



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Powszechny Przegląd Okresowy : szklanka do połowy pełna czy do połowy pusta?

Author: Małgorzata Myl

Citation style: Myl Małgorzata. (2018). Powszechny Przegląd Okresowy : szklanka do połowy pełna czy do połowy pusta? W: I. Topa, M. Półtorak (red.), "Powszechny system ochrony praw człowieka : podsumowanie dekad" (S. 35-45). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Na tych samych warunkach - Licencja ta pozwala na kopiowanie, zmienianie, rozprowadzanie, przedstawianie i wykonywanie utworu tak długo, jak tylko na utwory zależne będzie udzielana taka sama licencja.



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

MAŁGORZATA MYL*

Powszechny Przegląd Okresowy – szklanka do połowy pełna czy do połowy pusta?

Wprowadzenie

Funkcjonująca od 1946 roku Komisja Praw Człowieka w ostatnim dziesięcioleciu swojej działalności była powszechnie krytykowana. Jej upolitycznienie oraz selektywność działań sprawiły, że organ stracił swoją wiarygodność i skuteczność. Ostatecznie, w 2006 roku Komisja została zastąpiona przez Radę Praw Człowieka. Zadaniem nowego organu było m.in. dokonywanie okresowej oceny poziomu przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich Organizacji Narodów Zjednoczonych. Ten nowy mechanizm – Powszechny Przegląd Okresowy¹, postrzegany był jako ogromna szansa dla wspólnego dialogu nie tylko pomiędzy państwami, ale także organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w sferze praw człowieka. Pokładano w nim wielkie nadzieje. Czy jednak słusznie? W 2016 roku zakończył się drugi cykl UPR. Jest to moment, w którym można podjąć próbę oceny tego mechanizmu. Czy faktycznie udało się osiągnąć zakładane cele? Czy może, tak jak wzorem Komisji Praw Człowieka, coraz większą rolę odgrywają tu polityczne koalicje?

Od Komisji Praw Człowieka do Rady Praw Człowieka

Rada Praw Człowieka zastąpiła powołaną w 1946 roku Komisję Praw Człowieka, będącą przez całe dekady pierwszą i zarazem jedyną instytucją w strukturach ONZ, której funkcjonowanie w całości poświęcone było kwestiom praw człowieka². Dzia-

* mgr, doktorantka w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego i Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Śląski.

¹ W niniejszym opracowaniu przyjęto następującą terminologię: Powszechny Przegląd Okresowy, *Universal Periodic Review*, oraz skrót od angielskiej nazwy UPR.

² J. VENGOECHE-BARRIOS: *The Universal Periodic Review: A New Hope for International Human Rights Law or a Reformulation of Errors of the Past?* "Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int." 2008, no. 12, s. 10.

łania Komisji przez wiele lat oceniane były jednak w sposób negatywny. Krytyka nasiliła się zwłaszcza w ostatnich dziesięciu latach jej pracy. Sytuacji tej nie zmieniły nawet wprowadzane reformy, np. rezolucje Rady Gospodarczej i Społecznej ONZ nr 1235 (XLII) z 1967 roku³ czy nr 1503 (XLVIII) z 1970⁴. Pierwsza z nich pozwoliła na powołanie specjalnych sprawozdawców, którzy mieli za zadanie przeprowadzać dokładną analizę w zakresie przestrzegania praw człowieka w danym państwie, a następnie przedkładać komisji stosowne sprawozdania. Rezolucja nr 1503 ustanowiła z kolei szczególnie, trójstopniowy, system postępowania ze skargami⁵.

Przeprowadzane reformy nie powstrzymały jednak narastającej krytyki. Komisja Praw Człowieka atakowana była między innymi za selektywność oraz rosnące upolitycznienie, które ostatecznie doprowadziło do niewypełniania przez organ swoich zadań⁶. Duża część zarzutów dotyczyła także składu, podważano również wiarygodność Komisji⁷. Punktem krytycznym było objęcie przewodnictwa w 2003 roku przez Libię⁸. Wstępna decyzja o zastąpieniu Komisji Radą Praw Człowieka zapadła w 2005 roku na szczycie ONZ⁹. Pomysł utworzenia nowego organu wyrażony został w dokumentach podsumowujących szczyt ONZ w 2005 roku¹⁰. Ówczesny Sekretarz Generalny ONZ Kofi Annan przedstawił wówczas plan reform zmierzających do zwiększenia ochrony praw człowieka¹¹. Uznano, że nowy organ będzie bardziej efektywny w zakresie reagowania i zapobiegania naruszeniom praw człowieka niż Komisja Praw Człowieka¹².

