

Zawiadomienia (skargi) indywidualne do organów traktatowych w systemie ochrony praw człowieka ONZ

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział I. Organy traktatowe jako element systemu ochrony praw człowieka ONZ

§ 1. Uwagi wstępne

Działania na rzecz międzynarodowej ochrony praw człowieka są podejmowane w ramach różnych organizacji międzynarodowych, zarówno na płaszczyźnie uniwersalnej, jak i regionalnej. Szczególną rolę w tej dziedzinie odgrywa Organizacja Narodów Zjednoczonych, której utworzenie w 1945 r. zapoczątkowało proces określany mianem „internacjonalizacji ochrony praw człowieka”¹. Pierwszym etapem tych działań, podjętych na płaszczyźnie powszechnej, było skodyfikowanie praw człowieka, polegające na ustaleniu ich katalogu i zakresu oraz ustanowieniu podstawowych standardów ich przestrzegania. Powstawaniu różnych dokumentów w tej dziedzinie towarzyszył proces instytucjonalizacji ochrony tych praw, przejawiający się w tworzeniu nowych organów i instytucji zajmujących się ochroną praw człowieka oraz wyposażaniu istniejących organów w kompetencje w tym zakresie. Dynamiczny rozwój międzynarodowej ochrony praw człowieka obejmował też wprowadzanie coraz bardziej skutecznych środków kontroli wykonywania przez państwa przyjętych w tej dziedzinie zobowiązań, jak bowiem słusznie zauważyli Z. Kędzia i R. Wieruszewski „rzeczywistym testem praw człowieka jest poziom ich respektowania i realizacji”².

Potrzeba zapewnienia właściwej implementacji postanowień umów dotyczących ochrony prawa człowieka, przyjmowanych w ramach ONZ, była powodem powołania na podstawie tych umów szczególnego rodzaju komitetów ekspertów, którym powierzono funkcje o charakterze kontrolnym. Ze względu

¹ R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, s. 59. Na temat rozwoju idei praw człowieka oraz wcześniejszych działań w zakresie ochrony tych praw – tamże, s. 19–34; zob. również K. Motyka, *Wprowadzenie*, s. 18–38; J. Menkes, *Uniwersalny*, s. 79–86.

² Z. Kędzia, R. Wieruszewski, *Ewolucja*, s. 164.

na ściśle powiązanie z monitorowanymi traktatami oraz tryb ich utworzenia nazywa się je w doktrynie organami traktatowymi, a całokształt ich kompetencji i działalności określany jest jako system traktatowy³.

§ 2. System ochrony praw człowieka ONZ – geneza i charakterystyka ogólna

Tragiczne doświadczenia II wojny światowej skłoniły państwa do utworzenia ONZ i wyznaczenia jako jej podstawowego celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa⁴. Wydarzenia wojenne potwierdziły ścisłą zależność pomiędzy pożądanym utrzymaniem pokoju a respektowaniem najbardziej elementarnych praw człowieka. W dokumentach poprzedzających bezpośrednio utworzenie ONZ, przyjmowanych jeszcze w czasie trwania działań wojennych, pojawiły się już apele wskazujące na potrzebę połączenia działań zmierzających do realizacji obu tych idei⁵. Ostateczne brzmienie postanowień KNZ dotyczących praw człowieka zostało jednak osiągnięte w atmosferze rywalizacji powojennych interesów różnych państw i stanowi rezultat trudnego procesu „przekształcania górnolotnych deklaracji w wiążące regulacje prawnomiędzynarodowe”⁶.

W czasie konferencji założycielskiej ONZ w San Francisco rozważano dwie koncepcje uregulowania w KNZ ochrony praw człowieka. Pierwsza z nich zakładała włączenie do jej tekstu katalogu podstawowych praw człowieka, łącznie z prawami o charakterze społeczno-ekonomicznym, a także nałożenia na państwa prawnego obowiązku ich zagwarantowania. Przyjęto jednak drugie rozwiązanie, decydując się na zamieszczenie w KNZ jedynie ogólnych zasad ochrony praw człowieka, dokładną ich kodyfikację pozostawiając do zre-

³ R. Wieruszewski, ONZ-owski system ochrony praw człowieka, 2005, s. 81–82. Autor używa terminu „systemy traktatowe” na oznaczenie mechanizmów utworzonych w ramach poszczególnych komitetów, a także terminu „system traktatowy” dla określenia całokształtu środków i procedur istniejących łącznie we wszystkich komitetach. Oba te ujęcia mają uzasadnienie, jednak w niniejszym opracowaniu będzie używane drugie z podanych znaczeń, ze względu na potrzebę objęcia terminem „system” większej całości.

⁴ Art. 1 ust. 1 KNZ. W niniejszej monografii wykorzystywany będzie tekst KNZ opublikowany w: A. Przyborowska-Klimczak (oprac.), Prawo międzynarodowe publiczne, s. 9–30.

⁵ Szerzej na ten temat A. Michalska, Podstawowe prawa człowieka, s. 157–160.

⁶ R. Kuźniar, Prawa człowieka, s. 59.

alizowania w ramach dalszych prac na forum ONZ⁷. Należy jednak podkreślić, że KNZ jest pierwszą umową, w której została jednoznacznie zaakcentowana konieczność przestrzegania praw człowieka⁸.

