

# Wprowadzenie do Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych

## Spis treści

	str.
1. Prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne jako przedmiot międzynarodowej ochrony .....	2
2. Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych – ogólna charakterystyka i zakres regulacji .....	12
3. Protokół Fakultatywny do Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych – geneza, ogólna charakterystyka .....	15
4. PGSiK jako prawa człowieka .....	16
4.1. Znaczenie i funkcje PGSiK .....	16
4.2. Podmiot PGSiK .....	18
4.3. Podmiot zobowiązań wynikających z Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych .....	19
4.4. Zakres zobowiązań wynikających z Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych .....	21
4.4.1. Zobowiązania wewnętrzne .....	22
4.4.2. Zobowiązania zewnętrzne .....	27
4.5. Charakter prawny PGSiK ujętych w Pakcie i możliwość ich dochodzenia .....	28
5. Typy naruszeń PGSiK .....	31
6. Dochodzenie PGSiK – gwarancje instytucjonalne i proceduralne ..	33
7. Międzynarodowa implementacja Paktu .....	36
7.1. Ewolucja mechanizmu implementacyjnego .....	36
7.2. Status Komitetu .....	38
7.3. Skład Komitetu i status członków .....	40
7.4. Tryb pracy Komitetu .....	42
7.5. Kompetencje Komitetu .....	45
7.5.1. Procedura sprawozdawcza .....	45
7.5.2. Procedury skargowe .....	48
7.5.3. Procedura dochodzeniowa .....	49
7.5.4. Komentarze ogólne .....	50
7.5.5. Promocja PGSiK .....	53
8. Prawa socjalne w ramach Rady Europy .....	54
9. Prawa socjalne w ramach Unii Europejskiej .....	56

## 1. Prawa gospodarcze, socjalne<sup>1</sup> i kulturalne (PGSiK) jako przedmiot międzynarodowej ochrony

Kategoria praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych obejmuje prawa człowieka, których celem jest zagwarantowanie jednostce warunków niezbędnych do życia w godności i dla rozwoju jej osobowości w takich dziedzinach, jak: praca, bezpieczeństwo socjalne, życie w rodzinie, wyżywienie i dostęp do wody, zamieszkanie, zdrowie, edukacja, kultura i nauka. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych chroni:

- 1) prawa związane z zatrudnieniem i warunkami pracy;
- 2) prawa dotyczące wolności związkowych i prawa do strajku;
- 3) prawa gwarantujące bezpieczeństwo socjalne;
- 4) prawa mające zapewnić ochronę i opiekę nad rodziną, matką i dzieckiem oraz przeciwdziałać eksploatacji i dyskryminacji dzieci i młodzieży;
- 5) prawa służące zapewnieniu odpowiedniego standardu życia dla podmiotu praw i jego/jej rodziny, w tym w zakresie wyżywienia, dostępu do wody, mieszkania i ubrania;
- 6) prawa do korzystania z najwyższego osiągalnego stanu zdrowia fizycznego i psychicznego;
- 7) prawa gwarantujące dostęp do oświaty;
- 8) prawa stwarzające warunki do udziału w życiu kulturalnym, do korzystania z zastosowań postępu naukowego i do ochrony praw autorskich.

Wspólne dla tych praw, podobnie zresztą jak i pozostałych praw człowieka, jest to, że obejmują one zarówno wolność przed ingerencją, jak i prawo domagania się określonych działań ze strony podmiotów zobowią-

---

<sup>1</sup> Używane w tym komentarzu pojęcie „prawa socjalne” odnosi się do praw określonych w oficjalnym tłumaczeniu *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* na język polski jako „prawa społeczne”. Tłumaczenie to wydaje się nieadekwatne zarówno w polskim kontekście językowym, jak i w świetle znaczenia przypisywanego terminowi *social* w oryginalnej wersji Paktu. W obu bowiem przypadkach chodzi o prawa związane z zaspokojeniem potrzeb materialnych członków społeczeństwa w celu zapewnienia im odpowiedniego poziomu życia. Natomiast „społeczny” to, zgodnie np. ze Słownikiem języka polskiego PWN, tyle co: „1. odnoszący się do społeczeństwa lub jego części, 2. wytworzony przez społeczeństwo i będący jego wspólną własnością, 3. przeznaczony do obsługiwanego społeczeństwa, 4. pracujący bezinteresownie dla dobra jakiejś społeczności, 5. dotyczący postaw lub działań większości członków społeczeństwa, 6. zorganizowany przez jakąś społeczność samodzielnie, bez udziału państwa”. Dlatego w tym Komentarzu konsekwentnie będzie używana nazwa „prawa socjalne” dla tej kategorii praw jednostki, chyba że wymogi odnoszące się do cytatów nie będą na to pozwalają.

zanych. Ich cechą szczególną jest jednak to, że uprawniają one ich podmiot do określonego świadczenia na jego rzecz, np. usług oświatowych, opieki zdrowotnej lub godziwych i bezpiecznych warunków pracy.

Prawa te uznaje się niekiedy za **prawa tzw. drugiej generacji**, wskazując na czas pojawienia się postulatów dotyczących poszczególnych kategorii praw, a zwłaszcza ustanowienia ich gwarancji w prawie krajowym. Pierwsza generacja obejmuje w tym wypadku prawa osobiste i polityczne, a trzecia tzw. prawa solidarnościowe. Proklamowanie tych ostatnich, w tym prawa do pokoju, prawa do rozwoju czy prawa do dziedzictwa kulturowego ludzkości bywa uznawane za próbę ujęcia w języku praw człowieka wielkich wyzwań stojących przed ludzkością. Nie kwestionując oczywiście potrzeby uporania się z tymi wyzwaniami, wielu uważa jednak, że prawa człowieka nie są właściwym narzędziem w tym celu. Tzw. prawa trzeciej generacji nie przysługują bowiem bezpośrednio jednostce, a jako ich podmiot wskazywane są społeczeństwa, narody lub ludzkość.

