

PIOTR ŚWIERCZYŃSKI

Wysoki Komisarz ONZ do spraw ochrony praw człowieka

United Nations High Commissioner for the Protection of Human Rights

1. GENEZA INSTYTUCJI WYSOKIEGO KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA

Do ustanowienia instytucji Wysokiego Komisarza Praw Człowieka w 1993 roku przyczyniły się przede wszystkim organizacje pozarządowe, szczególnie Amnesty International i Human Rights Watch, ale idea jego powołania zrodziła się z inicjatywy rządu francuskiego już w 1947 roku. Propozycja w tym zakresie została przedstawiona Komisji Praw Człowieka w grudniu 1947 roku, w trakcie prac nad Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, zaś autorem i obrońcą idei był prof. René Cassin¹. Od tego czasu przez kolejnych 46 lat zarówno państwa, jak i organizacje pozarządowe podejmowały starania na rzecz powołania tej instytucji.

Trzy lata później, w kwietniu 1950 roku, kolejną propozycję zgłosiła Rada Konsultacyjna Organizacji Żydowskich, przedstawiając memorandum Roberta Langer'a Komisji Praw Człowieka². Rada Konsultacyjna, mając w pamięci doświadczenia holokaustu oraz chcąc utworzyć instytucję stojącą realnie na straży praw człowieka, odniosła się do propozycji Cassina, wzywając Komisję Praw Człowieka do powołania urzędu komisarza. W tym samym roku rząd Urugwaju podczas sesji Zgromadzenia Ogólnego zaproponował, aby Komisja Praw Człowieka rozważyła możliwość powołania instytucji Attorney-General or High Commissioner, ale nie w formie odrębnej rezolucji, lecz w ramach Paktu Praw Cywilnych i Politycznych, nad którego projektem trwały w tym czasie prace³.

¹ Za pracę w przygotowaniu Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka otrzymał w 1968 roku Pokojową Nagrodę Nobla oraz Nagrodę Praw Człowieka ONZ. W latach 1959–1965 był sędzią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a w latach 1965–1968 – prezesem ETPC.

² Była to w istocie modyfikacja propozycji Cassina. Pełna nazwa proponowanej instytucji brzmiała: A United Nations Attorney-General or High Commissioner for Human Rights.

³ R.S. Clark, *A United Nations High Commissioner For Human Rights*, The Hague 1972, s. 44.

Po upływie 12 lat idea powołania instytucji Wysokiego Komisarza Praw Człowieka powróciła w projekcie zgłoszonym przez Richarda N. Gardnera – powołanego przez Prezydenta Kennedy’ego na zastępcę asystenta Sekretarza Stanu ds. Organizacji Międzynarodowych, i Jacoba Blausteina, byłego Przewodniczącego Amerykańskiego Komitetu Żydowskiego, zastępcę delegata USA przy Zgromadzeniu Ogólnym ONZ. Propozycja była dyskutowana podczas konferencji zorganizowanej przez Amerykański Komitet Żydowski i Uniwersytet w Nowym Jorku, z udziałem wielu amerykańskich uczonych zajmujących się problematyką z zakresu praw człowieka. Następnie projekt był dyskutowany w styczniu 1964 roku w trakcie trzech nieformalnych spotkań organizacji pozarządowych: w Paryżu pod patronatem Światowego Stowarzyszenia Weteranów (World Veterans Association), w Londynie pod auspicjami Amnesty International oraz w Genewie w ramach Międzynarodowej Komisji Prawników (International Commission of Jurists). Efektem tych spotkań było ujednoczenie stanowiska dotyczącego formalnoprawnej konstrukcji urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, a następnie przygotowanie projektu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Projekt w trybie pilnym został rozesłany do państw członkowskich ONZ. Szczególną rolę przy opracowywaniu projektu rezolucji odegrał Irlandczyk Seán MacBride⁴ – ówczesny Sekretarz Generalny Międzynarodowej Komisji Prawników, w latach 1948–1951 Minister Spraw Zagranicznych w Rządzie Irlandii. Projekt rezolucji został skierowany też do rządu Kostaryki czynnie zaangażowanej w sprawę ochrony praw człowieka, który na początku 1965 roku przedstawił w Komisji Praw Człowieka propozycję powołania instytucji Wysokiego Komisarza, opartą na projektach Urugwaju i Blausteina⁵. Pomimo zaangażowania Kostaryki, jej pierwotny plan uchwalenia rezolucji nie powiódł się, głównie z powodu kryzysu finansowego, w jakim znalazło się w tym czasie ONZ. Ze względów finansowych organizacji nie było stać na utworzenie nowej międzynarodowej instytucji, wyposażonej w określone kompetencje, która dla wykonywania swych funkcji musiałaby korzystać z obsługi odpowiednio wynagradzanego personelu.

