

Grażyna Baranowska, Anna Hernandez-Potczyńska ■

PROCEDURY SPECJALNE A ROZBUDOWA UNIWERSALNEGO SYSTEMU OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

1. Uwagi wprowadzające

Uniwersalny system ochrony praw człowieka działający w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych ulega stałemu rozbudowywaniu. Przyjmowane są nowe deklaracje i traktaty oraz tworzone nowe organy i mechanizmy ochrony praw człowieka, co jest związane z szerszym zagadnieniem tzw. proliferacji praw człowieka. Coraz więcej zjawisk włączanych jest do problematyki praw człowieka, co z jednej strony pozwala na wzmocnienie ochrony np. osób należących do dyskryminowanych grup, a z drugiej krytykowane jest jako rozmywające utrwalone pojęcia i w konsekwencji osłabiające ochronę praw człowieka¹. Ustanawianie nowych instrumentów i organów ochrony praw człowieka może być odpowiedzią na potrzeby ofiar naruszeń artykułowane m.in. przez organizacje pozarządowe, bywa też jednak wynikiem działań państw podejmowanych w ramach określonej agendy politycznej². Wielu członków ONZ buduje swój mniej

¹ Na potrzebę rozszerzania katalogu praw człowieka wskazano m.in. [w:] C. Bob (red.) *The International Struggle for New Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2009. Krytycznie na temat proliferacji praw człowieka zob. m.in. J. Mchangama, G. Verdirame, *Human Rights Inflation*, <http://www.freedomrights.info/wp-content/uploads/2013/07/HR-Inflation.pdf> [dostęp: 29.03.2017].

² Zob. m.in. analiza związków między ustrojem politycznym państwa a jego poparciem dla określonych mandatów specjalnych procedur w R. Freedman, J. Mchangama, *Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates*, *Human Rights Quarterly* 2016, nr 38, s. 164–193.

lub bardziej wiarygodny wizerunek „przyjaciela” praw człowieka poprzez wspieranie inicjatyw związanych z ochroną praw, takich jak przyjęcie deklaracji czy utworzenie mandatu monitorującego przestrzeganie praw człowieka³.

Procedury specjalne Rady Praw Człowieka ONZ są nazwą stosowaną do mandatów krajowych i tematycznych ustanawianych przez Radę, a wcześniej Komisję Praw Człowieka⁴, pełnionych przez niezależnych ekspertów działających najczęściej jako specjaliści sprawozdawcy lub członkowie pięcioosobowych grup roboczych. Do funkcji procedur specjalnych należy m.in. monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka poprzez przeprowadzanie wizyt krajowych, interweniowanie w sprawach indywidualnych, badanie problemów ochrony praw człowieka, kształtowanie standardów ochrony praw człowieka oraz promowanie praw człowieka⁵.

Z dwóch powodów mechanizm ten stanowi doskonały przykład rozbudowy uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Po pierwsze, zbiór mandatów procedur specjalnych jest coraz liczniejszy. Od 2007 roku corocznie tworzony jest przynajmniej jeden nowy mandat. Po drugie, przedmiotem mandatów są często prawa czy problemy praw człowieka, którymi zajmują się już organy traktatowe lub odwrotnie – powstaje komitet monitorujący implementację traktatu, a wcześniejszy mandat procedur specjalnych dotyczący tego samego zjawiska nadal funkcjonuje. Pozwala to na podjęcie rozważań o konkurencyjności i współdziałaniu pomiędzy mechanizmami opartymi na traktatach praw człowieka (*treaty-based*) oraz na Karcie Narodów Zjednoczonych (*Charter-based*).

W niniejszym artykule dokonana zostanie analiza oraz ocena zjawiska rozbudowy uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka na przykładzie procedur specjalnych w dwóch wskazanych w poprzednim akapicie wymiarach. Przedmiotem rozważań będzie więc zarówno wzrost liczby mandatów specjalnych procedur, jak i przypadki pokrywania się kompetencji specjalnych procedur oraz organów traktatowych.

³ Znamienny jest tu przykład Kuby, która zgłosiła najwięcej projektów rezolucji tworzących nowe mandaty procedur specjalnych.

⁴ Komisja Praw Człowieka działała od 1946 roku jako organ pomocniczy Rady Gospodarczej i Społecznej. Po rozwiązaniu Komisji w 2006 r., utworzono w jej miejsce Radę Praw Człowieka, która jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

⁵ Zob. A. Polczyńska, *Rola specjalnych procedur Rady Praw Człowieka ONZ*, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Uniwersalne standardy ochrony praw człowieka a funkcjonowanie systemów politycznych w dobie wyzwań globalnych*, Toruń 2016.