Odniesienie do praw człowieka zawarto już w preambule KNZ, z której wynika, iż powodem utworzenia Organizacji była chęć przywrócenia „wiary w podstawowe prawa człowieka, w godność i wartość człowieka, w równouprawnienie mężczyzn i kobiet, w równość narodów dużych i małych”. Znaczenie prawne tego podniosłego sformułowania jest jednak niewielkie, bo wprawdzie wstęp do umowy stanowi jej integralną część⁹, to jednak nie nakłada on (przynajmniej w tym przypadku) na poszczególne strony konkretnych zobowiązań. Ma wobec tego charakter deklaratoryjny i może służyć jedynie do celów interpretacyjnych¹⁰.

W części merytorycznej KNZ odniesienia do praw człowieka pojawiają się kilkakrotnie, poczynając od art. 1 ust. 3 KNZ, zgodnie z którym zapewnienie poszanowania praw człowieka jest jednym z podstawowych zadań ONZ. Zawierają je również art. 55 i 56 KNZ oraz postanowienia określające kompetencje niektórych organów ONZ. Artykuł 55 KNZ, który rozpoczyna IX rozdział poświęcony międzynarodowej współpracy gospodarczej i społecznej, stanowi rozwinięcie postanowień art. 1 ust. 3 KNZ. Potwierdzono w nim, że popieranie powszechnego poszanowania oraz przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności jest celem Organizacji, służącym zapewnieniu „warunków stabilizacji i dobrobytu, koniecznych do utrzymania między narodami przyjaznych stosunków”. Realizacji tego celu powinna służyć indywidualna i zbiorowa współpraca z ONZ wszystkich jej członków, do czego zobowiązani są oni w świetle art. 56 KNZ. Jak zauważa *K. Drzewicki*, „jednym z najbardziej innowacyjnych aspektów postanowień praw człowieka w Karcie NZ jest ujęcie ich w kontekście szerszych i bardziej globalnych współzależności jako jednej z przesłanek zapewnienia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, przyjaznych stosunków między narodami, dobrobytu ludów i innych celów

⁷ *A. Michalska*, Prawa człowieka, s. 18–19. Największym orędownikiem koncepcji włączenia katalogu praw człowieka do preambuły KNZ była Panama, przed konferencją założycielską podobna idea była również dyskutowana w amerykańskim Departamencie Stanu w ramach prac nad stanowiskiem na konferencję w Dumbarton Oaks (Dumarton Oaks Proposals). O ostatecznym odrzuceniu tej koncepcji zdecydowało negatywne stanowisko Wielkiej Brytanii oraz ZSRR. Szerzej zob. *B. Simma* (red.), Charter of the United Nations, s. 46–47.

⁸ *J. Symonides*, Międzynarodowa ochrona, s. 15.

⁹ Zgodnie z art. 31 ust. 2 TraktatK.

¹⁰ *B. Simma* (red.), Charter of the United Nations, s. 48.

społeczno-gospodarczych”¹¹. Pomimo pewnych wątpliwości formułowanych w doktrynie odnośnie do charakteru wskazanych postanowień KNZ, należy stwierdzić, że nie są one jedynie moralnym nakazem, lecz nakładają na państwa członkowskie obowiązki podjęcia odpowiednich działań zarówno indywidualnie na własnym terytorium, jak i wspólnie z ONZ¹². W szczególności oznaczają one zobowiązanie do dołożenia przez państwa starań w zakresie przestrzegania postanowień konwencji dotyczących ochrony praw człowieka, opracowywanych i przyjmowanych z inicjatywy ONZ¹³.

Organami ONZ, które mają główne kompetencje w dziedzinie ochrony praw człowieka, są Zgromadzenie Ogólne oraz Rada Gospodarcza i Społeczna. Do kompetencji ZO należy inicjowanie badań i udzielanie zaleceń w celu „przyczynienia się do urzeczywistnienia praw człowieka i podstawowych wolności przez wszystkich, bez różnicy rasy, płci, języka i wyznania” (art. 13 ust. 1 lit. b KNZ). Na podstawie art. 60 KNZ organ ten ponosi główną odpowiedzialność za wypełnianie zadań wynikających z rozdziału IX KNZ, obejmującego m.in. działania na rzecz praw człowieka (m.in. wspomniane art. 55 i 56 KNZ). Uznając nadrzędne kompetencje ZO, funkcje w tym zakresie pełni RGiS, która w szczególności może „udzielać zaleceń w celu zapewnienia poszanowania i przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności dla wszystkich” (art. 62 ust. 2 KNZ). Przewidziano również powołanie odpowiedniej komisji do spraw popierania praw człowieka jako organu pomocniczego Rady (art. 68 KNZ), co zrealizowano przez utworzenie Komisji Praw Człowieka. W 2006 r. Komisja ta została zastąpiona przez Radę Praw Człowieka, która jest organem pomocniczym ZO¹⁴.

Uregulowania dotyczące ochrony praw człowieka w Karcie NZ nie są szczegółowe, ale dzięki ich otwartemu charakterowi, umożliwiającemu podejmowanie różnorodnych inicjatyw na rzecz praw człowieka, stały się „dobrym punk-

¹¹ K. Drzewicki, *Prawa człowieka*, s. 12–13.

¹² Jak zauważa A. Michalska, „Karta NZ jest traktatem międzynarodowym i brak jest uzasadnionych podstaw, by niektórym jej postanowieniom odmawiać charakteru prawnego. Karta NZ formułuje ogólną zasadę poszanowania praw człowieka i fakt, że nie została w niej sformułowana definicja praw człowieka ani ich katalog, może mieć wpływ na sposoby oraz zakres, w jakim ta zasada będzie realizowana, nie ma jednak wpływu na charakter prawny zobowiązań nałożonych na państwa członkowskie w tym zakresie” – zob. *taż*, *Prawa człowieka*, s. 22–23; por. też K. Drzewicki, *Prawa człowieka*, s. 14–16.

