

ANNA MICHALSKA

ZAWIADOMIENIA INDYWIDUALNE PRZED KOMITETEM PRAW CZŁOWIEKA

WPROWADZENIE

W ubiegłym roku Węgry, jako jedyne spośród państw socjalistycznych, ratyfikowały Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych¹. Oznacza to przyznanie osobom podległym jurysdykcji tego państwa prawa przedkładania zawiadomień do Komitetu Praw Człowieka w sytuacji, gdy czują się one ofiarami naruszeń praw gwarantowanych w tym Pakcie. Postulaty przystąpienia Polski do Protokołu Fakultatywnego formułowane były wielokrotnie, choć raczej na seminariach i konferencjach naukowych, aniżeli w kręgach politycznych. Na przeszkodzie stoją — jak się wydaje — dwa rodzaje obaw. Po pierwsze — nadal silne jest przekonanie, że kontrola międzynarodowa nad wykonywaniem traktatów o prawach człowieka stanowi ingerencję w sprawy wewnętrzne, jest zamachem na suwerenność państwa i narusza art. 2 § 7 Karty Narodów Zjednoczonych. Po drugie — niezwykle trudno jest przełamać tradycyjne pojmowanie stosunków pomiędzy państwem a jednostką i uznać oba te podmioty za równorzędnych partnerów w sporze przed organem międzynarodowym. Państwa obawiają się przy tym o swoją reputację międzynarodową i nadużywania prawa do składania zawiadomień indywidualnych dla celów politycznych².

Czy obawy te są uzasadnione? Częściową odpowiedź na to pytanie może dać analiza tych przepisów, które regulują kompetencje kontrolne organu międzynarodowego i procedurę rozpatrywania zawiadomień. Mechanizm kontroli międzynarodowej uregulowany jest we wspomnianym

¹ Protokół Fakultatywny do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, Zbiór Dokumentów 1968, nr 3, poz. 31. Autorka korzysta z tekstu angielskiego z uwagi na pewne wątpliwości co do precyzji przekładu na język polski.

² Poglądy takie formułowano z całą ostrością w toku prac przygotowawczych nad Paktem i Protokołem Fakultatywnym — zarówno w Komisji Praw Człowieka, jak i w Trzecim Komitecie Zgromadzenia Ogólnego; por. zwłaszcza A/2929, Chapt. VII, § 51 - 54.

wyżej Protokole Fakultatywnym oraz w Regulaminie Komitetu Praw Człowieka³. Wiele kwestii proceduralnych rozstrzygał Komitet w toku swej działalności kontrolnej, a ustalenia te — respektowane na przestrzeni lat — uzupełniają postanowienia wskazanych wyżej instrumentów międzynarodowych i stanowią dzisiaj obszerne i interesujące *case law*. Funkcją tych wszystkich norm międzynarodowych jest nie tylko ochrona praw człowieka, ale również zagwarantowanie interesów państwa, któremu jednostka zarzuca naruszenie tych praw.

PRZEDKŁADANIE ZAWIADOMIEŃ KOMITETOWI

„Każde Państwo — strona Paktu, które staje się stroną niniejszego Protokołu uznaje, że Komitet ma kompetencję do otrzymywania i rozpatrywania zawiadomień pochodzących od jednostek podległych jego jurysdykcji, które uważają się za ofiary naruszenia przez to państwo jakiegokolwiek prawa ustanowionego w Pakcie. Komitet nie otrzymuje żadnego zawiadomienia, które dotyczy Państwa — strony Paktu nie będącego stroną niniejszego Protokołu” (art. 1). Powyższy przepis nie precyzuje, czy zawiadomienia kierowane są bezpośrednio do Komitetu; kwestię tę normuje art. 78 Regulaminu. Obowiązek gromadzenia zawiadomień spoczywa na Sekretarzu Generalnym, który przedkłada Komitetowi te, które „są lub wydają się być złożone w celu rozpatrzenia ich przez Komitet zgodnie z art. 1 Protokołu”. Funkcja Sekretarza ma charakter czysto administracyjny; nie ma on uprawnień do oceny dopuszczalności zawiadomienia w świetle przepisów Protokołu, a jedynie do swego rodzaju segregowania tych zawiadomień.

Sekretarz otrzymuje rozmaite zawiadomienia o naruszeniach praw człowieka, które nie zawsze są przeznaczone dla Komitetu Praw Człowieka. Intencją ich autorów może być np. jedynie poinformowanie organu ONZ o naruszeniach praw człowieka, bądź też wszczęcie procedury kontrolnej, jaka ustanowiona jest w rezolucji 1503 (XLVIII) Rady Gospodarczej i Społecznej⁴. Skargi i informacje o naruszeniach

³ *Provisional Rules of Procedure adopted at the first and second Session of the Human Rights Committee*, Report of the Human Rights Committee, 1977, Annex II.

⁴ Por. na ten temat A. Michalska, *Kompetencje kontrolne organów ONZ w związku z zawiadomieniami o naruszeniach praw człowieka*, *Studia Prawnicze* 1979-1980, nr 1-2, s. 3-40; A. Cassese, *The Admissibility of Communications to the United Nations on Human Rights Violations*, *Revue des Droits de l'Homme* 1972, vol. V, nr 2-3, s. 375-397; D. Ruizie, *Du droit de pétition individuelle en matière de droits de l'homme. À propos de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil Economique et Social des Nations Unies*, *Revue des Droits de l'Homme* 1971, vol. IV, nr 1, s. 89 - 101.

praw człowieka napływały do Sekretarza Generalnego zanim jeszcze jakakolwiek procedura kontrolna została ustanowiona w normach międzynarodowych o zasięgu uniwersalnym. Toteż cytowany przepis Regulaminu przewiduje w dalszym ciągu, że Sekretarz Generalny może domagać się od autora zawiadomienia — o ile są takie wątpliwości — wyjaśnień, czy sprawę należy przekazać Komitetowi Praw Człowieka.

Sekretarz Generalny zobowiązany jest do przedłożenia Komitetowi zawiadomień „zgodnie z art. 1 Protokołu”, nie ma natomiast kompetencji do badania zgodności tych zawiadomień z przepisami Protokołu. Wszelkie uprawnienia w tym zakresie należą do Komitetu. Jednocześnie Komitet nie ma kompetencji domagania się od Sekretarza przekazania zawiadomień, jeśli zdaniem tego ostatniego kwalifikują się one do innej procedury kontrolnej⁶.