Kolejnym forum ONZ, na którym dyskutowana była sprawa powołania Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, było seminarium na temat praw człowieka w państwach rozwijających się, które zostało zorganizowane w stolicy Senegalu, Dakarze, w lutym 1966 roku. Następnie w marcu tego roku kostarykański projekt dyskutowano w Komisji Praw Człowieka. Ostatecznie Komisja Praw Czło-

⁴ A. Clapham, *Creating the High Commissioner for Human Rights: The Outside Story*, “European Journal for International Law” 1998, Vol. 5, No. 4, www.ejil.org/pdfs/5/1/1267.pdf [data dostępu: 02.11.2015], s. 557.

⁵ J.A. Mertus, *The Office of the High Commissioner for Human Rights*, [w:] *The United Nations and Human Rights. A Guide for a New Era*, London – New York 2005, s. 10; R.S. Clark, *op. cit.*, s. 45–47.

wieka przyjęła projekt Kostaryki, który następnie skierowała do Rady Gospodarczej i Społecznej, aby ta przedłożyła projekt dokumentu opracowany przez *working group's study*, dotyczący powołania Urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych, pod obrady Zgromadzenia Ogólnego ONZ. Zgromadzenie odkładało jednak z roku na rok swą decyzję z uwagi na brak porozumienia w tym zakresie w związku z trwającą wówczas zimną wojną⁶.

Szansę na zmianę stanowiska państw stwarzała zorganizowana w czerwcu 1993 roku w Wiedniu Światowa Konferencja Praw Człowieka. Wcześniej, we wrześniu 1992 roku, na konferencji w Amsterdamie, której gospodarzem była Holenderska Sekcja Amnesty International, wielu ekspertów i czołowych działaczy z zakresu ochrony praw człowieka zgodziło się co do tego, że istnieje potrzeba powołania nowego urzędu, kierowanego przez funkcjonariusza międzynarodowego na najwyższym szczeblu, dysponującego kompetencjami do natychmiastowej reakcji na poważne naruszenia praw człowieka. Propozycję tę Amnesty International zgłosiła na spotkaniu przygotowawczym do Światowej Konferencji Praw Człowieka, jakie odbyło się w Tunisie w grudniu 1992 roku. Następnie została ona przedstawiona w rządowej deklaracji Kostaryki, a także była dyskutowana podczas spotkania ekspertów zorganizowanego przez Radę Europy w styczniu 1993 roku. Ostatecznie sprawa powołania Wysokiego Komisarza Praw Człowieka została uwzględniona w akcie końcowym Światowej Konferencji Praw Człowieka: w Deklaracji Wiedeńskiej i Programie Działania, w ustępie 18 sekcji II, który otrzymał następujące brzmienie: „The World Conference on Human Rights recommends to the General Assembly that when examining the report of the Conference at its forty-eighth session, it begin, as a matter of priority, consideration of the question of the establishment of a High Commissioner for Human Rights for the promotion and protection of all human rights”⁷.

2. USTANOWIENIE INSTYTUCJI WYSOKIEGO KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA

O ustanowieniu instytucji Wysokiego Komisarza Praw Człowieka⁸ zdecydowało dnia 20 grudnia 1993 roku Zgromadzenie Ogólne ONZ podczas 48. sesji zwyczajnej, przyjmując rezolucję nr 141⁹. Podstawą prawną do utworzenia przez Zgromadzenie Ogólne tej instytucji był art. 22 Karty Narodów Zjednoczonych (KNZ), który stanowi, że Zgromadzenie Ogólne może utworzyć takie organa po-

⁶ A. Clapham, *op. cit.*

⁷ Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/23, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G93/142/33/PDF/G9314233.pdf?OpenElement> [data dostępu: 26.09.2013].

⁸ Pełna nazwa: Wysoki Komisarz do spraw promocji i ochrony wszystkich praw człowieka (High Commissioner for the promotion and protection of all human rights).

⁹ Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/48/141, 7 January 1994.

mocnicze, jakie uzna za niezbędne do wypełniania swych funkcji¹⁰. Zgromadzenie Ogólne, powołując instytucję Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, działało w ramach wypełniania jednej ze swych podstawowych funkcji.

Zgromadzenie Ogólne w rezolucji 48/141 nie tylko zdecydowało o ustanowieniu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, ale także uregulowało wiele kwestii dotyczących tej instytucji, takich jak: cechy, jakimi winna być obdarzona osoba pełniąca urząd Wysokiego Komisarza oraz kryteria, którymi należy się kierować przy jego powoływaniu; kwestie organizacyjne w postaci umiejscowienia nowo ustanowionej instytucji w strukturze organizacyjnej Narodów Zjednoczonych; procedura powoływania na urząd Wysokiego Komisarza, jego kompetencje i obowiązki; siedziba, personel i budżet.