³ Economic and Social Council Res. 1235 (XLII) of 1967, 42 U.N., ESCOR Supp. (no. 1) at 17, U.N. Doc. E/4393.

⁴ Economic and Social Council Res. 1503 (XLVIII) of 1970, Supp. no. 1A, at 8, U.N. Doc. E/4832/Add. 1.

⁵ J. JASKIERNIA: *Rada Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych*. „Państwo i Prawo” 2008, nr 1, s. 18.

⁶ E. DOMINGUEZ-REDONDO: *The Universal Periodic Review – Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?* “New Zealand Law Review” 2012, vol. 4, s. 678.

⁷ Z. HOŁOWCZYC: *Rada Praw Człowieka ONZ. W: Globalne problemy ochrony praw człowieka*. Red. E. KARSKA. Warszawa 2015, s. 19.

⁸ Przez wiele lat sytuacja praw człowieka w Libii była powszechnie krytykowana. Odnotowano poważne naruszenia międzynarodowego prawa praw człowieka takie jak: uprowadzenia, wymuszone zaginięcia, zabójstwa polityczne czy tortury (więcej na ten temat: Human Rights Watch: *Human Rights Record in Spotlight*, oraz w *Congressional Record, Proceedings and Debates of 180th Congress first session*. United States Government Printing Office. Washington 2003, s. 5339). Ponadto, w chwili wyboru przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Libia wciąż nie poniosła odpowiedzialności za zbombardowanie w 1988 roku Pan Am Flight 103.

⁹ R. WIERUSZEWSKI: *Powołanie Rady Praw Człowieka ONZ*. „Biuletyn PISM” 2006, nr 28, s. 1.

¹⁰ World Summit Outcome 2005, A/60/L.1, 2005, Punkt 157 i kolejne. Dokument dostępny: <https://www.securitycouncilreport.org/un-documents/document/SSR%20A%2060%20L%201.php>

¹¹ F.D. GAER: *A Voice Not an Echo: Universal Periodic Review and the UN Treaty Body System*. “Human Rights Law Review” 2007, vol. 7, s. 110.

¹² B. NAMYSŁOWSKA-GABRYSIAK: *Raport dotyczący funkcjonowania Rady Praw Człowieka i jej instrumentów prawnych w związku z jej 10 sesją*. Tekst dostępny: http://www.federa.org.pl/dokumenty_pdf/Raport%20Human%20Rights%20Council.pdf, s. 2. [dostęp: 10.02.2017].

Radę Praw Człowieka powołano rezolucją 60/251 Zgromadzenia Ogólnego ONZ¹³. Nowo powstały organ ma za zadanie reagować na wszelkie naruszenia praw człowieka. Wprowadzono dodatkowe mechanizmy, mające na celu badanie poziomu przestrzegania praw człowieka. Należy podkreślić, iż kontrola ta odbywa się niezależnie od działalności organów traktatowych istniejących w strukturach ONZ. W ramach Rady Praw Człowieka wyróżniono poufną procedurę skargową oraz procedury specjalne. Ta pierwsza określona została w rezolucji nr 5/1 z 2007 roku¹⁴. Celem mechanizmu jest reagowanie na stałe, ciężkie i udokumentowane naruszenia praw człowieka. Procedura składa się z kilka etapów: badania dopuszczalności skargi, a następnie z oceny merytorycznej przedstawionych zarzutów. Z kolei w ramach procedur specjalnych (tzw. mandatów krajowych lub tematycznych) Rady Praw Człowieka wyróżnić można działalność specjalnych sprawozdawców, niezależnych ekspertów oraz grup roboczych. Podmioty te mają kompetencje do przyjmowania pisemnych zawiadomień, dotyczących naruszeń praw człowieka. Mogą żądać szczegółowych wyjaśnień od rządów zainteresowanych państw oraz wdrażać działania prewencyjne¹⁵.

Rezolucja z 2007 roku wprowadza również nowy mechanizm kontroli – Powszechny Przegląd Okresowy. Ma ona na celu przywrócenie wiarygodnej, profesjonalnej, uniwersalnej i rzetelnej kontroli stanu przestrzegania i promocji praw człowieka w państwach członkowskich ONZ¹⁶. Stanowi ponadto forum dla dialogu pomiędzy państwami, organizacjami pozarządowymi i Radą Praw Człowieka¹⁷.

Powszechny Przegląd Okresowy – podstawy i tryb działania

Powszechny Przegląd Okresowy jest jednym z wielu mechanizmów oceny poziomu przestrzegania praw człowieka, funkcjonującym w systemie Organizacji Narodów Zjednoczonych. Należy także zauważyć, iż nie służy on całkowitej kontro-

¹³ Resolution adopted by the General Assembly No. 60/251 of 3 April 2006, A/RES/60/251. Tekst rezolucji dostępny: <http://undocs.org/en/A/RES/60/251> [dostęp:10.02.2017].

