całego systemu traktatowego, stanowiąc próbę zwiększenia skuteczności dotychczasowych procedur. Niektóre z regulacji mają natomiast ścisły związek z tematyką Konwencji i specyficznymi potrzebami jej beneficjentów. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych założeń mechanizmu kontrolnego Konwencji KPON ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów wprowadzonych do ONZ-owskiego systemu kontroli przestrzegania praw człowieka. Jak zostanie wykazane, choć Komitet KPON działa w ramach ścieżek wytyczonych przez starsze stażem organy traktatowe, co w pewnym sensie ułatwia głównym aktorom, w szczególności państwom, udział w procedurach kontrolnych, w pewnych aspektach wnosi „nową jakość” do systemu ochrony praw człowieka w ramach ONZ.

2. Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych

Zgodnie z art. 34 Konwencji organem powołanym do monitorowania jej przestrzegania przez państwa-strony jest Komitet do spraw Praw Osób Niepełnosprawnych. Podobnie jak w przypadku większości pozostałych organów traktatowych, Komitet ten tworzy 18⁹ niezależnych ekspertów, którzy powinni posiadać wysokie kwalifikacje moralne oraz doświadczenie w dziedzinie objętej zakresem Konwencji. Członkowie Komitetu są wybierani przez konferencję państw-stron KPON spośród kandydatów przedstawionych przez państwa. Podobnie jak w przypadku pozostałych komitetów, skład Komitetu KPON powinien być zbalansowany pod względem reprezentacji grup geograficznej, różnych form cywilizacji i głównych systemów prawnych. Nowym elementem jest natomiast wymóg zapewnienia równej reprezentacji obu płci spośród członków Komitetu. Jak dotąd zasada ta nie została wyrażona *explicite* w żadnym z traktatów konstytuujących organy traktatowe¹⁰, postulat równego udziału kobiet i mężczyzn w komitetach jest natomiast od wielu lat przedstawiany podczas dorocznych spotkań przewodniczących komitetów i spotkań międzykomitetowych¹¹, co niekoniecznie

⁹ Zgodnie z powołanym artykułem, w chwili wejścia w życie Konwencji Komitet składał się z 12 członków. Liczba ta została powiększona do 18 osób po uzyskaniu dodatkowych 60 ratyfikacji przez Konwencję.

¹⁰ Znalazła się natomiast również w uchwalonej krótko po KPON Konwencji o ochronie wszystkich osób przed wymuszonymi zaginięciami z dn. 20 grudnia 2006 r. (art. 26 ust. 1).

¹¹ Zob. np. *Effective implementation of international instruments on human rights, including reporting obligations under international instruments on human rights*, Sprawozdanie z 21 spotkania przewodniczących komitetów z dn. 2–3 lipca 2009 r., A/64/276, pkt 14.

oznacza, że jest on realizowany w praktyce¹². Kluczowe znaczenie ma również wymóg, by w składzie Komitetu zasiadali eksperci będący osobami z niepełnosprawnościami¹³. Jego realizacji służą postanowienia art. 34 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 3 KPON, w świetle których państwa są zobowiązane konsultować zgłaszane kandydatury z organizacjami reprezentującymi osoby z niepełnosprawnościami. Warto podkreślić znaczenie tego artykułu, bowiem po raz pierwszy przepisy traktatu zobowiązują państwa by proces wyboru kandydata do organu traktatowego miał charakter transparentny i odbywał się przy udziale organizacji pozarządowych. Ma on szansę zapewnić udział w Komitecie zarówno osób posiadających odpowiednie doświadczenie i kompetencje, jak i spełniających kryterium niezależności.

Podobnie jak członkowie pozostałych organów traktatowych, członkowie Komitetu wybierani są na 4-letnią kadencję. Nowością w systemie ONZ-owskim jest natomiast wprowadzenie limitu jednej reelekcji (art. 34 ust. 7 KPON). Rozwiązanie takie należy ocenić pozytywnie, gdyż służy ono zapobieganiu monopolizacji organu przez wieloletnich członków, tak jak to miało miejsce w przypadku innych komitetów, w których niektórzy eksperci zasiadali nieprzerwanie przez kilka lub więcej kadencji.

W omawianej Konwencji, w przeciwieństwie do pozostałych traktatów, zawarto artykuł regulujący szczegółowo relacje Komitetu z innymi organami funkcjonującymi w ramach ONZ¹⁴. Na mocy art. 38 KPON Komitet otrzymał mandat do prowadzenia konsultacji z organizacjami wyspecjalizowanymi ONZ i zwracania się do nich o przedłożenie sprawozdań w obszarach należących do zakresu ich działania. Warto zwrócić szczególną uwagę na postanowienia art. 38b), który odnosi się do współpracy z pozostałymi organami traktatowymi.

¹² W 2012 r. wśród członków 10 komitetów znajdowało się 107 mężczyzn i 65 kobiet, przy czym należy zauważyć, że 1/3 kobiet spośród tej liczby to członkinie tylko jednego organu – Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, w którym tradycyjnie zasiadają niemalże same kobiety, dane za: N. Pillay, *Strengthening the United Nations human rights treaty body system. A report by the United Nations High Commissioner for human rights*, 2012, s. 76, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm> (data dostępu: 15 lutego 2013 r.).