Rezolucja składa się z preambuły i ośmiu punktów. W preambule Zgromadzenie Ogólne określiło podstawy ustanowienia instytucji Wysokiego Komisarza Praw Człowieka: wartości wyrażone w celach i zasadach Karty Narodów Zjednoczonych; przyjętą przez Narody Zjednoczone odpowiedzialność za poszanowanie i zachowanie praw człowieka wyrażonych w Karcie Praw Człowieka¹¹; Deklarację Prawa do Rozwoju (Declaration on the Right to Development); Deklarację Wiedeńską i Program Działania przyjęte przez Światową Konferencję Praw Człowieka. Jako cele ustanowienia instytucji Komisarza, Zgromadzenie Ogólne wskazało: intensyfikację usług doradczych i wsparcia technicznego świadczonych przez Centrum Praw Człowieka (dzisiaj Urząd Wysokiego Komisarza) oraz pozostałe organy i programy systemu Narodów Zjednoczonych; dostosowanie, wzmocnienie i usprawnienie istniejących mechanizmów promocji i ochrony praw człowieka, przy jednoczesnym unikaniu ich wzajemnego dublowania się; racjonalizowanie i usprawnienie działalności Narodów Zjednoczonych w dziedzinie praw człowieka w celu zachowania i ulepszenia ich międzynarodowych standardów.

W rezolucji nie przewidywano zaprzestania dotychczasowej działalności w dziedzinie praw człowieka Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Komisji Praw Człowieka, potwierdzając ich odpowiedzialność w zakresie promocji i egzekwowania tych praw. Celem ustanowienia instytucji Wysokiego Komisarza Praw Człowieka nie było zatem stworzenie zupełnie nowego, działającego według odmiennych reguł i konstrukcji organu ochrony praw człowieka, ale ustanowienie instytucji, która swym działaniem wspierałaby organy już istniejące, na rzecz lepszego i bardziej efektywnego ich funkcjonowania.

¹⁰ Dz.U. z 1947 roku, nr 23, poz. 90.

¹¹ Określeniem Karta Praw Człowieka obejmuje się: Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych.

W preambule Zgromadzenie powołało się również na postanowienia Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działania – do ust. 18 sekcji II, podkreślając w ten sposób rolę organizacji pozarządowych w ustanowieniu instytucji Komisarza.

Zgodnie z rezolucją kandydat na stanowisko Wysokiego Komisarza Praw Człowieka powinien odznaczać się wysokim poziomem moralności, uczciwości, posiadać szeroką wiedzę z zakresu praw człowieka oraz wyrażać zrozumienie dla różnic kulturowych.

Wysoki Komisarz jest powoływany przez Sekretarza Generalnego ONZ i zatwierdzany przez Zgromadzenie Ogólne, przy zastosowaniu reguły „geograficznej rotacji”, na czteroletnią kadencję, z możliwością jednorazowej reelekcji. Występuje on w randze Podsekretarza Generalnego ONZ. Jest zobowiązany do przedkładania corocznych raportów o swojej działalności związanej z posiadaniem mandatu do Komisji Praw Człowieka (od 2006 roku – Rady Praw Człowieka)¹², a za pośrednictwem Rady Gospodarczej i Społecznej – do Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

W rezolucji 48/141 Zgromadzenie Ogólne powierzyło Sekretarzowi Generalnemu sprawy zapewnienia personelu i środków w ramach regularnego budżetu Narodów Zjednoczonych w celu umożliwienia Wysokiemu Komisarzowi wykonywania jego mandatu.

Siedziba Urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka, zgodnie z pkt. 6 rezolucji 48/141, mieści się w Genewie, w Pałacu Woodrowa Wilsona. Urząd zobowiązany jest do zachowania łączności z siedzibą ONZ w Nowym Jorku.

3. ORGANIZACJA URZĘDU WYSOKIEGO KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA

Organizację Urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka regulują postanowienia jego Statutu z 15 września 1997 roku, jaki został Urzędowi nadany przez Sekretarza Generalnego ONZ, Kofi Annana¹³. Zgodnie z postanowieniami Statutu Centrum Praw Człowieka zostało włączone do nowo powstałego Urzędu Wysokiego Komisarza¹⁴.

Na czele Urzędu stoi Wysoki Komisarz występujący w randze Podsekretarza Generalnego. W wykonywaniu swych zadań Komisarz jest wspierany przez

¹² Do przekształcenia Komisji Praw Człowieka w Radę Praw Człowieka doszło na podstawie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 15 marca 2006 roku (A/RES/60/251) celem poprawy efektywności działania tego organu. Niezmieniona pozostała siedziba organu mieszcząca się w Genewie.