¹³ L.M. Goodrich, E. Hambro, *Charter of the United Nations*, s. 193.

¹⁴ Na temat utworzenia Rady zob. J. Jaskiernia, *Rada Praw Człowieka*, s. 16–30.

tem wyjścia dla rozwoju instytucji i prawa międzynarodowego w tej dziedzinie w obrębie ONZ¹⁵.

W ciągu prawie 80 lat funkcjonowania ONZ na podstawie postanowień Karty NZ podjęto wiele działań zarówno w zakresie instytucjonalizacji ochrony, jak i kodyfikacji praw człowieka. Opracowano i uchwalono w tym czasie dziesiątki dokumentów, począwszy od Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z 10.12.1948 r.¹⁶ Dokument ten, formalnie niewiążący¹⁷, wywarł „moralny, polityczny i prawny wpływ wybiegający znacznie poza aspiracje jej twórców” i stał się „podstawowym źródłem inspiracji wszystkich powojennych międzynarodowych aktów prawnych w dziedzinie praw człowieka”¹⁸. Utworzono też wiele kolejnych organów i instytucji, których zadaniem jest propagowanie, ochrona i monitorowanie praw człowieka oraz zapobieganie naruszeniom tych praw i pomoc ofiarom naruszeń. Można zgodzić się ze stwierdzeniem, iż społeczność międzynarodowa wykorzystwała ograniczone możliwości, jakie dawały jej „złagodzone sformułowania” klauzul praw człowieka KNZ „w stopniu zadziwiająco wysokim”¹⁹.

Ukształtowany w ten sposób w ramach ONZ system ochrony praw człowieka ma charakter powszechny (uniwersalny), ponieważ obejmuje swoim zasięgiem całą społeczność międzynarodową, a ponadto jego podstawą jest uniwersalny system wartości, wspólny dla państw z różnych regionów, o od-

¹⁵ R. Kuźniar, *Prawa człowieka*, s. 60. Autor zilustrował rolę KNZ również bardziej metaforycznie, stwierdzając, że jest ona „pniem, z którego będą wyrastać poszczególne gałęzie – dziedziny, tworzące z czasem rozłożyste drzewo międzynarodowej ochrony praw człowieka” – tamże, s. 61; por. też I. Brownlie, *Principles*, s. 573–574.

¹⁶ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka uchwalona 10.12.1948 r., w: A. Przyborowska-Klimczak (oprac.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, s. 134–138.

¹⁷ Zagadnienie charakteru prawnego PDPC było bardzo często dyskutowane w doktrynie, a podejście do niego zmieniało się wraz z upływem czasu i ze wzrostem znaczenia tego dokumentu. Obecnie, najbardziej adekwatna wydaje się interpretacja przyjęta przez J. Symonidesa 15 lat temu w związku z 60. rocznicą jej uchwalenia. Autor ten stwierdził m.in. „dziś, po upływie 60 lat, kwestia wydaje się ostatecznie rozstrzygnięta. Deklaracja nie jest już tylko jedną z wielu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego, które nie są wiążące dla państw członkowskich. Obecnie, jako uznana autentyczna interpretacja postanowień Karty, jest ona wiążąca dla Organizacji, jej organów głównych i pomocniczych” – zob. J. Symonides, *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, s. 10.

¹⁸ W ten sposób na temat PDPC wypowiedziała się M. Robinson (pełniący wówczas funkcję Wysokiego Komisarza ONZ ds. Praw Człowieka) w jednym ze swoich przemówień w związku z 50. rocznicą uchwalenia dokumentu: *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka – żywy dokument. Przemówienie M. Robinson, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka, wygłoszone na Sympozjum o Prawach Człowieka w rejonie Azji i Pacyfiku – Tokio, 27.1.1998 r. (tłumaczenie R. Wieruszewski)*, w: R. Hliwa (red.), *Deklaracja Wiedeńska*, s. 83.

¹⁹ K. Drzewicki, *Prawa człowieka*, s. 16.

miennej kulturze, tradycji i stopniu rozwoju²⁰. System ten jest również uniwersalny w sensie przedmiotowym, ponieważ obejmuje wszystkie podstawowe kategorie praw człowieka²¹. Wszelkie inicjatywy podejmowane w ramach ONZ w dziedzinie ochrony praw człowieka miały na celu tworzenie instrumentów międzynarodowych o uniwersalnym zakresie oddziaływania²². Odróżnia to system ONZ od systemów regionalnych utworzonych w ramach Rady Europy²³, Organizacji Państw Amerykańskich, Unii Afrykańskiej i Ligi Państw Arabskich (ten ostatni system ma bardzo ograniczony charakter²⁴, pojawiają się nawet opinie, że jest to zespół rozwiązań na tyle „kulawy” i „wątpliwy od strony prawnej”, że nie należałoby go określać mianem regionalnego arabskiego systemu praw człowieka²⁵).

System ONZ obejmuje elementy o charakterze politycznym, których źródło znajduje się bezpośrednio w postanowieniach KNZ, a także mechanizmy zbudowane na podstawie umów przyjmowanych w ramach tej Organizacji, nazywane mechanizmami prawnymi lub traktatowymi²⁶. Obrazowo można przedstawić to, jak proponuje R. Wieruszewski, jako dwa filary, na których opiera się cały system ochrony praw człowieka ONZ²⁷. Pierwszy z nich tworzą działania poszczególnych organów ONZ oraz ustanowionych w kolejnych latach organów pomocniczych oraz innych instytucji, ze szczególnym uwzględ-

²⁰ R. Wieruszewski, ONZ-owski system ochrony praw człowieka, 2005, s. 60.

