

Rola organizacji pozarządowych w ochronie praw człowieka

Wstęp

Rola organizacji pozarządowych (ang. *non-gov emmental organization*, NGO) w ochronie praw człowieka jest od wielu dekad znacząca i wciąż zyskuje na znaczeniu. Ich wpływ został formalnie usankcjonowany na arenie międzynarodowej wraz z przyjęciem Karty Narodów Zjednoczonych. Uderzająca jest wielopłaszczyznowość tego wpływu. Niniejszy artykuł koncentruje się na trzech obszarach działalności NGO w zakresie ochrony praw człowieka. Po pierwsze, na współpracy z organizacjami międzynarodowymi na wszystkich etapach tworzenia norm prawnych. Szczególnie widoczne jest to na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej ONZ). Po drugie, na współpracy z krajowymi (państwowymi) organizacjami praw człowieka. Nacisk położono na kontynent afrykański. Po trzecie, na roli organizacji pozarządowych w postępowaniach przed regionalnymi trybunałami i komisjami praw człowieka. Przykładowe studium przypadku dotyczy Azerbejdżanu.

1. Współpraca organizacji pozarządowych z organizacjami międzynarodowymi na przykładzie ONZ

Aktywność organizacji pozarządowych uważana jest za najlepszy sposób na zapewnienie, aby głos społeczeństwa obywatelskiego był słyszalny w procesach globalnego zarządzania (ang. *globalgovernance*)¹. Jednak w prawie międzynarodowym brak jest powszechnie przyjętej definicji organizacji pozarządowych², popularnie nazywanych także w Polsce NGO. Dlatego lukę tę starają się wypełnić przedstawiciele doktryny. Przykładowo Lloyd Hitoshi

¹ Ch. Dany, *Janus-faced NGO Participation in Global Governance: Structural Constraints for NGO Influence.*, „Global Governance” 2014, nr 20, s. 419.

² M.T. Kamming, *The Evolving Status of NGOs under International Law: A Threat to the Inter-State System?*, [w:] *Non-State Actors and Human Rights*, red. P. Alston, Oxford 2005, s. 95.

Mayer wskazuje na trzy ich cechy: 1. formalnie ukonstytuowane; 2. organizacyjnie odseparowane od rządu; 3. nie działają dla zysku³.

Wśród podstawowych zadań organizacji pozarządowych z dziedziny ochrony praw człowieka wymienia się przede wszystkim: 1. monitorowanie przestrzegania praw człowieka przez poszczególne państwa; 2. dostarczanie informacji ONZ; 3. współtworzenie międzynarodowych norm oraz 4. organizację pomocy humanitarnej w sytuacjach kryzysowych⁴.

Karta Narodów Zjednoczonych⁵, mimo iż została podpisana już w 1945 r., czyli w czasach gdy organizacje pozarządowe nie były jeszcze tak wpływowe jak obecnie, zawiera przepis odnoszący się do ich roli. Chodzi mianowicie o art. 71, zawarty w rozdziale X, dotyczącym Rady Gospodarczej i Społecznej:

Rada Gospodarcza i Społeczna władna jest poczynić odpowiednie zarządzenia celem porozumiewania się z organizacjami nie rządowymi, które zajmują się sprawami, wchodzącymi w zakres jej kompetencji. Zarządzenia takie mogą być poczynione w porozumieniu z organizacjami międzynarodowymi, a w razie potrzeby i z organizacjami narodowymi, po uprzednim zasięgnięciu zdania odnośnego członka Narodów Zjednoczonych.

Uwzględnienie powyższego przepisu w Karcie jest zasługą 42 amerykańskich organizacji pozarządowych, które lobbowały delegację Stanów Zjednoczonych⁶. Jednak należy pamiętać, że pozycja tych organizacji w ONZ nie jest równa państwom - nie głosują, lecz mają jedynie uprawnienia doradcze⁷.

Podstawowym celem konsultacji z organizacjami pozarządowymi jest skorzystanie z ich wiedzy eksperckiej. Drugim zaś stworzenie więzi między abstrakcyjnymi rozważaniami rządów, a praktycznymi potrzebami obywateli⁸. Organizacje pozarządowe mogą otrzymać status konsultacyjny na jednym z

³ L.H. Mayer, *NGO Standing and Influence in Régional Human Rights Courts and Commissions*, „Brooklyn Journal of International Law” 2011, vol. 36, nr 3, s. 911.

⁴ B-S. Baek, *RHRIs, NHRIs and Human Rights NGOs*, „Florida Journal of International Law” 2012, vol. 24, s. 241-242.