¹³ United Nations Documents; Secretary-General's Bulletin ST/SGB/1997/10, <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/251/34/PDF/N9725134.pdf?OpenElement> [data dostępu: 26.09.2013].

¹⁴ United Nations Documents; Report of the Secretary-General A/51/950, para. 79: “In addition, the Secretary-General is consolidating the Office of the High Commissioner for Human Rights and the Centre for Human Rights, into a single Office of the High Commissioner”.

zastępców, którzy w razie jego nieobecności występują jako Officer-in-Charge. Urząd Wysokiego Komisarza Praw Człowieka jest podzielony organizacyjnie na siedem wydziałów:

1. Wydział Kadr (Staff Office) – odpowiada m.in. za: kierownictwo i nadzór nad działaniami w zakresie praw człowieka; utrzymywanie łączności w sprawach polityki z Gabinetem Sekretarza Generalnego i innymi stosownymi urzędami oraz z rzecznikami Sekretarza Generalnego w Nowym Jorku i Genewie, a także z mediami; reprezentowanie Wysokiego Komisarza na spotkaniach i wygłaszanie oświadczeń w jego imieniu oraz sporządzanie corocznych sprawozdań na temat działalności Wysokiego Komisarza i jego osiągnięć.
2. Sekcja Administracyjna (Administrative Section) – odpowiada m.in. za doradzanie i wspieranie Wysokiego Komisarza w sprawach organizacyjno-administracyjnych, budżetu, finansowych i personalnych.
3. Urząd w Nowym Jorku (New York Office) – reprezentuje Wysokiego Komisarza na międzywydziałowych i międzyagencyjnych spotkaniach, konferencjach naukowych, spotkaniach z organizacjami pozarządowymi i grupami specjalistów, a także w kontaktach z mediami; udziela merytorycznego wsparcia w zakresie praw człowieka Zgromadzeniu Ogólnemu, Radzie Gospodarczej i Społecznej oraz innym organom (*policy-making bodies*) usytuowanym w Nowym Jorku; wspiera Wysokiego Komisarza i innych funkcjonariuszy oraz specjalnych sprawozdawców i przedstawicieli w czasie ich pobytu w Nowym Jorku.
4. Wydział ds. Badań i Prawa do Rozwoju (Research and Right to Development Branch) – zajmuje się promocją i ochroną prawa do rozwoju, w szczególności przez wspieranie międzyrządowych grup eksperckich w przygotowywaniu strategii realizacji prawa do rozwoju czy też przez asystowanie przy analizach dobrowolnych raportów składanych przez państwa Wysokiemu Komisarzowi, a także wykonywaniem projektów badawczych w odniesieniu do wszystkich problemów z zakresu praw człowieka, zgodnie z zasadami określonymi w Deklaracji Wiedeńskiej i Programie Działania oraz w stosownych rezolucjach.
5. Wydział Traktatów i Komisji (Treaties and Commission Branch) – byłby Wydział Usług Wsparcia (Support Services Branch), zajmuje się: planowaniem, przygotowywaniem i obsługą sesji i spotkań Rady Praw Człowieka, Podkomisji ds. Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony nad Mniejszościami, a także grup roboczych i komitetów powołanych przy ciałach traktatowych i ich grupach roboczych; zapewnianiem terminowego udzielania merytorycznego wsparcia dla zainteresowanych ciał traktatowych, w oparciu o właściwe źródła pochodzące z programów praw człowieka; przygotowywaniem i obsługą sesji zarządów następujących funduszy po-

wierniczych: United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture, United Nations Voluntary Fund on Contemporary Forms of Slavery, United Nations Voluntary Fund for Indigenous Populations oraz United Nations Voluntary Fund for the International Decade of the World's Indigenous People.

6. Wydział Budowania Potencjału (Capacity Building Branch) – były Wydział Aktywności i Programów (Activities and Programmes Branch), zajmuje się: rozwijaniem, implementowaniem, monitorowaniem i ewaluacją usług doradczych i wsparcia technicznego, dostarczanych na wniosek państw; zarządzaniem Dobrowolnym Funduszem Technicznej Współpracy w Obszarze Praw Człowieka (Voluntary Fund for Technical Cooperation in the Field of Human Rights); dostarczaniem merytorycznego i administracyjnego wsparcia w zakresie usprawniania instytucji mających na celu odkrywanie faktów i dochodzenie prawdy w zakresie praw człowieka. Warto podkreślić kompetencją Wydziału Budowania Potencjału, o której będzie również mowa w dalszej części opracowania, jest planowanie i wspieranie działań w terenie (*field presences*) oraz misji na rzecz praw człowieka, obejmujących wdrażanie i rozwijanie najlepszych praktyk, procedur postępowania i standardów w zakresie wszystkich aktywności podejmowanych w obszarze praw człowieka, a także zarządzanie dobrowolnymi funduszami w terenie.
7. Zespół ds. Petycji (Petitions Team) – działająca w ramach Urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka komórka organizacyjna wspierająca działalność Komitetu Praw Człowieka i innych ciał traktatowych powołanych dla rozpatrywania skarg w ramach traktatowego systemu ochrony praw człowieka ONZ, zajmująca się głównie badaniem skarg pod kątem formalnym, ich rejestracją oraz kierowaniem do rozpatrzenia stosownym organom traktatowym¹⁵.

