

I. ARTYKUŁY

ANNA MICHALSKA

EWOLUCJA KOMPETENCJI KOMITETU PRAW CZŁOWIEKA

I. WPROWADZENIE

Komitet Praw Człowieka sprawuje kontrolę nad wykonywaniem przez państwa zobowiązań międzynarodowych wynikających z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Kompetencje Komitetu i zasady jego funkcjonowania uregulowane są traktatowo, a mianowicie w Pakcie i w Protokole Fakultatywnym do Paktu¹.

Komitet składa się z 18 członków, którzy "...są wybierani i pełnią swe funkcje we własnym imieniu" (art. 28, ust. 3 Paktu). Ten sam przepis stanowi, iż "Komitet składa się z obywateli Państw-Stron niniejszego Paktu, którzy powinni być ludźmi o wysokim poziomie moralnym i uznanej kompetencji w dziedzinie praw człowieka, przy czym należy uwzględnić celowość udziału pewnej liczby osób o doświadczeniu prawniczym". Członkowie Komitetu wybierani są w tajnym głosowaniu z listy osób zgłoszonych przez państwa-strony Paktu, przy czym każde państwo może przedstawić dwóch kandydatów. Członkowie Komitetu wybierani są wyłącznie spośród obywateli państw-stron. Wybory odbywają się podczas specjalnej konferencji państw-stron, zwoływanej przez Sekretarza Generalnego ONZ. Quorum wynosi dwie trzecie państw-stron, a w głosowaniu wymagana jest większość bezwzględna. Za wybranych uznani zostają kandydaci, którzy otrzymują największą liczbę głosów (art. 29 i 30 Paktu).

W toku prac przygotowawczych nad Paktem proponowano, aby członkowie Komitetu wybierani byli przez MTS lub Zgromadzenie Ogólne ONZ. Wybór przez MTS miał akcentować quasi-sądowy charakter Komitetu. Argumentowano również, że taki mechanizm pozwoli na uniknięcie napięć politycznych, nieuchronnych przy wyborze członków Komitetu przez państwa. Propozycja wyboru przez MTS została odrzucona, gdyż przeważał Pogląd, że Komitet wyposażony jest wyłącznie w **uprawnienia do ustalania faktów i kompetencje koncyliacyjne**. Propozycję wyboru przez zgromadzenie Ogólne odrzucono z uwagi na zdecydowaną niechęć do jakiegokolwiek formy podporządkowania Komitetu organom ONZ.

W skład Komitetu nie może wchodzić więcej niż jeden obywatel danego państwa. W wyborach "uwzględniona będzie zasada sprawiedliwego roz-

¹ Polska ratyfikowała Pakt 3 III 1977 r. (Dz.U. 1977, Nr 38, poz. 167), a Protokół Fakultatywny XI 1991 r. (Dz.U. 1991, Nr 23, poz. 80).

działu geograficznego miejsc i reprezentacji różnych form cywilizacji i podstawowych systemów prawnych" (art. 31 Paktu).

Pakt nie przewiduje, że członkiem Komitetu może być wyłącznie obywatel tego państwa, które uznało kompetencje Komitetu do rozpatrywania skarg państw o naruszenie praw człowieka przez inne państwo-stronę (art. 41 Paktu) i kompetencje do rozpatrywania skarg indywidualnych (Protokół Fakultatywny). W konsekwencji w obu procedurach kontrolnych może brać udział - jako członek Komitetu - obywatel państwa, które tych procedur nie zaakceptowało.

Każdy członek Komitetu składa uroczyste przyrzeczenie, iż będzie wykonywać swe funkcje **bezstronnie i sumiennie**. Postanowienie to inspirowane jest artykułem 20 Statutu MTS i było przedmiotem kontrowersji w toku prac przygotowawczych. Powtórzono tutaj argument, że powyższe sformułowanie oznacza *implicite* uznanie Komitetu za organ sądowy lub przynajmniej quasi-sądowy. Ostatecznie uznano jednak, że gwarancji bezstronności nigdy nie jest zbyt wiele.

Art. 39 ust. 2 Paktu przewiduje, że Komitet sam opracuje swój regulamin, który zawierać będzie "...między innymi następujące postanowienia: a) 12 członków stanowi quorum, b) decyzje Komitetu podejmowane będą większością głosów obecnych członków". Pakt pozostawił więc Komitetowi niemal pełną swobodę w ukształtowaniu treści swego regulaminu. Z perspektywy kilkunastu lat widać wyraźnie, iż Komitet wykorzystał ją do umocnienia i rozszerzenia swych kompetencji.

Komitet akcentował swą niezależność już w toku opracowywania Regulaminu. W celu przyspieszenia prac redakcyjnych Sekretarz Generalny ONZ przedłożył w 1977 r. wstępny projekt takiego dokumentu. Komitet przyjął te propozycje, niemniej wykazał wiele własnej inicjatywy w kształtowaniu jego ostatecznej treści. Dyskusje były burzliwe, a spory w kwestiach szczegółowych miały swe źródło w braku porozumienia co do niektórych problemów ogólnych.