Zaliczenie PGSiK do drugiej generacji może sugerować, że ich miejsce przypada w przestrzeni pomiędzy prawami pierwszej generacji, których można dochodzić środkami prawnymi a prawami trzeciej generacji, które takiej cechy nie mają. W tym sensie prawom tym przypisuje się niejako „gorszą” jakość prawną niż prawom pierwszej generacji. Te ostatnie traktuje się jako prawa wolnościowe i jako takie egzekwowalne na drodze sądowej. PGSiK umieszczone w traktatach międzynarodowych i w konstytucjach są w tym zestawieniu postrzegane jako prawa świadczeniowe, które dla ich dochodzenia na tej drodze wymagają szczegółowej regulacji prawnej. W konsekwencji niektórzy twierdzą, że odpowiednie standardy międzynarodowe są raczej artykulacją aspiracji niż praw podmiotowych. Z takim stanowiskiem konsekwentną polemikę prowadzi Komitet PGSiK, który monitoruje implementację Paktu Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych<sup>2</sup>.

Wbrew określeniu „prawa drugiej generacji”, PGSiK mają długą historię. Po raz pierwszy ujęto niektóre z nich we francuskiej Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1793 r. (Konstytucja Jakobińska). Postanawiała ona, że: „Pomoc publiczna jest świętym obowiązkiem. Społeczeństwo powinno zapewnić utrzymanie swoim niefortunnym obywatelom, powinno zapewnić im pracę lub środki egzystencji, jeśli nie są zdolni do pracy”. Konstytucja ta postanawiała także, iż: „Edukacja jest potrzebna wszyst-

---

<sup>2</sup> Por. np. Uwagi końcowe E/C.12/POL/CO/; E/C.12/CAN/CO/6old; E/C.12/GBR/CO/5; E/C.12/SWE/CO/6; znaczenie terminu „Uwagi końcowe” zostało wyjaśnione w pkt 7.5.1. tej części Komentarza.

## Wprowadzenie

kim. Społeczeństwo winno z całą swoją siłą ułatwiać podnoszenie wiedzy publicznej oraz zapewnić dostęp do edukacji dla wszystkich obywateli [*mettre l'instruction à la portée de tous les citoyens*]"<sup>3</sup>. Faktem jest jednak, że ustawodawstwo socjalne pojawiło się dopiero w drugiej połowie XIX w., a jego intensywny rozwój nastąpił w następnym stuleciu.

Uznanie PGSiK na arenie międzynarodowej nie było procesem łatwym. Trzy daty wyznaczają drogę do akceptacji tych praw jako równoprawnego składnika Międzynarodowej Karty Praw Człowieka. Pierwszą jest uchwalenie Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPCz) 10.12.1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ. Drugą datą jest proklamowanie równorzędności PGSiK oraz praw osobistych i politycznych przez II Światową Konferencję Praw Człowieka w Wiedniu w 1993 r. Trzecią z dat jest wejście w życie Protokołu Fakultatywnego do PPGSiK 5.5.2013 r.

Karta Narodów Zjednoczonych ustanowiła w 1945 r. promocję praw człowieka i fundamentalnych wolności jako jeden z podstawowych celów nowo utworzonej światowej organizacji<sup>4</sup> i zobowiązała państwa członkowskie do współpracy dla jego osiągnięcia<sup>5</sup>. Już u zarania Organizacji Narodów Zjednoczonych, w połowie 1946 r., Rada Gospodarczo-Społeczna zwróciła się swojego organu pomocniczego – Komisji Praw Człowieka – o przedstawienie propozycji dotyczących prac nad międzynarodową kartą praw jednostki<sup>6</sup>. Początkowo miano nadzieję, że będzie możliwe niemal równoległe opracowanie dwóch dokumentów, a mianowicie niewiążącej prawnie deklaracji oraz traktatu międzynarodowego. W istocie, PDPCz została zredagowana w ciągu 2 lat i proklamowała prawa jednostki obu podstawowych kategorii. W dokumencie tym można dopatrywać się ducha słynnego orędzia Prezydenta *Franklina D. Roosevelta* do Kongresu USA wygłoszonego 6.1.1941 r. Znane jest ono jako orędzie czterech wolności<sup>7</sup>,

---

<sup>3</sup> Odpowiednio art. 21 i 22 Deklaracji; por. też art. 16 Deklaracji, który ustanawiał prawo do własności w następującym brzmieniu: „Prawo do własności przynależy każdemu obywatelowi, który może korzystać ze swoich dóbr, dochodów oraz owoców swojej pracy i swoich zdolności, a także dysponować nimi według swojego uznania”.

<sup>4</sup> Preambuła, art. 1 ust. 3 Karty NZ.

<sup>5</sup> Art. 55 ust. 3 i art. 56 Karty NZ.

<sup>6</sup> Rezolucja ECOSOC 9 (II) z 21.3.1946 r.; RGS poprosiła w niej Komisję o „przedstawienie propozycji dotyczących dróg i środków skutecznej implementacji praw człowieka i fundamentalnych wolności”.

