



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 28 (368) • 26 kwietnia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Powołanie Rady Praw Człowieka ONZ

Roman Wieruszewski

Na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego 15 marca 2006 r. powołana została Rada Praw Człowieka ONZ. Decyzja ta stwarza szansę na umocnienie ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka. Rada dysponuje możliwościami skuteczniejszego działania niż jej poprzedniczka. Niepokój budzi stanowisko z jednej strony administracji USA – głosującej przeciwko tej rezolucji, z drugiej zaś państw tradycyjnie zwalczających skuteczne formy ochrony praw człowieka – Kuby, Wenezueli, Iranu. Ważnym sprawdzianem będą przewidziane na 9 maja 2006 r. wybory członków Rady.

Po sześćdziesięciu latach od chwili powołania zakończyła działalność Komisja Praw Człowieka. Na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego z 15 marca 2006 r. powołana została Rada Praw Człowieka ONZ. Wstępna decyzja o zastąpieniu Komisji Praw Człowieka Radą zapadła na światowym szczycie przywódców państw członkowskich ONZ, który odbył się jesienią 2005 r. w Nowym Jorku. Decyzja ta była jednym z elementów realizacji planu mającego na celu wzmocnienie ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka. W ramach tych działań wzmocnione zostało Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka. Trwają również prace nad reformą tzw. systemu traktatowego, czyli mechanizmów nadzorowania przestrzegania przez państwa ratyfikowanych konwencji o ochronie praw człowieka uchwalonych w ramach ONZ.

Powołanie Rady poprzedzone było trudnymi i często bardzo kontrowersyjnymi negocjacjami. Istotną rolę odegrał też czynnik czasu. Trzeba było bowiem zakończyć prace przed marcową, 62. sesją Komisji Praw Człowieka. Oficjalne zakończenie działalności Komisji zaplanowano na 16 czerwca br. Wybory do Rady wyznaczono na 9 maja, a jej pierwszą sesję na 19 czerwca.

Utworzenie Rady oznacza niewątpliwie wzmocnienie ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka. Na tyle, na ile było to możliwe w obecnym układzie sił, udało się wzmocnić Radę w stosunku do jej poprzedniczki – Komisji. Rada ma liczyć 47 członków wybieranych przez Zgromadzenie Ogólne bezwzględną większością 96 głosów. Skład Rady powinien uwzględniać podział geograficzny: grupie afrykańskiej przyznano 13 miejsc, azjatyckiej – 13, wschodnioeuropejskiej – 6, Ameryce Łacińskiej i Karaibom – 8, grupie „Europa Zachodnia i inni” (m.in. Stany Zjednoczone) – 7. Kadencja członków ma trwać trzy lata i państwo nie może zostać bezpośrednio wybrane ponownie po dwóch kadencjach. Wybranych do Rady może być każde państwo-członek ONZ. W wyborze członków należy brać pod uwagę ich wkład w promocję i ochronę praw człowieka. Zgromadzenie Ogólne może większością 2/3 głosów zawiesić członkostwo w Radzie państwa, które dokonuje ciężkich i systematycznych naruszeń praw człowieka.

Rada ma wyższą rangę niż Komisja, gdyż jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego. Będzie obradowała w Genewie na co najmniej trzech sesjach w roku, przez okres nie krótszy niż 10 tygodni. Zachowała dotychczasowe uprawnienia Komisji, uzyskując ponadto potencjalnie ważny instrument oddziaływania na przestrzeganie praw człowieka, tzw. powszechny przegląd (*peer review*) oparty na „obiektywnych i wiarygodnych informacjach o realizacji przez każde państwo swoich zobowiązań w dziedzinie praw człowieka”. Sposób, w jaki ten przegląd będzie prowadzony, ma określić Rada w ciągu pierwszego roku od chwili powołania. W pierwszej kolejności przeglądowi mają być poddani

nowo wybrani członkowie Rady. Mechanizm ten nie ma zastępować systemu raportów do organów traktatowych, lecz ma go uzupełniać.

Negocjacje w sprawie tekstu rezolucji powołującej Radę prowadził przewodniczący Zgromadzenia Ogólnego, szwedzki dyplomata Jan Eliasson. Niemal do ostatniej chwili zabiegał o doprowadzenie do konsensusu, co umożliwiłoby przyjęcie rezolucji bez głosowania. Głównym punktem spornym był sposób wyboru członków Rady. Chodziło o to, aby uniknąć sytuacji, że w organie odpowiedzialnym za ochronę praw człowieka będą zasiadały państwa notorycznie te prawa naruszające, i to na skalę masową. Pierwotna propozycja sekretarza generalnego, popierana przez Unię Europejską oraz Stany Zjednoczone, zakładała, że członkowie Rady wybierani będą większością 2/3 głosów i sami mają wykazać, iż przestrzegają praw człowieka. Propozycja ta nie uzyskała poparcia w Zgromadzeniu Ogólnym. Dlatego też państwa członkowskie UE w duchu poszukiwania kompromisu z niej zrezygnowały. Stanowisko delegacji amerykańskiej pozostało jednak niezmienione, co spowodowało konieczność poddania projektu rezolucji powołującej Radę.