Przedmiotem kontrowersji był przede wszystkim stopień i zakres powiązania Komitetu z ONZ. Proponowano wyraźne włączenie Komitetu do systemu organów ONZ. Licznych zwolenników miał również pogląd, że Komitet powinien działać pod auspicjami ONZ, a Sekretarz Generalny mianowałby jego przewodniczącego. Propozycje te miały u podstaw artykuł 36 Paktu, który przewiduje, że Sekretarz Generalny zapewni niezbędny personel i środki materialne konieczne do efektywnego wykonywania funkcji Komitetu. Tendencje do organizacyjnego i funkcjonalnego powiązania Komitetu z ONZ, w zakresie szerszym od ustanowionego w Pakcie, spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem większości jego członków. Znalazło to wyraz w usunięciu z projektu regulaminu wszelkich postanowień, które ograniczały niezależność Komitetu.

Precyzując w Regulaminie funkcje Komitetu nie można było oczywiście wykraczać poza ramy wyznaczone przez Pakt i Protokół Fakultatywny. Zwolennicy wyposażenia Komitetu w uprawnienia quasi-sądowe optowali za przyjęciem pewnych rozwiązań organizacyjnych, jakie zastosowano w przypadku MTS. Ostatecznie jednak przeważał pogląd, że Komitet, wy-

posażony wyłącznie w kompetencje concyliacyjne i uprawnienia do ustalania faktów, nie powinien być kreowany na wzór organu sądowego. W praktyce Komitet działał podobnie, jak organ sądowy, a z czasem usankcjonował tę praktykę, wprowadzając do Regulaminu stosowne modyfikacje.

Komitet uchwalił Regulamin w 1977 r., opatrując go tytułem *Prowizoryczne reguły procedury*². Treść tego dokumentu może być zmieniona lub uzupełniona uchwałą Komitetu, wobec której nie jest wymagana zgoda państw-stron Paktu. Regulamin formułuje zasady funkcjonowania Komitetu i jego wewnętrznych struktur organizacyjnych. Ponadto rozwija on i precyzuje liczne postanowienia Paktu i Protokołu Fakultatywnego, które dotyczą uprawnień i obowiązków państw (w związku z systemem sprawozdań), a także osób fizycznych (w związku z procedurą skarg indywidualnych). Ogólne, a nierzadko ogólnikowe postanowienia obu traktatów pozostawiły Komitetowi spory margines swobody w zakresie kształtowania treści Regulaminu.

W doktrynie wyraża się pogląd, że Pakt i Protokół Fakultatywny mają charakter *lex superior* względem Regulaminu. Zastosowanie tej oczywistej - jakby się wydawało - koncepcji napotyka jednak nieoczekiwaną przeszkodę. Otóż niektóre przepisy obu traktatów są niejednoznacznie sformułowane, brak też niekiedy spójności. Te luki w konstrukcji prawnej uzupełnił Regulamin, który okazał się w praktyce skutecznym instrumentem przy rozstrzygnięciu wielu kwestii szczegółowych.

W pierwszych latach funkcjonowania Komitet wprowadził do Regulaminu drobne poprawki i uzupełnienia. Natomiast nowelizacje dokonane w końcu lat osiemdziesiątych, a zwłaszcza na początku dziewięćdziesiątych, można bez wahania określić mianem rewolucyjnych. Rozszerzyły one kompetencje kontrolne Komitetu odnośnie do sprawozdań przedkładanych przez państwa i w związku z rozpatrywaniem skarg indywidualnych.

II. SPRAWOZDANIA PAŃSTW

Państwa-Strony Paktu zobowiązane są do przedkładania sprawozdań "na temat środków przedsięwziętych przez nie w celu realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie oraz z postępu dokonanego w dziedzinie korzystania z tych praw" (art. 40, ust. 1 Paktu). Sprawozdania "powinny wskazywać czynniki i trudności - o ile takie istnieją - wpływające na realizację Paktu" (art. 40, ust. 2 Paktu; art. 66 Regulaminu). Pierwszy Projekt Paktu przygotowany przez Komisję Praw Człowieka ONZ przewidywał, że w sprawozdaniu wskazuje się "...środki podjęte przez państwa dla zagwarantowania praw uznanych w Pakcie". Taka redakcja sugerowałaby obowiązek bezzwłocznego zagwarantowania wszystkich praw, z wyjątkiem tych, które sformułowane są w sposób przesadzający ich progresywną

² Tymczasowy Regulamin Komitetu przyjęty podczas pierwszej (22 - 31 III 1977 r.) i drugiej sesji (11 - 16 VIII 1977 r.) łącznie z poprawkami i uzupełnieniami. Tekst w języku polskim w: A. Michalska, *Komitet Praw Człowieka: kompetencje, funkcjonowanie, orzecznictwo*, Warszawa 1994, Helsińska Fundacja Praw Człowieka, s. 207 - 229.

realizację. Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy takiego właśnie sformułowania obowiązków państw powoływali się na brzmienie art. 2, ust. 1 Paktu. Przepis ten stanowi, że "Państwa-Strony zobowiązują się podjąć [...] odpowiednie kroki mające na celu przyjęcie tego rodzaju środków ustawodawczych lub innych, jakie są konieczne w celu realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie...". Niektórzy członkowie Komisji Praw Człowieka wyrażali pogląd, że przepis ten wymaga dostosowania prawa wewnętrznego do postanowień Paktu w chwili jego ratyfikacji, czyli - praktycznie biorąc - przed przyjęciem przez państwo zobowiązań międzynarodowych. Protagonisci przyjętej ostatecznie redakcji art. 40 ust. 1 Paktu prezentowali poglądy bardziej pragmatyczne uważając, że konieczne jest pewne uelastycznienie zobowiązań państw.