²¹ R. Kuźniar, Prawa człowieka, s. 61.

²² A. Michalska, Uniwersalizm praw człowieka, s. 589.

²³ J. Menkes zwraca uwagę, iż działania zmierzające do zapewnienia uniwersalizmu praw człowieka podejmowane są także przez regionalne organizacje europejskie i euroatlantyckie, które dążą do rozszerzenia zasięgu geograficznego tych praw poza obszar państw członkowskich. Wyraża się to m.in. poprzez traktowanie poszanowania praw człowieka jako warunku *sine qua non* admisji nowych członków. W ten sposób „dążenie do uniwersalizmu praw człowieka nie ogranicza się wyłącznie «do myślenia życzeniowego»” – *tenże*, Uniwersalny, s. 86–87.

²⁴ Szerzej na temat kształtującego się systemu ochrony praw człowieka w ramach państw arabskich zob. B. el Din Hassan, Regional Protection, s. 239–253; także M. Jabłoński, Wolności i prawa jednostki, s. 273–299.

²⁵ J.M. Pawłowski, Ochrona prawa własności, s. 241–242.

²⁶ Na system ochrony praw człowieka ONZ można spojrzeć także szerzej, włączając do zakresu rozważań również działalność niektórych organizacji wyspecjalizowanych systemu ONZ, przede wszystkim UNESCO i MOP, w ramach których również są opracowywane dokumenty odnoszące się do ochrony praw człowieka oraz funkcjonują procedury kontrolne, ale ze względu na konieczność ograniczenia zakresu niniejszego opracowania kwestie te zostały pominięte. Szerzej na temat systemu ochrony praw człowieka w UNESCO m.in. K.J. Partsch, K. Hüfner, UNESCO Procedures, s. 111–132. Na temat systemu MOP m.in. L. Swepson, The International Labour Organization's System of Human Rights Protection, s. 91–109.

²⁷ R. Wieruszewski, ONZ-owski system ochrony praw człowieka, 2005, s. 61.

nieniem Rady Praw Człowieka, która przejęła w 2006 r. kompetencje i procedury Komisji Praw Człowieka. W literaturze określa się go mianem „systemu opartego na Karcie”²⁸. Drugi filar tworzą główne konwencje dotyczące praw człowieka i utworzone na ich podstawie lub w związku z nimi komitety, których główną funkcją jest monitorowanie przestrzegania praw zawartych w tych umowach. Organy te nazywane są organami traktatowymi, a całokształt ich kompetencji i działalności określany jest systemem traktatowym.

Obecnie w systemie tym działa dziewięć komitetów kontrolujących wykonywanie dziewięciu podstawowych umów, opracowanych i przyjętych pod auspicjami ONZ w ramach kodyfikacji praw człowieka. Organy te kontrolują przede wszystkim wykonywanie obu paktów praw człowieka przyjętych w 1966 r.: Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁹ oraz Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych³⁰. Organy traktatowe zostały utworzone także na podstawie kolejnych siedmiu podstawowych umów dotyczących praw człowieka. Są to następujące komitety:

- 1) Komitet Praw Człowieka, monitorujący przestrzeganie MPPOiP;
- 2) Komitet Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, monitorujący przestrzeganie MPPGSiK;
- 3) Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Rasowej, monitorujący przestrzeganie Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej z 1965 r.³¹;
- 4) Komitet ds. Likwidacji Dyskryminacji Kobiet, monitorujący przestrzeganie Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet z 1979 r.³²;

²⁸ M.in. P. Alston, *Appraising the United Nations Human Rights Regime*, s. 4.

²⁹ Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167), załącznik.

³⁰ Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwarty do podpisu w Nowym Jorku 19.12.1966 r. (Dz.U. z 1977 r. Nr 38, poz. 169), załącznik.

³¹ Międzynarodowa konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej, otwarta do podpisu w Nowym Jorku 7.3.1966 r. (Dz.U. z 1969 r. Nr 25, poz. 187), załącznik. Konwencja została przyjęta 21.12.1965 r. i tę datę podaje się często w literaturze – również w niniejszym opracowaniu – jako datę umowy.

³² Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 18.12.1979 r. (Dz.U. z 1982 r. Nr 10, poz. 71), załącznik.

- 5) Komitet Przeciwno Torturom, monitorujący przestrzeganie Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania z 1984 r.³³;
- 6) Komitet Praw Dziecka, monitorujący przestrzeganie Konwencji o prawach dziecka z 1989 r.³⁴;
- 7) Komitet Praw Pracowników Migrujących, monitorujący przestrzeganie Konwencji o ochronie praw pracowników migrujących i członków ich rodzin z 1990 r.³⁵;
- 8) Komitet Praw Osób Niepełnosprawnych, monitorujący przestrzeganie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z 2006 r.³⁶;
- 9) Komitet ds. Wymuszonych Zaginięć monitorujący przestrzeganie Konwencji w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem z 2006 r.³⁷

Do organów traktatowych ONZ zalicza się także³⁸ Podkomitet ds. Prewencji, ustanowiony na podstawie Protokołu Fakultatywnego do Konwencji o zakazie tortur z 2002 r.³⁹ Jego pełna nazwa to Podkomitet Komitetu Przeciwno Torturom, do spraw zapobiegania torturom oraz innemu okrutnemu, nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (art. 2 ust. 1 tego Protokołu). Pełni on jednak nieco inną rolę niż 9 wymienionych powyżej komitetów, ponieważ powierzone mu zadania, zgodnie z jego nazwą, koncentrują się na działaniach prewencyjnych. Ze względu na brak możliwości wystąpienia do

³³ Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 10.12.1984 r. (Dz.U. z 1989 r. Nr 63, poz. 378), załącznik.