Pewne wątpliwości interpretacyjne co do zakresu kompetencji Sekretarza Generalnego budzi kolejny paragraf referowanego tutaj art. 78 Regulaminu. Zgodnie z Protokołem „Komitet nie otrzyma żadnego zawiadomienia, które dotyczy Państwa — strony Paktu nie będącego stroną Protokołu”. Do tego przepisu nawiązuje Regulamin, który stanowi, że „żadne zawiadomienie nie będzie przekazane Komitetowi, jeśli dotyczy ono państwa, które nie jest stroną Protokołu” (art. 78, § 3). Interpretacja językowa powyższych przepisów prowadzi do wniosku, że do kompetencji Sekretarza Generalnego należy ustalenie, czy państwo, przeciwko któremu skierowane jest zawiadomienie, jest stroną Protokołu. Rozumowanie takie jest błędne, gdyż jego konsekwencją jest przekazanie Sekretarzowi kompetencji, która należy do Komitetu Praw Człowieka.

Protokół nie reguluje kompetencji Komitetu *ratione temporis*. A kwestia ta jest szczególnie interesująca z tego względu, że katalog praw, jakie państwo zobowiązuje się przestrzegać i przepisy o zawiadomieniach indywidualnych zawarte są w dwóch różnych traktatach, które nie zawsze są ratyfikowane jednocześnie. Poza tym państwo może wypowiedzieć Protokół, pozostając nadal stroną Paktu. W doktrynie na ogół zgodnie przyjmuje się, że Komitet nie ma kompetencji do rozpatrywania zawiadomień, które dotyczą faktów mających miejsce przed wejściem w życie Paktu dla danego państwa⁶. Na takim stanowisku stanął również Komitet, wprowadzając jednak dwa wyjątki od powyższej zasady. Otóż, gdy naruszenia praw człowieka, które miały miejsce przed ratyfikacją Paktu, trwają nadal po jego wejściu w życie, lub też gdy skutki tych naruszeń mają charakter trwałe, Komitet uznał się kompetentny *ratione tempo-*

⁵ Szerzej na ten temat M. J. Bossuyt, *be Règlement intérieur du Comité des Droits de l'Homme*, Revue Belge de Droits International 1978 - 1979, vol. XIV, nr 1, s. 130 i n.

⁶ Ibidem i cytowana tam literatura.

ris⁷. Jednocześnie wyraża się pogląd, że jeśli państwo nie złożyło odpowiedniego zastrzeżenia, wówczas ratyfikacja Paktu ma skutek retroaktywny. Rozumowanie takie opiera się na założeniu, iż istotny jest moment, od którego państwo zobowiązane jest do stosowania Paktu, a nie moment zaakceptowania przez nie procedury kontrolnej⁸. Koncepcja ta jest co najmniej dyskusyjna, a jej stosowanie przez Komitet może skutecznie zniechęcić państwa do ratyfikacji Protokołu. Tym bardziej, że nie ustanawia on żadnych terminów dla przedłożenia zawiadomienia, w odróżnieniu np. od Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, która wprowadza sześciomiesięczny termin od chwili wyczerpania wewnętrznych środków odwoławczych (art. 26).

Wątpliwości w kwestii obowiązywania Protokołu *ratione temporis* nie mogą być rozstrzygane przez Sekretarza Generalnego przy podejmowaniu decyzji o przekazaniu zawiadomienia Komitetowi. Można bowiem wyobrazić sobie wiele zawiłych prawnie sytuacji, jak np. taką, że zawiadomienie dotyczy państwa, które wypowiedziało Protokół, a zarzut o naruszenie praw człowieka związany jest z okresem, kiedy było ono jeszcze stroną Protokołu. W takich okolicznościach zawiadomienie winno być niewątpliwie przekazane Komitetowi, wbrew literalnemu brzmieniu cytowanych wyżej przepisów Protokołu i Regulaminu.

Sekretarz Generalny sporządza listę zawiadomień, jak również ich streszczenia i dokumenty te przedstawia Komitetowi w regularnych odstępach czasu. Pełen tekst zawiadomienia przesyłany jest każdemu członkowi Komitetu na jego żądanie. Przepis ten ma na celu zapobieżenie zarówno nadmiernym kosztom, jak i opóźnieniom w przekazywaniu zawiadomień Komitetowi (konieczność przekładu zawiadomienia na wszystkie języki robocze Komitetu). Tak więc w praktyce na podstawie otrzymanych streszczeń Komitet zwraca się do Sekretarza Generalnego o przedłożenie mu wybranych zawiadomień. Sekretarz może zwrócić się do autora zawiadomienia o przedłożenie dodatkowych wyjaśnień, a Komitet może przygotować specjalny kwestionariusz, według którego te informacje powinny być skompletowane (art. 80 i 81 Regulaminu).

Zawiadomienia rozpatrywane są przez Komitet Praw Człowieka podczas posiedzeń przy drzwiach zamkniętych (art. 5, pkt 3 Protokołu) i jedynie dyskusja wokół ogólnych zasad proceduralnych może odbywać się na posiedzeniach jawnych (art. 82 Regulaminu). Z uwagi na to, że Komitet nie dysponuje żadnymi właściwie „sankcjami” wobec państwa, które w jego opinii narusza prawa człowieka, skutecznym środkiem nacisku

⁷ Case № 123/1982; J. Manera v. Uruguay, Human Rights Committee 1984, Report, Annex XII, § 10 (cyt. dalej jako HRC).

⁸ Por. F. Monconduit, *La Commission européenne des Droits de l'homme*, Leyde 1965, s. 200 i n.; A. A. Eissen, *Jurisprudence de la Commission européenne des droits de l'homme. Décisions en matière de compétence ratione temporis*, Annuaire Français de Droit International 1963, s. 722 i n.

upatruje się — o czym niżej będzie mowa — w opinii społeczności międzynarodowej. Warunkiem wstępnym spełnienia tych oczekiwań jest możliwie szeroka informacja o pracach Komitetu. W tym celu Komitet może, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego, publikować sprawozdania ze swojej działalności podejmowanej na posiedzeniach niejawnych (art. 83 Regulaminu).

Regulamin przewiduje, że członek Komitetu nie będzie brał udziału w rozpatrywaniu zawiadomienia, jeśli jest osobiście zainteresowany w sprawie lub gdy w jakikolwiek sposób uczestniczył w podejmowaniu decyzji przez organ państwowy, której zgodność z Paktem jest kwestionowana w danym zawiadomieniu. Ponadto członek Komitetu może wyłączyć się ze sprawy z jakichkolwiek powodów, jeśli uzna to za stosowne (art. 84 i 85 Regulaminu). W postanowieniach tych wyraźnie widoczna jest tendencja, aby Komitet traktować jako organ quasi-sądowy.