⁵ Podpisana 26 czerwca 1945 r. w San Francisco, weszła w życie 24 października 1945 r.

⁶ C. Breen, *Rationalising the Work of UN Human Rights Bodies or Reducing the Input of NGOs? The Changing Role of Human Rights NGOs at the United Nations*, „Non-State Actors and International Law” 2005, vol. 5, s. 103.

⁷ Ibidem, s. 105.

⁸ C. Price Cohen, *The Role of Nongovernmental Organizations in the Drafting of the Convention on the Rights of the Child*, „Human Rights Quarterly” 1990, vol. 12, nr 1, s. 137.

trzech poziomów (generalny status konsultacyjny, specjalny status konsultacyjny lub tak zwany rejestr)⁹.

Innym przykładem sformalizowanej aktywności organizacji pozarządowych w systemie ONZ stanowi Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, powołany na podstawie Rezolucji Rady Gospodarczej i Społecznej z 1985 r.¹⁰ Zgodnie z art. 69 Przepisów postępowania przed Komitetem¹¹, organizacje pozarządowe mają prawo składać Komitetowi oświadczenia na piśmie lub ustnie.

Znaczny postęp w roli organizacji pozarządowych we współtworzeniu prawa międzynarodowego miał miejsce na początku lat 90. XX w. Przykładowo w Szczycie Ziemi w Rio w 1992 r. uczestniczyło 1400 organizacji pozarządowych. Zyskały wpływy, a jednocześnie uznanie ze strony państw. Od tamtej pory są zaangażowane w prace ONZ na wszystkich etapach. Wspomagają organy OZN i dostarczają im informacji¹². Organizacje pozarządowe szczególnie chętnie angażują się w prace organizacji międzyrządowych, bowiem w ten sposób wywierają wpływ na wiele państw równocześnie. Szczególnie za cel obrały sobie właśnie Organizację Narodów Zjednoczonych jako najważniejszą z nich na arenie międzynarodowej¹³, jeśli chodzi o prawa człowieka.

ONZ również podjęło kolejne kroki w celu otwarcia się na organizacje pozarządowe. Przykładowo, w Milenijnym Raporcie sekretarza generalnego ONZ¹⁴ Kofi Annan wielokrotnie podkreślił ich rolę. W podsumowaniu wskazał, że należy im umożliwić ich nieoceniony wkład w prace ONZ. W doktrynie wkład ten dzieli się na trzy obszary: działania inicjujące, procesy rozwojowe oraz praktyki implementacyjne¹⁵. Do najbardziej wyrazistych form działań inicjujących należy regularne uczestnictwo organizacji pozarządowych w *Arria Formula*, czyli spotkań z członkami Rady Bezpieczeństwa¹⁶. W przypadku procesów rozwojowych warto wymienić założoną w 1995 r. Grupę Roboczą

⁹ Zgodnie z Rezolucjami Rady Gospodarczej i Społecznej nr 1296 (XLIV) oraz 1996/31.

¹⁰ Rezolucja nr 1985/17.

¹¹ U.N. E/C.12/1990/4/Rev.1.

¹² K. Martens, *NGOs in the UN System: Examining Formal and Informal Mechanisms of Interaction*, „The International Journal of Civil Society Law” 2004, vol. 2, s. 11-12.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ *We The Peoples, The Role of the United Nations in the 21st Century, Millennium Report of the Secretary-General*, U.N. Doc. A/54/2000.

¹⁵ K. Martens, *NGOs in the UN System...*, op.cit., s. 13.

¹⁶ *Ibidem*, s. 15.

Organizacji Pozarządowych do spraw Rady Bezpieczeństwa (*NGO Working Group on the Security Council*)¹⁷.

Dyplomaci wysyłani przez państwa często pełnią służbę rotacyjnie, co nie zapewnia ciągłości i konsekwencji działań. Ponadto w wielu organach międzyrządowych zasiadają przedstawiciele państw, którzy na co dzień zajmują się innymi sprawami. W tych aspektach organizacje pozarządowe prezentują się lepiej, bowiem ich przedstawiciele zajmują się zwykle tylko działalnością statutową¹⁸. Ponadto organizacje pozarządowe nierzadko dysponują większymi budżetami niż organy ONZ. Potrzebują jednak wsparcia przede wszystkim w zakresie logistyki i zapewnienia bezpieczeństwa podczas akcji pomocowych¹⁹.