³⁴ Konwencja o prawach dziecka, przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20.11.1989 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

³⁵ International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, adopted on 18 December 1990 by General Assembly resolution 45/158, Official Records of the General Assembly, Forty-fifth Session, Supplement No. 49, UN Doc. A/45/49, s. 261–273, w monografii wykorzystano tekst polski w tłum. K. Stasiak, Międzynarodowa Konwencja o ochronie praw pracowników, s. 139–174.

³⁶ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku 13.12.2006 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169).

³⁷ Międzynarodowa Konwencja w sprawie ochrony wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, przyjęta w Nowym Jorku 20.12.2006 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 457); tekst polski znajduje się w bazie traktatowej MSZ, <https://traktaty.msz.gov.pl/umowa-2> (dostęp: 12.5.2025 r.).

³⁸ Podkomitet jest wymieniony razem z pozostałymi 9 organami traktatowymi na stronie ONZ poświęconej tym organom, <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies> (dostęp: 14.4.2025 r.).

³⁹ Protokół fakultatywny do Konwencji w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo karania, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w Nowym Jorku 18.12.2002 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 30, poz. 192).

tego Podkomitetu z zawiadomieniem indywidualnym, pozostanie on poza zakresem analizy w niniejszej pracy.

§ 3. Charakterystyka umów kontrolowanych przez organy traktatowe

Umowy, których przestrzeganie kontrolują organy traktatowe, nie są w żaden sposób zhierarchizowane, co oznacza nie tylko brak formalnego podporządkowania jednych względem drugich, ale również traktowania jednych jako „ważniejszych”, a innych jako „mniej ważnych”⁴⁰. Niemniej jednak, w doktrynie podkreśla się jednocześnie szczególną pozycję, jaką wśród umów dotyczących praw człowieka zajmują oba Pakty praw człowieka – ze względu na określenie katalogu fundamentalnych praw przysługujących każdej jednostce na płaszczyźnie uniwersalnej. Łącznie z PDPC dokumenty te nazywane są Międzynarodową Kartą Praw Człowieka (International Bill of Rights)⁴¹. Wskazując na rolę, jaką Pakty pełnią w stosunku do pozostałych konwencji z dziedziny praw człowieka, porównuje się ją nawet do funkcji, jaką w prawie wewnętrznym spełnia konstytucja⁴². Twierdzenie takie nie opiera się na przekonaniu o szczególnej mocy prawnej Paktów, lecz na uznaniu ich znaczenia ze względu na treść i formułowane w nich ogólne zasady dotyczące praw człowieka⁴³. Należy dodać, że art. 5 ust. 2 w obu Paktach wyklucza możliwość ograniczania lub zawieszania praw uznanych lub istniejących m.in. na podstawie innych konwencji w państwach związanych Paktami pod pretekstem, że Pakty tych praw nie uznają lub uznają je w węższym zakresie. Postanowienia te nie oznaczają przypisywania Paktom nadrzędnej pozycji prawnej w stosunku do innych umów chroniących prawa człowieka, jednak podkreślają ich szczególną rolę w zakresie ustalenia podstawowego katalogu tych praw.

Pozostałe konwencje, na podstawie których działają organy traktatowe w systemie ONZ, dotyczą określonej kategorii osób (dzieci, pracowników migrujących i członków ich rodzin, osób z niepełnosprawnościami) lub chronią

⁴⁰ Zob. *M. Balcerzak, R. Bierzanek, M. Kalduński, J. Symonides*, Prawo międzynarodowe publiczne, s. 360.

⁴¹ *M. Nowak*, U.N. Covenant on Civil and Political Rights, s. XIX.

⁴² *A. Michalska*, Podstawowe prawa człowieka, s. 228; *A. Lopatka*, Międzynarodowe prawo, s. 18; *R. Wieruszewski*, Wprowadzenie, s. 9.

⁴³ *A. Michalska*, Podstawowe prawa człowieka, s. 229.

przed szczególnie ciężkimi naruszeniami praw człowieka (dyskryminacja rasowa, dyskryminacja kobiet, tortury oraz inne okrutne, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie, wymuszone zaginięcia)⁴⁴.

I. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich⁴⁵ i Politycznych

Powszechna Deklaracja PC stała się dobrym punktem wyjścia do dalszych prac w ramach ONZ, zmierzających do przyjęcia planowanego (jednego) paktu praw człowieka. Opracowanie takiego dokumentu okazało się jednak trudniejsze niż przyjęcie niewiążącej deklaracji, dlatego prace kodyfikacyjne trwały blisko 20 lat. Kontrowersje wzbudzał już sam katalog praw, szczególnie zakres praw ekonomicznych i społecznych, a także wprowadzenie mechanizmów kontroli ich przestrzegania. Szczególne znaczenie miała rezolucja Nr 543/VI, podjęta w 1952 r. przez ZO po burzliwej debacie, dotycząca opracowania nie jednego, lecz dwóch paktów praw człowieka, z których jeden miał dotyczyć praw osobistych i politycznych, a drugi praw ekonomicznych, społecznych i kulturalnych, z tym że przyjęcie ich miało nastąpić jednocześnie. Ostatecznie 16.12.1966 r. na forum ZO uroczyście i jednomyślnie przyjęto MPPOiP oraz MPPGSiK. Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych wszedł w życie 23.3.1976 r. (z wyjątkiem postanowień art. 41 MPPOiP, który wszedł w życie 28.3.1979 r.). Związane są nim obecnie 174 strony.