2. Wzrost liczby mandatów procedur specjalnych

Geneza procedur specjalnych sięga drugiej połowy lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku, kiedy to przez ówczesną Komisję Praw Człowieka utworzony został pierwszy mandat – Grupa Robocza ds. Południowej Afryki⁶. Obecnie, po pięćdziesięciu latach od tego wydarzenia działa ponad pięćdziesiąt mandatów specjalnych procedur: 43 mandaty tematyczne oraz 13 mandatów krajowych⁷. Tylko w ciągu 10 lat działania Rady Praw Człowieka powstały 23 nowe mandaty.⁸ Ustanawiane są one wprawdzie tylko na 3 lata (tematyczne) lub rok (krajowe), jednak w praktyce zdecydowana większość jest przedłużana. W przypadku mandatów tematycznych wszystkie ustanowione kiedykolwiek przez Komisję lub Radę działają do tej pory, z wyjątkiem dwóch mandatów, które w 2000 r. zostały połączone w jeden⁹. Przedłużanie mandatu dokonywane jest więc w zasadzie automatycznie i nie towarzyszy mu pogłębiona analiza efektywności i dalszej potrzeby działania danej procedury.

Przedmiotem analizy będą mandaty tematyczne, ponieważ to ich liczba gwałtownie wzrosła na przestrzeni lat. Globalny zasięg działania mandatów tematycznych sprawia, iż każde państwo może być przedmiotem zainteresowania ich piastunów. Jednocześnie sam fakt utworzenia mandatu nie eksponuje żadnego państwa jako naruszcyciela praw człowieka. Z tego względu, propozycje powołania nowych mandatów tematycznych spotykają się z szeroką akceptacją wśród państw będących członkami Rady Praw Człowieka¹⁰. Ustanowienie mandatu krajowego, zwłaszcza specjalnego sprawozdawcy koncentrującego się na monitorowaniu naruszeń praw człowieka (w przeciwieństwie do niezależnego

⁶ Rezolucja nr 2 (XXIII) Komisji Praw Człowieka z 6.03.1967, E/4322.

⁷ Aktualna lista mandatów tematycznych i krajowych znajduje się na stronie Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka, www.ohchr.org [dostęp: 25.03.2017 r.].

⁸ M. Limon i T. Piccone wskazują, iż przy utrzymaniu się obecnych tendencji, liczba mandatów w ciągu najbliższych 15 lat przekroczy 100. M. Limon, T. Piccone, *Human rights special procedures: determinants of influence. Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts – policy report*, Universal Rights Group 2014, s. 8.

⁹ Mandaty Niezależnego Eksperta ds. dostosowawczych polityk strukturalnych oraz Specjalnego Sprawozdawcy ds. skutków długu zagranicznego dla pełnego korzystania z praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych połączono w mandat Niezależnego Eksperta do spraw wpływu długu zagranicznego i innych powiązanych zobowiązań finansowych państw na pełne korzystanie z wszystkich praw człowieka, w szczególności praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych.

¹⁰ Rada składa się z 47 państw członkowskich wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Polska była członkiem Rady Praw Człowieka od 19.06.2006 r. do 18.06.2007 r. oraz od 19.06.2010 do 31.12.2013 r.

eksperta spełniającego raczej funkcje doradcze)¹¹ budzi natomiast opór państw, które miałyby stać się ich przedmiotem.

Tworzenie mandatów specjalnych procedur dla kolejnych problemów z zakresu praw człowieka prowadzi nieuchronnie do zazębiania się ich zakresu kompetencji. Wynika to m.in. ze współzależności praw człowieka. Co więcej, naruszenia praw stanowiących przedmiot mandatów często dotyczą osoby należące do grup, dla spraw których powstały odrębne mandaty.

