



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 94 (339) • 28 grudnia 2005 • © PISM • nr egz.

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

Reforma systemu ochrony praw człowieka ONZ – Rada Praw Człowieka

Roman Wieruszewski

W ONZ trwają intensywne negocjacje w celu powołania Rady Praw Człowieka, zastępującej dotychczasową Komisję Praw Człowieka. Komisja jest powszechnie krytykowana zarówno za selektywność w traktowaniu naruszeń tych praw oraz brak skuteczności, jak i za skład – jej członkami są państwa odpowiedzialne za ciężkie naruszenia praw człowieka. Reforma ma podnieść znaczenie praw człowieka w ramach ONZ dzięki powołaniu stałego organu wyższej rangi, z udziałem państw honorujących swoje zobowiązania w tym zakresie. Zagroženiem dla reformy jest postawa państw zmierzających do osłabienia systemu.

Reforma ONZ w kształcie zaproponowanym przez Sekretarza Generalnego ONZ ma się opierać na trzech równorzędnych filarach – bezpieczeństwie, rozwoju i prawach człowieka. Wychodząc naprzeciw tej propozycji, Zgromadzenie Ogólne ONZ w rezolucji z 15 września 2005 r. postanowiło utworzyć Radę Praw Człowieka zamiast dotychczas działającej Komisji Praw Człowieka. Zgromadzenie Ogólne (ZO) nie określiło ani sposobu powołania Rady, ani jej mandatu, pozostawiając te kwestie do rozstrzygnięcia w trakcie dalszych negocjacji.

Komisja Praw Człowieka. Organ ten składa się z 53 członków wybieranych przez Radę Społeczno-Gospodarczą (ECOSOC) na trzy lata. Komisja zbiera się raz do roku na sześciotygodniowych sesjach (od połowy marca do końca kwietnia) i z natury rzeczy – jako organ międzyrządowy – jest uwikłana w zmagania polityczne. Wiele krajów stara się za wszelką cenę nie dopuścić nie tylko do przegłosowania rezolucji w danej sprawie, lecz także do przedyskutowania określonych problemów. Najbardziej spektakularnym przykładem są Chiny, którym od lat udaje się wstrzymać rozpoczęcie dyskusji na temat praw człowieka w Tybecie. Federacja Rosyjska była mniej skuteczna w sprawie Czeczenii w 2001 r., ale już w 2002 r. i latach następnych udało się jej zablokować przyjęcie odpowiedniej rezolucji. Poza tym w Komisji zasiadają często państwa, które są winne poważnych naruszeń praw człowieka (np. Sudan).

Niewątpliwym osiągnięciem Komisji jest stworzenie platformy dialogu o prawach człowieka, w który zaangażowane są państwa mające bardzo różne podejścia. Trzeba pamiętać, że w grupie ok. 3000 reprezentantów rządów oraz organizacji pozarządowych, międzyrządowych, instytucji lokalnych uczestniczących w sesjach są także ofiary naruszeń praw człowieka. Wartościowe jest także formułowanie standardów ochrony praw człowieka, chociaż odgrywają one obecnie mniejszą rolę, gdyż obowiązujące normy regulują najważniejsze problemy w tej dziedzinie. Jednakże trwają prace nad nowymi dokumentami, np. dotyczącymi ochrony obrońców praw człowieka. Dzięki Komisji ukształtował się mechanizm powoływania i funkcjonowania niezależnych ekspertów badających naruszenia praw człowieka, znany jako procedury specjalne. Ostatnio duży rozgłos zyskała wizyta w Chinach specjalnego sprawozdawcy do spraw tortur, który przedstawił informację o zjawisku powszechnego ich stosowania w tym kraju. Ponadto Komisja zajmuje się wszystkimi prawami człowieka, a nie tylko ich częścią. Oznacza to, że prawa społeczno-ekonomiczne oraz osobiste i polityczne mają równy status.

Wśród słabości Komisji na pierwszym miejscu należy wymienić selektywność w traktowaniu ciężkich i masowych naruszeń praw człowieka w zależności od wpływów politycznych państwa, które za te naruszenia odpowiada. Zasłużona krytyka dotyczy także metody pracy Komisji, a zwłaszcza tego, że spotyka się ona tylko raz

do roku, oraz że w ONZ nie ma organu stale nadzorującego przestrzeganie praw człowieka. Na niekorzyść Komisji przemawia także brak skuteczności w realizacji jej zaleceń i rezolucji. Uwaga ta dotyczy również procedur specjalnych. Raporty specjalnych sprawozdawców wzywające do podejmowania działań zapobiegających naruszeniom praw człowieka często przypominają swoisty „dialog głuchych”.

