

Anna Hernandez-Polczyńska*

WIZYTY SPECJALNYCH SPRAWOZDAWCÓW ONZ W POLSCE

I. Wprowadzenie

Polska jako członek Organizacji Narodów Zjednoczonych należy do uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka. Z tego powodu kilkakrotnie była celem wizyt specjalnych sprawozdawców działających w ramach mechanizmu procedur specjalnych Rady Praw Człowieka ONZ. Procedury specjalne oraz wizyty krajowe jako metoda ich działania zostaną pokrótce scharakteryzowane w pierwszej części artykułu. Jego głównym celem jest natomiast przedstawienie wizyt krajowych w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem misji Specjalnego Sprawozdawcy ds. niezależności sędziów¹ oraz sformułowanie na tej podstawie oceny tego środka monitorowania stanu przestrzegania praw człowieka. Wskazane zostaną także czynniki wzmacniające oraz osłabiające wpływ wizyty na sytuację w kraju.

II. Procedury specjalne Rady Praw Człowieka ONZ

Rada Praw Człowieka ONZ będąca międzyrządowym forum zajmującym się prawami człowieka wypełnia swoje zadania bezpośrednio lub poprzez jej mechanizmy, do których należą procedury specjalne. Są to mandaty pełnione przez niezależnych ekspertów ustanawiane przez Radę dla kraju (mandaty krajowe) lub prawa czy problemu związanego z prawami człowieka (mandaty tematyczne). Geneza tego mechanizmu sięga drugiej połowy lat 60. XX wieku, kiedy Komisja Praw

* Magister nauk prawnych, asystentka w Poznańskim Centrum Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. E-mail: aniapolcz@gmail.com

¹ Pełna nazwa mandatu to Specjalny Sprawozdawca do spraw niezależności sędziów i pełnomocników prawnych. Tłumaczenia nazw mandatów podają według zestawienia: M. Balcerzak, *Geneza i funkcje procedur specjalnych Rady Praw Człowieka ONZ* (w:) G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017, s. 192–195.

Człowieka² powołała Grupę Roboczą Ekspertów do spraw Afryki Południowej upoważnioną do zbadania przypadków tortur i złego traktowania więźniów politycznych³. W ramach procedur specjalnych działają zarówno mandaty kolegialne – pięcioosobowe grupy robocze, jak i jednoosobowe pełnione przez specjalnych sprawozdawców lub niezależnych ekspertów. W ciągu ponad 50 lat procedury specjalne rozrosły się do 56 mandatów: 11 krajowych⁴ i 44 tematycznych⁵. Wzrost liczby mandatów niesie ze sobą zagrożenia dla funkcjonowania mechanizmu⁶. Przede wszystkim powoływanie nowych procedur bez jednoczesnego proporcjonalnego zwiększania środków przeznaczonych na ich działanie ogranicza dostęp do środków piastunom pozostałych mandatów. Z tego powodu inicjatywy tworzenia mandatów mogą być odbierane jako sposób realizacji celów politycznych⁷ oraz stwarzanie pozorów wrażliwości na problemy praw człowieka przy braku zainteresowania rzeczywistymi możliwościami działania coraz większej liczby procedur⁸.

Podstawa dla działania poszczególnego mandatu zawarta jest zawsze w rezolucji Rady Praw Człowieka powołującej lub przedłużającej określony mandat. Rezolucje te określają w sposób mniej lub bardziej szczegółowy zadania nałożone na piastuna mandatu. Sekretarz Generalny ONZ w swoim raporcie z 2002 r. stwierdził, iż procedury specjalne „rozrosły się w sposób *ad hoc* i przy braku jasnych reguł stanowiących podstawę dla ich funkcjonowania”⁹. W istocie przez wiele lat nie było dokumentu, który regulowałby zasady wykonywania mandatu w ramach wszystkich procedur.

W trakcie reformy, w wyniku której zakończyła działalność Komisja Praw Człowieka, a rozpoczęła Rada Praw Człowieka, uregulowanie kwestii procedur specjal-

² Komisja Praw Człowieka działała od 1946 roku jako organ pomocniczy Rady Gospodarczej i Społecznej. Po rozwiązaniu Komisji w 2006 r. utworzono w jej miejsce Radę Praw Człowieka, która jest organem pomocniczym Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

³ Rezolucja Komisji Praw Człowieka nr 2 (XXIII) z 6 marca 1967 r.

⁴ Na dzień 28 lipca 2018 r. działają mandaty dla następujących krajów: Białoruś, Iran, Kambodża, Korea Północna, Mali, Myanmar, Palestyńskie Terytoria Okupowane, Republika Środkowoafrykańska, Somalia oraz Sudan. W 2011 r. został również utworzony mandat Specjalnego Sprawozdawcy ds. sytuacji praw człowieka w Syrii, jego działanie rozpocznie się jednak dopiero po zakończeniu misji komisji śledczej.

⁵ Aktualna lista mandatów tematycznych: https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM [dostęp do wszystkich źródeł internetowych z 28 lipca 2018 r.].

⁶ Więcej na ten temat: R. Freedman, J. Mchangama, *Expanding or Diluting Human Rights?: The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates*, *Human Rights Quarterly* 2016, nr 38, s. 164–193; G. Baranowska, A. Hernandez-Polczyńska, *Procedury specjalne a rozbudowa uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka*, *Studia Prawnicze* 2017, nr 3, s. 101–113.

⁷ M. Balcerzak, *Geneza i funkcje procedur specjalnych...*, s. 191.

⁸ E. Zielińska, *Procedury Specjalne ONZ ds. ochrony praw człowieka kobiet. Ogląd z wewnątrz* (w:) G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska (red.), *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, Warszawa 2017, s. 216.