Komitet może, jeszcze przed podjęciem decyzji w kwestii dopuszczalności zawiadomienia, zwrócić się do zainteresowanego państwa z wnioskiem o zastosowanie środków tymczasowych. Ich celem jest zapobieżenie nieodwracalnym skutkom naruszeń praw człowieka, jeśli takie zostaną w terminie późniejszym stwierdzone przez Komitet⁹.

WARUNKI DOPUSZCZALNOŚCI ZAWIADOMIENIA (ADMISSIBILITY)

Interpretacja przepisów Protokołu Fakultatywnego w interesującym nas tutaj zakresie wzbudza wiele wątpliwości. Przepisy te są niezwykle lakoniczne, nie zawsze sformułowane w sposób jednoznaczny i pełne zbędnych powtórzeń. Sekwencja poszczególnych postanowień wydaje się niekiedy zupełnie przypadkowa. Wiele kwestii rozstrzygał sam Komitet w toku procedury kontrolnej, niemniej niektóre z nich pozostają nadal otwarte.

Nasuwa się przede wszystkim pytanie, jakimi motywami kierowali się autorzy Protokołu wprowadzając doń trzy następujące klauzule: „Komitet nie otrzymuje żadnego zawiadomienia...” (.. no communication shall be received...; art. 1), „Komitet nie rozpatruje zawiadomienia...” (.. shall not consider any communication...; art. 5), „Komitet uznaje za

⁹ I tak np. w związku ze stanem zdrowia autora zawiadomienia Komitet zwrócił się do państwa z wnioskiem, „by w jak najszybszym terminie przeprowadzić badania lekarskie i przedłożyć Komitetowi ich wyniki”; Case № 10/1977, *Altesor v. Uruguay*, HRC, Selected Decisions. W innej sprawie Komitet zwrócił się do państwa, aby wstrzymano wykonanie wyroku kary śmierci do czasu podjęcia decyzji w kwestii dopuszczalności zawiadomienia. Art. 86 Regulaminu przewiduje, że wniosek o podjęcie środków tymczasowych może być przekazany państwu zanim Komitet sformułuje swój final view. Tymczasem Komitet korzystał z tego uprawnienia również przed podjęciem decyzji w kwestiach formalnych.

niedopuszczalne..." (. shall consider inadmissible...; art. 3). Z punktu widzenia autora zawiadomienia, jak również z punktu widzenia państwa, przeciwko któremu jest ono skierowane, skutek zastosowania każdej z tych norm jest identyczny: zawiadomienie nie będzie rozpatrywane pod względem merytorycznym.

Warunki formalne, jakimi winno odpowiadać zawiadomienie, rozproszone są w pierwszych pięciu artykułach Protokołu. Przebieg prac przygotowawczych nie daje żadnych podstaw do uznania, iż intencją autorów Protokołu było ustalenie pewnej hierarchii tych warunków. Przyjąć więc należy, że z punktu widzenia prawnego mają one jednakowe znaczenie. Są one również powtórzone w Regulaminie Komitetu.

Komitet rozpatruje zawiadomienia w zasadzie w kolejności ich otrzymania. Decyzja w kwestii dopuszczalności zawiadomienia winna być podjęta as soon as possible (art. 87 i 88 Regulaminu). Funkcję badania zawiadomienia pod względem formalnym można powierzyć grupie roboczej, ale ostateczną decyzję w kwestii dopuszczalności podejmuje Komitet.

Autorem zawiadomienia może być „jednostka, która czuje się ofiarą naruszenia praw" (art. 1 i 2 Protokołu). Tak więc, w odróżnieniu od konwencji regionalnych, prawo przedkładania zawiadomień nie zostało przyznane ani grupom jednostek, ani organizacjom. Termin „individuals" interpretowany jest przez Komitet w literalnym znaczeniu tego słowa: zawiadomienia przedłożone przez organizacje są odrzucane jako niedopuszczalne w świetle art. 1 Protokołu¹⁰. Regulamin przewiduje, że zawiadomienie powinno być w zasadzie złożone przez zainteresowaną jednostkę lub jej przedstawiciela, niemniej Komitet może przyjąć zawiadomienie złożone „na rzecz ofiary, jeśli wydaje się, że ona sama jest niezdolna do osobistego przesłania zawiadomienia" (art. 90, pkt 1). Rozwiązanie takie przyczynia się niewątpliwie do uelastycznienia procedury kontrolnej, choć może budzić pewne wątpliwości co do zgodności z Protokołem. W praktyce Komitet przyjmował zawiadomienia pochodzące od członków rodziny „ofiary", ale uznał za niedopuszczalne zawiadomienie przedłożone przez członka organizacji pozarządowej, który zamierzał działać na rzecz ochrony praw pewnej grupy więźniów¹¹.

Autor zawiadomienia musi podlegać jurysdykcji państwa, przeciwko któremu zawiadomienie jest skierowane (art. 1 Protokołu). Komitet uznał za dopuszczalne zawiadomienie skierowane przeciwko państwu, którego jurysdykcji podlegał autor w momencie naruszenia swych praw, mimo że w trakcie procedury kontrolnej podlega jurysdykcji innego państwa. Odrzucił też argumentację państwa, które powoływało się na okoliczność,

¹⁰ Case № 163/1984, C v. Italy, HRC, Annex XV, § 5; Case № 104/1981, J. T. v. Canada, HRC 1983, Annex XXIV, § 8.

¹¹ Case № 128/1982, L. A. v. Uruguay, HRC 1983, Annex XXVI, § 2.

że autor zawiadomienia „opuścił kraj z zamiarem osiedlenia się za granicą, a zatem nie podlega jego jurysdykcji”¹².