4. ZADANIA WYSOKIEGO KOMISARZA PRAW CZŁOWIEKA – JEGO PREROGATYWY, KOMPETENCJE I SPOSOBY DZIAŁANIA

Zgodnie z rezolucją 48/141 Wysoki Komisarz jest funkcjonariuszem Narodów Zjednoczonych i spoczywa na nim główna odpowiedzialność za działania podejmowane w ramach systemu ONZ dla ochrony praw człowieka. Jest zatem swego rodzaju koordynatorem aktywności podejmowanych w obszarze praw człowieka, jednak koordynacja ta przebiega pod kierunkiem i patronatem Sekretarza Generalnego ONZ – bezpośrednim zwierzchnikiem Wysokiego Komisarza. Po-

¹⁵ J. Rezmer, *Jak korzystać z procedur skargowych w traktatowym systemie ochrony praw człowieka ONZ? Informator dla ofiar naruszeń*, Warszawa 2011, s. 11, 20–21, 32, 38, 40, 48, 54–55, 65, 70–71.

twierdząc postanowienie zawarte w preambule, Zgromadzenie Ogólne ponownie podkreśliło w pkt. 4 rezolucji ogólną kompetencję i autorytet Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczej i Społecznej oraz Komisji Praw Człowieka (obecnie Rady Praw Człowieka) w zakresie ochrony praw człowieka. Zgromadzenie wskazało, że do zadań Wysokiego Komisarza Praw Człowieka należy: promocja i ochrona praw obywatelskich, kulturalnych, ekonomicznych, politycznych i społecznych oraz prawa do rozwoju; umacnianie międzynarodowej współpracy dla promocji i ochrony praw człowieka; wypełnienie postanowień Deklaracji Wiedeńskiej i Programu Działania; angażowanie się w dialog ze wszystkimi rządami państw w obszarze implementowania mandatu Wysokiego Komisarza etc.

Inne kompetencje służące wypełnianiu wyżej wymienionych zadań zostały określone w postanowieniach pkt. 4 lit. d rezolucji 48/141 i obejmują dostarczanie przez Centrum Praw Człowieka (dzisiejszy Urząd Wysokiego Komisarza) oraz inne stosowne instytucje: usług doradczych, wsparcia technicznego i finansowego, a także regionalnych organizacji praw człowieka celem wspierania działań i programów podejmowanych na polu praw człowieka. Postanowienie to jest potwierdzeniem i powtórzeniem dotychczasowej, utartej praktyki systemu ONZ, która wykreowała narzędzia, jakimi również może posługiwać się Wysoki Komisarz, klasyfikując je na kilka następujących dziedzin, będących zarazem przejawami jego kluczowej działalności: pomoc techniczna (*technical assistance*), geograficzne rozlokowanie placówek Urzędu Wysokiego Komisarza w różnych państwach (*country offices*), działania w terenie (*field operations*), narodowe instytucje ochrony praw człowieka na szczeblu lokalnym (*national human rights institutions*), fundusze powiernicze (*trust funds*), Powszechny Przegląd Okresowy (Universal Periodic Review).

Pomoc techniczna obejmuje szereg działań, w ramach których specjaliści z zakresu ochrony praw człowieka, działający pod egidą Urzędu Wysokiego Komisarza, oferują praktyczną pomoc przy wprowadzaniu międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Od chwili utworzenia Urzędu Wysokiego Komisarza procedura zwracania się o pomoc techniczną jest znacznie ułatwiona, ponieważ nie angażuje ona innych organów systemu ONZ, pozostawiając ją w jedynej kompetencji Urzędu. Procedura ta składa się z pięciu etapów: 1) zwrócenie się państwa o pomoc techniczną do Urzędu; 2) sporządzenie przez pracowników Urzędu oceny potrzeb w dziedzinie ochrony praw człowieka; 3) utworzenie projektu działań; 4) wdrażanie projektu; 5) ocena realizacji projektu¹⁶.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że pomoc techniczna jest uruchamiana przez Urząd Wysokiego Komisarza na prośbę danego państwa i obejmuje: przeprowadzanie szkoleń dla sędziów, prokuratorów, prawników; dostarczanie usług doradczych w zakresie koniecznych reform ustrojowych; pomoc w projektowaniu

¹⁶ J.A. Mertus, *op. cit.*, s. 16.

aktów prawnych; publikowanie podręczników dotyczących prawa wyborczego; szkolenie oficerów w zakresie norm prawa humanitarnego; edukację w zakresie promowania i ochrony praw człowieka.