<sup>7</sup> Były to wolność słowa (*freedom of speech and expression*), wolność wyznania (*freedom of every person to worship God in his own way*), wolność od niedostatku (*freedom from want*), i wolność od strachu (*freedom from fear*) – tekst orędzia jest

a w tym wolności od niedostatku, która jest często interpretowana jako synteza praw socjalnych. Warto jednak przypomnieć, co jest często pomijane w omówieniach tego orędzia, że *Roosevelt* poświęcił jego dużą część wizji społecznego porządku w powojennym świecie. Stwierdził on m.in., że: „Nie ma nic tajemniczego w określeniu podstaw zdrowej i silnej demokracji. Podstawowe oczekiwania kierowane przez społeczeństwo wobec jego systemu politycznego i ekonomicznego są proste. Obejmują one:

- 1) równość szans dla młodzieży i innych;
- 2) zapewnienia zatrudnienia dla tych, którzy mogą pracować;
- 3) bezpieczeństwo dla tych, którzy tego potrzebują;
- 4) koniec specjalnych przywilejów dla nielicznych;
- 5) zachowanie wolności osobistych dla wszystkich;
- 6) korzystanie z owoców postępu naukowego w warunkach polepszających się warunków życia”<sup>8</sup>.

Kto wie jednak, czy w sensie bezpośredniego wpływu na dyskusje nad Powszechną Deklaracją w odniesieniu do omawianej tu kategorii praw większego znaczenia nie miało orędzie Prezydenta *Roosevelta* z 1944 r., w którym mówił on o potrzebie drugiej Karty Praw (*second Bill of Rights*). Tak nazwał listę przykładowych ośmiu praw, które dziś wchodzi w skład PGSiK. Towarzyszyły jej słowa, które układają się w lapidarny komentarz również dzisiaj w pełni aktualny: „(...) prawdziwa indywidualna wolność nie może istnieć bez ekonomicznego bezpieczeństwa i niezależności. «Ludzie w biedzie nie są ludźmi wolnymi». Ludzie głodni i bez pracy stają się materiałem, z którego budowane są dyktatury”<sup>9</sup>.

**Pomimo holistycznego zakresu Powszechnej Deklaracji** rzekoma słabość jej postanowień socjalnych stała się argumentem dla ZSRR i jego ówczesnych sojuszników, w tym Polski, dla powstrzymania się od głosu, podczas kiedy znakomita większość państw opowiedziała się za przyjęciem tego dokumentu. Tak szerokie poparcie było niewątpliwie ułatwione przez fakt jedynie politycznego i moralnego, a nie prawnego, charakteru zobowiązań wynikających z Deklaracji. W istocie dopiero wielokrotne powoływanie tego instrumentu w aktach prawa i orzecznictwie na poziomie krajowym i międzynarodowym sprawiło, że z czasem PDPCz została szeroko

---

dostępny na stronie: The Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum – <http://www.fdrlibrary.marist.edu/fourfreedoms>.

<sup>8</sup> Tamże.

<sup>9</sup> *F.D. Roosevelt*, State of the Union Message to Congress, January 11, 1944 – [http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/address\\_text.html](http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/address_text.html).

## Wprowadzenie

uznana za źródło międzynarodowego prawa zwyczajowego<sup>10</sup>. Porozumienie w sprawie holistycznego podejścia do praw człowieka zostało jednak wystawione na poważną próbę wkrótce po uchwaleniu PDPCz, kiedy rozpoczęto prace nad traktatem międzynarodowym, który miał stanowić podstawę prawnego związania państw. Państwa o silnej tradycji liberalnej nie były skłonne do umieszczenia PGSiK w prawnie wiążącej konwencji ONZ dotyczącej praw człowieka. Inne państwa nie chciały zgodzić się na ograniczenie międzynarodowej karty praw do praw osobistych i politycznych. Jeszcze inne państwa, w tym z grona krajów rozwijających się, obawiały się, że ze względu na bardzo ograniczone zasoby nie sprostają obietnicy zawartej w PGSiK<sup>11</sup>.

Spory przebiegały na czterech, wzajemnie się przenikających, płaszczyznach, a mianowicie:

- 1) **teoretyczno-konceptualnej;**
- 2) **implementacyjnej;**

---

<sup>10</sup> K. Skubiszewski, Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych, Poznań 1965; a także *tenże*, Rola niewiążących uchwał normatywnych w prawotwórstwie międzynarodowym, PiP 1986, z. 1. Jak podaje ONZ, „[...] Powszechna Deklaracja było inspiracją dla ponad 80 międzynarodowych traktatów praw człowieka i deklaracji, pokaźnej liczby regionalnych instrumentów z dziedziny praw człowieka, krajowych kart praw jednostki, które wspólnie tworzą wszechstronny i prawnie wiążący system promocji i ochrony praw człowieka” – [http://www.un.org/en/documents/udhr/hr\\_law.shtml](http://www.un.org/en/documents/udhr/hr_law.shtml) (dostęp: 30.12.2014 r.) por. też L. Sohn, według którego: „Deklaracja... jest obecnie uważana za autorytatywną interpretację Karty NZ, artykułującą z daleko posuniętą szczegółowością znaczenie frazy: «prawa człowieka i podstawowe wolności», które Państwa Członkowskie zgodziły się promować i przestrzegać. Powszechna Deklaracja dołączyła do Karty... jako część konstytucyjnej struktury wspólnoty światowej. Deklaracja, jako autorytatywne wyliczenie praw człowieka, stała się podstawowym składnikiem międzynarodowego prawa zwyczajowego, wiążącego wszystkie państwa, nie tylko członków Narodów Zjednoczonych”, *The New International Law Protection of the Rights of Individuals rather than States*, 32 Am. Univ. L. Rev. 1 (1982–83), s. 17.