¹³ W pierwszym składzie Komitetu KPON wśród 12 członków znalazło się 8 osób z niepełnosprawnościami, za: R. McCallum, op. cit., s. 13.

¹⁴ Postanowienia dotyczące relacji z innymi organami funkcjonującymi w ramach ONZ zawarto także w innych traktatach, dotyczyły one jednak przede wszystkim uczestnictwa organizacji wyspecjalizowanych ONZ w procedurze badania sprawozdań państw, zob. np. art. 22 Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet. Szersze postanowienia na temat współpracy w ramach systemu ONZ zawiera natomiast także Konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonymi zaginięciami (art. 28).

Po raz pierwszy współpraca komitetów, prowadzona *de facto* od wielu lat, zarówno między poszczególnymi organami, jak i na forum ogólnym, m.in. podczas spotkań przewodniczących komitetów i spotkań międzykomitetowych, zyskała rangę traktatową. Tym samym Komitet nie tylko uzyskał możliwość, ale i został zobowiązany do podjęcia takiej współpracy w celu zapewnienia spójności i uniknięcia dublowania działalności organów, co jest jednym z głównych postulatów trwającego procesu wzmacniania instytucjonalnej ochrony praw człowieka w ramach ONZ. Wydaje się, że artykuł ten może też dawać prawne umocowanie do uchwalania wspólnych komentarzy/zaleceń ogólnych z innymi komitetami¹⁵. Materia będąca przedmiotem Konwencji zająłaby się właściwie z wszystkimi pozostałymi traktatami ONZ z dziedziny praw człowieka, dlatego prowadzenie takiej współpracy przez Komitet jest bardzo istotne.

Konwencja KPON zawiera także postanowienia dotyczące współpracy Komitetu z państwami-stronami (art. 37). Nowym elementem jest ustanowienie cyklicznych konferencji państw-stron (art. 40). W odniesieniu do pozostałych organów traktatowych praktykowane są spotkania państw-stron, jednak zazwyczaj ich jedynym celem jest przeprowadzenie wyborów nowych członków organu lub ew. uchwalenie poprawki do traktatu. Konferencja państw-stron ma natomiast służyć „rozpatrzeniu każdej sprawy związanej z wdrażaniem niniejszej Konwencji”¹⁶, będąc zgodnie z intencją jej twórców forum dla dyskusji dotyczącej realizacji postanowień KPON, toczonej w szerokim gronie zarówno państw, jak i innych aktorów, takich jak NGOs czy agendy wyspecjalizowane ONZ¹⁷.

Podobnie jak pozostałe organy traktatowe, Komitet KPON pracuje w trybie sesyjnym, zbierając się na dwie sesje rocznie w siedzibie ONZ w Genewie. Obsługę Komitetu zapewnia Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka. Szczegółowy tryb prac Komitetu określa uchwalony przez niego na mocy art. 34 ust. 10 KPON Regulamin Komitetu¹⁸. Zawiera on m.in. nowatorskie uregulowa-

¹⁵ Uchwalanie wspólnych komentarzy/zaleceń ogólnych może być niewątpliwie skutecznym instrumentem kształtowania spójnego standardu ochrony praw człowieka w ramach systemu traktatowego ONZ, wywołuje natomiast wątpliwości natury formalnej, czy komitety posiadają mandat do podejmowania tego typu wspólnych uchwał. Obecnie trwają prace nad pierwszymi wspólnymi zaleceniami ogólnymi tworzonymi przez Komitet Praw Dziecka i Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet dotyczącymi krzywdzących praktyk stosowanych zwłaszcza wobec kobiet i dziewczynek, takich jak obrzezanie narządów płciowych czy małżeństwa przymusowe, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/JointCEDAW-CRC-GeneralRecommendation.htm> (data dostępu: 15 lutego 2013 r.).

¹⁶ Art. 40 ust. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych.

¹⁷ M. A. Stein, op. cit., s. 10.

¹⁸ Rules of Procedure of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities z dn. 13 sierpnia 2010 r., CRPD/C/4/2.

nia mające na celu umożliwienie członkom Komitetu z niepełnosprawnościami pełne i równe uczestnictwo w obradach Komitetu. Tym samym Regulamin dopuszcza możliwość posługiwania się przez członków Komitetu alternatywnymi formami komunikacji takimi jak m.in. język migowy czy przy użyciu alfabetu Braille'a¹⁹, a także uczestniczenia w sesji osób asystujących ekspertom²⁰.