Kwestia dopuszczalności zawiadomienia w przypadku, gdy jego autor przebywa na terytorium innego państwa aniżeli to, któremu zarzuca naruszenie praw człowieka, ma jeszcze inny, niezwykle interesujący aspekt. Otóż Pakt stanowi, iż „Państwo — strona zobowiązuje się przestrzegać: i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji prawa...” (art. 2, pkt 1). Z przebiegu prac przygotowawczych nad Paktem, jak również ze stylistyki cytowanego przepisu wynika, że państwo ma obowiązek zagwarantowania praw człowieka osobom, które spełniają jednocześnie dwa warunki: podlegają jego jurysdykcji i przebywają na jego terytorium. Taka interpretacja byłaby jednak sprzeczna z duchem i celem Paktu. W określonych sytuacjach państwo mogłoby bowiem ograniczać swobodę poruszania się, wolność wyboru miejsca zamieszkania czy wreszcie prawo powrotu do własnego kraju, bez narażania się na zarzut pogwałcenia przepisów Paktu. Toteż należy żałować, że nie przyjęto propozycji, aby do cytowanego wyżej przepisu Paktu wprowadzić postanowienia o „jurysdykcji personalnej” — wynikającej z obywatelstwa i „jurysdykcji terytorialnej” — związanej z miejscem zamieszkania¹³. Innym rozwiązaniem mogłaby być odmienna redakcja powyższego przepisu. Nie należało tutaj wprowadzać koniunkcji, interpretacja językowa prowadzi bowiem do zwolnienia państwa z obowiązku zagwarantowania praw człowieka własnym obywatelom, którzy przebywają za granicą. Komitet przyjął jednak odmienną interpretację i uznał, że art. 12, pkt 2 Paktu („Każdy człowiek ma prawo opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny”) nakłada obowiązki na państwo, którego jednostka jest obywatelem, jak i na państwo, na terenie którego zamieszkuje¹⁴.

Zawiadomienie musi pochodzić od osoby, która czuje się ofiarą naruszenia praw człowieka (art. 1 i 2 Protokołu). W ocenie Komitetu chodzi tutaj o sytuację, w której jednostka jest actually affected decyzją organu państwowego. Nie można natomiast w drodze *actio popularis* domagać się zmiany prawa wewnętrznego lub praktyki organów państwo-

¹² Case № 110/1981, A. Viana Acosta v. Uruguay, HRC 1984, Annex XI, § 4 i 6.

¹³ Por. dyskusję w Komisji Praw Człowieka E/CN.4/SR.194, E/CN.4/SR.328, E/CN.4/SR.329 i w Trzecim Komitecie A/C.3/SR.1257, A/C.3/SR.1258.

¹⁴ Autor zawiadomienia, obywatel Urugwaju mieszkający w Brazylii, skarżył się na odmowę władz swego państwa w sprawie przedłużenia ważności paszportu. Komitet uznał, że autor zawiadomienia podlega w zakresie spraw paszportowych jurysdykcji Urugwaju i podjął decyzję o dopuszczalności zawiadomienia; Case № 57/1979, S. Vidal Martinus v. Uruguay, HRC 1982, Annex XIII, § 7; por. też Case № 25/1982, HRC 1984, Annex XI, § 576.

wych argumentując, że są one niezgodne z Paktem. Komitet nie jest kompetentny do badania zgodności prawa wewnętrznego z Paktem, nawet jeśli jego dalsze obowiązywanie może zagrażać prawom autora zawiadomienia. Autor musi wykazać, że jego prawa zostały naruszone¹⁵. I tak np. nie wystarczy wskazać w zawiadomieniu, że określona praktyka ma charakter dyskryminacyjny, ale autor musi uzasadnić, że jest jej ofiarą¹⁶.

Omówione wyżej okoliczności, wymienione w art. 1 i 2 Protokołu, brane są pod uwagę przy ocenie dopuszczalności zawiadomienia, mimo że termin *admissibility* w tych przepisach nie występuje. Dalsze warunki *admissibility* wymienia artykuł 3 Protokołu, który stanowi, że Komitet uznaje za niedopuszczalne każde zawiadomienie, które jest: a) anonimowe, b) uznane jest za nadużycie prawa do przedkładania takich zawiadomień, c) jest niezgodne z przepisami Paktu.

Najmniej wątpliwości budzi wymóg, aby autor zawiadomienia był zidentyfikowany. Komitet w dotychczasowej praktyce nie miał okazji do interpretacji zwrotu „zawiadomienie anonimowe”. Warto natomiast w tym miejscu przytoczyć pogląd Europejskiej Komisji Praw Człowieka, że petycja nie może być uznana za anonimową, mimo braku nazwiska jej autora, jeśli zawiera elementy, które pozwalają go zidentyfikować¹⁷.

Komitet był ostrożny w deklarowaniu nadużycia prawa do składania zawiadomień i posługiwał się raczej generalną klauzulą jego niezgodności z Paktem. Tak było np. w sytuacji, gdy autor zawiadomienia wskazywał na naruszenie wolności słowa (art. 19 Paktu), gdy decyzją organu państwowego zabroniono mu rozpowszechniania ulotek antyżydowskich¹⁸. Zagwarantowanie wolności słowa, w zakresie, w jakim żądał tego autor zawiadomienia, pozostawało w konflikcie z zakazem szerzenia nienawiści rasowej, który również ustanowiony jest w Pakcie. W kilku sprawach, w których występowała konkurencja dóbr i wartości chronionych przez Pakt, zawiadomienia zostały uznane za niedopuszczalne, jako sprzeczne z tym instrumentem międzynarodowym.

Komitet w licznych przypadkach stwierdzał niezgodność z Paktem *ratione materiae*, gdy zawiadomienia dotyczyły praw, które nie są w Pakcie gwarantowane. Chodziło tutaj np. o prawo dysponowania własnością¹⁹, o prawo ustalania podatków i opłat za najem²⁰.

Klauzula o niezgodności zawiadomienia z Paktem jest o tyle wygodna,

¹⁵ Case № 35/1978, *Aumeeruddy-Cziffra v. Mauritius*, HRC 1981, Annex XIII, § 9; Case № 61/1979, *Leo Hertzberg v. Finland*, HRC 1981, Annex XIV, § 9; Case № 163/1984, *C. v. Italy*, HRC 1984, Annex XV, § 6.

¹⁶ Case № 187/1985, *J. H. v. Canada*, HRC 1985, Annex XVIII, § 4.

¹⁷ Por. F. Monconduit, *La Commission*, s. 342.

¹⁸ Case № 104/1981, *T. J. v. Canada*, HRC 1982, Annex XIII, § 82.

¹⁹ Case № 53/1979, *K. B. v. Norway*, HRC, Selected Decision 24.

²⁰ Case № 129/1982, *J. M. v. Norway*, HRC 1983, Annex XXVII, § 5.