Przyjęta ostatecznie konstrukcja art. 40, ust. 1 Paktu oznacza, że jego autorzy zgodzili się, przynajmniej *implicite*, na progresywną realizację praw i wolności i to niezależnie od doktrynalnej interpretacji cytowanego wyżej art. 2. Bogactwo uregulowań Paktu wymaga kompleksowego przeglądu ustawodawstwa krajowego, a także podjęcia nowych inicjatyw prawodawczych. Wymóg bezwzględnego dokonania tych wszystkich czynności byłby nieracjonalny i wpływałby na ograniczenie liczby państw "gotowych" do stania się stroną Paktu, tym bardziej, że przepisy ogólne Paktu przewidują, że zmiany ustawodawstwa krajowego mogą być dokonane po ratyfikacji. Otóż art. 2, ust. 2 stanowi, że "Państwo-Strona podejmie [...] zgodnie z własnym trybem konstytucyjnym i postanowieniami niniejszego Paktu, odpowiednie kroki mające na celu przyjęcie tego rodzaju środków ustawodawczych lub innych, jakie okażą się konieczne w celu realizacji praw uznanych w niniejszym Pakcie, jeżeli nie jest to już przewidziane w obowiązujących przepisach prawnych...".

Cytowane przepisy nie mogą być interpretowane jako upoważnienie państwa do nieograniczonej w czasie zwłoki w dostosowaniu prawa krajowego do wymogów Paktu. Obowiązek nadesłania pierwszego sprawozdania w ciągu roku od dnia wejścia w życie Paktu (art. 40, ust. 1, lit. b) określa czas, w jakim powinny być podjęte podstawowe działania prawodawcze. Przy okazji kolejnych sprawozdań Komitet ma więc sposobność śledzenia procesu i tempa realizacji Paktu przez poszczególne państwa.

Państwo-Strona zobowiązane jest do przedłożenia sprawozdania w ciągu roku od dnia wejścia w życie Paktu, a następnie na każde wezwanie Komitetu (art. 40, ust. 1 Paktu). Komitet ustalił pięcioletnie okresy sprawozdawcze. Gdy Komitet uzna, że sprawozdanie nie zawiera wystarczających informacji, może zwrócić się do państwa o przedłożenie sprawozdania uzupełniającego (art. 70 Regulaminu). Przepis ten wyraźnie wykracza poza zobowiązania wynikające z Paktu, który nie upoważnia Komitetu do żądania dodatkowych informacji. Niektórzy członkowie Komitetu uważali, że przepis ten jest sprzeczny z Paktem, argumentując, że państwa zaakceptowały procedurę sprawozdań, a nie procedurę śledczą - a zatem, raz złożony sprawozdanie, nie mają obowiązku szerszej współpracy z Komitetem w tej dziedzinie. Postanowienie to uchwalone zostało - jako jedno z nielicznych - w drodze głosowania, a nie przez *consensus*. Komitet stanął

zdecydowanie na stanowisku, że ma niczym nie ograniczone kompetencje do żądania sprawozdań uzupełniających, choć dyskusje co do legalności takiej decyzji toczyły się w łonie Komitetu jeszcze po przyjęciu cytowanego postanowienia.

Kompetencje Komitetu do żądania dodatkowych informacji wydają się oczywiste, gdy sprawozdanie państwa nie odpowiada wymogom ustalonym w art. 40, ust. 1 Paktu. Komitet nie ma bowiem wówczas możliwości oceny stopnia realizacji poszczególnych praw, nie może również podjąć dialogu z przedstawicielem państwa. Ale Komitet czuje się kompetentny do żądania sprawozdania uzupełniającego również wówczas, gdy sprawozdanie "zasadnicze" odpowiada zarówno przepisom Paktu, jak i wymogom merytorycznym i formalnym ustanowionym przez sam Komitet. Może zatem rodzić się pytanie, czy Komitet - zwracając się o przedłożenie sprawozdania uzupełniającego - korzysta z innych źródeł informacji poza tymi, które dostarcza zainteresowane państwo. Formalnie Komitet takich uprawnień nie ma, nie ulega jednak wątpliwości, że organ ten, jak i poszczególni jego członkowie, otrzymują z różnych źródeł informacje o przestrzeganiu praw człowieka w poszczególnych państwach.