3. Instrumenty kontrolne

3.1. Procedura rozpatrywania sprawozdań państw-stron

Głównym instrumentem kontrolnym, którym dysponuje Komitet KPON, jest kompetencja do rozpatrywania sprawozdań państw-stron, w których przedstawiają one środki podjęte w celu realizacji zobowiązań nałożonych przez Konwencję (art. 35 KPON). System raportowania leży u podstaw całego systemu traktatowego ONZ, będąc tym samym jednym z najważniejszych wyzwań dla procesu jego reformy. Regulacje zawarte w KPON, a także w Regulaminie Komitetu oraz wytycznych adresowanych do państw²¹ nie odbiegają zasadniczo od procedur przyjętych w odniesieniu do pozostałych komitetów, opierając się zarazem na wieloletniej praktyce tych organów. Zgodnie z art. 35 KPON, w ciągu 2 lat od wejścia w życie Konwencji w stosunku do danego państwa, ma ono obowiązek przedłożyć sprawozdanie wstępne. Jest to bardzo istotny dokument, jego celem jest bowiem precyzyjne nakreślenie ram implementacji Konwencji, tak by kolejne sprawozdania okresowe składane z reguły co 4 lata nie powielały wcześniejszych informacji, lecz informowały o zmianach, które zaszły w danym okresie sprawozdawczym. Wytyczne sformułowane przez Komitet zawierają szczegółowe wskazania dotyczące długości i treści sprawozdań, co z jednej strony ma ułatwić państwom wypełnianie obowiązku sprawozdawczego, a z drugiej uchronić Komitet przed zalewem zbyt długich raportów lub o nieadekwatnej treści.

Kluczowym momentem całego procesu jest posiedzenie Komitetu, na którym rozpatruje on przedłożone sprawozdanie w obecności delegacji państwa-strony. Celem tzw. konstruktywnego dialogu prowadzonego przez Komitet z przedstawicielami państwa jest zdiagnozowanie najważniejszych problemów i przeszkód w realizacji Konwencji. Ustalenia te wraz z rekomendacjami są pub-

¹⁹ Art. 7 ust. 1, art. 24, art. 25 Regulaminu Komitetu. Zobacz również definicję „komunikacji” zawartą w art. 2 KPON.

²⁰ Art. 7 ust. 2 Regulaminu Komitetu.

²¹ Guidelines on treaty-specific document to be submitted by states parties under article 35, paragraph 1, of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities z dn. 18 listopada 2009 r., CRPD/C/2/3.

likowane w uchwale Komitetu wieńczącej cały proces – tzw. uwagach końcowych (ang. *concluding observations*). KPON dopuszcza także możliwość podjęcia badania wdrożenia Konwencji w sytuacji, gdy Komitet nie otrzymał sprawozdania od państwa (art. 36 ust. 2). Środek ten, mający charakter *ultima ratio* jest elementem praktyki innych komitetów, po raz pierwszy został natomiast ukonstytuowany przez przepisy traktatu.

Istotną innowacją wprowadzoną przez Konwencję jest zobowiązanie państw do wdrożenia transparentnej i otwartej procedury przygotowywania sprawozdań i do włączenia do tego procesu przedstawicieli osób z niepełnościami (art. 35 ust. 4 w zw. z art. 4 ust. 3 KPON). Po raz pierwszy bowiem traktat ONZ z dziedziny praw człowieka *explicite* odnosi się do roli trzeciego sektora w procesie kontrolnym, co w przypadku przedmiotu Konwencji ma szczególne znaczenie, służąc włączeniu jej beneficjentów w dotyczące ich procesy decyzyjne.

3.2. Procedura rozpatrywania skarg indywidualnych

Komitet KPON, podobnie jak większość pozostałych organów traktatowych²², posiada kompetencję do rozpatrywania skarg indywidualnych²³. Mechanizm ten został ustanowiony na mocy Protokołu fakultatywnego do Konwencji KPON²⁴ uchwalonego równolegle z Konwencją²⁵. Włączenie tego mechanizmu kontrolnego do osobnej umowy międzynarodowej, podobnie jak np. w przypadku skargi indywidualnej do Komitetu Praw Człowieka, było wynikiem kompromisu między zwolennikami i przeciwnikami wzmocnienia uprawnień kontrol-

²² Są to: Komitet Praw Człowieka, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet przeciwko Torturom, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet do spraw Wymuszonych Zaginięć oraz Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Po wejściu w życie odpowiednich regulacji, kompetencję taką uzyskają również: Komitet Praw Dziecka oraz Komitet do spraw Pracowników Migrujących.

²³ Podobnie jak pozostałe procedury skargowe do organów traktatowych, Protokół fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych udziela Komitetowi KPON kompetencji do rozpatrywania „zawiadomień” (ang. *communications*). Z uwagi na typowo skargowy charakter tej instytucji, w artykule posłużono się jednak terminem „skarga”.

²⁴ Dalej: Protokół fakultatywny lub PF KPON.

²⁵ Protokół Fakultatywny do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dn. 13 grudnia 2006 r., A/61/611. Tłumaczenie Protokołu fakultatywnego na j. polski jest dostępne na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-miedzynarodowe-/dokumenty-organizacji-narodow-zj/protokol-fakultatywny-do-konwenc/> (data dostępu: 15 lutego 2013 r.).

nych Komitetu²⁶. Na istnienie takiego podziału wskazują dane ratyfikacyjne: spośród 134 państw-stron Konwencji KPON, Protokół fakultatywny ratyfikowało jak dotąd 78 państw²⁷. Do grona blisko połowy państw-stron Konwencji, które nie przystąpiły do Protokołu należy Polska. Zdaniem rządu polskiego postanowienia Protokołu dotyczące procedury rozpatrywania skarg są niepełne i zbyt ogólne, co sprawia, że ostateczny kształt procedury nie jest jeszcze faktycznie znany²⁸. Ze stanowiskiem tym nie można się zgodzić, bowiem uregulowania zawarte w Protokole, jak i w Regulaminie Komitetu, stanowią w dużej mierze powielenie przepisów traktatów regulujących instytucję skargi indywidualnej do pozostałych komitetów ONZ, których Polska jest stroną od lat²⁹. Najważniejsze założenia Protokołu zostaną omówione poniżej.