<sup>11</sup> Na temat sporów wokół PGSiK por. O. De Schutter, Introduction, w: O. De Schutter (ed.), *Economic, Social, and Cultural Rights as Human Rights*, Edward Elgar Pub 2014; por. też na temat uwarunkowań debaty na temat PGSiK, w tym relacji między tymi prawami a rozwojem: D.M. Trubek, *Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Rights Needs Programs*, w: Th. Meron (ed.), *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, t. I, Clarendon Press–Oxford, 1984, s. 208 i nast.; por. też A. Eide, *Economic and Social Rights*, w: J. Symonides (ed.), *Human Rights: Concept and Standards*, UNESCO Publishing, 2000, s. 110 i nast.

- 3) politycznej;
- 4) pragmatycznej<sup>12</sup>.

Na pierwszej z wymienionych płaszczyzn widoczna była różnica między państwami, które skłonne były uznawać jedynie prawa i wolności osobiste i polityczne za prawa człowieka, a tymi, które opowiadały się za włączeniem praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych w zakres tego pojęcia. Do pierwszej grupy należały przede wszystkim niektóre państwa zachodnie, w tym zwłaszcza USA i Wielka Brytania. Nie kwestionowały one potrzeby uregulowania świadczeń socjalnych czy praw pracowniczych na poziomie ustawodawstwa krajowego w sposób dopasowany do warunków danego społeczeństwa. Podkreślano jednak, że tworzenie na tej drodze tytułów prawnych nie jest równoznaczne ze stanowieniem standardów praw człowieka, a ma na celu rozwiązywanie istniejących problemów społecznych. Kwestionowano przydatność prawa międzynarodowego dla tego celu. Druga grupa państw z różnych regionów widziała w PGSiK istotną część praw człowieka. Należały do niej m.in. ówczesne państwa socjalistyczne, które traktowały te prawa wręcz jako nadrzędne.

Na płaszczyźnie implementacyjnej przeciwnicy włączenia PGSiK do traktatu o prawach człowieka wskazywali, że do praw tej kategorii nie można zastosować sądowych lub *quasi*-sądowych mechanizmów monitorowania i egzekwowania. Prawa te w ujęciu właściwym postanowieniom umowy międzynarodowej, co oznaczało wysoki stopień ogólności regulacji, nie mogłyby stać się przedmiotem dochodzenia, ponieważ dla ich implementacji potrzebne byłoby szczegółowe ustawodawstwo zwykłe na poziomie krajowym. Sekretarz Generalny ONZ w swoim raporcie z prac nad kartą praw człowieka pisał: „Ci, którzy popierali zredagowanie dwóch oddzielnych paktów, argumentowali, że prawa osobiste i polityczne są egzekwowalne lub dają się dochodzić na drodze sądowej lub mają charakter «absolutny», podczas gdy prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne nie

---

<sup>12</sup> Por. bardzo ciekawą analizę prac przygotowawczych przeprowadzoną przez C. Scotta, który pisze o trzech kategoriach powodów, dla których przeważała idea dwóch zamiast jednego ogólnego traktatu o prawach człowieka: a) różnice dotyczące implementacji różnych kategorii praw, b) powody ideologiczne lub polityczne, c) przesłanki pragmatyczne – C. Scott, *Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights*, *Osgoode Hall Law Journal* 27.3 (1989), s. 793–797; por. też M.J. Dennis, D.P. Stewart, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?*, 98 *American Journal of International Law*, July, 2004, s. 479 i nast.

mają lub mogą nie mieć tych cech; że pierwsze mogą być natychmiast zastosowane, podczas gdy drugie są implementowane progresywnie; oraz że, ogólnie rzecz biorąc, pierwsze są prawami «przeciwko» państwu, tzn. przeciwko bezprawnym i niesprawiedliwym działaniom państwa, podczas gdy drugie wymagałyby od państwa pozytywnych działań promujących. Skoro natura praw osobistych i politycznych oraz praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych, i związanych z nimi obowiązków państwa są różne, było pożądane, aby przygotować dwa odrębne instrumenty<sup>13</sup>. Przedstawiciel Polski twierdził, że procedura implementacyjna była najbardziej kontrowersyjną kwestią podczas negocjowania Paktu, a szczególnie dotyczyło to stosunku między oboma kategoriami praw, odpowiedzialności państw-stron przed organami międzynarodowymi, skarg indywidualnych i międzypaństwowych, roli Zgromadzenia Ogólnego, Rady Gospodarczo-Społecznej i Komisji Praw Człowieka, a także podziału zadań pomiędzy ONZ a organizacjami wyspecjalizowanymi<sup>14</sup>.