Katalog przysługujących każdemu człowiekowi praw osobistych i politycznych jest określony w części III MPPOiP, a otwiera go, podobnie jak w przypadku uchwalonych wcześniej PDPC oraz Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.⁴⁶, prawo do życia (art. 6). Kolejne artykuły obejmują zakazy: tortur, okrutnego albo poniżającego traktowania lub karania (art. 7) oraz niewolnictwa, handlu niewolnikami i pracy

⁴⁴ Są one nazywane konwencjami sektorowymi: *M. Balcerzak, R. Bierzanek, M. Kalduński, J. Syminides*, Prawo międzynarodowe publiczne, s. 360.

⁴⁵ W doktrynie zwraca się uwagę na nieprecyzyjne tłumaczenie na język polski tytułu MPPOiP w odniesieniu do angielskiego określenia „civil rights”. W oficjalnym tekście opublikowanym w Dz.U. zostało to przetłumaczone jako „prawa obywatelskie” – co jednak nie oddaje ich zakresu i powinno być raczej tłumaczone jako prawa „osobiste” – zob. *R. Wieruszewski*, w: *R. Wieruszewski* (red.), Międzynarodowy Pakt, s. 16.

⁴⁶ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

przymusowej (art. 8). Prawo do wolności osobistej, zasady dotyczące możliwości jej pozbawienia, a także standardy traktowania osób pozbawionych wolności zostały sformułowane w art. 9–10. Osobny artykuł został poświęcony zakazowi pozbawienia wolności za długi (art. 11). Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych reguluje również zagadnienia związane z przemieszczaniem się osób, w tym prawo do opuszczenia jakiegokolwiek kraju, prawo do wjazdu do własnego kraju oraz prawo do wyboru miejsca zamieszkania w kraju, w którym dana osoba przebywa legalnie (art. 12). W odniesieniu do cudzoziemców sformułowane zostały wymogi, które należy spełnić w przypadku ich wydalania z terytorium państwa-strony MPPOiP (art. 13). Szczegółowo uregulowano w art. 14 prawo do sądu oraz standardy procedury karnej, obejmujące: prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, domniemanie niewinności oraz zakaz ponownego karania za to samo przestępstwo. Podstawowe prawa osób oskarżonych uzupełnia zasada *nullum crimen sine lege* oraz zakaz wymierzania kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w dniu popełnienia przestępstwa (art. 15). Kolejne artykuły MPPOiP gwarantują: prawo każdej osoby do ochrony prywatności (art. 17), wolność myśli, sumienia i wyznania (art. 18) oraz wolność słowa i posiadania poglądów (art. 19), przy jednoczesnym zakazie propagandy wojennej oraz popierania nienawiści narodowej, rasowej lub religijnej (art. 20). Osobno uregulowano prawo do spokojnego zgromadzenia się (art. 21) oraz stowarzyszania się, w tym tworzenia związków zawodowych (art. 22). Przewidziany w art. 23 obowiązek ochrony rodziny wymaga uznania pewnego minimum standardów dotyczących małżeństwa i opieki nad dziećmi, na które składa się: prawo do zawarcia małżeństwa w odpowiednim wieku, opartego na swobodnie wyrażonej woli obojga przyszłych małżonków, równe prawa małżonków w odniesieniu do zawarcia małżeństwa, w czasie jego trwania oraz przy jego rozwiązaniu. Jeden z artykułów poświęcono prawom dziecka, zawierając w nim prawo do odpowiedniej ochrony bez żadnej dyskryminacji, konieczność rejestrowania każdego dziecka niezwłocznie po urodzeniu oraz posiadania przez nie nazwiska, a także prawo do uzyskania obywatelstwa (art. 24). Prawa polityczne, przysługujące wyłącznie obywatelom, określone w art. 25, obejmują: prawo do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi, dostęp do służby publicznej oraz czynne i bierne prawo wyborcze. Pakt zawiera również postanowienia gwarantujące prawo do uznawania podmiotowości prawnej każdej osoby (art. 16) i równości wobec prawa bez jakiegokolwiek dyskryminacji (art. 26). Katalog praw zamyka art. 27, w którym

uregulowano podstawowe gwarancje ochrony mniejszości etnicznych, religijnych i językowych.

Pod względem przedmiotowym MPPOiP zawiera podobny zestaw praw, jak PDPC w zakresie praw osobistych i politycznych. W MPPOiP zabrakło jednak wymienione w PDPC prawa do ubiegania się o azyl, ochrony własności oraz ogólnego prawa każdej osoby do posiadania obywatelstwa, możliwości jego zmiany oraz zakazu jego arbitralnego pozbawiania (w MPPOiP wspomniano jedynie w art. 24 o prawie dziecka do nabycia obywatelstwa). Zestaw praw zawarty w PDPC uzupełniono zakazami więzienia za długi oraz prowadzenia propagandy wojennej i szerzenia nienawiści narodowej, rasowej i religijnej. Osobne artykuły poświęcono prawom dzieci, osób pozbawionych wolności oraz ochronie mniejszości etnicznych, religijnych i językowych. W porównaniu z PDPC, większość postanowień MPPOiP jest zdecydowanie bardziej rozbudowana, choć niektóre ujęte są dość ogólnie⁴⁷. Dokładny zakres gwarancji zawartych w treści poszczególnych artykułów wymaga jednak najczęściej dalszego doprecyzowania, czego przykładem jest art. 7 MPPOiP zakazujący tortur i innego okrutnego lub poniżającego traktowania lub karania bez zdefiniowania występujących w nim pojęć.