3.2.1. Forma skargi

Co do zasady, tak jak i w przypadku pozostałych procedur skargowych, skarga do Komitetu KPON powinna zostać złożona na piśmie w jednym z języków roboczych sekretariatu, do których należą: j. angielski, j. francuski, j. rosyjski i j. hiszpański³⁰. Regulamin Komitetu zawiera nowatorskie uregulowania dopuszczające złożenie skargi także przy wykorzystaniu alternatywnych form komunikacji, np. w postaci skargi zapisanej alfabetem Braille'a czy utrwalonej przy użyciu technik multimedialnych³¹. Zgodnie z art. 2 PF KPON skarga nie może być anonimowa, natomiast na wniosek skarżącego, państwa-strony lub z urzędu Komitet może podjąć decyzję o anonimizacji skargi (art. 76 Regulaminu Komitetu).

²⁶ R. Kayess, P. French, op. cit., s. 19.

²⁷ Dane z dn. 11 września 2013 r., za:

http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&lang=en

²⁸ Zob. odpowiedź K. Szczerskiego, przedstawiciela MSZ z dn. 30.04.2007 r. na interpelację nr 7586 K. Karskiego z dn. 24.03.2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/INTop/07586?OpenDocument> (data dostępu: 15 lutego 2013 r.).

²⁹ Polska uznała właściwość do rozpatrywania skarg indywidualnych do Komitetu Praw Człowieka, Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitetu przeciwko Torturom oraz Komitetu do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet.

³⁰ Należy zauważyć, że przepisy Protokołu fakultatywnego nie zawierają żadnych postanowień dotyczących języka, w którym można wnieść skargę, dlatego należy uznać, że skarżącym przysługuje prawo do wniesienia skargi w każdym z języków państw-stron tego traktatu. W praktyce jednakże możliwość wniesienia skargi jest ograniczona do języków roboczych Komitetu, zob. Fact sheet on the procedure for submitting communications to the Committee on the Rights of Persons with Disabilities under the Optional Protocol to the Convention, CRPD/C/5/2/Rev.1, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/OptionalProtocolRightsPersonsWithDisabilities.aspx>

³¹ Art. 55 ust. 3 Regulaminu Komitetu w zw. z art. 24 Regulaminu Komitetu.

3.2.2. Kryteria dopuszczalności skargi

Zgodnie z art. 1 ust. 1 PF KPON podmiotami uprawnionymi do wnoszenia skarg do Komitetu są jednostki lub grupy jednostek podległe jurysdykcji państwa-strony. Przepisy Protokołu fakultatywnego są zatem w tej materii zbieżne z regulacjami dotyczącymi pozostałych organów traktatowych³². Istotną innowację, mającą na celu zwiększenie dostępności instytucji skargi indywidualnej dla beneficjentów Konwencji, zawiera natomiast art. 68 ust. 2 Regulaminu Komitetu, zgodnie z którym Komitet, podejmując decyzję o dopuszczalności skargi, powinien zastosować kryteria zawarte w art. 12 KPON³³, uznając tym samym zdolność do czynności prawnych ofiary (lub autora skargi wnoszącego skargę w imieniu osoby trzeciej) niezależnie od tego, czy osoba taka posiada zdolność do czynności prawnych w świetle prawa pozwanego państwa.

Omawiając kryterium dopuszczalności *ratione personae*, należy się zastanowić, czy sformułowanie „grupy jednostek” (ang. *groups of individuals*) można interpretować jako odnoszące się do osób prawnych, w tym do organizacji pozarządowych? Nie można zgodzić się z jednoznacznym twierdzeniem rządu polskiego, że Protokół fakultatywny przyznaje takie uprawnienia tego typu podmiotom³⁴. Jak pokazuje praktyka pozostałych organów traktatowych, problem jest bardziej złożony. Uczestnictwo osób prawnych, takich jak NGOs, w procedurze skargowej jest akceptowane przez komitety, jednak przede wszystkim w formie pełnomocnika ofiary. Decydujące znaczenie dla dopuszczenia organizacji do udziału w postępowaniu ma przedstawienie zgody ofiary. Bardziej złożonym przypadkiem jest sytuacja, w której przedstawienie takiej zgody jest niemożliwe, np. ze względu na śmierć ofiary, jej stan zdrowia czy ograniczenie wolności. O ile komitety z reguły za bezdyskusyjną uznają w takim

³² Legitymacji do wniesienia skargi „jednostkom lub grupom jednostek” udzielają art. 14 Międzynarodowej konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej oraz art. 2 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, natomiast art. 1 Protokołu fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz art. 22 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz wszelkich form niehumanitarnego i poniżającego traktowania odnoszą się jedynie do skarg wnoszonych przez „jednostki”.