**Na płaszczyźnie politycznej** spory wokół kształtu i zakresu przyszłej karty praw człowieka wiązały się w podstawowej mierze z zimnowojenną konfrontacją między krajami określającymi się jako socjalistyczne a Zachodem. Warto jednak podkreślić, że opisany wcześniej dystans niektórych państw zachodnich wobec PGSiK nie miał wyłącznie politycznej motywacji. Można tu mówić w dużym stopniu o opozycji konceptualnej. Biorąc to pod uwagę, nie dziwi, że ów dystans jest reprezentowany przez niektóre kraje także obecnie, a widoczny był m.in. w dyskusjach na Protokołem Fakultatywnym do MPPGSiK. Tym niemniej sedno sporu dotyczyło roli i zakresu międzynarodowej ochrony praw człowieka, która od samego początku istnienia ONZ była traktowana z nieufnością i sceptycyzmem przez ZSRR oraz inne, niekoniecznie z nim związane, inne państwa o tendencjach autokratycznych. Miały one też krytyczny stosunek do ustanowienia instrumentów kontroli wykonywania międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie praw człowieka. W konsekwencji państwa reprezentujące taką postawę pragnęły przypisać wszelkim prawom jednostki na poziomie międzynarodowym znaczenie deklaratoryjne. Podkreślanie roli PGSiK, z jednej strony, miało służyć temu celowi, z drugiej zaś, pozyskiwaniu wpływów pośród krajów rozwijających się, które ze względu na ich sytu-

---

<sup>13</sup> UN Doc. A/2929, Annotations on the text of the draft International Covenants on Human Rights. Prepared by the Secretary-General, rozdz. 2, § 9, s. 8 (dalej cyt. jako UN Doc. A/2929).

<sup>14</sup> Por. *Ph. Alston*, *Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, HRQ 9 (1987), The John Hopkins University Press, s. 336–337.



ację ekonomiczną oraz postulaty rewindykacyjne wobec dawnych metropolii były wrażliwe na kwestie socjalne.

Wielu uczestników negocjacji było też motywowanych **pragmatycznymi przesłankami**, sprowadzającymi się do obserwacji, że w złożonym i skonfliktowanym otoczeniu należy kierować się dyrektywą optymalizacji, a nie maksymalizacji, jeśli zamierza się osiągnąć praktyczne rezultaty. Na przykład nierzadkie były wyjaśnienia w toku negocjacji, że chociaż dana delegacja wolałaby rozwiązanie polegające na przyjęciu jednego traktatu obejmującego wszystkie prawa człowieka, to wobec niemożności osiągnięcia tego celu popiera regulację praw różnych kategorii w odrębnych traktatach.

Wobec impasu w rokowaniach propozycja przewodniczącej Komisji Praw Człowieka, *Eleonory Roosevelt*, aby opracować dwa osobne traktaty – jeden dla praw osobistych i politycznych i jeden dla gospodarczych, socjalnych i kulturalnych – zyskała poparcie i w dniu 5.2.1952 r. Zgromadzenie Ogólne zrewidowało swoją pierwotną decyzję z 4.12.1950 r. o włączeniu PGSiK do jednolitego Paktu<sup>15</sup>. Podkreślając raz jeszcze, że ideał wolnego człowieka proklamowany przez Powszechną Deklarację Praw Człowieka nie może być zrealizowany, jeśli jednostka jest pozbawiona tych praw, Zgromadzenie Ogólne zaleciło równoległe prace nad dwoma Paktami<sup>16</sup>. W konsekwencji Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych (PPGSiK) oraz Pakt Praw Osobistych i Politycznych (PPOiP) zostały przyjęte 13.12.1966 r. i weszły w życie w 1976 r. po uzyskaniu 35 ratyfikacji (PPGSiK 3 stycznia). Dzisiaj wspólnie z Powszechną Deklaracją są określane mianem międzynarodowej karty praw (*International Bill of Rights*).

Pakty zostały wyposażone w odrębne **mechanizmy implementacyjne**, ale mechanizm pierwszego z wymienionych Paktów został upolityczniony i miał ograniczone kompetencje. Monitorowanie wykonania tego Paktu zostało powierzone Radzie Gospodarczo-Społecznej ONZ, a więc organowi międzyrządowemu, a nie niezależnemu ciału o charakterze eksperckim, jak to miało miejsce w przypadku drugiego z Paktów<sup>17</sup>. Ponadto nie ustanowiono procedury skargowej, która utworzona została dla MPPOiP na podstawie Protokołu Fakultatywnego, który został przyjęty równoległe z samym Paktem. MPPGSiK nie zawiera też postanowienia podobnego do art. 41 MPPOiP, który stanowi podstawę dla skarg, które mogą zostać wnie-

<sup>15</sup> UN Doc. GA Res. 421 (V), Part E, § 7a; por. też *C. Scott*, dz. cyt., s. 796.

<sup>16</sup> UN Doc. GA res. 543 (VI), preambula oraz § 1.

<sup>17</sup> O ewolucji mechanizmu implementacyjnego por. poniżej pkt 7.

## Wprowadzenie

sione przez państwo-stronę przeciwko innemu państwu-stronie w związku z zarzucanym niewywiązywaniem się z zobowiązań traktatowych.

Opisane kroki zapoczątkowały długi okres deprecjonującego w gruncie rzeczy podejścia do PGSiK<sup>18</sup>. Jak można przeczytać w niedawno opublikowanym opracowaniu. „Pomimo mocno podkreślanej nierozdzielności praw człowieka, prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne przez długi czas były postrzegane jako biedni kuzyni praw osobistych i politycznych”<sup>19</sup>.

Kolejny etap na drodze do uznania równej rangi wszystkich kategorii praw wyznacza II Światowa Konferencja Praw Człowieka zwołana przez ONZ w Wiedniu w 1993 r. Oczywiście dyskusje nad równą rangą PGSiK wcześniej nie zamarły, ale zostały one uwiecznione jednoznacznym stanowiskiem wspólnoty międzynarodowej dopiero na tym spotkaniu. Przyjęta wówczas przez wszystkie państwa świata Wiedeńska Deklaracja i Program Działania stwierdza m.in., że: „Wszystkie prawa człowieka są uniwersalne, niepodzielne, wzajemnie zależne i powiązane. Wspólnota międzynarodowa musi traktować prawa człowieka w skali światowej w sposób sprawiedliwy i równy, na tych samych podstawach i z równym naciskiem”<sup>20</sup>.