⁹ „(...) [special procedures] (...) have grown in an ad hoc fashion and without clear ground rules for their operation”. *Strengthening of the United Nations: an agenda for further change. Report of Secretary General*, 9 września 2002 r., A/57/387, par. 55

nych odegrało dużą rolę. Pewne kwestie zostały unormowane w rezolucji nr 5/1 z dnia 18 czerwca 2007 r., która określa zasady działania Rady oraz jej mechanizmów¹⁰. Przełomowym momentem w historii procedur specjalnych było przyjęcie w 2007 r. Kodeksu postępowania dla piastunów mandatów procedur specjalnych¹¹. Zwolennikami jego uchwalenia były głównie państwa dążące do ograniczenia niezależności i zakresu działania piastunów mandatów, a sponsorem rezolucji, na mocy której przyjęto kodeks, została Algieria działająca w imieniu Grupy Afrykańskiej. Kodeks zapewnił podstawę prawną dla działań ekspertów, które wynikały wcześniej z dorozumianych kompetencji. Przykładem może być choćby upoważnienie do przeprowadzania wizyt krajowych. Nie wszystkie rezolucje dotyczące poszczególnych mandatów przewidywały taką metodę działania, wielu ekspertów stosowało ją, wyinterpretowawszy z przydzielonych zadań. Kodeks natomiast przewiduje wizyty jako standardową metodę działania procedur specjalnych¹².

Status piastuna mandatu wyznaczają zasady mające zapewnić ekspercki i niezależny charakter procedur specjalnych. Wiedza i doświadczenie związane z przedmiotem mandatu są jednym z kryteriów oceny kandydatur w procesie wyboru piastunów mandatów¹³. Zgodnie z zasadą niezależności eksperci powinni być w swojej działalności wolni od wszelkiego rodzaju zewnętrznych wpływów, podżegania, nacisków, gróźb lub ingerencji, zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich¹⁴. Działają oni we własnym imieniu¹⁵ i nie otrzymują wynagrodzenia. Postrzeganie piastunów mandatów procedur specjalnych jako niezależnych ekspertów jest konieczne dla skutecznego wypełniania ich funkcji, zapewnia bowiem ułatwiony dostęp do źródeł informacji, szersze możliwości wejścia w konstruktywny dialog z rządami państw oraz większe znaczenie publikowanych sprawozdań¹⁶.

Procedury specjalne pełnią istotną i wielowymiarową rolę w systemie praw człowieka. Do ich zadań należy monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka, prowadzenie badań nad prawami człowieka, udzielanie rekomendacji i pomocy

¹⁰ Rezolucja Rady Praw Człowieka nr 5/1, *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, 18 czerwca 2007 r.

¹¹ Code of Conduct for Special Procedures Mandate-Holders of the Human Rights Council, aneks do rezolucji Rady Praw Człowieka nr 5/2, 18 czerwca 2007 r.

¹² Zdaniem E. Dominguez-Redondo przyjęcie Kodeksu postępowania wbrew intencjom jego orędowników wzmocniło pozycję procedur specjalnych. Zob. E. Dominguez-Redondo, *Rethinking the Legal Foundations of Control in International Human Rights Law – The Case of Special Procedures*, *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2011, nr 29(3), s. 261–288.

¹³ Rezolucja Rady Praw Człowieka nr 5/1, par. 39. Wybór piastuna dokonywany jest przez Przewodniczącego Rady Praw Człowieka ze skróconej listy przedstawionej przez Grupę Doradczą oceniającą kandydatury, do zgłoszenia których uprawniony jest szeroki katalog podmiotów: rządy, grupy regionalne działające w ramach ONZ, organizacje międzynarodowe i pozarządowe, krajowe instytucje praw człowieka działające zgodnie z zasadami paryskimi, inne organy zajmujące się prawami człowieka oraz osoby fizyczne.

¹⁴ Art. 3 lit. a Code of Conduct.

¹⁵ Art. 4 Code of Conduct.

¹⁶ R.K.M. Smith, *The possibilities of an independent special rapporteur scheme*, *The International Journal of Human Rights* 2011, vol. 15, nr 2, s. 173.

technicznej, interweniowanie w sprawach indywidualnych, kształtowanie standardów ochrony praw człowieka, zapobieganie ich naruszeniom oraz ich promocja. Monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka, które jest pierwotną funkcją procedur specjalnych, odbywa się przede wszystkim poprzez wizyty krajowe.

III. Wizyty krajowe jako metoda działania procedur specjalnych

Przeprowadzanie wizyt (misji) krajowych należy do podstawowych metod działania ekspertów procedur specjalnych obok przesyłania rządów tzw. zawiadomień (*communications*) – listów dotyczących podejrzeń naruszeń praw człowieka (*letters of allegations*) oraz pilnych apelii (*urgent appeals*), a także opracowywania raz do roku sprawozdań składanych Radzie Praw Człowieka oraz Zgromadzeniu Ogólnemu¹⁷.