Komitet dąży do uzyskania od państwa możliwie wyczerpujących informacji. I tutaj pojawia się problem roli państwa jako gwaranta praw człowieka, a jednocześnie głównego zagrożenia dla tych praw. To władze państwa decydują o treści składanego sprawozdania, a Komitet nie dysponuje środkami do jego weryfikacji. W procedurze kontrolnej nie uczestniczą organizacje pozarządowe, choć mają one normatywnie zagwarantowany udział w niektórych innych mechanizmach kontroli międzynarodowej nad wykonywaniem praw człowieka. Ale zamknięcie drzwi przed organizacjami Pozarządowymi jest zabiegiem sztucznym, nie bowiem nie stoi na przeszkodzie, by poszczególni członkowie Komitetu korzystali z nadsyłanych przez nie informacji. Z pytań zadawanych przez członków Komitetu w toku dyskusji nad sprawozdaniami wyraźnie wynika, że dysponują oni dodatkowymi źródłami informacji.

Komitet podejmując decyzję o pięcioletnich okresach sprawozdawczych uznał jednocześnie, że nie ogranicza to jego kompetencji do zwracania się do państw o przedkładanie sprawozdań ilekroć "uzna to za właściwe" (art. 40, ust. 1 Paktu). Komitet domagał się złożenia sprawozdań *ad hoc* w szczególnych sytuacjach, a mianowicie gdy w państwie wprowadzono stan wyjątkowy, gdy miały miejsce zamieszki zbrojne, w sytuacji zmiany ustroju itp.

Pakt nie przyznaje Komitetowi żadnych szczególnych uprawnień w zakresie egzekwowania obowiązku składania sprawozdań. Niezależnie od wysyłania stosownych upomnień, Komitet publikuje co roku listę państw, które nie dopełniły tego obowiązku.

Już w toku prac przygotowawczych nad Paktem proponowano wyposażyć Komitet w traktatową kompetencję do określania formy i treści sprawozdań państw. Pakt jednak milczy w tej kwestii i również w Regulaminie brak jest stosownych postanowień. Przewiduje on natomiast, że Komitet może poinformować państwa o swych życzeniach w tym zakresie (art. 66).

Komitet już podczas swej pierwszej sesji uchwalił *Ogólne dyrektywy dotyczące treści i formy sprawozdań przedkładanych przez państwa na podstawie art. 40 Paktu*, kilkakrotnie później modyfikowane.

Po kilku latach doświadczeń Komitet uznał, że sprawozdania powinny składać się z dwóch części. W pierwszej przedstawia się te zasady systemu prawa, które pozostają w ścisłym związku z zagwarantowaniem praw człowieka; w części drugiej powinny być zawarte szczegółowe informacje o metodach i zakresie zagwarantowania poszczególnych praw. Treść sprawozdań okresowych została precyzyjnie wyznaczona poprzez enumeratywne wymienienie elementów, jakie powinny one uwzględniać.

W 1992 r. uchwalone zostały niezwykle istotne nowelizacje do wspomnianych wyżej *Dyrektyw*. Po pierwsze - Komitet postanowił, że w części ogólnej sprawozdania państwo powinno zamieścić informacje o zakresie realizacji innych traktatów o prawach człowieka przyjętych w systemie ONZ. Chodzi tutaj o traktaty szczegółowe, które merytorycznie rozwijają i precyzują postanowienia Paktu. Formalnie Komitet nie posiada kompetencji do kontrolowania realizacji tych traktatów, można jednak wyrazić nadzieję, że będzie to pierwszy krok na drodze synchronizacji różnych mechanizmów kontroli międzynarodowej. Po drugie - Komitet wymaga, by państwa informowały w swych sprawozdaniach o krokach podjętych w celu wykonania jego "poglądów" o naruszeniach praw człowieka (por. niżej). Jest to znaczące umocnienie i rozszerzenie uprawnień Komitetu w procesie rozpatrywania skarg indywidualnych³.

Komitet, poczynając od 1979 r., dyskutował nad procedurą rozpatrywania sprawozdań pod kątem widzenia przysługujących mu uprawnień. Art. 40, ust. 1 Paktu stanowi, że "Komitet bada sprawozdania przedkładane przed Państwa-Strony niniejszego Paktu. Przekazuje on Państwom-Stronom swoje sprawozdania wraz z takimi uwagami natury ogólnej, jakie uzna za właściwe. Komitet może również przekazać te uwagi, wraz z kopiami sprawozdań, jakie otrzymał od Państw-Stron niniejszego Paktu, Radzie Gospodarczej". Jest to jeden z najbardziej wieloznacznych przepisów Paktu i w konsekwencji dyskusje wokół jego interpretacji toczyły się latami. Nasuwały się tutaj dwa pytania o kapitalnym znaczeniu dla ustalenia kompetencji Komitetu. Po pierwsze - czy sprawozdanie, o którym mowa w art. 40, ust. 4 Paktu, jest równoznaczne z rocznym sprawozdaniem, które Komitet przedkłada Zgromadzeniu Ogólnemu na podstawie art. 45 Paktu? Po drugie - czy w przypadku negatywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, sprawozdanie Komitetu adresowane jest do imiennie wskazanego państwa (w związku z przedłożonym przez nie sprawozdaniem), czy też ma charakter ogólny i jest rezultatem analizy pewnego pakietu sprawozdań?