że ani w Pakcie, ani w doktrynie nie zdefiniowano znaczenia tego zwrotu. Nasuwa się zresztą pytanie, czy taka definicja jest możliwa. W związku z funkcjonowaniem Europejskiej Komisji Praw Człowieka sformułowano w doktrynie następujące przesłanki niezgodności petycji z Europejską konwencją: a) niedopuszczalność *ratione materiae*, *ratione temporis*, *ratione personae* i *ratione loci*; 2) petycja dotyczy praw, które są co prawda gwarantowane w konwencji, ale jednocześnie są objęte zastrzeżeniem złożonym przez państwo, przeciwko któremu skierowana jest petycja; c) autor petycji zaangażowany jest w działalność, której celem jest zniweczenie praw i wolności sformułowanych w konwencji²¹. Można przypuszczać, że analogiczne przesłanki pojawiać się będą w orzecznictwie Komitetu Praw Człowieka.

Wyczerpanie środków odwoławczych, jakie przewidziane są w prawie wewnętrznym, jest kolejnym warunkiem dopuszczalności zawiadomienia (art. 2 Protokołu). Warunek ten powtórzony jest w art. 5 pkt 2, w którym czytamy, że Komitet nie rozpatruje zawiadomienia przed upewnieniem się, że „jednostka wyczerpała dostępne środki odwoławcze. Zasady tej nie stosuje się, jeśli procedury odwoławcze przedłużają się poza rozsądny termin”.

Komitet dość często wypowiadał się w kwestii interpretacji cytowanego przepisu. I tak stanął on na stanowisku, że wyczerpanie wewnętrznych środków odwoławczych jest wymagane tylko wówczas, gdy środki te są „skuteczne i dostępne” (effective and available)²². Nadzwyczajne środki odwoławcze, zastosowane w celu anulowania decyzji Ministra Sprawiedliwości, nie stanowią „skutecznych środków”²³ w rozumieniu art. 5, pkt 2. W związku z licznymi zawiadomieniami, jakie były skierowane przeciwko Urugwajowi, państwo to argumentowało, że ich autorzy nie wyczerpali wewnętrznych środków odwoławczych, bez powiązania jednak tych informacji z konkretnymi przypadkami. Komitet uznał te wyjaśnienia za niewystarczające i stanął na stanowisku, że konieczne jest „szczegółowe wskazanie środków odwoławczych w odniesieniu do każdego zawiadomienia, łącznie z uzasadnieniem, iż były realne szanse co do ich skuteczności”²⁴. Informacja państwa o środkach odwoławczych może wpłynąć na zmianę decyzji Komitetu co do admissibility zawiadomienia²⁵.

Omawiany wyżej przepis umieszczony jest w Protokole po postanowieniu o trybie przekazywania zainteresowanemu państwu zawiadomie-

²¹ J. E. S. Fawcett, *The Application of the European Convention on Human Rights*, Oxford 1969, s. 312.

²² Case № 128/1981, HRC 1984, Annex XII, § 584.

²³ Case № 89/1981, Muchonen v. Finland, HRC 1985, Annex VII, § 5.

²⁴ Np. Case № 4/1977, William Torres Ramirez v. Uruguay, HRC 1980, Annex VIII, § 5.

²⁵ Case № 113/1981, F. L. v. Canada, HRC 1985, Annex XV, § 10.

nia (art. 4). Wydaje się jednak, że Komitet może badać zakres wykorzystania środków odwoławczych zarówno przed, jak i po nawiązaniu kontaktu z państwem, tyle że w tym drugim przypadku dysponuje bogatszym materiałem.

Artykuł 5 stanowi również, że Komitet nie rozpatruje żadnego zawiadomienia, jeśli „ta sama sprawa jest rozpatrywana przez inny organ międzynarodowy wyposażony w kompetencje badawcze lub rozstrzygające” (investigation or settlement). W praktyce w licznych przypadkach ta sama sprawa kierowana była do regionalnych procedur kontrolnych, które przewidziane są w Europejskiej i Amerykańskiej konwencjach praw człowieka. Komitet pozostawiał autorowi zawiadomienia możliwość wyboru procedury i w większości przypadków skarga była wycofywana z organów regionalnych. Warto odnotować, iż w szczególnych przypadkach Komitet uznawał zawiadomienie za dopuszczalne, mimo że uruchomiona już była inna międzynarodowa procedura kontrolna. Działo się tak wówczas, gdy petycja w systemie regionalnym przedłożona była przez osobę trzecią bez wiedzy ofiary naruszenia praw człowieka (brak identyczności autora), lub gdy szczegóły obu spraw różniły się (brak identyczności zawiadomienia)²⁶.

Regulamin przewiduje, że decyzja o niedopuszczalności zawiadomienia podjęta z przyczyn, jakie wymienione są w art. 5 pkt 2 Protokołu (niewyczerpanie środków odwoławczych i inna procedura kontrolna), może być zrewidowana w następstwie wniosku autora zawiadomienia, w którym informuje on o ustaniu przyczyn powodujących niedopuszczalność.

Decyzja Komitetu, iż zawiadomienie w świetle przepisów Protokołu Fakultatywnego jest niedopuszczalne, przekazywana jest jego autorowi. Jeśli zawiadomienie przesłane było uprzednio zainteresowanemu państwu — w celu wyjaśnienia warunków admissibility — państwo to zostaje również poinformowane o decyzji Komitetu (art. 92 Regulaminu).

USTALANIE FAKTÓW

Konsekwencją pozytywnej decyzji w kwestii admissibility jest przekazanie zawiadomienia „państwu, któremu zarzuca się naruszenie któregoś z przepisów Paktu” (art. 4 Protokołu). Państwo w ciągu 6 miesięcy powinno przedłożyć pisemne „explanations or statements clarifying the matter and the remedy, if any, that may have been taken by the State” (art. 4 Protokołu). Komitet przyjął, iż brak tych wyjaśnień nie hamuje procedury kontrolnej i w praktyce kontynuował rozpatrywanie zawiadomień, mimo że ani Protokół, ani Regulamin nie zawierają w tej kwestii

²⁶ Case № 74/1979, M. A. Esterella v. Uruguay, HRC 1983, Annex XII, § 4; Case № 6/1977, M. Milian Sequeira v. Uruguay, HRC 1980, Annex IX, § 9.

żadnych postanowień. Wyjaśnienia nadesłane przez państwo przedkłada-
ne są autorowi zawiadomienia (art. 93, pkt 3 Regulaminu).

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na pewne niekonsekwencje w przepisach Regulaminu. Otóż autor zawiadomienia otrzymuje wyjaśnienia państwa na etapie merytorycznym procedury kontrolnej (ustalenie faktów), natomiast Komitet nie informuje go o stanowisku, jakie zajęło państwo w kwestii admissibility.