Dobrym przykładem wzajemnego przenikania się zakresów działań ekspertów specjalnych procedur jest sprawa popularnej wietnamskiej blogerki i aktywistki na rzecz praw człowieka aresztowanej w związku z zarzutem szerzenia propagandy antyrządowej poprzez notatki publikowane na blogu. Krytyka rządu dotyczyła braku dbałości o ochronę środowiska skutkującego naruszeniami praw człowieka, m.in. zanieczyszczenia wód toksycznymi chemikaliami. Jeszcze przed aresztowaniem działaczka była prześladowana przez władze państwa, uniemożliwiano jej podróże oraz udział w pokojowych zgromadzeniach. W sprawie tej oświadczenie wzywające wietnamski rząd do uwolnienia kobiety wydało wspólnie pięciu specjalnych sprawozdawców do spraw: zobowiązań z zakresu praw człowieka związanych z korzystaniem z bezpiecznego, czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska; wpływu ekologicznie racjonalnego zarządzania i usuwania niebezpiecznych substancji i odpadów na prawa człowieka; prawa do wolności pokojowego zgromadzania się i zrzeszania; promocji i ochrony prawa do wolności opinii i ekspresji oraz sytuacji obrońców praw człowieka¹². Przedstawiony wyżej zarys okoliczności faktycznych pozwala stwierdzić, iż w istocie przypadek ten znajdował się w obszarze zainteresowań wszystkich tych ekspertów. Można zaryzykować stwierdzenie, iż bardzo niewiele naruszeń praw człowieka wchodziłoby w zakres tematyczny tylko jednego mandatu. Z tego względu szczególne znaczenie ma wzmocnienie współpracy pomiędzy ekspertami specjalnych procedur, tak aby nie konkurowali oni ze sobą, ale wspierali i dzielili się swoją wiedzą i doświadczeniem z innymi piastunami mandatów, tak jak w opisaney wyżej sprawie wietnamskiej blogerki.

Wzrost liczby mandatów jest zarówno jednym z największych osiągnięć, jak i wyzwania dla funkcjonowania specjalnych procedur. Niewątpliwą zaletą tego zjawiska jest to, iż coraz więcej praw człowieka, podmiotów szczególnie narażonych na naruszenia oraz problemów związanych z ochroną praw człowieka stanowi przedmiot odrębnego mandatu. Specjalne procedury stają się też dzięki

¹¹ Więcej na temat form mandatów: M. Limon, T. Piccone, op. cit, s. 17.

¹² Oświadczenie prasowe z 8 marca 2017 r. <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21318&LangID=E#sthash.eydTRIGa.dpuf> [dostęp: 24.03.2017].

temu coraz bardziej wyspecjalizowanym mechanizmem w wielu dziedzinach. Nie wszystkie mandaty powstały jednak z intencją rzeczywistego wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka. W niektórych przypadkach zasadne są podejrzania, iż państwa patronujące ustanowieniu niektórych mandatów – o trudnym do zdefiniowania przedmiocie i niejasnym zakresie kompetencji – dążyły wręcz do umniejszenia znaczenia procedur specjalnych. Uwagi te odnoszą się przede wszystkim do mandatów Niezależnego Eksperta ds. praw człowieka i międzynarodowej solidarności oraz Niezależnego Eksperta ds. promocji demokratycznego i zrównoważonego porządku międzynarodowego – w obu przypadkach patronem rezolucji była Kuba. Próba zniesienia czy też nieodnawiania takich mandatów wiąże się jednak z ryzykiem, iż w odwecie państwa niezadowolone nie zgodzą się na przedłużenie działania innych mandatów¹³.

Oczywistą konsekwencją wzrostu liczby mandatów jest coraz więcej działań podejmowanych w ramach specjalnych procedur. W 2016 r. przeprowadzono 96 wizyt krajowych do 65 krajów, przesłano ponad 500 zawiadomień do rządów państw dotyczących podejrzeń naruszeń praw człowieka oraz opracowano ponad 130 sprawozdań przedstawianych Radzie Praw Człowieka¹⁴. W odniesieniu do sprawozdań można postawić pytanie o realną możliwość zapoznania się z nimi przez państwa i tym samym ich wpływ na działania podejmowane przez Radę.

Wzrastająca liczba mandatów pociągnęła za sobą podjęcie kroków mających na celu usprawnienie koordynacji działań poszczególnych ekspertów i podniesienie poziomu współpracy pomiędzy nimi. Coraz częściej zawiadomienia do państw lub – jak w opisanym wyżej przypadku – oświadczenia prasowe wydawane są przez piastunów wielu mandatów. Podejmowanie wspólnych działań wiąże się jednak z koniecznością uzgodnienia stanowiska pomiędzy grupą ekspertów, a to niesie ze sobą ryzyko opóźnień podjęcia działań i uniemożliwiania szybkiej reakcji na pewne zjawiska.

