



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

Title: Rola Komitetu Przeciwko Torturom w systemie prawnym ONZ. Skarga indywidualna na naruszenie Konwencji

Author: Arleta Dulowska

Citation style: Dulowska Arleta. (2018). Rola Komitetu Przeciwko Torturom w systemie prawnym ONZ. Skarga indywidualna na naruszenie Konwencji . W: I. Topa, M. Półtorak (red.), "Powszechny system ochrony praw człowieka : podsumowanie dekad" (S. 235-245). 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.

ARLETA DULKOWSKA*

Rola Komitetu Przeciwko Torturom w systemie prawnym ONZ. Skarga indywidualna na naruszenie Konwencji

Wprowadzenie

Przyrodzona godność oraz wartość każdej jednostki ludzkiej są źródłem niezbywalnych praw człowieka. Przysługują one wszystkim w równym stopniu, bez względu na płeć, wyznanie i rasę. Ważne jest zatem, by każda osoba, która uznaje, iż jej prawa nie są respektowane, miała świadomość możliwości obrony przed ich naruszeniem.

Współcześnie istnieje wiele środków prawnych oraz działań na rzecz przestrzegania praw człowieka, ujmowanych w systemy ochrony. Zasadniczą rolę powinny odgrywać wewnątrzpaństwowe struktury prawne, jednak obok nich stworzono także międzynarodowe. Są one złożone z trzech elementów: przepisów prawnych, określających standardy praw człowieka na świecie, instytucji międzynarodowych sprawujących pieczę nad ich przestrzeganiem oraz środków kontroli m.in. sprawozdań, wizytacji, inspekcji, skarg międzynarodowych, skarg zbiorowych oraz indywidualnych – uznawanych za akty zgłaszania odpowiedniemu organowi międzynarodowemu faktu naruszenia zobowiązań związanych z prawami człowieka. Stwarzają one możliwość samodzielnego dochodzenia praw na płaszczyźnie międzynarodowej. Przykładem jest skarga na naruszenie Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1984 roku¹. Jest to dość nietypowa i mało popularna droga dochodzenia swoich praw, jednak warta rozważenia i rozpropagowania ze względu na możliwości, jakie za sobą niesie².

* mgr, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Śląski.

¹ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, ratyfikowana przez Polskę dnia 26 lipca 1989 r., Dz.U. z 1989, nr 63, poz. 378.

² M. JABŁOŃSKI, S. JAROSZ-ŻUKOWSKA: *Prawa człowieka i systemy ich ochrony: zarys wykładu*. Wrocław 2004, s. 327.

Z powodu małej liczby publikacji związanych z zagadnieniem składania skarg indywidualnych, niniejszy tekst ma na celu opisanie skargi indywidualnej na naruszenie ww. Konwencji oraz przybliżenie roli Komitetu Przeciwko Torturom w systemie prawnym ONZ, co będzie stanowić wypełnienie tej luki.

Definicja pojęcia tortury

Stosownie do postanowień Konwencji, za tortury należy uznawać wszelkie działania mające na celu: umyślne zadawanie cierpienia psychicznego, bądź fizycznego lub ostrego bólu, prowadzące do uzyskania informacji, wyznań, wywarcia nacisku, ukarania za popełniony czyn (jeżeli zachodzi podejrzenie jego popełnienia) lub zastraszanie, dokonywane przez funkcjonariusza państwowego lub inną osobę występującą w charakterze urzędowym, jak również z ich polecenia lub za ich zgodą.

W odróżnieniu od terminu tortury, określenie „inne okrutne, nieludzkie, poniżające traktowanie albo karanie” nie zostało w Konwencji wyjaśnione. Przyjmuje się jednak, że tortury to najdotkliwsza, umyślna forma nieludzkiego traktowania albo karania, oraz, że są one jednocześnie poniżające. Z kolei „poniżające traktowanie” ma wzbudzić u ofiar strach i buduje poczucie upokorzenia. Należy także zaznaczyć, iż z zakresu pojęcia tortur Konwencja wyłącza konsekwencje wynikające ze stosowania zgodnych z prawem sankcji, które są nieodłącznie z nimi związane lub wywołane przez nie przypadkowo, m.in. pozostawanie w celi jako skutek długoletniego pozbawienia wolności. Każde państwo, będące stroną Konwencji, jest zobowiązane do podejmowania środków zapobiegawczych (ustawodawczych, administracyjnych, sądowych i innych) w przypadku takich zjawisk na całym obszarze znajdującym się pod jego jurysdykcją³. Każdy kraj, który podpisał Konwencję, powinien uznać stosowanie tortur, a także ich usiłowanie i współudział w ich popełnieniu za przestępstwo, zatrzymywać podejrzanych, udzielać innym krajom pomocy w postępowaniach karnych związanych z tymi przestępstwami. Ponadto, w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że na terytorium własnej jurysdykcji zachodziły tego typu zjawiska, zapewnić, by odpowiednie organy przeprowadziły bezstronne i szybkie dochodzenie⁴.