Wizyty krajowe mają na celu zebranie przez eksperta informacji dotyczących stanu przestrzegania praw człowieka w odniesieniu do przedmiotu mandatu. Państwo musi wyrazić zgodę na ich przeprowadzenie poprzez wystosowanie zaproszenia dla danego piastuna mandatu. Jeżeli ekspert planuje odwiedzić dany kraj, kieruje do jego władz prośbę o zaproszenie. Jak wskazuje M. Balcerzak, członek Grupy Roboczej Ekspertów ds. osób ludności pochodzenia afrykańskiego, negocjacje na temat przyjęcia wizyty bywają żmudne, a państwa mogą w ich trakcie udzielać wymijających odpowiedzi lub wcale nie podawać powodu swojej niechęci do zaproszenia piastuna mandatu¹⁸. Wystosowanie tzw. stałego zaproszenia (*standing invitation*) jest wyrazem gotowości na przyjęcie wizyty przedstawiciela każdej procedury tematycznej w każdym czasie. Dotychczas 118 państw wystosowało takie zaproszenie, w tym Polska w 2001 roku¹⁹. Nie oznacza ono jednak automatycznej zgody na wizytę, dla której każdorazowo potrzebne jest odrębne zaproszenie²⁰.

Globalny zasięg działania mandatów tematycznych i niewielka liczba wizyt przeprowadzanych w ramach jednego mandatu (od 1 do 3 wizyt rocznie) sprawiają, iż istotną kwestią jest wybór państwa, do którego uda się ekspert procedur specjalnych. Część wizyt ma charakter interwencyjny i związana jest z doniesieniami o naruszeniach praw człowieka wchodzących w zakres danego mandatu lub o zagrożeniu wystąpienia takich naruszeń. Przede wszystkim eksperci procedur specjalnych przywiązują jednak wagę do tego, aby odwiedzane przez nich państwa różniły się położeniem geograficznym, systemem prawnym i politycznym, poziomem rozwoju gospodarczego oraz stanem przestrzegania praw człowieka. Odwiedzane są więc także kraje, które charakteryzuje wysoki stopień przestrzegania praw człowieka. W ten sposób wizyta nie prowadzi do napiętnowania państwa będącego jej celem, co może

¹⁷ Przedstawiciele wszystkich mandatów zobowiązani są do składania raz w roku sprawozdania Radzie Praw Człowieka, natomiast sprawozdania Zgromadzeniu Ogólnemu przedkładają ci piastuni mandatów, których zobowiązuje do tego rezolucja Rady Praw Człowieka tworząca lub przedłużająca mandat albo rezolucja Zgromadzenia Ogólnego.

¹⁸ M. Balcerzak, *Geneza i funkcje procedur specjalnych...*, s. 189.

¹⁹ Lista krajów, które wydały stałe zaproszenia: https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx.

²⁰ Iran, który wydał stałe zaproszenie, nie przyjął wizyty od 2005 r.

zwiększyć chęć współpracy państwa z przedstawicielami procedur specjalnych. Takie podejście pozwala także na odparcie często powtarzanego na forum ONZ zarzutu o selektywność w działaniu mechanizmów ochrony praw człowieka. Według państw formułujących taki zarzut niektóre kraje, zwłaszcza słabiej rozwinięte, są przedmiotem nieustannej krytyki, natomiast naruszeniom dokonywanym przez inne państwa nie poświęca się należytej uwagi²¹.

Program wizyty ustalany jest w porozumieniu z rządem danego kraju i obejmuje zazwyczaj spotkania m.in. z przedstawicielami władz, instytucji zajmujących się prawami człowieka, organizacji pozarządowych, a także ofiarami naruszeń praw człowieka. Wizytę poprzedza wydanie komunikatu prasowego, w którym ekspert informuje o jej celu i planowanym przebiegu. W trakcie wizyty sprawozdawca opracowuje tzw. wstępne ustalenia (*preliminary findings*), o których informuje władze państwa, a następnie podaje do wiadomości publicznej w trakcie kończącej wizytę konferencji prasowej oraz w formie komunikatu publikowanego na stronie internetowej Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka.

Pełna treść wniosków i zaleceń dla państwa po wizycie stanowi treść sprawozdania z misji przedstawianego Radzie Praw Człowieka, które jest załącznikiem do sprawozdania rocznego. Od ukończenia wizyty do złożenia sprawozdania Radzie mija zazwyczaj kilka miesięcy, co z jednej strony pozwala na skrupulatne opracowanie raportu, ale z drugiej osłabia jego potencjał oddziaływania na sytuację w państwie. W krajach, w których dokonywane są dynamiczne zmiany, np. ustawodawcze, sprawozdanie opisujące stan sprzed wielu miesięcy może być nieaktualne. Z biegiem czasu słabnie także zainteresowanie wizytą. Z tego względu większe znaczenie dla podmiotów krajowych mogą mieć wstępne ustalenia, prezentowane kiedy piastun mandatu przebywa jeszcze w kraju²². W trakcie sesji Rady Praw Człowieka, po przedstawieniu przez piastuna mandatu sprawozdania, odbywa się dyskusja. Państwo, którego dotyczyło sprawozdanie, może przedstawić swoje stanowisko. Głos w debacie mają prawo zabrać również przedstawiciele organizacji pozarządowych.

IV. Wizyty krajowe w Polsce

Dotychczas piastuni mandatów tematycznych procedur specjalnych przeprowadzili siedem wizyt w Polsce trwających od 5 do 7 dni. We wszystkich przypadkach byli to specjaliści sprawozdawcy lub specjalne sprawozdawczynie. Poza tym Polskę

²¹ Takie stanowisko zostało wyrażone przez państwa m.in. w trakcie dorocznego spotkania piastunów mandatów procedur specjalnych w 2015 r. „Kilka państw poparło racjonalizację wizyt krajowych i zwiększoną koordynację pomiędzy piastunami mandatów, biorąc pod uwagę potrzebę uniwersalnego zasięgu oraz unikania dublowania się, jak również dodało, iż pewne kraje są zbyt często analizowane (*overanalysed*), a niektóre wcale” (tłum. własne). Report of the 22nd annual meeting of special rapporteurs/representatives, independent experts and working groups of the special procedures of the Human Rights Council (Geneva, 8–12 June 2015), including updated information on the special procedures, 23 maja 2016 r., A/HRC/31/39, s. 15, pkt 66.