Podstawowym wyzwaniem związanym z rozrostem procedur specjalnych jest brak odpowiednich środków finansowych oraz obsługi administracyjnej dla tak rozbudowanego systemu¹⁵. Nakłady na działalność specjalnych procedur nie

¹³ Zob. R. Freedman, J. Mchangama, op. cit. Autorzy artykułu prezentują wyniki badań polegających na analizie głosowań w Radzie Praw Człowieka nad utworzeniem mandatów specjalnych procedur.

¹⁴ *Facts and figures with regard to the special procedures in 2016*, A/HRC/34/34/Add.1., s. 3.

¹⁵ Zob. M. Limon, T. Piccone, op. cit., s. 20–22. Na problem braku dostatecznych środków zwracają też uwagę sami piastuni mandatów w czasie swoich dorocznych spotkań: *Report on the twenty-first annual meeting of special rapporteurs/representatives, independent experts and working groups of the special procedures of the Human Rights Council, including updated information on the special procedures*, 29.01.2015, A/HRC/28/41, par. 52–55.

rosną proporcjonalnie do wzrostu ich liczby, co oznacza mniejsze wsparcie dla poszczególnego mandatu. Brak środków uniemożliwia też prowadzenie systematycznej kontroli wykonywania zaleceń procedur specjalnych.

Rozbudowę procedur specjalnych trudno ocenić jednoznacznie. Kolejne mandaty mogą wypełnić istotne luki w systemie ochrony praw człowieka i tym samym korzystnie wpłynąć na jego działanie. Utworzenie nowego mandatu spotyka się też zazwyczaj z aprobatą zainteresowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego¹⁶. Zjawiska tego nie można jednak analizować w oderwaniu od praktycznej strony funkcjonowania mechanizmu. Bez odpowiedniego wsparcia – finansowego, administracyjnego i merytorycznego – eksperci nie będą w stanie skutecznie wypełniać nałożonych na nich zadań. Utrzymanie obecnego znaczenia procedur specjalnych lub, co szczególnie pożądane, zwiększenie go w przyszłości wymaga ograniczenia powoływania nowych mandatów. W przeciwnym razie, nieracjonalnie rozbudowany system procedur specjalnych będzie niewydolny i zmniejszy swój wpływ na przestrzeganie praw człowieka.

3. Procedury specjalne a organy traktatowe

Jak wskazano wyżej, przedmiotem mandatów procedur specjalnych są często prawa czy problemy praw człowieka, którymi zajmują się już tzw. organy traktatowe. Są to komitety powołane do monitorowania stanu realizacji poszczególnych konwencji ONZ z dziedziny praw człowieka¹⁷. Zakres przedmiotowy wszystkich organów traktatowych pokrywa się w jakimś aspekcie z procedurami specjalnymi, lecz nie funkcjonuje jeden model ich powstawania i współpracy. W niektórych wypadkach najpierw została powołana procedura specjalna¹⁸,

¹⁶ Zob. m.in. listę organizacji popierających utworzenie mandatu Niezależnego Eksperta do spraw ochrony przed przemocą i dyskryminacją z uwagi na orientację seksualną i tożsamość płciową zamieszczoną na stronie Human Rights Watch: <https://www.hrw.org/news/2016/06/30/un-makes-history-sexual-orientation-gender-identity> [dostęp: 30.03.2017].

¹⁷ Obecnie działa 10 organów traktatowych, tj.: Komitet Praw Człowieka, Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, Komitet Praw Dziecka, Komitet przeciwko Torturom, Podkomitet do spraw Prewencji, Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych, Komitet do spraw Ochrony Praw Wszystkich Pracowników Migrujących i Członków ich Rodzin, Komitet do spraw Wymuszonych Zaginięć. Więcej na temat funkcjonowania systemu organów traktatowych zob. R. Wieruszewski (red.), *Mechanizmy ochrony praw człowieka w ramach ONZ – analiza systemowa*, Warszawa 2017.

¹⁸ Np. Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć i Grupa Robocza ds. wymuszonych i przymusowych zaginięć. W tym wypadku istnienie procedury specjalnej było podnoszone w negocjacjach nad Konwencją dla uzasadnienia, iż nie ma konieczności powołania or-

w innych organ traktatowy¹⁹, a w jeszcze innych dochodziło do tego niemal równoległe²⁰. Ponadto niekiedy funkcjonująca procedura specjalna i organ traktatowy zostały powołane dla ochrony tej samej grupy praw, tak jak w przypadku Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych oraz Specjalnego Sprawozdawcy ds. praw osób z niepełnosprawnościami²¹. W innych sytuacjach procedura specjalna odnosi się tylko do jednego z elementów, którymi zajmuje się organ traktatowy, np. Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Specjalny Sprawozdawca w dziedzinie praw kulturalnych. Te różnice znajdują swoje odzwierciedlenie w ukształtowaniu zakresu mandatu oraz relacji poszczególnych procedur z organami traktatowymi. Analiza kilku przykładów pozwala jednak na wyciągnięcie wniosków dla całego systemu.