Innego rodzaju sposobem działania Wysokiego Komisarza jest funkcjonowanie poprzez swoje regionalne placówki w poszczególnych państwach (*country offices*), odgrywające rolę geograficznie usytuowanego wsparcia, co pozwala pracownikom Urzędu lepiej ocenić ich możliwości działania, pozostając w zgodzie z uwarunkowaniami kulturalnymi, politycznymi i prawnymi.

Działania w terenie polegają zarówno na utrzymywaniu pokoju na terytoriach zagrożonych konfliktem, jak i na działaniach zachowawczych oraz misjach obserwacyjnych w miejscach, gdzie konflikt już się zakończył. Przykładem jest Human Rights Field Operation in Rwanda (HRFOR), powołana w czasie ludobójstwa, jakie dokonało się tam w 1994 roku. Jej celem nie była jedynie odpowiedź na pogwałcenie podstawowych praw człowieka i zaradzenie najbardziej pilnym potrzebom tamtejszej ludności, ale również długoterminowe wsparcie w zakresie szerzenia świadomości i poszanowania dla ludzkich praw¹⁷.

Narodowe instytucje ochrony praw człowieka na szczeblu lokalnym (*national institutions for the promotion and protection of human rights*) są oficjalnymi organami ustanowionymi przez rządy państw w ramach prawa. Pomimo ich związku z rządami państw, pozostają niezależne od nich, a także dysponują władzą prowadzenia własnych dochodzeń dotyczących nadużyć oraz w zakresie promocji i ochrony praw człowieka. W Polsce funkcję narodowej instytucji ochrony praw człowieka pełni od 1 stycznia 1988 roku Rzecznik Praw Obywatelskich.

Fundusze powiernicze służą finansowaniu powyższych działań, dla których środki pochodzące z ONZ są niewystarczające. Wkłady na fundusze powiernicze mogą wносить zarówno państwa i organizacje rządowe, jak i instytucje i osoby prywatne. Pieniądze z Funduszy pomagają również w realizacji oddolnych inicjatyw, np. przez oferowanie grantów podróży (*travel grants*), dzięki czemu członkowie organizacji pozarządowych mogą wziąć udział w pracach Urzędu¹⁸.

Powszechny Przegląd Okresowy został utworzony z dniem 15 marca 2006 roku na mocy rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 60/251, powołującej Radę Praw Człowieka. Jest on mechanizmem służącym Radzie Praw Człowieka w charakterze *stricte* informacyjnym, jednak wykorzystywany jest również przez Wysokiego Komisarza Praw Człowieka. To *sui generis* kanał medialny, za pomocą którego Rada Praw Człowieka, a tym samym Wysoki Komisarz mają możliwość okresowej kontroli przestrzegania praw człowieka we wszystkich państwach świata będących członkami ONZ oraz przekazywania nabytych w tym zakresie informacji do wiadomości społeczności międzynarodowej. Jest to

¹⁷ *Ibidem*, s. 19.

¹⁸ *Ibidem*, s. 33–35.

pierwszy mechanizm międzynarodowej ochrony praw człowieka skierowany do wszystkich państw członkowskich. Działająca w ramach Rady Praw Człowieka Grupa Robocza, złożona z reprezentantów 47 państw (aktualnych członków Rady Praw Człowieka) i kierowana przez Przewodniczącą Rady, dokonuje bowiem okresowego przeglądu wszystkich państw członkowskich ONZ pod względem przestrzegania praw człowieka¹⁹.

5. WYSOCY KOMISARZE PRAW CZŁOWIEKA ONZ: 1994–2015

Na stanowisko pierwszego Wysokiego Komisarza Praw Człowieka ONZ został powołany ambasador Ekwadoru José Ayala Lasso, który sprawował tę funkcję przez pełną kadencję w latach 1994–1997. Już na początku swego urzędowania Komisarz Lasso musiał stawić czoła jednemu z największych wyzwań Narodów Zjednoczonych w zakresie ochrony praw człowieka – ludobójstwu w Rwandzie. W swojej czteroletniej działalności wykazywał zrozumienie dla wagi, jaką stanowią działania w terenie (*field presences*), ale jednocześnie postulował i podkreślał istotę działalności edukacyjnej na rzecz ochrony praw człowieka, w tym przede wszystkim wzywał do edukacji dzieci w zakresie ich przyrodzonego prawa do wolności od bycia wykorzystywanym seksualnie²⁰. Choć jego starania o wzmocnienie wsparcia technicznego (*technical assistance*) w zakresie działania na rzecz ochrony praw człowieka zostały docenione, to jednak krytykowany był za postawę słabości i bezradności wobec okrucieństwa i pogwałcania podstawowych praw oraz za niewykorzystanie wszystkich dostępnych wówczas środków w celu ich ochrony²¹.