Konwencja zobowiązuje również do zapewnienia ochrony ofiarom tortur lub innego nieludzkiego, okrutnego, poniżającego karania lub traktowania. Powinny one

³ Wolność od tortur uznawana jest za normę o charakterze *ius cogens* (zatem żadne odstępstwo od niej nie jest dopuszczalne) i obejmuje ona wszystkie kraje, nawet te niezwiązane postanowieniami traktatowymi. W konsekwencji należy uznać, iż zakaz tortur ma charakter absolutny, a każda ingerencja w obszar wolny od tortur czy nieludzkiego lub poniżającego traktowania, jest prawnie niedopuszczalna. Zob. J. KAPELAŃSKA-PRĘGOWSKA: *Tortury*. W: *Leksykon ochrony praw człowieka. 100 podstawowych pojęć*. Red. M. BALCERZAK, S. SYKUNA. Warszawa 2010, s. 481–489.

⁴ A. BOULESBOA: *The U.N. Convention on Torture and the prospects for enforcement*. The Hague 1999, s. 41–50.

mieć zagwarantowane prawo do złożenia skargi i jej bezstronnego, szybkiego rozpatrzenia przez właściwe organy. Jednocześnie państwa-strony Konwencji są zobowiązane do podjęcia środków zapewniających skarżącemu oraz świadkom, ochronę przed niewłaściwym traktowaniem lub zastraszaniem, będącymi konsekwencją złożenia skargi lub dostarczenia dowodu⁵. Żadne oświadczenie uzyskane w wyniku tortur, nie powinno być dowodem w postępowaniu, o ile nie zostanie użyte jako dowód przeciwko oskarżonemu. Ofiary powinny mieć również zapewnione prawo do sprawiedliwego odszkodowania oraz zadośćuczynienia.

Co więcej, żadne państwo-strona nie może wydać, zwracać albo wydawać innemu państwu osoby, jeżeli zachodzą podejrzenia, iż wynikiem takiego działania może być zastosowanie tortur na jego obszarze (zasada *non-refoulement*). Dla przykładu kraj, na terytorium którego przebywa cudzoziemiec podejrzany o popełnienie przestępstwa w innym państwie, nie powinien dokonać jego ekstradycji, jeżeli istnieją podejrzenia przyszłego zastosowania wobec tej osoby nieludzkich kar cielesnych. Podobna ochrona odnosi się do nielegalnych imigrantów, jeżeli zachodzi prawdopodobieństwo, iż osoby te mogłyby być torturowane ze względu na poglądy polityczne lub działalność opozycyjną w kraju pochodzenia. Państwo, które dokonałoby wydalenia lub ekstradycji w takich przypadkach może zostać uznane winnym naruszenia Konwencji, pomimo że samo nie stosowało tortur w sposób pośredni⁶. Z kolei osobom, uznającym iż zostały poddane powyższym aktom oraz po wyczerpaniu krajowych środków ochrony prawnej, przysługuje prawo do złożenia skargi przeciwko państwom będącym stronami Konwencji oraz jej bezstronnego, szybkiego rozpatrzenia przez właściwy organ, którym jest Komitet Przeciwko Torturom.

Komitet Przeciwko Torturom

Na podstawie art. 17 Konwencji utworzony został Komitet Przeciwko Torturom. W jego skład wchodzi dziesięciu niezależnych ekspertów, działających we własnym imieniu, wybieranych na okres czterech lat⁷, spośród kandydatów zgłaszanych przez państwa będące stronami Konwencji. Wybór dokonywany jest podczas spotkań państw-stron zwoływanych przez Sekretarza Generalnego ONZ co dwa lata⁸. Komitet zbiera się na sesjach z reguły odbywających się co pół roku w Genewie, po-

⁵ J. SKUPIŃSKI: *Konwencja ONZ z 10 XII 1984 przeciwko torturom oraz innym formom nieludzkiego traktowania*. „Państwo i Prawo” 1986, nr 11, s. 46.

⁶ Zob. Sprawa Mr X, Mr Z (reprezentowani przez Matjaana Laine of Refugee Advice Centre) vs. Finlandia, Communications Nos. 483/2011 and 485/2011, CAT/C/52/D/483/2011-CAT/C/52/D/485/2011. Warto jednak zaznaczyć, że Konwencja nie daje podstaw do składania skarg na odmowę udzielenia przez państwo azylu politycznego.