Typowym uprawnieniem procedur specjalnych jest możliwość przeprowadzania wizyt krajowych. Nie jest to tak częste w wypadku organów traktatowych, których wizyty są najczęściej związane z podejrzeniem występowania poważnych lub systematycznych naruszeń praw zawartych w poszczególnych konwencjach²². Należy podkreślić, że między wizytami przeprowadzanymi przez

ganu traktatowego, zob. G. Baranowska, *Kształtowanie się międzynarodowych standardów prawnych w zakresie zapobiegania i reagowania na wymuszone zaginięcia*, Studia Prawnicze 2016, nr 1 (205), s. 87–88.

¹⁹ Np. Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej (Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej weszła w życie w 1969 r.) i Specjalny Sprawozdawca ds. współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii oraz związanej z nimi nietolerancji (Rezolucja Komisji Praw Człowieka ONZ E/CN.4/RES/1993/20).

²⁰ Np. Specjalny Sprawozdawca ds. tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania został powołany do życia rok po przyjęciu Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Niehumanitarnego lub Poniżającego Traktowania albo Karania i dwa lata przed jej wejściem w życie, Rezolucja Komisji Praw Człowieka ONZ 1985/33, par. 1.

²¹ W rozdziale posługujemy się oficjalnym polskim tłumaczeniem Konwencji (Dz. U. z 1012 r., poz. 1169), stąd nieznaczna różnica w nazwie – „osoby niepełnosprawne” oraz „osoby z niepełnosprawnością”. Niemniej oryginalne „persons with disabilities” należałoby przetłumaczyć jako „osoby z niepełnosprawnościami”. W angielskiej wersji nazwa komitetu i specjalnego sprawozdawcy jest prawie jednakowa: **Committee on the Rights of Persons with Disabilities** oraz **Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities**.

²² Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet może przeprowadzić wizyty w ramach procedury tak zwanego postępowania wyjaśniającego na mocy art. 8 Protokołu Fakultatywnego do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet; Komitet Przeciwko Torturom może przeprowadzić wizyty w ramach dochodzenia w sprawie informacji o systematycznym stosowaniu tortur na terytorium państw-stron (art. 20 Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Niehumanitarnego lub Poniżającego Traktowania albo Karania); Komitet Praw Dziecka może przeprowa-

organy traktatowe oraz procedury specjalne występują istotne różnice. Przykładowo Komitet Przeciwno Torturom może przeprowadzać wizyty krajowe, jeśli otrzyma wiarygodną informację o systematycznym stosowaniu tortur na terytorium państwa-strony i tylko w celu zbadania tych informacji oraz przedłożenia swoich uwag²³. Z kolei Specjalny Sprawozdawca ds. tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania może wizytę odbyć z własnej inicjatywy i nie jest konieczne wystąpienie systematycznego naruszenia zakazu stosowania tortur. Nie jest on ograniczony ratyfikacjami konwencji i może w związku z tym przeprowadzać wizyty we wszystkich krajach świata. Mimo tych różnic uznano, iż z praktycznych względów byłoby niepożądane, gdyby wizyty przeprowadzone przez oba mechanizmy odbyły się jednocześnie lub w zbliżonym czasie. W 1998 r. przyjęto zasadę, zgodnie z którą, kiedy Komitet Przeciwno Torturom przeprowadza dochodzenie w związku z sytuacją w jednym z państw-stron Konwencji, Specjalny Sprawozdawca ds. tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania nie podejmuje działań w tej sprawie²⁴. Nie jest to jednak praktyka przyjęta przez wszystkie organy traktatowe i procedury specjalne, przykładowo podobne kompetencje mają Grupa Robocza ds. wymuszonych i przymusowych zaginięć oraz Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć, które nie zdecydowały się na takie rozwiązania. Członkowie Grupy Roboczej i Komitetu omawiają wizyty podczas dorocznych zamkniętych spotkań obu organów²⁵ i podjęli jedynie decyzję o koordynacji wizyt²⁶.

dzić wizyty krajowe w ramach procedury dochodzeniowej zawartej w Protokole z 2011 r., a ponadto przeprowadza on nieformalne wizyty w państwach-stronach (zob. np. *Report of the Committee of the Rights of the Child, General Assembly Official Records, Sixty-ninth session, Supplement No. 41, pkt. 17, s. 6*); Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć przeprowadza je na podstawie art. 33 Konwencji o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem). Wizyty przeprowadza też Podkomitet ds. Prewencji – są one jedną z jego podstawowych zadań (zob. art. 1 Protokołu fakultatywnego do Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Niehumanitarnego lub Poniżającego Traktowania albo Karania).