Potrzeba określenia dokładnego zakresu norm zawartych w MPPOiP skłoniła organ traktatowy kontrolujący jego przestrzeganie, jakim jest Komitet PC, do wydawania komentarzy ogólnych, zawierających wykładnię jego poszczególnych artykułów oraz zasad ogólnych⁴⁸. Interpretacja dokonywana w ten sposób przez Komitet PC ma oparcie w jego bogatym orzecznictwie, powstałym w trakcie rozstrzygania zawiadomień indywidualnych jednostek oskarżających państwa o naruszenie postanowień MPPOiP⁴⁹. Warto podkreślić, że dorobek orzecniczy tego Komitetu stanowi wartościowe źródło w zakresie dokonywania wykładni postanowień odnoszących się do treści praw człowieka na poziomie uniwersalnym.

⁴⁷ Np. art. 16 MPPOiP brzmi: „Każdy ma prawo do uznawania wszędzie jego podmiotowości prawnej”, bez szczegółów dotyczących np. spraw związanych z ubezwłasnowolnieniem lub ograniczeniem zdolności do czynności prawnych.

⁴⁸ Dotychczas wydanych zostało 37 komentarzy ogólnych, ich pełna lista zob. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=8&DocTypeID=11 (dostęp: 25.6.2025 r.).

⁴⁹ A. de Zayas, R. Wieruszewski, *Ochrona praw człowieka*, s. 132.

W MPPOiP przewidziano możliwość ograniczenia niektórych praw, pozostawiając państwu pewną swobodę działania⁵⁰. W art. 4 MPPOiP zaznaczono jednak, iż niektóre prawa nie podlegają derogacji w żadnych okolicznościach. Katalog praw niederogowalnych obejmuje: prawo do życia, zakaz tortur i innego okrutnego albo poniżającego traktowania lub karnania, zakaz niewolnictwa i „trzymania osób w poddaństwie”, zakaz więzienia za długi, prawo do podmiotowości prawnej, wolność myśli, sumienia i wyznania oraz prawa oskarżonego wynikające z zasady *nullum crimen sine lege* oraz niepodlegania karze surowszej niż obowiązująca w dniu popełnienia przestępstwa.

Wyliczenie zawarte w art. 4 MPPOiP ma wprawdzie, zgodnie z dosłownym brzmieniem tego artykułu, charakter enumeratywny, lecz w obszernym komentarzu do art. 4 przyjętym w 2001 r. Komitet PC słusznie zauważył, że również inne prawa, niewymienione wprost w tym artykule, nie mogą być zawieszane nawet w sytuacji nadzwyczajnego zagrożenia państwa z innych powodów, np. ze względu na swoje ściśle powiązanie z prawami niederogowalnymi (art. 10 gwarantujący humanitarne traktowanie osób uwięzionych z art. 7 zakazującym tortur i innego okrutnego lub poniżającego traktowania lub karnania)⁵¹. Komitet podkreślił przy tym różnicę pomiędzy możliwością ograniczenia wykonywania praw a dopuszczeniem ich uchylania, zauważając, że nawet w przypadku praw niederogowalnych takie ograniczenia mogą istnieć, czego przykładem jest wymieniona w art. 4 wolność myśli, sumienia i wyznania, która zgodnie z art. 18 ust. 3 może jednak zawsze podlegać pewnym ograniczeniom⁵². Zawieszenie wykonywania postanowień Paktu jest możliwe po spełnieniu pewnych wymogów formalnych⁵³, w sytuacji „gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo zagraża życiu narodu” (art. 4 ust. 1). Pojęcie to zostało poddane wnikliwej analizie przez Komitet PC we wspomnianym komentarzu, natomiast wcześniej doprecyzowanie jego zakresu było sprawą dość trudną⁵⁴.

⁵⁰ Np. poprzez użycie zwrotu „ograniczenia konieczne dla ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego” – m.in. w art. 18, 19, 21 i 22 MPPOiP.

⁵¹ Human Rights Committee General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a state of emergency, pkt 13, w: *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev. 8, s. 225–232.

⁵² Tamże, pkt 7, s. 186.

⁵³ Szerzej na ten temat *B. Gronowska*, Formalno-organizacyjne przesłanki.