⁷ Co dwa lata wybierana jest połowa składu.

⁸ J. SKUPIŃSKI: *Konwencja ONZ z 10 XII 1984*..., s. 49.

przedzanych posiedzeniami Grupy Roboczej ds. Zawiadomień, która zajmuje się skargami indywidualnymi. Spotkania te odbywają się za zamkniętymi drzwiami, pomimo, iż sesje Komitetu są z reguły jawne⁹.

Rolą Komitetu jest nadzór nad realizacją postanowień Konwencji, a jego szczególne zadania sprecyzowano w artykułach 19–24 Konwencji¹⁰. Państwa przystępujące do Konwencji są zobowiązane w czasie roku od jej przyjęcia do przedstawienia raportów za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ. Kolejne raporty uzupełniające oraz raporty, o które zwróci się Komitet, składane są co cztery lata¹¹. Do zadań Komitetu należy ich rozpatrywanie, wyciąganie wniosków oraz formułowanie zaleceń dla państw-stron¹². Ponadto Konwencja określa także trzy mechanizmy wzmacniające kontrolne funkcje Komitetu, mianowicie: procedurę zasięgania informacji oraz badanie skarg międzypaństwowych i indywidualnych.

Skarga indywidualna na naruszenie Konwencji

Uprawnionymi do składania we własnym imieniu skarg indywidualnych na naruszenia Konwencji są wyłącznie osoby fizyczne, będące ofiarami łamania jej postanowień, których prawa zostały naruszone. Zatem skarżący muszą spełniać jednocześnie dwie przesłanki, mianowicie być osobą fizyczną oraz ofiarą naruszenia, której dotyczy złamanie postanowień Konwencji. Możliwa jest również wspólna skarga kilku osób fizycznych, będących ofiarami podobnych naruszeń. Nie ma natomiast możliwości złożenia skargi indywidualnej przez osoby prawne. Najczęściej ofiara naruszenia jest autorem skargi, co oznacza, że sama przygotowuje ją i składa. W niektórych przypadkach, zwłaszcza gdy nie ma ona możliwości osobistego złożenia skargi, dopuszczalne jest jej wniesienie przez osobę trzecią. W tym wypadku podmiotem uprawnionym może być krewny lub osoby trzecie, będące jej krewnymi lub wyznaczonymi przedstawicielami, albo osoba, która przedłoży Komitetowi specjalne upoważnienie. Przykładowo sytuacja taka ma miejsce, gdy ofiara znajduje się w bardzo złym stanie zdrowia, który uniemożliwia jej złożenie skargi.

Prawo do wniesienia skarg nie jest związane z posiadaniem przez skarżącego obywatelstwem, zatem może on posiadać obywatelstwo innego państwa niż to, przeciwko któremu wnosi skargę. Istotne jest jednak, by znajdował się on pod ju-

⁹ P. BURNS: *The Committee Against Torture. W: Report: The UN Human Rights Treaty System in the 21-st Century*. Red. A.F. BAYEFSKY. The Hague 2000, s. 166–169.

¹⁰ R. WIERUSZEWSKI: *Komitet przeciwko torturom. W: System ochrony praw człowieka*. Red. B. BANASZAK i zespół. Kraków 2005, s. 91–92.

¹¹ Zob. szerzej: R. WIERUSZEWSKI: *ONZ-owski system ochrony praw człowieka – bilans dokonań. W: Organizacja Narodów Zjednoczonych. Bilans i perspektywy*. Red. J. SYMONIDES. Warszawa 2006, s. 302–303. Por. też: R. WIERUSZEWSKI: *Reforma organów traktatowych ONZ. W: Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*. Red. A. BIEŃCZYK-MISSAŁA, R. KUŹNIAR. Warszawa 2007, s. 95–106.

¹² R. WIERUSZEWSKI: *ONZ-owski system ochrony praw człowieka...*, s. 307.

rysdykcją zaskarżanego kraju w chwili, w której nastąpiło naruszenie Konwencji¹³. Podobnie, osoba ta może być bezpaństwowcem.

Skargi indywidualne można wnosić jedynie przeciwko krajom będącym stronami Konwencji, które zadeklarowały akceptację opisywanej procedury skargowej, czyli uznały kompetencję Komitetu Przeciwno Torturom do przyjmowania oraz rozpatrywania skarg. Przed wniesieniem skargi należy zatem upewnić się, czy dane państwo spełnia powyższe przesłanki, również z uwagi na fakt, iż każdy kraj posiada prawo do wycofania swojej deklaracji w dowolnym momencie. Co istotne jednak, nie wpływa to na rozpatrywanie skarg już przedstawionych Komitetowi.