Wątpliwości te miał rozstrzygnąć Regulamin, który stanowi, że "Jeśli w wyniku badania sprawozdań i informacji przedłożonych przez Państwo-Stronę Komitet ustali, że to Państwo-Strona nie wypełnia pewnych zobowiązań, które nań spoczywają na podstawie Paktu, może skierować do

³ *Report of the Human Rights Committee, General Assembly, Official Records, Forty-Fifth Session, Supplement N° 40, A/45/40, vol. I, para 12.*

zainteresowanego państwa wszelkie uwagi ogólne, jakie uzna za stosowne, zgodnie z art. 40, ust. 4 Paktu" (art. 70, ust. 3 Regulaminu). W związku z kontrowersjami w łonie Komitetu co do charakteru sprawozdań i ich adresatów, cytowany przepis Regulaminu przez wiele lat pozostawał martwą literą. W swych sprawozdaniach Komitet nie zajmował stanowiska w kwestii realizacji przez państwa zobowiązań wynikających z Paktu. Nie stwierdzał również faktów naruszania praw człowieka. Sprawozdania Komitetu nie zawierały żadnych elementów ocennych i ograniczały się do streszczenia przebiegu dyskusji z przedstawicielem państwa.

Istotny przełom w omawianej tu procedurze kontrolnej nastąpił w końcu 1993 r., kiedy to Komitet znowelizował art. 70 Regulaminu⁴.

Powołany przepis przewiduje, że Komitet, po otrzymaniu sprawozdania, upewnia się, czy zawiera ono wszystkie informacje wymagane zgodnie z artykułem 60 Regulaminu. Komitet przyznał też sobie kompetencje do zwrócenia się do państwa o przedłożenie dodatkowych informacji, jeśli uzna, że sprawozdanie jest niewystarczające. Oznacza to, że Komitet będzie aktywny w procesie kontroli i nie zadowolony się kilkustronicowymi, zdawkowymi sprawozdaniami.

Przełomowe znaczenie ma ust. 3 znowelizowanego artykułu, który stanowi, że "W wyniku rozpatrzenia sprawozdań i informacji przedłożonych Przez Państwo-Stronę Komitet może, zgodnie z art. 40, ust. 4 Paktu, formułować uwagi, jakie uzna za stosowne".

Z art. 40 Paktu trudno wyinterpretować kompetencje Komitetu do kierowania jakichkolwiek uwag czy zaleceń pod adresem imiennie wskazanego państwa. Niemniej Komitet skwapliwie korzysta z nowego uprawnienia ustanowionego w Regulaminie. Sprawozdanie w odniesieniu do każdego państwa analizowane jest i oceniane według następującego schematu: 1) wstęp, 2) trudności w wykonywaniu Paktu, 3) podstawowe problemy, 4) sugestie i zalecenia. W trzech pierwszych punktach znajdujemy ogólne streszczenie sprawozdania państwa i podsumowanie dyskusji z jego przedstawicielem. Natomiast w punkcie 4 Komitet adresuje do państwa jednoznacznie sformułowane zalecenia. Dotyczą one zarówno problemów ogólnych (np. miejsca Paktu w systemie prawa krajowego, bezpośredniego stosowania norm Paktu, zakresu ograniczeń praw i wolności), jak i zagadnień szczegółowych. Komitet komentuje sposób wykonywania poszczególnych Praw, a związane z tym zalecenia są często bardzo drobiazgowo i wnikliwie. W praktyce dokument będący podsumowaniem procesu kontroli zainicjowanego sprawozdaniem państwa liczy od kilku do kilkunastu stron. Komitet formułuje w nim również sugestie, które nie pozostają w bezpośrednim związku z realizacją Paktu, np. celowość skorzystania z pomocy prawnej i finansowej odpowiednich agend ONZ, potrzeba stosownego szkolenia sędziów, prokuratorów i adwokatów czy konieczność szerokiej popularyzacji Paktu i ustanowionego w nim mechanizmu kontroli. Zalecenia i sugestie Komitetu publikowane są jako oficjalne dokumenty ONZ.

III. SKARGI INDYWIDUALNE

System kontroli międzynarodowej inicjowany skargą indywidualną uregulowany jest w *Protokole Fakultatywnym* do Paktu. Ma on charakter fakultatywny, to znaczy, że państwa ratyfikujące Pakt nie mają obowiązku poddania realizacji wynikających zeń zobowiązań międzynarodowej kontroli ustanowionej w Protokole. Uregulowanie skarg indywidualnych w odrębnym traktacie było oczywiście konsekwencją niechęci państw do kontroli międzynarodowej, a skargi indywidualne należały do najbardziej newralgicznych problemów⁵.