¹⁴ Human Rights Council Res. 5/1: Institution-building of the United Nations Human Rights Council of 18 June 2007, A/HRC/RES/5/1. Tekst dostępny: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360 [dostęp:10.02.2017].

¹⁵ Przedmiotem prezentowanego tekstu jest analiza działalności Powszechnego Przeglądu Okresowego. Inne środki kontrolne zostały zatem jedynie zakomunikowane. Więcej informacji na temat mechanizmów dotyczących badania przestrzegania praw człowieka w państwach: G. ALFREDSSON, J. GRIMHEDEN, B.G. RAMCHARAN: *International Human Rights Monitoring Mechanisms*. Leiden 2009; J. SYMONIDES, V. VOLODIN: *A guide to Human Rights Institutions, Standards, Procedures*. Paris 2001; A.F. BAYEFSKY: *How to complain to the UN Human Rights Treaty System*. The Hague 2003.

¹⁶ F.D. GAER: *A Voice Not an Echo...*, s. 109.

¹⁷ A. GLISZCZYŃSKA, K. SĘKOWSKA-KOZŁOWSKA: *Polska przed Radą Praw Człowieka ONZ*, „Rzeczpospolita” 19.06.2008, s. 12.

li¹⁸. Wprowadzona w rezolucji 60/251 regulacja w sposób jednoznaczny określała, iż UPR ma uzupełniać, a nie powielać prace innych organów¹⁹. Mechanizm ten jest więc komplementarny w stosunku do istniejących już procedur. Co więcej, dokonywanie przeglądu nie może zakłócać prac Rady Praw Człowieka oraz innych organów, jak również nie może stać na przeszkodzie w podjęciu odpowiednich działań w sytuacji niecierpiącej zwłoki²⁰. We wspomnianej uchwale wskazano również, iż przegląd powinien być przeprowadzany zgodnie z ustalonymi kryteriami. Podkreślono konieczność pełnego zaangażowania ocenianego państwa, z uwzględnieniem jego indywidualnych możliwości.

UPR, jako mechanizm współpracy państw, realizuje jeden z głównych celów zawartych w Karcie Narodów Zjednoczonych²¹. Zgodnie z artykułem 1 ust. 3 członkowie ONZ mają współdziałać na stopie międzynarodowej m.in. w zakresie poszanowania i popierania praw człowieka. Obowiązek współpracy został wyrażony także w rezolucji nr 5/1 z 2007 roku. Uchwała ta zawiera także wytyczne, na podstawie których należy dokonywać Powszechnego Przeglądu Okresowego. Omawiany mechanizm musi być wdrażany w sposób obiektywny, przejrzysty, nieselektywny oraz nieupolityczniony. Ponadto, musi być zachowana bezstronność oraz konstruktywność. Dodać należy, iż cele, które ma realizować Powszechny Przegląd Okresowy, pokrywają się z misją Rady Praw Człowieka, a co za tym idzie – Organizacji Narodów Zjednoczonych²².

Jednym z najważniejszych zadań UPR jest promocja uniwersalności, niezależności oraz wzajemnych powiązań pomiędzy poszczególnymi prawami człowieka²³. Za pomocą Przeglądu dokonuje się oceny przestrzegania wszystkich praw człowieka w każdym państwie²⁴. Należy to uznać za jedną z najważniejszych cech (a jednocześnie zalet) omawianego mechanizmu. Wskazuje on bowiem na uniwersalność i niepodzielność praw człowieka²⁵.

¹⁸ A. Komanovics: *The Human Rights Council and the Universal Periodic Review: Is it more than a public relations exercise?*. „Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pecs Publicata” 2012, vol. 150, s. 122.

¹⁹ Human Rights Council Res. 5/1: Institution-building..., annex, IB.3, pkt f, t. Tekst dostępny: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360 [dostęp:10.02.2017].

²⁰ Ibidem.

²¹ *Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych*. Dz.U. z 1947, nr 23, poz. 90. Kolejne poprawki: Dz.U. z 1966, nr 7, poz. 41; Dz.U. z 1974, nr 3, poz. 20.

²² M. GÓRZYŃSKA: *Powszechny Przegląd Okresowy – nadzieje i rzeczywistość. Kilka refleksji w związku z zakończeniem pierwszych sesji grupy roboczej Rady Praw Człowieka ds. Powszechnego Przeglądu Okresowego*. W: *Współczesne problemy praw człowieka i międzynarodowego prawa humanitarne*. Red. T. JASUDOWICZ, M. BALCERZAK, J. KAPELAŃSKA-PRĘGOWSKA. Toruń 2009, s. 510.