Przedmiotem skargi powinny być wyłącznie naruszenia postanowień Konwencji¹⁴, a zatem kwestie związane z prawem każdego człowieka do wolności od tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego czy poniżającego traktowania.

Kolejnym warunkiem wniesienia skargi indywidualnej jest wyczerpanie dostępnych krajowych środków ochrony prawnej. Celem ONZ-owskiego systemu ochrony praw człowieka nie jest zastępowanie systemów państwowych, a jedynie ich wspomaganie¹⁵. Z tego powodu warunkiem skutecznego wniesienia skargi do Komitetu Przeciwno Torturom jest wykorzystanie przez ofiarę dostępnej drogi krajowej, czyli zarówno środków sądowych, jak i administracyjnych. Co do zasady nie jest jednak wymagane użycie środków o charakterze wyjątkowym, takich jak prośba o ulaskawienie. Zatem ofiara naruszeń Konwencji musi wyczerpać tylko te środki krajowej ochrony prawnej, które są rzeczywiście dla niej dostępne w konkretnej sprawie, postępując z należytą starannością oraz przestrzegając reguł proceduralnych m.in. terminów zawitych. Powyższa reguła nie dotyczy sytuacji, gdy wyczerpanie środków krajowych przewleka się w nieuzasadniony sposób lub wątpliwym jest, czy zastosowane środki przyniosą ofierze zadośćuczynienie. Przed wniesieniem skargi na naruszenie Konwencji, gdy zachodzą powyższe przesłanki, skarżący, który nie wyczerpał krajowych środków ochrony prawnej, powinien wykazać, iż w jego sytuacji byłyby one niedostępne, nieskuteczne (ofiara nie ma szans na ich powodzenie np. przez brak gwarancji sprawiedliwego procesu) lub przewlekłe. Okres czasu, który definiowałby „nieuzasadnioną zwłokę” nie został określony w Konwencji. W zależności od okoliczności sprawy, charakteru zarzutów, stopnia skomplikowania, czy postępowania autora skargi może on wynosić kilka tygodni, miesięcy lub lat. Warto podkreślić fakt, iż niespełnienie wymogu wyczerpania krajowych środków ochrony prawnej jest jedną z najczęstszych przyczyn odrzucania skarg.

¹³ P.S.B. and T.K. (reprezentowani przez Stewarta Iswanffy) vs. Kanada. Communication No. 505/2012, CAT/C/55/D/505/2012.

¹⁴ W tym miejscu słusznym wydaje się zwrócenie uwagi na fakt, iż niektóre państwa podczas ratyfikacji Konwencji zgłosiły zastrzeżenia, czyli oświadczenia o niestosowaniu lub zmianie skutków niektórych jej postanowień. Zatem, gdy skarga dotyczy takiego postanowienia, istnieje ryzyko odrzucenia jej przez Komitet Przeciwno Torturom, jeżeli uwzględni on uczynione zastrzeżenie.

¹⁵ R. WIERUSZEWSKI: *ONZ-owski system ochrony praw człowieka...*, s. 308–309.

Komitet Przeciwko Torturom nie rozpatruje także skarg, gdy otrzyma informację, iż ta sama sprawa (został podniesiony ten sam zarzut, związany z prawami tej samej osoby fizycznej, oparty na tym samym stanie faktycznym) była lub jest rozpatrywana przez inny międzynarodowy organ, który zajmuje się postępowaniem rozstrzygającym lub wyjaśniającym. W sytuacji tej zatem zachodzi reguła zakazu zbiegu międzynarodowych procedur kontrolnych.

Warto zaznaczyć, iż niedopuszczalne jest również wniesienie skargi przed datą złożenia przez dany kraj deklaracji uznającej kompetencje Komitetu. Także w takim wypadku skargi są odrzucane. Poza tą regułą nie został jednak ściśle określony termin ograniczający możliwość złożenia skargi. Pamiętać należy jednak, że Komitet zgodnie z regulaminem¹⁶ może uznać skargę za niedopuszczalną, jeżeli pomiędzy wyczerpaniem krajowych środków ochrony prawnej a przedłożeniem skargi, zaszła nadmierna zwłoka powodująca niemożliwość lub znaczne utrudnienia w zbadaaniu przedstawionych zarzutów (chodzi tu m.in. o zniszczone dowody w sprawie, małe szanse na znalezienie świadków wydarzeń sprzed kilku lat)¹⁷.