²² Tak: T.J. Piccone, Brookings Institution, *Catalysts for Change: How the UN's Independent Experts Promote Human Rights*, Washington 2012, s. 24.

kilkakrotnie odwiedzał Specjalny Sprawozdawca ds. Białorusi, któremu państwo będące przedmiotem jego mandatu uniemożliwia wjazd na swoje terytorium. W Polsce Sprawozdawca spotykał się z osobami, które udzielały mu informacji na temat stanu przestrzegania praw człowieka na Białorusi.

Od dwóch pierwszych wizyt: Specjalnej Sprawozdawczynie do spraw przemocy wobec kobiet, jej przyczyn i konsekwencji²³ oraz Specjalnego Sprawozdawcy do spraw promocji i ochrony prawa do wolności opinii i ekspresji²⁴ upłynęło już ponad 20 lat, z tego względu pozostaną więc one poza zakresem artykułu. Trzy kolejne wizyty przeprowadzone w latach 2009–2011 r. oraz wizyta z 2016 r. zostaną omówione niżej. Kolejny punkt będzie natomiast poświęcony ostatniej, niedawnej wizycie Specjalnego Sprawozdawcy ds. niezależności sędziów.

W najbliższych latach Polska będzie prawdopodobnie częściej niż dotychczas celem wizyt ekspertów procedur specjalnych. Na przełom września i października 2018 r. planowana jest wizyta Specjalnego Sprawozdawcy w obszarze praw kulturalnych. Polska zaakceptowała także prośby o umożliwienie wizyty Specjalnego Sprawozdawcy do spraw współczesnych form rasizmu, dyskryminacji rasowej, ksenofobii i związanej z nimi nietolerancji w 2019 r. i Grupy Roboczej do spraw arbitralnej detencji w 2020 r. Na akceptację Polski czekają prośby Grupy Roboczej do spraw dyskryminacji kobiet w prawie i praktyce, Specjalnego Sprawozdawcy do spraw prawa do wolności, pokojowego zgromadzania się i zrzeszania oraz Grupy Roboczej Ekspertów do spraw ludności pochodzenia afrykańskiego.

Dwie wizyty odbyły się w maju 2009 r. Jako pierwszy przybył do Polski Anand Grover pełniący funkcję specjalnego sprawozdawcy do spraw prawa każdej osoby do korzystania z możliwie najwyższego standardu zdrowia fizycznego i psychicznego²⁵. Sprawozdawca docenił działania Polski podejmowane w ciągu ostatnich dwudziestu lat w celu usprawnienia systemu ochrony zdrowia oraz zapewnienia powszechnego dostępu do opieki zdrowotnej. Pozytywnie ocenił on pracę Urzędu Rzecznika Praw Pacjenta. W sprawozdaniu z misji sprawozdawca skupił się na trzech zagadnieniach: prawach reprodukcyjnych kobiet, problematyce HIV/AIDS oraz sposobach leczenia uzależnienia od narkotyków. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych kwestii wskazał na problemy związane z brakiem informacji i edukacji seksualnej, ograniczony dostęp do antykoncepcji oraz bariery w dostępie do legalnej aborcji, m.in. wpływ klauzuli sumienia na dostępność świadczeń dla kobiet. Sprawozdawca pozytywnie ocenił działalność Krajowego Centrum ds. AIDS w zakresie podnoszenia świadomości na temat HIV i AIDS, krytyce poddał natomiast dysproporcję pomiędzy kwotami dostępnymi na leczenie AIDS a środkami wykorzystywanymi na zapobieganie zakażeniom wirusem HIV. W trzecim z wymienionych wyżej obszarów ekspert przedstawił negatywną opinię na temat karalności posiadania nawet niewielkich ilości narkotyków, która prowadzi również do zatrzymań osób leczących się np. za

²³ Report on the mission of the Special Rapporteur to Poland on the issue of trafficking and forced prostitution of women (24 May to 1 June 1996), E/CN.4/1997/47/Add. 1, 10 grudnia 1996 r.

²⁴ Wizyta odbyła się w dniach 24–28 maja 1997 r. Zob. Report on the mission of the Special Rapporteur to the Republic of Poland, 13 stycznia 1998 r., E/CN.4/1998/40/Add. 2.

²⁵ Wizyta odbyła się w dniach 5–11 maja 2009 r.

posiadanie metadonu²⁶. Sprawozdanie z wizyty zostało skrytykowane przez przedstawicieli Polski, którzy zarzucając Specjalnemu Sprawozdawcy nieuwzględnienie wszystkich udostępnionych mu danych, zwrócili się z prośbą do Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka z prośbą o dołączenie do dokumentacji sesji Rady Praw Człowieka poprawek i komentarzy do sprawozdania²⁷.