³³ Należy zauważyć, że w polskim tekście KPON błędnie przetłumaczono zawarty w art. 12 ust. 2 termin „*legal capacity*” jako „zdolność prawną” zamiast „zdolność do czynności prawnych”, por. m.in. uwagi Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym, <http://www.psouu.org.pl/aktualnosci/stanowisko-psouu-w-sprawie-analiz-zgodnosci-ustawodawstwa-polskiego-z-postanowieniami-ko> (data dostępu: 13 lutego 2013 r.).

³⁴ Zob. odpowiedź K. Szczerskiego, przedstawiciela MSZ z dn. 30.04.2007 r. na interpelację nr 7586 K. Karskiego z dn. 24.03.2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/INTop/07586?OpenDocument> (data dostępu: 15 lutego 2013 r.).

przypadku legitymację członków rodziny ofiary³⁵, o tyle od osoby prawnej wymaga się udowodnienia istnienia osobistej więzi z ofiarą, co jak pokazuje orzecznictwo Komitetu Praw Człowieka, stwarza spore trudności dowodowe³⁶. Kwestia ta jest szczególnie istotna w przypadku osób z niepełnosprawnościami, które nie są w stanie wnieść skargi samodzielnie i nie posiadają członków rodziny, którzy mogliby złożyć zawiadomienie w ich imieniu. W takim przypadku organizacja pozarządowa może być w praktyce jedynym rzecznikiem takich osób, w szczególności jeśli przebywają one w zakładach zamkniętych, np. w szpitalach psychiatrycznych³⁷. Należy oczekiwać, że w takim przypadku interpretacja zastosowana przez Komitet KPON powinna być mniej restrykcyjna niż stanowisko pozostałych organów traktatowych.

Innym wariantem uczestnictwa organizacji pozarządowych jest wnieślenie skargi we własnym imieniu na naruszenie praw zawartych w traktacie. Praktyka Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej wskazuje na ewolucję stanowiska w tej materii skutkującą uznaniem *locus standi* organizacji pozarządowych w postępowaniu przed tym organem pod warunkiem, że były w stanie wykazać, iż z racji podejmowanej działalności i reprezentowanych osób można je było uznać za ofiarę naruszeń, a zatem skarga nie miała charakteru *actio popularis*³⁸. Także przepisy PF KPON nie wskazują na dopuszczalność *actio popularis*, tak więc organizacja wnosząca skargę indywidualną musi być w stanie

³⁵ Zob. np. *Lopez p. Urugwajowi*, decyzja Komitetu Praw Człowieka z dn. 29 lipca 1981 r., skarga nr 52/1979.

³⁶ *Humanitarian Law Center p. Serbii*, decyzja Komitetu Praw Człowieka z dn. 26 marca 2007 r., skarga nr 1355/2005.

³⁷ Na problem ten zwraca uwagę C. Cojocariu, odwołując się do przykładu rumuńskiego szpitala psychiatrycznego w Poiana Mare. W szpitalu tym w latach 2002–2004 zmarło 183 pacjentów. W ustaleń dokonanych w śledztwie krajowym wynika, że wszystkie zgony nastąpiły „z przyczyn naturalnych”, jednak w opinii organizacji pozarządowych zajmujących się prawami człowieka były one wynikiem bardzo złych warunków życiowych, niedożywienia pacjentów, nieadekwatnej opieki i sposobu traktowania przez personel. Jak wskazuje C. Cojocariu, w większości osoby takie nie posiadały krewnych, którzy mogliby wnieść skargę w ich imieniu. W związku z tym w przypadku dwóch pacjentów, organizacja Centre for Legal Resources wniosła skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (*Campeanu p. Rumunii*, skarga nr 47848/08 i *Malacu p. Rumunii*, skarga nr 55093/09), które obecnie oczekują na rozstrzygnięcie o dopuszczalności, szerzej: C. Cojocariu, *Handicapping Rules: the Overly Restrictive Application of Admissibility Criteria by the European Court of Human Rights to Complaints Concerning Disabled People*, „European Human Rights Law Review” 2011, nr 6.

³⁸ Zob. w szczególności *Jewish Community of Oslo i inni p. Norwegii*, decyzja Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej z dn. 15 sierpnia 2005 r., skarga nr 30/2003; *Zentralrat Deutscher Sinti und Roma i inni p. Niemcom*, decyzja Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej z dn. 22 lutego 2008 r., skarga nr 38/2006.

wskazać ofiarę zarzucanego naruszenia i uwiarygodnić mandat do jej reprezentowania lub wykazać, że sama może zostać uznana za ofiarę naruszenia przepisów KPON.

Jeśli chodzi o legitymację bierną, to podobnie jak w przypadku skarg do pozostałych organów traktatowych, pozwane państwo-strona musi uznać kompetencję Komitetu do rozpatrywania skarg indywidualnych, a zatem w tym przypadku przystąpić do PF KPON.

