



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 19 (487) • 9 maja 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,
Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Powszechny Przegląd Okresowy Rady Praw Człowieka

Agnieszka Bieńczyk-Missala

W kwietniu br. odbyła się pierwsza sesja grupy roboczej Rady Praw Człowieka ONZ w ramach Powszechnego Przeglądu Okresowego Praw Człowieka (Universal Periodic Review) – nowego mechanizmu, którego celem jest dokonywanie regularnej kontroli i oceny stanu przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach ONZ. Powszechny charakter mechanizmu trzeba uznać za jego istotną wartość, choć nie wszystkie państwa poddane przeglądowi podczas pierwszej sesji w sposób konstruktywny uczestniczyły w dyskusji o problemach praw człowieka.

Procedura. Zgodnie z rezolucją Zgromadzenia Ogólnego z 15 marca 2006 r. oraz rezolucją Rady Praw Człowieka z 18 czerwca 2007 r. Powszechny Przegląd Okresowy ma być mechanizmem współpracy, opartym na obiektywnych i wiarygodnych informacjach oraz zakładającym równe traktowanie państw. Poprzedniczką mechanizmu – Komisja Praw Człowieka – zajmowała się tylko wybranymi państwami i była oskarżana o stosowanie podwójnych standardów.

Pierwszy etap mechanizmu Powszechnego Przeglądu Okresowego Praw Człowieka obejmuje przygotowywanie dokumentacji, na podstawie której dokonywany jest przegląd. Składają się na nią informacje przedstawiane przez same państwa, które mogą przybrać formę raportu, opracowanie przygotowywane przez Biuro Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka ONZ na podstawie m.in. raportów organów traktatowych i instytucji ONZ oraz informacje przedłożone przez inne instytucje – organizacje pozarządowe, związki zawodowe itp.

27 września 2007 r. Rada Praw Człowieka przyjęła Ogólne wytyczne dla przygotowania informacji w ramach Powszechnego Przeglądu Okresowego, które miały na celu ujednolicenie opracowywanych przez państwa raportów. Raporty powinny zawierać opis metodologii oraz podstawowe informacje dotyczące obowiązującego ustawodawstwa i struktury instytucjonalnej, krajowego systemu prawnego i zobowiązań międzynarodowych. W raportach państwa mają uwzględniać metody wdrażania praw człowieka, osiągnięcia, dobre praktyki, a także wyzwania i trudności oraz plany ich przewyżczenia. W przypadku nieprzedłożenia raportu przez państwo przegląd dokonywany jest na podstawie pozostałej dokumentacji, co oznacza, że państwo nie może nie zostać poddane ocenie.

Podczas sesji grupy roboczej odbywa się trzygodzinny dialog między każdym ocenianym państwem a pozostałymi członkami ONZ, którzy mają możliwość zadawania pytań oraz formułowania rekomendacji. Dyskusja kończy się przyjęciem raportu, zatwierdzanym przez Radę Praw Człowieka podczas jej regularnej sesji. Państwa poddane przeglądowi odnoszą się do rekomendacji i na ich podstawie mają możliwość sformułowania dobrowolnych zobowiązań. Ułatwieniu przeprowadzenia procedury w stosunku do danego państwa służą tzw. trójki – trzy państwa pochodzące z różnych grup regionalnych, które wraz z sekretariatem przygotowują końcowy raport. Przykładowo, w przypadku Polski były to Japonia, Brazylia i Angola.

Dyskusja na pierwszej sesji. W pierwszej sesji, która odbyła się w dniach 7–18 kwietnia br. poddano przeglądowi kolejno: Bahrajn, Ekwador, Tunezję, Maroko, Indonezję, Finlandię, Wielką Brytanię, Indie, Brazylię, Filipiny, Algierię, Polskę, Holandię, RPA, Czechy i Argentynę. Polska należała do grupy państw, które dobrowolnie zgłosiły się do przeglądu w I sesji, chcąc wyrazić poparcie dla

rozwoju praw człowieka. Pierwsza sesja była istotna, gdyż miała służyć stworzeniu dobrych wzorców na przyszłość. Państwa poddane ocenie zaprezentowały różne postawy wobec Powszechnego Przeglądu, choć w większości dyskusję na temat stanu przestrzegania praw człowieka w państwach można było uznać za merytoryczną. W dużej mierze przyczyniały się do niej państwa Unii Europejskiej, które przygotowały wiarygodne raporty, były otwarte na uwagi i w sposób konstruktywny, choć może nieraz zbyt ostrożny, zabierały głos w dyskusji. Ponadto prezentacja raportu i dialog – wbrew sprzeciwowi państw grupy afrykańskiej, arabskiej i Organizacji Państw Islamskich – były transmitowane w Internecie, co umożliwiło szerszej publiczności obserwację pracy Rady Praw Człowieka.