Drugą wizytą przeprowadzoną w 2009 r. była misja Joy Ngozi Ezeilo, specjalnej sprawozdawczynie ds. handlu ludźmi, w tym zwłaszcza kobietami i dziećmi. Misja ta odbyła się w dniach 24–29 maja. Także w tym przypadku ocena sformułowana przez ekspertkę nie była wyłącznie ani pozytywna, ani negatywna. Sprawozdawczynie doceniła osiągnięcia polskiego rządu w zwalczaniu handlu ludźmi, zaangażowanie we współpracę międzynarodową w tym zakresie oraz stan ratyfikacji dokumentów z dziedziny praw człowieka, zwłaszcza ratyfikację Protokołu o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniającego Konwencję ONZ przeciw międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 2000 r. (Protokół z Palermo)²⁸ oraz Konwencji Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi z 2005 r.²⁹ Ekspertka zwróciła jednak uwagę na rosnącą liczbę przypadków handlu ludźmi oraz fakt, iż Polska z kraju wyłącznie pochodzenia ofiar handlu ludźmi stała się także krajem tranzytu, jak również przeznaczenia. W związku z tym w sprawozdaniu z misji znalazło się wiele rekomendacji dotyczących m.in. konieczności wprowadzenia do kodeksu karnego definicji handlu ludźmi³⁰, utworzenia mechanizmu ochrony dzieci będących ofiarami handlu ludźmi, koordynacji wymiany danych pomiędzy policją, strażą graniczną i prokuraturą, a także mianowania krajowego sprawozdawcy, którego obowiązkiem byłaby koordynacja i monitoring wszystkich działań związanych z walką handlem ludźmi³¹. Tym razem Polska nie kwestionowała ustaleń sprawozdawczynie.

W maju 2011 r. odbyła się misja Specjalnego Sprawozdawcy do spraw wpływu ekologicznie racjonalnego zarządzania i usuwania niebezpiecznych substancji i odpadów na prawa człowieka. Funkcję tę pełnił wówczas Calin Georgescu. Sprawozdanie

²⁶ Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover. Addendum. Mission to Poland, 20 maja 2010 r., A/HRC/14/20/Add. 3.

²⁷ Corrections and comments on the report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover, 20 lipca 2010 r., A/HRC/14/G/4.

²⁸ Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję ONZ przeciw międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz. U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160.

²⁹ Konwencja Rady Europy w sprawie działań przeciwko handlowi ludźmi, sporządzona w Warszawie dnia 16 maja 2005 r., Dz. U. z 2009 r. Nr 20, poz. 107.

³⁰ Definicja została wprowadzona do kodeksu karnego w 2010 r. Zob. art. 1 ust. 2 lit. b ustawy z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy o Policji, ustawy – Przepisy wprowadzające Kodeks karny oraz ustawy – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 98, poz. 626.

³¹ Report of the Special Rapporteur on trafficking in persons, especially women and children, Joy Ngozi Ezeilo. Addendum. Mission to Poland, 2 czerwca 2010 r., A/HRC/14/32/Add. 3.

z wizyty w Polsce odnosiło się głównie do kwestii ochrony środowiska, trudno więc było dostrzec tam związki z prawami człowieka, choć wynikają one z całokształtu działalności sprawozdawcy, w tym sprawozdaniu nie zostały wskazane. Zdaniem sprawozdawcy Polska dokonała znaczących postępów w zakresie ochrony ludzi przed negatywnym wpływem niebezpiecznych środków chemicznych i odpadów toksycznych. Ekspert zalecił jednak dalszą harmonizację przepisów krajowych z prawem międzynarodowym i unijnym oraz opracowanie Krajowego Planu Gospodarki Odpadami. W ocenie sprawozdawcy system gospodarki odpadami komunalnymi wymagał znaczącej poprawy, m.in. dlatego, że nie pozwalał na oddzielanie odpadów niebezpiecznych. Polska nie zapewniała także odpowiedniego dostępu do informacji o niebezpiecznych substancjach chemicznych i odpadach toksycznych. Ekspert zwrócił też uwagę na brak organizacji pozarządowej, która zajmowałaby się powiązaniem praw człowieka i ochroną środowiska³². Diagnoza postawiona w raporcie sprawozdawcy jest już w dużej mierze nieaktualna w związku z uchwaleniem ustawy o odpadach w 2012 r.³³

Specjalna sprawozdawczyni do spraw prawa do żywności Hilal Elver odwiedziła Polskę w dniach 18–25 kwietnia 2016 r. Celem wizyty było zidentyfikowanie głównych przeszkód na drodze do pełnej realizacji prawa do żywności oraz zaproponowanie strategii walki z tymi przeszkodami. Większość rekomendacji zawartych w sprawozdaniu z wizyty miała ogólny charakter. Zalecenia dotyczyły m.in. stworzenia planu i przyjęcia ustawodawstwa wzmacniającego ochronę prawa do żywności, ustanowienia tego prawa filarem programów pomocy społecznej czy implementacji przepisów mających na celu ochronę przed zanieczyszczeniem wody i gleby. Sprawozdawczyni nie podała konkretnych rozwiązań, wskazała jednak wiele działań różnego typu, których podjęcie przyczyni się do pełniejszej realizacji prawa do żywności³⁴. Polska przedstawiła komentarze do sprawozdania, uzupełniając i prostując pewne informacje. Jednocześnie wyraziła podziękowanie za przygotowanie raportu i zapewniła o rozważeniu otrzymanych zaleceń³⁵.

V. Wizyta Specjalnego Sprawozdawcy ds. niezależności sędziów

Specjalny sprawozdawca ds. niezależności sędziów, Diego García-Sayán, który przebywał w Polsce od 23 do 27 października 2017 r., wydał 19 października komunikat zapowiadający jego wizytę. Określono w nim cel wizyty – ocenę wpływu kryzysu konstytucyjnego na skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego oraz skutków szerokiej reformy systemu sądownictwa. Sprawozdawca wskazał również, iż w trakcie wizyty zamierza spotkać się z przedstawicielami władzy wykonawczej

³² Report of the Special Rapporteur on the adverse effects of the movement and dumping of toxic and dangerous products and wastes on the enjoyment of human rights, Calin Georgescu. Addendum. Mission to Poland (25–31 May 2011), 7 września 2011 r., A/HRC/18/31/Add. 2.

³³ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, tekst pierwotny: Dz. U. z 2013 r. poz. 21.