Za przykład olbrzymiej roli wypełnionej przez organizacje pozarządowe przy tworzeniu międzynarodowego aktu prawnego podaje się często Konwencję Praw

¹⁷ *Ibidem*, s. 18.

¹⁸ *Ibidem*, s. 16-17.

Dziecka¹⁹. Geneza tego traktatu międzynarodowego jest następująca²⁰. Angielka Eglantyne Jebb po pierwszej wojnie światowej założyła w Genewie organizację pozarządową Save the Children International Union. W 1924 r. organizacja ta wydała Deklarację o prawach dziecka, zwaną Deklaracją Genewską. Rok później Deklaracja została przyjęta przez Ligę Narodów. Stała się ona inspiracją dla Deklaracji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z 1959 r.²¹ Rok 1979 stał się Międzynarodowym Rokiem Dziecka²². Wtedy to polska delegacja złożyła propozycję do Zgromadzenia Ogólnego ONZ, aby powierzyć Komisji Praw Człowieka zadanie przygotowania projektu konwencji o ochronie praw dziecka²³.

Od samego początku w tworzenie Konwencji zaangażowane były organizacje pozarządowe. Brały udział w posiedzeniach, składały pisemne i ustne wnioski. Ich liczba rosła z każdym rokiem²⁴. NGO starały się także usprawniać współpracę między sobą. W 1983 r. zwołały zebranie, na którym powołały nieformalny sojusz, zwany Informai NGO Ad Hoc Group on the Drafting of the Convention on the Rights of the Child. Mówienie jednym głosem ułatwiło lobbowanie i dotarcie do możliwie wielu delegatów państwowych. Wpływ organizacji pozarządowych widać w niemal każdym przepisie ostatecznej wersji Konwencji, choć trzeba dodać, że nie wszystkie ich postulaty zostały zrealizowane²⁵.

Sukcesem jest nie tylko fakt końcowego wpływu na treść Konwencji, ale traktowanie przez delegatów państw. Słuchali oni sugestii organizacji, sami występowali do nich o pomoc, co przysłużyło się rozładowywaniu napięć między państwami. O ile początkowo delegaci sceptycznie podchodzili do tak dużego wpływu organizacji pozarządowych, z czasem ich nastawienie się zmieniło²⁷.

Warto zwrócić uwagę, że sama Konwencja przewiduje dalszą rolę do pełnienia dla organizacji pozarządowych w art. 45. Jej ustęp pierwszy przewiduje, że *inne kompetentne organy* będą uprawnione do uczestniczenia

¹⁹ Przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dnia 20 listopada 1989 r.

²⁰ C. Price Cohen, *op.cit.*, s. 138-139; S.N. Hart, L. Theytaz-Bergman, P. Crowley, *National childreris right coalitions: Essential to implementation ofthe U.N. Convention on the Rights of the Child*, *The International Journal of Childreris Rights*, 1995, vol. 3, s. 275-276; G.E. Turkelli, W. Vandenhole, *The Convention on the Rights ofthe Child: Repertoires ofNGO Participation*, „*Humañ Rights Law Review*” 2012, vol. 1, nr 1, s. 36-37.

²¹ U.N. Doc. A/4054 (1959) supp 16).

²² U.N. Doc. A/RES/31/169 (1976) supp 39.

²³ U.N. Doc. E/CN.4/1347 (1979) supp 16, U.N. Doc. E/CN.4/1292 (1978) supp 4, U.N. . Doc. E/CN.4/1349 (1979) supp 16.

²⁴ C. Price Cohen, *op.cit.*, s. 139.

²⁷ ²⁵ *Ibidem*, s. 140-143.

przy omawianiu wprowadzenia w życie Konwencji, a także możliwość zwracania się przez Komitet do *innych kompetentnych organów* po specjalistyczne porady lub sprawozdania. W ustępie drugim zaś umożliwia Komitetowi przekazywanie im sprawozdań państw-stron, zawierające prośby lub wskazujące na potrzeby w zakresie doradztwa technicznego bądź pomocy, łącznie z ewentualnymi uwagami i sugestiami Komitetu odnośnie do owych prośb lub wskazań. Te *inne kompetentne organy* to właśnie organizacje pozarządowe²⁶.