²³ A. KOMANOVICS: *The Human Rights...*, s. 122.

²⁴ E. DOMINGUEZ-REDONDO: *The Universal Periodic Review...*, s. 676.

²⁵ Ch. TOMUSCHAT: *Universal Periodic Review: A New System of International Law with Specific Ground Rules? W: From Bilateralism to Community Interests. Essays in Honour of Judge Bruno Simma*. Ed. U. FASTENRATH. Oxford 2011, s. 610.

Wybór podstawy prawnej oceny, a więc norm, do których należy się odwołać dokonując przeglądu, pierwotnie powodował wiele dyskusji i kontrowersji. Ostatecznie Rada Praw Człowieka w rezolucji 5/1 zdecydowała, że na podstawie prawną przeglądu składać się będą:

- Karta Narodów Zjednoczonych,
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka²⁶,
- instrumenty powołane na podstawie umów międzynarodowych, których państwo jest stroną,
- indywidualne zobowiązania przyjęte dobrowolnie przez państwa, np. krajowe strategie oraz programy dotyczące ochrony praw człowieka²⁷.

Omawiając procedurę Powszechnego Przeglądu Okresowego należy nieco więcej uwagi poświęcić scharakteryzowaniu jego powszechności (uniwersalności) oraz terminowości. Międzynarodowy zasięg UPR zapewniony jest przez fakt, iż przeglądowi podlegają wszyscy członkowie ONZ. Każde państwo, z racji swojego członkostwa, ma obowiązek poddania się ocenie. Ponadto, przegląd ma przebiegać według tych samych obiektywnych kryteriów. Ma to być odpowiedź na krytykę dotyczącą selektywności działania Komisji Praw Człowieka w tym zakresie²⁸. Jest to również dodatkowy atut instrumentu w stosunku do kontroli dokonywanej przez komitety²⁹. Terminowość Powszechnego Przeglądu Okresowego polega natomiast na dokonywaniu oceny w formie periodycznej. W ramach każdego cyklu przeglądowi podlegają wszystkie państwa. Pierwszy przewidziany był na lata 2008–2012, drugi na lata 2012–2016 (cztery lata i 6 miesięcy), trzeci natomiast na lata 2017–2021 (cztery lata i 6 miesięcy). Każdy z cykli podzielono na sesje, podczas których oceniana jest sytuacja praw człowieka we wcześniej wskazanych państwach. Kolejność, w jakiej państwa podlegają przeglądowi, ustala się na podstawie zasady powszechności, równego traktowania oraz sprawiedliwego podziału geograficznego³⁰.

²⁶ Universal Declaration of Human Rights, UN. GA Res. 217 (III) of 10 December 1948. Tekst w j. polskim m.in.: w: *Prawo międzynarodowe publiczne. Wybór dokumentów*. Oprac. A. PRZYBOROWSKA-KLIMCZAK. Lublin 2009.

²⁷ Human Rights Council Res. 5/1: Institution-building..., annex A /1, Tekst dostępny: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360 [dostęp: 10.02.2017].

²⁸ W. BUREK: *Powszechny Przegląd Okresowy – próba ewaluacji*. W: *Globalne problemy ochrony praw człowieka*. Red. E. KARSKA. Warszawa 2015, s. 330.

²⁹ Ocena w ramach komitetów może się odbywać jedynie w stosunku do państw-stron odpowiednich umów międzynarodowych, co w wielu sytuacjach nie daje możliwości podjęcia działań przez organy traktatowe. Przykładem zespołów powołanych na postawie określonych umów międzynarodowych są: Komitet Praw Człowieka powołany na mocy art. 28 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych; Komitet Przeciwko Torturom powołany na mocy art. 22 Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub karaniami; Komitet do spraw Likwidacji Dyskryminacji Kobiet powołany na podstawie protokołu fakultatywnego do Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet oraz Komitet Praw Dziecka powołany na podstawie art. 43 Konwencji o prawach dziecka.

³⁰ Resolution adopted by the General Assembly No. 60/251, paragraph 6 and 11.