Analizowane tutaj instrumenty międzynarodowe nie odpowiadają na pytanie, czy uwagi przedłożone przez autora zawiadomienia, w związku z wyjaśnieniami państwa, są z kolei przekazywane temu ostatniemu. Pełne informowanie obu stron nie tylko o zarzutach, ale i o treści dodatkowych wyjaśnień byłoby jednym ze środków gwarantujących ich interesy. Choć jednocześnie prowadziłoby to niewątpliwie do przedłużenia procedury kontrolnej, która trwa niekiedy trzy lata.

Istotne wątpliwości budzi kompetencja Komitetu do zrewidowania swojej decyzji w kwestii admissibility zawiadomienia na tym etapie procedury kontrolnej²⁷. Może to nastąpić w rezultacie analizy wyjaśnień nadesłanych przez państwo. Po pierwsze — państwo na etapie analizy warunków formalnych, jakim winno odpowiadać zawiadomienie, może celowo nie dostarczać odpowiednich wyjaśnień zmierzając do przeniesienia tej kwestii do etapu rozpatrywania meritum sprawy. Po drugie — autor zawiadomienia, widząc zmianę decyzji Komitetu, może odnieść wrażenie, iż organ ten uległ presji politycznej państwa²⁸.

Komitet rozpatruje zawiadomienie „uwzględniając wszystkie pisemne informacje, jakie otrzymał od jednostki i od zainteresowanego państwa” (art. 5, pkt 1 Protokołu i art. 94 Regulaminu). Zawiadomienia rozpatrywane są na posiedzeniach niejawnych, o czym wyżej była mowa, i żadna procedura ustna nie jest przewidziana. Zadanie to może być powierzone grupie roboczej, niemniej ostateczny pogląd w kwestii naruszenia przez państwo przepisów Paktu jest zawsze formułowany na plenarnym posiedzeniu Komitetu.

POGLĄD KOMITETU

Kompetencje kontrolne Komitetu są niezwykle skromne i ograniczają się do sformułowania poglądu (view, constatation), który przekazywany jest zainteresowanemu państwu i jednostce (art. 5, pkt 4 Protokołu). Autorzy Protokołu koncentrując swą uwagę na sprecyzowaniu warunków formalnych, jakim powinno odpowiadać zawiadomienie, nie dodali na-

²⁷ Komitet udzielił sobie tej kompetencji w 1978 r. dodając nowy punkt do art. 93 Regulaminu.

²⁸ Poglądy w tej sprawie przytacza i ocenia M. Bossuyt, *Le Règlement*, s. 151.

wet w cytowanym wyżej przepisie Protokołu, iż jest to pogląd w kwestii, czy miało miejsce naruszenie przez państwo przepisów Paktu.

Protokół nie określa procedury uchwalania tego poglądu, toteż trzeba odwołać się w tej kwestii od art. 39 § 2 Paktu, który stanowi, że Komitet podejmuje swe decyzje większością głosów. Mimo jednoznacznego brzmienia tego przepisu procedura podejmowania decyzji była przedmiotem silnych kontrowersji w toku opracowywania Regulaminu. Zarysowały się wówczas dwa stanowiska: zwolenników *consensusu* i zwolenników głosowania. Pierwsi argumentowali, że w celu zagwarantowania przyjaznych i pokojowych stosunków pomiędzy państwami należy uczynić wszystko, aby podstawą podejmowania decyzji był *consensus*, a nie głosowanie. Uważali oni, że Regulamin powinien *expressis verbis* przewidywać, iż decyzje Komitetu podejmowane są na drodze *consensusu*. Zwolennicy głosowania byli nie tyle przeciwnikami *consensusu* jako metody podejmowania decyzji przez Komitet, co przeciwnikami uczynienia z *consensusu* wyłącznej metody podejmowania decyzji (a taki był cel zwolenników pierwszego stanowiska). Wskazywali przy tym, że *consensus* wiąże się raczej z ideą kompromisu, a nie z ideą współpracy. Spór rozstrzygnęła opinia doradcy prawnego Sekretariatu ONZ, który stanął na stanowisku, że sprzeczny z Paktem byłby każdy przepis Regulaminu zmierzający do uchylecia lub ograniczenia zasady podejmowania decyzji większością głosów. W opinii tej czytamy dalej, iż nic nie stoi na przeszkodzie, aby Komitet podejmował swe decyzje poprzez *consensus*, ale w przypadku, gdy nie zostaje on osiągnięty, sprawa winna być poddana pod głosowanie. Sygnalizował przy tym, że liczne organy międzynarodowe podejmują często swe decyzje poprzez *consensus*, mimo że ta forma nie jest przewidziana w żadnych przepisach regulujących ich kompetencje²⁹. Ostatecznie Komitet przyjął następujące rozwiązanie: art. 51 Regulaminu, który przewiduje, że decyzje podejmowane są większością głosów, opatrzony został następującym komentarzem w formie noty w przypisie: „Członkowie Komitetu powszechnie wyrażali pogląd, że metody pracy powinny pozwolić na podejmowanie działań na rzecz osiągnięcia *consensusu* przed poddaniem sprawy pod głosowanie. Oczywiście przy jednoczesnym przestrzeganiu Paktu i Protokołu oraz pod warunkiem, że poszukiwanie *consensusu* nie opóźni w sposób istotny pracy Komitetu. Przewodniczący może na każdym posiedzeniu i na wniosek każdego członka poddać każdą propozycję pod głosowanie” W praktyce Komitet zawsze poszukiwał *consensusu*³⁰.

Na tle przedstawionej wyżej dyskusji interesujący jest przepis art. 94,

²⁹ Por. CCPR/C/SR.4, § 8, 9, 23, 84; CCPR/C./SR.13, § 16, 17.

³⁰ Por. na ten temat B. Graefrath, *Menschenrechte Und internationale Kooperation. 10 Jahre Praxis des internationalen Menschenrechtskomitees*, Berlin 1988, s. 131 i n.

pkt 4 Regulaminu, który przewiduje, iż każdy członek Komitetu może domagać się, aby streszczenie jego indywidualnej opinii było dołączone do poglądu Komitetu i przekazane obu stronom, to znaczy autorowi zawiadomienia i zainteresowanemu państwu. Przepis ten wzbudził ożywione dyskusje na etapie prac redakcyjnych; liczni członkowie byli zdania, że opinie indywidualne osłabiają autorytet moralny poglądów formułowanych przez Komitet. Ostatecznie postanowiono, że opinia indywidualna będzie przekazywana stronom nie automatycznie, ale na wyraźne żądanie jej autora.