Konferencja Wiedeńska również zaleciła opracowanie wzorem Paktu Praw Osobistych i Politycznych protokołu do MPPGSiK, od którego oczekiwano, że ureguluje procedurę skarg w sprawach naruszeń PGSiK<sup>21</sup>. Został on otwarty do podpisu i ratyfikacji jednak dopiero w 2008 r., a w życie wszedł 5 lat później – 5.5.2013 r., po uzyskaniu 10 ratyfikacji. Zrównanie procedury implementacyjnej było właśnie trzecim krokiem (trzecią datą) wyznaczającym proces uznania równego statusu PGSiK z prawami osobistymi i politycznymi na poziomie międzynarodowym.

---

<sup>18</sup> Por. *M.J. Dennis, D.P. Stewart*, dz. cyt., s. 463.

<sup>19</sup> *B. Saul, D. Kinley, J. Mowbray* (eds), *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases and Materials*, Oxford 2014, s. 1; jakkolwiek racjonalnie może brzmieć argument podniesiony przez *M.J. Dennis* i *D.P. Stewart* nie wydaje się on przekonywający w kontekście praktyki: „Różnicowane traktowanie w żaden sposób nie dyskwalifikowało prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne jako prawa lub degradowały je do praw niższej rangi. Było jedynie refleksem oceny praktycznych trudności, wobec których staną państwa implementując generalne normy wymagające znaczącego czasu i podobnych środków” – *M.J. Dennis, D.P. Stewart*, dz. cyt., s. 465.

<sup>20</sup> Wiedeńska Deklaracja i Program Działania, cz. I, § 5, Deklaracja Wiedeńska i Program Działania Światowej Konferencji Praw Człowieka: Wiedeń, czerwiec 1993, Inst. Nauk Prawnych PAN, Poznańskie Centrum Praw Człowieka, Poznań 1998.

<sup>21</sup> Wiedeńska Deklaracja i Program Działania, cz. II § 75, w: Deklaracja Wiedeńska, dz. cyt.

Można stwierdzić, że w ten sposób został zakończony **proces przewyższania hierarchizacji kategorii praw człowieka** w sensie podstawowych rozstrzygnięć programowo-politycznych i prawnych. Jednak spory wokół charakteru i statusu obu podstawowych kategorii praw nie wygasły całkowicie. Co więcej, sceptycyzm wokół charakteru PGSiK i ich samowykonalności jest ciągle reprezentowany w części społeczności międzynarodowej. Uwaga ta dotyczy także pozycji zajmowanej przez Polskę. Jak bowiem wytłumaczyć sobie inaczej współautorstwo naszego kraju „**Protokołu w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa**”<sup>22</sup>, który postanawia w art. 1 ust. 2, że: „W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w Tytule IV Karty, nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidziały takie prawa w swoim prawie krajowym”. Przypomnijmy, że Tytuł IV KPPUE dotyczy pewnych kluczowych praw zaliczanych do PGSiK<sup>23</sup>. Co więcej, samo przyjęcie Karty w 2000 r. może też być „rozumiane jako część znacznie szerszego dialogu, który poszukuje przewyższenia sztucznej i w pewnym stopniu jałowej debaty” dotyczącej kwestii, które z praw zasługują na to miano<sup>24</sup>. Przy czym polski system prawa nie zna rozwiązań typowych dla brytyjskiego systemu prawa, które mogłyby racjonalizować opisane stanowisko Polski wobec KPPUE<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Szerzej na temat tego Protokołu por. pkt 9 tej części Komentarza.

<sup>23</sup> Chodzi o prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27); prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28); prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29); ochrona w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30); należyte i sprawiedliwe warunki pracy (art. 31); zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy (art. 32); życie rodzinne i zawodowe (art. 33); zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczna (art. 34); ochronę zdrowia (art. 35); dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36); ochronę środowiska (art. 37); ochronę konsumentów (art. 38).

<sup>24</sup> J. Kenner, *Economic and Social Rights in the EU Legal Order: The Mirage of Indivisibility*, w: *Economic, Social and Cultural Rights under the EU Charter of Fundamental Rights – A legal Perspective*, T.K. Hervey, J. Kenner, Oxford–Portland Oregon, 2003, s. 4.

<sup>25</sup> Chodzi tu zwłaszcza o zasadę supremacji parlamentu, bardzo silną pozycję sędzię i rolę precedensu w systemie *common law*.

## 2. Pakt Praw Gospodarczych, Socjalnych i Kulturalnych – ogólna charakterystyka i zakres regulacji

Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych jest podstawowym źródłem międzynarodowego prawa traktatowego dotyczącego praw wymienionych w jego tytule. Należy jednak wskazać, że w ramach Rady Europy<sup>26</sup> i Organizacji Państw Amerykańskich<sup>27</sup> istnieją podobne co do charakteru i treści regionalne umowy międzynarodowe. Natomiast w ramach Unii Afrykańskiej w 1981 r. i Unii Europejskiej w 2010 r. uchwalono ogólne traktaty z dziedziny praw człowieka obejmujące prawa obu ich podstawowych kategorii<sup>28</sup>.