Powszechny Przegląd Okresowy odbywa się w kilku fazach. Jego podstawą są trzy dokumenty: raport krajowy, opracowany przez rząd danego państwa oraz dwa dokumenty przygotowane przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka (dalej OHCHR). Raport krajowy jest zwięzłym opisem struktury normatywnej i instytucjonalnej w zakresie praw człowieka. Ponadto zawiera informacje o priorytetach danego kraju i inicjatywach dotyczących ochrony praw człowieka, a także o aktualnych wyzwaniach państwa w tym zakresie. Warto wspomnieć, że raport powinien powstać w drodze konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami³¹, a więc także z krajowymi instytucjami ochrony praw człowieka oraz organizacjami pozarządowymi. Pierwszy z dokumentów przedstawianych przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Praw Człowieka zawiera informacje uzyskane w ramach funkcjonowania ONZ, w tym od agencji (np. UNDP, UNDP, UNHABITAT), organów traktatowych, specjalnych sprawozdawców, a także informacje pozyskane w ramach odrębnych procedur. W tym raporcie OHCHR bierze pod uwagę także komentarze państwa podlegającego przeglądowi. Drugi z dokumentów przedstawianych przez Biuro Wysokiego Komisarza, to kompilacja informacji przekazanych przez inne podmioty, które działają w sferze praw człowieka, tzn. krajowych instytucji ochrony praw człowieka oraz organizacji pozarządowych. Raporty poddawane pod dyskusję w ramach Grupy Roboczej Powszechnego Przeglądu Okresowego pochodzą więc z wielu źródeł. Wpływa to na wiarygodność informacji oraz pozwala rzetelnie odtworzyć kondycję praw człowieka w danym państwie³².

Kolejnym etapem jest interaktywny dialog oraz przyjęcie ostatecznej wersji raportu. Ta formuła jest pewnym *novum* w odniesieniu do kontroli przeprowadzanej przez organy traktatowe³³. Rozmowy odbywają się bowiem jedynie pomiędzy członkami tych organów a przedstawicielami ocenianego państwa. Dialog w ramach Powszechnego Przeglądu Okresowego przeprowadzany jest na forum Grupy Roboczej Rady Praw Człowieka ds. UPR. W jej skład wchodzi przedstawiciele 47 państw członkowskich oraz obserwatorzy Rady Praw Człowieka³⁴. Podczas dialogu różne kraje mogą wносить zastrzeżenia oraz zadawać pytania państwu, które podlega przeglądowi. Stanowi to jeden z kluczowych elementów Powszechnego Przeglądu Okresowego³⁵.

³¹ Human Rights Council Res. 5/1: Institution-building of the United Nations Human Rights Council. Tekst dostępny: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360, paragraph 15(a) [dostęp: 10.02.2017].

³² A. GLISZYŃSKA-GRABIAS: *Przeciwdziałanie antysemityzmowi. Instrumenty prawa międzynarodowego*. Warszawa 2014, s. 206.

³³ W. BUREK: *Powszechny Przegląd Okresowy...*, s. 335.

³⁴ Human Rights Council Res. 5/1: Institution-building of the United Nations Human Rights Council. Tekst dostępny: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360, paragraph 3(d) [dostęp: 10.02.2017].

³⁵ A. KOMANOVICS: *The Human Rights...*, s. 124.

Procedura UPR kończy się przyjęciem raportu Grupy Roboczej w odniesieniu do ocenianego państwa, a następnie przyjęciem przez Radę Praw Człowieka dokumentu końcowego. Przed jego uchwaleniem państwo podlegające ocenie może zabrać głos i odnieść się do wątpliwych kwestii. Dokument końcowy zawiera więc, obok informacji zamieszczonych w raporcie Grupy Roboczej, także odpowiedzi państwa. Ostatnim etapem Powszechnego Przeglądu Okresowego, mającym niezwykle istotne znaczenie, jest tzw. *follow-up mechanism*³⁶. Składają się na niego rekomendacje, zaakceptowane przez państwo podlegające przeglądowi, które powinny zostać wdrożone. Stopień realizacji zaleceń stanowi natomiast podstawę do oceny przeprowadzanej w kolejnym cyklu Powszechnego Przeglądu Okresowego.

Upolitycznienie UPR?

Po zakończeniu dwóch cykli Powszechnego Przeglądu Okresowego pokusić się można o ocenę tego mechanizmu. W literaturze przedmiotu wskazuje się z jednej strony jego zalety, a z drugiej wady. Jednym z największych wyzwań dla Powszechnego Przeglądu Okresowego jest kwestia jego upolitycznienia oraz tworzenia koalicji państw wspierających się podczas dokonywania oceny³⁷. Zarzuty te pojawiają się coraz częściej, nie tylko ze strony przedstawicieli doktryny, ale przede wszystkim ze strony samych państw. Warto w tym miejscu wspomnieć o dyskusji, która miała miejsce w 2013 roku przy okazji przyjmowania raportu rocznego z działalności Rady Praw Człowieka³⁸. Został on przedstawiony na forum III Komitetu Zgromadzenia Ogólnego ONZ, ówczesnym przewodniczącym Rady był ambasador Remigiusz Henczel. Podczas dyskusji nad kwestią upolitycznienia Powszechnego Przeglądu Okresowego można było zauważyć całkowicie odmiennie stanowiska wielu państw – zarówno tych, które czują się niesprawiedliwie potraktowane, jak i tych, które rzeczowo i obiektywnie stosują UPR. Takie rozbieżności powodują utrudnienia w prowadzeniu rozmów na temat praw człowieka. Jak zauważa się w doktrynie, dialog nie jest wykorzystywany w odpowiedni sposób³⁹. Na podstawie przebiegu drugiego cyklu Przeglądu można zauważyć, iż niektóre państwa zabierały głos, ale nie kierowały przy tym żadnymi uwagami ani pytań do państwa podlegającego ocenie⁴⁰.