⁵⁴ Komitet Praw Człowieka wydał komentarz w tej sprawie już w 1981 r. [General Comment No. 5: Article 4 (Derogations)], był on jednak dość lakoniczny. W polskiej literaturze problem ten podjęła *A. Michalska*, która po zbadaniu stanowiska organów międzynarodowych (w tym Komitetu PC i Komisji Praw Człowieka) oraz poglądów doktryny wysunęła trafną tezę, że „dla oceny, czy istnieje niebezpieczeństwo publiczne, większe znaczenie powinno mieć ustalenie stopnia za-

Katalog praw człowieka zawarty w MPPOiP należy odczytywać łącznie z postanowieniami o charakterze ogólnym, zawartymi w II części tej umowy. Podstawowe znaczenie ma art. 2, zgodnie z którym państwo-strona zobowiązuje się „przestrzegać i zapewnić wszystkim osobom, które znajdują się na jego terytorium i podlegają jego jurysdykcji, prawa uznane w niniejszym Pakcie”. Realizacja tych obowiązków powinna dokonywać się przede wszystkim przez odpowiednie ukształtowanie wewnętrznego systemu prawnego państwa-strony. Ponadto art. 2 przewiduje, że strony z MPPOiP zapewnią każdej osobie, której prawa lub wolności zostały naruszone, skuteczny środek ochrony prawnej. Dokładna analiza zobowiązań wynikających z art. 2 została zawarta w komentarzu Nr 31 Komitetu PC z 2004 r., zatytułowanym „Istota ogólnych zobowiązań prawnych nałożonych na państwa-strony Paktu”⁵⁵. Komitet przyjął szerokie rozumienie obowiązku zapewnienia przez państwo praw zawartych w MPPOiP, stwierdzając m.in., że państwo ponosi odpowiedzialność nie tylko za niezgodne z MPPOiP postępowanie jego organów, ale również za naruszenia, które mogą powstać wskutek działania osób fizycznych lub innych podmiotów (np. odpowiedzialność za niepodjęcie działań prewencyjnych lub zmierzających do wyjaśnienia sprawy, obowiązek ukarania winnych oraz naprawienia szkód wyrządzonych jednostkom przez inne osoby)⁵⁶. Należy zatem zauważyć, iż wprawdzie dla zagwarantowania wykonania wielu postanowień MPPOiP wystarczy, by państwo nie naruszało wyznaczonej w nich sfery wolności, to jednak w niektórych przypadkach jego rola musi przejawiać się również w podejmowaniu pewnych konkretnych działań⁵⁷.

Do ogólnych zasad zawartych w II części MPPOiP należy również zaliczyć zakaz wszelkiej dyskryminacji (art. 2) oraz nakaz zapewnienia mężczyznom i kobietom równego prawa do korzystania ze wszystkich praw zawartych w Pakcie (art. 3 MPPIP). Postanowienia tych artykułów były też przedmiotem komentarzy ogólnych Komitetu PC: dość lakonicznego Komentarza Ogólnego Nr 4 z 1981 r. poświęconego art. 3 MPPOiP, zmodyfikowanego przez Komen-

grożenia, aniżeli jego charakter. Innymi słowy, intensywność zagrożenia, a nie jego rodzaj należałoby uznać za przesłankę derogacji zobowiązań umownych” – *taż*, Niebezpieczeństwo publiczne, s. 25.

⁵⁵ Human Rights Committee General Comment No. 31: Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 13.

⁵⁶ *Tamże*, pkt 8.

⁵⁷ A. *Michalska*, Podstawowe prawa człowieka, s. 216.

tarz Ogólny Nr 28 z 2000 r., a także Komentarza Ogólnego Nr 18 z 1989 r. na temat niedyskryminacji (dotyczącego art. 26 MPPOiP)⁵⁸.

Niezbędnym warunkiem wykonywania wszelkich indywidualnych praw człowieka jest respektowanie prawa każdego narodu do samostanowienia. Potwierdzeniem tego przekonania było zamieszczenie w pierwszych artykułach obu Paktów identycznie brzmiących postanowień gwarantujących to prawo, przewidujących uprawnienie każdego narodu do swobodnego określenia swojego statusu politycznego i zapewnienia swojego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz rozporządzania dla swoich celów własnymi bogactwami i zasobami naturalnymi. W 1984 r. Komitet PC, wydając komentarz poświęcony prawu do samostanowienia, również podkreślił związek poszanowania prawa narodów do samostanowienia z możliwością skutecznego wykonywania indywidualnych praw jednostek⁵⁹. Należy przy tym podkreślić kontekst historyczny i polityczny przyjęcia takiej konstrukcji obu umów, związany ze szczególnie intensywnym w latach 60. procesem dekolonizacji. Obecnie praktyczne znaczenie postanowień ujętych w art. 1 MPPOiP zmalało, ale zdarzają się nadal zawiadomienia indywidualne powołujące się na naruszenie art. 1 MPPOiP, co stwarza konieczność rozważania dopuszczalności *ratione personae* i *ratione materiae* tego typu spraw.

II. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych

Prace przygotowawcze nad MPPGSiK były prowadzone jednocześnie z pracami nad MPPOiP. Na podstawie uchwały ZO z 1952 r. zdecydowano wprowadzić, że materia praw człowieka zostanie rozdzielona i uregulowana w dwóch odrębnych umowach, jednak budowa obu Paktów oraz fakt ich przyjęcia w tym samym dniu (16.12.1966 r.) nawiązują do idei integralności ochrony wszystkich praw człowieka, która została wyrażona uprzednio w PDPC. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kultu-

⁵⁸ Human Rights Committee General Comment No. 4: Article 3 (Equal right of men and women to the enjoyment of all civil and political rights), Human Rights Committee General Comment No. 28: Article 3 (The equality of rights between men and women), Human Rights Committee General Comment No. 18: Non-discrimination, w: *Compilation of General Comments and General Recommendations*, s. 165, 218–225 oraz 185–188.

⁵⁹ Human Rights Committee General Comment No. 12: Article 1 (Right to self-determination), pkt 1, w: *Compilation of General Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies*, UN Doc. HRI/GEN/1/Rev. 8, s. 173–174.

Przejdź do księgarni →

ksiegarnia.beck.pl