³⁴ Report of the Special Rapporteur on the right to food on her mission to Poland, 27 grudnia 2016 r., A/HRC/34/48/Add. 1.

³⁵ Report of the Special Rapporteur on the right to food on her mission to Poland: comments by the State, 21 lutego 2017 r., A/HRC/34/48/Add. 3.

i ustawodawczej, sędziami, prawnikami, prokuratorami, a także przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, nauki, agencji ONZ, organizacji regionalnych oraz dyplomacji³⁶. Zarówno treść komunikatu, jak i okoliczności, w których doszło do wizyty, jednoznacznie wskazują na jej interwencyjny charakter. Potwierdza to również fakt, iż reformy przeprowadzane przez władze Polski były już wcześniej przedmiotem zainteresowania sprawozdawcy³⁷.

Lista osób, z którymi spotkał się ekspert podczas pięciodniowej wizyty, obejmowała przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Sprawiedliwości, Sejmowej Komisji Praw Człowieka i Sprawiedliwości oraz Senackiej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, kancelarii Prezydenta, sędziów Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego, członków Krajowej Rady Sądownictwa oraz Krajowej Rady Prokuratorów, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych, stowarzyszeń zrzeszających sędziów, prawników i akademików, a także reprezentantów organizacji międzynarodowych i regionalnych, w tym Komisji Europejskiej oraz Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

W trakcie konferencji prasowej 27 października 2017 r., a więc ostatniego dnia wizyty, specjalny sprawozdawca przedstawił wstępne obserwacje (*preliminary observations*)³⁸, które w skróconej wersji zostały zaprezentowane w notatce prasowej opublikowanej tego samego dnia³⁹. Ekspert jednoznacznie ocenił przeprowadzane reformy jako zagrażające niezależności systemu sądownictwa oraz trójpodziałowi władzy. Trybunał Konstytucyjny określił jako „pierwszą ofiarę reformy”, zwrócił również uwagę na możliwe osłabienie niezależności Sądu Najwyższego. Sprawozdawca uznał także ewentualne wprowadzenie przepisu obniżającego wiek emerytalny sędziów Sądu Najwyższego za jawne złamanie zasady nieusuwalności sędziów.

Specjalny sprawozdawca zareagował na podpisanie przez Prezydenta ustaw dotyczących Sądu Najwyższego oraz Krajowej Rady Sądownictwa, wydając 22 grudnia 2017 r. komunikat, w którym ponownie krytycznie odniósł się do wprowadzanych zmian⁴⁰. Stwierdził on, iż ustawy te są częścią większego planu, którego celem jest poddanie sądownictwa politycznej kontroli partii rządzącej.

³⁶ Poland: UN expert to assess independence of justice system during visit, 19 października 2017 r., <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22261&LangID=E>.

³⁷ Zob. komunikat prasowy: *Poland must safeguard judicial independence – UN Special Rapporteur*, 26 lipca 2017 r., <https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21912&LangID=E>.

³⁸ Preliminary observations on the official visit to Poland (23–27 October 2017), 27 października 2017 r., <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22313&LangID=E>.

³⁹ Poland judicial independence under threat, UN expert finds, 27 października 2017 r., <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22321&LangID=E>.

⁴⁰ Poland reforms are part of plan that severely undermines independence of judiciary, says UN Special Rapporteur, 22 grudnia 2017 r., <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22564&LangID=E>.

Całościowe sprawozdanie z misji zostało przedstawione Radzie Praw Człowieka dopiero w czerwcu 2018 r. Jego główna część dotyczyła wyzwań dla niezależnego i bezstronnego wymiaru sprawiedliwości ujętych w trzech punktach dotyczących kolejno ataków na sądownictwo, kryzysu konstytucyjnego oraz reform systemu sądownictwa. Sprawozdawca pilnie wezwał członków egzekutywy i legislatury do powstrzymania się od retoryki negatywnie przedstawiającej sędziów i system sądownictwa, a przedstawiciele wszystkich sił politycznych – do prac nad przywróceniem niezależności oraz legitymacji Trybunału Konstytucyjnego. Ekspert przedstawił także zalecenia dotyczące ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz ustawy o Sądzie Najwyższym, zwracając uwagę m.in. na dyskrecjonalne uprawnienia Ministra Sprawiedliwości i Prezydenta RP. Ostatnia grupa rekomendacji odnosiła się do ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, którą ekspert zalecił znowelizować, uchylając m.in. nowe przepisy o powoływaniu sędziów-członków KRS i gwarantując ich wybór przez sędziów, a także przepisy przewidujące wcześniejsze zakończenie kadencji dotychczasowych członków.

Polska przedstawiła Radzie Praw Człowieka komentarze do sprawozdania⁴¹, które pozwalają prognozować, że rekomendacje sprawozdawcy nie zostaną implementowane. W części ogólnej podkreślono, iż reforma sądownictwa odpowiada oczekiwaniom społeczeństwa, a prowadzony na jej temat dialog z Komisją Europejską przyniósł rezultaty w postaci nowelizacji ustaw. Wprowadzone zmiany zostały krótko przedstawione. W części szczegółowej natomiast znalazły się odniesienia do konkretnych paragrafów raportu sprawozdawcy. Władze Polski zarzucały m.in. powoływanie się na niewłaściwe źródła, używanie nieobiektywnych sformułowań oraz przedstawiały swoją interpretację podejmowanych przez nie działań. Komentarze dotyczyły tylko ustaleń eksperta, a nie udzielonych przez niego zaleceń. Ostatnie miesiące pokazały, że Polska nie tylko nie wykonała otrzymanych rekomendacji, ale przeprowadziła kolejne zmiany idące wbrew stanowisku specjalnego sprawozdawcy, co być może doprowadzi do wydania przez niego kolejnego komunikatu w sprawie Polski.