Pakt obejmuje preambułę i pięć wyodrębnionych części. Należy tutaj podkreślić, że preambuły obu Paktów różnią się tylko specjalnym odniesieniem do kategorii praw regulowanych w danym Pakcie. W obu przypadkach zawierają one jednak tożsame określenie ogólnych podstaw aksjologicznych ustanowionych w nich standardów praw człowieka. Głoszą, że uznanie „przyrodzonej godności i równych oraz niezbywalnych praw wszystkich członków ludzkiej rodziny jest podstawą wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie”. Według Paktów, prawa człowieka wynikają właśnie z przyrodzonej godności człowieka.

Warte podkreślenia jest też uznanie **zasady nierozdzielności praw człowieka**. Preambuła do MPPGSiK stwierdza, że: „zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka ideał wolnej jednostki ludzkiej korzystającej z wolności od strachu i niedostatku może być osiągnięty tylko w warunkach pozwalających na korzystanie zarówno z praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, jak i osobistych oraz politycznych”. Charaktery-

---

<sup>26</sup> Europejska Karta Socjalna z 18.10.1961 r. (Dz.U. z 29.1.1999 r.; ratyfikowana przez Polskę w 1997 r.) i Zrewidowana Europejska Karta Socjalna z 3.5.1996 r. (European Treaty Series – No. 163; brak ratyfikacji przez Polskę).

<sup>27</sup> Protokół Dodatkowy do Amerykańskiej Konwencji o Prawach Człowieka w Zakresie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych (Protokół z San Salvador) z 1988 r., O.A.S. Treaty Series No. 69 (1988), wszedł w życie 16.11.1999 r.

<sup>28</sup> Afrykańska (BANJUL) Karta Praw Człowieka i Ludów, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), weszła w życie w 21.10.1986 r. Ten dokument należy czytać w kontekście Pretoriańskiej Deklaracji w sprawie Praw Ekonomicznych, Socjalnych i Kulturalnych w Afryce z 2004 r., przyjętej przez Afrykańską Komisję Praw Człowieka. Deklaracja ta traktuje o głównych wyzwaniach w związku z realizacją odpowiednich postanowień Afrykańskiej Karty Praw Człowieka (dostępna na stronie AKPCiL – <http://www.achpr.org/instruments/pretoria-declaration/>); Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02; Dz.Urz. UE C 83/389, 30.3.2010 r.).

styczne jest tutaj oparcie idei wolnego człowieka na obu równorzędnie ujętych kategoriach praw. Podobne jest postanowienie MPPOiP, który wymienia zgodnie ze swoją materią najpierw prawa osobiste i polityczne. Należy tę część obu preambuł czytać w kontekście wspomnianej wyżej rezolucji Zgromadzenia Ogólnego dotyczącej jednolitego Paktu<sup>29</sup>.

Ponadto **Preambuły do obu Paktów** podkreślają, że państwa są na podstawie Karty NZ zobowiązane do promowania uniwersalnego poszanowania praw człowieka i ich przestrzegania. Natomiast jednostka, która ma obowiązki zarówno wobec innych ludzi, jak i wspólnoty, ponosi odpowiedzialność za podejmowanie wysiłków na rzecz promocji i przestrzegania praw człowieka uznanych w każdym z Paktów. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na materialny związek między tym fragmentem preambuły i art. 13 PF, zobowiązującym państwa-strony do ochrony osób przed wszelkimi formami złego traktowania i zastraszania z powodu komunikowania się z Komitetem PGSiK na zasadach przewidzianych w tym Protokole, a także z Deklaracją ONZ o prawie i odpowiedzialności jednostek, grup i organów społeczeństwa w odniesieniu do promocji i ochrony powszechnie uznanych praw człowieka i podstawowych wolności<sup>30</sup>.

**Znaczenie normatywne preambuły** do MPPGSiK należy rozpatrywać w świetle art. 31 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów z 23.5.1969 r.<sup>31</sup>, która ustanawia ogólne reguły interpretacji umów międzynarodowych<sup>32</sup>. Zgodnie z tym przepisem postanowienia Paktu powinny być interpretowane w kontekście, który wyznacza cały jego tekst, w tym preambuła. Komitet PGSiK sięgał do niej jednak tylko sporadycznie w swoich komentarzach ogólnych<sup>33</sup>. Tym niemniej wyprowadził z niej istotne zasady, a w tym ochrony godności człowieka, uznając ją za „podstawową zasadę kierowniczą Powszechnej Deklaracji i obu Paktów”<sup>34</sup>, zakazu dyskryminacji i równości<sup>35</sup> oraz wzajemnej zależności i nierozdzielności praw różnych kategorii<sup>36</sup>.

<sup>29</sup> Por. przyp. 15.

<sup>30</sup> General Assembly resolution 53/144 of 9 December 1998.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2.11.1990 r. Nr 74, poz. 439.

<sup>32</sup> W sprawie znaczenia preambuły do Międzynarodowego Paktu Praw Osobistych i Politycznych por. *M. Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary, 2<sup>nd</sup> revised edition, N.P. Engel Publisher, 2005, s. 2–4.

<sup>33</sup> Kwestia charakteru prawnego, funkcji i znaczenia „komentarzy ogólnych” omówiona zostanie w pkt 7.6. niniejszego wprowadzenia.

<sup>34</sup> Komentarz Ogólny Nr 13 § 41, Nr 19 § 22.

<sup>35</sup> Komentarz Ogólny Nr 20 § 3 i 5.