Złożenie skargi nie jest także obciążone żadnymi kosztami, bez względu na to, czy jest ona dopuszczalna, czy odrzucona. Przygotowując skargę należy pamiętać o odpowiedniej formie jej sporządzenia. Musi być ona być przygotowana na piśmie oraz podpisana. Jak już wspomniano wcześniej, poza określonymi warunkami, skarga musi być sporządzona samodzielnie, w takim wypadku istnieje także możliwość skorzystania z pomocy prawnika, jednak na pierwszym etapie postępowania nie ma przymusu adwokackiego. Profesjonalnego wsparcia ofiarom naruszeń, przy korzystaniu z procedur skargowych, udzielają także organizacje pozarządowe, m.in. Amnesty International. Pomimo, iż zgodnie z regulaminem oficjalnymi językami Komitetu są: arabski, chiński, rosyjski, hiszpański, angielski i francuski, w praktyce Sekretariatu w użyciu są tylko trzy ostatnie języki z wymienionych. Zatem zaleca się sporządzanie skarg w jednym z nich. Skargi składane w innych językach zazwyczaj są tłumaczone przez wykwalifikowanych pracowników ONZ lub zwracane do skarżącego, w celu przetłumaczenia na jeden z trzech wskazanych języków. Sytuacja ta wydłuża postępowanie przed Komitetem.

Ponadto skarżący musi podać swoje dane osobowe¹⁸, wskazać kraj, przeciwko któremu skarga jest kierowana, w jasny i chronologiczny sposób opisać fakty związane ze sprawą, wymienić naruszone przepisy, wskazać wyczerpane krajowe środki

¹⁶ Regulamin Komitetu przeciwko torturom (Rules of Procedure of the Committee Against Torture). U.N. Doc. CAT/C/3/Rev.5 (February 2011). Tekst dostępny: <https://digitallibrary.un.org> [dostęp: 09.09.2016].

¹⁷ M.G. SCHMIDT: *Individual Human Rights Complaints Procedures Based on United Nations Treaties and the Need for Reform*. "International and Comparative Law Quarterly" 1992, no. 41/3, s. 645–660.

¹⁸ Skarga na naruszenie Konwencji nie może być anonimowa, a jej autor musi pozostać znany Komitetowi. Czasami na prośbę skarżącego, z obawy przed represjami, Komitet nie ujawnia jego tożsamości.

ochrony prawnej lub wyjaśnić ich niewyczerpanie, wskazać, czy podnoszona sprawa była lub jest badana przed innym organem międzynarodowym. Do tak sporządzonej i podpisanej skargi powinny być dołączone kopie decyzji organów krajowych związane z badaną sprawą, jak i inne dokumenty i dowody potwierdzające zarzuty. Skargę należy przesłać na odpowiedni adres siedziby ONZ w Genewie. Zatem nie ma potrzeby osobistego doręczania skarg¹⁹.

Postępowanie w sprawie skarg indywidualnych

W czynności związane z postępowaniem w sprawie skarg indywidualnych zaangażowany jest pełny skład Komitetu oraz specjalnie utworzona przez niego Grupa Robocza ds. Zawiadomień oraz Sprawozdawca ds. Nowych Zawiadomień i Środków Tymczasowych, jak i Specjalni Sprawozdawcy ds. Kontroli nad Realizacją Decyzji Wydawanych w Sprawach Indywidualnych, zajmujący się skargami. W początkowym etapie postępowania Komitetowi również pomaga jednostka organizacyjna Sekretariatu ONZ – Zespół ds. Petycji, który został utworzony w ramach struktury Biura Wysokiego Komisarza NZ ds. Praw Człowieka.

Procedura skargowa przewiduje również przesłanki umożliwiające wyłączenie udziału członka Komitetu z procedury rozpatrywania skargi, jeżeli ten: posiada obywatelstwo kraju, przeciw któremu złożono skargę lub pozostaje z nim w stosunku zatrudnienia; jest zainteresowany osobiście sprawą lub uczestniczył w podejmowaniu decyzji w skarżonej sprawie. Wątpliwości związane z wyłączeniem eksperta rozstrzyga sam Komitet. Jednak jego członek samodzielnie może uznać, iż nie powinien uczestniczyć w danej sprawie oraz o swoim wycofaniu poinformować przewodniczącego Komitetu.