Za powołaniem Rady głosowało 170 państw. Przeciw były cztery – Stany Zjednoczone, Izrael, Wyspy Marshalla i Palau. Wstrzymały się trzy – Białoruś, Iran i Wenezuela. W głosowaniu nie brała udziału m.in. Korea Północna. Wyjaśniając przyczyny sprzeciwu wobec tekstu rezolucji, amerykański ambasador John Bolton stwierdził, że przyjęty w niej sposób wyboru członków Rady nie gwarantuje, że w jej skład nie wejdą państwa, które stale i na skalę masową naruszają prawa człowieka. USA uczynią zarazem wszystko co w ich mocy, aby Rada była organem silnym i skutecznym. Prawdziwym testem będzie to, czy w skład tego organu wejdą takie państwa, jak Kuba, Sudan, Zimbabwe, Iran, Białoruś i Birma. Oświadczenie w podobnym tonie złożyła amerykańska sekretarz stanu Condolizza Rice, dodając, że USA wypełnią swoje finansowe zobowiązania w zakresie finansowania działalności Rady. Wynik głosowania nad rezolucją wskazuje, że w istocie w tej sprawie USA znalazły się w całkowitej izolacji na forum ONZ, w pewnym sensie na własne życzenie. Oficjalny powód głosowania przeciw rezolucji – sposób wyboru członków – jest nieprzekonywający. W kilka tygodni po uchwaleniu rezolucji USA oświadczyły, że nie będą ubiegać się o członkostwo w nowej Radzie. Oznacza to, że są jedynym stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa, który nie zgłosił swojej kandydatury do Rady Praw Człowieka.

Przyczyn stanowiska amerykańskiego szukać trzeba w polityce wewnętrznej, choć nie bez wpływu mogła być też obawa przed ewentualną porażką wyborczą. Co ciekawe, administracja Busha uzyskała w tej sprawie poparcie nie tylko sił konserwatywnych, ale również liberalnych. W USA panuje dość powszechne przekonanie, że ONZ jest nieskutecznym biurokratycznym molochem, a w dziedzinie praw człowieka zajmuje się nie tym, do czego została powołana. W rezultacie, przywódca większości w Senacie senator Bill Frist złożył propozycję utworzenia poza strukturami ONZ skutecznego organu, którego kompetencje obejmowałyby badanie, ujawnianie, monitorowanie praw człowieka na całym świecie i reagowanie na ich naruszenia. Członkami tego organu byłyby państwa, które wykazują się „udowodnionym szacunkiem dla praw człowieka”. Jest rzeczą oczywistą, że propozycja ta jest nierealna, a jej adresat to w gruncie rzeczy amerykańska opinia publiczna.

Rezolucja stwarza szansę na utworzenie organu skuteczniejszego niż Komisja. Bardzo ważny będzie pierwszy rok działania Rady. Musi ona bowiem uchwalić swój regulamin oraz określić sposób, w jaki będzie odbywał się powszechny przegląd przestrzegania praw człowieka w państwach członkowskich. Państwa przeciwnie umacnianiu roli Rady bynajmniej nie złożyły broni. Dowodzą tego oświadczenia składane w związku z głosowaniem. Kuba np. stwierdziła, że rezolucja zawiera wiele konfrontacyjnych reguł i jest wynikiem manipulacji Północy wymierzonej w kraje rozwijające się. Również inne kraje, m.in. Chiny, Iran czy Wenezuela zgłaszały wiele zastrzeżeń do przyjętego tekstu. Federacja Rosyjska miała wątpliwości co do zasady ograniczenia członkostwa do dwóch kadencji i wyraziła nadzieję, że Rada ją zrewiduje jako sprzeczną z zasadą, że wszyscy członkowie ONZ mają prawo do kandydowania do każdego organu ONZ.

Najbliższe miesiące winny przynieść ważne rozstrzygnięcia, które mogą przesądzić o skuteczności działania nowego organu. Pierwszym testem będzie wybór członków. Polska kandyduje do Rady i, biorąc pod uwagę nasz pozytywnie oceniany dorobek w zakresie ochrony praw człowieka, ma duże szanse na wybór. Powinno to umożliwić polskiej dyplomacji aktywniejszą promocję przestrzegania praw człowieka na świecie.