W doktrynie podnosi się także, jak wielką rolę pełniły organizacje pozarządowe na etapie ratyfikacji Konwencji. W 1991 r. w środowiskach organizacji pozarządowych zaproponowano stworzenie międzynarodowej sieci krajowych koalicji praw człowieka. Rok później w Genewie miało miejsce spotkanie przedstawicieli liderów krajowych koalicji. Do ich zadań należy lobbowanie za ratyfikacją Konwencji, promowanie wiedzy na jej temat, monitorowanie przestrzegania jej postanowień oraz służenia radą jako organ konsultacyjny dla państw w zakresie jej implementacji²⁷. Konwencja należy do traktatów prawa międzynarodowego, ratyfikowanych przez największą liczbę państw. Na chwilę obecną jest ich 196²⁸.

Ewolucja statusu NGO widoczna jest także z ich perspektywy. Przykładowo Amnesty International, założona w Londynie w 1961 r. w celu zapobiegania naruszeniom praw człowieka poprzez wszelkie pokojowe akcje obywatelskie, nagrodzona Noblem w dziedzinie pokoju w 1977 r.²⁹, wykorzystała szanse, jakie pojawiały się w ONZ i poszerzyła swoje wpływy. Pierwszym, najstarszym i przez długi czas jedynym wyrazem tego wpływu było współtworzenie agendy danego projektu, dostarczanie informacji oraz lobbowanie³⁰. Z czasem pojawił się drugi, a mianowicie formułowanie polityk, doradztwo oraz dyplomacja. Amnesty International przez pierwsze dekady nie uczestniczyła w samym procesie przygotowywania projektów konwencji o prawach człowieka, obawiając się utraty niezależności. Obecnie jednak jak najbardziej angażuje się także na tym etapie³¹. Trzeci obszar aktywności jest na etapie wdrożenia i jego wyrazem są implementacja, partnerska współpraca i podwykonawstwo³⁴.

²⁶ Ibidem, s. 146; także: S.N. Hart, L. Theytaz-Bergman, P. Crowley, op.cit., s. 276.

²⁷ S.N. Hart, L. Theytaz-Bergman, P. Crowley, op.cit., s. 276-279.

²⁸ United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en [dostęp: 14.02.2016].

²⁹ Oficjalna strona Amnesty International, <https://amnesty.org.pl/o-amnesty/historia.html> [dostęp: 25.02.2016].

³⁰ K. Martens, *An Appraisal of Amnesty International's Work at the United Nations: Established Areas of Activities and Shifting Priorities since the 1990s*, „Human Rights Quarterly” 2004, vol. 26, s. 1055-1064.

³¹ Ibidem, s. 1065-1066.

Znaczny wzrost wpływu organizacji pozarządowych na działania ONZ, wyrażający się w bardzo dużej liczbie organizacji posiadających status konsultanta oraz w zaangażowaniu na wszystkich etapach prac, bywa jednak krytykowany, jak idący zbyt daleko. Podnosi się bowiem, że ma to skutki finansowe w postaci rosnących kosztów organizacyjnych, a także skutki dla skuteczności prac organów ONZ. Umożliwienie udziału większej liczbie organizacji i na większej liczbie etapów siłą rzeczy podraża i komplikuje proces realizacji zadań z zakresu ochrony praw człowieka³².

Nieco inaczej, aczkolwiek również krytycznie, problem ten postrzega Charlotte Dany, która stoi na stanowisku, że sformalizowanie udziału organizacji NGO ograniczyło ich skuteczność. Ich wpływ jest wtedy kontrolowany i w praktyce selektywny - jedynie na mniej istotne kwestie. Jednocześnie organizacje te przestają bezkompromisowo walczyć o swoje cele, poprzez choćby organizację protestów³³. Dopuszczane są jedynie do obrad, w których nie są podejmowane kluczowe decyzje³⁴. Ponadto to przedstawiciele państw decydują, które organizacje zostają dopuszczone do udziału³⁵. Wymusza to na tych organizacjach zbyt duże kompromisy - mówienie jednym głosem nawet wtedy, gdy ich interesy są w istocie nie pokrywają się³⁶.

Ogólnie poglądy doktryny na temat oceny wzrostu wpływu organizacji pozarządowych na światową politykę są rozbieżne. Za przykład może posłużyć światowy szczyt w Durbanie w 2001 r., który poświęcony był walce z rasizmem, a przekształcił się w polityczne ataki na państwa zachodnie, a zwłaszcza Izrael³⁷. Wykształciły się zatem dwie szkoły. Szkoła pierwsza, przystosowawcza (ang. *Accommodationist School*), popiera wzrost znaczenia NGO, a nawet ich równość w relacjach z państwami czy organizacjami międzynarodowymi, postulując prawo do głosowania nad traktatami. Szkoła druga, restrykcyjna (ang. *Restrictionist School*) zarzuca organizacjom pozarządowym radykalizm i brak demokratyzmu, a także że stanowią zagrożenie dla suwerenności państw i postuluje ograniczenie ich wpływu na sprawy międzynarodowe³⁸.