Procedura rozpatrywania skarg składa się z dwóch etapów: W pierwszym Komitet ustala, czy skarga spełnia warunki dopuszczalności i podejmuje stosowną decyzję. Przesłanki dopuszczalności skargi określone są w Protokole Fakultatywnym i Regulaminie. Reguły proceduralne ustalono częściowo w Regulaminie, a po części wypracowane zostały w toku wieloletniej działalności Komitetu. Decyzje Komitetu w kwestii dopuszczalności skargi składają się dzisiaj na bogate *case law*, które uzupełnia postanowienia Protokołu Fakultatywnego i interpretuje je. Orzecznictwo Komitetu w kwestii dopuszczalności jest na ogół stabilne i spójne, a organ ten często powołuje się na poprzednie decyzje w celu uzasadnienia swego stanowiska w konkretnej sprawie.

Decyzja o dopuszczalności skargi kończy pierwszy etap postępowania kontrolnego. Etap drugi - rozstrzygnięć merytorycznych - rozpoczyna się w momencie zawiadomienia zainteresowanego państwa o podjętej decyzji. Komitet ściśle przestrzega zasady *audiatur et altera, pars*, mimo że nie jest ona ustanowiona ani w Protokole, ani w Regulaminie. Toteż w pierwszych latach zasada ta była niejednokrotnie kwestionowana przez państwa, które argumentowały, że Komitet nie jest bezpośrednio upoważniony do utrzymywania stałych kontaktów z autorem skargi. Komitet zdecydowanie stanął na stanowisku, że autor skargi jest nie tylko uprawniony do komentowania wyjaśnień przedłożonych przez państwo, ale że kontakt z autorem skargi jest warunkiem skuteczności procedury kontrolnej.

Zarówno na etapie badania dopuszczalności, jak i na etapie merytorycznej analizy skargi, Komitet może zwrócić się do państwa o zastosowanie środków tymczasowych, które pozwolą na uniknięcie nieodwracalnych skutków dla ofiar zarzucanych naruszeń praw człowieka. Komitet nie miał umocowania normatywnego ani w Pakcie, ani w Protokole Fakultatywnym do zamieszczenia w swym Regulaminie postanowień o środkach tymczasowych. Autorytet Komitetu sprawiał jednak, że państwa z reguły wykonywały zalecenia.

Etap merytorycznego rozpatrywania skargi kończy się sformułowaniem przez Komitet "poglądu" (*view, constatation*) w kwestii naruszeń postanowień Paktu. W toku prac przygotowawczych nad projektem Protokołu Fakultatywnego proponowano przyznać Komitetowi kompetencję do formu-

⁵ Według danych na 31 lipca 1995 r. Pakt ratyfikowało 130 państw, a Protokół Fakultatywny - 84 państwa.

łowania zaleceń pod adresem państw w sytuacji stwierdzonych naruszeń praw człowieka. W Trzecim Komitecie Zgromadzenia Ogólnego przeważał jednak pogląd, że Komitet ma być organem promocji, a nie ochrony praw człowieka.

Protokół Fakultatywny stanowi, że "Komitet przekaże swoje poglądy zainteresowanemu Państwu-Stronie i autorowi skargi" (art. 5, ust. 4). Twórcy tego dokumentu nie dodali nawet w cytowanym przepisie, iż jest to pogląd w kwestii, czy miało miejsce naruszenie przez państwo postanowień Paktu.

Protokół Fakultatywny nie wspomina o możliwości przedkładania opinii indywidualnych przez poszczególnych członków Komitetu. W toku opracowywania Regulaminu uznano, że nie ma przeszkód, by każdy członek Komitetu, w przypadku podejmowania uchwały większością głosów, mógł przedstawić swój odrębny punkt widzenia. Kontrowersje dotyczyły natomiast ujawniania tych opinii. Z jednej strony argumentowano, że dołączenie opinii indywidualnej do poglądu Komitetu osłabi siłę oddziaływania tego ostatniego; z drugiej jednak strony uzasadniano, że opinia indywidualna stwarza okazję do przedstawienia odmiennej interpretacji Paktu. Ostatecznie w Regulaminie Komitetu zamieszczono przepis, który stanowi, że "Każdy członek Komitetu może domagać się, aby streszczenie jego opinii indywidualnej było dołączone do poglądu Komitetu i przekazane autorowi skargi oraz zainteresowanemu państwu". Opinie indywidualne formułowane były dość często, przy czym niekiedy przedkładano kilka różniących się stanowisk.

Dokument określany mianem "pogląd Komitetu" jest dość obszerny i prezentuje się w nim: treść skargi, czynności stron i Komitetu na etapie badania dopuszczalności skargi, przebieg postępowania wyjaśniającego i zestawienie faktów, które Komitet uważa za udowodnione. W części końcowej Komitet formułuje swój pogląd w kwestii, czy nastąpiło naruszenie praw człowieka.