Drugim Wysokim Komisarzem została mianowana była prezydent Irlandii Mary Robinson, która pełniła tę funkcję w latach 1997–2002. Sama scharakteryzowała swoją działalność jako „głos dla praw człowieka”²². Mary Robinson obejmowała stanowisko Wysokiego Komisarza w chwili, w której zgodnie z programem reform Organizacji Narodów Zjednoczonych z 14 lipca 1997 roku, Centrum Praw Człowieka i Urząd Wysokiego Komisarza Praw Człowieka zostały połączone w jeden Urząd Wysokiego Komisarza. W swych wystąpieniach podkreślała równość wszystkich praw człowieka i wzywała do jednakowej ich ochrony i promocji, jako że społeczność międzynarodowa zobowiązała się do ochrony ich wszystkich bez wyjątku i bez wynoszenia jednych nad drugie. W swych przemówieniach wprost wskazywała na państwa, w których dochodziło do naruszeń konkretnych ludzkich praw, nie ograniczając się przy tym jedynie do biednych

¹⁹ Zob. www.unic.un.org/pl/rada_praw/upr.php [data dostępu: 26.09.2013].

²⁰ J. Ayala-Lasso, *Opening Statement to the Stockholm Congress – 27 August 1996*, www.csecworldcongress.org/PDF/en/Stockholm/Reports/Keynote_speeches/Opening%20statement%20UNHCHR_1996.pdf [data dostępu: 26.09.2013].

²¹ J.A. Mertus, *op. cit.*, s. 38–39.

²² Zob. M. Robinson, *A Voice for Human Rights*, Philadelphia – Pennsylvania 2006, s. 25–28.

państw afrykańskich, ale oskarżając światowe mocarstwa, np. Rosję o użycie sił zbrojnych wobec cywilnej ludności czeczeńskiej oraz Stany Zjednoczone Ameryki o znęcanie się nad afgańskimi jeńcami przetrzymywanymi w więzieniu w Guantánamo na Kubie. Po upływie jej kadencji, pomimo wniosku Sekretarza Generalnego ONZ, z uwagi na wyraźny sprzeciw Rosji i USA, Mary Robinson nie otrzymała wystarczającej liczby głosów Zgromadzenia Ogólnego ONZ, by pozostać Wysokim Komisarzem Praw Człowieka na kolejną kadencję.

Zaakceptowana została natomiast kandydatura wieloletniego funkcjonariusza w strukturach ONZ, Brazylijczyka Sergio Vieira de Mello. Nowo powołany Wysoki Komisarz upatrywał poprawę sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka na świecie we wzmocnieniu roli samego prawa. Jako doświadczony działacz Narodów Zjednoczonych²³, czerpał ze swej eksperencji pomysły na poprawę sytuacji międzynarodowej, które zaowocowały sukcesem (był np. zwolennikiem tego, by w państwach, w których walczy się z dyktaturą, maksymalnie zaangażować sam naród danego państwa w podejmowanie kluczowych decyzji, niż narzucać odgórnie ustrój demokratyczny). Na prośbę ówczesnego Sekretarza Generalnego ONZ, Kofi Annana, Sergio Vieira de Mello udał się na misję do powojennego Iraku jako Specjalny Przedstawiciel Narodów Zjednoczonych celem wspierania przez wolnych Irakijczyków budowy w tym kraju nowego ustroju demokratycznego. Niespełna rok od powołania na stanowisko Wysokiego Komisarza Praw Człowieka Sergio Vieira de Mello zginął wraz ze swą 22-osobową załogą w wyniku terrorystycznego zamachu bombowego na Główną Siedzibę Narodów Zjednoczonych w Bagdadzie.

Pełniącym obowiązki Wysokiego Komisarza został obywatel Gujany, dr Bertrand G. Ramcharan, który wykonywał kompetencje Komisarza od chwili zamachu z 19 sierpnia 2003 roku do czasu powołania na to stanowisko, w przewidzianej przepisami Statutu procedurze, Louise Arbor w dniu 1 lipca 2004 roku. Kanadyjka Louise Arbour sprawowała tę funkcję do końca swojej kadencji, tj. do 31 sierpnia 2008 roku. W jej trakcie musiała zmierzyć się z licznymi przypadkami naruszeń praw człowieka w miejscach toczących się wojen, z terroryzmem lub dyktaturą, tj. w Afganistanie i Iraku. Już jako sędzia w Międzynarodowym Trybunale Karnym dla byłej Jugosławii znana była z wybierania trudnych rozwiązań organizacyjnych, koniecznych dla efektywnej ochrony praw człowieka w ramach systemu ONZ²⁴. Zasłynęła m.in. z postulatów dotyczących przeprowadzenia reformy w systemie ONZ, w czym upatrywała poprawę standardów przestrzegania praw człowieka na świecie.