Procedura skargowa oparta jest na zasadzie poufności, pisemności, kontradyktoryjności oraz równouprawnienia stron, z których każda w toku postępowania ma prawo do ustosunkowania się do twierdzeń tej drugiej. Skargi rozpatrywane są na podstawie dokumentów przedstawionych przez ich autorów oraz rządy zainteresowanych państw. Co do zasady nie przeprowadza się przesłuchań stron, biegłych, czy świadków, ani nie organizuje badań na miejscu²⁰. Pomimo iż, wszelkie dokumenty związane z rozpatrywaną skargą pozostają poufne, to treści decyzji Komitetu są zamieszczane w jego corocznych sprawozdaniach, które są składane Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ. Są one dostępne również *on-line*, na stronie Biura Wysokie-

¹⁹ *Committee Against Torture*. International Justice Resource Center. Tekst dostępny: http://www.ijrcenter.org/un-treaty-bodies/committee-against-torture/#Individual_Complaints [dostęp: 11.09.2016].

²⁰ Regulamin Komitetu przewiduje możliwość udziału w posiedzeniu autora skargi lub przedstawicieli państw, w celu udzielenia informacji lub odpowiedzi na pytanie związane z badaną sprawą, jednak w praktyce Komitet nie wykorzystuje takiej możliwości.

go Komisarza NZ. ds. Praw Człowieka, dzięki czemu można przeprowadzić analizę poszczególnych przypadków²¹.

Co do zasady Komitet rozpatruje skargi w kolejności, w której zostały mu przekazane przez Sekretariat. Jeżeli Komitet uzna to za uzasadnione, niektóre sprawy mogą być rozpatrywane łącznie, nie istnieje jednak możliwość rozdzielnego badania spraw zawartych w skardze zbiorowej.

Jak już wspomniano, skargi trafiają w pierwszej kolejności do Sekretariatu, gdzie odbywa się ich wstępna selekcja. Następnie Zespół ds. Petycji przedstawia Komitetowi sprawy związane z jego kompetencjami. Na tym etapie autorzy skarg mogą zostać poproszeni o uzupełnienie informacji, m.in. danych osobistych, czy przedmiotu skargi. Każda skarga podlega rejestracji przez Sekretariat, która następuje na podstawie decyzji Sprawozdawcy ds. Nowych Zawiadomień i Środków Tymczasowych, gdy Sekretariat zwróci się do niego o instrukcje. Regulamin Komitetu nie dopuszcza rejestrowania skarg, w sytuacji, gdy są anonimowe, została niezachowana forma pisemna albo skierowane są przeciwko krajom, które nie zadeklarowały akceptacji procedury skargowej. Sekretariat przygotowuje także listy pism przedłożonych Komitetowi wraz z ich podsumowaniem, które następnie regularnie przekazuje jego członkom²². Wysyła również potwierdzenia otrzymanych skarg do ich autorów oraz informacje o szczegółach toczącej się procedury i przekazuje skargi rządów oskarżonych państw, prosząc w terminie sześciu miesięcy o udzielenie pisemnych odpowiedzi.

Przed rozpatrzeniem merytorycznym przedstawionych zarzutów Komitet rozstrzyga, czy miało miejsce naruszenie Konwencji, zatem ocenia, czy skarga jest dopuszczalna. Najczęściej jednak merytoryczna ocena zarzutów i ocena dopuszczalności skargi są badane łącznie. Wyjątkiem są sprawy o skomplikowanym charakterze.

Władze państwa, którego dotyczy skarga, powinny w terminie sześciu miesięcy przekazać pisemne wyjaśnienia związane z dopuszczalnością skargi, jej merytorycznością oraz informacje o zastosowanych środkach do Komitetu. Dany kraj ma jednak możliwość ograniczenia swojego komentarza do wskazania przyczyn uznania przez siebie skargi za niedopuszczalną (w takiej sytuacji obowiązuje dwumiesięczny termin ustosunkowania się do sprawy). Rząd kraju jest zobowiązany także do przeprowadzenia wyjaśniającego postępowania w sprawie naruszeń zawartych w skardze oraz poinformowania Komitetu o jego wynikach. Jeżeli uwagi te są zbyt generalne, albo gdy państwo w ogóle nie wywiąże się z tego obowiązku, przy tym nie przedstawi dowodów zaprzeczających oświadczeniom autora skargi, fakt naruszenia Konwencji uznaje się za udowodniony²³.

²¹ Na podstawie: *Human Rights Treaty Bodies – Individual Communications. 23 FAQ about Treaty Body complaints procedures. Procedure for complaints by individuals under the human rights treaties.*

²² Na prośbę członka Komitetu udostępnia mu się pełny tekst skargi.

²³ Fact Sheet No.17, The Committee against Torture.