³² C. Breen, *op.cit.*, s. 101,117-126.

³³ Ch. Dany, *op.cit.*, s. 433.

³⁴ *Ibidem*, s. 429.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*, s. 430.

³⁷ J.A. Hartwick, *Non-Governmental Organizations at United Nations-Sponsored World Conferences: A Framework for Participation Reform*, „Loyola Los Angeles International & Comparative Law Review” 2003, vol. 26, s. 231-243.

, ⁴¹ *Ibidem*, s. 243-248.

2. Współpraca organizacji pozarządowych z organizacjami krajowymi na przykładzie Afryki

Rządy państw niekiedy utrudniają organizacjom pozarządowym wypełnianie ich zadań, jeżeli organizacje te obnażają zaniechania tychże rządów w obszarze praw człowieka. Ponadto niekiedy zbyt duża liczba tych organizacji powoduje, że technicznie nie da się umożliwić wszystkim faktycznego udziału w dyskusji, zwłaszcza że nie mówią one jednym głosem. Rozwiązaniem tego problemu mają być krajowe instytucje ochrony praw człowieka³⁹.

Krajowe instytucje ochrony praw człowieka, zwane zwykle komisjami, tworzone są na podstawie prawa międzynarodowego. Mają one szczególne znaczenie w państwach, w których poziom ochrony praw człowieka jest najniższy. Przykładem jest Afryka. Afrykańska Karta Praw Człowieka i Ludów została uchwalona na konferencji Organizacji Jedności Afrykańskiej w Nairobi 26 czerwca 1981 r. Weszła w życie dnia 21 października 1986 r. Jej art. 26 przewiduje gwarancje niezależności sądów, ale także tworzenie i rozwój krajowych instytucji promocji i ochrony praw człowieka. Podobne przepisy znajdują się w Deklaracjach Wspólnoty Narodów: z Singapuru z 1971 r., z Harare z 1991 r. czy z Programu działania Wspólnoty Narodów z Mill-brook z 1995 r.⁴⁰ Zgromadzenie Ogólne ONZ uchwaliło w 1993 r. Rezolucję 48/134⁴¹, dotyczącą krajowych instytucji ochrony praw człowieka (tak zwane Zasady paryskie), w której wielokrotnie podkreślono rolę organizacji pozarządowych⁴². Najstarszą krajową komisją w Afryce jest komisja z Togo, powstała w 1987 r.

Relacje między krajowymi komisjami praw człowieka a organizacjami pozarządowymi różnią się bardzo w zależności od państwa i badanego okresu. Zależą one od wielu czynników, takich jak wzajemne nastawienie, stopień niezależności komisji od rządu, polityka rządu wobec praw człowieka, zasoby ludzkie i finansowe obu grup czy wreszcie osobiste zdolności współpracy członków w obu grupach. Zdaniem międzynarodowej organizacji pozarządowej Human Rights Watch istnieje silna korelacja pomiędzy chęcią współpracy komisji z organizacjami pozarządowymi, a wynikami komisji w

³⁹ B.-S. Baek, *op.cit.*, s. 242-243.

⁴⁰ L. Sewanyaña, *Building Strategic Partnership between NGOs and National Human Rights Institutions (NHRIs): Human Rights in Conflict and Counter-Terrorism Situations*, the „East African Journal of Human Rights & Democracy” 2005, vol. 3, nr 1-2, s. 53.

⁴¹ Z 20 grudnia 1993 r., A/RES/48/134.

⁴² Np. część 2, art. 1 lit. a; część 3, lit. g; wprowadzenie do części 4.

ochronie praw człowieka⁴³. Komentarz ten dotyczył pozytywnej oceny Ghany, Ugandy i Republiki Południowej Afryki.

Współpraca komisji krajowych z organizacjami pozarządowymi może przybrać wiele form. Komisja może stanowić swego rodzaju parasol ochronny dla krytykujących działania rządu organizacji międzynarodowych. Zdarza się wręcz, że członkami komisji zostają przedstawiciele organizacji pozarządowych. Niektóre komisje mają formalny obowiązek współpracować z organizacjami pozarządowymi. Służą jako pośrednik w rozmowach rządu z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Komisje często przyjmują petycje od organizacji pozarządowych. Niekiedy komisje przekazują do organizacji pozarządowych sprawy, którymi nie mogą się zająć. Komisje i organizacje pozarządowe prowadzą wspólne badania. Komitety powołane do monitorowania przestrzegania praw człowieka powoływane są spośród członków lokalnych społeczności ochrony praw człowieka⁴⁴. Niestety zdarza się także, że krajowa komisja, zamiast zajmować się ochroną praw człowieka, skupia się na obronie rządu i atakowaniu organizacji pozarządowych⁴⁵.