³⁶ Ibidem, s. 126.

³⁷ W. BUREK: *Powszechny Przegląd Okresowy...*, s. 335.

³⁸ Annual report. Human Rights Council, 2013, UN Doc. A/68/53. Tekst dostępny: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/53 [dostęp: 10.02.2017].

³⁹ Uwagę na niewykorzystanie w pełni możliwości interaktywnego dialogu sygnalizowali m.in. autorzy cytowanych w tym artykule pozycji: Adrienne Komanovics, Marzena Górczyńska, Aleksandra Gliszczyńska-Grabias oraz Wojciech Burek.

⁴⁰ T. HENDERSON: *Towards Implementation: An Analysis of the Universal Periodic Review Mechanism of the Human Rights Council*, s. 15. Tekst dostępny: https://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/-towards_implementation_by_tiffany_henderson.pdf [dostęp: 16.02.2017].

Zdarzało się także, że pytania były zbyt ogólne lub oparte o powiązania polityczne (koalicje) – niektóre państwa pomijały kluczowe kwestie lub, wręcz odwrotnie, wyolbrzymiały poruszane zagadnienia⁴¹. Takie zachowanie na arenie międzynarodowej sugeruje upolitycznienie tej procedury.

Innym zjawiskiem jest wykorzystywanie Powszechnego Przeglądu Okresowego do promowania swojego stanowiska lub interesu, albo do odwracania uwagi od problemów, występujących w danym państwie⁴². Analizując rekomendacje udzielane przez niektóre państwa można odnieść wrażenie, że padają one z niewłaściwej strony. Przykładem mogą być wskazówki dotyczące przestrzegania i ochrony praw kobiet. W drugim cyklu Powszechnego Przeglądu Okresowego, temu zagadnieniu poświęcono 7006 rekomendacji. Jednym z państw najbardziej krytykowanych za sytuację prawną kobiet był Afganistan. Spośród 224 rekomendacji, aż 91 dotyczyło wprost praw kobiet. Co ciekawe, Afganistan otrzymał zalecenia m.in. od Iranu, Sudanu czy Kataru. Państwa te rekomendowały m.in. podjęcie niezbędnych środków w celu wdrażania kampanii informacyjnej na temat praw kobiet, ich roli w społeczeństwie i kulturze. Taka postawa może budzić kontrowersje zważywszy na fakt, iż państwa te były krytykowane za te same kwestie. Iran otrzymał aż 59 (spośród 299) rekomendacji związanych bezpośrednio z sytuacją kobiet, z czego najwięcej dotyczyło konieczności ratyfikowania Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet⁴³.

Kolejnym przykładem na opisywane zjawisko są zalecenia związane z zakazem stosowania tortur. W drugim cyklu Powszechnego Przeglądu Okresowego Stany Zjednoczone dostały 25 zaleceń, m.in. od państw takich jak Liban, Chińska Republika Ludowa, Pakistan, Kuba, Korea Północna oraz Rosja. Ostatnie z wymienionych państw zwróciło uwagę na przypadki łamania prawa przez amerykańskich funkcjonariuszy policji (w tym dopuszczanie się tortur, arbitralnych aresztowań czy nieuprawnionego zajęcia mienia). Rosja zaleciła ponadto przeprowadzenie niezależnych i obiektywnych dochodzeń w każdej sytuacji, w której stwierdzono takie naruszenia⁴⁴.

Warto również przytoczyć przykład Polski. Niektóre z zaleceń wystosowanych w ramach drugiego cyklu wzbudziły bowiem pewne wątpliwości. Polska uzyskała 124 zalecenia, z czego duża część dotyczyła podpisania i ratyfikowania określonych aktów prawa międzynarodowego, w tym: Konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem⁴⁵ (Konwencja podpisana przez RP w 2013

⁴¹ Ibidem, s. 16.

⁴² W. BUREK: *Powszechny Przegląd Okresowy...*, s. 335.

⁴³ Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Afghanistan 2014, A/HRC/WG.6/18/L.2, s. 13–27.