VI. Wnioski

Ocena wizyt krajowych Specjalnych Sprawozdawców ONZ jako środka monitorowania stanu przestrzegania praw człowieka w Polsce musi być dokonana z uwzględnieniem charakteru mandatu procedur specjalnych. Niezależność piastunów mandatów i jednoczesne opieranie się na autorytecie ONZ decyduje o randze wizyty oraz sporządzanego po jej przeprowadzeniu sprawozdania. O wadze wniosków i zaleceń przedstawianych we wstępnych ustaleniach oraz sprawozdaniu z misji przesądza także to, iż formułowane są one przez ekspertów pełniących mandaty o stosunkowo wąskim zakresie tematycznym, a więc mających doświadczenie i wiedzę z danej dziedziny. Pozwala to na dokonywanie szczegółowej oceny sytuacji krajowej.

⁴¹ Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers on his mission to Poland: Comments by the State, 6 czerwca 2018 r., A/HRC/38/38/Add. 2.

Z drugiej strony należy zauważyć, iż monitorowanie stanu przestrzegania praw człowieka poprzez wizyty krajowe ekspertów procedur specjalnych jest niepełne, dotyczy bowiem tylko wybranych zagadnień stanowiących przedmiot kilku mandatów, których przedstawiciele odwiedzili Polskę. Niewielka liczba wizyt przypadających na jeden kraj wynika z ogólnej liczby wizyt, na którą z kolei wpływ mają ograniczone środki finansowe i możliwości samego piastuna mandatu. Zakres monitorowania może zostać także zawężony decyzją sprawozdawcy do wybranych problemów, jak stało się to m.in. w przypadku wizyty Specjalnego Sprawozdawcy ds. prawa do korzystania z możliwie najwyższego standardu zdrowia. Uzasadnione jest to krótkim czasem wizyty, w którym niemożliwe jest zajęcie się zbyt wieloma zagadnieniami związanymi z przedmiotem mandatu.

Istotny z punktu widzenia wpływu wizyty na sytuację krajową jest fakt, iż sprawozdanie z misji składane jest Radzie Praw Człowieka, a więc gremium politycznemu, a jego złożeniu towarzyszy dyskusja plenarna. Państwa starają się bowiem dbać o swoją reputację na forum międzyrządowym, może się to jednak objawiać w dwójaki sposób. Jeżeli państwo chce zaprezentować się jako zainteresowane poprawą stanu przestrzegania praw człowieka, gotowe do współpracy i wspierające mechanizmy systemu ochrony praw człowieka, pozytywnie odniesie się do sprawozdania i zobowiąże do implementacji zaleceń, co zwiększy szanse ich realizacji. Możliwa jest jednak odwrotna sytuacja – państwo nie zaakceptuje krytycznych uwag i będzie starało się zdyskredytować wiarygodność sprawozdania. W takich wypadkach ostrożnie należy jednak wyważyć ocenę pobudek, którymi kieruje się państwo. Eksperci procedur specjalnych nie są bowiem nieomylni i państwo powinno mieć prawo do sprostowania nierzetelnych i uzupełnienia niepełnych informacji. W stwierdzeniu, czy ekspert w istocie popełnił błędy, czy też państwo stawia bezpodstawne zarzuty, pomocne mogą być materiały innych podmiotów zajmujących się prawami człowieka, zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i krajowym.

Przygotowywanie sprawozdania wiele miesięcy po przeprowadzeniu wizyty negatywnie wpływa na siłę jego oddziaływania na sytuację w danym kraju. Kolejny problem stanowi fakt, że sprawozdania publikowane są w językach oficjalnych ONZ (angielskim, arabskim, chińskim, francuskim, hiszpańskim i rosyjskim), a brak tłumaczenia na język kraju, którego dotyczy sprawozdanie, nie sprzyja jego rozpowszechnieniu. Także raporty z wizyt do Polski nie zostały przetłumaczone⁴², z wyjątkiem raportu Specjalnego Sprawozdawcy ds. niezależności sędziów⁴³. Biorąc pod uwagę niewielką objętość sprawozdania i stosunkowo niedużą liczbę wizyt przypadającą na jeden kraj (w przypadku Polski – siedem wizyt w okresie ponad 20 lat), należałoby uznać, że kwestie finansowe nie powinny stać na przeszkodzie,

⁴² Fragmenty tłumaczenia sprawozdania Specjalnego Sprawozdawcy ds. prawa do korzystania z możliwie najwyższego standardu zdrowia odnoszące się do kwestii leczenia uzależnienia od narkotyków udostępniło na stronie internetowej Krajowe Biuro Przeciwdziałania Narkomanii, <http://www.kbpn.gov.pl/raporty.htm?id=665552>.

⁴³ Tłumaczenie Ośrodka Informacji ONZ w Warszawie dostępne jest na stronie internetowej <http://www.unic.un.org.pl/unic-activities/sprawozdanie-specjalnego-sprawozdawcy-onz-dsniezaleznosci-sedziow-i-prawnikow-z-wizyty-w-polsce/3209> [dostęp: 11.08.2018 r.].

aby państwo we własnym zakresie zapewniało takie tłumaczenie. Eksperci procedur specjalnych powinni więc zalecać państwu wykonanie tłumaczeń i monitorować wypełnienie tej rekomendacji.