Poglądy Komitetu nie są, o czym wyżej była już mowa, wiążące dla państwa. Co więcej, Protokół nawet nie zachęca państw do uwzględnienia tych poglądów, trudno byłoby zatem zakwalifikować je jako zalecenia. Jediną „sankcją” jest publikacja w rocznych sprawozdaniach Komitetu informacji o działalności podjętej na podstawie Protokołu (art. 6).

PRÓBA OCENY

Spośród 87 państw, które są stronami Paktu Politycznego, według stanu prawnego na koniec 1987 r., 39 ratyfikowało Protokół Fakultatywny. W tej liczbie mamy następujące państwa europejskie: Dania, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Francja, Islandia, Luksemburg, Norwegia, Portugalia, Szwecja, Włochy. Najbliższa przyszłość pokaże zapewne, czy ratyfikacja Protokołu przez Węgry pozostanie ewenementem, czy też oznacza zmianę stanowiska państw socjalistycznych w kwestii kontroli międzynarodowej nad realizacją praw człowieka.

1. Na przestrzeni pierwszych 10 lat swego funkcjonowania Komitet Praw Człowieka otrzymał 211 zawiadomień, które dotyczyły 22 państw. Najwięcej zawiadomień dotyczyło Urugwaju, przy czym większość z nich dotyczyła bardzo poważnych naruszeń praw człowieka.

Procedura kontrolna zakończyła się sformułowaniem poglądu Komitetu w kwestii naruszeń praw człowieka w 72 sprawach, a w dalszych 12 podjęto decyzję o dopuszczalności zawiadomień. W zdecydowanej większości spraw Komitet stanął na stanowisku, iż państwo naruszyło prawa człowieka. W 55 przypadkach Komitet podjął decyzję o niedopuszczalności zawiadomienia. Zainteresowanym państwom przekazano 21 zawiadomień w celu zasięgnięcia ich opinii w kwestii admissibility. I wreszcie 51 spraw nie jest kontynuowanych, w kilku przypadkach w następstwie wycofania zawiadomienia, w pozostałych w związku z brakiem jakiegokolwiek kontaktu z ich autorami³¹.

Nasuwa się w tym miejscu pytanie, czy liczbę przedłożonych zawiadomień należy ocenić jako dużą? Odpowiedź na powyższe pytanie musi

³¹ Na dalszych stadiach procedury kontrolnej niektóre z tych liczb zmieniły

być zrelatywizowana do bardzo wielu czynników, przy czym pomijam tutaj liczbę naruszeń postanowień Paktu w poszczególnych państwach. Biorąc pod uwagę oczekiwania i nadzieje, jakie wiąże się na ogół z tą metodą kontroli międzynarodowej, liczba zawiadomień jest raczej skromna. Konstatacja ta nie jest jednak równoznaczna z niedocenianiem roli orzecznictwa Komitetu Praw Człowieka, o czym niżej będzie mowa.

Wśród wielu przyczyn, które wpływają na ilość zawiadomień kierowanych do Komitetu Praw Człowieka, dwie zasługują moim zdaniem na szczególną uwagę. Po pierwsze — liczne procedury międzynarodowe, tak uniwersalne, jak i regionalne, są w pewnym sensie konkurencyjne w stosunku do tej, która ustanowiona jest w Protokole Fakultatywnym. Organy międzynarodowe, zwłaszcza te, które funkcjonują w regionalnych systemach ochrony praw człowieka, wyposażone są w szersze kompetencje aniżeli Komitet Praw Człowieka, co spowodowało wykształcenie się przekonania o ich większej skuteczności. Dotyczy to zwłaszcza organów działających na podstawie Europejskiej konwencji praw człowieka, które uznawane są w doktrynie jako modelowe dla tego rodzaju kontroli międzynarodowej. Po drugie — niska świadomość prawa wielu społeczeństw i brak odpowiedniej informacji powodują, że Protokół Fakultatywny jest po prostu nieznanym. Charakterystyczne jest, że wiele zawiadomień skierowanych było przeciwko Kanadzie, a nie jest to przecież państwo, które przoduje w naruszeniach praw człowieka. Powód jest inny; otóż w Kanadzie, jak chyba w żadnym innym państwie, nadano szeroki rozgłos problematyce praw człowieka, stwarzając przy tym rozbudowany i sprawny system informacji o wszelkich procedurach kontrolnych, jakie dostępne są w płaszczyźnie wewnętrznej i międzynarodowej. Kompetencje Komitetu Praw Człowieka, jak również rezultaty jego działalności, są na ogół mało znane, a przykładów nie trzeba szukać daleko.

2. Komitet Praw Człowieka nie jest organem sądowym, gdyż nie jest wyposażony w kompetencje, jakie przysługują np. Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka. Nie jest organem quasi-sądowym — choć ten niesprecyzowany, a często używany zwrot ma bardzo szeroki zakres — mimo że stosuje przepisy Paktu i Protokołu *in a judicial spirit*³². Komitet nie ma kompetencji do podejmowania decyzji w sprawach merytorycznych (zapadają one jedynie w kwestii admissibility), nie można go zatem porównywać z Komitetem Ministrów Rady Europy. Uprawnienia Komitetu — tak w sprawach merytorycznych, jak i proceduralnych — są znacznie skromniejsze od tych jakie przysługują Europejskiej Komisji Praw Człowieka. Komitet nie ma kompetencji koncyliacyjnych na podstawie Protokołu Fakultatywnego; nie może powołać komisji kon-

³² A. de Zayas, J. Th. Moller, T. Opsahl, *Application of the International Covenant on Civil and Political Rights under the Optional Protocol by the Human Rights Committee*, German Yearbook of International Law 1985, vol. 28, s. 11.

cyliacyjnej ad hoc, która jest przewidziana w art. 42 Paktu w związku ze skargami państwo contra państwo. Komitet nie ma kompetencji do investigation, w jakie wyposażona jest Komisja Praw Człowieka w rezolucji 1503 (XLVIII), choć niektórzy przypisują mu tę funkcję³³. Protokół Fakultatywny nie zawiera przepisów o friendly settlement pomiędzy stronami sporu; termin „spór” nie jest zresztą w tych przepisach ani w praktyce Komitetu stosowany. I wreszcie Komitet nie ma kompetencji do formułowania zaleceń pod adresem państwa, w odro” cieniu np. do Komitetu ds. Dyskryminacji Rasowej.