Zainteresowane kraje oraz autorzy skarg mogą zostać także poproszeni o wnie- sienie uwag lub przekazanie dodatkowych informacji w wyznaczonym do tego ter- minie. W sytuacji, gdy nie zostaną one udzielone, Komitet rozpatruje sprawę na podstawie posiadanej wcześniej wiedzy. Każda ze stron ma także możliwość ustosunkowania się do argumentów strony przeciwnej²⁴. Grupa Robocza ds. Zawiado- mień powołana przez Komitet, zbiera się na pięć dni w tygodniu poprzedzającym jego sesję plenarną, aby usprawnić pracę nad przebiegiem postępowania skargowe- go. Specjalnie wyznaczeni sprawozdawcy, po zapoznaniu się z całością materiałów związanych z toczącymi się sprawami, przygotowują projekty rozstrzygnięć. Głoso- wanie grupy o dopuszczalności skargi jest podejmowane większością głosów, z kole- i o uznaniu jej za niedopuszczalną – jednomyślnie²⁵. W sytuacji uznania skargi za niedopuszczalną oraz gdy postępowanie jest zawieszono, umorzono, decyzja zosta- je przekazana zainteresowanemu państwu, jak i skarżącemu w najszybszym moż- liwym terminie. Należy jednak zauważyć, iż nie w każdym przypadku odrzucenie skargi jest definitywne. Przykładowo taka sytuacja zachodzi, jeżeli powodem nie- dopuszczalności skargi był zbieg międzynarodowych procedur kontrolnych, a skar- żący wycofał złożoną do innego organu skargę. Wtedy na pisemny wniosek skarżą- cego lub członka Komitetu może zostać zmieniona decyzja o niedopuszczalności. W sytuacji, gdy skarga spełnia przesłanki dopuszczalności, następuje rozpatrzenie zarzutów pod względem merytorycznym, co prowadzi do wydania przez Komitet rozstrzygnięcia w postaci opinii. Projekt decyzji zwykle jest opracowywany przez wyznaczonego dla konkretnej sprawy Sprawozdawcę, który przedkłada go Grupie Roboczej ds. Zawiadomień, a ta po jego przyjęciu przedstawia projekt Komitetowi podczas posiedzenia plenarnego. Podejmowanie opinii przebiega w drodze konsensusu, jednak jeżeli nie uda się go osiągnąć, wtedy rozstrzyga większość głosów. Następnie opinia Komitetu jest przekazywana stronom postępowania, a poinformo- wane państwo ma obowiązek zawiadomienia w wyznaczonym do tego termi- nie o zastosowanych środkach, w celu jej realizacji. W sytuacji, gdy istnieje obawa powstania niedającej się naprawić, trwałej szkody skarżącego, Komitet, Grupa Ro- bocza ds. Zawiadomień lub Sprawozdawca ds. Nowych Zawiadomień i Środków Tymczasowych mogą zwrócić się do kraju, którego dotyczy skarga o bezzwłoczne podjęcie środków tymczasowych, koniecznych do uniknięcia nieodwracalnej szkody. Zainteresowany kraj może jednak przedstawić argumenty postulujące wycofa- nie takowego wniosku lub poinformować Komitet, iż przyczyny podjęcia środków tymczasowych przestały istnieć. Powyższa prośba o ustanowienie środków tymcza- sowych nie oznacza jednak, że po rozstrzygnięciu merytorycznym skargi Komitet stwierdzi naruszenie postanowień Konwencji, jednak zabezpieczenie jakie stano-

²⁴ X.Q.L (reprezentowana przez Johna Clarka z Balmain for Refugees) vs. Australia. Communi- cation No. 455/2011, CAT/C/52/D/455/2011.

²⁵ Decyzje Komitetu zapadające na forum plenarnym, dotyczące dopuszczalności petycji, są po- dejmowane większością głosów.

wią środki tymczasowe pozwala zapobiec ewentualnemu uniemożliwieniu skarżącemu dochodzenia jego praw. Monitorowanie realizacji wniosków o ustanowienie środków tymczasowych przez państwa należy do zadań Sprawozdawcy ds. Nowych Zawiadomień i Środków Tymczasowych²⁶.