Do kwestii dopuszczalności skargi *ratione materiae* odnosi się art. 1 ust. 1 Protokołu fakultatywnego, zgodnie z którym skargę może wnieść osoba, która twierdzi, że jest ofiarą naruszeń przez państwo-stronę „postanowień Konwencji” (ang. *provisions of the Convention*). Zakres przedmiotowy prawa do skargi na naruszenie KPON jest jednym z problemów wywołujących największe obiekcje wśród państw, w tym również Polski³⁹, w związku z szerokim katalogiem praw ujętych w KPON, który zawiera również prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne. To właśnie możliwość zaskarżenia naruszeń tych praw stanowi najbardziej kontrowersyjną kwestię, nie tylko na gruncie omawianej Konwencji, ale w odniesieniu do całej koncepcji praw człowieka jako takiej⁴⁰. Choć dyspozycja zawarta w PF KPON została wyrażona w sposób mniej precyzyjny niż np. w Protokole fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych czy Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁴¹, podobnie jak pozostałe ONZ-owskie traktaty dotyczące ochrony praw człowieka, PF KPON odnosi się do postanowień całego traktatu, nie ograniczając w żaden sposób zakresu praw, które mogą być przedmiotem skargi. Część postanowień Konwencji ma natomiast niewątpliwie akcesoryjny charakter, co oznacza, że nie formułują samodzielnego prawa i mogą być przedmiotem skargi jedynie w powiązaniu z innymi artykułami KPON⁴².

³⁹ Zob. odpowiedź K. Szczerskiego, przedstawiciela MSZ z dn. 30.04.2007 r. na interpelację nr 7586 K. Karskiego z dn. 24.03.2007, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/INTop/07586?OpenDocument> (data dostępu: 15 lutego 2013 r.).

⁴⁰ Warto przypomnieć, że w 2008 r. uchwalono Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, który ustanawia instytucję skargi indywidualnej do Komitetu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych. Możliwość dochodzenia naruszeń praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych jest kwestionowana przez szereg państw, w tym Polskę, por. J. Maciejewska, *Międzynarodowy „rozwój” społecznych praw człowieka – stanowisko polskie*, [w:] *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, [w:] A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar (red.), Warszawa 2007.

⁴¹ Formułują one prawo do wniesienia skargi na „naruszenie któregośkolwiek z praw” zawartych w traktacie.

⁴² Tak Komitet KPON w odniesieniu do art. 1 i 2 KPON w decyzji w sprawie *H. M p. Szwecji*, decyzja z dn. 19 kwietnia 2012 r., skarga nr 3/2011.

W art. 2 PF KPON sformułowano pozostałe warunki dopuszczalności skargi, które powielają kryteria przyjęte w większości regulacji funkcjonujących w ramach systemu traktatowego ONZ. Artykuł ten stwierdza, że za niedopuszczalne zostanie uznane zawiadomienie, które stanowi nadużycie prawa do skargi lub jest niezgodne z postanowieniami Konwencji. Formuluje on także zakaz *ne bis in idem* uniemożliwiający rozpatrzenie co do istoty sprawy, która była już badana przez Komitet lub która była lub jest badana przez inny międzynarodowy organ kontrolny. Artykuł 2 umożliwia także Komitetowi odrzucenie skargi, która jest w sposób oczywisty bezpodstawna lub niewystarczająco uzasadniona. Ustanawia on także wymóg wyczerpania krajowych środków ochrony prawnej, chyba że nastąpiła nieuzasadniona zwłoka w ich stosowaniu lub jest mało prawdopodobnym, że ich zastosowanie przyniesie skuteczną pomoc. Artykuł 2 formuluje ponadto przesłankę *ratione temporis*, stanowiąc, że przedmiotem skargi nie mogą być fakty mające miejsce przed wejściem w życie Protokołu w stosunku do pozwanego państwa-strony, chyba że fakty te trwały po tej dacie.

3.2.3. Kwestie proceduralne

Procedura rozpatrywania skarg indywidualnych przez Komitet KPON nie odbiega od postępowań skargowych przed pozostałymi organami traktatowymi. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały zawarte w Protokole fakultatywnym oraz w Rozdziale XIV Regulaminu Komitetu. Całe postępowanie ma charakter pisemny – Komitet wydaje decyzję na posiedzeniu zamkniętym na podstawie informacji przedłożonych przez strony. Protokół fakultatywny nie zawiera postanowień zezwalających na interwencję strony trzeciej, np. organizacji pozarządowej, poprzez złożenie tzw. *amicus curiae*, co mogłoby stanowić znaczący wkład w rozwój systemu i rozwinięcie przepisów KPON dotyczących roli organizacji pozarządowych w procesie kontroli wdrażania Konwencji⁴³. Istotne znaczenie ma art. 4 PF KPON, który udziela Komitetowi kompetencji do zwrócenia się do państwa o zastosowanie środków tymczasowych w celu zapobieżenia nieodwracalnej szkodzie poniesionej przez ofiarę zarzucanych naruszeń. Efektem finalnym postępowania jest wydanie przez Komitet decyzji określanej zgodnie z nomenklaturą przyjętą w ramach systemu traktatowego jako „poglądy” (ang. *views*). Podobnie jak w przypadku decyzji pozostałych komitetów, uchwały te nie mają charakteru prawnie wiążącego, należy jednak przychylić się do tezy, że państwo, przystępując do traktatu, wyraża tym samym wolę poddania się