²³ Art. 20 ust. 1 Konwencji w Sprawie Zakazu Stosowania Tortur oraz Innego Okrutnego, Niehumanitarnego lub Poniżającego Traktowania albo Karania, więcej na temat art. 20 Konwencji zob. M. Nowak, E. McArthur (red.), *The United Nations Convention Against Torture. A Commentary*, Oxford 2008, s. 659–699.

²⁴ C. Ingelse, *The Committee Against Torture: One Step Forward, One Step Back*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2000, nr 18/3, s. 315–316.

²⁵ Sprawozdanie z 1 i 2 sesji Komitetu ds. Wymuszonych Zaginięć, par. 25–26; Sprawozdanie z 3 i 4 sesji Komitetu ds. Wymuszonych Zaginięć, par. 19–20; Sprawozdanie z 5 i 6 sesji Komitetu ds. Wymuszonych Zaginięć, par. 26–27.

²⁶ Więcej na temat porównania kompetencji Komitetu, Grupy Roboczej ds. Wymuszonych i Przymusowych Zaginięć oraz Komitetu Przeciwno Torturom zob. G. Baranowska, *Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć ONZ – uniwersalna ochrona przed wymuszo-*

Inną kompetencją, którą posiada liczna grupa procedur specjalnych, jest możliwość przekazywania do niej zawiadomień o podejrzeniu naruszeń praw człowieka. Np. mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. pozasądowych, doraźnych i arbitralnych egzekucji obejmuje przekazywanie państwu otrzymanych zawiadomień, w których zarzuca się państwu popełnienie tego typu egzekucji²⁷. Organy traktatowe posiadają z kolei możliwość rozpatrywania tzw. „skarg indywidualnych” (ang. *individual communication*)²⁸, które tak jak zawiadomienia przesyłane procedurom specjalnym dotyczą naruszenia praw człowieka przez określone państwo oraz są składane indywidualnie przez ofiary naruszenia bądź też inne osoby upoważnione. Celem skarg do organów traktatowych jest ustalenie, czy została naruszona konwencja, podczas gdy zawiadomienia indywidualne do procedur specjalnych mają na celu pomoc ofiarom naruszeń praw człowieka. Przykładowo w wypadku zawiadomień do Specjalnego Sprawozdawcy ds. pozasądowych, masowych i arbitralnych egzekucji, podejmuje on działania w celu ochrony życia osób, których dotyczyło zawiadomienie. Z kolei jeśli ta sama sytuacja zostanie zgłoszona do Komitetu Praw Człowieka, to ten analizuje, czy naruszono Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych²⁹. Wyjątkiem jest Grupa Robocza ds. arbitralnego zatrzymania, która w przedstawianych jej sprawach podejmuje decyzje, czy określone zatrzymanie należy uznać za arbitralne³⁰. Również i ta forma różni się jednak od skargi indywidualnej do organów traktatowych, ponieważ nie dochodzi do stwierdzenia, czy została naruszona umowa międzynarodowa.

Mandaty procedur specjalnych są formułowane bardzo szeroko³¹ i osoby je sprawujące mają duże możliwości samodzielnego decydowania o swoim zakresie

nymi zaginięciami?, [w:] J. Jaskiernia (red.), *Systemy ochrony praw człowieka: europejski i azjatycki*, Tom 1, Toruń 2016, s. 349–356.

²⁷ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Executions/Pages/ModelQuestionnaire.aspx>, [dostęp: 30.03.2017].

²⁸ Oficjalne tłumaczenie to „zawiadomienia indywidualne”, niemniej w rozdziale posługujemy się terminologią zbliżoną do sądowej. Wynika to z tego, że naszym zdaniem w języku polskim ta terminologia lepiej oddaje charakter tej instytucji, zob. również R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (Osobistych). Komentarz*, Warszawa 2012, s. 754.

