



BIULETYN

nr 40 (454) • 14 września 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,

Pierwszy rok pracy Rady Praw Człowieka ONZ

Agnieszka Bieńczyk-Missala

W czerwcu 2006 r. rozpoczęła działalność Rada Praw Człowieka (RPCz), nowy organ Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zastąpiła funkcjonującą od 1946 r. Komisję Praw Człowieka (KPCz), krytykowaną za nieskuteczność i upolitycznienie obrad. W pierwszym roku Rada skoncentrowała się na wypracowaniu nowych rozwiązań proceduralno-instytucjonalnych. W mniejszym stopniu Rada zajmowała się przypadkami naruszeń praw człowieka na świecie, m.in. za sprawą państw Unii Europejskiej, które zrezygnowały z wnoszenia projektów rezolucji krajowych. Wyjątkiem była rezolucja o sytuacji praw człowieka w Darfurze.

Rada Praw Człowieka posiada status organu pomocniczego Zgromadzenia Ogólnego i działa na podstawie rezolucji tego organu nr 60/251 z 15 marca 2006 r.¹ W pierwszym roku swojej działalności otrzymała zadanie wypracowania procedur uniwersalnego przeglądu przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach ONZ, a także dostosowania funkcji i mechanizmów stosowanych przez Komisję do własnych potrzeb oraz ustalenia ramowego porządku obrad.

Członkostwo w Radzie. W toku prac okazało się, że państwa członkowskie mają różne wizje przyszłej roli RPCz. Wśród 47 członków Rady uwidoczniła się grupa państw prezentująca inicjatywy niekorzystne z punktu widzenia przyszłej skuteczności Rady, np. przewidujące rezygnację z rezolucji krajowych (dotyczących przestrzegania praw człowieka w konkretnym państwie) oraz ograniczenie kompetencji organu doradczego. Należały do niej m.in. Arabia Saudyjska, Chiny, Kuba, Pakistan i Rosja. Ponadto w trakcie głosowań dominowało podejście kolektywne. Największą grupę stanowiły państwa rozwijające się, wchodzące w skład Ruchu Państw Niezaangażowanych, któremu przewodziła Kuba. Znalazło się w niej wiele reżimów łamiących prawa człowieka. Posiadały ponad połowę miejsc i łatwo były w stanie przegłosować własne projekty. Następną najliczniejszą grupą były państwa arabskie – członkowie Organizacji Konferencji Islamskiej. Posiadały one przeszło jedną trzecią miejsc i mogły samodzielnie zwoływać sesje specjalnie. Państwa w pełni demokratyczne stanowiły mniejszość. Inicjatywy Kanady, która wyróżniała się aktywnością w Radzie, a następnie dziesięciu państw europejskich były doraźnie wspierane przez Japonię i Koreę Południową. Niektóre państwa demokratyczne, takie jak Indie, Mali, RPA czy Senegal bardzo często głosowały zgodnie z preferencjami regionów. Państwa europejskie, które w KPCz wiodły prym w zakresie wnoszonych inicjatyw, w pierwszym roku pracy Rady wykazywały małą aktywność. Unikały przedstawiania projektów rezolucji o naruszaniu praw człowieka przez państwa, sądząc, że ważniejsze jest przyjęcie skutecznych procedur i mechanizmów, które pozwolą Radzie skuteczniej działać w przyszłości. Znalazły się w ten sposób w pozycji defensywnej w stosunku do państw sceptycznie nastawionych do silnej RPCz. Stany Zjednoczone pozostawały poza tą instytucją.

Rozwiązania instytucjonalno-proceduralne. W dniu 18 czerwca 2007 r. Rada przyjęła dokument, w którym określiła podstawy jej funkcjonowania. Postanowiła, że pierwszy cykl uniwersalnego przeglądu będzie wynosił cztery lata. Zatem w każdym roku Rada dokona oceny 48 państw. Ma być to mechanizm współpracy oparty na obiektywnych i wiarygodnych informacjach, zakładający równe traktowanie państw. Na dokumentację, w oparciu o którą będzie dokonywany przegląd, mają się składać sprawozdania państw oraz informacje przygotowane przez Biuro Wysokiego Komisarza

¹ R. Wieruszewski, *Powołanie Rady Praw Człowieka ONZ*, „Biuletyn” (PISM), nr 28 (368) z 26 kwietnia 2006 r.

ds. Praw Człowieka na podstawie m.in. raportów organów traktatowych i innych instytucji ONZ. Analiza osiągnięć i zaniechań państw będzie dokonywana w grupie roboczej, a następnie przyjmowana na sesji Rady. Końcowy raport ma zawierać konkluzje i rekomendacje, a także ewentualne dobrowolne przyrzeczenia państw.