⁴⁴ Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. United States of America 2015, A/HRC/WG.6/22/L.10, s. 12–34.

⁴⁵ Konwencja w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem z 20 grudnia 2006 r. Konwencja została podpisana przez Polskę, ale nie została jeszcze ratyfikowana. W arty-

roku) oraz Międzynarodowej konwencji o ochronie praw wszystkich pracowników – migrantów i członków ich rodzin⁴⁶. Warto także przytoczyć rekomendacje państw, które z perspektywy ich własnych doświadczeń i aktualnych problemów, mogą wydawać się nieco zaskakujące. Irak oraz Indonezja zaleciły Polsce przeprowadzenie działań w celu zwalczania dyskryminacji, nienawiści etnicznej i religijnej, rasizmu oraz ksenofobii. Z kolei Kuba rekomendowała podjęcie skutecznych środków w celu zwalczania brutalności policji oraz polepszenia warunków bytowych w więzieniach⁴⁷.

Kolejnymi problemami, obok rosnącego upolitycznienia, są tzw. ruchy pozorowane⁴⁸. Przeprowadzane są akcje, które pozwalają ukazać pewne wysiłki państwa w celu polepszenia stanu przestrzegania i promocji praw człowieka na swoim terytorium. Z drugiej jednak strony, zalecenia wymagające większego nakładu pracy lub środków pozostają niezrealizowane⁴⁹. Taka postawa państw prowadzi do kolejnych problemów – z jednej strony formułowania zaleceń, które ograniczają się jedynie do „rozważenia” danej kwestii lub „kontynuowania” podjętych już działań, a z drugiej do selektywności w zatwierdzaniu zaleceń⁵⁰.

Następnym wyzwaniem jest utrzymanie pełnego uczestnictwa członków ONZ w Powszechnym Przeglądzie Okresowym⁵¹. Próbą dla zachowania uniwersalności mechanizmu była postawa Izraela w 2012 i 2013 roku. W 2012 roku Izrael zerwał bowiem współpracę z Radą Praw Człowieka i odmówił poddania się ocenie w ramach UPR. W ten sposób chciano zaprotestować przeciwko stronniczej, według tego państwa, postawie krajów arabskich. Ostatecznie jednak Izrael został poddany przeglądowi w październiku 2013 roku⁵².

kule korzystano z wersji angielskiej: https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_16.pdf [dostęp: 28.12.2016], oraz z tłumaczenia umieszczonego na stronie Ministerstwa Spraw Zagranicznych http://bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawa_czlowieka/onz/konwencja-w-sprawie-ochrony-wszystkich-osob-przed-wymuszonym-zaginieciem-przy-jetej-w-dniu-20-grudnia-2006-r_.pdf [dostęp: 28.12.2016].

⁴⁶ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, UN GA Res. 45/158 of 18 December 1990, A/RES/45/158.

⁴⁷ Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Poland2012, A/HRC/WG.6/13/L.12, s. 13–23.

⁴⁸ Ch. SZURLEJ: *Universal Periodic Review: A Step in the Right Direction?* London 2013, s. 199. Tekst dostępny: http://eprints.mdx.ac.uk/13763/1/CSzurlej_thesis.pdf [dostęp: 17.02.2017].

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Przykładem mogą być Stany Zjednoczone, które w drugim cyklu Powszechnego Przeglądu Okresowego uzyskały 388 zaleceń, z czego tylko 187 mieściło się w grupie konkretnych akcji. W tym cyklu zaakceptowano 175 rekomendacji. W kontekście problemu tortur spośród 25 zaleceń zaakceptowanych zostało 5, głównie dotyczących rozważenia ratyfikacji pewnych aktów prawa międzynarodowego. Dane pochodzą ze strony UPR Info: <https://www.upr-info.org/en> [dostęp: 17.02.2017].

⁵¹ Ch. SZURLEJ: *Universal Periodic Review...*, s. 200.

⁵² *Israel and the Human Rights Council: challenges to the Universal Periodic Review*. Justice Resource Center. Tekst dostępny: <http://www.ijrcenter.org/2013/01/28/israel-and-the-human-rights-council-challenges-to-the-universal-period-review> [dostęp: 16.10.2016].

UPR – więcej zalet niż wad?

Problemy opisane powyżej stanowią bez wątpienia wyzwanie dla Powszechnego Przeglądu Okresowego. Zarysowują także pole do potencjalnych zmian. Podkreślić jednak należy fakt, że UPR jest mechanizmem, który w wielu przypadkach realizuje pokładane w nim nadzieje. Bez wątpienia jest również narzędziem, które wzmacnia ONZ-owski system kontroli poziomu przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich⁵³. Ponadto, przegląd stwarza forum do rozmów, dobrowolnego przyjmowania przez państwa pewnych zobowiązań, a co najważniejsze, dokonywania okresowych ewaluacji.