⁴³ Postulat taki jest wysuwany przez organizacje pozarządowe, zob. *NGO Statement: Strengthening the Treaty Body Individual Communications Procedures*, dokument dostępny na stronie <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm> (data dostępu: 22 lutego 2013 r.).

wszelkim wynikającym z tego konsekwencjom, a więc także wolę realizacji decyzji organu kontrolnego⁴⁴. Jak pokazują zalecenia zawarte w jedynej jak dotąd decyzji Komitetu rozpatrzonej co do istoty⁴⁵, podąża on za praktyką pozostałych organów traktatowych, w szczególności Komitetu ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet⁴⁶ i wystosowuje rekomendacje dwojakiego typu: dotyczące bezpośrednio ofiary, np. poprzez zalecenie ponownego rozpoznania sprawy czy wypłaty adekwatnego zadośćuczynienia, jak i o charakterze generalnym, mające charakter prewencyjny. Także zawarte w art. 75 Regulaminu Komitetu szczegółowe uregulowania w kwestii procedury pokontrolnej (ang. *follow-up*) korzystają z doświadczeń pozostałych organów. Procedura *follow-up* polega na wyznaczeniu spośród członków Komitetu sprawozdawcy lub grupy roboczej, która ocenia udzielone przez państwo informacje dotyczące realizacji zaleceń zawartych w decyzji. Nowością jest natomiast możliwość odbycia w tej sprawie za zgodą państwa wizyty na jego terytorium.

3.2. Procedura dochodzenia

Artykuł 6 Protokołu fakultatywnego przyznaje Komitetowi kompetencję do przeprowadzenia dochodzenia w przypadku otrzymania informacji o poważnych lub systematycznych naruszeniach przez państwo praw zawartych w Konwencji. Instytucja dochodzenia nie jest nowa w systemie ONZ-owskim – takim narzędziem kontrolnym dysponują Komitet przeciwko Torturom i Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet i to na regulacjach dotyczących funkcjonowania tych komitetów oparte są odpowiednie postanowienia PF KPON i Regulaminu Komitetu. Tak samo jak w przypadku dwóch ww. komitetów, PF KPON (art. 8) ustanawia klauzulę *opt-out* umożliwiającą państwu przystępującemu do Protokołu złożenie oświadczenia, że nie uznaje tej kompetencji Komitetu⁴⁷.

⁴⁴ Por. R. Wieruszewski, *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych) i Politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 754.

⁴⁵ H. M. p. Szwecji, decyzja z dn. 19 kwietnia 2012 r., skarga nr 3/2011. Skarga została wniesiona przez kobietę cierpiącą na poważne schorzenie stawów, której z uwagi na założenia planu zagospodarowania przestrzennego nie udzielono zgody na wybudowanie na jej posesji służącego do rehabilitacji basenu do hydroterapii. Druga ze skarg rozpatrzonych dotychczas przez Komitet została uznana za niedopuszczalną *ratione temporis*, *McAlpine p. Zjednoczonemu Królestwu*, decyzja z dn. 28 września 2012 r., skarga nr 6/2011.

⁴⁶ Szerzej: K. Sękowska-Kozłowska, *Ewolucja funkcji orzecznictwa organów traktatowych ONZ w dziedzinie praw*, [w:] *Prawo wobec wyzwań współczesności*, tom VI, B. Guzik, N. Buchowska, P. Wiliński (red.), Poznań 2010.

⁴⁷ Jak dotychczas deklaracja taka została złożona jedynie przez Syrię (stan z dn. 11 września 2013 r.), http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-15-a&chapter=4&lang=en

Głównym elementem procedury dochodzenia jest możliwość złożenia przez przedstawicieli organu traktatowego wizyty na terytorium państwa-strony. Całość postępowania jest prowadzona przy zachowaniu zasady poufności i współpracy z państwem-stroną. Efektem wizyty jest raport zawierający ustalenia pokontrolne wraz z zaleceniami, do których państwo powinno ustosunkować się w okresie 6 miesięcy. Artykuł 7 PF KPON ustanawia dodatkowy element procedury *follow-up*, dając Komitetowi możliwość zobowiązania państwa do włączenia informacji o środkach podjętych w odpowiedzi na ustalenia dokonane w ramach dochodzenia do sprawozdania okresowego składanego zgodnie z art. 35 Konwencji lub zażądania dodatkowych informacji po upływie wskazanego terminu 6 miesięcy.

4. Uwagi końcowe

Jak wykazano w artykule, mechanizm kontrolny Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych oparty został na procedurach funkcjonujących od dawna w ramach systemu ONZ. Można to uznać zarówno za jego zaletę, jak i słabość. Z jednej strony monitoring realizacji KPON opiera się na wypróbowanych rozwiązaniach, co niewątpliwie usprawnia pracę Komitetu oraz ułatwia państwom uczestniczenie w procedurach kontrolnych, w tym w szczególności wypełnianie obowiązku sprawozdawczego. Z drugiej strony, system kontrolny KPON jest niejako organicznie skazany na trudności, z którymi borykają się pozostałe komitety. Do najważniejszych z nich należy przeciążenie zadaniami i słaba współpraca ze strony państw, skutkująca m.in. opóźnieniami w składaniu sprawozdań i ich słabą jakością oraz niewypełnianiem zaleceń organów traktatowych. Problemy te już od dawna są przedmiotem dyskusji dotyczącej reformy systemu traktatowego.