W ramach przyjętych rozwiązań postanowiono zmniejszyć liczbę specjalnych sprawozdawców do 36. Uchylono m.in. mandat sprawozdawców do spraw Białorusi i Kuby, co miało związek z szerokim poparciem części państw członkowskich dla Kuby, a także wzajemnym wspieraniem się państw krytykowanych za naruszenia praw człowieka. Wątpliwości budzi zmiana sposobu wyboru sprawozdawców. O ile w KPCz ich powołania dokonywał przewodniczący, o tyle w Radzie decyzję w tej sprawie ma podejmować cała Rada, co z pewnością będzie utrudniać dokonanie wyboru.

Podjęto również decyzję o zmianie organu pomocniczego, którym w przypadku Komisji była ekspercka Podkomisja ds. Promocji i Ochrony Praw Człowieka. Została zastąpiona przez Komitet Doradczy złożony z 18 niezależnych ekspertów wybieranych przez Radę na trzy lata. Jego kompetencje zostały ograniczone w porównaniu do poprzedniczki. Nie ma możliwości przyjmowania rezolucji, podejmowania decyzji, ani zajmowania się stanem przestrzegania praw człowieka w poszczególnych krajach.

Rada utrzymała poufną procedurę rozpatrywania zawiadomień indywidualnych dotyczących poważnych i systematycznych naruszeń praw człowieka na podstawie rezolucji 1503 ECOSOC z 1970 r.

Problemy merytoryczne. Z inicjatywy państw arabskich RPCz zajmowała się głównie łamaniem praw człowieka przez Izrael na palestyńskich terytoriach okupowanych oraz podczas operacji militarnej w Libanie. Problemom tym były poświęcone trzy kolejne sesje specjalne Rady (VII, VIII, IX 2006 r.). W sumie przyjęto dziewięć rezolucji, w których m.in. potępiono Izrael oraz powołano komisję dochodzeniową dla Libanu. Niektóre z nich nie znalazły poparcia zachodnich państw demokratycznych, zarzucających im stronniczość, gdyż odnosiły się do łamania prawa tylko przez jedną stronę. Czwarta sesja specjalna Rady została zwołana z inicjatywy Kanady i państw europejskich w grudniu 2006 r. w związku z kryzysem humanitarnym w Darfurze. Powołano wówczas misję specjalną, na współpracę z którą nie zgodził się jednak Sudan. W żadnej z dwóch rezolucji dotyczących sytuacji w Darfurze nie potępiono Sudanu za łamanie praw człowieka. Ponadto Rada ujawniła raport na temat sytuacji praw człowieka w Kirgistanie, przyjęty na podstawie tajnej procedury 1503.

Rada rozpatrywała również projekty rezolucji tematycznych. Przyjęto m.in. rezolucje dotyczące praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, prawa do rozwoju, eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji opartych na religii i wyznaniu oraz praw człowieka i skrajnej biedy. Głosowaniu poddano m.in. rezolucję wniesioną przez Chiny, dotyczącą wpływu globalizacji na przestrzeganie praw człowieka. Kanada, państwa europejskie, Japonia i Korea Południowa głosowały przeciwko jej przyjęciu, ze względu na zawarte w niej sugestie o negatywnych konsekwencjach procesu globalizacji na stan przestrzegania praw człowieka. Ich zdaniem taka formuła może prowadzić do prób zmniejszenia odpowiedzialności państw w tej dziedzinie. Wiele kontrowersji wywołała także rezolucja wniesiona przez Pakistan w imieniu Organizacji Konferencji Islamskiej na temat zwalczania zniesławiania religii. Państwa UE zwracały uwagę, że treść rezolucji nie dotyczy bezpośrednio praw człowieka i odnosi się tylko do islamu. Rada przyjęła również międzynarodową konwencję o ochronie wszystkich osób przed przymusowym zaginięciem oraz deklarację Narodów Zjednoczonych o prawach ludów tubylczych, nad którymi prace trwały kilkanaście lat.

Podsumowanie. Nie przesądzając o przyszłej roli RPCz w systemie ochrony praw człowieka, należy stwierdzić, że pierwszy rok jej pracy nie był w pełni satysfakcjonujący. W porównaniu do typowej sesji KPCz, która przyjmowała kilkadziesiąt rezolucji i decyzji, dorobek Rady w tym zakresie należy uznać za skromny. Rozwiązania instytucjonalno-proceduralne nie dają gwarancji skutecznego działania Rady w przyszłości i wymagają dalszego usprawnienia. Rada nie została wyposażona w twarde instrumenty skłaniające państwa do współpracy i implementacji przyjętych standardów. Na jej posiedzeniach nie udało się uniknąć stronniczości, upolitycznienia i pustych deklaracji. Polityczny charakter obrad jest jednak nie do uniknięcia w tego rodzaju instytucji międzynarodowej.

Krytycznie można też ocenić dotychczasową politykę państw Unii Europejskiej, w tym Polski, która pełniła w Radzie roczną kadencję. Zbyt mała aktywność i brak skutecznych inicjatyw tych państw utrudniały stworzenie silnej instytucji chroniącej prawa człowieka. Konieczne jest zintensyfikowanie udziału państw UE na forum Rady oraz podjęcie starań na rzecz porzucenia solidarności regionalnej wobec problemów praw człowieka.