Wobec części państw (np. Bahrajnu, Tunezji, Algierii czy Maroka) formułowano zarzuty zbyt wybiórczego podejścia do kwestii praw człowieka, upraszczania czy wręcz pomijania istotnych problemów. Ponadto znaczącą część dyskusji wokół raportów przedstawionych przez powyższe państwa zajęły pochwały państw sąsiednich i sojusznicznych. Tendencje do upolityczniania dyskusji na forum międzyrządowym, takim jak Rada Praw Człowieka, są dość charakterystyczne. Przejawiają się one nie tylko poprzez poparcie, udzielane przez delegacje państwom zaprzyjaźnionym (np. wobec Polski wyrazy uznania składały Ukraina i Azerbejdżan), ale także poprzez przesadny bądź nieusprawiedliwiony krytycyzm (Białorusi wobec Holandii, czy Algierii wobec Wielkiej Brytanii). Problemem mającym wpływ na jakość dyskusji było częste zadawanie pytań odnoszących się do tych samych problemów – przykładowo, w stosunku do Polski powtarzały się pytania i rekomendacje dotyczące przepełnienia więzień, skuteczności systemu sądownictwa, równego traktowania i niedyskryminacji, zasad funkcjonowania urzędu rzecznika praw obywatelskich, praw dziecka oraz przeprowadzenia dochodzenia w sprawie istnienia rzekomych tajnych więzień CIA. W przyszłości istotna byłaby synchronizacja poruszanych przez państwa zagadnień, tak aby zaoszczędzić czas na bardziej szczegółową dyskusję. Jest to możliwe, ponieważ delegacje mają możliwość składania pytań dużo wcześniej w formie pisemnej.

Krytycyzm wobec nowego mechanizmu Rady Praw Człowieka formułowali organizacje pozarządowe, które w ramach przeglądu mają możliwość przedkładania na piśmie własnych opracowań i uwag dotyczących przestrzegania praw człowieka w państwach, jednak nie mogą zabierać głosu w czasie trzygodzinnego przesłuchania delegacji. W wielu przypadkach zwracały one uwagę, że raporty państwowe nie były z nimi konsultowane, bądź też że otrzymały zbyt mało czasu na konstruktywne ustosunkowanie się do nich (opinię taką formułowali także niektóre polskie organizacje).

Na czerwcowym regularnym spotkaniu Rady Praw Człowieka zostanie przyjęty raport z pierwszej sesji uniwersalnego przeglądu okresowego. Do tego czasu państwa, odnosząc się do otrzymanych rekomendacji, przedłożą zobowiązania, które będą miały wypełnić do kolejnego cyklu za cztery lata. Państwa nie muszą zatem akceptować wszystkich rekomendacji. Dotychczas Rada nie przyjęła wskazówek dotyczących sposobów i metod wdrażania zobowiązań, co należy uznać za słabość mechanizmu, zwłaszcza biorąc pod uwagę długość okresu pomiędzy kolejnymi przesłuchaniami. Zgodnie z rezolucją Rady Praw Człowieka z 18 czerwca 2007 r. po zakończeniu pierwszego cyklu możliwe będzie dokonanie oceny Powszechnego Przeglądu Okresowego i wprowadzenie zmian.

Wnioski. Fakt rozpoczęcia dokonywania powszechnego przeglądu przestrzegania praw człowieka przez Radę Praw Człowieka we wszystkich państwach ONZ należy uznać za pozytywny, choć prawdziwym sprawdzianem procedury będzie dyskusja nad raportami państw uznawanych za największych naruszczyeli praw człowieka. Warto jednak zwrócić uwagę, że Powszechny Przegląd Okresowy Praw Człowieka jest mechanizmem politycznym, stąd jego znaczenie i skuteczność będą zależały od woli politycznej państw. Wobec spodziewanych prób upolityczniania dyskusji przez państwa zmierzające do osłabienia skuteczności Rady Praw Człowieka ważne jest, aby demokracje zachodnie, w tym państwa Unii Europejskiej, brały aktywny udział w dyskusji i przedstawiały rekomendacje, nie pozwalając tym samym na zdominowanie obrad przez państwa zainteresowane osłabianiem poziomu i znaczenia dyskusji. Należałoby także rozważyć wzmocnienie głosu Unii poprzez prezentowanie wspólnego stanowiska.

Państwa już poddane przeglądowi, w tym Polska, powinny wdrożyć skuteczny system realizacji przyjętych zobowiązań, podtrzymując w tym zakresie dialog z organizacjami pozarządowymi. Jednocześnie wskazane są stałe wysiłki na rzecz wzmocnienia Powszechnego Przeglądu Okresowego, od skuteczności którego w dużej mierze zależała będzie ocena całej Rady Praw Człowieka.