Debata nad ostatecznym kształtem nowej Rady trwa. Spory dotyczą następujących kwestii:

- **Pozycja Rady Praw Człowieka.** Najdalej idącą zmianę zgłasza Unia Europejska, proponując, aby Rada była podstawowym i autonomicznym organem ONZ mającym umocowanie w Karcie NZ. Realizacja tego postulatu, gorąco popieranego przez międzynarodowe organizacje pozarządowe, wymaga zmiany Karty. Byłoby to możliwe tylko wtedy, gdyby osiągnięto porozumienie co do reformy innych organów ONZ, a w szczególności Rady Bezpieczeństwa oraz Sekretariatu. Szybkie osiągnięcie takiego porozumienia jest w praktyce niemożliwe. UE proponuje zatem, aby nie rezygnując z dążenia do realizacji tej idei w przyszłości, nadać Radzie Praw Człowieka rangę organu pomocniczego Zgromadzenia Ogólnego, co nie wymagałoby nowelizacji Karty. Stanowisko to popierają m.in. Argentyna, Lichtenstein, Norwegia, Meksyk, Szwajcaria i USA. Pozostałe państwa – zwłaszcza kraje arabskie i grupa afrykańska – nie chcą aby Rada była podstawowym organem ONZ, zgadzają się natomiast, aby była organem pomocniczym ZO i miała siedzibę w Genewie.
- **Sesje.** Zgłoszono 13 różnych propozycji, jak często Rada ma obradować. O ile UE proponuje, aby Rada była organem stałym, zwoływanym na regularne sesje, o tyle np. Egipt chce, aby kontynuować dotychczasową praktykę Komisji z jedną sesją rocznie. Państwa, którym zależy na wzmocnieniu pozycji Rady, opowiadają się za częstym i systematycznym zwoływaniem posiedzeń.
- **Członkostwo.** UE proponuje, aby Rada liczyła mniej członków niż Komisja i by wybierało ich ZO większością 2/3 głosów. Tę propozycję popierają jedynie Stany Zjednoczone, które chcą zarazem, aby Rada miała nie więcej niż 20 członków. UE i USA opowiadają się także za wprowadzeniem kryteriów jakościowych przy ich wyborze. Chodzi o to, aby do Rady nie wchodziły np. państwa, wobec których zastosowano krajowe procedury specjalne. Propozycje te znajdują silne wsparcie organizacji pozarządowych. Większość państw chce jednak wyboru członków zwykłą większością głosów oraz jest przeciwna kryteriom jakościowym. Opowiadają się raczej – zwłaszcza grupa afrykańska i kraje azjatyckie – za zwiększeniem niż zmniejszeniem liczby członków (Kuba do 58, Białoruś, Iran – do co najmniej 53). Wszyscy są zgodni, że skład Rady winien odzwierciedlać podział geograficzny.
- **Mandat.** W tym zakresie nie ma dużych rozbieżności, choć różnie rozkładane są akcenty. USA kładzie nacisk na zdolność Rady do szybkiego reagowania na najcięższe naruszenia praw człowieka. Państwa arabskie i afrykańskie nalegają na uwzględnienie potrzeb krajów rozwijających się, poświęcenie większej uwagi prawom społeczno-ekonomicznym oraz na przestrzeganie zasady ścisłej współzależności wszystkich praw człowieka. Wszyscy się zgadzają, że należy unikać dublowania poszczególnych mandatów oraz utrzymać formułę szerokiej platformy dyskusyjnej z licznym udziałem organizacji pozarządowych. Spory dotyczą możliwości bezpośredniego przedkładania rekomendacji przez Radę innym organom ONZ (Zgromadzeniu Ogólnemu, Radzie Bezpieczeństwa) oraz konieczności uzyskania aprobaty ZO. USA chcą tego uniknąć, choć wzmocniłoby to pozycję Rady.
- **Powszechne raportowanie.** Spory wywołuje propozycja wprowadzenia tzw. *peer review mechanism*, czyli przeglądu przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach, co by zapobiegło systematycznemu unikaniu takiej oceny przez niektóre państwa. Idea ta zyskuje coraz większe poparcie, choć jej szczegóły wymagają dopracowania, aby nie nastąpiła kolizja z organami traktatowymi ONZ, np. Komitetem Praw Człowieka, które również rozpatrują raporty państw.

Perspektywy. Decyzje co do Rady powinny zapaść najpóźniej w pierwszym kwartale 2006 r., czyli przed rozpoczęciem kolejnej sesji Komisji Praw Człowieka. Dużą aktywność w tej sprawie, oprócz państw zainteresowanych znaczącym wzmocnieniem Rady (Szwajcaria, Norwegia, Argentyna oraz UE), wykazują także te, które w istocie dążą do osłabienia systemu, pod hasłem jego depolityzacji (Kuba, państwa arabskie oraz Białoruś). Dążenie do konsensusu w wymienionych wyżej sprawach grozi osłabieniem istniejącej obecnie wyjątkowej szansy na wzmocnienie oenzetowskiego systemu ochrony praw człowieka. Stawka jest wysoka, gdyż sukces zmian może zwiększyć skuteczność ONZ w zapobieganiu naruszeniom praw człowieka na świecie i reagowaniu na ich przejawy, co może zwiększyć wiarygodność całej organizacji. Skuteczna reforma w dziedzinie praw człowieka może być impulsem do reform pozostałych zakresów działania ONZ, choć nie należy traktować tych zmian jako naczyni połączonych.