UPR w dużym stopniu pozwala państwom na wyrażanie opinii na temat poziomu ochrony praw człowieka, zarówno na własnym terytorium, jak i w innych państwach. Sprzyja podejmowaniu dialogu nie tylko pomiędzy państwami, ale także z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Pozytywnie należy zatem ocenić wzrostową tendencję w zakresie liczby zaleceń składanych przez członków ONZ. W pierwszym cyklu Powszechnego Przeglądu Okresowego, tj. w latach 2008–2012, państwa złożyły 21355 rekomendacji. W ramach drugiego cyklu dostępnych jest aż 36331 zaleceń. Ukazuje to pewien pozytywny trend – państwa z jednej strony są coraz bardziej świadome na czym polega Powszechny Przegląd Okresowy, a z drugiej strony coraz chętniej wykazują aktywność w udzielaniu zaleceń.

Dużą zaletą UPR jest udział w przeglądzie także innych podmiotów niż państwa, np. organizacje pozarządowych. Jest to pewnego rodzaju *novum*, które pozwala na ocenę sytuacji praw człowieka z wielu perspektyw. Stanowi ponadto forum dla dialogu na poziomie krajowym⁵⁴. Tym samym mechanizm ten stwarza szansę na wyrażenie swojego stanowiska przez wszystkie zainteresowane podmioty⁵⁵.

Bez wątpienia największą zaletą Powszechnego Przeglądu Okresowego jest jego uniwersalność. Jest to cecha wyjątkowa – UPR jest jedynym ogólnodostępnym mechanizmem tego typu⁵⁶ i zapewnia ocenę wszystkich państw zrzeszonych w Organizacji Narodów Zjednoczonych, wyłącznie ze względu na fakt członkostwa. Realizuje ponadto przypisane mu idee współpracy, niepodzielności i wzajemnych powiązań praw człowieka. Niewątpliwą wartością dodaną jest także okresowość UPR⁵⁷. Każde państwo, w ustalonym porządku, zobowiązane jest do: samooceny przestrzegania praw człowieka, a także do udzielenia odpowiedzi na pytania innych państw, odniesienia się do powstałych wątpliwości oraz wdrożenia zaakceptowanych zaleceń.

⁵³ Ch. SZURLEJ: *Universal Periodic Review...*, s. 191.

⁵⁴ E.R. McMAHON: *The Universal Periodic Review: A Work in Progress: An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council*, 2012, s. 1.

⁵⁵ Human Rights Council Res. 5/1: Institution-building of the United Nations Human Rights Council of 18 June 2007, A/HRC/RES/5/1. Tekst dostępny: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=13360 paragraph 3(m) [dostęp:17.02.2017].

⁵⁶ M. GÓRZYŃSKA: *Powszechny Przegląd Okresowy...*, s. 529.

⁵⁷ Ibidem.

Podsumowanie

Powszechny Przegląd Okresowy przenosi na państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych kompetencje i odpowiedzialność za ocenę poziomu przestrzegania praw człowieka. Jego skuteczność (jak każdego instrumentu prawa międzynarodowego) uzależniona jest jednak od postawy i zaangażowania państw. Oceniając rezultaty zarówno pierwszego, jak i drugiego cyklu UPR, dostrzec można liczne wady i problemy. Nie powinno to jednak przysłonić sukcesów, jakie osiągnął do tej pory ten mechanizm. Jak zauważył Henczel, pomimo istotnych zarzutów stawianych UPR, nie można zapomnieć o jego największym osiągnięciu – uniwersalności. Słuszne jest powiedzenie, ile osób, tyle opinii. Tylko próba rzetelnego podejścia i obiektywizmu państw może zagwarantować skuteczność i słuszność przeglądu. W takim przypadku łatwiej będzie zauważyć, że mimo niedoskonałości i wad opisywanego mechanizmu, szklanka jest jednak do połowy pełna.

SUMMARY

Universal Periodic Review – ‘a bottle half full or half empty’?

The second cycle of the Universal Periodic Review (UPR) ended in 2016. It is a good moment to summarize and analyze achievements of this mechanism and to try to find out whether the mechanism fulfilled hopes vested in it. The UPR is facing many challenges, such as politicization, small amount of recommendation and coalitions between countries. Despite those issues, the Universal Periodic Review, as a controlling mechanism, has achieved a significant success – it is an universal mechanism under which all States agreed to evaluate level of protection of human rights on their territories. However, effectiveness of the UPR depends on attitude and commitment of States.