²⁹ Komitet Praw Człowieka posiada kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych na podstawie Pierwszego Protokołu Fakultatywnego do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Więcej na temat protokołu zob. np. R. Wieruszewski, [w:] R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt...*, Warszawa 2012, s. 748–766.

³⁰ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Complaints.aspx> [dostęp: 30.03.2017].

³¹ Zob. np. mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. praw do edukacji, Rezolucja Komisji Praw Człowieka 1998/33, par. 6 (a).

działania. Przykładowo podstawowym zadaniem Grupy Roboczej ds. wymuszonych i przymusowych zaginięć jest pomoc rodzinom w ustalaniu losu lub miejsca pobytu członków rodzin, których zaginięcie zgłoszono. To od jej członków zależy jednak sposób, w jaki wykonują to zadanie. Do 2012 r. wykluczone było badanie zaginięć, do których doszło w trakcie międzynarodowego konfliktu zbrojnego, a obecnie również takie zawiadomienia są rozpatrywane³². Ponadto przez pierwsze trzydzieści lat funkcjonowania Grupy Roboczej ds. wymuszonych i przymusowych zaginięć nie przyjmowano zawiadomień dotyczących zaginięć, do których doszło przed 1945 rokiem, a obecnie nie ma w tym zakresie żadnych ograniczeń³³. Są to niezwykle ważne zmiany, które w sposób kluczowy wpływają na to, jakie zawiadomienia są rozpatrywane – przy czym decyzja o wprowadzeniu tych zmian jest podejmowana przez ekspertów Grupy Roboczej na zamkniętym spotkaniu i nie musi nawet zostać ogłoszona. Dla organów traktatowych zmiany te mogą mieć istotne znaczenie, ponieważ w sytuacji zbliżonych kompetencji biorą one pod uwagę szczegółowe regulacje, decydując o tym, w jaki sposób współpracować z procedurami specjalnymi³⁴. Jest to zatem element, który utrudnia harmonijne współdziałanie procedur specjalnych i organów traktatowych.

Należy zatem podkreślić, iż kompetencje organów traktatowych i procedur specjalnych się zazębiają, ale funkcjonują one co do zasady komplementarnie. Brak współpracy między nimi może jednak doprowadzić do konkurowania i powielania się wykonywanych przez nich zadań, szczególnie biorąc pod uwagę znaczny stopień dowolności w sposobie wykonywania mandatu procedur specjalnych.

³² Obecnie metody pracy nie wykluczają przyjęcia takich zgłoszeń, zob. Metody Pracy Grupy Roboczej ds. Wymuszonych i Przymusowych Zaginięć, A/HRC/WGEID/102/2.

³³ Jest to niepisana praktyka przyjęta przez Grupę Roboczą przed wizytą w Hiszpanii (wrzesień 2013 r.). Informacja uzyskana od Ariela Dulitzkiego dnia 22 września 2015 r.

³⁴ Przykładowo sprawy rozpatrywane przez Grupę Roboczą ds. wymuszonych i przymusowych zaginięć w ramach tak zwanej procedury „pilnego zawiadomienia” są odrzucane przez Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć, jeśli zostaną zgłoszone jako wnioski o wszczęcie poszukiwań i odnalezienie osoby zaginionej (Metody Pracy Komitetu ds. Wymuszonych Zaginięć, pkt 39). Ta zasada nie odnosi się do pozostałych kompetencji Komitetu ds. Wymuszonych Zaginięć, w szczególności rozpatrywania skarg indywidualnych.

4. Wnioski

W związku z opisaną rozbudową systemu ochrony praw człowieka ONZ, korzystne byłoby podjęcie kroków, które wzmacniałyby ochronę praw człowieka, przy jednoczesnym jak najlepszym wykorzystaniu dostępnych środków finansowych, administracyjnych i merytorycznych. Pewnym rozwiązaniem byłoby formułowanie bardziej szczegółowo określonych kompetencji dla procedur specjalnych, dzięki czemu jaśniejsze byłoby, jakie zadanie Rada Praw Człowieka stawia przed poszczególnymi mechanizmami. To rozwiązanie pozwoliłoby również na uniknięcie niejasności, powodowanych przez zmiany w sposobie działania poszczególnych procedur specjalnych. Niemniej szerokie mandaty procedur specjalnych umożliwiają elastyczne reagowanie na potrzeby ofiar naruszeń praw człowieka, a także na pojawiające się nowe problemy i wyzwania³⁵. Dlatego też należy podkreślić, iż uniwersalny system ochrony praw człowieka mógłby więcej stracić niż zyskać na szczegółowym określeniu kompetencji procedur specjalnych.