3. Rola organizacji pozarządowych w postępowaniach przed regionalnymi trybunałami i komisjami praw człowieka na przykładzie Azerbejdżanu

Organizacje pozarządowe występują przed regionalnymi trybunałami praw człowieka przede wszystkim w trzech rolach: jako pokrzywdzeni, jako pełnomocnicy pokrzywdzonych oraz jako opiniodawcy (instytucja listów *amicus curiae*). Zarówno przed Trybunałem europejskim⁴⁶, jak i amerykańskim⁴⁷ oraz afrykańskim⁴⁸ zdecydowanie najczęściej występują one w roli pełnomocnika⁴⁹. Uderzające jest również, jak wielki wpływ na ochronę praw człowieka może mieć pojedyncza organizacja pozarządowa⁵⁰. Na przykład w pierwszej dekadzie

⁴³ *Protectors or Pretenders: Government Human Rights Commissions in Africa*, Human Rights Watch, World Report 2001, s. 81.

⁴⁴ Szerzej: L. Sewanyana, *op.cit.*, s. 54-55.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 56.

⁴⁶ Utworzony w 1957 r. na podstawie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r.

⁴⁷ Utworzony w 1979 r. na podstawie Amerykańskiej konwencji praw człowieka, podpisanej w San José w Kostaryce 22 listopada 1969 r.

⁴⁸ Utworzony w 2004 r. na podstawie Protokołu 1 do Afrykańskiej Karty Praw Człowieka i Ludów, podpisanej w Ouagadougou w czerwcu 1998 r.

⁴⁹ L.H. Mayer, *op.cit.*, 934.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 938.

trzeciego tysiąclecia zaangażowanie organizacji pozarządowych przed Trybunałem europejskim zdominowane zostało przez zaledwie pięć organizacji, odpowiedzialnych za blisko połowę skarg. Należą do nich Stichting Russian Justice Initiative, European Human Rights Advocacy Center czy Lawyers for Human Rights⁵¹.

W systemie amerykańskim podmioty prywatne mogą kierować sprawy jedynie do Komisji. Ona z kolei może przekazać je dalej Trybunałowi. W Afryce organizacje pozarządowe również mogą kierować sprawy do Komisji. Natomiast organizacje mające status obserwatora mogą kierować sprawy bezpośrednio do Trybunału⁵². W Europie Komisja została zlikwidowana i jedynym organem rozstrzygania o naruszeniach praw człowieka jest Trybunał. W 1998 r. wszedł w życie 11 protokół do

⁵¹ *Ibidem*, s. 926-927.

⁵² *Ibidem*, s. 913.

Konwencji, który z jednej strony wyeliminował Komisję, a z drugiej poszerzył krąg podmiotów uprawnionych do składania skarg⁵³.

Art. 34 Europejskiej konwencji praw człowieka⁵⁴ dotyczący skarg indywidualnych, wprost przesądza, że skargi takie mogą wносить organizacje pozarządowe, a państwa sygnatariusze zobowiązują się nie przeszkadzać w żaden sposób skutecznemu wykonywaniu tego prawa. Oznacza to, że organizacja może być stroną skarżącą, jeśli jej prawa zostały naruszone, nie zaś wtedy, gdy zostały naruszone prawa osób reprezentowanych przez organizację⁵⁵. Z kolei zgodnie z art. 36 przewodniczący Trybunału może, w interesie wymiaru sprawiedliwości, zaprosić każdą zainteresowaną osobę, inną niż osoba skarżąca, do przedkładania pisemnych uwag i do uczestnictwa w rozprawach.

W Ameryce od 1959 r. funkcjonowała Komisja Praw Człowieka powołana na podstawie Amerykańskiej Deklaracji Praw i Obowiązków Człowieka⁵⁶ z 1948 r. Następnie inkorporowano ją do Karty Organizacji Państw Amerykańskich⁵⁷, a następnie do Amerykańskiej Konwencji Praw Człowieka⁵⁸, która weszła w życie w 1978 r.⁵⁹ Do Trybunału skargi składać mogą tylko państwa i Komisja, zaś pozostałe podmioty jedynie do Komisji. W odróżnieniu od Europejskiej konwencji, w Amerykańskiej dozwolone jest składanie skarg przed osobę inną niż pokrzywdzony⁶⁰.