W praktyce Komitet nigdy nie ograniczał się do suchej konstatacji, iż miało miejsce naruszenie postanowień Paktu. Przeciwnie - mimo braku traktatowego upoważnienia, Komitet uchylał każdorazowo stosowne zalecenia pod adresem państwa, które pogwałciło prawa człowieka. I tak, Komitet zalecał np. zwolnienie z więzienia ofiary naruszeń praw człowieka, wypłacenie jej odpowiedniego odszkodowania, wynagrodzenie krzywd i zadośćuczynienie, umożliwienie osobie pokrzywdzonej ponownego udziału w życiu publicznym kraju, postawienie przed sądem funkcjonariuszy odpowiedzialnych za stosowanie tortur, itp. Analiza orzecznictwa prowadzi do wniosku, że Komitet najczęściej domaga się udostępnienia ofiarom naruszeń praw człowieka odpowiednich środków prawnych. Ich wykorzystanie ma doprowadzić do przywrócenia naruszonych praw, likwidacji skutków naruszeń lub uzyskania zadośćuczynienia. Treść szczegółowych zaleceń zależy oczywiście od rodzaju ustalonych naruszeń. We wszystkich sprawach Komitet zobowiązywał państwa do podjęcia działań gwarantujących, że analogiczne naruszenia praw człowieka nie będą się powtarzać w przyszłości.

"Pogląd Komitetu" wiąże o tyle, o ile państwo zechce mu się podporządkować. W przepisach Protokołu Fakultatywnego brak jest nawet sugestii zachęcającej państwa do wykonywania zaleceń Komitetu. Protokół przewidyuje jedynie przekazanie "poglądu" zainteresowanemu państwu i autorowi skargi. Rozszerzenie kompetencji Komitetu było kilkakrotnie przedmiotem dyskusji. Z jednej strony argumentowano, że przepis upoważniający Komitet do "rozpatrywania skarg" powinien być interpretowany w sposób rozszerzający. Zwolennicy takiego stanowiska powoływali się między innymi na cel, dla którego uchwalono Protokół, a mianowicie "zapewnienie wykonania postanowień Paktu" (preambuła). Z drugiej strony argumentowano, że o rozszerzeniu kompetencji Komitetu mogą decydować wyłącznie Państwa-Strony Paktu, w trybie przewidzianym dla uchwalania poprawek. Kontrowersje te przez wiele lat nie zostały rozstrzygnięte normatywnie, natomiast zmieniała się praktyka Komitetu. Początkowo zalecenia Komitetu nie były integralną częścią "poglądu", stanowiąc odrębny dokument. W konsekwencji nie były one publikowane w oficjalnych zbiorach dokumentów ONZ. Poczynając od 1990 r. zalecenie Komitetu staje się integralną częścią "poglądu". Jednocześnie Komitet postanowił, iż każdorazowo wyznaczany będzie termin - nie przekraczający 180 dni - w jakim państwo powinno przedłożyć informację o krokach podjętych w celu wykonania zalecenia.

"Pogląd Komitetu" spełnia przede wszystkim funkcję perswazyjną. Ani Pakt, ani Protokół Fakultatywny nie przyznają Komitetowi żadnych uprawnień umożliwiających egzekwowanie zaleceń. Komitet jednak nie pozostał bierny i na przestrzeni lat wypracował mechanizm "obserwacji". Ukoronowaniem wprowadzanych stopniowo zmian są nowelizacje Regulaminu.

W 1993 r. Komitet nowelizując art. 70 Regulaminu zobowiązał państwa, o czym była już mowa, do zamieszczania w sprawozdaniach okresowych informacji o wykonaniu zaleceń. W 1994 r. Komitet uchwalił nowy artykuł Regulaminu (art. 95), w którym ustanowił specjalny mechanizm *follow-up*⁶. Zgodnie z tym przepisem Komitet może mianować specjalnego sprawozdawcę, którego zadaniem jest ocena środków podejmowanych przez państwa w celu wykonania "poglądu". Sprawozdawca może nawiązywać takie kontakty i podejmować takie działania, jakie będą niezbędne do właściwego wykonania tego uprawnienia. Jest on zobowiązany do regularnego składania Komitetowi sprawozdań ze swojej działalności *follow-up*. Komitet włączy te informacje do swego rocznego sprawozdania.

Do końca ubiegłego roku efekty działań specjalnego sprawozdawcy nie były znane, a w każdym razie nie były opublikowane, niemożliwa jest tu więc jakkolwiek ocena. Nie ulega jednak wątpliwości, że Komitet znacząco umocnił swe kompetencje w procesie rozpatrywania skarg indywidualnych.

⁶ *Report of the Human Rights Committee, General Assembly, Official Records, Forty-Ninth Session, Supplement N° 40, A/49/40, Annexe VI.*

IV. PRÓBA OCENY

Projekt Paktu redagowany był w okresie "zimnej wojny", gdy w znacznej części świata problematyka praw człowieka stanowiła tabu. Ponadto wiele państw uznawało, że prawa człowieka należą do wyłącznej kompetencji wewnętrznej i odrzucało wszelkie sugestie o kontroli międzynarodowej nad ich przestrzeganiem. Na włączenie do Paktu przepisów o systemie sprawozdań wyrażono zgodę stosunkowo łatwo, oczekując zapewne, że pozostanie on jedynie fasadą. Komitet Praw Człowieka wyposażono w uprawnienie do obserwacji, czyli monitoringu praw człowieka. Ograniczenie Komitetu do roli obserwatora stawiało go, w stosunkach z państwem, w bardzo słabej pozycji, toteż Komitet od początku swej działalności dążył do umocnienia i rozszerzenia swych kompetencji. Było to możliwe chyba dlatego, że Komitet działał w cieniu Komisji Praw Człowieka ONZ, jak również w cieniu regionalnych systemów ochrony praw człowieka. Nie inicjował spektakularnych akcji, był nieobecny na wielkich imprezach międzynarodowych, toczących się w świetle jupiterów. Sądzę nawet, że był nieco lekceważony przez państwa, doktrynę i gremia międzynarodowe.