Działanie ekspertów procedur specjalnych opiera się na dialogu i współpracy z państwem. Niewykonanie zaleceń sprawozdawcy nie wiąże się z żadną sankcją. Z tego względu wpływ wizyty krajowej na poprawę stanu przestrzegania praw człowieka zależy przede wszystkim od woli państwa. O gotowości Polski do podjęcia współpracy z ekspertami świadczy wystosowanie stałego zaproszenia, udzielanie zgody na wizyty, których przeprowadzeniem zainteresowani są sprawozdawcy, oraz zaangażowanie władz w organizację wizyty. Należąc do uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka oraz godząc się na wizyty eksperta, Polska powinna być zainteresowana implementacją zaleceń przedstawianych w sprawozdaniach z misji. Nie zawsze tak jest, o czym świadczy przedstawione wcześniej stanowisko Polski w sprawie raportu Specjalnego Sprawozdawcy ds. niezależności sędziów.

Wizyty krajowe specjalnych sprawozdawców mają duże znaczenie dla instytucji zajmujących się prawami człowieka, m.in. Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji pozarządowych, bowiem stawiane przez nich diagnozy często potwierdzane są przez sprawozdawcę. Ze względu na autorytet niezależnego eksperta władzom trudniej zdyskredytować jego ustalenia. Z drugiej strony krajowe podmioty mają fundamentalne znaczenie w monitorowaniu wykonania zaleceń sprawozdawcy, które nie jest w sposób usystematyzowany prowadzone w ramach procedur specjalnych. Brak efektywnego procesu *follow-up* wskazywany jest w literaturze jako jedno z najpoważniejszych wyzwań stojących przed mechanizmem procedur specjalnych⁴⁴. Rolą instytucji społeczeństwa obywatelskiego oraz mediów jest zainteresowanie opinii publicznej wizytą eksperta. Przeszkodę stanowi tu niewielka znajomość procedur specjalnych, ich charakteru i zasad działania. Najwięcej materiałów prasowych ukazało się na temat wizyty Specjalnego Sprawozdawcy ds. niezależności sędziów, a także wydanych przez niego komunikatów i sprawozdania z wizyty⁴⁵. Co znamienne, sprawozdanie spotkało się z dużo mniejszym zainteresowaniem niż sama wizyta.

Wizyty krajowe ekspertów procedur specjalnych mogą być cennym źródłem informacji na temat różnych aspektów działania demokratycznego państwa szanujące

⁴⁴ Zob. m.in. S.P. Subedi, *Protection of Human Rights through the Mechanism of United Nations Special Rapporteur*, Human Rights Quarterly 2011, nr 33, s. 216; B. Ramcharan, *The Protection Roles of UN Human Rights Special Procedures*, Leiden 2009, s. 176; C. Rivera Diaz, *Victims, Communications and the Special Procedures of the Human Rights Council* (w:) H. Cantu Rivera (red.), *The Special Procedures of the Human Rights Council*, Cambridge-Antwerp-Portland 2015, s. 139.

⁴⁵ Zob. m.in. Ł. Woźnicki, *Specjalny sprawozdawca ONZ jedzie do Polski. Zbada sytuację w TK i reformę sądownictwa*, <http://wyborcza.pl/7,75398,22537932,specjalny-sprawozdawca-onz-jedzie-do-polski-zbada-sytuacje.html>; M. Cedro, M. Sommer, *Specjalny sprawozdawca ONZ: niezależność sądownictwa w Polsce zagrożona*, <http://www.pap.pl/aktualnosci/news,1143474,specjalny-sprawozdawca-onz-niezaloznosc-sadownictwa-w-polsce-zagrozona-.html>; *Wysłannik ONZ o reformie PiS: „Lekarstwo jest gorsze niż choroba tocząca sądownictwo”*, <http://www.newsweek.pl/polska/wyslannik-onz-o-reformie-pis-lekarstwo-jest-gorsze-niz-choroba-toczaca-sadownictwo,artykuly,418177,1.html>.

go prawa człowieka. W każdym z raportów z misji w Polsce sprawozdawcy wskazali na niepokojące zjawiska i przedstawili zalecenia służące poprawie sytuacji. Charakter procedur specjalnych uzależnia jednak od woli państwa rzeczywisty wpływ wizyty na sytuację jednostki, której prawa lub ich gwarancje są zagrożone. Z perspektywy ochrony praw człowieka korzystne byłyby jak najczęstsze wizyty ekspertów. Pozostaną one jednak bezskuteczne, jeżeli Polska nie będzie zainteresowana implementacją otrzymywanych zaleceń oraz wypełnianiem ciężących na niej zobowiązań wynikających z ratyfikowanych traktatów prawa międzynarodowego.

SUMMARY

UN SPECIAL RAPORTEURS' COUNTRY VISITS TO POLAND

The UN Special Rapporteurs are independent experts holding mandates of special procedures established by the Human Rights Council. One of their main methods of work is conducting country visits, at the invitation of States. The article aims at assessing country visits as the way of monitoring the human rights situation at the national level. It provides an overview of the last visits in Poland, including the visit of the Special Rapporteur on independence of judges and lawyers in October 2017, focusing on the recommendations issued by Special Rapporteurs in their reports presented to the Human Rights Council and the reaction of Polish Government to the Rapporteur's findings. The Special Rapporteurs' independence and expertise turns country visits reports into a valuable source of information on the situation of human rights that can be used, inter alia, by National Human Rights Institutions and non-governmental organizations. However, the impact of the visit depend mostly on the State's will to implement the Special Rapporteurs' recommendations.

Słowa kluczowe: międzynarodowa ochrona praw człowieka, Organizacja Narodów Zjednoczonych, procedury specjalne, specjali sprawozdawcy

Key words: international protection of human rights, United Nations, special procedures, special rapporteurs