²³ Szczegółowy życiorys Sergio Vieira de Mello dostępny jest na stronie Urzędu Wysokiego Komisarza Praw Człowieka: www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/Vieira.aspx [data dostępu: 26.09.2013].

²⁴ J.A. Mertus, *op. cit.*, s. 41.

Z dniem 1 września 2008 roku urząd Wysokiego Komisarza Praw Człowieka objęła obywatelka Republiki Południowej Afryki Navanethem Pillay. W 2012 roku jej mandat został przedłużony o kolejne dwa lata, a zatem Navi Pillay sprawowała swój urząd do 31 sierpnia 2014 roku. Sama zwykła mówić o sobie, że jest „głosem ofiar” („the voice of the victim everywhere”) i że chce być „zwycięzcą w zakresie praw człowieka w każdej części świata” („the champion of human rights in every part of the world”)²⁵. Jest pierwszą kobietą w RPA, która podjęła zawodową praktykę w zakresie prawa, następnie jako waleczna oponentka ruchu Apartheidu i bliska współpracowniczka Nelsona Mandeli, wreszcie jako sędzia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy, a w końcu jako sędzia Międzynarodowego Trybunału Karnego w Hadze. W trakcie swojej kadencji występowała przeciwko nadużyciom w Chinach, masowemu zabójstwom w Darfurze i Sudanie, czy też przeciwko destrukcyjnym rządóm Roberta Mugabe w Zimbabwie. Jak sama stwierdziła, „urząd Wysokiego Komisarza Praw Człowieka jest jedyną niezależną instytucją Narodów Zjednoczonych stworzoną dla bezkompromisowej i zagorzałej walki na rzecz ustalonych standardów praw człowieka. Wysoki Komisarz jest głosem ofiar na całym świecie” („This is the only office at the UN to be fiercely uncompromising and independent about human rights standards. The commissioner is the voice of the victim everywhere”)²⁶.

Po upływie przedłużonej kadencji Navanethem Pillay, w dniu 1 września 2014 roku Sekretarz Generalny ONZ Ban Ki-moon powołał na stanowisko Wysokiego Komisarza Praw Człowieka księcia Jordanii Zeid Ra’ad Zeid Al-Husseina, który planowo będzie pełnił tę funkcję do 31 sierpnia 2018 roku.

BIBLIOGRAFIA

- Ayala-Lasso J., *Opening Statement to the Stockholm Congress – 27 August 1996*, www.csecworldcongress.org/PDF/en/Stockholm/Reports/Keynote_speeches/Opening%20statement%20UN-HCHR_1996.pdf [data dostępu: 26.09.2013].
- Fisher J., *Profile: New UN human rights chief*, *BBC News*, Johannesburg, http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/7529821.stm [data dostępu: 26.09.2013].
- Clapham A., *Creating the High Commissioner for Human Rights: The Outside Story*, “European Journal for International Law” 1998, Vol. 5, No. 4, www.ejil.org/pdfs/5/1/1267.pdf [data dostępu: 02.11.2015].
- Clark R.S., *A United Nations High Commissioner For Human Rights*, The Hague 1972.
- Mertus J.A., *The Office of the High Commissioner for Human Rights*, [w:] *The United Nations and Human Rights. A Guide for a New Era*, London – New York 2005.
- Rezmer J., *Jak korzystać z procedur skargowych w traktatowym systemie ochrony praw człowieka ONZ? Informator dla ofiar naruszeń*, Warszawa 2011.
- Robinson M., *A Voice for Human Rights*, Philadelphia – Pennsylvania 2006.

²⁵ J. Fisher, *Profile: New UN human rights chief*, *BBC News*, Johannesburg, http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/7529821.stm [data dostępu: 26.09.2013].

²⁶ *Ibidem*.

SUMMARY

Recently, we have been celebrating the twentieth anniversary of the appointment of High Commissioner for the Promotion and Protection of All Human Rights by the General Assembly of the United Nations. From this perspective, one may attempt to evaluate the previous activities of the High Commissioner and his Office as far as the protection of all human rights is concerned. Inter alia, this publication serves this purpose. It will also provide us with the answers to such questions as: in which way and in what circumstances this institution was established, what aims were set and what tasks were assigned to it, what powers were conferred on it and finally what competences it was given to fulfill its aims. Since it is possibly the first such publication in Polish which is related to this subject area, it was mainly used to present the institution of the High Commissioner without going into any further considerations. Monographic method was used in the preparation of this elaboration.

Keywords: High Commissioner; human rights; UN