Komitetowi Praw Człowieka przysługuje jedynie kompetencja perswazji. Określenie to, którego autorem jest T. Opsahl³⁴, były członek Komitetu, w sposób najtrafniejszy charakteryzuje zakres uprawnień tego organu,

3. Zakres kompetencji Komitetu nadal jest przedmiotem dyskusji w doktrynie. Sceptycy uważają, że procedura kontrolna nie będzie skuteczna, dopóki Komitet nie zostanie wyposażony w „silniejsze” uprawnienia. Optymiści argumentują, że pozycja i skład Komitetu są gwarancjami wysokiego autorytetu moralnego formułowanych przezeń poglądów.

Ogólnie rzecz biorąc niewielka jest w praktyce różnica pomiędzy, nie wiążącym poglądem a wiążącą decyzją, jeśli ta ostatnia nie jest poparta odpowiednimi środkami gwarantującymi wykonalność. A rozumując racjonalnie należałoby przyjąć, że państwo, które decyduje się na ratyfikację Protokołu, liczy się tym samym z możliwością uruchomienia procedury kontrolnej i zechce w przyszłości respektować poglądy Komitetu. Niezależnie od leją ogólnej, zapewne nazbyt optymistycznej konstatacji, można na licznych przykładach wykazać znaczenie i rolę, jaką te poglądy odgrywają.

a) Komitet dokonuje interpretacji przepisów Paktu i to nie tylko w swoich poglądach, ale również w opiniach indywidualnych jego członków. Interpretacja ta może przyczynie się do ujednoczenia wykładni postanowień Paktu, a w konsekwencji do przyjęcia przez państwo nowych wspólnych standardów w zakresie ich wykonywania;

b) W wielu sprawach Komitet formułował pogląd nie tylko w kwestii naruszenia praw człowieka, ale wskazywał środki, jakie powinny być podjęte przez państwo w celu realizacji Paktu, jak również metody kompetencji, jakie są mu przyznane w Pakcie, Protokole i Regulaminie. Wyraża się opinię, że tego rodzaju orzecznictwo Komitetu może przyczynić

³³ Por. Th. Meron, *Human Rights Law-Making in the United Nations. A Critique of instruments and Process*, Oxford 1986, s. 84. Inni autorzy mówią tutaj o fact-finding kompetencjach. W tych koncepcjach uwaga jest skoncentrowana na kompetencjach Komitetu w trakcie rozpatrywania zawiadomień. Natomiast moim zdaniem istotny jest tutaj charakter „poglądów”, jakie Komitet formułuje na ostatnim etapie procedury kontrolnej.

³⁴ A. de Zayas, J. Th. Molier, T. Opsahl, *Application*, s. 12.

się nie tylko do załatwienia sporu pomiędzy jednostką a państwem w duchu poszanowania praw człowieka, ale może także zachęcić państwa do podjęcia wskazanych przez Komitet środków ustawodawczych i administracyjnych³⁵;

c) W kilku sprawach Komitet wyraził pogląd, że państwo dopuściło się gross violations of fundamental human rights. Tym samym Komitet stwierdzał naruszenie przez państwo norm prawa międzynarodowego o charakterze *ius cogens*³⁶.

d) Zgodnie z analizowanymi tutaj instrumentami międzynarodowymi Komitet publikuje streszczenia z przebiegu procedury kontrolnej. Tym czasem wielokrotnie — bez wyraźnej podstawy normatywnej — Komitet publikował swój pogląd *in extenso*. Działo się tak zawsze w sprawach, gdy wchodziły w grę ciężkie naruszenia praw człowieka.

Należy jednak pamiętać, że celem tej procedury kontrolnej nie jest potępienie państwa na arenie międzynarodowej. Miarą sukcesu Komitetu będzie stopień, w jakim jego orzecznictwo wpłynie na praktykę państw.

THE INDIVIDUAL COMMUNICATIONS BEFORE THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE

Summary

Last year Hungary, as the only one of the socialist states, ratified the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. It means that Hungary recognizes the competence of the Committee to receive and consider communications from individuals subject to its jurisdiction who claim to be victims of a violation by the state of any of the rights set forth in the Covenant. The postulates to ratify the Protocol have also been raised in Poland, so far in the doctrine rather than in political circles. Two types of fears are in the way. Firstly, international supervision is still strongly believed to constitute the intervention in the domestic jurisdiction, to be the violation of sovereignty, and to be against Art. 2 § 7 of the United Nations Charter. Secondly, it proves extremely difficult to overcome a traditional perception of relations between a state and an individual and to recognize those two subjects as equal parties in a dispute heard by the international authority. States are also afraid of individual communication abuse for political purposes. Are those fears justified? A partial answer may be given by the analysis of the international norms regulating the competence of the Human Rights Committee and the supervision procedure.

The author analyses the provisions of the Optional Protocol and the Provisional Rules of Procedure adopted by the Committee. She discusses in detail the

³⁵ E. Mose, T. Opsahl, *The Optional Protokół to the International Convenant on Civil and Political Rights*, Santa Clara Law Review 19, vol. 21, nr 2, s. 336.

³⁶ Por. szerzej: M. E. Tardu, *The Protokół to the United Nations Convenant on Civil and Political Rights and the Inter-American System: A study of Co-Existing Petition Procedures*, American Journal of International Law 19, vol. 70, nr 4, s. 791.

rules of submission of communications and the their admissibility. Special attention is paid to the views formulated by the committee as well as to their binding force and to the role they play of may play in international practice.

Although the Committee's views are of persuasive value only, numerous examples may be given to indicate their significance. The Committee interprets the dispositions of the Covenant. Thus, the views of the Committee may contribute not only to the unification of interpretation of the Covenant by the states, but also to the adoption by the states of some common standards of implementation. In many cases the Committee indicated the measures of enforcement to be adopted by the state. The views of such a kind may not only contribute to securing a friendly settlement of the matter on the basis of respect of human rights as defined in the Covenant but may also encourage the state to adopt the administrative and legislative measures indicated by the Committee. In a few cases the Committee found gross violation of fundamental human rights, i.e it formulated the views which clearly characterized certain facts as violations of international norms considered as "ius cogens". The Committee many times published its view "in extenso"; such publicity has the character of a „sui generis" sanction.

However, the purpose of supervision procedure is not the accusation of a state on the international scene. The role of international instruments analysed in the article is not only to protect human rights but also to protect the interests of the state against which the individual raises his/her claim. It is this latter circumstance that should encourage other socialist states to ratify the Optional Protocol.