Rozwiązania przyjęte w odniesieniu do instrumentów kontrolnych KPON stanowią w dużej mierze pokłosie debaty na temat reformy. Choć nie są to rewolucyjne zmiany, wnoszą one istotną „wartość dodaną” do systemu traktatowego, dając szansę na zwiększenie skuteczności dokonywanej kontroli. Główną cechą „nowych” regulacji jest to, że dążą one do zacieśnienia relacji Komitetu z pozostałymi podmiotami zaangażowanymi w procesy kontrolne – od państw-stron poczynając, poprzez agendy ONZ i inne organy traktatowe, na krajowych instytucjach praw człowieka i organizacjach pozarządowych kończąc. Należy zauważyć, że Konwencja wyraźnie wzmacnia rolę państwa w procesie monitorowania jej realizacji. Zgodnie z art. 33 KPON na państwach-stronach ciąży obowiązek ustanowienia na szczeblu krajowym mechanizmu kontroli wdrażania Konwen-

cji. Jest to rozwiązanie inspirowane postanowieniami Protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, który wprowadził instytucję Krajowego Mechanizmu Prewencji⁴⁸. W Polsce obowiązki nałożone przez oba traktaty wypełnia Rzecznik Praw Obywatelskich. Mechanizm krajowy stanowi ważne dopełnienie procesu kontroli na szczeblu międzynarodowym dokonywanej przez Komitet KPON. Ramy współpracy Komitetu z państwami w tej kwestii określa art. 37 KPON. Traktat ten stwarza ponadto dodatkowe forum dla włączenia państw w dyskusję nad wdrażaniem Konwencji w postaci cyklicznych Konferencji Państw – Stron (art. 40 KPON), a także zawiera szczegółowe postanowienia dotyczące współpracy międzynarodowej państw-stron (art. 32 KPON).

Przełomowe znaczenie ma niewątpliwie legitymizacja i uwypuklenie roli organizacji pozarządowych, zarówno w procesie wdrażania Konwencji na szczeblu krajowym, jak i w ramach międzynarodowych procedur kontrolnych. Choć wszystkie komitety od wielu lat intensywnie współpracują z NGOs, relacje te nigdy nie zostały sformalizowane na płaszczyźnie traktatowej. Konwencja KPON jest pierwszym traktatem ONZ z dziedziny praw człowieka, który zawiera postanowienia dotyczące roli trzeciego sektora. Przede wszystkim zobowiązuje ona państwa do konsultowania z organizacjami pozarządowymi reprezentującymi osoby z niepełnosprawnościami ustawodawstwa i polityki dotyczącej wdrażania Konwencji (art. 4 ust. 3 KPON). Konwencja nakłada ponadto na państwa obowiązek włączenia NGOs w proces konsultacji dotyczących nominacji kandydata na członka Komitetu (art. 34 ust. 3 w zw. z art. 4 ust. 3 KPON), a także przy przygotowywaniu sprawozdania do Komitetu z realizacji Konwencji (art. 35 ust. 4 w zw. z art. 4 ust. 3 KPON). Postanowienia te świadczą o sile i wyjątkowości Konwencji. Będąc efektem pracy ogromnej społeczności osób z niepełnosprawnościami z całego świata, traktat ten odpowiada współczesnym realiom, w których skuteczna ochrona praw człowieka, czy to na poziomie krajowym, czy to międzynarodowym, jest praktycznie niemożliwa bez udziału organizacji pozarządowych. Włączenie beneficjentów Konwencji w proces realizacji jej postanowień stanowi jednoznaczne zerwanie z tradycją paternalistycznego traktowania osób z niepełnosprawnościami i urzeczywistnienie zasady „nic o nas bez nas”.

⁴⁸ Szerzej: *The Optional Protocol to the UN Torture Convention and the UN Convention on the Rights of People with Disabilities: some common issues*, opracowanie przygotowane przez University of Bristol OPCAT Research Team, dostępne na stronie: <http://www.bris.ac.uk/law/research/centres-themes/opcat/index.html> (data dostępu: 22 lutego 2013 r.).

THE INTERNATIONAL MONITORING MECHANISM OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES

The paper offers a comprehensive analysis of the monitoring mechanism of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities adopted in 2006. It presents the structure of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities which monitors implementation of the treaty by the States Parties and its monitoring tools, i.e. mandate to examine reports of the States Parties, to consider individual communications and to conduct inquiries. It indicates that, even though the monitoring mechanism of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities is based foremost on elements typical for other, more embedded UN human rights treaty bodies, it also owns its specific, innovative characteristics. These novelties are related to the particular needs of beneficiaries of the treaty and attempts to improve the monitoring procedures.