Innym rozwiązaniem jest przeprowadzanie częstych i regularnych konsultacji między poszczególnymi procedurami specjalnymi, także z zaangażowaniem organów traktatowych. Odbywają się one obecnie, ale korzystna byłaby ich lepsza koordynacja i ustanowienie dla nich ram formalnych. Z drugiej strony, jak zostało wskazane, uzgadnianie stanowisk wymaga czasu i może prowadzić do opóźnień w podejmowaniu działań.

Możliwe jest również zlecenie niezależnym ekspertom opracowywania sprawozdań, które mogą identyfikować ewentualne niespójności w systemie ONZ. Takie badania były dotychczas przeprowadzane, często w celu analizy, czy konieczne jest przyjęcie nowej umowy międzynarodowej³⁶. Badanie takie mogłoby

³⁵ Zob. np. Wspólne badanie globalnych praktyk w odniesieniu do tajnego przetrzymywania osób w kontekście zwalczania terroryzmu przeprowadzone przez Specjalnego Sprawozdawcę ds. promocji i ochrony praw człowieka oraz podstawowych wolności podczas zwalczania terroryzmu Martina Scheinina, Specjalnego Sprawozdawcę ds. tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karania Manfreda Nowaka, Grupę Roboczą ds. Arbitralnego Przetrzymywania Osób reprezentowaną przez jej wiceprzewodniczącego Shaheena Sardara Ali'iego; Grupę Roboczą ds. Wymuszonych i Przymusowych Zaginięć reprezentowaną przez jej przewodniczącego Jeremy'ego Sarkina A/HRC/13/42 z dnia 19 lutego 2010 r.

³⁶ Sprawozdanie przedłożone przez Manfreda Nowaka, niezależnego eksperta, któremu na podstawie par. 11 Rezolucji Komisji Praw Człowieka ONZ 2001/46 z dnia 23 kwietnia 2001 r. powierzono zadanie zbadania regulacji międzynarodowych z zakresu prawa karnego oraz prawa praw człowieka, służących ochronie osób przed wymuszonymi zaginięciami, E/CN.4/2002/71 z dnia 8 stycznia 2002 r.; Prawo do prawdy. Raport Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka, A/HRC/5/7.

także służyć do wskazania punktów, w których procedury specjalne i organy traktatowe powielają niepotrzebnie swoje zadania. Dzięki pogłębionej analizie możliwe byłoby także zidentyfikowanie, w których obszarach konieczne jest wzmocnienie mandatów procedur specjalnych, a w których pogłębienie współpracy i wymiany informacji.

Rozważania na temat uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka nie mogą pomijać politycznych uwarunkowań jego funkcjonowania. To w wyniku decyzji państw dochodzi do tworzenia nowych organów i mechanizmów systemu, i to od ich woli politycznej zależy, czy i w jaki sposób rozwiązane zostaną wynikające z niej problemy. Obecna sytuacja wymaga przede wszystkim finansowego, administracyjnego i merytorycznego wsparcia procedur specjalnych i organów traktatowych oraz podjęcia kroków w celu usprawnienia ich pracy i zharmonizowania wzajemnych relacji. Postawa państw ma tu kluczowe znaczenie. Jednak im wyraźniejszy jest brak ich zainteresowania tymi kwestiami, tym większa odpowiedzialność spoczywa na piastunach mandatów procedur specjalnych oraz członkach organów traktatowych, którzy w ramach swoich uprawnień powinni dążyć do przeciwdziałania negatywnym skutkom rozbudowy systemu.

UN SPECIAL PROCEDURES AND THE EXPANSION OF THE UNIVERSAL HUMAN RIGHTS SYSTEM

The UN human rights system is constantly growing, as new treaties are adopted and new special procedures are established. While this strengthens the protection of some human rights, the development is also criticized for blurring recognized concepts, which consequently leads to the weakening of the protection of human rights. The article analyzes the quantitative expansion of UN special procedures, with an emphasis on thematic mandates. Reasons for their growing number are examined, as well as strengths and weaknesses that this development brings. In the second part the article scrutinizes when the activities and competences of thematic special procedures and treaty bodies overlap. The two groups act complementary, but a lack of cooperation between them can lead to competition and duplication. The article closes with possible solutions of dealing with the expansion of the universal system, that would strengthen human rights protection, while making best use of available financial, administrative and technical resources.