Zwykle proces postępowania skargowego trwa od półtora roku do dwóch lat, od momentu wniesienia skargi, jednak skarżący może wycofać skargę na każdym etapie postępowania. Musi o tym poinformować pisemnie Komitet, który po upewnieniu, że decyzja skarżącego nie jest rezultatem nacisków, czy gróźb ze strony państwa, wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

Jeżeli Komitet uzna, iż zostały naruszone postanowienia Konwencji, wskazuje on działania, które zaskarżone państwo powinno podjąć, aby usunąć skutki naruszenia. Rekomendacje mogą mieć zarówno charakter ogólny, jak i indywidualny, dotyczący ofiary naruszenia. Przykładowo mogą być związane z przyznaniem ofierze odszkodowania, czy przeprowadzeniem dochodzenia w sprawach związanych z zastosowaniem tortur. Komitet nie może jednak unieważniać, czy zmieniać prawa wewnętrznego w danym państwie. Ponadto ze względu na fakt, iż nie jest on sądem międzynarodowym, nie wydaje on prawnie wiążących orzeczeń, jednak stara się monitorować, czy wydawane zalecenia są realizowane, co należy do zadań Specjalnych Sprawozdawców ds. Kontroli nad Realizacją Decyzji²⁷.

Podsumowanie

W 2015 roku Amnesty International zbadała zakres przestrzegania praw człowieka w 160 państwach. Obraz wyłaniający się z raportu jest druzgocący. Według statystyk ponad 30 państw w nielegalny sposób zmusiło uchodźców do powrotu do krajów, gdzie groziło im niebezpieczeństwo, w 122 państwach stosowano tortury lub inne sposoby dręczenia ludzi, a w co najmniej 61 krajach aresztowano i torturowano tzw. więźniów sumienia²⁸. Jak powiedział Zeid Ra'ad Hussein: „setki tysięcy kobiet, mężczyzn i dzieci są ofiarami tortur w krajach na wszystkich kontynentach, w więzieniach tajnych i oficjalnych, na posterunkach policji, czy w innych miejscach odosobnienia. Są okrutnie torturowani przez funkcjonariuszy państwowych w celu wydobycia informacji, stłumienia protestu lub po prostu jest to kara za to, w co wierzą i kim są”²⁹.

²⁶ A.F. BAYEFSKY: *How to Complain to the UN Human Rights Treaty System*. The Hague 2003, s. 191–201.

²⁷ J. REZMER: *Jak korzystać z procedur skargowych w traktatowym systemie ochrony praw człowieka ONZ? Informator dla ofiar naruszeń*. Warszawa 2011, s. 47–58.

²⁸ *Raport roczny Amnesty International 2015/2016. Sytuacja praw człowieka na świecie*. Amnesty International, [London 2016]. Tekst dostępny: <https://www.amnesty.org/en/documents/pol10/2552/2016/pl/> [dostęp: 13.09.2016].

²⁹ Tekst dostępny: www.ohchr.org › OHCHR › English › News and Events [dostęp: 15.09.2016].

Zgodnie z powyżej przytoczonymi faktami, opisywaną Konwencję, a wraz z nią instytucję skargi indywidualnej, można uznać za poważny krok w walce ze zjawiskiem tortur na świecie. Ten uniwersalny mechanizm zmierza bardziej w stronę klasycznych regulacji i jest nastawiony na reakcję *post factum*, choć także nakłada na kraje obowiązki o charakterze prewencyjnym. Jak uważa ekspert Human Rights Watch John Sifton: „nie ma wątpliwości, że świat dzięki Konwencji staje się lepszy, a tortury są rzadziej stosowane. Choć wiele państw ją obchodzi, to i tak ma pozytywne skutki”.

Analizując omawiane zagadnienia, niezaprzeczalnym wydaje się fakt, iż generalnie procedury skarg indywidualnych w ramach traktatowego systemu ochrony praw człowieka, w tym skarga indywidualna na naruszenie Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, nie są często wykorzystywane. Do przyczyn małego zainteresowania możliwościami systemu traktatowego można zaliczyć m.in.: nieświadomość ich istnienia, brak specjalistycznej wiedzy, związanej z procedurami skargowymi stworzonymi przez ONZ, a także inne rodzaje skarg np. skarga składana na podstawie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności do ETPC, które są uznawane za skuteczniejsze środki. Stanowi to niezaprzeczalną barierę realizacyjną systemu traktatowego oraz wskazuje, jak wydaje się, iż wymaga głębszej reformy³⁰.

SUMMARY

The role of the Committee against Torture in the UN legal system. Individual complaints

The suppression of the practice of torture was one of the main challenges taken up by the United Nations after its establishment. In order to protect all people from being subjected to torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, the UN has adopted universal standards embodied in international conventions and declarations. One of them has been the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which set up new monitoring body – the Committee against Torture, to ensure that the Convention is implemented by its state-parties. All States must submit regular reports to the Committee on how the human rights are being implemented. There are also other control mechanisms: such as inquiries, state-to-state complaints and individual complaints.

³⁰ *Jurisprudence. CAT – 55th session (July–August 2015) Geneva*. Tekst dostępny: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CAT/Pages/Jurisprudence.aspx> [dostęp: 15.09.2016].