<sup>36</sup> Komentarz Ogólny Nr 3 § 8.

## Wprowadzenie

**Treść operatywna Paktu**, której szczegółowa analiza zostanie przedstawiona w dalszych partiach niniejszego Komentarza, obejmuje:

Część I (art. 1) – przepisy umieszczone w tej części są tożsame w obu Paktach. Artykuł 1 reguluje prawo narodów do samostanowienia oraz do dysponowania ich zasobami naturalnymi dla własnych celów. Stwierdza ją też, że: „w żadnym przypadku naród nie może zostać pozbawiony środków do utrzymania”. Na ujęcie tych praw wpływ miał niewątpliwie proces dekolonializacji, dokonujący się w czasie prac przygotowawczych nad Paktami. Odbiegają one jednak w swojej naturze od praw umieszczonych w dalszych częściach MPPGSiK.

Część II (art. 2–5) – na ten fragment składają się postanowienia stanowiące ogólne zasady katalogu praw gospodarczych, socjalnych i kulturalnych. Normują one podstawowe obowiązki państw-stron w zakresie realizacji Paktu, zasadę równości praw i zakaz dyskryminacji, specjalną klauzulę pozwalającą państwu rozwijającym się na ograniczenie korzystania z praw gospodarczych przez osoby niebędące obywatelami danego państwa, równość praw kobiet i mężczyzn, zasady określające dopuszczalność ograniczenia praw chronionych Paktem, a także zasadę zakazującą nadużyć w interpretacji postanowień Paktu, które prowadziłyby do podważenia, ograniczenia lub zawieszenia praw w nim proklamowanych, jak i praw człowieka ustanowionych lub uznanych w prawie krajowym.

Część III (art. 6–15) – przepisy tej części normują poszczególne prawa gospodarcze, socjalne i kulturalne. Komitet PGSiK dzieli je w procesie sprawozdawczym na grupy obejmujące odpowiednio:

- 1) prawa związane z zatrudnieniem i wolnościami związkowymi oraz bezpieczeństwem socjalnym (art. 6–9);
- 2) prawa odnoszące się do ochrony rodziny, prawa do odpowiedniego standardu życia, włączając w to prawa do wyżywienia, zamieszkania i wody, a także prawo do najwyższego osiągalnego standardu zdrowia (art. 10–12);
- 3) prawa w dziedzinie oświaty i kultury (art. 13–15).

Należy jednak podkreślić, że ten podział jest czysto umowny i nie ma skutków interpretacyjnych. Ma on jedynie pomóc w lepszej organizacji dialogu z delegacjami państw przedstawiających sprawozdania Komitetowi.

Część IV (art. 16–25) – w tej części Paktu regulacji poddane zostały rozmaite aspekty międzynarodowej implementacji MPPGSiK, a w tym procedura sprawozdawcza oraz wyposażenie Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ w kompetencje monitorowania realizacji przez państwa-strony zobowiązań traktatowych.

Część V (art. 26–31) – ta część obejmuje postanowienia końcowe, dotyczące m.in. wejścia Paktu w życie, warunków i sposobów uzyskania statusu państwa-strony, obowiązywania Paktu wobec części składowych państw federalnych oraz wprowadzania do niego poprawek.

166 państw było stronami MPPGSiK w dniu 1.12.2017 r. Polska ratyfikowała ten instrument w 18.3.1977 r.

Według stanu na 1.12.2017 r. państwa-strony nie skorzystały z możliwości opracowania poprawek do Paktu, pomimo że jego interpretacje dokonywane przez Komitet w jego Komentarzach Ogólnych i Uwagach końcowych *de facto* rozszerzały zakres ochrony gwarantowanej Paktem (np. przez interpretację prawa do wody z art. 11 i 12 MPPGSiK), a także konkretyzowały wymogi dotyczące krajowej implementacji (np. przez interpretację art. 2 MPPGSiK wskazującą na podstawowe znaczenie gwarancji sądowych w realizacji praw tej kategorii). Wykładnia Paktu przez Komitet pozwoliła na osłabienie napięcia pomiędzy literą tego traktatu a zmieniającymi się przesłankami jego interpretacji, a także ewoluującymi międzynarodowymi i krajowymi warunkami jego wykonania i stosowania.

### **3. Protokół Fakultatywny do MPPGSiK – geneza, ogólna charakterystyka**

Minęło 15 lat od przełomowego zalecenia Światowej Konferencji Praw Człowieka dotyczącego opracowania Protokołu Fakultatywnego do MPPGSiK. Idea ta nadal budziła zbyt wiele kontrowersji, aby negocjacje mogły się najpierw zacząć, a potem zakończyć wcześniej. Trwało to tak długo, pomimo że od 1990 r. istniał projekt Protokołu przygotowany przez Komitet PGSiK<sup>37</sup>. Z czasem jednak zwolennicy przyznania jednostce prawa do skargi pod rządami MPPGSiK zaczęli zyskiwać przewagę. W 2004 r. Komisja Praw Człowieka po przeprowadzeniu odpowiednich studiów powołała Grupę Roboczą do opracowania Protokołu Fakultatywnego do MPPGSiK, która w 2008 r. przedstawiła odpowiedni projekt. Został on zaaprobowany przez Zgromadzenie Ogólne 10.12.2008 r.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Report of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Commission on Human Rights on a draft optional protocol for the consideration of communications in relation to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/CN.4/1997/105, annex (1996).

<sup>38</sup> UN Doc. A/RES/63/117, Annex, „Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”.