Funkcjonując w takich warunkach, Komitet przyznał sobie kompetencję do formułowania zaleceń pod adresem imiennie wskazanego państwa, co niewątpliwie wykraczało poza zakres kompetencji przyznanych mu w Pakcie. Nawet najbardziej życzliwa dla Komitetu interpretacja Paktu nie pozwala na wskazanie podstawy prawnej do tego typu zaleceń. Państwa-Strony Paktu nie wyrażają jednak w tej kwestii sprzeciwów, ani żadnych obiekcji, można zatem oczekiwać, że zalecenia staną się trwałym elementem procedury rozpatrywania sprawozdań. W ten sposób Komitet Praw Człowieka staje się stopniowo organem kontroli międzynarodowej.

System skarg indywidualnych napotykał znacznie większą niechęć państw, aniżeli system sprawozdań. Z tego między innymi powodu postanowienia Protokołu Fakultatywnego są lakoniczne i ogólnikowe, a kompetencje Komitetu określone enigmatycznie. Autorzy Protokołu, a później Państwa-Strony, nie spodziewali się zapewne, że Komitet wykorzysta tę kruchą konstrukcję prawną do rozszerzenia swych kompetencji.

W doktrynie ugruntowany jest pogląd o szczególnej roli gwarancji sądowych w skutecznej ochronie praw człowieka. Z tego względu wiele uwagi poświęca się orzecznictwu Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a na antypodach - Trybunału Amerykańskiego. Komitet Praw Człowieka pozostaje na dalszym planie. Tymczasem treść "poglądów" formułowanych przez Komitet niewiele różni się dziś od treści orzeczeń sądowych. W obu tych dokumentach orzeka się o naruszeniu praw człowieka (lub o braku takich naruszeń) i o środkach, jakie "skazane" państwo powinno podjąć. Procedura *follow-up* stosowana w ostatnich latach przez Komitet ma zagwarantować skuteczność "poglądu" adresowanego do państwa i może być z powodzeniem porównana z odpowiednimi mechanizmami w Radzie Europy.

Obecne kompetencje Komitetu, rozszerzane na przestrzeni lat, upoważniają do zakwalifikowania go do organów quasi-sądowych. Tego rodzaju typologia organów międzynarodowych ma jednak znaczenie drugorzędne -

istotna jest skuteczność ich orzeczeń, która zarówno w przypadku wyroku Trybunału, jak i "poglądu" Komitetu zależy w pierwszym rzędzie od dobrej woli państwa.

EVOLUTION OF COMPETENCES OF HUMAN RIGHTS COMMITTEE

S u m m a r y

Pursuant to Art 40(4), following consideration of State's report, the Committee transmits to the State Parties "its reports, and such general comments as it may consider appropriate". The interpretation of this provision has met with great difficulties in the Committee and its practice has been largely blocked by the differences of opinion in the interpretation of opinion cited above. In recent years the Committee undertook a number of efforts to adopt a more evaluative approach towards State reports. Since the mid-eighties it has become a common practice for the Committee members to submit a quasiconcluding personal statement on the human rights situation in the State concerned. In 1992 the Committee started a new initiative by appointing Special Rapporteurs with the task of adopting comments on every State report. These comments were adopted by consensus and are formulated in rather general and cautious terms. Nevertheless, the sections on "principal subjects of concern" as well as the final "suggestions and recommendations" also point to specific human rights violations and developments. The fact that the Committee prefers to call these evaluations "comments" rather than "reports" as provided for in Art. 40(4) shows its careful step approach from "review" to "control".

The individual communications procedure is concluded with "views" on the violation of the Covenant by the State Party. The Committee does not confine itself to the mere determination that the Covenant has been violated but it usually concludes the view with a statement on the resulting obligations of the State Party. The views adopted by the Committee are not binding under international law. The Optional Protocol does not provide any measures for supervising their enforcement and State Parties are not obligated to inform the Committee of the measures they have taken with regard to decided cases. In 1990 the Committee formalized this procedure by issuing a statement concerning measures to monitor compliance with its views. The Special Rapporteur for the Follow-Up of Views is appointed each year. This Rapporteur is entrusted to communicate with States Parties and victims of a violation and to make to the Committee recommendations on any further action. The guidelines for the preparation of State reports were supplemented with a section concerning actions in response to individual communications. The Annual Reports of the Committee contain information on the replies of States to the Special Rapporteur's requests.