W Afryce Komisja powołana została na podstawie art. 30 Karty i rozpoczęła funkcjonowanie w 1987 r. Trybunał powstał na podstawie Protokołu do Karty, który wszedł w życie w 2004 r.⁶¹ Na podstawie art. 5 Protokołu organizacje pozarządowe, mające status obserwatora, mogą składać skargi bezpośrednio do Trybunału.

Przechodząc do konkretnego przykładu warto zwrócić uwagę na przecieranie szlaków dla zrzeszania się ludzi w ramach tworzenia społeczeństwa obywatelskiego. W niektórych bowiem państwach problemem są

⁵³ Protokół z 11 maja 1994 r.

⁵⁴ Patrz: przypis 50.

⁵⁵ M.F. di Rattalma, *NGOs before the European Court of Human Rights: Beyond Amicus Curiae Participation?*, „Civil Society. International Courts and Compliance Bodies” 2005, s. 60.

⁵⁶ Podpisana w Bogocie 30 kwietnia 1948 r.

⁵⁷ Podpisana również w Bogocie 30 kwietnia 1948 r.

⁵⁸ Patrz przypis 51.

⁵⁹ L.H. Mayer, *op.cit.*, s. 918.

⁶⁰ Art. 44.

⁶¹ L.H. Mayer, *op.cit.*, s. 920.

nie tyle ramy prawne, umożliwiające skuteczną działalność organizacji pozarządowych, co już samo założenie takiej organizacji.

Stronami Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁶² jest 47 państw Europy i (przynajmniej geograficznie) Azji. Jej art. 11, zatytułowany *Wolność zgromadzeń i stowarzyszania się* stanowi:

1. Każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzenia się oraz do swobodnego stowarzyszania się, włącznie z prawem tworzenia związków zawodowych i przystępowania do nich dla ochrony swoich interesów.
2. Wykonywanie tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwu, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób. Niniejszy przepis nie stanowi przeszkody w nakładaniu zgodnych z prawem ograniczeń korzystania z tych praw przez członków sił zbrojnych, policji lub administracji państwowej.

Do państw-stron Konwencji należy Azerbejdżan. Niedługo po tym jak Azerbejdżan ratyfikował Konwencję w kwietniu 2002 r., zaczęły do Trybunału w Strasbourgu napływać skargi na podstawie jej art. 11, dotyczące odmowy przez władze państwowe rejestracji organizacji pozarządowych. Trybunał rozstrzygał kolejne sprawy na niekorzyść Azerbejdżanu⁶³ (*Ramazanova przeciwko Azerbejdżanowi*⁶⁴, *Ismailov przeciwko Azerbejdżanowi*^{65*}, *Nasibova przeciwko Azerbejdżanowi*⁶⁶, *Aliyev przeciwko Azerbejdżanowi*⁶⁷ oraz *Tebieti Milhafize Cemiyyeti i Israftlov przeciwko Azerbejdżanowi*⁶⁸).

Interesujące są powody, dla których Trybunał uznał, że Azerbejdżan narusza art. 11 Konwencji. Zgodnie z Konstytucją Azerbejdżanu jedynie sądy mają prawo rozwiązać stowarzyszenie bez zgody jego członków. Ministerstwo Sprawiedliwości takiego uprawnienia nie ma, jednak posiada kompetencję sprawowania nad nimi nadzoru. Przyczyną rozwiązania organizacji

⁶² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, otwarta do podpisu dnia 4 listopada 1950 r., weszła w życie 3 września 1953 r.

⁶³ M. Guluzade, N. Bourjaily, *The NGO Law: Azerbaijan Loses Another Case in the European Court*, „International Journal of Not-for-Profit Law” 2011, vol. 12, nr 3, s. 68.

⁶⁴ Sprawa nr 44363/02.

⁶⁵ Sprawa nr 4439/04.

⁶⁶ Sprawa nr 4307/04.

⁶⁷ Sprawa nr 28736/05.

⁶⁸ Sprawa nr 37083/03.

pozarządowej w sprawie *Tebieti Muhafize Cemiyyeti i Israfilov przeciwko Azerbejdżanowi* był fakt, że organizacja nie przeprowadziła wymaganego przepisami zgromadzenia ogólnego pomimo kilku upomnień ze strony Ministerstwa⁶⁹. Rząd Azerbejdżanu w postępowaniu przed Trybunałem podniósł, że prawo nie przewidywało innej sankcji niż jedynie rozwiązanie organizacji. Trybunał wytknął jednak Azerbejdżanowi następujące niedoskonałości krajowej legislacji⁷⁰: 1. przesłanki przymusowego rozwiązania organizacji są nieprecyzyjne; 2. brak jest alternatywnych w stosunku do rozwiązania organizacji sankcji w przypadku naruszeń prawa ze strony organizacji; 3. kompetencje nadzorcze Ministerstwa Sprawiedliwości sformułowane są zbyt ogólnikowo i nie gwarantują możliwości obrony organizacjom.

O ile Azerbejdżan jest stroną Europejskiej konwencji praw człowieka i organizacje pozarządowe mogą skutecznie szukać pomocy ze strony Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, to nie w każdym państwie jest to możliwe. Przykładowo organizacje pozarządowe w Ugandzie bardzo krytycznie oceniały status przyznany im przez władze państwowe. Ustawa o organizacjach pozarządowych z 2006 roku bardzo wąsko definiowała te organizacje, dawała organom państwowym szerokie kompetencje nadzorcze, utrudniała ich rejestrację, nie przyznaje prawa do sądu⁷¹. Podobnie rozporządzenia wykonawcze z lat 2008 i 2009 także przyznają zbyt daleko idące prawo do odmowy rejestracji oraz prawo do rozwiązania organizacji⁷². Nie dysponując jednak równie skuteczną drogą sądową jak w Europie, organizacje w Ugandzie starają się unikać konfrontacji z rządem, popularyzować wiedzę o organizacjach pozarządowych, dokumentować swą pracę i szukać wsparcia w innych ugrupowaniach prodemokratycznych⁷⁶.

Podsumowanie

Brak powszechnie przyjętej w prawie międzynarodowym definicji organizacji pozarządowych nie przeszkadza im w konsekwentnym zdobywaniu na arenie międzynarodowej coraz dalej idących uprawnień z zakresu ochrony praw człowieka. Ich udział w pracach ONZ ewoluował od dostarczania informacji i nieformalnego lobbowania w latach 50. XX w., do statusu szanowanego

⁶⁹ M. Guluzade, N. Bourjaily, op.cit., s. 69.

⁷⁰ Sprawa nr 37083/03, wyrok z dnia 8 października 2009 r, par. 64-64.

⁷¹ A. Larok, J. Kijja, *When the motive is wrong...: An examination of how concerns NGOs have with the Legal, Regulatory and Policy regime in Uganda*, „International Journal of Civil Society Law” 2009, vol. VII, nr 3, s. 25-26.

⁷⁶ ⁷² Ibidem, s. 27-28.

uczestnika na wszystkich etapach prac nad traktatami praw człowieka od lat 90. Nie wszyscy jednak uważają, że ten wzrost znaczenia NGO pozytywnie wpłynął na system ochrony praw człowieka ONZ jako całość.

Innym istotnym aspektem działań organizacji pozarządowych na prawa człowieka jest współpraca z krajowymi (państwowymi) organizacjami ich ochrony (zwanymi komisjami). Współpraca ta nie zawsze przebiega sprawnie i przyjaźnie, co w dużej mierze zależy od stopnia niezależności tychże komisji od rządu. Trzecim wreszcie bardzo wyraźnym polem działania NGO w zakresie ochrony praw człowieka jest aktywność przed regionalnymi trybunałami. Chodzi mianowicie o trybunały europejski, amerykański i afrykański. NGO występują przed nimi zwykle jako przedstawiciele pokrzywdzonych, ale niekiedy także we własnym imieniu, walcząc przykładowo o prawo do zrzeszania się.

Summary

In international law there is no universally accepted definition of non-governmental organizations. Nevertheless their competences in the field of human rights protection on international level constantly increase. Their contribution to the mission of the United Nations evolved from delivery of information and informal lobbying in the 50s of the 20th century to respected participants at all stages of works on treaties since the 90s. Not everyone however is fond of the impact of the NGOs on the human rights protection system of the United Nations as a whole.

Another important aspect of the activity of the NGOs in the human rights area is cooperation with state organs (usually commissions). This cooperation not always is efficient and friendly, because it depends on the degree of independence of those commissions from the government.

The third very important aspect of the NGO activity in human rights protection is participation in cases before regional human rights courts. It is not uncommon, that such organizations represent victims of violation before the courts in Europe, Americas and Africa. Sometimes they are themselves parties to such cases, fighting in particular for the right of association.